

# **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL: NOTAS PARA UMA ANÁLISE DAS INICIATIVAS GOVERNAMENTAIS EM PAÍSES DO MERCOSUL**

**Roselane Fátima Campos - UFSC**

roselane@ced.ufsc.br

**Resumo:** Pretendemos neste trabalho apresentar resultados preliminares de uma investigação sobre a educação infantil no Brasil, Argentina e Uruguai. Recorremos para isso a variadas fontes de pesquisa: documentos, dados quantitativos, visitas e entrevistas. Constatamos que esses países apresentam uma forte tendência a segmentação da educação infantil, expressa pela focalização das ações governamentais nas faixas etárias de 4 -5 anos, combinando oferta pública e privada, modalidades formais e não-formais de atendimento, resultando em composições de sistemas educativos híbridos e flexíveis.

**Palavras-chaves:** políticas de educação infantil; educação infantil no MERCOSUL; gestão da educação infantil.

## **INTRODUÇÃO**

O objetivo deste trabalho é apresentar os resultados preliminares de uma investigação sobre políticas de Educação Infantil em três países do MERCOSUL: Brasil, Argentina e Uruguai. De modo específico, procuramos abordar as relações entre a expansão do atendimento educativo das crianças entre 0 e 6 anos e as estratégias de gestão utilizadas pelos governos locais, notadamente aquelas situadas no âmbito das relações entre o Estado e a sociedade civil e das políticas de financiamento. Para a realização deste estudo, recorreremos à análise de documentos produzidos por diferentes instâncias governamentais e não governamentais; de indicadores quantitativos abrigados em bases de dados disponibilizadas pelo Ministério da Educação e ou por órgãos afins; e de entrevistas com representantes da esfera governamental e visitas às instituições de Educação Infantil vinculadas aos sistemas educativos estudados. Para análise da política educacional recorreremos à abordagem do “ciclo de políticas”, tal como proposto por S. Ball (MAINARDES, 2007; SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005).

Conforme demonstram vários estudos, as reformas educacionais nos anos de 1990 instituíram novos marcos regulatórios que reorientaram a educação, em todos seus níveis, etapas e modalidades. Os efeitos desses processos são também observados na Educação Infantil, que ganha uma nova visibilidade nos discursos oficiais, passando de modo crescente a ser objeto das políticas educacionais. Ações e políticas anteriormente vinculadas à esfera da assistência passam agora a dar lugar para outras produzidas na esfera educacional. Ainda que o “legado assistencial” persista nas políticas destinadas às crianças pequenas, especialmente

para aquelas entre 0 e 3 anos de idade, são inegáveis, no entanto, os avanços observados com os recentes processos de institucionalização dessa etapa educativa.

Brasil, Argentina e Uruguai promulgaram desde a década passada novas legislações educacionais e, no que tange à Educação Infantil, com avanços, na medida em que reconhecem ser esta um direito das crianças pequenas. Embora a chamada educação pré-escolar, voltada para crianças entre 3 e 5 anos, já estivesse assimilada aos sistemas públicos, em graus variados e de modos distintos, a inclusão da educação das crianças de 0 a 3 anos na esfera educativa representou uma importante conquista, uma vez que a esta se atribuiu um estatuto ontológico igualável às demais etapas educativas.

Os três países que estudamos apresentam diferenciações e convergências significativas nas concepções e orientações adotadas na educação infantil, o que parece traduzir a eficácia dos acordos regionais realizados no âmbito de blocos econômicos, como é o caso do MERCOSUL, ou de instâncias como a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI). Além desses aspectos, vale ainda lembrar a presença significativa dos organismos multilaterais, com destaque para o UNICEF, cujas políticas de apaziguamento da fome e miséria infantis têm forte impacto na região. O reconhecimento de que as particularidades locais são conformadas por forças derivadas de distintas fontes não significa, todavia, atribuir a estes uma autonomia destituída de qualquer condicionalidade externa; ao contrário, tomamos como pressuposto que essas relações são sempre contraditórias e complexas, subordinadas de modo ativo a um projeto societário que tem na produção e reprodução do capital seu princípio diretor. Nesse sentido, vale relembrar o alerta que nos faz Dale (2004, p. 441), ao discutir as relações entre a globalização e as políticas locais:

todos os quadros regulatórios nacionais são agora, em maior ou menor medida, moldados e delimitados por forças supranacionais, assim como por forças político-econômicas nacionais. E é por estas vias indiretas, através da influência sobre o estado e sobre o modo de regulação, que a globalização tem os seus mais óbvios e importantes efeitos sobre os sistemas educativos nacionais.

Comprendemos, portanto, que as políticas de Educação Infantil inscrevem-se no âmbito de políticas educacionais mais amplas e são condicionadas por determinantes estruturais e conjunturais que configuram o campo educacional em cada país. Conforme outros autores já apontaram, as reformas educacionais na América Latina têm mostrado convergências especialmente no que concerne a dois aspectos: a) redefinição do papel do

Estado na condução das políticas educacionais e, b) adoção de novos métodos de gestão dos sistemas de ensino, referenciados nos princípios do *new gerencialism*.

