

# INSUMOS PARA O DEBATE 2

## Emenda Constitucional n.º 59/2009 e a educação infantil: impactos e perspectivas



## Concepção e Realização

### Campanha Nacional pelo Direito à Educação

#### Articelistas

Carlos Eduardo Sanches

Maria Luiza Rodrigues Flores

Maria Malta Campos

Marlene Oliveira dos Santos

Rita de Cássia Coelho

Vilmar Klemann

Vital Didonet

#### Coordenação editorial e edição

Iracema Nascimento

#### Assistente editorial

Maitê Gauto

#### Supervisão geral

Daniel Cara

#### Revisão de texto

Jandira Queiroz

#### Design & Editoração

Sandra Kaffka

#### Impressão

Fabracor

As fotografias aplicadas na publicação foram cedidas pelos autores.

#### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Insumos para o debate 2 – Emenda Constitucional n.º 59/2009 e a educação infantil : impactos e perspectivas. – São Paulo : Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010.

#### Bibliografia.

1. Brasil - Constituição (1988) - Emendas.
2. Direito educacional - Brasil 3. Educação infantil.
4. Educação infantil - Leis e legislação.

10-13917

CDD-370.2681

1ª edição, 2ª impressão, janeiro 2012. Todos os direitos reservados. A reprodução não autorizada desta publicação, por qualquer meio, seja total ou parcial, constitui violação da Lei n.º 5.988.

As opiniões dos autores não são necessariamente as da Campanha Nacional pelo Direito à Educação ou dos membros de seu Comitê Diretivo. A obra *Insumos para o debate 2 – Emenda Constitucional n.º 59/2009 e a educação infantil: impactos e perspectivas*, da Campanha Nacional pelo Direito à Educação e do Instituto C&A, foi licenciada com a “Licença Creative Commons - Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Brasil”. Permissões adicionais ao âmbito desta licença estão disponíveis em <http://www.campanhaeducacao.org.br>.

# INSUMOS PARA O DEBATE 2

## Emenda Constitucional n.º 59/2009 e a educação infantil: impactos e perspectivas

Brasil, 2012

# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	6
<b>1. A EDUCAÇÃO INFANTIL COMO DIREITO – Maria Malta Campos</b>	<b>8</b>
1.1. O ensino fundamental de nove anos	10
1.2. A educação obrigatória dos 4 aos 17 anos	11
1.3. A cisão entre a creche e a pré-escola	12
1.4. Como fica a alfabetização?	12
1.5. O direito à educação infantil em questão	13
<b>2. DESAFIOS LEGISLATIVOS NA REVISÃO DA LDB: ASPECTOS GERAIS E A EDUCAÇÃO INFANTIL – Vital Didonet</b>	<b>15</b>
2.1. Algumas questões que pedem reflexão	17
2.1.1. Mudança quantitativa e de perfil do alunado	17
2.1.2. A qualidade da educação	18
2.1.3. As tecnologias de informação e comunicação como ambiente escolar para a construção do conhecimento em rede	19
2.1.4. A diversidade numa escola inclusiva	19
2.1.5. O financiamento da educação	20
2.1.6. Terminologia: expressões e conceitos	20
2.2. Educação infantil	23
2.2.1. Educação infantil ou educação inicial?	24
2.2.2. A definição: primeira etapa da educação básica	25
2.2.3. A finalidade	25
2.2.4. Ação complementar à da família e aporte de novidades	25
2.2.5. A faixa etária	26
2.2.6. As instituições de educação infantil	27
2.2.7. Período único ou dividido	28
2.2.8. Avaliação	28

<b>3. PAPEL DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO NA GARANTIA DA EDUCAÇÃO INFANTIL (CRECHE E PRÉ-ESCOLA) NA PERSPECTIVA DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 59/2009 – Rita de Cássia Coelho</b>	<b>30</b>
3.1. Concepção de educação infantil	32
3.2. Proposta para implantação	33
<b>4. DESAFIOS DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL NA GARANTIA DO ACESSO À PRÉ-ESCOLA E NA AMPLIAÇÃO DO ACESSO À CRECHE NA PERSPECTIVA DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 59/2009 – Carlos Eduardo Sanches</b>	<b>36</b>
4.1. Os riscos da baixa remuneração das matrículas de creche no Fundeb	39
4.2. A necessidade de um verdadeiro regime de colaboração	40
<b>5. ESTRATÉGIAS DE INCIDÊNCIA PARA AMPLIAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL – Maria Luiza Rodrigues Flores, Marlene Oliveira dos Santos e Vilmar Klemann</b>	<b>43</b>
5.1. Conhecendo o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil	44
5.2. Um olhar sobre o cenário da educação infantil no País	45
5.3. O fim da DRU, a obrigatoriedade e algumas incertezas	47
5.4. A Conae como espaço de incidência política na construção do PNE 2011-2020	52
5.5. Acesso à creche: o desafio continua colocado	53
5.6. Considerações finais	55
<b>Sobre a Campanha Nacional pelo Direito à Educação</b>	<b>58</b>

# APRESENTAÇÃO

A proposta da revista **Insumos para o debate** é apresentar argumentos sobre os principais temas da educação nacional, oferecendo à sociedade dados, elementos e análises capazes de estimular e qualificar o debate educacional.

Lançado no Fórum Social Mundial de Belém (realizado em janeiro de 2009), o primeiro número da revista, intitulado o **Financiamento da educação no Governo Lula**, serviu como sólida base de incidência à sociedade civil e apresentou à opinião pública uma estranha realidade: durante seu primeiro mandato, o presidente Lula (PT) investiu em educação praticamente o mesmo (ou, relativamente, um pouco menos) que seu antecessor, o presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB).

Animada com o impacto deste primeiro volume, que circulou pelo Planalto Central, a **Campanha Nacional pelo Direito à Educação** produzirá outra edição tão logo os governos federal, distrital, estaduais e municipais consolidarem seus dados. Dito de outra forma, é compromisso de nossa rede analisar criteriosamente, a partir de dados confiáveis, o financiamento da educação no segundo mandato do presidente Lula. Certamente, este será o tema de um futuro volume da **Insumos**.

Com a preocupação de debater os principais dilemas da educação nacional, o presente volume pretende colocar no centro do debate os impasses e desafios da educação infantil. Após liderar a sociedade civil em sua incidência sobre o Fundeb, conquistando a inclusão das creches e maior complementação financeira da União ao novo fundo da educação básica, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e outros movimentos educacionais e educativos foram surpreendidos pela célere (ou afobada) aprovação da Emenda Constitucional 59/2009. Entre outros temas, a referida emenda tornou obrigatória a educação para a faixa etária dos 4 aos 17 anos.

Em um país com tantos e persistentes problemas de acesso e permanência educacional, a extensão da obrigatoriedade é uma boa notícia. Contudo, ao cindir a educação infantil, tornando obrigatória parte dela (a pré-escola) e afirmando que o acesso obrigatório à educação deve receber atenção prioritária por parte dos gestores públicos, cria-se uma tensão sobre a já frágil e gravemente desestruturada etapa da creche. Basta lembrar que a meta do PNE 2001-2010 era garantir que 50% das crianças de 0 a 3 anos estivessem matriculadas até o fim de 2010. Em 2009, segundo a PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios/IBGE), o Brasil teve apenas 18,1% de crianças atendidas nessa faixa etária.

Considerando seu legado na inclusão das creches no Fundeb e alicerçada no reconhecimento desta etapa como um direito das crianças e das famílias e elemento central na promoção da qualidade de vida dos brasileiros e das brasileiras, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, em parceria com o Instituto C&A, empreendeu este volume.

Agradecemos ao conjunto dos articulistas pelos artigos e esperamos que esta edição seja tão ou mais influente que a primeira.

Boa leitura!



**Daniel Cara** é sociólogo e mestre em ciência política, coordenador geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

# 1. A EDUCAÇÃO INFANTIL COMO DIREITO<sup>1</sup>

Por **Maria Malta Campos**



**Maria Malta Campos** é pesquisadora da Fundação Carlos Chagas, membro do Programa de Pós-Graduação e Educação e Currículo da PUC-SP, presidenta da ONG Ação Educativa.

---

1. Este texto baseia-se em apresentação da autora na Conae (Conferência Nacional de Educação) em abril de 2010 e em seu depoimento prestado no Senado em maio de 2010.



**D**e acordo com a definição original da Constituição Federal de 1988 e da LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) n.º 9.394/1996, a educação infantil no País constitui a primeira etapa da educação básica. Essa formulação trouxe várias mudanças significativas na organização da oferta de atendimento em creches e pré-escolas: a educação infantil faz parte do direito à educação desde o nascimento, embora não com o caráter de obrigatoriedade para as famílias; as creches, agora definidas de acordo com a faixa etária atendida (crianças entre 0 e 3 anos de idade), foram incluídas no setor educacional, transferidas de áreas como a assistência social e a saúde; os professores passaram a ter uma exigência de formação equivalente àquela dos seus colegas do primeiro segmento do ensino fundamental, ou seja, curso superior, admitindo o curso de magistério em nível médio durante um período de transição; aos municípios, cabe a principal responsabilidade no atendimento da demanda por educação infantil, sendo previsto o regime de colaboração entre os diversos níveis de governo.

Mais de vinte anos depois dessas conquistas, fruto de lutas de setores organizados e do reconhecimento de uma demanda social crescente no País, várias etapas do caminho para a concretização desses princípios já foram percorridas de maneira bastante desigual nas diversas regiões brasileiras, mas configurando um panorama geral da educação infantil no presente muito diferente daquele do qual se partiu, há duas décadas.

