

# La educación infantil en el PNE

## *Nuevo plan para antiguas necesidades*

IVONE GARCIA BARBOSA\*  
NANCY NONATO DE LIMA ALVES\*\*  
TELMA APARECIDA TELES MARTINS SILVEIRA\*\*\*  
MARCOS ANTÔNIO SOARES\*\*\*\*

**RESUMEN:** Este artículo analiza la educación infantil en el Plan Nacional de Educación (2014), que expresa la posibilidad de valorización y, paradójicamente, de fragilización de la EI como política de Estado, y propone la articulación con los movimientos sociales para concretarla como derecho de todos los niños.

*Palabras clave:* Educación infantil. Políticas públicas. Plan Nacional de Educación.

### Introducción

La educación infantil alcanzó notoriedad en las políticas públicas brasileñas y fue formalmente reconocida como la primera etapa de la educación básica en la Constitución Federal de 1988, en el Estatuto del Niño y del Adolescente (ECA), de

---

\* Doctora en Educación. Profesora de los grados de Pedagogía y Psicología de la Universidade Federal de Goiás (UFG) y del Programa de Posgrado en Educación de la misma institución (PPGE/UFG). Coordinadora del Núcleo de Estudios e Investigación de la Infancia y su Educación en Diferentes Contextos en la Facultad de Educación (FE/UFG) y del GT 07 de la Asociación Nacional de Posgrado e Investigación en Educación (ANPED). Goiânia/GO – Brasil. *E-mail:* <ivonegbarbosa@hotmail.com>.

\*\* Doctora en Educación. Profesora del área de Didáctica y Práctica Supervisada en los Años Iniciales de la Enseñanza Fundamental y Educación Infantil en la FE/UFG. Goiânia/GO – Brasil. *E-mail:* <nancynlalves@gmail.com>.

\*\*\* Doctoranda en Educación. Profesora del Instituto Federal de Goiás (IFG). Goiânia/GO – Brasil. *E-mail:* <teles.telma@gmail.com>.

\*\*\*\* Doctor en Educación. Profesor de la Facultad de Artes Visuales (FAV) de la UFG y vicepresidente del Núcleo de Estudios e Investigaciones en la Infancia y su Educación en Diferentes Contextos (NEPIEC) de la FE/UFG. Goiânia/GO - Brasil. *E-mail:* <marcos.fav@hotmail.com>.

1990, y en la Ley de Directrices y Bases de la Educación (LDB), de 1996, entre otros documentos y normas. Esa etapa de la educación se encarga de atender a niños de hasta seis años de edad<sup>1</sup> en guarderías y preescolares, espacios institucionales no domésticos con una función educativa que abarca el carácter indisociable entre el cuidado y la educación.

Con las limitaciones de una sociedad capitalista de organización política neoliberal, marcadamente excluyente, en el seno de las contradicciones, se hace efectiva la lucha histórica de los movimientos sociales para la formulación y puesta en ejercicio de políticas públicas que aseguren los derechos de los niños a una educación de calidad. Considerar a la educación infantil como la primera etapa de la educación básica representó un avance para la educación pública brasileña. Sin embargo, todavía no se han garantizado todas las condiciones de ejercicio de los derechos sociales plenos de los niños y de sus familias, ya que como práctica social la educación refleja y abarca la lucha entre diferentes grupos y clases sociales.

En este proceso, la educación infantil pasó a integrar diversos planes, programas y actividades en las esferas federal, municipal y de los estados, entre los que se incluye el Plan Nacional de Educación (PNE). Con carácter decenal, el plan tiene una gran importancia para la definición de los rumbos de las políticas educativas y puede contribuir al proceso de concretar la educación como política de Estado y a la superación de marcas históricas de carácter provisorio de las políticas de emergencia que caracterizaron –y aún caracterizan– las propuestas para la educación de niños menores de seis años en Brasil.

Considerando esas premisas, este artículo analiza las propuestas para la educación infantil en el recientemente aprobado PNE 2014 – Ley nº 13.005, de 2014, destacando marcos en la trayectoria de su constitución histórica, avances y desafíos expresados en el plan, situándolos con respecto al Proyecto de Ley (PL) nº 8.035, de 2010.

## **Trayectorias y movimientos por una educación como política pública**

El nuevo PNE para el decenio 2014-2024 resultó de larga trayectoria e (in)tenso proceso de debates y disputas, en los que participaron la sociedad civil y política. Pasaron casi cuatro años: el PNE estuvo más de 1.260 días en trámite, desde el envío por parte del Ministerio de Educación (MEC) a la Cámara Federal, en diciembre de 2010. Su aprobación final tuvo lugar en mayo de 2014 y, finalmente, fue homologado por la Presidencia de la República en junio del mismo año. Se elaboraron incontables versiones del texto, lo que demandó una permanente movilización de la sociedad civil, que no rehuyó a la participación organizada y vigilante en un intento por asegurar concepciones, principios y prácticas a favor de una educación pública, laica, gratuita y de calidad.

