

EDUCACIÓN INFANTIL: ¿OBLIGACIÓN O DERECHO?

Un análisis a partir de
los efectos de la legislación
brasileña sobre
escolarización obligatoria

EMANUELE FRONER

EDITE MARIA SUDBRACK

MERCADO[®]
LETRAS

 CLACSO

**EDUCACIÓN INFANTIL: ¿OBLIGACIÓN O DERECHO
UN ANÁLISIS A PARTIR DE LOS EFECTOS DE LA LEGISLACIÓN
BRASILEÑA SOBRE ESCOLARIZACIÓN OBLIGATORIA**

**EMANUELE FRONER
EDITE MARIA SUDBRACK**

CLACSO  **50 AÑOS**

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Secretario Ejecutivo Pablo Gentili

Directora Académica: Fernanda Saforcada

Área de Producción Editorial y Contenidos Web

Coordinador Editorial: Lucas Sablich

Coordinador de Arte: Marcelo Giardino

Traducción al español Hildegard Susana Jung.

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

EEUU 1168| C1101 AAx Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145/9505 | Fax [54 11] 4305 0875| e-mail clacso@clacso.edu.ar |
web www.clacso.org

CLACSO cuenta con el apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI)



Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

A versão impressa e em português poderá ser encontrada no site da editora Mercado de Letras, Campinas, Brasil.

www.mercado-de-letras.com.br



Rua João da Cruz e Souza 53
Jd. Chapadão | Campinas - SP
CEP: 13070-116

(19) 3241 - 7514

(19) 3241 - 9856

site: www.mercado-de-letras.com.br

e-mail: livros@mercado-de-letras.com.br

Comité Académico Editorial – Parceria Mercado de Letras / Editora libre CLACSO

Adrian Ascolani (Universidad Nacional de Rosario. Argentina)

Afranio Mendes Catani – (Universidad de São Paulo)

Antonio Bolívar (Universidad de Granada. España)

Antonio Theodoro (Universidad Lusófona. Portugal)

Carlos Miñana Blasco (Universidad Nacional de Colombia. Colombia)

Debora Cristina Jeffrey (Universidad Estadual de Campinas)

Elisabete Monteiro de Aguiar Pereira (Universidad Estadual de Campinas)

Enrique Daniel Andrés Martínez Larrechea – Instituto Universitario Centro Latinoamericano de Economía Humana – CLAEH / Uruguay

Enrique del Percio – Universidad de Buenos Aires – UBA / Universidad Nacional de Tres de Febrero – UNTREF

Héctor Rubén Cucuzza (Universidad Nacional de Luján. Argentina)

Jaime Morelez Vasquez (Universidad de COLIMA. México)

José Camilo dos Santos Filho (Universidad Estadual de Campinas. Brasil)

João dos Reis da Silva Junior (Universidad Federal de São Carlos)

Leandro Pinheiro (Universidad Federal do Rio Grande do Sul)

Lindomar W. Boneti (Pontificia Universidad Católica de Paraná)

Maria de Fatima Antunes (Universidade de Minho. Portugal)

Maria de Lourdes Pinto de Almeida (Universidade de Oeste Santa Catarina – Universidade Integrada del Alto Río Uruguay y de Misiones)

María del Carmen Lopes Lopes (Universidad de Granada)

Mariano Fernandez Enguita (Universidad de Madrid)

Miryan Southwell (Universidad Nacional de La Plata – UNLP – Argentina)

Pablo Gentili (Universidad Estadual de Rio de Janeiro – UERJ – Brasil – CLACSO)

Pablo Pineau (Universidad de Buenos Aires – UBA- Argentina)

Rosane Sarturi (Universidad Federal de Santa María. Brasil)

Verónica Leiva (Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Chile)

Virginio de Sá (Universidad de Minho – UM – Portugal)

Froner, Emanuele

Educación infantil : ¿obligación o derecho? : efectos de la ley 12.796/2013 / Emanuele Froner ; Edite María Sudbrack. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO ; San Pablo : Mercado de Letras, 2017.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-722-236-4

1. Educación. 2. Educación de la Primera Infancia. 3. Política Educacional. I. Sudbrack, Edite María II. Título
CDD 379

**EDUCACIÓN INFANTIL: ¿OBLIGACIÓN O DERECHO
UN ANÁLISIS A PARTIR DE LOS EFECTOS DE LA LEGISLACIÓN
BRASILEÑA SOBRE ESCOLARIZACIÓN OBLIGATORIA**

**EMANUELE FRONER
EDITE MARIA SUDBRACK**

DEDICATORIA

“Investigo para constatar, constatando, intervengo, interviniendo educo y me educo. Investigo para conocer lo que todavía no conozco y comunicar o anunciar la novedad” (Freire, 1997)

En especial, dedico esta obra a mi amada familia y a todos los niños y adolescentes que hacen más felices mis días.

ÍNDICE

PREFACIO	13
PRESENTACIÓN: UNA INTRODUCCIÓN AL TEMA	17
Nuevas miradas sobre la Educación Infantil	19
CAPÍTULO I	23
Contextualizando: Concepciones de políticas públicas y educacionales	
<i>Conceptuando a las Políticas Educativas</i>	23
<i>Banco Mundial y su interferencia en las Políticas Educativas</i>	24
CAPÍTULO II	
Políticas Públicas para la Educación Infantil	29
<i>Advento de la Ley n° 12.796/2013: Educación Infantil como obligatoriedad: ¿solución para garantizar la calidad?</i>	32
<i>Régimen de colaboración intergubernamental vigente en el Estado de Rio Grande do Sul</i>	36
CAPÍTULO III	41
La cuestión de la calidad: ¿es posible definirla?	
<i>Calidad versus formación docente</i>	50
CAPÍTULO IV	55
Cotidianos revisitados: posibilidades e impases ante la nueva legislación	
<i>Ampliación del acceso: la cuestión de la obligatoriedad</i>	57
<i>Calidad en la educación infantil a partir del campo empírico</i>	62
<i>Formación docente y el reto de la calidad</i>	69
CAPÍTULO V	
Consideraciones finales: avances y urgencias	73

PREFACIO

Al fin de los años ochenta, en su bello libro *Todo lo que hay que saber lo aprendí en el Jardín de Infantes*, el filósofo de la vida Robert Fulghum (1988, p.10-11) subrayaba que todo lo que necesitaba saber sobre cómo vivir, qué hacer y cómo ser, aprendió en el jardín de infantes y que “la sabiduría no estaba en la cumbre de la montaña más alta, en el último año de un curso superior, sino en la caja de arena del patio de la escuelita maternal”. Y, ¿cuáles serían esos aprendizajes? El mismo Fulghum señala lo que aprendió: dividir todo con los compañeritos; jugar según las reglas del juego; no pegarle a nadie; guardar los juguetes donde los encontraba; arreglar el “lío” que hacía él mismo; no tocar en lo que no era suyo; pedir perdón en caso de lastimar a alguien; lavar las manos antes de comer; tirar la cadena en el baño; galleta caliente y leche fría hacen bien a la salud; hacer de todo un poco – estudiar, pensar y dibujar, pintar, cantar y bailar, jugar y trabajar de todo un poco, *todos* los días; dormirse una siesta todas las tardes; al salir por el mundo, cuidado con el tráfico, andar siempre de manos dadas con el compañero y nunca dejar de prestarle atención a la maestra. Las ideas de Fulghum nos hacen pensar cuán mejor sería nuestro mundo si pudiésemos incorporar esos aprendizajes del jardín de infantes a nuestro modo de vida, si en cada actitud, en cada acción, en cada toma de decisión pudiéramos “arreglar el lío que hace cada uno”, si pudiésemos reponer las cosas a su sitio. Seguramente esta es una idea que incita a mostrar la centralidad de la Educación y de modo especial de la Educación Infantil.

Vivimos un tiempo privilegiado, provocador y desafiador en lo que se refiere a la Educación Infantil. De hecho, en ninguna otra época de la historia de la educación brasileña la infancia ha recibido tanta atención como en los días de hoy a tal punto que la educación infantil pasó a integrar la educación básica obligatoria. La aprobación de la Ley nº 12.796 en abril de 2013 que hizo compulsoria la matrícula a los cuatro años de edad en la Educación Infantil es tan sólo uno de los indicativos de cómo el tema de la infancia es central en la atención hodierna de educadores, gestores, investigadores, políticos y de la sociedad de modo general. Sin embargo, esa centralidad de la infancia e incluso la aprobación de la referida Ley, no nos garantiza que de veras se efectúe el cuidado educacional del niño. Por esa razón, tratar de la infancia, de su presencia en la escuela de forma compulsoria, de las condiciones de

infraestructura para acoger a ese niño que llega más temprano a la escuela, de la manera como los municipios y las escuelas se están preparando para atender a esta nueva demanda formativa, son desafíos que necesitan ser enfrentados.

Hace más de cincuenta años, en su estudio *Historia social de la familia y del niño*, el historiador francés Philippe Ariès (1981) ya resaltaba que “el niño” de alguna manera se construye históricamente. Eso significa admitir que la noción de infancia no es ninguna categoría natural, comprendida desde siempre, pero es algo constituido históricamente a partir de un conjunto de comprensiones sociológicas, antropológicas, filosóficas y políticas. Son esas comprensiones que posibilitan superar algunas visiones ingenuas, autoritarias y conservadoras sobre la infancia que han marcado nuestra historia y que a los pocos se van superando.

Las transformaciones ocurridas en la modernidad occidental, que tardamente llegaron a Brasil, eligieron la idea de que *el mejor lugar para la infancia es la escuela*. Fue esa idea transformada en *slogan* que ha posibilitado superar el infanticidio tolerado¹, retirar a los niños del trabajo infantil, protegerlos de los abusos del poder autoritario de los padres, sacarlos de las calles, alejarlos del “lavado de cerebro” del consumismo promovido por la televisión. Si *el mejor lugar para la infancia es la escuela*, entonces tenemos el deber de transformar a esa escuela en un ambiente favorable que pueda respetar al niño mientras niño y pueda ofrecer las condiciones para su pleno desarrollo.

El libro *Educación Infantil: ¿obligación o derecho? Efectos de la Ley 12.796/2013*, de autoría de Emanuele Froner y Edite Maria Sudbrack se presenta como una preciosa contribución en este momento histórico de implantación de políticas públicas para pensar con calidad la Educación Infantil. Los tres capítulos que componen la obra seguramente se presentan como una reflexión desafiadora no sólo para educadores y gestores, sino también para todos aquellos que tienen la responsabilidad de educar a nuestros niños.

Asimismo, como nos hace recordar al polonés Janusz Korczak (1981) en su bello libro *Cuando vuelva a ser niño*, como adultos tenemos el desafío y el deber moral de comprender el alma de los niños, para así, mientras educadores, volvernos portavoces de sus anhelos, de sus significaciones y de sus sueños.

¹Por infanticidio tolerado me estoy refiriendo a la expresión utilizada por Ariès (1981, p.17) cuando trata de la

REFERENCIAS:

ARIÈS, Philippe. *História social da família e da criança*. São Paulo: Zahar, 1981.

FULGHUM, Robert. *Tudo que eu devia saber na vida aprendi no Jardim-de-Infância*. 5 ed. São Paulo: Editora Best Seller, 1988.

KORCZAK, Janusz. *Quando eu voltar a ser criança*. São Paulo: Summus, 1981.

PRESENTACIÓN

La producción de conocimiento es tarea insofismable de un Programa de Posgrado. La producción de conocimiento con calidad social, puesto en la realidad circundante es encargo aún más desafiador.

El propósito de esta obra reside en contribuir para la calidad de la educación, especialmente la educación infantil.

El estudio hace una fotografía del esfuerzo de un municipio para hacer frente a la obligatoriedad legal de ofrecer educación infantil de calidad a los niños de 4 y 5 años. Más que etapa compulsoria, reflexiona sobre el derecho de tal nivel de escolarización, capaz de aportar elementos que contribuyan con las etapas subsecuentes de la Educación Básica. En esta perspectiva, el texto conyuga la ampliación del acceso con el desafío de la calidad.

Invitamos a la lectura, al debate y a la reflexión.

Las Autoras

Nuevas miradas sobre la Educación Infantil

El presente libro evidencia una temática reciente en los aportes teóricos, visto que aborda la Ley n. 12.796, aprobada en abril de 2013, que hace compulsoria la matrícula a los 4 años de edad en la Educación Infantil. Teniendo como punto de salida la aprobación de esa ley, se ha buscado analizar de qué manera la obligatoriedad legal de ampliación de la escolarización está impactando en la calidad y cantidad de la oferta en la educación infantil de 4 y 5 años.

Este estudio tuvo el intuito de conocer la realidad de las escuelas que atienden la preescola en un municipio del Norte del estado de Rio Grande do Sul, Brasil, para identificar y discutir juntamente con los responsables públicos de ese campo de enseñanza, los desafíos de esta norma legal.

El cambio constitucional ha puesto a Brasil en el estándar de los países que poseen mayor tiempo de obligatoriedad escolar (ahora con 14 años), siendo que, hasta entonces, tan sólo la Enseñanza Fundamental, con duración de nueve años, estaba definida como de matrícula obligatoria y como derecho público. Debiendo la obligatoriedad ser implementada, progresivamente, hasta el 2016, en los términos del Plan Nacional de Educación - PNE 2014-2024, con el apoyo técnico y financiero de la Unión, la nueva legislación está considerada un hito en la educación brasileña, en la medida que podrá propiciar la universalización y la democratización del acceso a la preescola.

Partiéndose de ese supuesto, éste es un tema de extrema relevancia visto que investiga de qué manera el municipio y las escuelas que atienden al grupo etario de los 4 y 5 años se están preparando para dichos cambios, así como analiza si el incremento del número de vacantes está asociado con la calidad en la educación ofrecida.

El libro problematiza esa exigencia con el intuito de contribuir para la consolidación de una educación de calidad para todos.

Hablar de la cuestión de la calidad es algo complejo y subjetivo y, a la vez, primordial para la garantía de mejoras en el sector educacional. En ese sentido, contextualizar qué es calidad exige muchas lecturas y basamento en parámetros de referencia.

La profesora de la PUC/São Paulo e investigadora de la *Fundação Carlos Chagas*, Maria Malta Campos, afirma que para mejorar las prácticas de la Educación Infantil es necesario mirar hacia una amplia gama de indicadores, además de actuar para persuadir a los profesores a que mejoren sus prácticas. Según Campos (2010, p.11), “Cuando se obliga a la matrícula, hay que poner condicionantes. Es necesario democratizar el acceso no a cualquier

cosa, sino a una escuela que promueva formación de calidad a las futuras generaciones de brasileños”.

De igual manera, no hay cómo pensar en calidad sin pensar en políticas consistentes para la formación de profesores y sin tener en cuenta su formación continuada.

La infancia está considerada más que tan sólo una fase del desarrollo del ser humano y preparación para la vida adulta, visto que hay una pluralidad de infancias y de formas de vivenciar el hecho de ser niño y, por consiguiente, diferentes formas de relacionarse con esa fase de la vida. Al acercarnos de este tema, políticas públicas e infancia, hemos buscado abordarlo en relación con otros factores sociales y en relación con el contexto de la sociedad contemporánea.

La defensa del derecho del niño pequeño a la educación en una perspectiva integral y el avance de la ciencia sobre el desarrollo biológico y cognitivo en la primera infancia han contribuido para la valoración de la educación infantil en las últimas décadas. En Brasil, esa valoración también está fuertemente relacionada con el contexto de acentuada urbanización que ha sufrido el país y con la creciente participación de las mujeres en el mercado de trabajo.

Teniendo en cuenta la aprobación de la Ley n. 12.796 de 2013, que establece el plazo hasta el 2016 para la progresiva implementación en las redes de enseñanza la obligatoriedad escolar legal a los 4 años, fue necesario investigar cómo ese dispositivo está impactando en la oferta de Educación Infantil en el municipio en cuestión y en qué medida esa oferta tiene correspondencia con la calidad en la educación.

Esta producción es, por tanto, fruto de la curiosidad, de la inquietud, de la incertidumbre y de la actividad investigativa del sujeto. Ante a esa realidad, el estudio que aquí se presenta trata de las políticas públicas de la Educación Infantil, y tiene el propósito de comenzar una reflexión sobre la implementación de la Ley nº 12.796/2013, visualizando desafíos y contribuyendo con esas transformaciones a través del cambio de ideas y saberes.

Se visualiza, en el capítulo I, la contextualización de las políticas públicas, visto que las acciones por ellas desarrolladas son los cimientos para desarrollar cualquier trabajo del campo educacional. La expresión “política pública” abarca distintas ramas del pensamiento humano, siendo interdisciplinaria, pues su descripción y definición se extienden a diversas áreas del conocimiento.

En el transcurso del libro, el capítulo II aborda la cuestión de las políticas públicas de Educación Infantil, trayendo discusiones respecto de la Ley 12.796 aprobada en abril de 2013.

A continuación, el capítulo III presenta algunas reflexiones sobre el concepto de calidad en el actual escenario. Por fin, el libro brinda de forma resumida algunos resultados encontrados en el campo empírico y se reporta a los desafíos y avances de las Políticas Públicas y Educativas.

CAPÍTULO I

Contextualizando: Concepciones de políticas públicas y educacionales

En el mundo que se vive nada puede ser visualizado sin que esté involucrada la dimensión política, visto que la política puede ser comprendida como un conjunto de interacciones que visan a alcanzar determinado objetivo. Si bien muchas personas afirman que no les gusta la política y/o se nieguen a hablar sobre ese asunto, ella está en todos los lugares, cerca e influencia la vida todo el tiempo.

Actualmente, los grandes problemas que se enfrentan en el mundo son problemas que pasan por la intervención política. Es nítido, por tanto, que la política está inserida en todos los aspectos de la vida humana y, por ese motivo, es imprescindible que ella sea entendida y no rechazada por el hombre común.

En ese caso, con el intuito de mejor comprender el sistema en que se vive para que se pueda actuar con autonomía efectiva, haciendo vigorar una democracia verdadera, es necesario comprender algunos conceptos que permean las políticas públicas, entendiendo entonces qué es política, Estado, idea de público, bien común y sus principales desdoblamientos.

El uso del término política presupone distintos significados, pero, resumidamente se trata de un campo dedicado al estudio de las actividades humanas articuladas con las cosas del Estado. El concepto de política está estrictamente relacionado con el poder del Estado que tiene la incumbencia de actuar, prohibir, ordenar, planear, legislar, intervenir, con efectos vinculadores a un grupo social definido y al ejercicio del dominio exclusivo sobre un territorio y de la defensa de sus fronteras (Dias; Matos, 2012).

Tanto la política como las políticas públicas tienen estrecha relación con el poder social, pero hay una diferencia entre esos dos conceptos. La palabra política se refiere a un concepto más amplio, relacionado con el poder de modo general, mientras que las políticas públicas corresponden a las soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos (Ídem). Se entiende la política, por tanto, como construcción del consenso y lucha por el poder, generalmente vista a través de grupos partidarios que luchan por sus ideales. Ya las políticas

públicas son entendidas como acciones de Gobierno. Son actividades sociales que buscan garantizar el orden y visan a atender las necesidades de la sociedad. Para que se tenga un buen Gobierno es necesario tener en cuenta dos aspectos clave: fidelidad a su objetivo (felicidad) y conocimiento de los medios para alcanzarlos.

La efectividad de las políticas públicas exige un Estado regulador que es responsable de tejer esas relaciones de poder en la sociedad. El Estado puede ser sujeto u objeto de acción. Él se hace sujeto por pertenecer a la esfera de la política, con hechos como el de comandar o prohibir algo, legislar con normas válidas impuestas a todos, extraer y distribuir recursos y así a continuación, o se puede hacer objeto de la acción cuando parten de la sociedad civil iniciativas que visan a influir de alguna forma la acción del Estado.