Como sempre acontece na história das políticas sociais em economias capitalistas, as contradições entre o projeto de educação que se refletiu no texto original da Constituição (marcado principalmente pela atuação de setores mais progressistas da sociedade durante o período da transição democrática) e os projetos que passaram a ser gestados em outros setores sociais por novos protagonistas na área das políticas públicas (como organizações empresariais, profissionais de áreas mais identificadas com os interesses econômicos e diversas organizações da sociedade civil) deram corpo a propostas diversas para a organização da educação no País, que ganharam visibilidade na mídia e na opinião pública, deslocando metas e objetivos previstos na definição constitucional original. Muitas das leis e das emendas aprovadas na Constituição Federal desde os anos 1990 são fruto desse processo e dos embates e acordos ocorridos nesse percurso.

A educação infantil também registra os efeitos desses conflitos, de tal forma que os esforços necessários para transformar em realidade os objetivos definidos a partir de 1988 tiveram de ser acompanhados por mobilizações que tentaram resguardar algumas daquelas conquistas e evitar retrocessos em diversos momentos. Um exemplo recente foi a luta pela inclusão das creches no Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), o chamado movimento das “fraldas pintadas”. Esse fundo, que em 2006 substituiu o Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), criado originalmente em 1996 para o financiamento da educação, foi inicialmente proposto para abranger somente a pré-escola e as outras duas etapas da educação básica, tendo incorporado as creches somente depois de intensa mobilização em âmbito nacional.<sup>2</sup>

Hoje, seria possível identificar diversos aspectos da organização da educação básica que se encontram em um período de transição ou de acomodação, processo este quase sempre bastante tumultuado e conflitante, afetando especialmente a educação infantil.

---

2. Junto com outras organizações e movimentos, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação criou e liderou o movimento “Fundeb pra Valer!”. Por sua capacidade de incidência política na tramitação e na criação do Fundeb, a Campanha foi agraciada com o Prêmio Darcy Ribeiro, em outubro de 2007, pelo Congresso Nacional. Mais informações sobre o movimento “Fundeb pra Valer!” podem ser encontradas no site da Campanha: <http://www.campanhaeducacao.org.br>. (N. E.)

## 1.1. O ensino fundamental de nove anos

Uma primeira mudança importante introduzida após a aprovação do texto original da LDB, em 1996, foi a extensão do ensino fundamental de oito para nove anos de duração, com a matrícula na primeira série, agora chamada de primeiro ano, aos 6 anos de idade (Lei n.º 11.274, de 6 de fevereiro de 2006). Na realidade, o ingresso no ensino fundamental era considerado optativo no texto original da LDB, e parcela crescente das crianças já estava iniciando a primeira série nessa idade.<sup>3</sup> Como o Fundef só contabilizava matrículas no ensino fundamental para o repasse de recursos, as prefeituras viam nesse mecanismo um incentivo à transferência de matrículas da pré-escola para a primeira série.

Essa mudança teve como principal consequência a inclusão das crianças de 6 anos na faixa da educação considerada obrigatória, diminuindo as matrículas no último ano da pré-escola e engrossando aquelas nas classes iniciais. Medida polêmica do ponto de vista pedagógico – pois foi adotada sem que se previsse um período de transição, nem regras claras sobre a idade exata em que as crianças deveriam ser aceitas no primeiro ano, nem o treinamento em serviço para que os professores se preparassem para os alunos mais novos, nem esclarecimentos aos pais sobre os motivos dessa mudança, nem a adaptação de prédios, equipamentos, mobiliários e materiais escolares –, essa nova organização da educação básica apresenta problemas não solucionados até hoje. Talvez um dos mais sérios seja a antecipação da repetência para número expressivo de alunos do primeiro ano, pois os currículos não foram revistos de forma generalizada e muitas redes de ensino não adotam o sistema de ciclos.

Do ponto de vista da ampliação do acesso à escola, essa mudança pode ser considerada positiva. Com efeito, dados de 2007 do Orealc (Escritório Regional de Educação para a América Latina e o Caribe) da Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) mostravam que, entre 41 países da América Latina e do Caribe, apenas em quatro – Brasil, El Salvador, Guatemala e Nicarágua – o ingresso na primeira série era aos 7 anos de idade e somente em dez países, entre os quais o Brasil, a duração do ensino obrigatório era de oito anos ou menos no momento da coleta dos dados. Entretanto, para que esse tipo de medida tenha realmente um efeito democratizador, é preciso não só ampliar o acesso à escola, mas também garantir boas condições para a aprendizagem dos alunos.

Nunca é demais frisar que a repetência precoce para crianças de 5 a 8 anos não pode ser aceita. Aqueles resultados de aprendizagem que tradicionalmente se esperavam no fim da primeira série agora deveriam ser adiados e enriquecidos, aproveitando o período mais longo previsto para a finalização do primeiro segmento do ensino fundamental. A escola de nove anos deve representar para os alunos melhores oportunidades de acesso ao conhecimento e não a antecipação de experiências de fracasso.

---

3. O Censo Escolar de 2005 registrava um total de 766 mil alunos com até 6 anos de idade matriculados nas quatro primeiras séries do ensino fundamental no País, o que correspondia a 4,1% do total de 18,5 milhões de matrículas.

## 1.2. A educação obrigatória dos 4 aos 17 anos

A Emenda Constitucional n.º 59, de 2009, que modificou a definição da educação obrigatória, apesar de sua importância, foi aprovada sem que fosse precedida por maiores discussões na sociedade, nos meios especializados e no próprio Congresso Nacional. De certa forma, essa medida já estava anunciada em metas definidas por uma mobilização de empresários, o Movimento Todos pela Educação, que vem exercendo grande influência nas orientações da política educacional no País. Essa novidade foi adotada na esteira da anterior, configurando uma verdadeira cascata de mudanças que incidiram sobre a gestão municipal da educação nesta primeira década do século.

Alguns interpretam essa pouca atenção que a mudança na definição da obrigatoriedade despertou ao fato de a emenda também incluir a redução dos recursos subtraídos pela DRU (Desvinculação das Receitas da União), dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, antiga demanda do setor educacional. Segundo esse entendimento, a emenda garantia aos legisladores o mérito da iniciativa, com a justificativa de que os maiores recursos destinados à educação seriam bem utilizados.

As principais modificações introduzidas foram: primeiro, a obrigatoriedade fica definida segundo o critério da idade do aluno e não mais pelo critério da etapa de ensino correspondente; segundo, ampliou-se consideravelmente a duração da obrigatoriedade, de 9 para 14 anos. Como no Brasil as taxas de atraso escolar são bastante altas, muitos alunos completarão 17 anos sem terminar o ensino médio e até mesmo sem finalizar o ensino fundamental. Na outra ponta, segundo a lei, as famílias ficam obrigadas a matricular seus filhos na pré-escola, quer o desejem ou não. Essa é uma questão que requer mais estudos, pois são poucos os dados sobre a demanda efetiva por educação infantil conforme as diferentes condições de vida das famílias no País.

No México, uma pesquisa de avaliação da implantação da obrigatoriedade da pré-escola entre 2001 e 2005 mostrou que uma das consequências foi o aumento substancial de classes com mais de 30 alunos por professor.<sup>4</sup>

No Brasil, um dos efeitos que o conjunto dessas medidas parece causar é a tendência de crianças cada vez mais jovens serem empurradas para as etapas seguintes da educação, sem que as escolas e as práticas educativas sejam antes adaptadas para as especificidades de sua faixa etária.

Para isso, podem ter contribuído também as diferenças nos valores por aluno fixados pelo Fundeb para o repasse de verbas às redes municipais. Por exemplo, no Estado de São Paulo, para o ano de 2010, os valores matrícula/ano em creche de tempo integral e parcial são respectivamente inferiores ao valor para pré-escolas de tempo integral e parcial, embora haja consenso sobre os custos mais altos de manutenção de uma creche.<sup>5</sup> Nos anos anteriores, o valor para um aluno das primeiras séries do ensino fundamental era mais alto do que para um aluno em período parcial de pré-escola.

A verdade é que crianças cada vez menores estão sendo matriculadas nos primeiros anos do ensino fundamental, inclusive pelo fato de os gestores públicos sofrerem crescente pressão por parte da Justiça nesse sentido.

---

4. Yoshikawa, 2007, p. 47.

5. Callegari, 2010, p. 178.

### 1.3. A cisão entre a creche e a pré-escola

Essa cisão possui raízes históricas ainda não superadas após as mudanças no plano legal. As pesquisas mostram que a transferência das creches dos órgãos de assistência social ainda não havia se completado em muitos municípios até o presente. Em alguns casos, a mudança é realizada apenas do ponto de vista administrativo, continuando a gestão pedagógica a trilhar caminhos separados. Outras vezes, as carreiras dos profissionais são diversas, exigindo-se habilitação apenas para a pré-escola. É comum as creches não estarem incluídas nos programas de formação em serviço oferecidos para as pré-escolas. Todos esses problemas são mais acentuados para as creches privadas sem fins lucrativos conveniadas às prefeituras, modalidade de atendimento mais utilizada em grande parte do País.

Do ponto de vista das práticas educativas, a creche continua a ser uma “estranha no ninho”. Os cursos de formação inicial de professores quase não a contemplam em sua programação de disciplinas e estágios, as secretarias de educação não adquiriram ainda um conhecimento mais especializado sobre a faixa etária que inclui bebês e crianças muito pequenas, os prédios e o mobiliário são planejados segundo o modelo escolar tradicional e os materiais pedagógicos não são apropriados para o contexto da creche.