Cabe señalar que el PNE, como una propuesta de carácter decenal que tiene vigencia más allá del período de un mandato gubernamental, debe establecerse como política de

Estado. Para su validez, es necesario que la financiación y la gestión se articulen de manera orgánica y, según Dourado (2011), que se reorganice la lógica de planificación y de propuesta de políticas educativas como expresión de políticas de Estado. En este sentido, el plan resulta de la correlación de fuerzas sociales y educativas en la constitución de políticas de educación en un momento determinado de una sociedad en concreto.

Retomando antecedentes históricos del PNE, se observa la compleja relación público/privado en el ámbito de las disputas de fuerzas a las que se somete. Además, distintas concepciones de planificación y gestión educativa, con enfrentamiento de opciones políticas/sociales entre economistas, educadores y tecnócratas resultan, no pocas veces, en procesos discontinuos (DOURADO, 2010). En ese movimiento, se presencian, desde la década de 1930, interrupciones, abandono, inconcreción o puesta en segundo plano de las propuestas contenidas en las metas delineadas en las diversas versiones del PNE por otros proyectos, con lo que se sustituye la agenda política. Dicha discontinuidad caracteriza históricamente a la educación brasileña, en la que el PNE resultó en programas y acciones de corte gubernamental, y no en política de Estado.

Entre la década de 1940 y el período del régimen militar (1964-1985), ocurrieron cambios y propuestas acerca del papel del Estado y de su relación directa con la educación, habiendo prevalecido modelos que mantuvieron la tensión público/privado. En aquel momento, como señala Saviani (2007), el concepto de PNE asumió un significado estricto: pasó a referirse a los recursos económicos y a su aplicación en los diferentes niveles educativos, con lo que se garantizó el proyecto coherente con el régimen militar y se apoyó la política de tendencia neoliberal.

En el proceso de redemocratización del País, se promulgó la Constitución Federal de 1988, que determinó la elaboración del PNE (BRASIL, 1988). En la década de 1990, sin embargo, ocurrieron discusiones en torno a la LDB de 1996 y al Plan Decenal de Educación para Todos, a expensas de la elaboración de un nuevo PNE, cuya aprobación no tuvo lugar hasta 2001. El PNE para el decenio 2001-2010 tuvo la interposición de una serie de vetos que limitaron los recursos económicos y restringieron la acción del plan a una amplia carta de intenciones. En 2007, el gobierno de Lula lanzó el Plan de Desarrollo de la Educación (PDE), un plan de gobierno cuyas metas se asemejaban a las propuestas del PNE, lo que favoreció la transformación del mismo en “letra muerta”.

En el período 2009-2010, se realizaron conferencias municipales, regionales, en el Distrito Federal y en los estados, como preámbulo a la Conferencia Nacional de Educación (CONAE 2010). Esta última movilizó a múltiples actores sociales, y su finalidad fue analizar las políticas educativas en la interfaz con el cumplimiento de las metas del PNE 2001, con el objetivo de someter al debate social la constitución del Sistema Nacional de Educación (SNE) –antigua y preciada reivindicación de educadores brasileños– con base en el precepto constitucional de régimen de cooperación y colaboración entre los entes federados. La CONAE deliberó bases y directrices para un nuevo PNE, expresadas en su documento

final (BRASIL, 2010b). Estudios indican que las propuestas de la CONAE/2010 se articulaban con la perspectiva de enfrentar desigualdades sociales y educativas (AQUINO, 2012; DOURADO, 2011; VIEIRA, 2010). Sin embargo, el MEC hizo una propuesta de PNE al Congreso Nacional sin someterla a la apreciación de las entidades que participaron en la CONAE/2010, lo que demostró una profunda desvalorización del papel de dichas entidades en el transcurso de la militancia y de la lucha en defensa de la educación pública en Brasil.

Las propuestas del PL n° 8.035, de 2010 (BRASIL, 2010a), desconsideraron o bien se mostraron divergentes de muchas propuestas de la CONAE/2010. Según Campos y Campos (2012, p. 9), lo que se presentó en ese Proyecto de Ley “defraudó las expectativas de los movimientos sociales organizados, principalmente de aquellos vinculados a la educación infantil”. También la aprobación del PNE 2001 resultó en maniobra gubernamental, que hizo prevalecer un proyecto que se superpuso a la propuesta de la sociedad civil. En 2001, los dos proyectos de PNE presentaron percepciones, perspectivas y objetivos diferentes, principalmente acerca del radio de acción de las políticas en cuanto a las formas de financiación, gestión, diagnóstico, prioridades, directrices y metas que debían alcanzarse (DOURADO, 2011).