Bentancur (2007), estudando a natureza das reformas educacionais da região, destaca que elas tiveram um “caráter centrífugo” pelo fortalecimento dos núcleos de decisão política e “centrípeto” pela descentralização das ações não consideradas essenciais, delegando-se sua execução para as unidades subordinadas. Além das convergências, as pesquisas também têm apontado as particularidades dos processos desenvolvidos em cada país. Estudos recentes realizados por pesquisadores como Bentancur (2007); Krawczyk e Vieira (2007); Rosar e Krawczyk (2001); ou por associações científicas como o CLACSO (CONSEJO LATINOAMERICANO DE CIENCIAS SOCIALES, 2005), mostraram que sob a aparente homogeneidade oculta-se uma multiplicidade de “arranjos locais” resultantes dos contextos e das tradições históricas de cada país. Assim, por exemplo, ainda que fortemente induzido, na década de 1990, pelas condicionalidades dos organismos multilaterais, o Uruguai, diferentemente do Chile, implementou uma reforma educativa marcada pelo fortalecimento do papel do Estado. Para Bentancur (2007), a reforma uruguaia foi uma “manifestação heterodoxa no panorama continental”, na medida em que “ampliou consideravelmente o gasto público em educação e fortaleceu o papel do Estado na orientação e execução destas políticas” (DE ARMAS; GARCÉ, 2004, p. 67).

Sem descurar dos aspectos relacionados às particularidades de cada país, interessa-nos aqui mostrar as políticas de Educação Infantil adotadas pelos países que pesquisamos. De modo específico, pretendemos mostrar como as atuais iniciativas dos governos são informadas por duas lógicas distintas – a pública e a privada, com a crescente presença do chamado setor “público não-estatal” no provimento dos serviços educacionais. Os dados que mostraremos a seguir evidenciam também uma crescente segmentação no atendimento das crianças pequenas, reforçando dualidades históricas que tendem a priorizar a educação das crianças em idades mais próximas da escolarização, em detrimento daquelas com menos de três anos de idade. Observamos que o acesso das crianças pequenas à educação ainda é um direito não cumprido.

## DO ACESSO A EDUCAÇÃO INFANTIL – DIREITO AINDA NÃO EFETIVADO

De acordo com o Relatório da UNESCO (2009), entre 1999 e 2006, o número de crianças matriculadas na pré-escola na América Latina e no Caribe aumentou de 16,4 milhões para 20,3 milhões. Esses números, referentes às taxas de matrículas na pré-escola, ou seja, das crianças entre 4 e 5 anos, revelam situações desiguais entre os países da região; assim, se

México, Cuba e algumas ilhas do Caribe se encontram perto da universalização, em outros países como Bolívia, Colômbia e alguns países da América Central, como Honduras e Guatemala, as taxas são inferiores a 60% de assistência às classes pré-escolares.

Nos países que estudamos – Brasil, Argentina e Uruguai –, esses indicadores também variam de acordo com a idade, as regiões e as classes sociais. No caso da Argentina e do Uruguai, o atendimento às crianças de cinco anos é elevado; neste último país, observa-se uma cobertura universal para a idade de cinco anos, aproximando-se também desse patamar o atendimento das crianças de quatro anos (respectivamente, com as taxas de 94,5% e 79,6%, aumentando esse último indicador quando se consideram apenas as áreas metropolitanas) (REPÚBLICA DO URUGUAI, 2008a). Na Argentina, 91% das crianças com idade de cinco anos estão matriculadas em alguma instituição de pré-escola; esse percentual diminui quando se trata das salas de 3 e 4 anos, constatando-se, em 2005, uma cobertura de 30% e 60%, respectivamente (ARGENTINA, 2007a). No caso brasileiro, conforme os dados apresentados pelo IBGE (2008), aproximadamente 77,6% das crianças entre 4 e 6 anos freqüentavam algum tipo de instituição de Educação Infantil.

Os percentuais mais expressivos de matrículas de crianças entre 4 e 5 anos na Argentina e no Uruguai podem ser explicados como decorrência da legislação desses países, os quais já instituíram anteriormente a obrigatoriedade da classe de cinco anos (Argentina) e das classes de quatro e cinco anos (Uruguai). Nesses países, também como ocorre no Brasil, a oferta educativa para essas faixas etárias é fundamentalmente pública, com forte incorporação dessas classes nos sistemas formais de ensino.