Por esses, entre muitos outros motivos, a definição da obrigatoriedade escolar a partir dos 4 anos de idade provocou muitas preocupações e reações contrárias nos meios especializados. Teme-se que essa medida prejudique ainda mais uma integração difícil e penosa que vinha se processando à custa de muito esforço. Para municípios com poucos recursos próprios – a maioria –, a obrigatoriedade a partir dos 4 anos de idade pode significar um forte desestímulo à oferta de vagas em creches, assim como à melhoria da qualidade daquelas existentes.

### 1.4. Como fica a alfabetização?

Todas essas mudanças nos parâmetros legais, realizadas num intervalo de poucos anos, incidem sobre um período estratégico do ponto de vista da educação brasileira: a fase da alfabetização. Com efeito, apesar dos progressos obtidos nas últimas décadas, o Brasil ainda apresenta taxas de analfabetismo muito mais altas que as de outros países latino-americanos com o mesmo nível de desenvolvimento. Infelizmente, esse contingente de analfabetos continua a ser produzido com a ajuda das escolas.

Apenas para citar alguns dados, um terço dos alunos que iniciam a primeira série não termina o ensino fundamental,<sup>6</sup> escolaridade mínima para se garantir uma alfabetização efetiva. Um número significativo de crianças não estão alfabetizadas na quarta série: dados do Saesp (Sistema de Avaliação e Rendimento Escolar do Estado de São Paulo) de 2007 revelaram que 21% dos alunos da quarta série apresentavam desempenho abaixo do básico em língua portuguesa, estágio equivalente ao início da alfabetização.

É possível identificar principalmente duas formas pelas quais as mudanças promovidas na organização da escola básica podem afetar o processo de letramento e de alfabetização de crianças desde a creche até os primeiros anos do ensino fundamental: como ocorre a transição entre as diversas etapas da educação – da creche para a pré-escola, da pré-escola para as primeiras séries – e em que idade a criança é introduzida em cada etapa. Esses dois aspectos foram atingidos pelas mudanças, mas nem sempre da melhor maneira.

---

6. Ipea, 2009.

Por um lado, até hoje não há uma definição clara e abrangente para todo o País sobre a chamada “idade de corte” prevista em cada uma dessas transições: com que idade, em meses, uma criança deve ser transferida da creche para a pré-escola? E para a primeira série? Os Estados e municípios têm adotado diferentes interpretações para o que a lei define como “idade de 6 anos”. Até que mês do ano a criança deve completar essa idade para poder ser matriculada na primeira série?

Em 2010, o Senado Federal aprovou, sem que o assunto fosse debatido na sociedade, o Projeto de Lei n.º 280/2009, que define a idade de ingresso no ensino fundamental aos 5 anos.

Alguns meses antes, após intenso debate em âmbito nacional com a participação de entidades representativas e em audiências públicas amplamente divulgadas, o Conselho Nacional de Educação havia aprovado a Resolução n.º 5, de 17 de dezembro de 2009, da Câmara de Educação Básica, que fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. No seu artigo 3.º, a Resolução define que o currículo se aplica a crianças “de 0 a 5 anos de idade”. No artigo 5.º, parágrafo 2.º, diz: “É obrigatória a matrícula na educação infantil de crianças que completam 4 ou 5 anos até o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula”. No parágrafo seguinte, define: “As crianças que completam 6 anos após o dia 31 de março devem ser matriculadas na educação infantil”.

Esses desencontros revelam até que ponto tem sido tumultuada a introdução dessas mudanças na ordenação desse início da escolaridade no País. A indefinição leva muitas redes a aceitar e até exigir matrículas de crianças cada vez mais jovens na primeira série: com 5 e até com 4 anos de idade. Classes numerosas, com alunos pequenos que não alcançam a altura das mesas e que mal conseguem se sentar em cadeiras muito grandes para eles, tornaram-se uma visão comum nas escolas. Essas inadequações do mobiliário apenas indicam outras muito mais graves, como as inadequações de currículos, práticas pedagógicas, materiais didáticos e critérios de avaliação e promoção.

Os resultados de uma pesquisa recente conduzida pela Fundação Carlos Chagas em 2010 em três capitais brasileiras – Campo Grande, Florianópolis e Teresina – revelam que um dos fatores associados aos resultados obtidos por uma amostra de alunos do segundo ano na Provinha Brasil é a idade: crianças mais novas apresentam resultados piores que aquelas na idade esperada para essa série, ou seja, entre 7,5 e 8,5 anos de idade.

Assim, para que a obrigatoriedade do ensino a partir dos 4 anos de idade e o ingresso antecipado no primeiro ano do ensino fundamental contribuam para a democratização do acesso à leitura, à escrita e ao conhecimento, seria necessário no mínimo que: primeiro, as normas legais fossem claras e consistentes; segundo, mudanças urgentes fossem promovidas nas escolas, na formação dos professores e nos currículos. Se isso não for levado a sério pelas políticas educacionais, corre-se o risco de o tiro sair pela culatra.

## 1.5. O direito à educação infantil em questão

Resumindo, pode-se constatar que o quadro legal definidor do estatuto da educação infantil nos últimos anos tornou-se mais complicado em diversos aspectos. Mesmo considerando que a incorporação das crianças a partir dos 4 anos na faixa de escolaridade obrigatória possa ter um efeito indutor no sentido de apressar a universalização da pré-escola, o que sem dúvida caracteriza uma orientação democratizadora dessa mudança, a forma como vêm ocorrendo as diversas acomodações das redes públicas – e privadas – à nova legislação lança muitas dúvidas sobre os efeitos provocados na vida escolar e na aprendizagem das crianças nessa importante fase do desenvolvimento infantil.

O direito à educação inclui também a exigência de qualidade e o respeito às necessidades da criança em cada fase do seu desenvolvimento: o direito à brincadeira, à atenção individual, ao aconchego e ao afeto, ao

desenvolvimento da sociabilidade, assim como o direito à aprendizagem e ao conhecimento. Em cada faixa etária, as condições necessárias que devem estar presentes na creche, na pré-escola e na escola são diversas: a proporção adulto/criança, a arrumação dos ambientes, as necessidades de proteção, de cuidados com o corpo, de alimentação, os materiais pedagógicos e de arte, os brinquedos. Não se garante, portanto, o direito à educação para crianças de 4 anos em diante apenas colocando-as em uma sala com uma professora e um quadro-negro, reproduzindo o mesmo modelo de uma escola tradicional, já superada até para os alunos mais velhos.

Nesse sentido, a mudança legal deveria ser considerada, do ponto de vista de uma política educacional democratizadora, apenas como um primeiro e talvez o mais fácil dos passos. Para ser uma medida responsável, ela deveria ser acompanhada de mudanças concretas e urgentes na organização e na gestão das redes educacionais em todo o País.

## Referências bibliográficas

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. *Câmara de Educação Básica. Resolução n.º 5, de 17 de dezembro de 2009. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil*. Brasília: CNE, 2009.

CALLEGARI, Cesar (org.). *O Fundeb e o financiamento da educação pública no Estado de São Paulo*. São Paulo: Aquariana, 2010.

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. *Educação infantil no Brasil: avaliação qualitativa e quantitativa. Relatório preliminar*. São Paulo: FCC, 2010.

IPEA. *PNAD 2008: primeiras análises. Educação, gênero, migração*. Brasília: Ipea, 2009. (Comunicado da Presidência, n.º 32.)

OREALC/UNESCO. *The state of education in Latin America and the Caribbean. Guaranteeing quality education for all: a regional report*. Santiago: Orealc/Unesco, 2007 (disponível em <http://www.unesco.cl>).

SEE. *Saresp 2007. Sumário Executivo*. São Paulo: SEE, 2008.

YOSHIKAWA, Hirokazu *et al.* *Early childhood education in México. Expansion, quality improvement, and curricular reform*. Unicef/Innocenti Research Centre, outubro de 2007.

# 2. DESAFIOS LEGISLATIVOS NA REVISÃO DA LDB: ASPECTOS GERAIS E A EDUCAÇÃO INFANTIL

Por Vital Didonet



**Vital Didonet** é consultor legislativo aposentado da Câmara dos Deputados, assessorou a relatora do projeto de LDB, deputada Ângela Amin, e o relator do mesmo projeto, deputado José Jorge, quando de seu retorno do Senado Federal. É assessor da Omep Brasil (Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar) e coordenador geral da RNPI (Rede Nacional Primeira Infância).

Quatorze anos de vigência da LDB fornecem uma sólida base de experiência e reflexão sobre as diretrizes que traçaram os caminhos da educação nacional. Nesse período, houve mudanças no perfil da população estudantil, na demanda social por educação e nas expectativas dos indivíduos sobre sua própria educação, expressas não apenas no maior número de alunos em todos os níveis e modalidades de educação, mas, sobretudo, no significado do conhecimento para suas vidas. Mudou também o nível de exigência da sociedade – nas áreas econômica, cultural, tecnológica, ambiental – sobre o preparo dos indivíduos para a inserção e a participação do cidadão na vida cotidiana.