De acuerdo con la tipología clásica de Theodore J. Lowi (1964), también denominada de “Tipología de Lowi” o teoría de las Arenas de poder, hay tres tipos de políticas públicas: las redistributivas, las distributivas y las regulatorias. Según el autor, las políticas públicas redistributivas consisten en redistribución de renta en la forma de recursos y/o de financiación de equipamientos y servicios públicos.

Las políticas distributivas implican en las acciones cotidianas que necesita hacer todo y cualquier Gobierno. Ellas tienen que ver con la oferta de equipamientos y servicios públicos, pero debe ser hecha de manera puntual o sectorial, de acuerdo con la demanda social o la presión de los grupos de intereses. La financiación de esa política se efectúa por la propia sociedad integralmente a través del pago de impuestos.

Por último, existen las políticas regulatorias que son aquellas relacionadas con la elaboración de las leyes que autorizan a los Gobiernos a poner en práctica una política redistributiva o distributiva. Compete al poder legislativo establecer esas políticas regulatorias para que el poder ejecutivo pueda entrar en acción con las otras dos políticas mencionadas (Lowi, 1964).

En el proyecto social del neoliberalismo, la lógica del mercado induce al Estado a crear políticas públicas de acuerdo con sus intereses. Al Estado cabe el papel de regular las acciones, exentándose al máximo de sus responsabilidades, redundando en el Estado mínimo.

Políticas públicas son directrices, principios que guían acciones del poder público, reglas y procedimientos para las relaciones entre poder público y sociedad, mediaciones entre actores de la sociedad y del Estado. Son, en ese caso, políticas explicitadas, sistematizadas o formuladas en documentos (leyes, programas, líneas de financiamientos) que orientan acciones que normalmente involucran aplicaciones de recursos públicos (Teixeira, 2002).

Sin embargo, no siempre hay compatibilidad entre las intervenciones, declaraciones de voluntad y las acciones desarrolladas. Se deben considerar asimismo las “no-acciones”, las omisiones, como formas de manifestación de políticas, pues representan opciones y orientaciones de los que ocupan cargos, y que por veces se olvidan de gobernar para el bien común y gobiernan a partir de intereses propios o particulares (Ídem).

Las políticas públicas traducen, en su proceso de elaboración e implantación y, sobre todo, en sus resultados, formas de ejercicio del poder político, involucrando la distribución y redistribución de poder, el rol del conflicto social en los procesos de decisión, la repartición de costes y beneficios sociales. Como el poder es una relación social que comprende varios actores con proyectos e intereses distintos e incluso contradictorios, hay necesidad de mediaciones sociales e institucionales, para que se pueda obtener un mínimo de consenso y, así, las políticas públicas pasan legitimarse y obtienen eficacia.

Según Souza (2003, p.18), la política relacionada con las políticas públicas es “justamente la actividad que busca, por la concentración institucional del poder, sanar los conflictos y estabilizar la sociedad por la acción de la autoridad; es el proceso de construcción de un orden”.

En ese sentido, ¿hasta qué punto la autonomía individual consigue interferir en el sistema dominante? ¿Qué se puede hacer para desencadenar mecanismos de acción para garantizar una efectiva autonomía? No se puede negar que hoy día prevalece una democracia representativa y que es mucho más fácil actuar de manera omisa, que a ella oponerse.

Como ya mencionado, al hablar de política, hay que traer el gran actor de las políticas sociales públicas, el Estado. Éste es el que va a universalizar esas políticas, trabajando para el bien común.

El bien común consiste en el conjunto de condiciones sociales que permiten y favorecen, en los seres humanos, el desarrollo integral de todos los miembros de la comunidad. Sin embargo, a veces las personas poseen una visión equivocada sobre qué significa bien común. Él no es el bien de todos – como si “todos” fuera una unidad real y que necesitase de las mismas cosas para ser feliz. El bien común debe proporcionar un conjunto de condiciones apropiadas para que todos, con características singulares, alcancen su “bien particular”, concretizando sueños y objetivos específicos.

El Estado es, por tanto, el responsable por el orden, por la justicia y por el bien común, es decir, la felicidad en la vida. Se sabe que no siempre lo proclamado es lo que de hecho se practica, pues, infelizmente, las demandas son ilimitadas y los recursos son limitados.

El Estado está presente en todas partes, no se podría vivir y convivir en sociedad sin la presencia de esa organización social. Ella es una creación cultural humana, se constituye en una entidad formada de un aparato social, jurídico-administrativo para obtener la institucionalización del poder público. Todas las voluntades se concretizan en leyes, que acaban determinando la conducta social de las personas (Dias; Matos, 2012).

En ese sentido, sus funciones son complejas y rigurosas. El Estado crea y mantiene al día un orden jurídico eficaz (legislar), que provee, a través de distintos mecanismos legales, ejecuta los servicios públicos y las necesidades de la comunidad (administrar) y, por fin, resuelve pacíficamente, de acuerdo con la ley, los conflictos de intereses que puedan surgir, decidiendo cual es la norma aplicable (juzgar) (Ídem).

La administración de los negocios del Estado, hecha por el Gobierno, ocurre en todos los niveles de la estructura estatal - federal, estadual y municipal. Todos los niveles de Gobierno actúan en nombre del Estado y constituyen la parte más visible de esa organización, teniendo la capacidad de inducir cambios en el ámbito del aparato estatal.

Con el incremento de la complejidad de las sociedades modernas, que incluyen mayor diversidad de las demandas de la sociedad con el Estado, se hace necesario que ese implemente nuevas acciones en términos de políticas públicas, lo que amplía su necesidad de intervención en la realidad social.

Otro paso para discutir políticas públicas con propiedad es comprender el concepto de público. Público es aquel dominio de la actividad humana considerado necesario para la intervención gubernamental o para la acción común. En ese entorno, el concepto de políticas públicas presupone que hay un área o dominio de la vida que no es privado o individual, sino que está en común con otros (Dias; Matos, 2012).

Entendido de ese modo, el concepto de políticas públicas puede ser formulado como siendo el conjunto de principios, criterios y líneas de acción que garantizan y permiten la gestión del Estado en la solución de los problemas nacionales.

Si se comprende la política como el arte de administrar el bien público, toda política debería ser considerada pública o social. Sin embargo, en las sociedades donde una determinada clase social se apropia de los medios de producción, el Estado también acaba siendo apropiado por esa clase, con objeto de administrar sus intereses económicos.

De este modo, en la sociedad capitalista, el Estado asume la función de impulsar la política económica, teniendo en cuenta la consolidación y la expansión del capital,

favoreciendo así a intereses privados, en detrimento de los intereses de la colectividad, lo que caracteriza la política económica por su carácter anti-social (Saviani, 2007).

Es importante resaltar que, en el conjunto de las políticas públicas, se insiere también la política educacional.

Conceptuando a las Políticas Educativas

Si políticas públicas involucra todo aquello que hace o deja de hacer un Gobierno, políticas públicas educacionales abarcan lo que hace o deja de hacer un Gobierno en educación. Sin embargo, educación es un concepto muy amplio para tratar en políticas educacionales. Eso quiere decir que políticas educacionales son un enfoque más específico del tratamiento de la educación, que en general se aplica a las cuestiones escolares. En otras palabras, se puede decir que las políticas públicas educacionales se refieren a la educación escolar (Azevedo, 2003).

No obstante, se sabe que la educación es algo que va más allá del ambiente escolar. Es todo lo que se aprende socialmente – en la familia, en la iglesia, en la escuela, en el trabajo, en la calle, en el teatro, etc., - resultado de la enseñanza, observación, repetición, reproducción e inculcación. Pero la educación es escolar cuando pasible de delimitación y de intencionalidad de parte de un sistema que es fruto de políticas públicas.

En ese sistema, es imprescindible la existencia de un ambiente intencional y propio del hacer educacional, que es la escuela, funcionando como una comunidad, articulando partes distintas de un proceso complejo: alumnos, profesores, servidores, padres, vecindario y Estado (mientras sociedad política que define al sistema a través de políticas públicas).

Por tanto, políticas públicas educacionales se refieren a las decisiones del Gobierno que tienen incidencia en la educación o en el ambiente escolar mientras ambiente de enseñanza y aprendizaje.

Estudiar las políticas educacionales tiene el intuito de mostrar cómo se operan las relaciones entre el Estado y la Sociedad en la lucha por el reconocimiento de la educación como derecho, en los desafíos de su oferta y organización y en los conflictos decurrentes de la busca por calidad.

Las políticas educacionales se sitúan en el ámbito de las políticas públicas de carácter social y, como tal, no son estáticas, sino dinámicas, es decir, están en constante

transformación. Para comprenderlas, es necesario entender el proyecto político del Estado, en su conjunto y las contradicciones del momento histórico en cuestión (Dias; Matos, 2012).

Las políticas educacionales emanadas del Estado, como cualquier otra política pública, implican en elecciones y decisiones que involucran a individuos, grupos e instituciones y, por tanto, no son fruto de iniciativas abstractas, sino que se construyen en la correlación entre las fuerzas sociales, que se articulan para defender a sus intereses (Azevedo, 2001).

Es mister enfatizar que las políticas educacionales reciben en cualquier tiempo influencia de los organismos internacionales como el FMI, OCDE, BM, entre otros. No hay como negar que el Banco Mundial es determinante e impone un modelo a seguir, aceptado por los gobernantes brasileños de forma consentida, a través de una política de compensación. Soares (1996) dice que

El impacto del Banco Mundial sobre las políticas públicas es inmenso. Es espantoso que la mayor parte de la opinión pública en Brasil no tenga clareza respecto de eso. El Banco no sólo formula condicionalidades que son verdaderos programas de reformas de las políticas públicas, sino asimismo implementa esos programas usando redes de administración de proyectos que funcionan de forma más o menos paralela a la administración pública oficial del Estado brasileño. Se trata de la denominada “asistencia técnica” (Soares, 1996, p.57).

Se puede afirmar que las políticas públicas y las políticas educacionales son acciones emprendidas o no por los Gobiernos que deberían establecer condiciones de igualdad en el convivio social, teniendo por objetivo dar condiciones a que todos pudiesen alcanzar una mejora de la calidad de vida compatible con la dignidad humana.

¿Qué estaría faltando para alcanzar ese ideal? Para este estudio, cabe aquí subrayar, con más énfasis, algunas ideas respecto del mayor influenciador de las políticas públicas en la educación brasileña, que es el Banco Mundial.

Banco Mundial y su interferencia en las Políticas Educacionales

El nombre completo del Banco Mundial² (BM) es Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo. Él fue concebido en la Conferencia de Bretton Woods, en julio de 1944, como instrumento para financiar la reconstrucción de los países destruidos por la Segunda Guerra Mundial, sobre todo los de Europa.

² En este trabajo se utilizará la sigla BM para referir al Banco Mundial.

El BM ejerce profunda influencia en los rumbos del desarrollo mundial. Su importancia hoy se debe no sólo al volumen de préstamos y al alcance de sus áreas de actuación, sino también al carácter estratégico que viene desempeñando en el proceso de reestructuración neoliberal de los países en desarrollo por medio de políticas de ajuste estructural.

Paradójicamente, la propuesta de disminuir la pobreza ideada por el BM no fue cumplida, por el contrario, ha financiado un tipo de desarrollo económico desigual y perverso socialmente, que amplió la pobreza mundial, concentró renta, profundizó la exclusión y destruyó el medio ambiente.

Por tanto, el BM es una institución contradictoria. Sus recursos, la naturaleza de sus objetivos y el alcance de sus acciones son de carácter esencialmente público, pero su práctica es predominantemente la de un gran banco comercial privado. Su lealtad es con el conjunto de los países-miembros, pero en términos reales, el BM siempre lo preside un estadounidense y sus políticas coinciden principalmente con los intereses de los gobiernos y de las élites del mundo industrializado, sobre todo los EEUU. En ese sentido, ¿de qué manera el BM piensa la educación brasileña? ¿En qué medida el BM está realmente preocupado con el progreso y la calidad de la educación?

En primer lugar, los proyectos educacionales del BM fueron hechos por economistas. Por tanto, el énfasis está sobre la relación entre el coste y el beneficio y no sobre la calidad de la instrucción. La regla es disminuir costes y ampliar el alcance de la educación, es decir, atender al mayor número posible de personas.

El pensamiento es extremadamente sencillo. ¿Cuál es el mayor problema en la educación de los países en desarrollo? ¿Es el analfabetismo? Entonces, ese es el problema a combatir.

En ese sentido, las medidas a tomar visan a resolver los problemas de manera superficial, camuflando los verdaderos intereses que son los particulares de los accionistas, es decir, de los países más poderosos que desean conservar y propagar el poder.

En ese contexto, el BM cree que se debe invertir en infraestructura para la educación con libros didácticos y bibliotecas. Un libro didáctico puede instruir a varias personas, por varios años. Una biblioteca bien equipada puede instruir a una ciudad entera. De esa forma, el BM ha financiado la construcción de bibliotecas y la mejora de la calidad de libros didácticos en muchos países en desarrollo. Sin embargo, la mejora es cuestionable: ¿sería una adaptación de los alumnos a los ideales capitalistas, o el aporte de condiciones para que el alumno realmente aprenda con calidad?

En realidad, la mayor preocupación del BM es continuar manteniendo la manipulación e hegemonía del poder. Eso se puede comprobar a partir de ideas como el incremento de alumnos por grupo, sin afectar la calidad de la enseñanza. Defiende que el número de alumnos en cada aula debe ser incrementado. Un profesor que enseña a treinta niños puede (según el BM) enseñar a cincuenta, sin perjuicio de la calidad de la educación, desde que los libros didácticos sean eficientes para la instrucción. Poner a más niños en cada aula significa disminuir costes (con profesores, principalmente) e incrementar beneficios (más niños alfabetizadas) (Coraggio, 2000).

Otro aspecto es que, según el BM, los profesores son los mayores causadores de problemas. Como siempre, los recursos humanos son los principales problemas de una empresa, pues hay cuestiones como el aumento de salarios, huelgas, entre otros entrabes. Siendo así, se debe trabajar para que la educación dependa lo mínimo posible de recursos humanos. De ahí el interés por la inversión en infraestructura. Los profesores no son considerados como prioridad para el BM. Hay, por tanto, el hundimiento de la profesión de profesor, basado en la creencia de que, si bien equipada, cualquier persona puede enseñar a los niños, sin necesidad de mayores calificaciones profesionales (Ídem).

En faz de lo expuesto, ¿por qué es común afirmar que el BM tiene una ideología economicista en su enfoque de la educación? No es porque realiza el análisis necesario de los aspectos económicos del sistema educativo, tampoco porque enfatiza la urgente necesidad de investigar las demandas de recursos humanos requeridos por el nuevo modelo de desarrollo, sino porque hay una serie de cuestiones propias del ámbito de la cultura y de la política formuladas y contestadas usándose la misma teoría y metodología con las que se intenta dar cuenta de una economía de mercado.

Por ese motivo, el BM estableció una relación muy fuerte entre sistema educativo y sistema de mercado, entre escuela y empresa, entre padres y consumidores de servicios, entre relaciones pedagógicas y relaciones de insumo-producto, entre aprendizaje y producto, olvidando aspectos esenciales propios de la realidad educativa (Coraggio, 2000).

Por tanto, el modelo educativo que propone el BM es un modelo esencialmente escolar y un modelo escolar con dos grandes ausencias: los profesores y la pedagogía. Ese modelo está basado en la observación y en la cuantificación, desvalorando los aspectos cualitativos del proceso educativo, es decir, aquello que no se puede medir, se desecha (Moreira, 1999).

En ese entorno, se hace necesario conocer cada vez más las políticas públicas y educacionales para conseguir defender los derechos y concretizar la autonomía del ser humano.

El tema de la primera infancia viene recibiendo realce creciente en la agenda internacional. El reciente *Dakar framework for action*, propuesto en el Foro Mundial de Educación para Todos adoptó, como primera meta, expandir y mejorar el cuidado y la educación de la primera infancia, de modo integrado, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos (Unesco, 2000). La primera infancia está vista ahora como momento privilegiado para intervención, porque los niños pequeños son considerados maleables y susceptibles a la influencia externa. El argumento de que el cerebro se desarrolla con más intensidad en los primeros años de vida hace que cualquier programa que vise al desarrollo cerebral sea evaluado positivamente.

La Educación Infantil viene ocupando espacio en la agenda del BM, desde los años noventa, monitoreada por la visión economicista que fundamenta sus políticas globales, sectoriales, especialmente las políticas educacionales, pautada en preceptos económicos y en la reducción de los gastos públicos, incorporada como componente de los proyectos financiados, muchas veces a través de programas alternativos informales de bajo coste. En el próximo ítem se abordará la atención de las políticas públicas a la educación infantil.

CAPÍTULO II

Políticas Públicas para la Educación Infantil

La historia de la atención en instituciones de Educación Infantil en Brasil es relativamente reciente. Si bien hace poco más de cien años ocurrieron iniciativas en este campo, fue en las últimas décadas que la atención al niño pequeño en guarderías y preescuelas presentó un significativo aumento. Los principales factores que contribuyeron para la busca de ese servicio han sido: los fenómenos de la urbanización y de la industrialización, los cambios en la organización familiar, la participación de la mujer en el mercado de trabajo, además de la legislación internacional, como la Declaración Universal de los Derechos del Niño de 1959 y la Convención Mundial de los Derechos del Niño de 1989, que señalan para la garantía del acceso a la educación en los primeros años de vida (Macêdo; Dias, 2011).

Acompañando las tendencias internacionales y nacionales, a ejemplo de los movimientos sociales por los derechos del niño, la promulgación de la Constitución de 1988 representó un avance para la sociedad civil brasileña, teniendo en cuenta que a partir de ahí los niños pasaron a tener su ciudadanía garantizada. Además, la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (Ley n. 9394/96) garantizó a la Educación Infantil un nuevo status: primera etapa de la Educación Básica (Ídem).

La obligatoriedad tratada en la Constitución Federal y en la LDB/96, en lo que atañe a la oferta de esa etapa educativa, exige un ensanchamiento del papel del Estado desde el punto de vista de las políticas públicas, porque las configuraciones sociales que implican en la inserción de la mujer en el contexto más amplio de la sociedad y sus repercusiones en el ámbito familiar, principalmente en el cuidado y en la educación de los hijos, imponen una acción conjunta entre las familias y la esfera pública estatal (Macêdo; Dias, 2011).

Sin embargo, a pesar de que la promulgación de la Constitución Federal de 1988 visualice al niño como un sujeto de derechos, cabe a la sociedad civil, al poder público y a la familia además de respetar, garantizar que esos derechos sean efectuados en la práctica.

La Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB), aprobada en 1996 (Ley n. 9.394/96), reafirma ese derecho dispuesto en la Constitución Federal, estableciendo como finalidad el desarrollo integral del niño en sus aspectos cognitivo, afectivo, físico y social, complementando la acción de la familia.

El papel principal de la educación infantil pasa a ser cuidar/educar de forma integrada, lo que demanda políticas públicas que posibiliten la ampliación del acceso y atención con

calidad, para que ocurra la garantía de los derechos de miles de niños brasileños de los cero a cinco años de edad.

Las políticas de Educación Infantil y las alternativas de formación docente vienen ocupando cada vez más los debates educacionales. El reconocimiento de ese derecho afirmado en la Constitución de 1988, en el Estatuto del Niño y del Adolescente y en la LDB de 1996 está explícito en las Directrices Curriculares para la Educación Infantil (DCEI) y en el Plan Nacional de Educación (PNE). No se puede negar que las políticas públicas educacionales están cada vez más invirtiendo en la Educación Infantil, sin embargo, no se debe ser tan utópico a punto de creer que no se tiene nada más para avanzar y mejorar.