Contrariamente, não se observa essa mesma situação quando se trata da educação das crianças de 0 a 3 anos. No Uruguai, apenas 13,1% das crianças de 0 a 2 anos são atendidas, crescendo esse percentual quando se trata das crianças de 3 anos – 48% (KAZTMAN; RODRÍGUEZ, 2008). No Brasil, os percentuais também não são animadores: somente 17% das crianças entre 0 e 3 anos freqüentavam em 2007 algum tipo de instituição de Educação Infantil (IBGE, 2008). Com relação à Argentina, os dados disponíveis se referem apenas às taxas de atendimento para idades superiores a esta; se considerarmos, no entanto, as taxas apresentadas por Malajovich (2005), concluímos que a situação neste país aparenta ser mais precária do que aquela encontrada no Brasil e no Uruguai. De acordo com a autora,

Esta realidade é mais desigual quando se analisa a situação dos menores de três anos, que devido a carência de oferta pública – pois são muito poucos os serviços disponíveis nos sistemas educativos – permanecem em seus lares ou são recebidos em instituições dependentes de organismos assistenciais ou comunitários. Assim, apenas 0,8% das crianças mais pobres freqüenta um estabelecimento (guarderia ou jardim maternal), 3,5% das crianças que vêm

dos setores médios e 19,3% que pertencem aos setores com maiores recursos econômicos (*Fuente Siempro*, ECV 2003) (apud MALAJOVICH, 2005, não paginado, grifos meus).

Quando consideramos o indicador de oferta da Educação Infantil nos sistemas públicos, também encontramos dados diferenciados relacionados às crianças com idades inferiores a três anos de idade. No Uruguai, país conhecido pelo acesso universal ao sistema público de ensino, 64,1% das crianças entre 0 e 2 anos, na cidade de Montevideu e região metropolitana, frequentavam alguma instituição privada; o percentual médio, considerando todas as regiões do país, é levemente inferior: 52,9%. Esse percentual se reduz em cidades do interior, onde se observa uma presença mais destacada de organizações privadas integrantes do *Plan CAIF* (*Centros de Atención Integral a la Infancia y la Familia*) que, subsidiadas com recursos públicos, oferecem educação gratuita para as crianças entre 0 e 2 anos. A frequência às instituições privadas diminuiu para as faixas etárias entre 3 e 5 anos, uma vez que para essas idades cresce também a oferta pública: em nível nacional, 41,2% das crianças de 3 anos, 25,4% de 4 anos e 16,5% de 5 anos frequentavam alguma instituição privada em 2006.

Muito similar é também a situação das crianças na Argentina. De acordo com os dados fornecidos pelo governo argentino, no ano de 2005, “sete de cada dez crianças que cursavam o nível inicial, o faziam no setor estatal” (ARGENTINA, 2007a). Todavia, se considerarmos de forma desagregada os percentuais por faixas etárias atendidas, constatamos que 41,62% das crianças de três anos frequentam alguma instituição privada; esse percentual decresce à medida que cresce a idade: 33,7% de quatro anos, reduzindo-se significativamente para 13,19% na idade de cinco anos. Já o atendimento das crianças entre 0 e 2 anos, conforme já mencionamos acima, ocorre predominantemente em instituições privadas no sentido estrito, ou do tipo filantrópico e/ou comunitário. Em 2008, o informe da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CTERA) destaca a escassez de atendimento público para crianças de 45 dias e 2 anos na província de Buenos Aires, que contava na época

ao redor de dez jardins maternos sob sua jurisdição, sendo que o restante existente no território provincial pertence às municipalidades (com escassez de sala de lactantes e de 1 ano) e à órbita privada e comunitária; nessas órbitas, as ofertas vão do educativo ao meramente assistencial (FERRO, 2008, p. 6).

No Brasil encontramos dados semelhantes. De acordo com o IBGE (2008), em 2007, 59,5% das crianças em idade entre 0 e 3 anos frequentavam alguma instituição pública, ao passo que 40,5% o faziam em instituições privadas. Esse percentual se inverte quando se trata

da pré-escola: 75,3% vão a estabelecimentos públicos, enquanto 24,7% o fazem em instituições privadas.

A análise das políticas educativas implica também a averiguação de seu grau de justiça social: quem tem acesso aos serviços de Educação Infantil? Os dados que coletamos junto aos países envolvidos neste estudo nos permitem concluir que, apesar dos avanços, o acesso à Educação Infantil é ainda fortemente constrangido pela origem de classe social. Na Argentina, o acesso à educação continua sendo um privilégio das classes sociais mais favorecidas economicamente: na classe de três anos, essa taxa é de 47,2% para os mais ricos contra 24,7% para os mais pobres; na classe de quatro anos, 76,6% e 56,4% respectivamente; por fim, na classe de 5 anos, 96,9% e 88,2% (ARGENTINA, 2007a). No Uruguai, de acordo com dados da *Administración Nacional de Educación Pública* (ANEP/CODICEN), há uma tendência de inversão das taxas de exclusão social: para a idade de cinco anos, em 2007, 94% das crianças pertencentes aos 20% mais pobres da população frequentavam a educação pré-escolar, aproximando-se do quartil de 20% mais rico da população, onde se registra uma taxa de 99,3% (REPÚBLICA DO URUGUAI, 2008a). Na idade de quatro anos, 72% das crianças pertencentes ao segmento mais pobre tinham acesso, enquanto, para as 20% mais ricas, esse percentual elevava-se para 95,4%. Essas distinções são mais elevadas quanto mais decresce a idade das crianças, o que se explica, como já mencionamos acima, pela obrigatoriedade a partir dos quatro anos.