A diferencia de lo que ocurrió con el PNE 2001, el PL n° 8.035, de 2010, fue sometido a debate público, en un proceso permanente de movilización y organización de la sociedad civil. Recibió más de tres mil enmiendas en la Cámara Federal. Después de dos años fue enviado al Senado, donde tramitó como PLC n° 103, de 2012, y sufrió nuevas modificaciones; retornó a la Cámara en diciembre de 2013 y fue finalmente aprobado en mayo de 2014. Fue **sancionado por la Presidencia de la República en junio de 2014**. Merece subrayarse el protagonismo de los movimientos sociales organizados, que en varios momentos obtuvieron conquistas y evitaron retrocesos, por ejemplo, mediante la aprobación del Coste Alumno/Calidad Inicial (CACi) y en la asignación del 10% del PIB a la educación. Dichas conquistas, sin embargo, aún no han asegurado todas las reivindicaciones expresadas en la CONAE/2010 y en otros momentos de la historia de la educación brasileña. Nuestro análisis del nuevo PNE 2014 detecta contradicciones internas, especialmente en lo que respecta a la concepción de la educación pública y a su financiación, que, por otra parte, fue una de las principales polémicas durante la tramitación del proyecto y puso de manifiesto la clásica disputa entre los sectores público y privado en el campo de la educación.

La Ley n° 13.005, de 2014, que aprobó el PNE 2014, tiene 14 artículos y un anexo con 20 metas y 254 estrategias que abarcan los niveles, las etapas y modalidades educativas; la formación y la valorización del magisterio; la gestión y la financiación. (BRASIL, 2014). Se entiende que la consolidación de las propuestas, metas y estrategias del PNE debe abarcar el régimen de colaboración entre los sistemas, contando, como afirmó Dourado (2011), con la medición de instancias colegiadas en el sentido de perfeccionar el carácter orgánico del conjunto de políticas públicas educativas brasileñas. Implica concebir al Estado

de manera amplia, reconociendo la correlación de fuerzas, sin hacer dicotomías entre la sociedad civil y la política.

El análisis de la educación infantil considera, así, ese contexto de disputas políticas/ideológicas en la constitución de una educación pública, laica, gratuita y de calidad con referencia social. Se entiende por educación de calidad con referencia social aquella que tiene por eje el carácter emancipatorio de los sujetos históricos/sociales y que considera las diferentes condiciones de existencia de esos sujetos, centrándose en la formación omni-lateral, cuyo objetivo sea la superación de las desigualdades individuales y de clase y de la desvalorización cultural.

### **La educación infantil en el PNE 2014: desafíos, límites y posibilidades históricas**

Verificar el delineamiento de un proyecto de educación infantil en el PNE exige observar cómo esta fue contemplada en el documento. El nuevo PNE presenta ocho nuevas estrategias respecto al PL n° 8.035, de 2010. Constatamos que, además de la meta 1 y sus respectivas 17 estrategias específicas, otras metas y estrategias presentan propuestas pertinentes para la educación infantil, como las metas: 2 (universalización de la enseñanza fundamental de nueve años); 4 (educación especial); 6 (educación a tiempo completo); 7 (calidad de la educación básica, en todas las etapas y modalidades); 15 y 16 (política nacional de formación de los profesionales de la educación); 17 y 18 (valorización de los profesionales del magisterio de la educación básica); 19 (gestión democrática); y 20 (ampliación de la inversión pública en educación). Comprender esa totalidad es políticamente indispensable para el seguimiento y el control social de la educación infantil, para así reivindicar el cumplimiento de pautas que sean relevantes para esa etapa de la educación básica.

La expresión “educación básica” en el PNE 2014 no siempre indica una referencia explícita a la educación infantil, como se observa, por ejemplo, en la estrategia 15.6 en lo que respecta a la reforma curricular de las licenciaturas “en articulación con la base común nacional de los currículos de la educación básica, tratada en las estrategias 2.1, 2.2, 3.2, y 3.3.” En ese caso, “educación básica” se refiere al currículo de enseñanza fundamental y enseñanza media, excluyendo la articulación de la formación de profesores con las Directrices Curriculares Nacionales para la Educación Infantil (BRASIL, 2009b). Así, la acción vigilante y crítica se vuelve imperiosa para evitar la transposición de características inadecuadas al proceso de educación de los niños de hasta seis años de edad, combatiendo visiones que desconsideren las especificidades del proyecto educativo y del trabajo pedagógico de guarderías y preescolares, ignorando la significativa producción de conocimiento realizada por diversos investigadores del área.