Con relación a la calidad de los servicios prestados a la población de cero a cinco años de edad, hasta el 2007 los sistemas municipales no tenían recursos vinculados para mantener adecuadamente y ampliar la Educación Infantil, ya que el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valoración del Magisterio (FUNDEF) atendía tan sólo a la Enseñanza Fundamental. Así, con algunas excepciones, no hubo una mejora en la atención, sobre todo en lo que atañe a las guarderías, excepto un simple cambio de sistema/órgano. En ese caso, las guarderías continuaron funcionando en Brasil de forma precaria, principalmente en las regiones más pobres del país, donde la gran mayoría de los municipios sobrevive de recursos federales, como el Fondo de Participación de los Municipios.

De esta manera, es importante que la sociedad organizada ejerza su papel y exija de los gestores públicos, en especial del Gobierno Federal, la ampliación de recursos de forma substancial para esa etapa de la enseñanza, como resalta Ximenes (2009, p. 25):

Por tanto, es necesario un cambio radical en la postura del gobierno federal, que debe asumir su responsabilidad con el sector, ampliando substancialmente sus inversiones. La inclusión de las guarderías en el Fundeb, obtenida por la movilización de los movimientos de defensa del derecho a la educación junto al Congreso Nacional representa la primera iniciativa en ese sentido. Sin embargo, teniendo en cuenta el enorme desfase acumulado, debe ser tomada como prioridad la ampliación de las políticas federales de inversión, con la construcción de equipamientos, y valoración y formación de los profesionales de la educación infantil.

Uno de los avances importantes en ese sentido fue la aprobación de la política del FUNDEB para la financiación de la educación, especialmente en lo que se refiere a la Educación Infantil, pues hasta entonces, a pesar de estar legalmente reconocida como primera etapa de la educación básica, no había recursos vinculados para su mantenimiento.

A pesar de amplia base legal, fruto de intensas presiones de la sociedad civil organizada, las políticas públicas para la educación infantil, especialmente para niños de cero a tres años, todavía se caracterizan por su fragilidad y precariedad. Para Dias (2005, p.27), “la educación infantil en Brasil aún carece de una política nacional que vise a garantizar la atención de las necesidades de los niños que integre acciones de cuidado y educación [...]”.

En los años de 1970, las políticas educacionales para la educación de cero a seis años defendían la educación compensatoria, que consistía en abrir espacio sólo para niños carentes, con dificultades lingüísticas o desfase afectivo, recibiendo el rótulo de salvadora de todos los problemas relacionados con el fracaso escolar.

El cuestionamiento y la busca de alternativas críticas ha significado, de un lado, el fortalecimiento de una visión de los niños como creadores de cultura y producidos en la cultura, y de otro, ha subsidiado la concretización de tendencias para la Educación Infantil que buscan valorar el saber que los pequeños traen desde su medio sociocultural de origen. Por tanto, se ha avanzado en el campo teórico, así como en las luchas por cambios y mejoras en la Educación Infantil.

Un gran salto fue la creación de la Coordinación de Educación Preescolar (MEC/COEPRE) dándose más énfasis al preescolar y a la preescuela, pasando entonces a visualizarla como una necesidad, incluso sin la garantía de ningún recurso financiero que apoyase esa propuesta. Con el Programa Nacional de Educación Preescolar, lanzado en 1981, el Ministerio de la Educación (MEC) implementó acciones de expansión de la atención a los niños con coste bajo, defendiendo una preescuela con objetivos imprecisos. Sin embargo, tal iniciativa no fue bien entendida por las personas, en la medida que proporcionó mayor oferta, con bajo coste y baja calidad.

En los años de 1980 a 1990, bajo nueva gestión, el MEC pasó a dar nuevo enfoque para la educación, trayendo a la luz la cuestión de la calidad. Los movimientos sociales tuvieron papel fundamental, pues conquistaron el reconocimiento, en la Constitución de 1988, del derecho a la educación de los niños de cero a seis años y el deber del Estado de ofrecer guarderías y preescuelas para hacer realidad ese derecho, reafirmado en el Estatuto del Niño y del Adolescente de 1990 y en la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, de 1996.

El escenario de la busca por calidad está expreso en la cita:

Sin embargo, en lo que atañe a las políticas educacionales, para consolidar el derecho y ampliar la oferta con calidad, muchos desafíos se colocan en pauta:

ausencia de financiación de la educación infantil y las luchas por su inclusión en el FUNDEB, la organización de los sistemas municipales, la necesidad de que las políticas de educación infantil se articulen con políticas sociales, la formación de los profesionales de la educación infantil y los problemas relativos a la carrera, las acciones y presiones de agencias internacionales, las precarias condiciones de las guarderías comunitarias no transferidas para las redes municipales de educación (Kramer, 2002, p.58).

La Constitución Federal de 1988, hasta hace poco tiempo, no establecía la edad escolar obligatoria, sólo determinaba la obligatoriedad de la Enseñanza Fundamental. Por tanto, la única etapa de la Educación Básica que, constitucionalmente, tenía carácter obligatorio era la Enseñanza Fundamental. Las demás etapas de la Educación Básica: Educación Infantil y Enseñanza Media, a pesar de garantizadas como un derecho de todo ciudadano y un deber del Poder Público, no poseían carácter compulsorio.

Se sabe que la carencia de vacantes para la educación infantil y la garantía de la calidad de esa oferta son dos grandes desafíos que se enfrenta en el escenario actual de la educación brasileña.

En ese sentido, con el intuito de ampliar la escolaridad y garantizar que todos los niños a partir de los cuatro años estén en la escuela, el legislador alteró el texto constitucional y así fue promulgada, en noviembre de 2009, la Enmienda Constitucional n. 59, que, entre otras cosas, alteró el art. 208 de la Constitución Federal, volviendo obligatoria la Educación Básica de los cuatro a los 17 años de edad a partir de la Ley n. 12.796 del 04 de abril de 2013.

Cabe en ese momento una problematización, enfocando la Ley n. 12.796/2013 que hace compulsoria la matrícula a partir de los cuatro años, resaltando que ese estudio posee un carácter preliminar ante la novedad de la legislación en relieve.

Adviento de la Ley n. 12.796/2013: Educación Infantil como obligatoriedad: ¿solución para garantizar la calidad?

La Ley n. 12.796/2013 altera la Ley n. 9.394, del 20 de diciembre de 1996, que establece las directrices y bases de la educación nacional y que dispone sobre la formación de los profesionales de la educación y da otras providencias. En el artículo 4º, párrafo primero, hubo una alteración y donde constaba Educación Básica obligatoria a partir de los seis años de edad, es decir, cuando el niño ingresaba en la Enseñanza Fundamental, ahora consta, “educación básica obligatoria y gratuita de los 4 (cuatro) a los 17 (diecisiete) años de edad”, volviendo a la Educación Infantil obligatoria a partir de los cuatro años.

Como es posible constatar, en la evolución constitucional del derecho a la educación, las normas reguladoras han abandonado el carácter programático para ganar efectividad como derecho público subjetivo. Dejaron de ser meros enunciados contemplativos para transformarse en directrices a las que debe seguir el Poder Público, bajo pena de su responsabilización (Cury, 2010).

Así, la afirmación de que la educación es un derecho de todos, tan sólo puede ser entendida dentro del contexto actual y no más como un enunciado de baja efectividad social y jurídica, sino como una regla que garantice, concretamente, escuela para todos. De esa situación proviene que se pasara a ver la educación tanto como un derecho, como un deber para con la administración pública y el ciudadano. Sin duda, todos esos cambios reflejan sobre el poder público, la familia y la sociedad.

A partir de la nueva legislación, el poder público debe ofrecer escuela para todos – Educación Básica obligatoria y gratuita de los 04 a los 17 años de edad, garantizando, incluso, su oferta gratuita a todos aquellos que a ella no han tenido acceso en la edad apropiada. En caso de que no ofrezca o la ofrezca de forma irregular, la Ley asegura que cualquier ciudadano, grupo de ciudadanos, asociación comunitaria, organización sindical, entidad de clase u otra legalmente constituida, y asimismo el Ministerio Público puedan accionar al poder público para exigirlo. Esa situación desvela lo que viene a ser derecho público subjetivo: el poder de exigir un derecho previsto en la Ley.

Sin embargo, en Brasil no siempre la realidad corresponde a lo que determina la Ley. Aun así, ya es un paso significativo cuando la legislación se comienza a preocupar con las cuestiones educacionales.

En esa óptica, el Estatuto del Niño y del Adolescente también es taxativo en garantizar el derecho de acción para la efectividad del derecho a la educación. El art. 54, § 1º y 2º establece que el acceso a la enseñanza obligatoria y gratuita es derecho público subjetivo y que el no ofrecimiento o su oferta irregular importa responsabilidad de la autoridad competente. Esa norma fue reglamentada en el artículo 208 y siguientes del Estatuto del Niño y del Adolescente, que aclara los legitimados para el ingreso de la acción y la posibilidad de utilizarse toda y cualquier acción judicial para obtener la necesaria protección jurisdiccional.

Vale subrayar que esas acciones se pueden direccionar tanto por la falta del ofrecimiento de la educación obligatoria (de los 4 a los 17 años) como por su oferta irregular (ejemplo: escuelas en número insuficiente, falta de profesores, de material escolar, educación de baja calidad, entre otras hipótesis). En ese sentido, se entra en un aspecto complejo,

discutido a continuación durante el trabajo, que es la cuestión de la calidad ofrecida en las instituciones infantiles a partir de la expansión de vacantes en ese nivel de enseñanza.

La cuestión del deber de la administración pública no se limita a la enseñanza obligatoria y el derecho público subjetivo está ampliado por fuerza de ley. Efectivamente, desde el momento en que la legislación ha asignado otros deberes al Estado con relación a la educación, deberán ellos ser debidamente atendidos bajo pena de legitimar uso de acción judicial. Ejemplo típico de esa cuestión se refiere a las guarderías. Esa modalidad educacional no es obligatoria, pero la Constitución estableció en el artículo 206 el deber del Estado de ofrecerla regularmente. Así, a partir del momento en que hay interés en el ingreso de un niño a la guardería, deberá el Estado ofrecer la vacante, bajo pena de ser accionado judicialmente, pues en ese momento el derecho a la guardería asume el *status* de derecho público subjetivo.

Hasta el momento, los reflejos de esa obligatoriedad escolar fueron analizados en el aspecto civil, en sentido de garantizar la educación obligatoria bajo pena de ingresar con acción judicial para buscar su efectividad. Sin embargo, los reflejos son más amplios. De esa forma, señala el artículo 5º, § 4º de la Ley de Directrices y Bases (LDB) de la educación brasileña: “Comprobada la negligencia de la autoridad competente para garantizar el ofrecimiento de la enseñanza obligatoria, podrá ella ser imputada por crimen de responsabilidad” (Brasil, 1996).

En ese sentido, el primer gran desafío es democratizar y universalizar el acceso, basado en la concepción de Educación Infantil construida en los últimos 30 años en Brasil, corrigiendo distorsiones y atenuando desigualdades. Tener preescuela para todos ya era meta del Plan Nacional de Educación, desde 2001, pero, ¿cómo garantizarla con la calidad necesaria para respetar y efectuar los derechos de los niños de 0 a 5 años de edad a la educación? Seguramente, ello implica garantizar la financiación, de acuerdo con el Coste Alumno-Calidad (CAQ) y establecer políticas de formación y valoración de los profesionales de la educación, constituyéndose otros retos a enfrentar.

En Brasil, como en muchos países, la atención a la infancia tuvo su inicio marcado por la idea de asistencialismo. La atención a esa etapa estaba vinculada a las asociaciones filantrópicas o a los órganos de asistencia y bienestar social, y no tenía relación con los órganos educacionales. Los servicios prestados por las instituciones de atención al niño de 0 a 6 años de edad, destinados a la población de renta más baja, estaban enmarcados por la precariedad.

En lo que atañe a la atención en guarderías, hoy denominadas Escuelas de Educación Infantil, su inicio ocurre a partir no sólo de iniciativas del Poder Público, sino también de las propias comunidades, principalmente las instituciones comunitarias, filantrópicas y asistenciales. Esas instituciones privadas recibieron subvenciones públicas, razón por la cual el Estado, o su ausencia en la oferta de esa política, aparece, desde siempre, como inductor de la proliferación de convenios entre la esfera pública y la privada. Ese formato de oferta implicaba en la total ausencia de atención pública al grupo etario o en la coexistencia de instituciones públicas y privadas sin fines lucrativos subvencionadas por recursos públicos. Se destaca, asimismo, la vigencia de guarderías privadas particulares financiadas exclusivamente por las familias (Borghi; Adrião; Arelaro, 2009).

A partir de la Constitución Federal de 1988 (CF 88) se concibe la Educación Infantil como un deber del Estado y un derecho de todos los niños de 0 a 6 años³, fruto de los avances científicos de la teoría educacional y de los movimientos sociales.

La obligatoriedad de la enseñanza siempre ha sido un tema demandante de grandes estudios y controversias, pues la necesidad social y económica impone a la población un mínimo de conocimiento obligatorio a la vez que se establecen límites a la libertad individual.

De otra parte, se pasó a reconocer la educación como un derecho fundamental (derecho humano) advenido de la positivación de ese derecho, con implicación en la cuestión de la obligatoriedad de la enseñanza. El acceso a la enseñanza se vuelve una exigencia para cuya efectuar los dispositivos legales positivados son un instrumento para garantizar su oferta.

Evidentemente, el acceso a las etapas de enseñanza es condición de posibilidad para la exigencia de la calidad del servicio. Proviene de esa situación que, ya en el siglo XVIII, aparece la idea de la enseñanza como un derecho de todos los ciudadanos y un deber del Estado (Marshall, 1967).

La positivación del derecho a la educación fue asumiendo el carácter de universalidad, siendo que, hasta entonces, estaba organizada para atender a una determinada parcela de la comunidad, pasando a ser reconocida como un derecho de todos. Esa situación implicó en la discusión de la obligatoriedad de la enseñanza, tanto en el campo del derecho como en el campo educacional. En otros términos, se está discutiendo la obligatoriedad tanto en el

³ Según la Ley n. 11.114, del 16 de mayo de 2005 y, posteriormente, la Ley n. 11.274, del 6 de febrero de 2006, la Educación Infantil no más atenderá a los niños con seis años de edad, como preveía el texto original de la Ley n. 9.394 /96 (LDB). A partir de ahora la Educación Infantil atenderá a los niños entre cero y cinco años, pasando a ser matrícula obligatoria en la Enseñanza Fundamental a partir de los seis años.

aspecto pedagógico como en la garantía del derecho a la educación, pues es un problema que afecta a los educadores y a los juristas, no limitándose a un campo específico (Cury, 2010).

En Brasil, dicha obligatoriedad de la enseñanza ha aumentado, ultrapasó la obligatoriedad de enseñanza primaria, en 1934, elevó el número de años y determinó grupos de edades. Cambios legales determinaron la elevación de la Enseñanza Fundamental para casi toda la Educación Básica, implicando en iniciativas públicas y acciones pedagógicas, con apoyo legal para su efectiva implementación. De esa sistemática proviene la necesidad de que se analice la responsabilidad por oferta de enseñanza obligatoria y, por otro lado, la responsabilidad de los alumnos y padres en cuanto a la frecuencia.

Sin embargo, esa propuesta está produciendo muchas discusiones respecto de sus aspectos positivos y negativos. La nueva Ley constituye un avance si pensamos en la cuestión de la universalización de la educación, pero, ¿dónde está el derecho de la familia de optar por matricular a sus hijos a los 4 años o de participar en su educación en casa? ¿En qué medida esa obligatoriedad legal impactará en la oferta de vacantes en la Educación Infantil? ¿Hasta qué punto el incremento de la oferta estará siendo correspondido por la calidad en la oferta? ¿El Poder Público está preparado para recibir un número mayor de alumnos en las escuelas públicas?

A partir de este trabajo, se pretendió discutir algunos desafíos en la implementación de la obligatoriedad escolar en la Educación Infantil para niños a partir de 4 años de edad, revelando características de la organización de los sistemas de enseñanza.

En la organización de sus sistemas de enseñanza, los Estados y los Municipios definirán formas de colaboración, de modo a asegurar la universalización de la enseñanza obligatoria (BRASIL. Constitución Federal, 1988, art. 211 § 4º). La complejidad de cumplimiento de la Ley n. 12.796/2013 exige que se aplique el régimen de colaboración según la Constitución Federal.

A continuación, se evidencian apuntes sobre el régimen de colaboración en el Estado de Rio Grande do Sul, el que ha posibilitado que la gran mayoría de los niños de preescolar (4 y 5 años) estén matriculados y frecuentando regularmente las clases en la Educación Infantil.

Régimen de colaboración intergubernamental vigente en el Estado de Rio Grande do Sul

El régimen de colaboración es un mecanismo de relación entre los sistemas de enseñanza, de ahí que sea imprescindible discurrir sobre la esencialidad de esa relación en pro

de la mejora de la calidad de la enseñanza. Se entiende por sistema de enseñanza el conjunto de escuelas de todas las redes enganchadas a una dependencia administrativa.

Por tanto, el régimen de colaboración se caracteriza como forma de articulación que poseen los sistemas de enseñanza, dentro de su autonomía normativa, para armonizar las legislaciones y normas que se establecerán para la organización de la educación. Es primordial, para su efectividad, que tanto el Estado como los Municipios ejerzan la autonomía legislativa que les fue concedida en el campo educacional, bajo pena de mantenimiento de la verticalización de las reglas (imposición) con consecuente subordinación.

En la experiencia de Rio Grande do Sul, el régimen de colaboración se fortaleció, inicialmente, entre los propios municipios, sean pequeños, medianos o grandes, en ámbito regional y estadual, por medio del trabajo conjunto y del intercambio de experiencias en los espacios organizados de las entidades que los congregan.

Inicialmente, se recurre a Werle (2006) para desvendar los sentidos de los términos: Régimen viene del latín *regimen*, que significa acción de guiar, de gobierno, dirección. Régimen significa modo de administrar; regla o sistema, reglamento. Colaborar implica trabajar en la misma faena, cooperar, interaccionar con otros.

Luce y Farenzena (2007) sostienen que la Carta Constitucional, al establecer el régimen de colaboración como criterio para la relación entre las esferas del Poder Público en el sector educacional, adoptó una propuesta concreta para la realización, en nivel político y administrativo, del concepto fundamental de República Federativa. Interpretando el art. 211 (CF, 1988), explicita claramente quienes son los protagonistas de esa nueva forma de relación establecida:

El régimen de colaboración entre la Unión, los estados y los municipios reconoce que las tres instancias son bastante competentes para las decisiones y las acciones que visan al mantenimiento y al desarrollo de la enseñanza. Es decir, son aparceros inseparables para planear y responsabilizarse por la oferta de una educación pública de calidad a todos los ciudadanos (Luce y Farenzena, 2007, p. 36).

Muchos estudiosos de la temática de la colaboración señalan la gestión como un importante mecanismo para democratizar. El régimen de colaboración, fundado en el principio de la gestión democrática, requiere de los gobernantes, madurez personal y política para ubicar los programas personales y partidarios en el conjunto de las propuestas de la sociedad. De esta manera, requiere el desarrollo de habilidades para proponer, oír y negociar, así como asumir, con responsabilidad, la totalidad acordada entre las partes, haciendo su parte (Luce; Farenzena, 2007).