No Brasil, a exclusão social também se repete na educação das crianças pequenas: apenas 10,4% das crianças entre 0 e 3 anos pertencentes às famílias com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo frequentam a creche; já nas famílias com renda *per capita* de mais de três salários mínimos, esse percentual sobe para 43,6%. Considerando esses mesmos patamares de renda, os indicadores são mais positivos e menos discrepantes quando se trata das crianças entre 4 e 6 anos: 71,4% para o primeiro grupo e 94,7% para o segmento mais favorecido (IBGE, 2008).

Pelos dados rapidamente apresentados pudemos constatar duas situações: a) que a exclusão social é maior para as crianças de 0 a 3 anos de idade; sua quase invisibilidade nos documentos e nas estatísticas oficiais expressa bem isso; b) a focalização no atendimento educativo às idades mais próximas da escolarização com integração predominante dessas crianças em instituições públicas aprofunda segmentações, fortalecendo a exclusão das crianças menores. Concordamos com Malajovich quando afirma que questões como essa põem no “centro do debate o tema do nível inicial como primeiro escalão de um projeto de exclusão ou de inclusão educativa” (MALAJOVICH, 2006, p. 104). Como pudemos observar

ainda, na ausência do Estado, a educação das crianças menores de três anos tem sido provida pelo setor privado e, mais especificamente, pelas chamadas organizações da sociedade civil. Porém, como pergunta Minteguiaga (2008, p. 100): “poderia a sociedade civil com suas clivagens e desigualdades ser portadora dos interesses gerais?”. Na seção seguinte, procuramos mostrar como os três países estudados têm priorizado a transferência do atendimento educativo das crianças pequenas para o chamado setor “público não estatal”.

## A EDUCAÇÃO NÃO FORMAL PARA CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS

Estudando a atuação dos organismos multilaterais na América Latina, Campos (2008) analisou três projetos atualmente em execução na região – a Agenda Ibero-americana para a Infância e a Adolescência (AIIA), o Programa Interamericano de Educação (PIE) e o Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (PRELAC), coordenados respectivamente pela OEI, OEA e UNESCO. Em suas conclusões destaca que prevalecem nesses programas indicações para o atendimento das crianças menores de três anos nas chamadas “modalidades não formais” ou “alternativas” de atendimento. As conclusões da pesquisa acima mencionada e os resultados até aqui já obtidos com a nossa pesquisa evidenciam o alinhamento dos governos locais com as agendas das quais são, ao mesmo tempo, autores e executores.

Tanto no Brasil como na Argentina e no Uruguai, observamos novas configurações dos sistemas educacionais, marcadamente pela articulação entre as esferas público-estatal e privada, sendo esta última representada pelo amplo espectro das chamadas organizações da sociedade civil, compondo o que alguns denominam de “público não estatal” ou “terceiro setor”. Apesar desta referência genérica, sabemos que não encontramos consensos nem com relação à natureza nem com a tipificação dessas instituições. Como alerta Piero (2005, p. 42), as organizações da sociedade civil “não representam um conjunto homogêneo”, porém, procuram sempre “intervir na construção da agenda pública, a partir de distintas dimensões e com várias ferramentas”. O campo educacional tem sido alvo privilegiado de ação das organizações sociais, que passam a assumir a execução de programas ou serviços financiados por recursos públicos (ABONG, 2005; CENOC, 2004; PIERO, 2005).

Esse processo de transferência de serviços do Estado para organizações da sociedade civil já aparece nas leis gerais de educação, promulgadas pelos países estudados. No caso brasileiro, encontramos já na LDB nº 9.394/96, no artigo 30, a previsão da oferta da Educação Infantil em creches ou “equivalentes”. Embora a Lei tenha criado essa categoria “entidades

equivalentes”, não especifica quais seriam elas, possibilitando interpretações variadas sobre esse termo.