O Congresso Nacional é testemunha de uma grande quantidade de iniciativas que visaram alterar dispositivos da LDB em decorrência de novas realidades, necessidades, desejos e de novas políticas públicas nos últimos anos. Dessas, até janeiro de 2010, 28 foram aprovadas e transformadas em lei.<sup>7</sup> Nenhuma delas tocou em diretrizes e bases,<sup>8</sup> embora algumas tenham alterado essencialmente a concepção e a forma, como a que se refere à formação profissional. Um grande número de proposições estancou na tramitação ou foi rejeitado. Muitas necessidades e desejos, no entanto, não chegaram a se expressar no âmbito do Poder Legislativo, ficando circunscritos ao espaço escolar, acadêmico ou da administração educacional.

É possível que, na revisão da lei, ressurgira o dilema vivido quando da elaboração e da tramitação da LDB no Congresso Nacional: um texto enxuto ou detalhado.<sup>9</sup> A experiência gerencial dos sistemas de ensino e a experiência legislativa do Congresso Nacional, que encaminhou tantos projetos de lei para acrescentar novas determinações, criar condições de cumprimento de alguma atividade ou especificar alguma coisa, embora subentendida, não são feitas porque não estão explícitas, estaria dizendo que precisamos de uma lei não tão sintética. Mas o inverso também é verdadeiro: quanto mais detalhada a lei, mais mudanças poderão ser necessárias ao longo do tempo. Entre ambos, fica a experiência positiva desta LDB: a flexibilidade e a adequação à diversidade brasileira se devem ao seu caráter sintético.

As audiências públicas que a Comissão de Educação pretendeu realizar a partir do segundo semestre de 2007, e que apenas ensaiaram um início de debate, afiguravam-se como uma boa oportunidade para explicitar antigas reivindicações e aflorar novas questões. Além delas, que deverão acontecer no processo legislativo de revisão da LDB, certamente outras formas de expressão serão usadas para debater e analisar sugestões, propostas e novas perspectivas sobre as diretrizes nacionais da educação em nosso País.

Entre essas formas, a Conae (Conferência Nacional de Educação) é a mais expressiva e que traz maior contribuição, seja pelo número e pela representatividade dos participantes, seja pela dimensão nacional do debate, iniciado nos municípios e nas microrregiões, estendido a todos os Estados e ao Distrito Federal e, finalmente, culminado no âmbito nacional. Cabe ainda considerar a contribuição das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores em audiências públicas e debates visando especificamente à revisão da LDB, de novos fóruns em universidades, em organizações sociais e do contato pessoal dos parlamentares com pessoas e instituições que vêm debatendo temas educacionais.

---

7. Dessas 28 leis, 12 modificam dispositivos, 11 acrescentam disciplina ou conteúdo transversal, estabelecem novas exigências ou acrescentam algo novo, como o Prouni, e 5 especificam ou criam condições de o dispositivo ser cumprido.

8. O estudo "LDB dez anos depois: uma retrospectiva da ação legislativa", de Vital Didonet, em Iria Brzezinski (org.), *LDB interpretada: dez anos depois* (São Paulo: Cortez, 2008), comenta as leis que introduziram alterações em dispositivos da LDB de 1996 a maio de 2007.

9. Os substitutivos Jorge Hage e Ângela Amin, da Câmara dos Deputados, eram extensos; o substitutivo Darcy Ribeiro, do Senado Federal, breve. Entre os dois, o texto final, da relatoria de José Jorge, então deputado federal, escolheu o meio-termo, que foi a Lei n.º 9.294/1996.



Nesse processo de revisão da LDB, é importante valorizar ao máximo o espaço de participação democrática do Congresso Nacional para redesenhar o sistema de educação – foco central da Conae<sup>10</sup> –, reavaliar as relações entre os sistemas de ensino, o modelo de financiamento e a base financeira que lhe dá sustentação e encarar o grande desafio de traçar diretrizes para a construção da qualidade no interior de um sistema historicamente precário, de baixo rendimento de aprendizagem e ainda de exclusão de determinados segmentos sociais.

Este texto se restringe a alguns aspectos gerais da educação nacional na Lei n.º 9.394/1996 e aos seus dispositivos sobre a educação infantil que julgo pertinente analisar por ocasião de sua revisão. Algumas questões transcendem o âmbito de uma lei ordinária e, portanto, da LDB: dizem respeito a concepções, diretrizes e terminologia educacional presentes na Constituição Federal e que, por isso, somente poderão ser alteradas por emenda constitucional. No entanto, o clima político que se cria na revisão da LDB é propício para iniciar um processo de debate em profundidade capaz de gerar ideias e proposições que visem alterar o que pode e deve ser modificado na Constituição em função dos avanços conceituais e práticos ocorridos ou que deverão acontecer na educação brasileira.

## 2.1. Algumas questões que pedem reflexão

### 2.1.1. Mudança quantitativa e de perfil do alunado

No ano da aprovação da LDB, tínhamos 49,4 milhões de alunos na educação básica e superior.<sup>11</sup> Treze anos depois, em 2009, eram 58,8 milhões, sendo 53 milhões na educação básica e 5 milhões na educação superior, ou seja, 9,4 milhões a mais. Em 1996, 4,3 milhões de crianças frequentavam a educação infantil. Em 2009, eram 6,7 milhões. O ensino fundamental reduziu o número de alunos de 33,1 para 31,5 milhões, mas aumentou o percentual de matrícula da população na faixa etária, alcançando 97%. Esses dados registram uma importante alteração na idade dos estudantes: um ajustamento à “faixa etária própria” do ensino fundamental. O ensino médio teve um crescimento de 71% no período, passando dos 5,7 milhões de alunos em 1996 para 9,8 milhões em 2009.

Esse aumento de alunos expressa o avanço na democratização do acesso à escola e também a mudança no perfil socioeconômico dos estudantes, na medida em que nela ingressaram grandes contingentes de crianças, adolescentes, jovens e adultos das camadas sociais de renda mais baixa. Grande parte dessa população busca o estudo mais pela consciência da necessidade do que por obrigação, esperando dele uma finalidade prática, e, nesse sentido, se mostra ávida por conhecimentos e competências que a ajudem a melhorar de vida.

À proporção que se vai cumprindo a obrigatoriedade de frequência ao ensino médio, adolescentes e jovens da zona rural, da floresta e das populações ribeirinhas, além daqueles das periferias urbanas, estarão nos bancos escolares. Certamente, não será a imposição legal da obrigação de estar ali que os fará viajar horas diárias até à escola nem nela segurá-los por três anos, mas, sim, a paixão de aprender que essa escola deverá nutrir. Esses alunos desenham um novo perfil da organização escolar no que se refere a tempos, espaços, processos de ensino e de trabalho discente, frequência e conteúdos curriculares significativos para suas vidas.

---

10. Embora a Conae tivesse como objetivo central indicar diretrizes e estratégias de ação para a configuração de um novo PNE (Plano Nacional de Educação), o debate e a proposição principal – criação do sistema nacional de educação – requerem uma profunda revisão das atuais funções e das articulações dos sistemas de ensino, levando, conseqüentemente, a uma nova configuração da LDB. Ver MEC, *Conae 2010: construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação, o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação*.

11. Os dados da educação superior são de 2008, última informação disponível no site do Inep quando este texto foi concluído.

Em que medida a alteração do perfil do alunado brasileiro, da creche à universidade, impacta as diretrizes gerais da educação nacional e as responsabilidades financeiras e administrativas dos diferentes entes da Federação na garantia do direito à educação? Ao rever e reescrever a LDB, o legislador não ignorará essa pergunta.

### 2.1.2. A qualidade da educação

Este não é um tema novo no debate educacional brasileiro, mas continua atual e urgente. A LDB trata dele de forma superficial e genérica em dispositivos esparsos (art. 3.º, IX, art. 4.º, IX, art. 9.º, VI, por exemplo). Poderíamos justificar essa opção com o argumento de que uma boa organização da educação nacional e bons sistemas de ensino produziram educação de qualidade para todos. Mas não é isso o que vem acontecendo. Para mudar a realidade, é preciso que a LDB enfoque a qualidade como tema específico. Entendo que duas dimensões da qualidade devem ser encaradas na revisão da LDB:

(a) a dimensão macro, estabelecendo diretrizes para a educação nacional que determinem políticas de promoção da igualdade de oportunidades e possibilidades reais de frequência à escola e para a aprendizagem por parte de todos os alunos, em especial daqueles que têm mais dificuldades; a correção dos desequilíbrios regionais e das inequidades no acesso à escola pública e no alcance de bons resultados educacionais; o respeito e a promoção da diversidade étnica e cultural como direito e riqueza das individualidades, dos povos ou das etnias e da cultural nacional; a efetiva promoção da inclusão educacional; o sistema de formação de professores, compreendidas a formação inicial e a formação continuada; o intercâmbio entre a escola e os meios sociocultural e ambiental;

(b) a dimensão interna dos sistemas de ensino e das escolas em relação à produção de conhecimentos e aos aspectos físicos dos estabelecimentos educacionais. O primeiro diz respeito ao projeto pedagógico e à produção de significados na vida de alunos e professores no processo de aprendizagem. Não são poucos os que confundem educação com ensino, ensino com transmissão de conhecimentos e conhecimento com informação. Quantas aulas são apenas transmissão oral de informações! Muitas avaliações não passam de tomada de contas de quanto dessas informações foram memorizadas! O segundo item dessa dimensão se refere aos aspectos físicos das escolas, aos espaços externo e interno, ao mobiliário, aos equipamentos (laboratório de ciências, bibliotecas, computadores, espaços de arte, ambientes para educação física, água, energia elétrica, coleta seletiva de lixo, etc.), à atualização tecnológica, etc.