El actual ordenamiento constitucional altera substancialmente la tradicional relación entre las entidades federadas. Cury (2000) subraya que, de un modelo jerárquico y dualista en el que la Unión era superior a los Estados y éstos superiores a los Municipios, se pasó a un modelo de colaboración recíproca, descentralizado y con distribución de competencias. Eso significó, en las relaciones políticas, una nueva estructura institucional cooperativa.

El régimen de colaboración, observa Fleck (1998), es un tipo de argamasa que consolida la construcción del edificio de la educación nacional. Por eso, es responsabilidad de cada esfera pública contribuir para el avance de ese proceso, tomar iniciativas que viabilicen el planeamiento integrado, promover una negociación que respete la autonomía de los aparceros y cumplir su parte en los acuerdos establecidos. La actuación independiente u omisa de una de las instancias puede comprometer la armonía del conjunto. Efectivamente, para Luce y Farenzena (2007), el régimen de colaboración requiere una acción permanente, a ser realizada en común, que no puede ser entendida y practicada de forma eventual y episódica, dependiendo de la voluntad o interés de una de las partes.

La LDB (Ley n. 9.394/96, art. 8º) reitera el reglamento constitucional en cuanto al régimen de colaboración entre los respectivos sistemas de enseñanza, mientras el Plan Nacional de Educación (PNE) (Ley 13005/14) prescribe el perfeccionamiento de ese régimen, según la meta 15:

garantizar, en régimen de colaboración entre la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el plazo de 1 (un) año de vigencia de este PNE, política nacional de formación de los profesionales de la educación de que tratan los incisos I, II y III del caput del art. 61 de la Ley n. 9.394, del 20 de diciembre de 1996, asegurando que todos los profesores y las profesoras de la educación básica posean formación específica de nivel superior, obtenida en curso de licenciatura en el campo de conocimiento en el que actúan (Brasil, 2014).

Las cuestiones analizadas permiten concluir que los constituyentes brasileños optaron por una división de trabajo compartida entre las entidades federadas, en el sector educacional. De otra parte, la complejidad del federalismo la destacan la mayoría de los autores, con énfasis en la federación brasileña, caracterizada, según Souza (2005), por las distintas capacidades de los gobiernos subnacionales para implementar políticas públicas, puesto que existen enormes desigualdades financieras, técnicas y de gestión. Otro entrabe, ya analizado, está en la ausencia de mecanismos constitucionales e institucionales que estimulen la cooperación, volviendo competitivo el modelo.

A pesar de esas dificultades, existen políticas públicas siendo ejecutadas, particularmente en los campos de la educación y de la salud, mediante el reparto de recursos

federales, estatales y municipales y de directrices pactadas entre los gobiernos de las distintas esferas. En el Rio Grande do Sul, se han identificado algunas experiencias exitosas, especialmente en el ámbito de las relaciones intermunicipales, así como iniciativas innovadoras en la institución de mecanismos de relación entre el Estado y sus municipios. Esas experiencias demandan acompañamiento de los investigadores, especialmente en cuanto a su continuidad en la transición de los gobiernos y de las direcciones de las entidades que las implementaron.

La revisión teórica evidencia que el régimen de colaboración es un modelo propuesto por la Constitución brasileña como estrategia potencialmente viable para la organización de los sistemas de enseñanza de la realidad federativa, desde que se implementen algunos requisitos básicos.

En ese caso, el régimen de colaboración puede ser una posibilidad para la garantía de mayor calidad en la educación ofrecida en las escuelas. Ese régimen es fundamental para viabilizar la ampliación del acceso a la escuela.

A continuación, se señalan algunas aproximaciones conceptuales acerca de la calidad en la educación. Se habla mucho de calidad en los días de hoy, pero se sabe que ese es un concepto muy subjetivo y complejo. Por tanto, ¿cómo definirlo?

CAPÍTULO III

La cuestión de la calidad: ¿es posible definirla?

La discusión sobre la calidad de la educación para niños de 0 a 5 años de edad, ofrecida en las instituciones de Educación Infantil ha adquirido mayor relieve a partir de la década de 1990, acompañando los cambios políticos y legales traídos con la redemocratización del país (Campos; Fullgraf; Wiggers, 2006).

El fin de la década de 1970 y la década de 1980 fueron marcados por distintas movilizaciones de la sociedad civil que demandaban la extensión del derecho a la educación para los niños pequeños: movimientos de barrio y sindicatos en las grandes ciudades luchaban por acceso a las guarderías, grupos de profesionales y especialistas de la educación se movilizaban en sentido de proponer nuevas directrices legales, intendencias buscaban dar respuesta a la demanda creciente por guarderías y preesuelas, creando y/o ampliando la atención (Ídem).

En ámbito de los movimientos sociales, la demanda por guarderías estaba vista en la perspectiva del derecho de la madre trabajadora. En otro espacio de movilización, los movimientos por la defensa de los derechos de niños y adolescentes luchaban principalmente por la atención a los niños de familias consideradas en situación de riesgo.

La calidad de la educación ofrecida en las instituciones de Educación Infantil fue relegada a segundo plano en ese período. La ampliación de la atención en guarderías se dio principalmente por medio del repase de recursos públicos a entidades filantrópicas y/o comunitarias, que a menudo operaban en condiciones precarias; preesuelas municipales incrementaron la oferta, muchas veces poniendo mayor número de niños por grupo y/o desdoblado el número de turnos de funcionamiento diario.

La preocupación con la baja calidad de la atención fue creciendo al paso que surgieron los primeros estudios sobre las condiciones de funcionamiento de esas instituciones, principalmente guarderías vinculadas a los órganos de bienestar social. Estos estudios revelaron las precarias condiciones de los predios y equipamientos, la falta de materiales pedagógicos, la baja escolaridad, la falta de formación de los educadores, la ausencia de proyectos pedagógicos y las dificultades de comunicación con las familias.

Esa preocupación trajo al niño al centro de las discusiones. Se percibía necesario basar la atención en el respeto a los derechos del niño, en primer lugar, para que fuese posible mostrar a los legisladores y administradores la importancia de la garantía de un estándar

mínimo de calidad para guarderías y preesuelas. Principalmente en el ámbito de la actuación de grupos ligados a la universidad y a los profesionales de la educación se formularon los principios que albergaba la nueva Constitución Federal de 1988 y que, en gran parte, los mantuvo la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional – LDB, de 1996.

El principal cambio fue la definición de la Educación Infantil como primera etapa de la Educación Básica (compuesta también de la Enseñanza Fundamental obligatoria de nueve años y Enseñanza Media), lo que significó, en la práctica, la exigencia de que intendencias y otras instancias gubernamentales transfiriesen al ámbito de los órganos de educación la responsabilidad de las redes de guarderías.

El segundo aspecto importante de esas reformas fue la exigencia de formación previa para profesores y educadores de niños pequeños, preferentemente en nivel superior, pero admitiéndose aún el Curso de Magisterio⁴ en nivel de secundaria.

En esa asertiva y, principalmente desde la década de 1980, cuando el discurso de la calidad se difundió ampliamente, se ha observado que, en el campo de la primera infancia, se iniciaban algunos esfuerzos para transformar las escuelas infantiles en espacios que ofrecían además del cuidado una educación pautada en principios teóricos y metodológicos, con profesionales capacitados específicos a esa modalidad de enseñanza, sumándose al creciente interés en definir y medir la calidad - tarea designada a especialistas, investigadores, evaluadores.

Partiéndose de esa premisa, países miembros de la UNESCO, como Brasil, asumieron diez años después de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje), en Dakar, en el año de 2000, el compromiso por la “Educación para Todos” en paralelo al Plan Nacional de Educación - PNE, que establece metas a través de planes municipales y estatales para ser cumplidos a cada diez años, con vistas a rellenar lagunas y déficits, no tan sólo en términos cuantitativos, sino también cualitativos en lo que atañe a la educación.

El comienzo del nuevo siglo da continuidad a ese proceso de cambios desencadenado por las reformas de la década anterior. Es un periodo de ajustes y adaptaciones, que aún enfrenta grandes dificultades para obtener las deseadas mejoras de calidad.

Paralelamente a esos esfuerzos, el debate sobre el Plan Nacional de Educación – PNE – se desarrollaba en las organizaciones de la sociedad civil y en el Congreso Nacional (Didonet,

⁴ Nota de la traductora: en Brasil, el Curso de Magisterio, en nivel de secundaria, con duración de tres años de clases y seis meses de práctica, prepara a maestros y maestras para actuar en los cuatro primeros años de la Enseñanza Fundamental.

2001). El nuevo Plan aprobado en 2014, prevé como meta “mantener y ampliar, en régimen de colaboración y respetadas las normas de accesibilidad, programa nacional de construcción y reestructuración de escuelas, así como de adquisición de equipamientos, visando a la expansión y a la mejora de la red física de escuelas públicas de educación infantil”.

El antiguo Plan Nacional de Educación ya definía metas de expansión de la atención para guarderías y preescuelas en nivel nacional. Sin embargo, la aprobación del sistema de financiamiento de la educación en la época, el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valoración del Magisterio – FUNDEF –, implantado en el país a partir de 1998, no confirió prioridad a la expansión de la Educación Infantil (Guimarães; Pinto, 2001).

De esa forma, las directrices legales que se presentaban y señalaban hacia mejoras en la calidad de la atención no pudieron ser traducidas en efectivas medidas prácticas en la escala necesaria. La distancia entre la legislación y la realidad estaba presente en parte de la educación infantil en el país.

En ese contexto, las movilizaciones de la sociedad civil, ahora articuladas en los Foros de Educación Infantil locales y en el Movimiento Interforos de Educación Infantil de Brasil – MIEIB – en ámbito nacional, cumplen importante papel, actuando en sentido de convertir en realidad lo conquistado en ley.

En una investigación evaluadora de la Educación Infantil hecha en Brasil, relacionada con el debate sobre la calidad de los servicios educacionales ofrecidos a los niños pequeños en ámbito internacional, resultó comprobado que una Educación Infantil de calidad impacta el desarrollo de los niños a largo plazo, posibilitando resultados positivos en términos educacionales, pudiendo disminuir tasas de reprobación y evasión. En ese sentido, el estudio muestra que asistir a la preescuela genera diferencia y, más importante que ello, la calidad de la preescuela tiene una distinción todavía más grande. En esa perspectiva, Campos (2010) también resalta:

...teniendo en cuenta tan sólo la variabilidad de la preescuela, la calidad explica las diferencias entre los alumnos en los resultados de la *Provinha Brasil*⁵. Así, se puede

⁵ Nota de la traductora: La Evaluación de la Alfabetización Infantil – *Provinha Brasil* es una evaluación diagnóstica que visa a investigar el desarrollo de las habilidades relativas a la alfabetización y al letramiento en Lengua Portuguesa y Matemáticas, desarrolladas por los niños matriculados en el 2º año de la enseñanza fundamental de las escuelas públicas brasileñas. Aplicada dos veces al año (comienzo y fin), la evaluación está dirigida a los alumnos que pasaron por al menos un año escolar dedicado al proceso de alfabetización. La aplicación en periodos distintos posibilita la realización de un diagnóstico más preciso que permite conocer lo que fue agregado al aprendizaje de los niños, en términos de habilidades de lectura y de matemáticas. Más informaciones en: <http://portal.inep.gov.br/web/provinha-brasil>

concluir que la calidad de la preescuela es responsable del 2% de las distinciones entre los resultados de los alumnos (Campo, 2010).

Cabe resaltar que juzgar la calidad de los servicios de preescuela es desafiador porque hay distintas visiones de lo que se entiende por calidad.

La perspectiva moderna propende a asumir que la calidad es inherente, objetiva y absoluta. En esa visión, especialistas determinan estándares según una métrica prescrita y después evalúan la calidad siguiendo los criterios predeterminados.

Sin embargo, otra perspectiva emergente, nombrada pos-moderna, asume camino diferente, sugiriendo que las verdades son múltiples y mutables en un mundo crecientemente diverso, incierto y mutante (Moss, 1994).

En ese caso, en dicho mundo no es aconsejable tampoco apropiado establecer definiciones de calidad finitas, universales y estáticas. Es necesario averiguar el contexto en que se empleará la definición de calidad. Son muchos los factores que influyen en la calidad educacional. El concepto de calidad debe incluir la disponibilidad de recursos materiales y humanos, la efectucción de la gestión educacional, organizacional y administrativa, el proceso educacional, las relaciones con familias y comunidad, así como cuestiones de salud, higiene y seguridad.

Algunas variables como el tamaño de los grupos, razón adulto-niño y formación de los educadores son de gran importancia. El modo como enseña el profesor, la manera como realiza las interacciones con los niños, también influyen mucho la cuestión de la calidad, pues los niños se sienten felices y realizados, aprendiendo con mayor eficacia, tienen mejor desempeño en exámenes estandarizados cognitivos y de lenguaje, “en contraste, la baja calidad del proceso parece predecir mayores problemas de comportamiento” (Vandell; Wolfe, 2000).

En la Educación Infantil, se puede pensar el sistema como constituido de dos partes principales: la primera incluye los programas que ofrecen directamente los servicios a los niños y sus familias (Kagan; Cohen, 1997). En su mayoría, las políticas públicas focalizan casi exclusivamente programas de oferta de esos servicios. Pensar en sistema implica pensar que, además de los programas, se deberá constituir una infraestructura de apoyo a los programas. La segunda es la infraestructura, elemento esencial que promueve y garantiza gran parte de la calidad.

Hay muchos factores que influyen en la cuestión de la construcción del concepto de calidad educacional. Existen las variables endógenas que son las que hacen parte directamente

en el proceso de enseñanza y aprendizaje como, por ejemplo, la estructura física de las escuelas y los recursos y materiales ofrecidos, así como existen las variables exógenas, aquellas con variables externas al día a día, pero que influyen directamente en la calidad de la educación, como, por ejemplo, la formación de los profesores, la financiación, la media y la legislación.

Miguel Antonio Zabalza (1998) establece diez aspectos-clave de una educación infantil de calidad, afirmando que no existen verdades absolutas y que todo puede y debe ser discutido. Para él, los diez aspectos-clave son:

1) organización de los espacios; 2) equilibrio entre iniciativa infantil y trabajo dirigido al momento de planear y desarrollar las actividades; 3) atención privilegiada a los aspectos emocionales; 4) utilización de un lenguaje enriquecedor; 5) diferenciación de actividades para abordar todas las dimensiones del desarrollo y todas las capacidades; 6) rutinas estables; 7) materiales diversificados y polivalentes; 8) atención individualizada a cada niño; 9) sistemas de evaluación, apuntes, etc., que permitan el acompañamiento global del grupo y de cada uno de los niños; 10) trabajo con los padres y las madres y con el medio ambiente (escuela abierta) (Zabalza, 1998, p.49).

Todo ese contexto es el que define la calidad de una institución en los días de hoy y que puede, con los cambios, de una época a otra, sufrir alteraciones. De esa forma, lo que hoy demuestra una buena calidad, podrá necesitar cambios mañana, visto que las situaciones cambian de acuerdo con el momento histórico y cultural que se está pasando.

Los estudios sobre el financiamiento de la educación en el país revelan los obstáculos que se ponen para la ampliación y mejora de la calidad de la Educación Infantil. Como muestran Guimarães y Pinto (2001), la mayoría de los municipios, principales responsables de la atención a esa edad, no cuenta con recursos suficientes para consolidar redes de Educación Infantil de calidad. Según esos autores, sería necesario el aporte de nuevos recursos federales para que las metas de expansión definidas en el Plan Nacional de Educación, aprobado en 2014, pudieran efectivamente implantarse.

A su vez, las políticas desarrolladas por las diferentes instancias gubernamentales ni siempre respetan las directrices legales o son coherentes con ellas. Infelizmente, todavía no se puso en ecuación de manera adecuada la financiación pública para la educación infantil (Barreto, 2003).

Además, en muchos estados y municipios persiste la mentalidad de que guarderías y preesuelas no necesitan profesionales calificados y bien remunerados, servicios eficientes de supervisión, no requieren predios y equipamientos adaptados a las necesidades infantiles, no necesitan libros, tampoco juguetes, y así por delante.

Persisten las concepciones más restrictivas en cuanto a la mejora de la calidad de la atención, reforzadas muchas veces por agencias internacionales que buscan incentivar servicios de coste bajo, desconsiderando la historia vivida en el país, los conocimientos ya acumulados sobre las consecuencias de esas experiencias y los esfuerzos desarrollados por muchos grupos y movimientos en la busca de mejoras para la educación del niño pequeño (Rosemberg, 2003).

En ese camino, a pesar del interés generalizado por expandir la Educación Infantil en todo el mundo, poca atención ha sido dada a la calidad de los servicios ofrecidos. Reflexionar y evaluar a calidad de las instituciones infantiles no es tarea fácil, visto que las definiciones de criterios e indicadores que puedan medirla dependen de muchos factores, tales como los valores y tradiciones y el contexto histórico, social y económico sobre el desarrollo infantil o, asimismo, la forma como la sociedad define los derechos de la mujer y la responsabilidad colectiva por la educación de los pequeños.

Se sabe que la inversión en la Educación Infantil es un bien público esencial y un derecho esencial de los niños y sus familias. También se apoya en la premisa de que, sin atención suficiente a las variables conocidas que predicen la calidad, tales inversiones no rendirán los resultados pretendidos, comprometiendo así tanto los efectos de la propia inversión, como el potencial educacional y de desarrollo de los niños.

Sin embargo, “calidad” no se traduce en un concepto único, universal y absoluto, de tal modo que distintos sectores de la sociedad y diferentes políticas educacionales podrán hacerlo de modo absolutamente diverso. En esa perspectiva, el término calidad es muy complejo, en la medida que son muchos los factores que la influyen y que están en ella involucrados.

Una buena calidad en la Educación Infantil, según los criterios descritos en los Parámetros Nacionales de Calidad para la Educación Infantil (2006), abarca: planeamiento institucional, multiplicidad de experiencias y lenguajes, interacciones y afectividad, promoción de salud, espacios, materiales y mobiliarios, formación y condiciones de trabajo de los profesores y demás profesionales de la escuela, cooperación y cambio con las familias, y participación en la red de protección social.

Uno de los problemas más recurrentes es que, especialmente, los documentos legales que presentan la busca de mejora de la calidad como meta no especifican qué es ella, cómo se expresaría o en qué criterios se podría pautar y, más serio, cuáles serían las acciones concretas que viabilizarían el alcance de una nueva calidad. Así, principalmente "en momentos de crisis

en el gasto social, el discurso sobre la calidad se restringe a algunos significados más estrictamente eficientistas y a argumentos técnicos" (Sacristán, 1996, p.64).

Vale recordar que una buena educación tiene un coste y que él no es bajo, por tanto, hablar de calidad en la educación implica necesariamente discutir recursos para su financiamiento (Pinto, 2000).

Peter Moss (2002), al relatar el proceso de discusión y elaboración de criterios de calidad, afirma que el término consiste en un concepto relativo, basado en valores y creencias. Dicho concepto involucra subjetividades y es pasible de múltiples interpretaciones. Su definición, aunque de carácter provisional, se debe configurar como proceso democrático, continuo y permanente, que nunca llega a un concepto final y absoluto, debiendo ser constantemente revisado y contextualizado en el espacio y en el tiempo.

Más importante que una exhaustiva conceptualización es el proceso de su discusión, del que deben participar todos los involucrados: educadores, familias y niños. Más allá del ámbito técnico (de la excelencia), se debe contemplar el concepto desde el ámbito filosófico: no es la busca de la verdad absoluta, es campo de opciones. En ese sentido, cualquier concepto de calidad no es neutro e implica opciones cuando se toma el eje de la calidad para evaluar la oferta de educación – en este caso, la infantil – es posible, y necesario, hacer opciones para desarrollar criterios universales, aunque ubicados históricamente, que sirvan para orientar esa evaluación.