No entanto, passada mais de uma década da promulgação da LDB nº 9.394/96, evidencia-se com mais clareza o que a letra da lei continha em estado embrionário: a crescente segmentação entre creches e pré-escolas, materializada pela predominância de instituições públicas nesta última, ao passo que na primeira encontramos a presença significativa de instituições privadas sem fins lucrativos. Essa “divisão de tarefas” na gestão da Educação Infantil é ratificada pela política de financiamento implantada pela Lei nº 11.424/2007 que regulamentou o FUNDEB. Consideramos que a política de financiamento adotada pode funcionar como indutora de um processo de expansão do atendimento das crianças de 0 a 3 anos nas chamadas “instituições conveniadas”. Dois fatores podem colaborar para isso: a) o pagamento do atendimento, considerando o número de crianças matriculadas, criando a equação “mais matrículas, mais recursos”; e b) o tratamento diferenciado dado às creches e às pré-escolas – enquanto que para esta última ficou estabelecido um período de transição de até quatro anos, findo o qual os municípios devem incorporar em seus sistemas públicos todas as matrículas das entidades conveniadas, no caso da creche não há limites de qualquer natureza. Com esse procedimento, o governo brasileiro induz o crescimento da oferta pública de educação para as crianças entre 4 e 6 anos, ao passo que, para aquelas entre 0 e 3 anos, estimula-se fortemente o estabelecimento de convênios entre as prefeituras e as instituições privadas consideradas sem fins lucrativos.

Embora careçamos de informações oficiais, sabemos que existe um grande leque de organizações sociais que prestam esses serviços. São significativas as informações constantes no documento “Orientações sobre a transição da rede de Educação Infantil financiada com recursos da assistência social para a educação”, produzido pelo Ministério do Desenvolvimento Social (2008). De acordo com este relatório, em 2005, 13.627 instituições recebiam recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS); destas instituições, 8.859 constavam na base de dados do INEP como instituições de Educação Infantil. Deste último grupo, 80% se autodeclararam como “instituição pública”, enquanto 19,7% aparecem como “instituições privadas”. Considerando o total de matrículas, observou-se que haviam 892.981 crianças cadastradas, sendo que 73% destas estavam na pré-escola e apenas 27% na creche. Se compararmos esses dados com aqueles da Argentina e do Uruguai, observamos que o Brasil, diferentemente daqueles, não priorizou o atendimento das crianças de 0 a 3 anos nem mesmo nos programas sociais. Conforme o próprio relatório do MDS, os dados surpreenderam, na medida em que “demonstram que a maior parte do público de educação



infantil, financiado pela assistência social, freqüenta pré-escola, e não creche, como comumente se acreditou”.

Na Argentina, a educação das crianças de 0 a 3 anos é realizada majoritariamente pelas Organizações da Sociedade Civil (OSC), por meio de programas e ações vinculados a Secretaria Nacional da Infância, Adolescência e Família, do Ministério de Desenvolvimento Social. Destaque para o programa dos Centros de Desenvolvimento Infantil (CDI). Regulamentados pela Lei nº 26.233/2007, de 28 de março de 2007, esses programas são financiados com recursos do MDS e desenvolvidos mediante ações de “parcerias” com as comunidades; podem integrar ações oriundas de outros ministérios, como Educação e Saúde, e têm como foco o desenvolvimento das crianças até quatro anos de idade.

Além dos CDI, o atendimento das crianças pequenas é realizado também por instituições do tipo comunitário, como jardins de infâncias, jardins maternais e “guarderías”, com orientação predominantemente socioeducativa. De acordo com o informativo *ABC de la Educación*, revista oficial da *Dirección General de Cultura y Educación* da Província de Buenos Aires, em 2006, havia naquela região mais de 160 crianças entre 45 dias e 5 anos que frequentavam diariamente jardins maternais e infantis que não eram estatais nem de gestão privada. Ainda de acordo com a mesma fonte, na mesma época, um estudo realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social registrou 15 redes de jardins comunitários, albergando 1.573 empreendimentos educativos, com 82.697 crianças que os frequentavam diariamente. Esses dados, porém, estariam subestimados, de acordo com informações do próprio Ministério, que computou somente as crianças que oficialmente recebiam ajuda alimentar: “os primeiros dados que surgem das próprias redes de jardins, indicam que haveria um 100% a mais de crianças em suas estruturas, porque cresceu muito o serviço que estão oferecendo. ‘Estaríamos falando de 160 a 170 mil crianças que freqüentam esses jardins’” (PROVÍNCIA DE BUENOS AIRES, 2006). Majoritariamente, as redes de jardins comunitárias estão localizadas nas regiões mais empobrecidas, refletindo também, por si só, o tamanho da exclusão social a que estão submetidas essas crianças.

Diferentemente da Argentina, no que diz respeito à sua forma de organização e de regulação por parte do Estado, mas assemelhado no que diz respeito à relação público-privado ao provimento desse serviço, o Uruguai tem adotado uma política de atendimento às crianças até os três anos de idade por meio de Centros de Atenção Integral à Infância e às Famílias (CAIF), atendendo aproximadamente a 41.216 crianças em todo o território nacional.