Em vista disso, sugiro a criação de um capítulo na LDB sobre qualidade da educação, no qual se defina ou descreva o conceito de qualidade. Uma definição é necessária para evitar, entre outras coisas: (a) interpretações alheias à educação, por exemplo, do mundo empresarial competitivo; (b) a tendência de reduzi-la a aspectos mensuráveis ou quantificáveis; (c) o "ranqueamento" de alunos, turmas, escolas ou municípios em função de pontos obtidos em testes ou provas; (d) as comparações, que mais promovem rivalidades do que a apreensão das reais condições de ensino, aprendizagem e expressão do conhecimento. Além da definição, por si só difícil e que exige ampla discussão e expressão do pensamento mais avançado no mundo atual, o capítulo sobre qualidade determinaria a formulação de políticas públicas para promover a qualidade da escola e a aprendizagem para todos, como também estabeleceria as responsabilidades dos diversos atores da educação na realização dos objetivos de qualidade.

A elaboração desse capítulo se nutrirá dos qualificados debates que se fizeram nos últimos anos sobre qualidade da educação, especialmente na construção do chamado CAQi (Custo Aluno-Qualidade Inicial), desenvolvido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e adotado em resolução do Conselho Nacional de Educação.<sup>12</sup>

Esse capítulo trataria também da definição de parâmetros ou indicadores da qualidade, dos objetivos da avaliação e dos usos de seus resultados.

12. Resolução n.º 8/2010, de maio de 2010.

### 2.1.3. As tecnologias de informação e comunicação como ambiente escolar para a construção do conhecimento em rede

Embora, desde as décadas de 1960 e 1970, as TICs (tecnologias de informação e comunicação) sejam apontadas como criadoras de um novo ambiente de formação do pensamento e do conhecimento (a aldeia global de que falava McLuhan)<sup>13</sup>, nossa educação escolar está apenas engatinhando na direção dos aparelhos eletrônicos de acesso às informações. A rede mundial de computadores (internet banda larga), quando disponível, é usada mais como fonte de consulta do que como meio de produção de conhecimento em rede. Se a informatização dos dados administrativos (matrículas, vida escolar, etc.) avançou bastante nos últimos dez anos, o mesmo não ocorreu quanto à criação de laboratórios de informática e, muito menos, à presença e ao uso dos computadores nas salas de aula, nas mãos dos alunos. Projetos de distribuição de *laptops* para os alunos, por exemplo, devem ser entendidos como extensões do PNLD (Programa Nacional do Livro Didático) dos ensinos fundamental e médio ou do brinquedo, no caso da educação infantil.

A lousa de ardósia, da primeira metade do século passado, foi substituída, no início do século XXI, pela lousa digital ligada a um computador, que funciona como um *palmtop* gigante, na qual basta mover uma caneta para movimentar imagens tridimensionais capturadas da internet, de centros de pesquisa ou de laboratórios de ciência de qualquer parte do mundo. O livro não foi – nem será! – substituído, mas os instrumentos de trabalho docente e discente não são mais apenas o lápis, o caderno, a lousa, o giz e a voz do professor.

As diretrizes para a educação a distância definidas pelo PNE (Plano Nacional de Educação, Lei n.º 10.172/2001) estão bem mais à frente da LDB, que reservou apenas um artigo com quatro parágrafos para esse tema. E, sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação como ambiente determinante de formas e conteúdos de aprendizagem, o desafio é maior: a LDB não trata do assunto.

O “*apartheid* tecnológico” está se tornando a nova divisória entre as crianças e os jovens no Brasil. É preciso quebrar logo esse muro da separação antes que ele se torne alto, sólido e mais difícil de vir abaixo. Essa questão está muito além do que é caracterizado como educação a distância. Trata-se de educação escolar presencial com equipamentos, programas, redes mundial e interescolar de alta velocidade presente nas escolas públicas, a começar pelas que atendem crianças e adolescentes das famílias mais pobres. Há sessenta anos, Célestin Freinet propunha a correspondência interescolar como forma de desenvolver a comunicação e a expressão dos alunos. Hoje, a comunicação em rede virtual permite que, em suas mesas escolares, alunos troquem ideias com colegas de outras escolas, da mesma rede de ensino e até de outras partes do País e construam juntos um projeto, um texto ou um plano de pesquisa.

Não seriam convenientes diretrizes específicas sobre formação de professores e sobre organização dos tempos e dos espaços pedagógicos nas escolas para que esses significassem mais do que a presença e o uso de equipamentos de comunicação eletrônica, de interconexão entre os estabelecimentos de ensino, acesso à informação na internet ou contatos virtuais com professores? Ou diretrizes que apontassem para a expansão dos muros físicos da sala de aula para as dimensões do mundo, até onde estão os centros de pesquisa, de produção de conhecimento e possibilitassem a produção/construção em rede de conhecimentos por parte de alunos e professores?

### 2.1.4. A diversidade numa escola inclusiva

Um dos avanços políticos, sociais e éticos do Brasil nos últimos anos é o olhar para a diversidade nas suas várias expressões (cor e etnia, de gênero, diferenças individuais, expressões culturais, orientação sexual, etc.).

---

13. Marshall McLuhan, *O meio é a mensagem* (Rio de Janeiro: Record, 1969).

A escola é o espelho da sociedade. Nela, a diversidade da sociedade está presente, e, quanto mais universal, mais diversa. Também na escola, o olhar para as individualidades, captando as diferenças, aceitando-as e valorizando-as, comprova a existência de um novo contexto escolar, que deve ter expressão na organização do trabalho pedagógico, na definição dos conteúdos de aprendizagem e nos valores que alunos e professores vivem no cotidiano escolar. Nesse sentido, o risco de uma lei de diretrizes nacionais é ficar no geral e no genérico, no comum e no idêntico, conduzindo, dessa forma, à uniformização.

### **2.1.5. O financiamento da educação**

Esse tema é tratado em outro texto e envolve várias questões que a revisão da LDB deverá enfrentar, mesmo que a decisão sobre elas ocorra em outra instância que não a educacional – a financeira/tributária – e requeira negociação com outros interlocutores, normalmente pouco afeitos a temas educacionais. Entre esses temas necessários, estão:

- a relação PIB/educação, já determinada pela Emenda Constitucional n.º 59/2009;
- a revisão do percentual de impostos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino (se mantém a base de impostos como referência ou se a amplia, incluindo outras fontes, como taxas e contribuições);
- outras fontes, como o Fundo Social do Pré-Sal, etc.

### **2.1.6. Terminologia: expressões e conceitos**

#### **Ensino ou aprendizagem?**

A Conferência Mundial de Educação Para Todos, coordenada pela Unesco em 1990 em Jomtien, na Tailândia, inaugurou uma nova época na educação moderna ao deslocar o foco do ensino para a aprendizagem. O que interessa à educação é atender à necessidade de aprender e ser eficaz na aprendizagem dos alunos. De que serve o ensino se ele não produz aprendizagem? E como avaliar o ensino senão pelos resultados que ele deve produzir? A aprendizagem é fim; o ensino, meio.

A revisão da LDB é uma boa oportunidade para rever a terminologia que ela usa: onde cabe falar em ensino e onde, em aprendizagem? Uma leitura de seu inteiro teor, sob esse enfoque, certamente indicará os termos que melhor expressem o verdadeiro objetivo da educação escolar.

#### **Educação ou ensino?**

É assente que o conceito de educação é mais amplo que o de ensino. A educação visa à formação da personalidade, à construção ou à apropriação consciente dos valores mais caros à humanidade e à nação, à formação de hábitos e atitudes individuais e sociais, à integração na sociedade, à construção de conhecimentos, à aprendizagem, enfim, ao desenvolvimento de competências cognitivas, sociais, afetivas e físicas entendidas como adequadas às respectivas faixas etárias. O ensino é um ato (ou um processo) de transmissão de conhecimentos por parte de um docente a alunos. Essa é a razão por que os profissionais da educação da primeira infância insistem no termo “educação infantil” e rejeitam cabalmente a expressão “ensino infantil”.

Sistema de ensino ou sistema de educação? A Constituição Federal e, em decorrência, a LDB e as demais leis pertinentes usam a expressão “sistema de ensino”. Não seria mais apropriado “sistema de educação”? “Sistema de ensino” não estaria ainda sob o foco instrumental do ensinar? Parece inadequado que o sistema de ensino seja encarregado de promover a educação.

O setor público que cuida da área se chama setor de educação. O ministério encarregado desse setor é o Ministério da Educação; a LDB estabelece as diretrizes e bases da educação nacional; a Conferência Mundial promovida pela Unesco em 1990 aprovou a Declaração Mundial de Educação Para Todos. Em muitos países latino-americanos, o termo adotado é “sistema de educación” e não “sistema de enseñanza”.<sup>14</sup>

A LDB usa as expressões “educação” e “ensino” de forma aleatória e sem coerência com o processo de aprendizagem ou a formação à qual se referem. Por exemplo: ensino da arte e educação física (artigo 26, parágrafos 2.º e 3.º), educação profissional e ensino militar (artigos 39 e 83), educação a distância e ensino a distância (artigo 80, *caput* e parágrafo 1.º). Para refletir sobre essa inconsistência, tomemos apenas os dois primeiros exemplos:

- em que a arte é menos educação do que a educação física para chamar de ensino? Inversamente, em que as atividades de desenvolvimento e expressão física educam mais do que o conhecimento das artes e o desenvolvimento da expressão criadora nos alunos?;
- por que “o desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva” (definição do objetivo da educação profissional) é denominado de “educação” e não de formação profissional? Em que ela é mais educação do que o ensino militar, que se equipara, para todos os efeitos, à educação básica e à educação superior?