Es necesario estar atento a aquello que, de hecho, representan los caminos deseados cuando se trata de calidad en educación. Sobre eso, Dahlberg, Moss y Pence (2003) hacen una alerta:

El “discurso de la calidad” nos ofrece confianza y tranquilidad, transmitiendo la perspectiva de que alguna puntuación o el simple uso de la palabra “calidad” significa que algo merece confianza, que es realmente bueno. En verdad, una de las maravillas de una época cínica es la confianza y la credibilidad atribuidas a los números o a otras formas de evaluación, como si números, estrellas o cualquier otro símbolo usado debiesen, por su simple existencia, representar la realidad [...] (Dahlberg; Moss; Pence, 2003, p. 126)

Maria Malta Campos, investigadora de la Educación Infantil señala, en sus aportes teóricos, la importancia de entender qué significan en la vida de los niños aulas con más de 30 alumnos, la atención en cualquier espacio y la pequeña diversidad de actividades, entre otros. “Cuando se obliga la matrícula, es necesario poner condicionantes. Hay que democratizar el acceso no a cualquier cosa, sino a una escuela que promueva formación de calidad a las futuras generaciones de brasileños” (Campos, 2013).

El pacto por la Educación Infantil viene avanzando en la medida que cada vez más están surgiendo discusiones sobre esa perspectiva. El Ministerio Público reunió a comienzos de 2014, en la región Sur del país, un grupo de municipios para presentación de la propuesta de firmar el Término de Ajuste de Conducta para garantizar plazas en la Educación Infantil.

Más de 20 municipios de alcance de la Fiscalía Regional de Educación ya firmaron el Término de Compromiso de Ajuste de Conducta (TAC), que tiene como objetivo garantizar vacantes en la Educación Infantil. La legislación determina que el 100% de los niños en edad de preescola (4 y 5 años) estén matriculados hasta el fin de 2016 y que el 50% de los niños entre 0 y 3 años tengan vacante garantizada en la modalidad guardería.

Los serios problemas de calidad registrados en la Educación Infantil significan un gran desafío, pues los niños pequeños constituyen el segmento etario más frágil e indefenso con relación a las condiciones adversas de cuidado y educación. En el caso de la edad más tierna, son niños que todavía no hablan y no se desplazan solos y que ni siempre consiguen manifestar su descontentamiento a los responsables.

Existe aún una cantidad indefinida de instituciones funcionando al margen de los sistemas educacionales, fuera del alcance de la supervisión oficial y tampoco contabilizadas en las estadísticas. Incluso en el caso de aquellas computadas por los Censos Escolares del MEC, una parte expresiva no cuenta con las condiciones mínimas de infraestructura definidas en el Plan Nacional de Educación - PNE.

El cuadro general que emerge de esos estudios señala hacia una situación dinámica, con importantes cambios introducidos en la última década, aún más contradictoria, presentando desafíos que parecen desdoblarse al paso que una nueva consciencia sobre la importancia de la Educación Infantil se disemina en la sociedad.

La realidad educacional brasileña representa hoy un enorme desafío. Sin enfrentarlo de forma responsable, el país tendrá dificultades en superar sus increíbles desigualdades sociales y consolidar su democracia.

La importancia de la Educación Infantil en ese contexto no más puede ser ignorada. Sin embargo, lo que mostraron los años recientes es que la inversión en ese campo aún es mínima si tenemos en cuenta todas las necesidades educacionales. Las reformas introducidas muchas veces mejoran un aspecto de la educación, pero no consiguen avanzar en la totalidad de la educación. Por ejemplo, al priorizar la universalización de la Enseñanza Fundamental, el Gobierno anterior implantó el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valoración del Magisterio - FUNDEF, ingeniosa vinculación de las

subvenciones estatales y municipales ya existentes reservadas a la educación, pero, ese cambio no amparó a los otros niveles de enseñanza y acabó perjudicando a la Educación Infantil, a la Enseñanza Media y a la Enseñanza Superior. Actualmente, el nuevo fondo, el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valoración de los Profesionales de la Educación - FUNDEB, pretendió corregir esos desvíos.

En faz de lo expuesto, resulta nítido que en el momento de la implementación de las definiciones legales es que acaba siendo perjudicada la educación, sea por fallos en la supervisión, sea por corrupción o uso inadecuado de los recursos.

En la competición por recursos y atención de las autoridades y de la opinión pública, la Educación Infantil, principalmente aquella dirigida a los niños más pobres, entra siempre en desventaja. Todavía predomina una visión de que, para el niño pequeño, cualquier cosa sirve. No se valora el profesional que trabaja con él, no se juzga qué libros, materiales pedagógicos y juguetes son necesarios en el día-a-día y no parece existir preocupación con niños pasando largas horas en ambientes insalubres, lejos del contacto con la naturaleza y forzadas a continuos períodos de ociosidad.

En esa perspectiva, la Educación Infantil ha vivido, en los últimos años, un significativo proceso de revisión y perfeccionamiento de concepciones sobre educación de niños en espacios colectivos, y de fortalecimiento de prácticas pedagógicas mediadoras. Es de fundamental importancia la discusión de cómo asegurar prácticas junto a los niños de cuatro y cinco años que prevean formas de garantizar la continuidad en el proceso de aprendizaje y desarrollo, sin anticipación de contenidos que serán trabajados en la Enseñanza Fundamental (Brasil, Directrices Curriculares Nacionales para la Educación Infantil, 2010).

El Referencial Curricular Nacional para la Educación Infantil explicita los siguientes principios sobre qué sería un trabajo de calidad:

- respeto a la dignidad y a los derechos de los niños, considerados en sus diferencias individuales, sociales, económicas, culturales, étnicas, religiosas etc.;
- derecho de los niños a jugar, como forma particular de expresión, pensamiento, interacción y comunicación infantil;
- acceso de los niños a los bienes socioculturales disponibles, ampliando el desarrollo de las capacidades relativas a la expresión, a la comunicación, a la interacción social, al pensamiento, a la ética y a la estética;
- la socialización de los niños por medio de su participación e inserción en las más diversificadas prácticas sociales, sin discriminación de ningún tipo;
- atención a los cuidados esenciales asociados a la supervivencia y al desarrollo de su identidad (Brasil, 1998, v. 1, p.13).

En faz de lo expuesto, evaluar la calidad implica la participación de toda la comunidad en un proceso abierto de autoevaluación y busca de mejores condiciones a partir de una

reflexión colectiva de todos los involucrados en el proceso educativo de los niños de 0 a 5 años.

El desafío está puesto y la sociedad brasileña posee condiciones para enfrentarlo en el presente.

Calidad versus formación docente

La historia de la formación de docentes para la Educación Infantil es bastante reciente, pues no se tenía una preocupación con ese nivel de enseñanza y, consecuentemente, mucho menos con la calificación de sus profesores.

Durante mucho tiempo, la profesora de Educación Infantil era identificada y reconocida, principalmente, por su afectividad, por su don maternal. Así, se reforzaba la concepción de educadora, forjada a través de su perfil como mujer, con su don innato de educar.

De esa forma, el modelo, entonces idealizado, se traducía en las denominadas buenas “tías”, pacientes, cariñosas, guiadas solamente por el corazón y por la intuición.

Sin embargo, esa concepción, basada en la feminización del magisterio, que atribuía al género el magisterio infantil se viene modificando, sobre todo, a partir de la reglamentación profesional y de la inserción de la Educación Infantil, como nivel de enseñanza, en la nueva Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB 9394/96).

La actual perspectiva de Educación Infantil trae exigencias en la formación del profesor. Las modificaciones ocurridas en la LDB suscitaron cambios significativos, incluso en la formación del profesional de Educación Infantil cuando incluyó en su texto que esa primera etapa de la Educación Básica tiene por finalidad el desarrollo integral del niño, en sentido de contemplar tanto sus aspectos físicos, como los psicológicos, intelectuales y sociales.

La formación académica es, pues, importante espacio para alcanzar los requisitos de la nueva perspectiva con la Educación Infantil. No se objetiva, aquí, encargar al profesor de educación infantil el poder y el deber de resolver todos los problemas existentes en ese segmento, es decir, darle una responsabilidad que no es exclusivamente suya, sino promover el entendimiento de que la mejora en la educación depende de inúmeros factores, incluso de la formación y de la actuación de los profesores en la busca de un trabajo de calidad.

Uno de los mayores desafíos de las políticas educacionales es la cuestión de la formación de los profesionales de Educación Infantil. Teniendo en cuenta este nuevo horizonte en el que está siendo trabajada, es necesario pensar y reflexionar sobre la formación

de los profesionales que actúan en ese nivel de enseñanza, visto que el educador tiene papel desafiante y comprometedor en sentido de tener conocimiento ampliado y profundo sobre varios aspectos del desarrollo del niño. Como afirma Perrenoud (2000, p.5),

No basta con tener buen sentido para educar a niños pequeños. Reconociéndose la importancia de esa fase en el desarrollo y habiendo ella conquistado *status* de educación, cabe ahora dar condiciones a los profesores para que puedan atender a las necesidades educativas de los niños de 0 a 6 años.

Es oportuno subrayar que lo que se esperaba de un profesional que actuaba en la Educación Infantil hace algunas décadas, no más corresponde a lo que se espera en los días actuales. Todo señala hacia la necesidad de una formación inicial y continuada más abarcadora y unificadora para esos profesionales. En ese sentido es importante subrayar que no es cualquier persona que podrá actuar en la Educación Infantil. Vale decir que,

El trabajo directo con niños pequeños exige que el educador tenga una competencia polivalente. Ser polivalente significa que al educador cabe trabajar con contenidos de naturalezas distintas que abarquen desde cuidados básicos esenciales hasta conocimientos específicos provenientes de las diferentes áreas del conocimiento. Ese carácter polivalente demanda, a su vez, una formación amplia y profesional que lo haga también un aprendiz, reflejando constantemente sobre su práctica, debatiendo con sus Pares, dialogando con las familias y la comunidad y buscando informaciones necesarias para el trabajo que desarrolla. Son instrumentos esenciales para reflexión sobre la práctica directa con los niños la observación, el registro, el planeamiento y la evaluación (Brasil, 1998, p.41).

Se sabe que la expresión infantil es una forma específica de leer el mundo, de relacionarse con él y recrearlo. Por tanto, los niños se expresan de una forma muy propia, las ideas manifestadas no son innatas, pues ellas son construidas en las interacciones con el medio social e histórico. Por eso, el educador tiene que ser un profesional competente y comprometido, un educador polivalente.

El educador que va a actuar en la Educación Infantil, por ser un espacio y un tiempo pedagógico con función educativa organizada y explícita, deberá tener preparo y estar esciente de la diversidad del proceso y asimismo tener clareza del desafío que es actuar en ese nivel de escolaridad (Nogaro; Nogaro, 2012).

Por tanto, el gran reto en la formación del profesor de Educación Infantil eleva el reconocimiento de su tarea y de su responsabilidad ante el progreso de desarrollo social y humano. Enseñar a cultivar a la infancia como acontecimiento inédito es percibir esos acontecimientos como aquello que no está prescrito, predeterminado en libros y/o especificado en ningún lugar. Esos acontecimientos no pueden y tampoco deben ser

moldados, manipulados o automatizados por los discursos de la escuela. Ellos son propios y dueños de un lenguaje: el del niño. Siendo así, ser profesor en la Educación Infantil es tener sensibilidad aflorada para percibir que cada niño tiene una realidad diferente, ritmo diferente, es decir, particularidades que deben ser tenidas en cuenta y valoradas por el educador.

Vale resaltar que otro desafío en la formación de esos profesores es la superación del sentido común pedagógico, en el que profesores y sociedad sienten y discursan que la educación infantil sirve de refugio para los niños pobres y desproveídos de asistencia familiar.

Los saberes profesionales de los profesores parecen ser, por tanto, plurales, compuestos, heterogéneos, pues traen a la luz, en el propio ejercicio del trabajo, conocimientos y manifestaciones del saber-hacer y del saber-ser bastante diversificados y provenientes de fuentes variadas, que se puede suponer también que sean de naturaleza distinta (Tardif, 2002).

A pesar de numerosos estudios sobre el conocimiento del profesor y la influencia de tal conocimiento sobre la práctica docente, todavía permanece latente la dicotomía entre teoría y práctica.

Al producir conocimiento, el profesor ejerce su protagonismo, encaminándose para la autonomía profesional. Morosini (2001) añade: “Es un proceso dinámico de definición y constitución personal de quiénes somos mientras profesionales y la consciencia y realidad de que esta definición y constitución no puede ser realizada, sino en el seno de la propia realidad profesional [...]”.

Sin embargo, se sabe que gran parte de los profesores que actúan en la Educación Infantil no poseen formación necesaria y otros, que poseen formación inicial adecuada, no buscan actualizarse y continúan dando las mismas clases desde hace muchos años. Espacios físicos son improvisados, adaptados, profesores son alzados a ese grupo de edad sin la debida formación, propuestas pedagógicas acaban ajustadas para atender a la urgencia de las situaciones sin el debido planeamiento y cuestionamiento de lo que realmente demanda el niño en términos estructurales y pedagógicos, para que cumpla su finalidad de desarrollo integral en sus aspectos físicos, psicológicos, intelectuales y sociales, como prevé la LDB (Nogaro; Nogaro, 2012).

Para consolidar lo que prescribe la ley mayor, Corsino (2009) es categórica cuando afirma que un trabajo de calidad para los niños pequeños exige ambientes reconfortantes, seguros, estimulantes, desafiantes, creativos, alegres, divertidos, donde las actividades eleven su autoestima, valoren y amplíen sus experiencias y su universo cultural, agucen la curiosidad, la capacidad de pensar, de decidir, de actuar, de crear, de imaginar, de expresar.

En ese sentido, ser educador infantil debe remitir al vislumbre del aprendizaje, de los constantes descubrimientos, del aprender a aprender con el niño y con los otros.

La multiplicidad de aspectos que influyen la práctica docente exige constantes investigaciones sobre currículos, metodologías y actitudes que suplan demandas de la formación de profesores. La gran mayoría de las personas todavía no comprende el verdadero papel de la educación infantil, aún no valora debidamente esa etapa que es fundamental para el desarrollo integral del niño.

En consonancia con los cambios ocurridos, la construcción de la identidad del profesional de Educación Infantil también pasó por transformaciones y cambios en las concepciones de infancia y de niño que acabaron influyendo en el tipo de atención ofrecida a los niños pequeños en las instituciones educativas (Oliveira, 2007). Sin embargo, a pesar de actualmente haber preocupación amplia con la formación de los profesionales de educación, en el ámbito de la Educación Infantil ese panorama todavía es precario. Hay aún gran número de educadores legos, sin al menos la formación inicial para el Magisterio en nivel de secundaria.

La formación tiene que ser entendida como necesidad e incluso un derecho del profesional, pues ella es necesaria para perfeccionar la acción profesional y la práctica pedagógica y asimismo representa una conquista de la categoría en pro de una escuela pública de calidad (Kramer, 2002).

Las necesidades de los niños son las más distintas y exigen del profesor una postura polivalente, que agregue conceptos y conocimientos generales y específicos y que utilice instrumentos esenciales a la reflexión de la práctica, como la observación, el registro, el planeamiento y la evaluación.

En faz de lo expuesto, está nítido que la formación del profesor es permanente e inconclusa y que, en el paso de la vida, en las relaciones sociales, culturales, institucionales y prácticas, ella se construye y se fortalece.

A continuación, se presentan los resultados visualizados en el campo empírico, los análisis y discusiones que sobresalen ante el actual cuadro de cambios en las políticas educacionales.

CAPÍTULO IV

Cotidianos revisitados: posibilidades e impases ante la nueva legislación

Con la perspectiva de bucear en la realidad empírica, trayendo la percepción de los sujetos para el entendimiento y la reflexión de los impactos de la Ley 12.796/2013 en la calidad de la Educación Infantil ofrecida por el municipio investigado, fueron aplicados cuestionarios semiestructurados a la Coordinadora de Educación Infantil, a los Directores de las escuelas que ofrecen vacante para el grupo etario de 4 y 5 años, y a los docentes que adhirieron a la investigación.

El estudio en tela eligió a los profesores para integrar el cuerpo empírico, pues ellos se constituyen como sujetos que, cotidianamente, sienten el impacto de las Políticas Educativas en el aula.

A continuación, en el trabajo, se pasa a relatar los datos colectados y generados en la consecución de los propósitos de la investigación, que analiza el impacto de la obligatoriedad legal de escolarización a los 4 años, en la oferta y en la calidad de la educación ofrecida.

En el universo del trabajo fueron considerados sujetos de la investigación, la Coordinadora de Educación Infantil del municipio, 26 Directores y 33 educadores, de los cuales 14 Directores y 22 educadores constituyeron la muestra, pues hicieron la devolución de los cuestionarios. Para preservar el anonimato de los sujetos de la investigación, ellos fueron así: designados: la letra C, para Coordinadora de Educación Infantil; D1 hasta D14, para los Directores de las escuelas; y E1 hasta E22, para los educadores cuestionados.

Se presentan, a continuación, las representaciones de los sujetos investigados. En ese proceso se ensayó en una mirada crítica dentro de una dimensión interpretativa, realizando la perspectiva cualitativa de la investigación.

Muchas lecturas refuerzan que la legislación se propone a garantizar la universalización de la educación y consecuentemente el derecho de todos los niños de 4 y 5 años a estar matriculados en la preescola. Se sabe que estar matriculado no significa estar de hecho frecuentando la escuela asiduamente. Las políticas públicas anhelan que la oferta y el acceso sean para todos. Sin embargo, pensando en todos los desafíos por los que pasa el sistema educacional, ¿es posible que esa amplia oferta de vacantes esté asociada con la calidad de la Educación Infantil ofrecida?

Cabe cuestionar, asimismo, en este momento: ¿De qué manera se hace el control de las matrículas? ¿Cómo saber si el municipio está de hecho atendiendo a toda la demanda de 4 y 5 años?

En ese sentido, la investigación documental de este estudio se dedicó a analizar el número de matrículas en el año de 2012 y 2013 que consta en el censo escolar en la página del sitio del MEC.

El Censo Escolar es un levantamiento de datos estadísticos educacionales, de ámbito nacional, realizado todos los años y coordinado por el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas (INEP). Él es ejecutado con la colaboración de las Secretarías Estadales y Municipales de Educación y cuenta con la participación de todas las escuelas públicas y privadas del país.

La Secretaría Municipal de Educación del municipio de Frederico Westphalen está realizando el Censo Escolar en las instituciones municipales de educación. El Censo reúne datos sobre establecimientos, matrículas, funciones docentes, movimiento y rendimiento escolar.

De esa forma es posible visualizar las matrículas de todos los alumnos en la red de enseñanza, visto que a través del censo escolar ocurre la administración de todo el presupuesto destinado a la educación. “Cada alumno es una cifra que viene al municipio y todos los programas destinados a la educación se calculan desde los números del Censo Escolar” (SITIO DE LA INTENDENCIA DE FREDERICO WESTPHALEN).

Esas informaciones son utilizadas para definir un perfil nacional de la educación básica, y sirven de parámetro para la elaboración de políticas públicas y para la ejecución de programas en el campo de la educación, incluyendo los de transferencia de recursos públicos, como merienda, transporte escolar, distribución de libros, implantación de bibliotecas, programa Dinero Directo en la Escuela y Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica (ÍDEM).

Tras análisis del Censo Escolar referente al número de matrículas efectuadas en la preescuela en los años de 2012 y 2013, se percibió que todavía no son visibles los avances, comprobando que la Ley 12.796/13 aún es muy reciente y, por tanto, hasta el momento no hubo incremento en el número de matrículas en la preescuela de un año a otro.