Iniciado em 1988 mediante um convênio entre o governo uruguaio e o UNICEF, seu principal objetivo era o desenvolvimento de ações voltadas às populações que viviam em condições de extrema pobreza. A partir de 1992, com o fim do convênio, o projeto passou a ser financiado com recursos nacionais. Após um período de problemas decorrentes de falta de vinculação institucional e de recursos, em 1996 o *Plan* passa definitivamente a responsabilidade do Estado. Desde sua criação, foram realizadas mudanças na estrutura dos atendimentos oferecidos, na composição das equipes de trabalho – locais e nacional –, mantendo-se, no entanto, sempre a perspectiva da abordagem comunitária e das redes com as organizações da sociedade civil.

O *Plan CAIF* é, portanto, uma política formalizada no âmbito das ações do Estado; de caráter intersetorial, estende-se por todo o país, com inserção mais forte nas regiões do interior do que na área metropolitana de Montevidéu, uma vez que nessas áreas operam mais as guarderias privadas com mensalidades pagas pelos pais.<sup>1</sup> De acordo com Kaztman e Rodríguez (2008), no interior do país, o *Plan CAIF* absorve em torno de 50% a 80% das crianças entre 0 e 2 anos. Já na região metropolitana, esse percentual é de aproximadamente 22,04%, considerando duas modalidades (frequência diária ou de alguns dias/semana).

Dos convênios firmados em 2008, são majoritários aqueles firmados com associações civis – associação de moradores, clubes desportivos, círculos policiais e sindicatos. São desenvolvidas nesses centros modalidades diferenciadas e combinadas de atendimento, por exemplo, frequência diária em tempo parcial ou integral, atendimento apenas às famílias, programas de atenção ao desenvolvimento das crianças com menos de dois anos de idade, com atividades apenas uma vez na semana. Em 2008, do total de 114 convênios para atendimento semanal, 98 foram convertidos para atendimento diário, ampliando-se, nesse sentido, não apenas a cobertura em termos de vagas, mas também em tempo de permanência nas entidades.

Diferentemente das práticas de convênios predominantes no Brasil e na Argentina, no Uruguai os custos decorrentes do funcionamento dos centros são pagos com recursos públicos, não cabendo às famílias qualquer tipo de partilhamento financeiro. Cabe ainda ao Estado a formação dos educadores alocados nesses centros, o monitoramento e a avaliação de todas as atividades realizadas. Enfim, para Midaglia e Robert (2001, p. 334), a importância política dos CAIF “radica em que sua promoção não esteve colocada como uma alternativa substitutiva do esquema tradicional de seguridade social. Pelo contrário, se constituíram como propostas adicionais e complementárias das clássicas políticas sociais universalistas”.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos que até aqui desenvolvemos nos levaram a identificar algumas tendências comuns aos três países pesquisados. Destas, gostaríamos de destacar algumas. Primeiramente, a desvantagem observada sempre que tratamos do atendimento às crianças com idades inferiores a três anos. Nesse caso, identificamos convergências nas ações e as políticas adotadas pelos três governos, embora os processos regulatórios e as estratégias utilizadas sejam diferentes.

Outro aspecto, refere-se a focalização nas classes de idade mais próximas da escolarização básica. Embora tenhamos observado também estratégias e mecanismos reguladores diferenciados, especialmente no que se refere aos modos com que cada local organiza os processos de provimento da Educação Infantil, identificamos uma forte segmentação na gestão da Educação Infantil: atendimento público para as idades acima de três anos de idade e atendimento privado através de organizações da sociedade civil para a chamada primeira infância, ou seja, crianças entre 0 e 3 anos.

Essa nova conjuntura tem produzido impactos importantes na organização dos sistemas que oferecem atendimento educativo às crianças pequenas: a forte presença das instituições privadas na Educação Infantil nos leva a considerar a coexistência nessa etapa da Educação Básica de duas redes distintas de instituições – as públicas, no sentido estatal, e as privadas, sem fins lucrativos, financiadas com recurso público, designadas como “públicas não estatais”. Configura-se, nesse sentido, a emergência de uma nova problemática, posto que essas instituições situadas no limite “entre o público e o privado” se tornam cada vez mais objeto de regulações produzidas nos diversos níveis dos sistemas (federal e municipal, no caso da Educação Infantil brasileira). Por outro lado, essas organizações situadas quase sempre no âmbito da “educação não formal” tendem também a ficar cada vez mais “formalizadas”, por força dos critérios e das exigências estabelecidas nos convênios e/ou acordos para prestação de serviços. Ou seja, parece ficar cada vez mais difícil delimitar o que é “oferta pública” ou “privada” de Educação Infantil, posto que essas organizações das comunidades passam a submeter-se cada vez mais à tutela do Estado. Tomamos como exemplo dessa situação a informação contida no documento já referido do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS, 2008) em 2008, onde organizações que recebiam recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) também constatam na base do como instituições públicas de Educação Infantil.