Até a Constituição Federal não ficou imune a essa falta de clareza: os incisos I e VII do artigo 208 falam em educação básica obrigatória e os parágrafos 4.º do artigo 211 e 3.º do artigo 212 falam em ensino obrigatório referindo-se ao mesmo objeto. Uma elaboração mais cuidadosa das emendas inseridas na PEC (Proposta de Emenda à Constituição) que deu origem a essa Emenda n.º 59 teria evitado tal imprecisão, pois, ao substituir “ensino fundamental obrigatório e gratuito” por “educação básica obrigatória e gratuita”, esqueceu-se de fazer a mesma substituição nos incisos e parágrafos aqui citados.

## Ensino fundamental?

O conceito de educação básica inserido na LDB consagra um novo patamar na compreensão da educação mínima necessária para todo cidadão brasileiro.

Já não basta um ensino de oito anos de duração, compreendido na faixa etária dos 7 aos 14 anos de idade. Mesmo com a aprovação das Leis n.º 11.114/2005 e n.º 11.274/2006, que estendem o ensino obrigatório para nove anos a partir dos 6 anos de idade, esse já não é suficiente em nossa sociedade que luta para se inserir no mundo desenvolvido. A educação básica, do nascimento aos 17 anos (ou seja, da educação infantil ao ensino médio), constitui, hoje, requisito de formação humana e condição cognitiva para compreender as complexas questões do mundo moderno e nele atuar como cidadão crítico e participante. Todos precisam de uma educação que construa a base de suas condições cognitivas e instrumentais para o exercício da cidadania, compreendida como participação social, econômica, política e cultural.

A LDB avança, portanto, ao adotar a expressão “educação básica”, explicitando-a em três etapas: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Mas fica presa à concepção anterior e ultrapassada ao manter a expressão “ensino fundamental” em referência à segunda etapa da educação básica. O significado de educação básica (o papel da educação infantil como primeira e decisiva construção das estruturas do conhecer e do aprender) e o alargamento do campo de estudo e conhecimento que o ensino então dito “fundamental” operava não haviam sido plenamente assimilados. A lei manteve, assim, uma incoerência terminológica interna, que a nova LDB deverá deslindar.

---

14. Alguns chamam de “sistema educativo”, o que é uma impropriedade, porque o sistema não é “educador”, mas, sim, uma organização de meios para que se realize o processo de educação.

Consideremos com mais vagar a inadequação do termo “ensino fundamental” para designar a segunda etapa da educação básica. A expressão “ensino primário”, usada até o advento da Lei n.º 5.692/1971, revela o entendimento, na época, de que este seria o primeiro, o início, o ponto de partida. Aquela lei mudou a palavra, mas manteve o conceito na fórmula “primeiro grau”. Como não caberia a expressão “zero grau” para as aprendizagens e os conhecimentos construídos do nascimento aos 6 ou 7 anos de idade, estava confirmado, na LDB, que a aprendizagem e o conhecimento estruturante e sustentáculo das aprendizagens posteriores estavam ali, no currículo proposto para as crianças de 6 ou 7 aos 14 anos de idade.

Com o avanço das ciências sobre o desenvolvimento infantil, a formação da inteligência, e sobre a construção do conhecimento a partir do nascimento, uma nova luz fez ressaltar a importância dos primeiros seis anos de vida sob o ponto de vista educacional. A educação infantil, já não mais dos 4 aos 6 anos, mas a partir do nascimento, ganhou destaque no mundo todo e também no Brasil. O recente processo legislativo de aprovação da Emenda Constitucional n.º 53 e da Lei n.º 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamenta o Fundeb, demonstrou quanto a sociedade brasileira está consciente da relevância da educação infantil.<sup>15</sup> A própria LDB já a definira, em 1996, como “primeira etapa da educação básica”.

Ora, se a educação infantil é a primeira etapa de uma educação que constitui a base da formação e do conhecimento de todo cidadão brasileiro, o ensino dito fundamental já não é o início, aquele que estabelece o fundamento. Apropriadamente, ele é a segunda etapa, e o ensino médio, a terceira, ou seja, o coroamento da base educacional da pessoa e do cidadão brasileiro. Por uma questão de lógica formal, de que a parte não pode ser igual ao todo, o nome do atual ensino fundamental não pode significar a mesma coisa que a educação básica, da qual ele representa somente uma etapa. Daí, a conveniência de mudar de nome, recebendo uma designação que corresponda à sua posição de etapa intermediária na educação básica. Da mesma forma, o *caput* do artigo 32 da LDB deverá ser redigido de tal forma que expresse seu objetivo de dar continuidade à formação básica iniciada com a educação infantil e que, portanto, também tem a função de construir a base da formação, assim como o ensino médio.<sup>16</sup>

Está clara, portanto, a desatualização da expressão “ensino fundamental”: embora o que a criança aprenda nessa etapa seja fundamental para a vida, no sentido mais comum da palavra, isto é, relevante, não é o ensino fundamental que coloca os fundamentos da aprendizagem e do conhecimento, estes se dão na “primeira etapa”, que é a educação infantil.

É importante igualmente observar que a Constituição Federal, emendada em 2009 (pela Emenda Constitucional n.º 59), extinguiu a expressão “ensino fundamental”, substituindo-a por “educação básica” no inciso I do artigo 208, mas continua usando as expressões “educação infantil” e “ensino médio”. É como se ele tivesse mudado de nome ao aumentar de nove para dezessete anos de duração, absorvendo parte da educação infantil e todo o ensino médio. Mas não é isso, pois os outros dois termos continuam presentes. O legislador tem, agora, uma boa oportunidade de mudar a adjetivação “fundamental” do ensino ou da aprendizagem entre 6 e 14 anos.

Outro item desse segmento da educação básica a merecer análise na revisão a LDB é o que se refere à obrigatoriedade. A Constituição Federal declara que a educação é um direito de todos, do nascimento à idade adulta, e que é dever do Estado assegurar seu atendimento. Mas expressa que uma parte dessa educação é

---

15. A força, a organização e a consistência da mobilização da sociedade civil obtiveram importantes conquistas no processo de tramitação da Proposta de Emenda Constitucional que criou o Fundeb (PEC n.º 56/2006) e do Projeto de Lei que o regulamentou. Uma dessas conquistas foi a inclusão das creches no novo fundo. A Campanha Nacional pelo Direito à Educação recebeu o Prêmio Darcy Ribeiro 2007 por sua capacidade de incidência política na tramitação e na criação do Fundeb. (N. E.)

16. A definição atual, no artigo 32, atribui ao ensino fundamental o objetivo de formação básica, em dissonância com o conceito de “educação básica” e com as finalidades atribuídas ao ensino médio pelo artigo 35.

indispensável, irrecusável, inalienável. Como que constitutiva do saber mínimo para que qualquer pessoa se insira na sociedade com condições de compreender, interagir e participar da vida cultural, social e econômica. Essa parte é o ensino fundamental, declarado como obrigatório. Para que a obrigatoriedade tenha possibilidade de ser cumprida, esse ensino tem que ser necessariamente gratuito. Obrigatoriedade e gratuidade são características inseparáveis. O estatuto de “direito público subjetivo” (Constituição Federal, artigo 208, parágrafo 1.º) representa um poderoso instrumento jurídico de exigibilidade. Esta onera tanto o poder público – que pode ser penalizado pelo não atendimento – quanto os educandos e seus responsáveis, que também podem ser penalizados pela não frequência à escola.

A Emenda Constitucional n.º 59/2009 estendeu a obrigatoriedade para a faixa etária dos 4 aos 17 anos. Não associa a etapas da educação básica, mas fica suficientemente claro que são dois anos de educação infantil, nove de ensino fundamental e três de ensino médio. A LDB, no entanto, pode alterar essa divisão etária entre as etapas da educação básica, uma vez que o texto constitucional não entra nesse detalhe.

Dessa mudança, derivam dois temas para a nova LDB:

- o vínculo do direito público subjetivo é com a obrigatoriedade. Quando associada ao ensino fundamental – inicialmente de oito, depois, de nove anos –, era com ele que esse direito se vinculava. Estendida para 4 a 17 anos de idade, estende-se também o direito público subjetivo. Portanto, instrumento de exigibilidade de uma educação obrigatória, esse direito se estende à faixa etária de 4 a 17 anos;
- as diretrizes para a garantia do direito como obrigação em áreas de difícil acesso, com populações esparsas, ribeirinhas, na floresta amazônica, a crianças indígenas de 4 e 5 anos cujas comunidades têm uma concepção não escolar de cuidado e educação da criança pequena, entre outras situações.

## 2.2. Educação infantil

A seção II (Da Educação Infantil) do capítulo II (Da Educação Básica) do título V (Dos Níveis e Modalidades de Educação e Ensino) da LDB parece ser extremamente lacônica, considerando o seu caráter relativamente recente na legislação educacional brasileira e a necessidade de construir uma educação inicial condizente com a relevância que ela tem para a criança e no conjunto do sistema educacional. No entanto, a brevidade com que o assunto é tratado me parece adequada. Não vejo necessidade de detalhar, especificar ou acrescentar diretrizes além daquelas constantes nessa seção e das outras partes que tratam da educação básica. Uma vez que ela é atribuição prioritária dos municípios, e estes, na medida em que constituam sistemas de ensino próprios, estabelecem normas e orientações complementares. Na hipótese de não criarem um sistema municipal, as normas e as orientações para a educação infantil são expedidas pelo sistema estadual.