Se cree que a partir del año de 2015 ese número podrá crecer, visto que el municipio está realizando un planeamiento estratégico que buscará atender a la totalidad, terminando así con las listas de espera.

En la presente investigación, se vislumbró que el régimen de colaboración entre Estado y Municipio⁶ contribuye para que esa propuesta se efectúe en la práctica, pues el Estado ha aportado al Municipio su espacio físico e infraestructura, hecho comprobado por los sujetos.

Partiendo de ese supuesto, esa investigación buscó saber cuál es la opinión de los Directores y profesores que están a diario en las escuelas, respecto de la nueva Ley de la obligatoriedad legal a los 4 años.

El enfoque en este texto fueron los cuestionarios con las opiniones de los profesionales de educación infantil actuantes con las edades de los 4 y 5 años. Vale explicitar que esos datos colectados fueron fundamentales para delinear los avances y desafíos todavía enfrentados en la implementación de la Ley n°12.796/2013, de la formación de los profesionales y de las prácticas en las preescuelas y grupos de Educación Infantil que funcionan en escuelas de Enseñanza Fundamental también.

Entendidos como cuestiones polémicas, dichos aspectos fueron orientadores del trabajo de campo y organizadores del material obtenido por medio de las estrategias metodológicas, además de prestarse a la continua modificación y revisión, tanto por el confronto con la realidad, como por la profundización teórica (André, 1995).

La conjugación de esas estrategias de naturaleza cuantitativa y cualitativa favoreció la comprensión más amplia del contexto y de su complejidad. Así, si por una parte el cuestionario permitió el levantamiento de la situación de la infancia y de la educación infantil, de otro fue necesario obtener en los datos documentales la comprobación o no de lo que fue encontrado en los cuestionarios.

¿Qué avances, conquistas, desafíos y problemas enfrenta el municipio para atender a toda la demanda de la Educación Infantil, sin olvidar la cuestión de la calidad?

Para mejor sistematización de las opiniones, se han subdividido en tres categorías relevantes los datos colectados: ampliación del acceso (obligatoriedad), calidad educacional y desafío de la formación docente.

Ampliación del acceso: la cuestión de la obligatoriedad

⁶ En la LDB 9394/96 consta que los municipios se deberán incumbir de ofrecer la Educación Infantil en guarderías y preescuelas y, con prioridad, la Enseñanza Fundamental, estando permitida la actuación en otros niveles de enseñanza tan sólo cuando estén atendidas plenamente las necesidades de su área de competencia y con recursos por encima de los porcentajes mínimos vinculados por la Constitución Federal al mantenimiento y desarrollo de la enseñanza. Sin embargo, el régimen de colaboración podrá auxiliar al atendimento pleno de la ley.

En la primera categoría, se encontró la cuestión de la ampliación del acceso para garantía de la matrícula, quizás la cuestión más polémica e intensificada por el hecho de que la Ley exige el atendimento de la totalidad, pero no se sabe si las escuelas están preparadas para atender a toda la demanda.

Cuando se cuestionó a los Directores sobre los desafíos de la implementación de la obligatoriedad a los 4 años, ellos presentaron comunión de ideas, resaltando principalmente la cuestión del espacio físico e infraestructura adecuada, entre otros desafíos como la carencia de profesionales cualificados, falta de recursos, poca calidad en la enseñanza, número elevado de alumnos por grupo, entre otros.

Efectivamente, es común que se asocie la cuestión de la calidad con algo concreto, que sea palpable, pasible de observaciones. Por eso, generalmente los desafíos se ubican alrededor de la falta de espacio físico, falta de recursos apropiados y difícilmente se vuelven a cuestiones intrínsecas al proceso, como, por ejemplo, la formación y cualificación de los profesionales, que es algo más subjetivo y más complejo para ser medido y conceptualizado.

Se subraya que, de las 26 escuelas que atienden a ese grupo de edad, 10 son escuelas estadales que ceden el espacio para que el municipio pueda realizar su trabajo con la preescuela.

El municipio ofrece grupos de Educación Infantil en escuelas de Enseñanza Fundamental como estrategia de oferta de más plazas. Sin embargo, según algunos sujetos de la investigación, mientras la Enseñanza Fundamental parece tener prioridad en el uso de los espacios, la Educación Infantil intenta encontrar su lugar.

Cuando cuestionado respecto de esa cuestión, redacta el E1:

E1: Generalmente aquel espacio no será adecuado para la educación infantil. La prioridad del espacio va a ser para la enseñanza fundamental. Como máximo, se va a tener una salita, tal vez con las sillitas adaptadas, los muebles, pero el espacio del entorno no será para la Educación Infantil.

El espacio del patio, por ejemplo, debe ser dividido entre la Educación Infantil y la Enseñanza Fundamental. Es necesario tener una estructura para ello. Esa ha sido la principal reivindicación de la Educación Infantil: estructura física adecuada.

En faz de esa realidad, los Directores y profesores mostraron conocer las necesidades y los derechos de los niños relativos a la calidad del espacio e infraestructura.

En esa perspectiva, cuando se preguntó a los Directores si el espacio físico disponible está adecuado y preparado para atender a más alumnos según prevé la Ley, el 36% contestó

que sí, mientras el 64% respondió diciendo que no está satisfecho con los espacios que se aportan actualmente.

Ese descontento lleva a creer que hubo avances, pero todavía hay muchos pasos a dar en la andadura de la conquista por la infraestructura adecuada.

Para Braslavsky (2005), no hay calidad educacional sin un entorno rico en materiales que se puedan utilizar para el aprendizaje. Sin embargo, la riqueza de los materiales no es una garantía en el proceso de producción de calidad educacional. La calidad de esos materiales y sus características de utilización por medio de la dinamización por el docente profesional y éticamente comprometido son tan o más importantes que su existencia.

La investigadora de este estudio, mientras educadora del grupo etario de los 4 y 5 años, cree que la infraestructura y los recursos materiales son indicadores importantes para la realización de un trabajo de calidad. Las instalaciones, el predio, el tamaño del aula, el espacio externo de la escuela, los equipamientos, juguetes disponibles, número de alumnos por grupo, la disponibilidad de un/a monitor/a, cuando necesario, todos esos aspectos hacen mucha diferencia para quienes están actuando en el aula.

¿Cómo es el espacio externo? ¿Es receptivo? ¿Hay césped? ¿Es soleado? ¿Hay árboles, arena, agua? ¿Cómo es el espacio interno? ¿Las salas son iluminadas y aireadas? ¿Hay espacio para que los niños puedan gatear, aprender a caminar, jugar? ¿El mobiliario es adecuado al tamaño de los niños? ¿Existe material de estímulo, colores y formas? Todo eso son indicadores relativos que se deben tener en cuenta, ya que el niño pasa largos años de su vida dentro de la escuela.

El análisis permite señalar que en la mayoría de las escuelas investigadas ocurrieron mejoras en su infraestructura, pero no fue posible verificar si hubo también mejora en la calidad de la enseñanza propuesta, visto que las respuestas se asentaron en lo que está visible.

No se puede negar la importancia de las condiciones materiales para la enseñanza y aprendizaje. Sin embargo, por sí solas ellas no tienen potencial para avanzar en la cualificación del proceso educativo. De otra parte, considerándose el monto de recursos a invertir en educación por determinación legal, dichas mejoras representan ítems básicos de funcionamiento de las instituciones escolares. Hay que atentar también que las mejoras no se pueden reducir a la infraestructura física y material, aunque sean condiciones imprescindibles para el hacer pedagógico cualificado. Según ya destacado, el concepto de calidad también involucra participación, involucramiento, comprometimiento y desempeño.

En cuanto a los recursos materiales aportados a las instituciones, los relatos evidenciaron haber mejora progresiva en cuanto al proveimiento de libros, juguetes y merienda, tema que se acerca de la cuestión del espacio físico y su mayor o menor adecuación a los niños y a la naturaleza del trabajo realizado en la Educación Infantil.

Teniendo en cuenta que es urgente la elaboración de un plan de acción del Municipio para conseguir atender a toda la demanda de niños en el grupo etario de los 4 y 5 años, se realizó un cuestionario con la Coordinadora de Educación Infantil del Municipio, con objeto de conocer cómo viene ocurriendo ese planeamiento.

Cuando se preguntó a la Coordinadora sobre su opinión con respecto a la Ley 12.796/2013, ella contestó que “buscar mejoras es más necesario que obligar a los alumnos a frecuentar las aulas escolares. Es necesario proporcionar condiciones favorables con más recursos e inversiones para que esto se efectúe” (C).

Está nítida en ese relato la preocupación de la Coordinadora no sólo con el incremento de las matrículas, sino principalmente con la calidad de la educación ofrecida.

Aún en la categoría Ampliación de vacantes, a partir del cuestionario aplicado con la Coordinadora de Educación Infantil del municipio fue posible delinear la situación acerca del alcance de la Educación Infantil, de las políticas de atención a los niños y de la formación continuada.

Se cuestionó a la Coordinadora, si el Municipio está preparado para atender a toda la demanda, garantizando así que todos los niños de 4 y 5 años estén en la escuela. De acuerdo con ella, según datos colectados al fin de 2013, el Municipio cuenta con 771 niños en el grupo etario de 4 y 5 años. De éstos, 699 están matriculados y asistiendo a las escuelas. Por tanto, de acuerdo con la Coordinadora, son pocos los niños (72) que el municipio no está consiguiendo atender, pero ello representa un 10% de la totalidad.

Ella enfatiza que, para conseguir atender a la totalidad, el Municipio ya está pensando en algunas estrategias. Con el intuito de consolidar la universalización hasta el plazo máximo de 2016, están buscando ampliar el acceso a la educación de 4 y 5 años, construyendo nuevas aulas en dos escuelas de Educación Infantil y ya tienen listo el proyecto para la construcción de más dos Escuelas Municipales de Educación Infantil - EMEIs. De acuerdo con la C, ya hay proyectos relevantes con relación al planeamiento del Municipio ante el desafío de la universalización con calidad.

Ello muestra que el Municipio está a la par de la nueva legislación y que la busca por la atención a la totalidad de los niños la está pensando un equipo comprometido con la calidad de la educación.

Para mantener el anonimato de las escuelas se hará mención a las Escuelas Municipales de Educación Infantil con las siglas EMEI 1, EMEI 2, EMEI 3 y así sucesivamente.

Como descrito por la C, las EMEIs 1 y 2 serán ampliadas para suplir la demanda existente. Otra novedad será la EMEI 3, a ser construida en nuevo sitio, en el mismo barrio, incrementando también su número de plazas para la población local que enfrenta lista de espera.

La EMEI 2 será ampliada en 510 metros cuadrados, incrementando el número de vacantes para más 96 alumnos, puesto que hoy la escuela tiene capacidad para abrigar a 76 niños.

Diferente de ellas, la EMEI 3 será instalada en nuevo lugar, pues la actual instalación no permite ampliaciones para atender a la demanda del barrio. La nueva sede tendrá 560 metros cuadrados y ofrecerá más 55 plazas, además de las 90 que ofrece hoy.

Además, ya fue comenzado el terraplenado de la EMEI 4 (una nueva escuela), que abrirá más 120 vacantes, con recursos del *Proinfância*.⁷

De acuerdo con la Coordinadora, en la reforma, la EMEI 1 será ampliada en aproximadamente 180 metros cuadrados. La escuela cuenta hoy con 93 alumnos y con la ampliación serán abiertas más 43 plazas.

Según datos del sitio de la Intendencia Municipal de Frederico Westphalen, la Secretaria de Educación y Cultura afirma que esas reformas serán fundamentales para suplir la necesidad de la comunidad, que siempre está buscando plazas en la educación infantil. Subraya que “el municipio recibe constantemente pedidos de matrículas en la Educación Infantil, pues la atención se da con calidad y pasa seguridad a los padres que necesitan trabajar” (Buzatto, 2014).

⁷ El Gobierno Federal brasileño creó el Programa Nacional de Reestructuración y Adquisición de Equipamientos para la Red Escolar Pública de Educación Infantil (*Proinfância*), por considerar que la construcción de guarderías y preesuelas, así como la adquisición de equipamientos para la red física escolar de ese nivel educacional, son indispensables a la mejora de la calidad de la educación. El Programa fue instituido por la Resolución n. 6, del 24 de abril de 2007, y es parte de las acciones del Plan de Desarrollo de la Educación (PDE) del Ministerio de la Educación. Su principal objetivo es prestar asistencia financiera al Distrito Federal y a los municipios, visando a garantizar el acceso de niños a guarderías y escuelas de Educación Infantil de la red pública.

Según la Secretaria de la Educación y Cultura, actualmente el Municipio está atendiendo más que la Ley determina y con esas nuevas plazas pretende atender al 100% de la demanda del Municipio en las escuelas públicas que ofrecen la preescuela, antes del plazo de 2016 (SITIO DE LA INTENDENCIA MUNICIPAL DE FREDERICO WESTPHALEN).

Se percibe que, cuando la Secretaria de Educación y Cultura se refiere que está atendiendo más de lo que determina la Ley, se está refiriendo a la antigua Ley de Directrices y Bases de la Educación, pues, según la versión actualizada en 2013 de la LDB 9394, es necesario atender a la totalidad y eso todavía no está aconteciendo, ya que según la Coordinadora de Educación Infantil del Municipio todavía hay 72 niños en la lista de espera.

Las modificaciones en las EMEIs serán realizadas a través de recursos propios (FUNDEB), repasados para el Municipio, correspondiendo a una totalidad de más de 800 mil Reales brasileños.

Tras un levante de datos, resultó nítido el incremento en el número de vacantes que será propuesto con los nuevos cambios.

En 2014 el municipio ofrecía 259 plazas en cuatro EMEIs. Con los cambios físicos e incremento del espacio de las escuelas, serán ofrecidas 314 nuevas vacantes, totalizando 573 plazas en las cuatro EMEIs.

Al analizar el documento del Plan Nacional de Educación, Ley 13005/14, una de las estrategias puestas es la afirmación de mantener y profundizar el Programa Nacional de Reestructuración y Adquisición de Equipamientos para la red escolar pública de Educación Infantil, orientado a la expansión y a la mejora de la red física de guarderías y preescuelas públicas.

Teniendo en cuenta los datos colectados en los cuestionarios y los datos disponibles en los documentos, se percibió que el Municipio está preocupado con la ampliación del acceso, con el incremento en el número de vacantes con objeto de garantizar la atención al 100% de la población de 4 y 5 años como prevé la Ley 12.796/2013.

En la perspectiva de este estudio, que visa a conjugar acceso y calidad, se pasa a la próxima categoría que balizó el análisis.

Calidad en la educación infantil a partir del campo empírico

Hay una diversidad de definiciones para calidad, subordinadas al momento histórico, a las ideologías, a los valores, a las concepciones de cómo el niño piensa y aprende, a las

afiliaciones políticas de las personas, a sus tradiciones, a los intereses, a los papeles asumidos en las instituciones, entre otros aspectos intervinientes. La comprensión de lo que es calidad cambia de acuerdo con el contexto y sus necesidades específicas (Oliveira-Formozinho, 2001). La calidad es un concepto relativo y dinámico, abarcador, multidimensional, social e históricamente determinado, puesto que emerge en una realidad específica y en un contexto concreto (Rios, 2001).

Siguiendo este punto de vista, Nunes y Corsino (2009) alertan para lo que es contemporáneamente consensual sobre las peculiaridades de la atención infantil, implicadas en la busca de la calidad,

[...] hacer de esas instituciones lugares de respeto y de valoración de los niños pequeños y sus formas de pensar, sentir y expresarse, de convivir, de múltiples interacciones y apertura para el mundo, de acceso a diferentes producciones culturales, de humanización y de promoción de la equidad (Nunes; Corsino, 2009, p.32).

Al cuestionarse Directores y profesores sobre lo que entienden por calidad en la Educación Infantil, las respuestas se mostraron homogéneas y vienen al encuentro de lo que los expertos relatan en los aportes teóricos. Seguramente son conceptos subjetivos orientados a la visión singular de cada uno y, por tanto, difícil de sintetizarlos.

Para la mayoría de los sujetos de la investigación, calidad abarca muchos aspectos como: espacio físico adecuado, profesionales capacitados y comprometidos con la calidad de la enseñanza ofrecida, soporte pedagógico con distintos recursos, monitores para atender a los grupos que exceden el número de niños permitido por la legislación. Según la D3: “Calidad es ofrecer seguridad en el ambiente escolar con estructura adecuada y enseñanza orientada a la formación integral del sujeto, priorizando su socialización y bienestar.”

Ya la D1 resalta que “calidad es estar preocupado con el aprendizaje significativo, afectividad, desarrollo social, psicomotor y cognitivo.”

Analizando las respuestas de los cuestionarios colectados, se pudo constatar que calidad de enseñanza es un término complejo para definir, puesto que lo que para algunos es calidad, para otros puede no ser. Ese tema asumió, en los últimos años, un papel central en las discusiones académicas y en la formulación y ejecución de políticas educacionales, impulsadas por la ampliación cuantitativa de la atención a la demanda y a las condiciones estructurales del capitalismo. Pese a la polisemia presente en las concepciones de calidad, se anunció algunos elementos que parecen consenso entre los autores.

Según Bauer (2007), la evaluación de la educación ha revelado que su calidad está por debajo de los criterios tomados como referencia, sean absolutos o comparativos con los de otros países. Entre esos criterios, sobresalen las aplicaciones de recursos financieros condescendientes con la importancia de esa política educacional.

La calidad de la Educación escolar es objeto tanto de Políticas Públicas como de manifestaciones de amplios sectores sociales, como el empresariado y dependerá siempre de los referenciales adoptados para su construcción y evaluación. A fin de cuentas, cantidad es más palpable, pero la calidad tiene que ser construida y ni siempre es pasible de consenso.

Según la C “calidad en la educación infantil es concebir al niño en su totalidad, respetando sus particularidades, así como su modo de ser y estar en el mundo.”

Para la D2, “calidad es cuando el niño aprende los conceptos sin imposiciones y puede jugar, compartir, aprender a dividir, ensuciarse, resolver conflictos, tiene derecho a llorar, a reírse, a cantar, es decir, derecho de ser niño.”

Efectivamente, respondió uno de los educadores que “Calidad significa buena alimentación; amplio ambiente con distintos juguetes y juegos educativos (sala multidisciplinaria o sala de juguetes), cuidado en todos los aspectos, profesores cualificados, educación lúdica.”

En ese enfoque, la calidad educacional está estrictamente relacionada con la inversión financiera que recibe la educación.

En la perspectiva de las Políticas Educativas, es necesario expresar la calidad de enseñanza en cantidad y calidad de sus insumos y de su costo para, así, permitir que los interesados fiscalicen su cumplimiento ante las autoridades. A través del control social, por la vía de la participación ampliada pueden venir a ser alcanzadas dichas prerrogativas. En ese sentido, se manifiesta la educadora,

E2: “Que los niños puedan jugar, aprender a jugar, aprender a ser más autónomos en su día a día, que se puedan desarrollar plenamente (físico, motor y psicológico) y que tengan sus necesidades atendidas tanto de higiene y cuidado, como de cariño, atención y de las dificultades presentadas (habla, desarrollo motor, etc.).”

La LDB de 1996, en el artículo 4º, prescribe que el deber del Estado para la efectación del derecho a la educación se concretizará mediante la garantía de padrones mínimos de calidad de enseñanza. Además, la Unión prevé, en régimen de colaboración con entidades federadas, establecimiento de padrón mínimo de oportunidades educativas con base en un costo-alumno mínimo que asegure una enseñanza de calidad (Oliveira; Araújo, 2005, p.17).