La propuesta central para la educación infantil en el PNE 2014, expresada en la meta 1, se refiere a la ampliación del acceso, mediante la universalización de los preescolares

y la expansión de la atención en guarderías, a como mínimo el 50% de los niños de hasta tres años de edad. La ampliación del acceso es condición indispensable para la conquista de la calidad en la educación infantil y para la garantía del derecho subjetivo a la educación. La meta cuantitativa para la guardería, sin embargo, no alcanzó las indicaciones de la CONAE/2010, cuyo objetivo era la progresiva universalización de la atención a la demanda manifiesta en el grupo de edad de 0 a 3 años, a tiempo completo, a criterio de las familias (BRASIL, 2010b). De hecho, el porcentaje de atención del 50% ya constaba en el PNE (2001-2010) y, por lo tanto, en 2014 solo se le ha vuelto a presentar. El Censo de la Educación Básica muestra que en 2012 solo el 23,5% de los niños entre 0 y 3 años de edad y solo el 14,8% de los menores de dos años iban a la guardería (INEP, 2013). De esta manera, los desafíos para cumplir la meta 1 son grandes en la desigual realidad brasileña y, aunque se alcance el 50% de la atención en la próxima década, muchos niños de hasta tres años aún se verán privados del derecho a la educación, lo que constituye una vulneración de la Constitución Federal.

La meta de universalización del preescolar, a su vez, tan solo reafirma la Enmienda Constitucional nº 59, de 2009, que determina la obligatoriedad de matrícula en la educación básica en la franja de edad de 4 a 17 años, que será alcanzada hasta el año 2016. La intención de obligatoriedad compone las políticas educativas desde hace más de dos décadas y se expresa claramente en orientaciones de organizaciones internacionales, como el Banco Mundial y la UNESCO. De acuerdo con esa perspectiva, el PNE 2001 ya había fijado la meta de atender al 80% de los niños en la franja de edad de 4 a 6 años, lo que representaría un incremento de poco más del 14% con respecto a la atención que existía en 2001.

La cobertura nacional en el preescolar alcanza aproximadamente el 80%, con grandes variantes regionales, de los estados y municipios (INEP, 2013). La ampliación determinada en el PNE (2014-2024) no es tan expresiva en términos numéricos, aunque configura muchos desafíos, especialmente para la esfera municipal, responsable de la oferta. ¿Cuáles son las condiciones económicas, materiales, técnicas y humanas de los municipios para crear más de un millón de puestos? ¿Cuál será el precio de esa universalización? Todo indica que será a costa de la pérdida del derecho de los niños a la atención de calidad y a tiempo completo. En ese caso, es preocupante que, a pesar del avance que representó el CACi, el cálculo del preescolar considere la atención a tiempo parcial, lo que puede favorecer la extinción definitiva del derecho a la atención a tiempo completo de los niños de 4 y 5 años.

La oferta de la educación infantil a niños de 4 a 6 años viene ocurriendo, principalmente, a tiempo parcial (BARBOSA, 2011; AQUINO, 2012). De esta manera, es necesario considerar, apoyar y hacer un seguimiento de la estrategia 1.17 del PNE 2014, que prevé el estímulo al acceso a la educación infantil a tiempo completo a todos los niños, conforme las Directrices Curriculares Nacionales para la Educación Infantil. Se trata de una estrategia importante, articulada a la meta 6 del Plan, que establece la oferta de un mínimo del 50% de las escuelas públicas a tiempo completo, para atender a por lo menos el 25% de

los alumnos de educación básica. Ese porcentaje, sin embargo, diverge de las defensas de los movimientos sociales, como el Movimento Interforuns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB), y el Fórum Goiano de Educação Infantil, entre otros, que encontraron expresión en el documento final de la CONAE/2010 y que priorizan la atención a tiempo completo.

Consideramos relevante comprender las modificaciones expresadas en la meta 1 del PNE 2014 respecto al proyecto del Poder Ejecutivo, el PL n° 8.035, de 2010, que reconoce el carácter procesal de la constitución del plan. Se identifica un cambio de redacción que retiró la expresión “atención escolar” para referirse a los niños de entre 4 y 5 años de edad y “educación infantil” para los niños de hasta 3 años de edad (BRASIL, 2010a), pasando a utilizarse la expresión “educación infantil” para la franja de edad comprendida entre 0 y 5 años, en preescolares y guarderías (BRASIL, 2014). El término “escolar” usado para referirse a niños de entre 4 y 5 años en el PL n° 8.035/2010 podría fortalecer la educación preparatoria para la enseñanza fundamental y para la alfabetización, que históricamente se realiza en el preescolar (BARBOSA, 2011). A diferencia de esa postura, asumimos que la educación infantil debe comprenderse en su totalidad, con propuestas y prácticas pedagógicas que consideren las reales necesidades de los niños y los respeten como sujetos históricos/sociales. Es imprescindible reafirmar la necesaria unidad de la educación infantil –con sus particularidades, diversas formas organizativas y dinámicas–, con el objetivo de romper con una lógica histórica que segmenta y jerarquiza la relación entre la guardería y el preescolar.