Integradas formalmente aos sistemas públicos de ensino, essas organizações tendem também a modificar a natureza desses sistemas, que passam a ter uma configuração híbrida dada pela articulação das esferas pública e privada. Valemo-nos aqui do conceito de hibridação proposto por Barroso (2002). Segundo o autor, os processos de regulação do tipo híbrido expressam a utilização, no seio de um mesmo país, de modos de regulação provenientes de ‘modelos’ distintos em particular no que concerne à oposição ‘regulação pelo Estado’ e ‘regulação pelo mercado’. Ainda nessa concepção, assistimos “ao desenvolvimento de estratégias de ‘des-regulação’ da escola pública [...] constatando, simultaneamente, uma intervenção estatal ampliada na regulação das escolas privadas” (BARROSO, 2002, p. 24).

Vale registrar, no entanto, que encontramos variações importantes nos dispositivos que regulam esses processos. Nessa direção, observamos no Uruguai uma presença mais forte e reguladora do Estado, com planejamento, avaliação e fiscalização centralizados em um organismo estatal, o INAU; contrariamente, no Brasil e na Argentina, esse papel regulador do Estado fica enfraquecido, uma vez que a descentralização administrativa confere elevada autonomia para estados/departamentos e municípios, que recriam, em nível local, as regras e as orientações que direcionam e determinam as condições de credenciamento, fiscalização e acompanhamento desses serviços educativos. De todo modo, as políticas educativas para as crianças pequenas têm reposto a discussão sobre o papel do Estado e as relações entre as esferas pública e privada.

Embora o discurso dos direitos das crianças pequenas e pobres seja o principal argumento legitimador das práticas educativas em curso na região, questiona-se se os novos processos em curso, de fato, são capazes de garantir plenamente às crianças pobres o seu direito a uma educação de qualidade. A expansão do atendimento pela via “não formal”, apresentada como um meio eficaz de atingir um percentual mais expressivo de crianças pobres, tanto das zonas urbanas como rurais, expressa a opção dos governos em adotar políticas de corte compensatório em detrimento daqueles de corte universalista. Essa tendência observada em nosso estudo alinha-se, por outro lado, às orientações dos organismos multilaterais para a região, retomando-se, em muitos aspectos, perspectivas e concepções de educação para a infância já largamente criticadas por estudiosos da área.

---

<sup>i</sup> Os Centros CAIF funcionam mediante convênios com Organizações da Sociedade Civil, cabendo ao Estado o cumprimento das obrigações financeiras relacionadas ao pessoal e à manutenção do funcionamento das instituições. Não cabe aos pais o provimento de qualquer mensalidade ou tipo de pagamento pelo serviço. Podem participar com serviços voluntários em atividades ligadas à gestão das unidades e/ou outros serviços associados à

---

sua manutenção ou ajuda aos educadores, quando isso fizer parte do próprio plano de trabalho com as famílias (entrevista de campo).

### **Referências bibliográficas**

ARGENTINA. Ministério de Educación, Ciencia y Tecnología. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE). Temas de educación. El nivel inicial en la última década: desafíos para la universalización. **Boletín DINIECE**, año 2, n. 2, mayo/jun. 2007a.

ARGENTINA. Lei n° 26.233, de 28 de março de 2007. Promoción y Regulacion de los Centros de Desarrollo Infantil. Buenos Aires, 2007b.

ABONG. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS. **ONGs no Brasil**: perfil das associadas à Abong. 2005. Disponível em: <[www.abong.org.br](http://www.abong.org.br)>. Acesso em: 10 mar. 2009.

BARROSO, J. et al. **Systèmes éducatifs, modes de régulation et d'évaluation scolaires et politiques de lutte contre les inégalités en Angleterre, Belgique, France, Hongrie et au Portugal**: Synthèse des études de cas nationales. sept. 2002. Relatório de pesquisa.

BENTANCUR, N. Hacia un nuevo paradigma en las políticas educativas? Las reformas de las reformas en Argentina, Chile y Uruguay (2005-2007). **Revista Uruguay de Ciencia Política**, Montevideo, p. 159-179, 2007.

BRASIL. Lei n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União. Brasília: Gráfica do Senado, ano CXXXIV, n. 248, 23 dez. 1996.

BRASIL. Lei n° 11.424, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm)>. Acesso em: 21 jul. 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Proteção Social Básica. **Orientações sobre a transição da rede de Educação Infantil financiada com recursos da assistência social para a educação**. Brasília, 2008.

CAMPOS, Rosânia. **Educação Infantil e Organismos Internacionais**: uma análise dos projetos em curso na América Latina e suas repercussões no contexto nacional. 2008. Dissertação (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Centro de Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

CENOC. CENTRO NACIONAL DE ORGANIZACIONES DE LA COMUNID. Organizaciones de la Sociedad Civil y Desarrollo Local. Un análisis de las Organizaciones de la Sociedad Civil registradas en la Base de Datos del CENOC. Córdoba, 2004.