Sin embargo, esa legislación, a pesar de incorporar el concepto de calidad, no fue suficiente para garantizar ese estándar de calidad. “A fin de cuentas, ¿cómo caracterizar una enseñanza con o sin calidad si no hay parámetros para el juzgamiento?” (Ídem).

Todo ese proceso de implementación de políticas evaluativas tiene como eje principal la busca por la calidad de enseñanza, explicitada en el artículo 206 de la Constitución Federal de 1998. Aun así, esa Ley no define claramente qué sería ese padrón de calidad. En ese sentido, cabe aquí retomar los cuestionamientos hechos por Freitas (2004, p. 667):

¿Qué es la calidad? ¿Cuál es el padrón de calidad? ¿Cómo estimar la calidad de la enseñanza? ¿Cómo establecerlo como propiedad? ¿Cómo garantizar determinado padrón de calidad de la enseñanza y qué contribución puede dar la evaluación?

La representación a continuación elucida:

E3: La educación infantil cuenta con una gama de actividades y habilidades/potenciales a descubrir, además de hacer cuentas, jugar, la música y lo lúdico. Amor, mucho amor. La calidad de la enseñanza para este grupo de edad abarca muchos aspectos: la aparcería con la familia es muy importante, pues la complicidad con los padres para la educación de sus hijos es relevante, la educación dentro del aula fluirá mejor cuando padres/responsables participen activamente en la vida educacional de sus hijos. Así, pienso que una educación de calidad no se concretiza solamente con el trabajo del profesor, sino que en aparcería: escuela / familia / administración / comunidad deben caminar juntas.

En este análisis, se llegó a la conclusión de que una Educación de calidad es aquella basada en una concepción histórico-social para la naturaleza humana, que forma a sujetos capaces de aprehender críticamente la realidad y contribuir para su transformación.

Cuando se cuestionó a los profesores respecto de la legislación que vuelve obligatoria la matrícula a los 4 años en la preescuela, relacionando con la busca constante por calidad, las opiniones se mostraron divergentes, siendo que para algunos la legislación fue un paso positivo y para otros una equivocación del poder gubernamental.

En la visión del E10, los niños están ingresando en la escuela muy precozmente y por eso están más propensos a cansarse del ambiente escolar.

En esa misma línea, el E6 afirma ser preocupante el hecho de que los niños están obligados a ingresar cada vez más temprano en la escuela, pues en esa edad deberían estar en la fase de jugar espontáneamente, sin evaluación de contenido.

De hecho, la creciente institucionalización de la infancia desemboca en una paradoja, porque los niños se benefician en el convivo con sus padres, pero por otro lado, actualmente, los padres viven cada vez más distantes, en sus vidas cotidianas. En ese sentido, es importante

subrayar que el papel de la Educación Infantil no deberá ser el de anticipar contenidos o algo de este género, sino proporcionar vivencias lúdicas en las que el niño tenga oportunidades de socializarse con otros niños de su edad.

En ese entorno, el E2 refiere que:

E2: Es importante para el niño socializarse, pero se debe tener una formación para los profesores que irán actuar, para saber qué van a desarrollar con esos alumnos, siempre teniendo en cuenta que ellos tienen una larga andadura hasta llegar a la fase de la alfabetización, por tanto, sin quemar etapas.

Hoy en día ya no se discute la importancia del desarrollo en la primera infancia, pues se sabe que es en la infancia que se lanzan “las bases del desarrollo en sus distintos aspectos físicos, motores, sociales, emocionales, cognitivos, lingüísticos, comunicacionales, etc.” (Portugal, 1998, p.7). Por esa razón, el trabajo de los educadores de la infancia resulta esencial en la promoción de un desarrollo equilibrado del niño, permitiéndole desencadenar todo su potencial como ser humano. Así, tiene sentido que los educadores de infancia conozcan y estén informados sobre las características del desarrollo del niño durante esa fase de su vida para no anticipar etapas al iniciar la escolarización a los 4 años de edad.

Según el E3,

Es muy importante que los niños de esta edad tengan contacto con la escuela, pues ellas desarrollan una serie de habilidades que son importantes. En cuanto a la ley, creo que vino para posibilitar el acceso de todos a la escuela, pero creo que tal vez la forma como su texto fue presentado, acaba por sacar un poco la responsabilidad de encima del Estado en ofrecer la entrada de esos niños a la escuela, pues hace a los padres responsables y asimismo sujetos a punición en caso de que los niños no estén matriculados en el colegio.

En esa misma línea, el E4 afirma: “así los alumnos llegan más bien preparados al periodo de alfabetización en continuidad con la Preescuela B - *PRÉ B* - y años subsecuentes”.

En Brasil, el actual proceso de escolarización de los niños pequeños, de 4 a 6 años, a la vez que anuncia la decidida inserción del niño en la cultura, el reconocimiento de su ciudadanía como un sujeto de derechos, puede venir a ser una manera de captura y de escolarización precoz en sentido de la disciplinarización, normalización y normalización del cuerpo, de las palabras y gestos, en la producción de un determinado tipo de aprendiz, trayendo, por tanto, un rechazo a la alteridad y a las diferencias que anuncian los niños, mientras niños que son (Abramowicz, 2001).

En la opinión del E5: “creo que no habría problema si las escuelas ofreciesen la estructura necesaria, pues lo que pasa es que se ponen a los alumnos en las escuelas sin saber si hay estructura y personal para atender a esa demanda.”

Así que, si por un lado la calidad es un concepto relativo que debe surgir desde un debate democrático y ser constantemente revisto; por otro lado, los niños tienen derecho a una atención que respete sus necesidades y su protagonismo, y los aspectos mencionados deben pertenecer a ese debate. Respecto a ello, Oliveira, Ferreira y Barros (2011) subrayan que

El desafío que se pone al área no es tan sólo ampliar el número de niños atendidos, [...], sino también asegurar que la educación y el cuidado de esos niños obedezcan a determinados padrones de calidad colectivamente establecidos y educacionalmente validados (Oliveira; Ferreira; Barros, 2011, p.14).

Algunos sujetos de la investigación no están de acuerdo con la cuestión de la obligatoriedad, subrayando que la escuela está asumiendo cada vez más la función de los padres y no es esa la solución para los problemas de la educación brasileña. Es necesario reflexionar, según los educadores que participaron en esta investigación: ¿No estaremos, nosotros, escolarizando y saturando a esos niños, robándoles el derecho a la niñez?

Las experiencias de ésta investigadora mientras educadora muestran que hay una fuerte influencia de la Enseñanza Fundamental en la preescuela. Expertos señalan hacia una “escolificación” o “primarización” de la Educación Infantil. No se puede dejar que esa etapa sea robada por la Enseñanza Fundamental. En ese sentido, los educadores necesitan clareza del objetivo principal de la Educación Infantil. Como demuestran las Directrices Curriculares para la Educación Infantil, la identidad específica de la preescuela es

Garantizar al niño acceso a procesos de apropiación, renovación y articulación de conocimiento y aprendizajes de diferentes lenguajes, así como el derecho a la protección, a la salud, a la libertad, a la confianza, al respeto, a la dignidad, al juego, al convivir y a la interacción con otros niños (Brasil, 2010).

En ese contexto, ¿cuál es el papel de la escuela? ¿Escolarizar o educar? ¿Cuál es el papel de la familia? De hecho, se cree que la sociedad viene depositando cada vez más en la escuela el papel de educar y enseñar a los niños, no sólo los contenidos, sino valores y principios que deberían cultivar la familia, pues la escuela no puede ser considerada la salvadora de todos los problemas. Seguramente, ella es parte fundamental para la construcción de una sociedad más justa, para la formación de un sujeto autónomo, pero sola no hará milagros.

Por otro lado, otros educadores subrayan la importancia de la Ley en sentido de retirar a algunos niños de la negligencia de algunas familias, niños que pasan horas ante la televisión o en la calle.

Algunos educadores refuerzan que la Ley vino para transferir responsabilidades de la familia a la escuela. En esa perspectiva,

E5: Me parece increíble, pues estamos luchando por una educación mejor y para ello el ingreso de los niños a la escuela abre puertas, ya que estarán a los cuidados de una profesional, sus habilidades y formación integral será anticipada. Tal vez sea de esta manera que se dará a muchos niños la oportunidad de ser felices, pues en muchos casos, el niño está algo abandonado a causa de que los padres trabajan el día entero, y vuelven cansados para jugar o incluso enseñar algo. De esta manera, añado que la matrícula anticipada va a proponer una vida diferente a estos niños y a sus padres también, y como la educación se mueve con sueños y actitudes, se espera un futuro mejor con una educación iniciada más temprano. Haremos la diferencia nosotros mismos, ya que estamos inseridos en este medio, y podemos, a través de iniciativas, hacer realmente la diferencia para nuestros pequeños y para la sociedad en general.

Se puede percibir en el habla de esa profesora un amor muy grande por la educación, una maestra que tiene la esperanza como aliada y que sueña con un mundo mejor. Sin embargo, los educadores no pueden desempeñar el papel que muchos padres no cumplen, pues nada sustituye el amor, la atención y el tiempo con la familia.

Para el E7, los padres deberían ser libres para decidir si quieren llevar a su hijo de 4 años a la escuela o no.

E7: Con relación a la obligatoriedad, no estoy de acuerdo, pues el niño con 4 años pierde su infancia (jugar y estar más tiempo con sus familiares). Teniendo en cuenta la socialización y el conocimiento que adquieren, estoy de acuerdo, con tal de que se deje libre para que los padres decidan sobre matricular o no.

Teniendo en cuenta las representaciones de los sujetos de la investigación, definir la calidad y desarrollar servicios que sean de buena calidad es un proceso a largo plazo. El propio proceso es importante en sí mismo; ofrece oportunidades a personas y a grupos de interés para cambio de ideas y perspectivas, para percibir nuevas formas de ver, comprender, identificar puntos de vista comunes y áreas en que ocurren divergencias legítimas. Se pierde mucho cuando se asume una perspectiva estática ante los criterios de calidad. Sin discusión sobre los criterios y concepciones de calidad propuestos por los especialistas, no se cree que el trabajo pueda tener el impacto deseado en la práctica de las políticas y de los programas de Educación Infantil.

Formación docente y el desafío de la calidad

En la perspectiva de vislumbrar las relaciones entre calidad educativa y formación docente, se entendió que el estudio también se debería debruzar sobre esa categoría.

Teniendo en cuenta la progresiva democratización de la Educación Infantil y los distintos debates que vienen surgiendo alrededor de ese tema, resulta imprescindible discutir respecto de cómo está ocurriendo la formación de los profesores que actuarán con niños de 4 y 5 años. Formar profesores para trabajar con niños pequeños es una tarea nueva en la historia de la educación brasileña y, para muchos, desconocida y hasta mismo menos noble, pues infelizmente aún existe el sentido común que cree que enseñar a los niños es tarea sencilla, puesto que basta dejarlos jugar. Partiéndose del supuesto de que en un pasado muy reciente se comprendía la Educación Infantil tan sólo como un lugar para albergar a los niños mientras los padres trabajaban, cualquier persona servía para ser un cuidador en las escuelas de Educación Infantil, denominadas a la época de guarderías. Por tanto, repensar la formación de esos educadores y su valoración en la sociedad contemporánea es, sin duda, fundamental para enriquecer el trabajo pedagógico, mejorando así la calidad de la educación brasileña.

Así, se cuestionó a los Directores de las escuelas y a la Coordinadora de Educación Infantil del Municipio sobre quiénes son los profesionales que actúan en la Educación Infantil y cómo son preparados para realizar un trabajo de calidad.

La C relata que además de la infraestructura, el Municipio está preocupado con la calidad ofrecida en las instituciones, ofreciendo formación continuada a los profesores nombrados por concurso público que ya poseen formación adecuada. En esos cursos de formación continuada son tratados temas como: Currículo de Educación Infantil, Cómo trabajar con bebés, Observación y evaluación en la Educación Infantil, Relación Institución y Familia, Cuidadores de niños: Fundamentos para la calidad en salud, seguridad, higiene y educación.

La cuestión de la formación estuvo presente en muchos relatos y análisis, tanto en la formación inicial de los profesionales de Educación Infantil, como en las acciones de formación continuada, realizadas solamente por los municipios o en aparcería con otros órganos.

Según datos colectados con la C, los educadores del Municipio poseen formación inicial adecuada, siendo que tres profesores todavía poseen sólo la modalidad Normal (en nivel de secundaria), pero ya están buscando el curso de grado en Pedagogía.

Con relación a la titulación, el 82% de los profesores posee Posgrado y ese es un número muy positivo, que muestra la preocupación de los educadores con su formación continuada.

Por otro lado, se sabe que en algunas escuelas hay profesores graduados y otros actuando en aula por poseer la modalidad Normal (de secundaria). En ese caso, ¿dónde está la busca por formación continuada y actualización constante?

El Municipio también ofrece formación continuada a los profesores, con reuniones semestrales, enfatizando asuntos que pueden auxiliar al profesor en aula, permitiendo el cambio de conocimientos y experiencias, visualizando mayor calidad en la educación. Sin embargo, el instrumento de colecta de datos no dejó explícito cómo ocurre esa formación, quiénes son los ponientes y de qué manera ocurren esos encuentros.

En ese sentido, otro indicador relevante para la efectuación de la calidad y no menos importante que los otros es la formación del profesional. Internacionalmente, hoy sólo se acepta formación en nivel superior. Sin embargo, según la legislación brasileña, la formación mínima en modalidad de secundaria del Curso Normal todavía está aceptada.

Se problematiza asimismo la cuestión de la formación de las auxiliares, ya que su titulación no está incluida. ¿Las instituciones que atienden a la modalidad de Educación Infantil están preocupadas con la calidad de la formación de las auxiliares/monitoras que son tan importantes como los profesores titulares, visto que están presentes en prácticamente todos los momentos de la rutina escolar? Se exige la titulación mínima del curso Normal para las auxiliares, ¿o ellas están en aula sin conocimientos específicos para eso? Ese aspecto necesitaría de más tiempo para ser investigado y un instrumento de colecta de datos más adecuado.

En el análisis de los datos, se estudió el documento “Plan Nacional de Educación” – PNE -, vigente en el plazo de 2014-2024. Referentemente a esa categoría, el PNE enfoca también la necesidad de fomentar la formación inicial y continuada de profesionales del magisterio para la Educación Infantil.

Unas de las metas del plan a ser subrayado es la necesidad de estimular la articulación entre Programas de Posgrado *Stricto sensu* y cursos de formación de profesores para la Educación Infantil, de modo a garantizar la construcción de currículos capaces de incorporar los avances de las ciencias en la atención de la población de 4 y 5 años.

A continuación, se presentan algunas consideraciones finales con objeto de reconstruir los debates abordados durante la investigación, para responder provisionalmente a los objetivos y problemáticas, inicialmente trazados.

CAPÍTULO V

Consideraciones finales: avances y urgencias

La nueva Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, de 1996, además de ratificar el contenido de la Constitución y del Estatuto del Niño y del Adolescente en cuanto a la obligatoriedad de ofrecimiento de Educación Infantil en guarderías y preescuelas de parte del Estado (art. 4º, inc. IV), en su art. 29 define como finalidad de la educación infantil "el desarrollo integral del niño hasta los seis años de edad, en sus aspectos físico, psicológico, intelectual y social, complementando la acción de la familia y de la comunidad". Además, afirma que la evaluación en esa etapa de la educación "se hará mediante acompañamiento y registro de su desarrollo, sin el objetivo de promoción, incluso para el acceso a la enseñanza fundamental". Por lo que se tiene, aunque no se expliciten criterios para estimar la calidad para la Educación Infantil, su contenido demuestra preocupación con la cuestión al proponer como objetivo el desarrollo integral del niño.

Distintas son las posibilidades para discutir, evaluar o proponer padrones de calidad en la Educación Infantil. Sin embargo, se puede concluir, con base en la discusión sistematizada, que hay mucho que hacer para que la escuela pública de Educación Infantil ofrezca mejores condiciones de atención. Hay escuelas y profesionales muy empeñados, creando alternativas interesantes de trabajo, a pesar de la falta de inversión estatal y de todo tipo de dificultades.

Aunque el compromiso profesional e institucional sea de fundamental importancia, es necesario insistir que ganancias cualitativas deben ocurrir de manera generalizada y, para ello, las acciones deben tener un carácter más colectivo. Vale decir que se puede entender colectivo como un claustro formado también por la sociedad civil, especialmente por las familias de los niños. La historia ya mostró que su participación es decisiva en la conquista de derechos educacionales.

Es relevante subrayar que la Educación Infantil vive un momento importante, tanto de demanda social como inversión gubernamental, visto que la Educación Infantil está haciendo parte de un plan de crecimiento del país.

Todavía hay una larga andadura en ese sentido, en la medida que, en la práctica, la obligatoriedad de matrícula es mucho más una medida de defensa, de divulgación y de reafirmación del derecho, ya que la Educación Infantil aún no es pre-requisito para la matrícula en la Enseñanza Fundamental.

Es algo contradictorio pensar en esta cuestión: Un niño que frecuentó la Educación Infantil, un niño que la frecuentó esporádicamente y otro que no la frecuentó, todos tienen el derecho de ingresar en la Enseñanza Fundamental si están en la edad para ello. Se cuestiona, entonces: ¿para qué sirve la nueva legislación que establece la obligatoriedad legal a los 4 años de edad? La propuesta visa a igualar a Brasil a los países internacionales, pues él era uno de los pocos que mantenía restricta la obligatoriedad de los 9 años de enseñanza.

Además, la nueva Ley 12.796/13 tiene carácter de equidad, es decir, de igualdad de oportunidades en la medida que estudios muestran que los niños más pobres tienen menos acceso a la Educación Infantil.

Como educadora de la preescola, se cree que es posible avanzar reconociendo las contradicciones y los desafíos, promoviendo debates, fortaleciendo así la concepción de Educación Infantil como primera etapa de la Educación Básica.

Es hecho que la ampliación de la oferta de vacantes es importantísima, pero no basta. Es fundamental conocer la demanda, el perfil de la oferta, las características locales antes de expandir la red, pues de esa forma se estará pensando no sólo en una educación para todos, sino también en una educación de calidad para todos.

En este trabajo se enfocó mucho la importancia de la calidad de la educación ofrecida. Esa cuestión es un gran desafío para toda la Educación Básica, y no sólo para la Educación Infantil.

Las políticas educacionales han invertido en expansión de la oferta de nuevas plazas por medio de la construcción de nuevas escuelas, asesoramiento técnico pedagógico, anticipación de financiamiento para formación de profesores, pero es imprescindible que haya una acción articulada de los distintos niveles nacionales (federal, estadual y municipal), así como un efectivo control social. La calidad es, por tanto, un proceso complejo de negociación y cambio de valores (Marangon, 2014).

En el presente libro, se pudo percibir que todavía hay poco conocimiento sobre la Ley 12.796/13 y diferentes opiniones sobre las ventajas y desventajas de esa normativa.

Se cree ser un equívoco pensar que, por la imposición de la obligación de matrícula a los 4 años, estará garantizada la universalización. Un ejemplo de ello fue lo que ocurrió con la Enseñanza Fundamental que ya era obligatoria desde 1834. Sin embargo, tan sólo en 1998, cuando la aprobación del FUNDEF pasó a remunerar los sistemas de enseñanza por el número de matrículas, se abrieron nuevas plazas y esos sistemas rescataron a los alumnos que estaban fuera de la escuela.