Históricamente se ha hecho referencia a esa segmentación en la discusión sobre los procesos de cuidar y educar. Sin embargo, como ya lo ha señalado la producción brasileña del área de la educación infantil (BARBOSA, 1999, 2011; FREITAS, 2001), se trata de una dicotomía que guarda ciertos intereses discriminatorios y de clase, relacionada, además, con una pauta que fue y sigue siendo determinante en la definición del papel social de las instituciones educativas. De hecho, cuidar y educar constituyen actividades indisolubles en el proceso educativo, como señalan las Directrices Curriculares Nacionales para la Educación Infantil (BRASIL, 2009b) y también las Directrices Curriculares Nacionales Generales para la Educación Básica (BRASIL, 2010c).

El enfrentamiento de la desigualdad de clase social en el acceso a la educación infantil es un tema primordial en el PNE 2014. Datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE, 2012) indican que el acceso a la educación en Brasil es desigual desde su inicio y que hay disparidades muy grandes entre el índice de asistencia de los niños pobres y ricos de 4 y 5 años al preescolar, diferencia que se acentúa aún más en la atención en guarderías. El PNE 2014, en la estrategia 1.2, señala la posibilidad de reducir dicha disparidad. Se trata, por lo tanto, de una meta de considerable impacto para la democratización del acceso, que afecta positivamente a la guardería. Notamos, sin embargo, una limitación en esa estrategia, pues admite una desigualdad continua y no prevé el acceso a la educación infantil a todos los niños por igual.

La movilización social y política es imperativa para asegurar las conquistas señaladas en el plan. Las estrategias 1.3, 1.4, 1.14, 1.15 y 1.16 deben ser consideradas prospectivamente, a medida que incorporan la idea de control social de la oferta, de acuerdo con la demanda manifiesta por guarderías y preescolares, lo que implicará una planificación coherente con la necesidad social y podrá obtener indicadores para el seguimiento –también por parte de la familia– del cumplimiento de la meta y constituir elementos para la definición de políticas públicas para la educación infantil, asumidas por el Distrito Federal y por los municipios, en régimen de colaboración con la Unión y con los estados.

El régimen de colaboración federativa se impone en el PNE 2014 como requisito para la consecución de la educación infantil de calidad con referencia social, lo cual está previsto también en la estrategia 1.5, que trata de la mejoría y la expansión de la red física, la adquisición de equipos, por medio del programa nacional de construcción y reestructuración de escuelas, siempre respetando las normas de accesibilidad. Aquí subrayamos dos aspectos: la inserción de normas de accesibilidad, que no constaban en el PL nº 8.035 de 2010, y la posibilidad de hacer del actual Programa Nacional de Reestructuración y Adquisición de Equipos para la Red Escolar Pública de Educación Infantil (Proinfância) una política de Estado, con lo que dejaría de ser una práctica restringida a un determinado mandato gubernamental. Dadas las condiciones precarias en las que se estructura la educación infantil en varios municipios brasileños, se considera la relevancia de la continuidad de Proinfância con la participación de las universidades públicas, núcleos de investigación e investigadores en las acciones de seguimiento y formación de profesionales de educación infantil.

El principio de la colaboración es foco de importantes debates nacionales en los foros de educadores y entidades representativas, que reflexionan acerca de la infancia y la educación de los niños de 0 a 6 años de edad. En las discusiones sobre las condiciones actuales de la atención a las necesidades de los niños y de sus familias, se enfatiza la lucha por la garantía de la calidad educativa, del acceso y la permanencia en la educación infantil y del ejercicio de la ciudadanía plena. Es en ese aspecto que comprendemos la importancia de la temática tratada en las estrategias 1.12, 1.14 y 1.15 que, de manera general, indican la construcción de proyectos intersectoriales por medio de acciones conjuntas, en carácter complementario, de apoyo y orientación a las familias y a los niños de 0 a 6 años, principalmente a los de bajos ingresos, mediante la articulación de las áreas de educación, salud y asistencia social y observando, de acuerdo con el plan, el desarrollo integral de los niños de hasta tres años de edad. A estas estrategias, a su vez, de acuerdo con la estrategia 1.15, se les debe preservar el derecho a la opción de la familia respecto a la inserción en la educación infantil.

El contenido de esas estrategias nos parece positivo en cuanto al carácter intersectorial y complementario que, en principio, no permiten la sustitución de la guardería por modelos alternativos de atención. Su contradicción, sin embargo, está en el énfasis del

carácter intersectorial para los niños de 0 a 3 años de edad, lo que puede indicar la separación entre el tipo de servicio para los menores de 3 años y para los niños de entre 4 y 5 años ya incluidos en la escolaridad obligatoria, según la orientación dominante del Banco Mundial y de otros organismos multilaterales para la primera infancia en los países en vías de desarrollo. Se observa la permanencia de una concepción de asistencia en la educación infantil para la franja de edad de la guardería, lo que mantiene la separación entre cuidado/asistencia y educación.