Considero coerente com a concepção de educação infantil que a LDB não delimite os conteúdos de aprendizagem da educação infantil nem atribua essa definição ao Conselho Nacional de Educação. Haveria o risco de selecionar conhecimentos gerais ou genéricos, sem possibilidade de atender à diversidade de experiências infantis no meio cultural e à característica necessária de qualquer aprendizagem na primeira infância, que é a de ser significativa para a criança. No fundo, a aprendizagem da criança é o processo de atribuir significado ao que ela vê, toca, faz, e isso tem muito mais a ver com a interação da criança com as outras crianças e com o professor mediador do que com a apropriação de determinado acervo de conhecimentos previamente dosificado e catalogado. Ao definir o objetivo da educação infantil sem a encarregar da apropriação de determinados conteúdos, a LDB está respeitando o potencial da criança, que é o verdadeiro definidor da aprendizagem, e exigindo ambiente heurístico e interações construtivas. As Diretrizes Curriculares Nacionais são delineamentos suficientes e estimuladores da ação pedagógica produtiva de aprendizagem e desenvolvimento infantil. Temos, no entanto, alguns comentários para submeter à consideração do legislador nesta revisão da LDB.

### 2.2.1. Educação infantil ou educação inicial?

A denominação introduzida pela LDB e, posteriormente, pela Emenda Constitucional n.º 14 na Constituição Federal, embora tenha sido bem-aceita no meio educacional, tem um viés pernicioso. “Infantil” provém de *in-fans*. “Infante” é o que não fala (*in*: “não”; *fans*: da raiz latina *fari*, “falar”)<sup>17</sup>. Etimologicamente, “infantil” seria o período da vida caracterizado pela ausência da fala. O termo mudou de significado ao longo do tempo, mas não deixa de aludir a uma concepção ultrapassada da criança como um ser que nasce desprovido de tudo aquilo que caracteriza o adulto: não sabe expressar o que quer, não sabe fazer as coisas, incompetente, insegura, imatura, incapaz, em tudo e para tudo dependente do adulto. Ou seja, uma soma de *in*, de “nãos”, de ausências. A linguagem popular trai, a toda hora, o conceito discriminador e negativo da infância e da criança quando diz: “Não seja infantil, isso é uma infantilidade, parece criança, quanto infantilismo!”.

Hoje, vem se afirmando cada vez mais na psicologia e na pedagogia a noção de criança capaz. Desde que nasce, a criança tem algumas capacidades e vai desenvolvendo novas a cada dia por força de uma competência própria e na interação com outras pessoas e com o meio físico. Desde que nasce, a criança toma iniciativas e, constante e progressivamente, vai se tornando autora de descobertas, competências e conhecimentos diversos.<sup>18</sup>

No Brasil, vem se construindo um conteúdo semântico novo para a educação infantil, de sorte que ela chegará a ser amplamente entendida como “a educação da criança pequena”. Mas vale a pena considerar se não seria mais adequada a expressão “educação inicial”, por três razões:

- não se constrói sobre a origem *in* de negação de qualidades ou capacidades, mas sobre o prefixo *in* de “dentro”, ou seja, que está “dentro do começo”;
- expressa melhor sua função de primeira etapa da educação básica, porque é com ela que essa educação se inicia;
- coincide com a expressão usada pela grande maioria dos países latino-americanos.<sup>19</sup>

Dos 19 países, 12 adotam a expressão “educação inicial”, 1 está iniciando seu uso e 6 empregam a terminologia “pré-escolar”. Alguns adotam duas expressões para a educação na primeira infância: “inicial” (equivalente à nossa creche) e “pré-escolar” (correspondente à nossa pré-escola). Dez anos depois da Conferência Mundial de Educação para Todos, de Jomtien (1990), o Marco de Ação de Dacar usa uma expressão mais genérica: “Melhorar e expandir a educação da criança pequena”. Em espanhol, o texto diz: “*Extender y mejorar la protección y educación integrales en la primera infancia*”. Tendo em vista que a educação infantil se liga de imediato com a infância e que o termo “infância” não sofre restrições (antes vem ganhando mais presença em todos os meios), o caráter *in* (“negação”) perde força, e se constrói progressivamente o conceito de infância como um período rico da vida, cheio de vida, iniciativa, curiosidade, descobertas e aprendizagens.

### 2.2.2. A definição: primeira etapa da educação básica

17. “Infância”: da partícula negativa latina *in*, “não”, usada como prefixo, e do latim *fans*, *fantis*, participio presente de *fari*, “falar, ter a faculdade da fala”, forma-se o adjetivo latino *infans*, *infantis*, “que não fala, que tem pouca idade, que é ainda criança”. *Dicionário Escolar Latino-Português* (Brasília: MEC, 1956).

18. Ver, a esse respeito, Vital Didonet, “As implicações das competências do bebê para a pedagogia da infância”, em Regina Orth de Aragão (org.), *O bebê, o corpo e a linguagem* (São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004). A pedagogia de Reggio Emilia fundamenta-se na visão da criança como pessoa capaz a partir do que os educadores e atelieristas suscitam e do modo como apoiam e acompanham os trabalhos infantis.

19. Ver *Educación para Todos en América Latina: un objetivo a nuestro alcance* (Santiago de Chile: Oreal/Unesco, 2004), p. 21.



Essa definição é muito boa: situa a educação infantil no conjunto da educação que constitui a base de formação da pessoa, o que lhe dá um estatuto de importância fundamental, ainda mais por ser a primeira etapa, isto é, aquela sobre a qual as duas seguintes se constroem.

### 2.2.3. A finalidade

A descrição da finalidade da educação infantil também me parece bem adequada. Corresponde ao conhecimento que nos fornecem as ciências que se debruçaram sobre a criança nos últimos sessenta anos. Ressalto três pontos nessa definição:

- a expressão “aspectos”, em vez de “áreas”, ao se referir ao físico, ao psicológico, ao intelectual e ao social. A raiz da palavra “aspectos” é *spectare*, que significa “olhar”. O físico, o psicológico, o intelectual e o social não são áreas, campos do ser da criança que se encaixem num todo pessoal como peças de um quebra-cabeça. A realidade do ser criança é um todo indivisível, único, intrinsecamente inseparável. O que faz separações é o olhar desde fora. Mesmo assim, esse olhar deve ter o maior cuidado para não considerar que os “aspectos” tenham momentos ou conteúdos próprios e distintos uns dos outros. Visto dessa forma, não há conteúdos educacionais para o desenvolvimento físico, para o cognitivo ou o afetivo: todo e qualquer conteúdo, atividade ou relacionamento adulto/criança chega ao todo da criança e age sobre o conjunto unitário de sua personalidade;

- a expressão “desenvolvimento” vem recebendo algumas críticas em decorrência de sua vinculação às ciências, especialmente a psicologia, construídas sob o signo do positivismo.<sup>20</sup> Dado que ainda não temos algo melhor para expressar o processo de crescimento e formação da criança (que não é linear nem em etapas sequenciadas de forma harmônica, mas em avanços circulares que incluem retrocessos não como involuções, mas como estratégias de confirmação e fortalecimento para seguir avançando), podemos continuar usando, na LDB, a expressão “desenvolvimento integral da criança”;

- é importante manter a expressão “integral” associada ao desenvolvimento para garantir a atenção a todos os aspectos anteriormente referidos e de forma equilibrada. A história da educação infantil registra currículos e programas educacionais exclusivos de um ou outro aspecto ou que, incluindo todos os aspectos, davam preferência a um deles, em detrimento dos demais, por exemplo: a psicomotricidade, a expressão artística, o “currículo por afeto” e os conteúdos cognitivos ligados aos campos do saber acadêmico.

### 2.2.4. Ação complementar à da família e aporte de novidades

A expressão “educação infantil” está bem colocada, porque a educação da primeira infância em estabelecimentos especializados não é a única que a criança recebe. Ela começa seu processo de educação em casa, nos braços e sob o olhar da mãe e do pai, na convivência da família, na interação com outras crianças no seu meio familiar e social. Mesmo que ela entre numa instituição de educação infantil imediatamente após a licença-maternidade de sua mãe, continuará recebendo as influências mais profundas de caráter afetivo, de socialização e dos valores do ambiente familiar em que é criada.

No entanto, a educação que ela recebe de profissionais especializados em instituições específicas de educação infantil não é apenas uma complementação ao que recebe da família. Trata-se de algo bastante diferente e novo em todos os aspectos: na socialização, nas diferentes formas de expressão ou linguagens (incluindo a fala, o gesto, o movimento, as artes) e na expressão de sentimentos e emoções. Por isso, a expressão “em complementação à

---

20. Essa argumentação é desenvolvida por Dahlberg, Moss e Pence em *Qualidade na educação da primeira infância: perspectivas pós-modernas* (Porto Alegre: Artmed, 2003).

ação da família” poderia ser substituída por “em complementação e acréscimo à experiência educacional em sua família e sua comunidade”.