En ese caso, la manera más efectiva para la universalización de la Educación Infantil es el empeño del sistema de enseñanza y no la obligación impuesta a los padres.⁸

Quedan algunos cuestionamientos, pues esta problematización no termina aquí. ¿Cómo proporcionar el acceso y garantizar la permanencia del 100% de los niños de 4 y 5 años? Indígenas, niños de la Selva Amazónica, familias aisladas en el campo, algunas aisladas por los ríos.... ¿La obligatoriedad es para todos? ¿Cuándo y cómo se alcanzará ese ideal ante los desafíos que consiste ofrecer la Educación Infantil con calidad?

Se espera que tales debates contribuyan para las políticas de Educación Infantil, para los equipos de profesores y gestores y, principalmente, para los niños. Esa es la mayor motivación de la investigadora, el gran eje del compromiso educacional.

⁸ Es importante subrayar que, de acuerdo con el artículo 208, inciso I, de la Constitución de la República, con la redacción dada por la Enmienda n. 59/2009, reproducido en la Meta 1 del Plan Nacional de Educación (Ley n. 13.005/2014), la educación infantil en la preescola, para niños de 4 y 5 años de edad, debe ser universalizada hasta el 2016. Ante ello, son necesarios más avances en la oferta de plazas en la preescola, para que sea atendida la meta. Según el estudio “Radiografía de la Educación Infantil 2014” elaborado por el TCE (Tribunal de Cuentas del Estado del Rio Grande do Sul), el objetivo es avanzar en la oferta de vacantes, pero ello no debe repercutir en la reducción de la calidad de las escuelas de educación infantil.

REFERENCIAS

ABRAMOWICZ, A. (2001). “Educação inclusiva, incluir para quê?” *Revista brasileira de educação especial*, v.7, n.2, p. 1-10. Marília.

ALMEIDA, C. L.S. (2000). “*Hermenêutica filosófica: nas trilhas de Hans-Georg Gadamer.*” Porto Alegre: EDIPUCRS.

ANDRÉ, M. E. D. A. (1995). “*Etnografia da prática escolar.*” 2. ed. Campinas: Papirus.

ANTUNES, C. (2004). “*Educação Infantil: prioridade imprescindível.*” Petrópolis, RJ: Vozes.

AZEVEDO, J M. L de. (2001). “*A educação como política pública*”. 2 ed. Campinas, SP: Autores Associados Editora.

AZEVEDO, S. (2003). “*Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação.*” Rio de Janeiro: FASE.

BALL, S.J; MAINARDES, J. (2011). “*Políticas Educacionais: questões e dilemas.*” São Paulo: Cortez.

BAUER. C. [et al.].(2007). “*Políticas Educacionais e Discursos Pedagógicos*”. Brasília: Liber Livro Editora.

BARRETO, A. (2003). A educação infantil no contexto das políticas públicas. *Revista Brasileira de Educação*. Rio de Janeiro, nº. 24, p. 53-65, set./out./nov./dez.

BARROS, A. J. P. de; LEHFELD, N. A. de. (2007). “*Projeto de pesquisa: propostas metodológicas.*” 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. (Coleção Saraiva de Legislação).

_____. (1999) “*Estatuto da Criança e do Adolescente: promulgado em 13 de julho de 1990.*” 9. ed. São Paulo: Saraiva. (Coleção Saraiva de Legislação).

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996.

_____ (1998) Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. *Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil*. Brasília: MEC/SEF.

_____ (2014) Ministério da Educação – MEC/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” – *Inep. Micro dados do censo escolar 2012/2013*. Brasília.

_____ (2014) *Plano Nacional de Educação*. Lei Federal nº13.005, de 25 de Junho de 2014. Brasília: Senado Federal, UNESCO.

_____ (2010) Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Diretrizes curriculares para a educação infantil*/ Secretaria de Educação Básica-Brasília: MEC, SEB.

_____ (2006) *Parâmetro Nacionais de Qualidade para Educação Infantil.V.1*. Brasília: MEC/SEB.

_____ (2012) Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Censo Educacional 2012 e 2013*. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>>. Acesso em 27 de junho de 2014.

BRASLAVSKY, C. (2005). “*Dez fatores para uma educação de qualidade.*” São Paulo: Moderna.

BORGHI, R. ADRIÃO, T. ARELARO, L. (2009). “*A relação público-privada na oferta da educação infantil: continuidades e rupturas.*” Mimeo.

BUZZATTO, S. (2014) Novas instalações vão aumentar o número de vagas na Educação Infantil. Entrevista concedida em 23 de maio de 2014. Disponível em: <<http://www.fredericowestphalen-rs.com.br/novas-intalacoes-vao-aumentar-o-numero-de-vagas-na-educacao-infantil/>>. Consultado el 30 de mayo de 2014.

CAMPOS, M. M. (2010) *Direito à educação infantil em creches e pré-escolas têm construções históricas distintas e isso se reflete em sua efetivação*. Disponível em: <<http://www.acaoeducativa.org.br/fdh/?p=382>>. Consultado el 13 de mayo de 2014.

_____ (2010) *Educação infantil no Brasil: avaliação qualitativa e quantitativa*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas; Ministério da Educação; Banco Interamericano de Desenvolvimento.

_____ (1994) Educar e cuidar: questões sobre o perfil do Profissional de educação infantil. IN: *Por uma política de formação do profissional de educação infantil*. Brasília: MEC, p.32-42.

_____ (1998) A Regulamentação da Educação Infantil. In: *BRASIL, MEC, COEDI. Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituição de educação infantil*. Brasília: MEC/SEF/DPEF/COEDI.

_____ (1997) *Educação infantil: o debate e a pesquisa*. Cadernos de Pesquisa, nº. 101, p. 113-127, jul.

CAMPOS, M. M., ROSEMBERG, F., FERREIRA, I.M. (1993). *Creches e pré-escolas no Brasil*. São Paulo: Cortez.

CAMPOS, M. M; FÜLLGRAF, J; WIGGERS, V. (2006) *A qualidade da Educação Infantil Brasileira: alguns resultados de pesquisa*. Cadernos de Pesquisa, v. 36, n. 127, jan./abr.

CHIZZOTTI, A. (2003) *Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais*. São Paulo: Cortez.

CORAGGIO, J. L. (2000) Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez.

CORREA, B. C. (2003) *Considerações sobre qualidade na educação infantil*. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, nº.119, p. 85-112.

CORREA, B.C. (2007) A educação infantil. In: OLIVEIRA, R.P; ADRIÃO, T. *Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e n LDB*. 2ed. São Paulo: Xamã, 2007, p. 13-30.

CORSINO, P. (2009) (Org.) *Educação infantil: cotidiano e políticas*. Campinas/SP: Autores Associados.

CURY, C. R. J. (2010) Obrigatoriedade da Educação das Crianças e Adolescentes: uma questão de oferta ou de efetivo atendimento? In: Nuances: *estudos sobre Educação*. Ano XVII, v. 17, n. 18, p. 124-145, jan./dez.

_____ (1998) A educação infantil como direito. In: MEC/SEF/DPEF/COEDI. *Subsídios para credenciamento e funcionamento de Instituições de Educação Infantil*. Brasília, v.2, p.9-15.

_____ (2000) *Legislação educacional brasileira*. Rio de Janeiro: DP&A.

DAHLBERG, G; MOSS, P; PENCE, A. (2003) *Qualidade na educação da primeira infância: perspectivas pós-modernistas*. Porto Alegre: Artmed.

DEMO, P. (2000) *Metodologia do conhecimento científico*. São Paulo: Atlas.

DIAS, A. A. (2005) Direito e obrigatoriedade na educação infantil. In: DIAS, Adelaide Alves; SOUSA JR., Luiz de (Org.). *Políticas públicas e práticas educativas*. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, p. 15-30.

DIAS, R; MATOS, F. (2012) *Políticas públicas: princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas.

DIDONET, V. (2001) *O Plano Nacional de Educação e os planos estaduais e municipais: uma conquista histórica*. Gestão em Rede, Curitiba, n. 33.

_____ (2006) A educação infantil na educação básica e o FUNDEB. In: LIMA, M. J. R; DIDONET, V. (Org.). *FUNDEB: avanços na universalização da educação básica*. Brasília: INEP.

FARENZENA, N. (2006) *A política de financiamento da educação básica: rumos da legislação brasileira*. Série Política e Gestão da Educação. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

FÁVERO, A. A; TONIETO, C. ROMAN, M. F. (2013) *A formação de Professores Reflexivos: a docência como objeto de investigação*. Educação, v.38, n.2, maio/agosto.

FERREIRA, L. A. M. (2008) *O Estatuto da Criança e do Adolescente e o professor. Reflexos na sua formação e atuação*. São Paulo: Cortez.

FLECK, Dorival Adair. (1998) *As alterações da legislação educacional e as atribuições das esferas públicas*. Porto Alegre. 11 f. (Texto mecanografiado).

FREITAS, D. N. T. de. (2004) *Avaliação da educação básica e ação normativa federal*. Cadernos de Pesquisa, v.34, n.113, p.663-89, set/dez.

GASKELL, G. (2010) *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes,

GIL, A.C. (1996) *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas.

_____ (2007) *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 2007.

GUIMARÃES, J. L.; PINTO, J. M. R. (2001) *A demanda pela educação infantil e os recursos disponíveis para seu financiamento*. Em Aberto, v. 18, nº. 74, p. 12-105, jul.

HADDAD, S. (Org). (2008) *Banco Mundial, OMC e FMI: o impacto nas políticas educacionais*. São Paulo: Cortez.

HERMANN, N. (2002) *Hermenêutica e educação*. Rio de Janeiro: DP&A.

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

HUBERMANN, A.M. *Situación actual y perspectivas futuras*. In: MIALARET, G. (org). *El Derecho del niño a la educación*. Paris: UNESCO, s.d., p. 57-77.

KAGAN, S. L.; COHEN, N, E. (1997) *Não por acaso: a criação de um atendimento rápido e de educação para as crianças da América*. New Haven: Yale University Bush, Centro em Desenvolvimento Infantil e Política Social. (versión resumida: ERIC DRS Não. ED417027).

KRAMER, S. A (2002) *Política pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce*. 7. ed. São Paulo: Cortez.

KRAWCZYK, N; CAMPOS, M; HADDAD, S. (2000) *O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate*. São Paulo: Autores associados.

KÖCHE, J. C. (2007) *Fundamentos de metodologia científica: teoria da ciência e iniciação à pesquisa*. 24. ed. Petrópolis, RJ: Vozes.

LOWI, T. (1964) *American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory*, World Politics, 16: 677-715.

LUCE, M. B; FARENZENA, N. (2007) O regime de colaboração intergovernamental. In: GRACIANO, Mariângela (Org.). *O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE)*. Em Questão, v. 4, p. 9-13. São Paulo: Ação Educativa.

LÜDKE, M; ANDRÉ, M. E. D. A. (1986) *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU.

MACÊDO, L.C; DIAS, A. (2011) *A política de financiamento da educação no Brasil e a educação infantil*. RBP AE - v.27, n.2. maio/ago.

MARANGON, C. *Entre o direito e o dever*. Disponible en: <<http://www.grupoa.com.br/revista-patio/artigo/10077/entre-o-direito-e-o-dever.aspx>>. Consultado en mayo de 2014.

MARSHALL, T.H. (1967) *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar.

MARTINS, C.A. (2000) *Sobre o olhar infantil: o conceito de criança na perspectiva da criança*. Fortaleza: Faculdade de Educação, UFC. (Disertación de Maestría).

MINAYO, M.C de S. (2007) *Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade*. Petrópolis: Vozes.

_____ (2002) *Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade*. Petrópolis: Vozes.

MOREIRA, A.F.B. (1999) *Currículo: Políticas e práticas*. Campinas, São Paulo: PAPIRUS.

MOROSINI, M.C (Org.). (2001) *Professor do ensino superior: identidade, docência e formação*. Brasília: Plano Editora. 163p.

MOSS, P. (2002) Para além do problema com qualidade. In: MACHADO, M.L. *Encontros e desencontros em Educação Infantil*. São Paulo: Cortez.

NOGARO, A; NOGARO, I. (2012) *Educação infantil: espaço e tempo de educar na aurora da vida*. Erechim: Edifapes.

NUNES, M.F.R; CORSINO, P. (2009) A institucionalização da infância: antigas questões e novos desafios. In: Corsino, P. (Org.). *Educação infantil: cotidiano e políticas*. Campinas: Autores Associados. p.15-32

NUNES, M.F; KRAMER, S. (2007) *Gestão pública, formação e identidade de profissionais de educação infantil*. Cadernos de Pesquisa, São Paulo: Fundação Carlos Chagas; Campinas: Autores Associados, v. 37, n. 131, p. 423-454, maio/ago.

_____ (2007) Gestão municipal e formação: a educação infantil no estado do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília: INEP, v. 88, n. 218, p. 48-72, jan./abr.

OLIVEIRA, Z.M.R. de; FERREIRA, M.V; BARROS, J.A.B. (2011) Formação continuada em educação infantil: a construção de uma agenda de possibilidades. In: GUIMARÃES, C. M; REIS, P. G. R. *Professores e infância: estudos e experiências*. Araraquara: Junqueira & Marin.

OLIVERIA, Z.R. (2007) *Educação infantil: fundamentos e métodos*. São Paulo: Cortez.

OLIVEIRA, A.F. (2007) Percalços da escola e desafios da educação. In: OLIVEIRA, Adão F. De; NASCIMENTO, C. G. do (orgs.). *Educação na alternância: cidadania e inclusão social no meio rural brasileiro*. Goiânia: Editora da UCG.

OLIVEIRA, M.M. (2007). *Como fazer pesquisa qualitativa*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes.

OLIVEIRA, S.L de. (1999). *Tratado de metodologia científica: projetos de pesquisas, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses*. 2. Ed. São Paulo: Pioneira.

OLIVEIRA-FORMOZINHO, J. (2001) A visão de qualidade da associação criança: contributos para uma definição. In: OLIVEIRA-FORMOZINHO, Júlia; FORMOSINHO, João (Org.) *Associação criança: um contexto de formação em contexto*. Braga: Livraria do Minho.

OLIVEIRA, R.P.; ARAÚJO, G. C. (2005) Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 28, jan./abr.

PERRENOUD, P. (2000). *Dez novas competências para ensinar*. Artmed.

PINTO, J.M. R. (2000). *Os Recursos para educação no Brasil no contexto das finanças públicas*. Brasília: Plano.

PINTO, M; SARMENTO, M. J. (1997). *As crianças: contexto e identidades*. Braga: Centro de Estudos da Criança, Universidade do Minho.

PORTUGAL, G. (1998). *Crianças, Famílias e Creches – Uma abordagem ecológica da adaptação do bebê à creche*. Porto: Porto Editora.

POPPER, K R. (1977). *A lógica da pesquisa científica*. São Paulo: Cultrix/EDUSP.

RADINO, G. *Educação infantil no Brasil: em busca da infância*. Disponível em: <<http://www1.capes.gov.br/estudos/dados>>. Acessado em junho de 2014.

RIOS, T. A. (2001). *Compreender e Ensinar: Por uma docência da melhor qualidade*. 2ª ed. São Paulo: Cortez.

ROSEMBERG, F. (1994) Qualidade na educação infantil: uma perspectiva internacional. In: *Simpósio Nacional de Educação Infantil: conferência nacional para todos, Anais...* Brasília: MEC/SEF/DPE/COEDI,. p. 154- 156.

_____ (2003) *Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil*. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 115, p. 25-63, mar.

RUDIO, F.V. (1998). *Introdução ao Projeto de Pesquisa Científica*. Petrópolis: Editora Vozes.

SACRISTÁN, J.G. (1996) Reformas educacionais: utopia, retórica e prática. In: SILVA, T. T. GENTILE, P. *Escola S. A.: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. Brasília: CNTE. p.50-74.

SAVIANI, D. (2007) *Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional*. Campinas: Autores associados.

SEBASTIANI, M.T. (1996) *Educação infantil: o desafio da qualidade – um estudo da rede municipal de creches em Curitiba – 1989 a 1992*. Tese de Doutorado, Faculdade de Educação da UNICAMP.

SITIO DE LA INTENDENCIA MUNICIPAL DE FREDERICO WESTPHALEN/RS
<http://www.fredericowestphalen-rs.com.br/>.

SILVA, M.A. (2002) *Intervenção e consentimento: a política educacional do Banco Mundial*. São Paulo: FAPESP.

SHIROMA, E.O. (2004) *Política Educacional*. Rio de Janeiro: DP&A.

SOARES, M.C. (1996) Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, L. de WARDE, J.M. HADDAD, S. (Orgs). *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. São Paulo: Cortez. pp.15-40.

SOUZA, C. (2005) Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988. *Revista de Sociologia Política*. Curitiba, n.24, p. 105-121, jun.

_____ (2003) *Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa*. Caderno CRH, Salvador, n 39, jul/dez.

TARDIF, M. (2002) *Saberes docentes & Formação profissional*. Petrópolis: Vozes.

TEXEIRA, E.C. (2002) O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade. *Revista políticas públicas*. - AATR-BA.

TOMMASI, L., WARDE, M.J. HADDAD, S. (2003) *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo.

UNESCO. (2000) *Educação e cuidado na primeira infância: grandes desafios*. Tradução Guilherme João de Freitas Teixeira. Brasília: UNESCO Brasil, OCDE, Ministério da Saúde. 314 p.

VANDELL, D; WOLFE, B. (2000) *Qualidade dos cuidados para crianças: que importa e que ele precisa ser melhorado?* Washington, DC: EUA Departamento de Saúde e Serviços Humanos, Gabinete do Secretário Adjunto de Planejamento e Avaliação.

VIEIRA, L.M.F., (1988). *Mal necessário: creches no Departamento Nacional da Criança*. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, nº 67, p. 3-16.

WERLE, F.O. (2006) Contexto Histórico e Atual das Políticas Educativas: Autonomia e regime de colaboração. In: *Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração*. Ijuí: Unijuí.

XIMENES, S.B. (2009) A execução orçamentária da educação no primeiro mandato de Lula e suas perspectivas. *Revista Insumos para o Debate*, v. I, p. 8-33, jan.

ZABALZA, M. (1998) *Qualidade em educação infantil*. Porto Alegre: ArtMed.

En ninguna otra época de la historia de la educación brasileña la infancia ha recibido tanta atención como en los días de hoy a tal punto que la educación infantil pasó a integrar la educación básica obligatoria. La aprobación de la Ley nº 12.796 en abril de 2013 que hizo compulsoria la matrícula a los cuatro años de edad en la Educación Infantil es tan sólo uno de los indicativos de cómo el tema de la infancia es central en la atención hodierna de educadores, gestores, investigadores, políticos y de la sociedad de modo general. Sin embargo, esa centralidad de la infancia e incluso la aprobación de la referida Ley, no nos garantiza que de veras se efectúe el cuidado educacional del niño. Por esa razón, tratar de la infancia, de su presencia en la escuela de forma compulsoria, de las condiciones de infraestructura para acoger a ese niño que llega más temprano a la escuela, de la manera como los municipios y las escuelas se están preparando para atender a esta nueva demanda formativa, son desafíos que necesitan ser enfrentados. El propósito de esta obra reside en contribuir para la calidad de la educación, especialmente la educación infantil. Esta obra presenta un estudio que hace una fotografía del esfuerzo de un municipio brasileño, de la región Sur, para hacer frente a la obligatoriedad legal de ofrecer educación infantil de calidad a los niños de 4 y 5 años. Más que etapa compulsoria, reflexiona sobre el derecho de tal nivel de escolarización, capaz de aportar elementos que contribuyan con las etapas subsecuentes de la Educación Básica. En esta perspectiva, el texto conyuga la ampliación del acceso con el desafío de la calidad.

Patrocinado por



Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