---

CONSEJO LATINOAMERICANO DE CIENCIAS SOCIALES. **Las reformas educativas en los países del cono sur**: um balance crítico. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004.

DE ARMAS, G.; GARCÉ, A. Política y conocimiento especializado: la reforma educativa em Uruguay (1995-1999). **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, Montevideo, n. 14, p. 67-83, 2004.

FERRO, Lila. Situación de la educación inicial em la Argentina y perspectivas para su universalización. **Informes y estudios sobre la situación educativa**, Buenos Aires, n. 8, dic. 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais**. Uma análise das condições de vida da população brasileira. **Estudos & Pesquisas**, IBGE, v. 23, 2008.

KAZTMAN, Ruben; RODRÍGUEZ, Federico. **Situación de la educación en Uruguay**: análisis de los datos de la encuesta nacional de hogares ampliada de 2006. Encuesta Nacional de Hogares Ampliada. Montevideo: UNFP/PNUD/INE, 2008. Informe Temático.

KRAWCZYK, N. R.; VIEIRA, V. L. Homogeneidad y heterogeneidad: um estúdio comparativo sobre la reforma educativa de la década des 90 em Argentina, Brasil, Chile e México. **Estud. pedagóg.**, Valdivia, v. 33, n. 2, 2007.

LASSALE, M. M. Las políticas públicas ¿alientan una educación infantil de calidad? **Dilemas**, Buenos Aires, oct. 2005. Disponível em: <<http://www.educared.org.ar/infanciaenred/dilema/>>. Acesso em: 21 jul. 2009.

LASSALE, Mercedes Mayol. Ver la infancia. In: LASSALE, M. M. (Org.). **Grandes temas para los mas pequenos**. Buenos Aires: Puerto Creativo, 2009.

MAINARDES, J. **Reinterpretando os ciclos de aprendizagem**. São Paulo: Cortez, 2007.

MALAJOVICH, A. Las políticas públicas ¿alientan una educación infantil de calidad? **Dilemas**, Buenos Aires, oct. 2005. Disponível em: <<http://www.educared.org.ar/infanciaenred/dilema/>>. Acesso em: 21 jul. 2009.

MALAJOVICH, A. El nivel inicial: contradicciones y polémicas. In: MALAJOVICH, A. **Experiencias y reflexiones sobre la educación inicial**: una mirada latinoamericana. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2006.

MIDAGLIA, C.; ROBERT, P. Uruguay: un caso de estrategias mixtas de protección para sectores vulnerables. In: ZICCARDIA, A. (Org). **Pobreza, desigualdad social y ciudadanía**. Los límites de las políticas sociales em América Latina. Argentina: CLACSO, 2001.

---

MINTEGUIAGA, A. Lo público em el campo de la educación: transformaciones recientes em la Argentina transicional y reformista. **Iconos Revista de Ciencias Sociales**, Quito, n. 32, p. 89-101, sept. 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **Regional overview latinamerica ad the caribbean**. Paris: UNESCO, 2009. The EFA Global Monitoring Report 2009. Disponível em: <[www.unesco.org](http://www.unesco.org)>. Acesso em: 21 jul. 2009.

PIERO, Sérgio de. **Organizaciones de la sociedad civil**: tensiones de uma agenda em construcción. Buenos Aires: Paidós, 2005.

PROVÍNCIA DE BUENOS AIRES. Direccion General de Cultura y Educación. Educar es incluir. **Revista ABC de la Educación: Docentes em el Siglo XXI**, Buenos Aires, n. 2, nov./dic. 2006.

REPÚBLICA DO URUGUAI. ANEP/CODICEN. Situación y Desafíos de la Educación Uruguaya, 2008a. Disponível em: <[www.anep.edu.uy/](http://www.anep.edu.uy/)>. Acesso em: 21 jul. 2009.

REPUBLICA DO URUGUAI. Instituto del Niño y Adolescente do Uruguay. Plan CAIF. Centros de Atención Integral a la Infancia y la Familia. **20 años del Plan CAIF**: 1988-2008. 2008b. Disponível em: <[http://www.plancaif.org.uy/documentos/20\\_plan\\_CAIF.pdf](http://www.plancaif.org.uy/documentos/20_plan_CAIF.pdf)>. Acesso em: 21 jul. 2009.

ROSAR, Maria de Fátima Felix; KRAWCZYK, Nora Rut. Diferenças da homogeneidade: elementos para o estudo da política educacional em alguns países da América Latina. **Educ. Soc.**, v. 22, n. 75, p. 33-43, 2001.

ROSSETTI-FERREIRA, M. C.; RAMON, F.; SILVA, A. P. S. Políticas de atendimento à criança pequena nos países em desenvolvimento. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p. 65-100, mar. 2002.

SHIROMA, E. O.; CAMPOS, R. F.; GARCIA, R. M. C. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Revista Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 427-446, jul./dez., 2005.