Aún con respecto a esa polémica entre asistencia y educación, citamos la estrategia 1.7, que trata de la articulación de la oferta de matrículas gratuitas en guarderías infantiles certificadas como entidades caritativas de asistencia social en el campo de la educación, con el objetivo de expandir la oferta en la red escolar pública. Dicha estrategia ya estaba presente en el PL n° 8.035, de 2010, y recibió muchas críticas por su carácter privatizador, al prever el uso del dinero público en el ámbito privado (VIEIRA, 2010; BARBOSA, 2008). Campos y Campos (2012) señalan que la permanencia de esta estrategia intensificará la segmentación de la educación infantil, lo que podrá favorecer políticas de convenios entre lo público y lo privado, desde la premisa de que el preescolar debe estar vinculado a la “escuela” y que la guardería se constituye como un espacio de asistencia a los “niños necesitados”, una tendencia que Barbosa, Alves y Martins (2008) analizaron sistemáticamente.

Las estrategias 1.10 y 1.11 consideran la inclusión, la diversidad y la igualdad en las relaciones étnicas/raciales, poblaciones del campo, descendientes de esclavos, indígenas y niños con discapacidad, trastornos globales del desarrollo y altas habilidades o superdotados. En este sentido, están en consonancia con las reivindicaciones de la CONAE/2010, aunque no estén contempladas integralmente, y con las concepciones y determinaciones de las Directrices Curriculares Nacionales para la Educación Infantil (BRASIL, 2009b). Resaltamos que el seguimiento de la estrategia 1.11 debe relacionarse con la meta 4, particularmente para asegurar en la educación infantil las previsiones en lo que respecta a la formación de profesores y de los equipos multiprofesionales, la infraestructura física y la adquisición de materiales didácticos, equipos y recursos de la tecnología de asistencia.

En lo que respecta a la formación inicial y continua, las estrategias 1.8 y 1.9 señalan nuevos horizontes al establecer la garantía progresiva de la atención por parte de profesionales con formación superior, así como también el fomento a la articulación entre el posgrado, los núcleos de investigación y los cursos de formación para profesionales de la educación que aseguren la elaboración de currículos y propuestas pedagógicas, incorporando investigaciones ligadas a teorías educativas y al proceso de enseñanza/aprendizaje de niños de 0 a 5 años (BRASIL, 2014). Enfatizamos la importancia del fortalecimiento del posgrado *stricto y lato sensu*, pues reconocemos el papel que este último puede tener en la profundización de estudios e investigaciones y en la articulación con las redes de enseñanza para la construcción de propuestas pedagógicas y de políticas públicas para la educación de los niños de hasta seis años.

Otro factor de suma importancia es la elaboración de currículos y propuestas pedagógicas fundamentados en investigaciones ligadas al proceso de enseñanza/aprendizaje y a las teorías educativas para toda la educación infantil, al contrario del PL nº 8.035, de 2010, que centraba esa elaboración solo en el preescolar, con una visión restrictiva que atribuía la necesidad de fundamento científico solo al trabajo pedagógico con niños de entre 4 y 5 años, excluyendo a la guardería infantil.

La exigencia de formación a nivel superior aún es un punto de tensión en el debate sobre las condiciones y necesidades de la primera etapa de la educación básica. La LDB, de 1996, establece el nivel superior y admite la formación mínima a nivel medio en la modalidad normal para la actuación docente en la educación infantil y en los primeros años de enseñanza fundamental. En ese escenario, la definición establecida en el PNE 2014 reafirma la formación a nivel superior, lo que permite luchar por el derecho a la formación inicial y continua de todos los profesionales que participan en la educación de los niños de 0 a 6 años. Sin embargo, al utilizar el término “profesionales de la educación infantil”, no resalta la figura del profesor, lo que es absolutamente necesario ante la situación histórica de legos que actúan como profesores en esa etapa.

La discusión en torno a la formación se articula con la meta 15, cuyo objetivo es asegurar, en régimen de colaboración política nacional, la formación de los profesionales de la educación al tiempo que propone asegurar, a todos los profesores de la educación básica, una formación específica en una licenciatura, en el área del conocimiento en la que actúan. Esto significa garantizar la formación en pedagogía a los profesores de educación infantil. Es importante observar la meta 16 en lo que se refiere al derecho de formación a nivel de posgrado y de formación continua en su área de actuación. La restricción de formar solo al 50% de los profesores de educación básica, sin embargo, indica una pauta de lucha de los profesores que debe ser abrazada por los movimientos sociales y entidades representativas, como el MIEIB, la Asociación Nacional de Posgrado e Investigación en Educación (ANPEd) y la Asociación Nacional por la Formación de Profesionales de la Educación (ANFOPE), entre otras.

La evaluación se aborda en la estrategia 1.6 y presenta cambios significativos con respecto al PL nº 8.035, de 2010. Se retiró la propuesta de emplear un instrumento nacional de evaluación y se pasó a prever la utilización de parámetros nacionales de calidad, la periodicidad y el carácter sistemático de esa evaluación, en una perspectiva de seguimiento procesal, en consonancia con la estrategia 1.13, que defiende las especificidades de la educación infantil. La propia área ha debatido y producido referencias para la evaluación de/en la educación infantil (BRASIL, 2009c; ROSEMBERG, 2001), que consideran la calidad como un proceso negociado. Por lo tanto, la evaluación solo puede tener lugar de manera participativa, abierta y democrática.

La meta 1, sin embargo, no presenta indicadores de la gestión democrática y la valorización de los profesionales de la educación infantil, principios constitucionalmente

establecidos para la educación pública en Brasil. Es todavía más importante prestar especial atención a las metas 17, 18 y 19 para asegurar dichos principios, dado que es reciente la inclusión de la educación de niños de hasta 6 años en el sistema educativo, lo que demanda luchas para superar el lugar marginal que históricamente se les ha destinado.

### **Consideraciones finales**

A pesar de las conquistas enunciadas en partes del PNE 2014, muchos desafíos se anuncian para la educación infantil. Desde el comienzo, el plan introduce la lucha por la alfabetización, lo que pone de manifiesto que las preocupaciones se centran en la enseñanza fundamental. Al tratar la propuesta de una educación para niños de 0 a 6 años, asume una concepción que escinde las guarderías infantiles de los preescolares. Se nota la continuidad de un trato discriminatorio a las guarderías infantiles, es decir, a las instituciones de atención a niños de 0 a 3 años, para quienes se mantienen las mismas prerrogativas del plan anterior. Además, los análisis del PNE 2014 permiten poner en cuestión la pérdida de derechos de los niños de 4 a 6 años, cuando se admite para ellos la educación infantil a tiempo parcial, lo que se proyecta, por ejemplo, en el cálculo del CACi. Por lo tanto, el tema del acceso y la permanencia de los niños en la primera etapa de la educación básica no se establece de manera igualitaria, pues se excluye cada vez más a los niños pobres, negros y del campo. Aún existe un número significativo de profesores que no tienen nivel superior, lo que demarca también el desequilibrio regional con respecto a la educación infantil. Es importante defender la formación de todos los profesionales a nivel superior.

En fin, es necesario comprender todo este escenario en el ámbito de las luchas de fuerza y por el control de las políticas públicas, que se constituyen en políticas de Estado seguidas de cerca y reguladas con base en el control social, con la finalidad de asegurar un estándar de calidad a la educación infantil y a todas las otras etapas, niveles y modalidades de la educación. Ello requiere una amplia movilización de los diversos sectores interesados y representados en la CONAE/2014 durante toda la implantación del nuevo PNE 2014, pues se reconoce que ese espacio se compone de disputas políticas, pedagógicas, ideológicas y, principalmente, de clase.

*Recibido el 31 de agosto de 2014 y aprobado el 13 de enero de 2015.*

## Nota

- 1 Nos referimos a los niños de hasta 6 años en la educación infantil porque defendemos la necesidad y el derecho a su permanencia en las instituciones cuando llegan a esa edad, después de la fecha de corte para ingreso a la enseñanza fundamental.

## Referencias

AQUINO, Ligia Maria L. de. (Org.). **Educação infantil e PNE: questões e tensões para o século XXI**. Campinas: Autores Associados, 2012.

BARBOSA, Ivone Garcia. **A educação infantil: perspectiva histórica, lutas e necessidades**. Goiânia: FE/UFG, 1999.

\_\_\_\_\_. Das políticas contraditórias de flexibilização e de centralização: reflexões sobre a história e as políticas da educação infantil em Goiás. **Inter-Ação – Revista da Faculdade de Educação**, v. 33, n. 2, p. 379-394, jul./dic. 2008.

\_\_\_\_\_. Educação infantil brasileira e a Emenda Constitucional nº 59/2009: dificuldades e perspectivas de construção de uma proposta educativa de qualidade. **Boletim Salto para o Futuro (Os desafios da universalização da educação básica)**, año XXI, n. 16, 2011. Disponible en: <<http://www.tvbrasil.org.br/fotos/salto/series/17381116-Universalizacao.pdf>>. Acceso: 20 jul. 2014.

BARBOSA, Ivone Garcia; ALVES, Nancy Nonato de L.; MARTINS, Telma A. Teles. Infância e cidadania: ambigüidades e contradições na educação infantil. En: Reunião Anual da ANPEd, 31., 2008, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ANPEd, 2008. Disponible en: <<http://31reuniao.anped.org.br/1trabalho/GT07-5024-Int.pdf>>. Acceso: 23 de mayo de 2013.

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

\_\_\_\_\_. Ley nº 8.069, del 13 de julio de 1990. Dispone sobre el Estatuto del Niño y del Adolescente y establece otras medidas. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 jul. 1990.

\_\_\_\_\_. Ley nº 9.394, del 20 de diciembre de 1996. Establece las directrices y bases de la educación nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dic. 1996.

\_\_\_\_\_. Ley nº 10.172, del 9 de enero de 2001. Aprueba el Plan Nacional de Educación y estipula otras medidas. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 ene. 2001.

\_\_\_\_\_. Enmienda Constitucional nº 59, del 11 de noviembre de 2009. Añade § 3º al Art. 76 del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias para reducir anualmente, a partir del ejercicio de 2009, el porcentaje de la Desvinculación de las Recetas de la Unión incidente sobre los recursos destinados al mantenimiento y desarrollo de la enseñanza de que trata el Art. 212 de la Constitución Federal, adjudica nueva redacción a los apartados I y VII del Art. 208, para determinar la obligatoriedad de la enseñanza de 4 a 17 años y ampliar el alcance de los programas complementarios a todas las etapas de la educación básica, y adjudica nueva redacción al § 4º del Art. 211 y al § 3º del Art. 212 y al caput del Art. 214, introduciendo en este dispositivo el apartado VI. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 nov. 2009a.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Educación. Consejo Nacional de Educación. Cámara de Educación Básica. Resolución CNE/CEB nº 5, del 17 de diciembre de 2009. Establece las Directrices Curriculares Nacionales para la Educación Infantil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 dic. 2009b.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Educación. **Indicadores da qualidade na educação infantil**. Brasília, DF: MEC/SEB, 2009c.

\_\_\_\_\_. Cámara de Diputados. **Proyecto de Ley nº 8.035**, del 20 de diciembre de 2010. Aprueba el Plan Nacional de Educación para el decenio 2011-2020 y estipula otras medidas. Brasília, DF: Cámara de Diputados, 2010a.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Educación. **Documento final da Conae**. Brasília, DF: MEC, 2010b.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Educación. **Consejo Nacional de Educación**. Cámara de Educación Básica. Resolución CNE/CEB nº 4, del 13 de julio de 2010. Define directrices curriculares nacionales generales para la Educación Básica. Brasília, DF: MEC/CNE, 2010c.

\_\_\_\_\_. Ley nº 13.005, del 25 de junio de 2014. Aprueba el Plan Nacional de Educación (PNE) y estipula otras medidas. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

CAMPOS, Roselane; CAMPOS, Rosânia. Políticas para a educação infantil e os desafios do novo plano nacional de educação: similitudes e divergência entre as experiências brasileira e de outros países latino-americanos. En: FARIA, Ana Lucia G.; AQUINO, Ligia Maria L. de. (Orgs.). **Educação infantil e PNE: questões e tensões para o século XXI**. Campinas: Autores Associados, 2012.

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação e Sociedade**, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./sep. 2010.

\_\_\_\_\_. Plano Nacional de Educação como política de Estado: antecedentes históricos, avaliação e perspectivas. En: DOURADO, Luiz F. (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas**. Goiânia: Editora UFG/Autêntica, 2011.

FREITAS, Marcos Cezar de (Org.). **História social da infância no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

INSTITUTO BRASILEÑO DE GEOGRAFÍA Y ESTADÍSTICA (IBGE). **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira – 2012**. Río de Janeiro: IBGE, 2012. Disponible en: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais2012/>> Acceso el 14 oct. 2013.

INSTITUTO DE ESTUDIOS Y ENCUESTAS EDUCATIVAS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo da educação básica: 2012 – resumo técnico**. Brasília, DF: Inep, 2013.

ROSEMBERG, Fúlvia. Avaliação de programas, indicadores e projetos em educação infantil. **Revista Brasileira de Educação**, n. 28, p. 19-26, ene./abr. 2001.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao FUNDEB: por uma política educacional**. Campinas: Autores Associados, 2007.

VIEIRA, Livia Maria F. A educação infantil e o Plano Nacional de Educação: as propostas da Conae 2010. **Educação & Sociedade**, v. 31, n. 112, p. 809-831, jul./sep. 2010.

## Early Childhood Education in the PNE

### *A new plan for old needs*

**ABSTRACT:** This article analyzes childhood education in the National Education Plan (2014) and presents the opportunities it takes to value this while, paradoxically, also weakening Early Childhood Education (EI) as a state policy, proposing social movements as a means to strengthen it to ensure it as a right for all children.

*Keywords:* Child rearing. Public policies. National Education Plan.

## L'Éducation infantile dans le PNE

### *un nouveau plan pour de vieux besoins*

**RÉSUMÉ:** L'article analyse l'éducation infantile au sein du Plan National d'Éducation (2014) qui exprime les possibilités de valorisation et, paradoxalement, de fragilisation de l'EI comme politique d'Etat, et propose l'articulation des mouvements sociaux afin de la rendre effective comme droit pour tous les enfants.

*Mots-clé:* Éducation infantile. Politiques publiques. Plan National d'Éducation.