### 2.2.5. A faixa etária

Ainda não foi aceita por grande parte dos estudiosos e trabalhadores da educação infantil a transferência do sexto ano de vida para o âmbito do ensino fundamental. O argumento dos que se posicionam contra a mudança determinada pela Lei n.º 11.114/2005 (depois confirmada pela Lei n.º 11.474/2006 e, em seguida, introduzida no texto constitucional pela Emenda Constitucional n.º 53/2006) é de que é mais adequado à criança de 6 anos estar na educação infantil, por causa de sua pedagogia condizente com as características dessa idade, do que no ensino fundamental, organizado com método rígido, voltado para o ensino formal, em que a criança perde o tempo de brincar e a possibilidade de construir conhecimentos em ambiente lúdico, com liberdade de iniciativa, em grupo e como resultado de sua atividade. Dizem mais: se o objetivo era garantir a todas as crianças de 6 anos a frequência à escola, bastava expandir um pouco mais a educação infantil, de sorte que abrangesse todas dessa idade. A bem da verdade, em torno de 85% delas já estavam no último ano da pré-escola ou na primeira série do ensino fundamental, e isso sem obrigação, mas por processo de progressiva inserção escolar. Finalmente, se a intenção era ampliar o ensino fundamental para nove anos, poderia ter sido acrescentado um ano obrigatório após o 14.º ano de idade, passando, assim, a ser dos 7 aos 15 em vez de dos 6 aos 14. Enfim, consideram que a educação infantil perdeu um ano precioso de trabalho na formação das estruturas cognitivas, sociais e afetivas da criança para uma escola que se ocupa em ensinar e, ainda assim, não o está conseguindo para grande parte das crianças.

O processo de entrada das crianças de 6 anos no ensino fundamental se acelerou após a adoção do Fundef, pois essa era uma forma de obter mais recursos desse fundo, cujos repasses para as redes de ensino se davam segundo o número de matrículas no ensino fundamental. Outro fator foi a organização do ensino fundamental em ciclos, por exemplo, o primeiro ciclo (dos 6 aos 8 anos), o segundo (dos 9 aos 11) e o terceiro (dos 12 aos 14). Por que não se organizou dos 7 aos 9, dos 10 aos 12 e dos 13 aos 15, não foi explicado!

Há vários argumentos pedagógicos, políticos e sociais em defesa da decisão de expandir o ensino fundamental para nove anos a partir dos 6 anos de idade, que não vejo necessidade de resenhar aqui, pois há vários textos que os expõem.<sup>21</sup> Dos 19 países da América Latina, apenas Honduras, El Salvador, República Dominicana, Nicarágua e Guatemala mantêm a educação infantil (inicial) até o fim do sexto aniversário da criança. Os demais vão até o fim do quinto ano, entendido como “antes dos 6 anos”, ou seja, 5 anos, 11 meses e 30 dias. Dessa forma, o Brasil facilita a articulação educacional com os países do Mercosul.

A questão central não está em seguir tendências ou políticas de outros países, mas em garantir uma pedagogia da infância que corresponda às características biológicas, sociais e psicológicas das crianças. As tendências podem estar obedecendo a ditames do liberalismo, da supressão progressiva da infância, da pressão por antecipar a aquisição de conhecimentos, em vez de se orientar pela demanda das crianças por uma aprendizagem supostamente negada na educação infantil e ofertada no ensino fundamental.

Em síntese, considero que esse assunto está assentado como definitivo, uma vez que foi incorporado ao texto da Constituição nas disposições permanentes (artigo 208, inciso IV). Trata-se, antes de mais nada, de garantir uma pedagogia de acordo com a criança, e não o contrário, colocando a criança na camisa de força de uma pedagogia autoritária que a “aluniza” precocemente, roubando-lhe a infância e sua forma lúdica de aprender. Os problemas

---

21. O MEC publicou textos de subsídio aos sistemas de ensino que incluem orientações para a inserção respeitosa da criança de 6 anos, obedecendo, entre outras, às suas características lúdicas. Ver *Ensino fundamental de nove anos: orientações para a inclusão da criança de 6 anos de idade* (disponível em <http://portal.mec.gov.br/seb/index.php?option=content&task=view&id=183&Itemid=221>).

presentes não decorrem das orientações do MEC (Ministério da Educação) e dos municípios, uma vez que estas são condizentes com as características de desenvolvimento e aprendizagem da criança, mas das condições físicas das escolas e do mobiliário (espaços, mesas e cadeiras inadequados para o tamanho das crianças), da pressão dos horários e do conteúdo curricular do primeiro ano do ensino fundamental a que o professor se vê pressionado a seguir.

Nesse aparente impasse, vejo a oportunidade de articular a educação infantil e o ensino fundamental, vencendo o histórico confronto entre as duas “pedagogias”. E o eixo articulador é a criança, e não os currículos. Por mais óbvio que pareça, se levada a sério, vale a afirmação de que a escola e a pedagogia existem para a criança e não a criança para a escola e a pedagogia.

## 2.2.6. As instituições de educação infantil

Embora a história da educação da primeira infância tenha traçado dois caminhos (o da creche e da pré-escola) e caracterizado o primeiro como ação de assistência social e o segundo, de educação, com a LDB, esses dois caminhos convergiram para um único ponto: o cuidado e a educação como duas faces de um mesmo processo de formação da criança, que agora se encontram. A LDB concedeu três anos para as creches se integrarem ao respectivo sistema de ensino (artigo 89), mas isso só veio a ocorrer de fato quando o MDS (Ministério do Desenvolvimento Social), com a implantação do SUS (Sistema Único de Saúde) e a nova forma de operação da assistência social, promoveu ações com o Ministério da Educação para a transferência das creches conveniadas para o setor de educação. O Fundeb foi outro fator decisivo para as secretarias municipais de educação darem continuidade aos convênios com as creches comunitárias, confessionais e filantrópicas. Parte delas ainda permanece no âmbito e sob a administração da assistência social dos municípios. Isso não significa, necessariamente, que sejam assistenciais. Muitas delas incluem conteúdos de educação e algumas contam com profissionais do magistério como professores das crianças.

A expectativa maior em relação à “nova” LDB não é de que se estabeleça regra ou condição para que a creche seja efetivamente tempo e espaço de educação, mas, sim, no sentido de que ela faça parte intrínseca do processo educacional para todas as crianças que dela necessitem.

Muitos gostariam de deixar as expressões “creche” e “pré-escola” enterradas no passado (a creche, por seu histórico de “lugar de cuidado” e seu viés assistencialista; a pré-escola, pela associação com a ideia de “preparatória”). Outros, no entanto, reconhecem que os termos têm peso histórico considerável e uma trajetória heroica de lutas para afirmar o direito ao cuidado e à educação na primeira infância que lhes dá respeitabilidade. A opção da LDB de não distingui-las por funções (elas devem ser iguais no cuidado e na educação) é, sem dúvida, a mais correta. Não havia, então, na época da tramitação legislativa da LDB, outra opção senão a de caracterizar sua diferença pelas faixas de idade. A creche ficou com as crianças de até 3 anos, e a pré-escola, com as de 4 a 6 (agora, de 4 a 5). Esta, aliás, é a forma como a quase totalidade dos países distingue essas duas instituições, mesmo que com nomes diferentes (*garderie, guarderia, sala cuna, nido, escuela maternal, école maternelle, infant school*, etc.).

No entanto, surgem alguns outros nomes para as instituições de educação infantil nos diferentes sistemas de ensino. Um levantamento amplo poderá colher sugestões interessantes. Alguns, no entanto, não deveriam ser aceitos pelos conselhos de educação quando do pedido de credenciamento, como “hotelzinho” ou “casinha da criança”, pois descaracterizam os objetivos educacionais que a instituição deve adotar segundo a LDB. Não me refiro ao nome de fantasia ou qualificativo, como “Mundo Encantado”, “Recanto do Aprender”, “Carinho de Mãe”, “Refúgio do Bebê”, que possam anteceder à palavra “creche”.

Penso que a LDB poderia ampliar a opção de tipos de estabelecimentos de educação infantil, isto é, não se restringir à creche e à pré-escola, além de evitar a expressão “entidade equivalente” quando se refere à creche.

Sugiro, portanto, adotar o nome genérico de “estabelecimentos de educação infantil” e citar os dois que figuram no texto constitucional e no Fundeb, de creche e pré-escola.

### **2.2.7. Período único ou dividido**

Uma questão importante a considerar na revisão da LDB é a possibilidade e a conveniência pedagógica de explicitar que a educação infantil (do nascimento aos 5 anos de idade) é um período único, com uma dinâmica interna de continuidade. Uma organização articulada ou contínua da educação infantil do nascimento à entrada no ensino fundamental poderá prevenir eventuais problemas, como historicamente tem acontecido na passagem da educação infantil para o ensino fundamental. Essa passagem constitui, em alguns países e também no Brasil, um rito difícil para muitas crianças, sendo objeto de estudos e debates visando resolver a descontinuidade nos conteúdos e/ou nos métodos pedagógicos. À medida que a creche se expandir,<sup>22</sup> se os processos educacionais não assegurarem a sequência harmônica, pode-se repetir, na sua passagem para a pré-escola, o fenômeno da ruptura existente entre a pré-escola e o ensino fundamental em muitos sistemas de ensino.

A fratura que a Emenda Constitucional n.º 59/2009 provocou na educação infantil, separando os últimos dois anos para o segmento obrigatório da educação básica, já vem demonstrando efeitos nocivos sobre o atendimento na faixa etária anterior. Não sendo esta obrigatória, ganha menos atenção, tem menor força de pressão. Essa conclusão é lógica, porque, se a obrigatoriedade não causasse nenhum impacto sobre o atendimento da pré-escola, não haveria razão de declará-la obrigatória. Na verdade, trata-se de uma disputa de recursos na qual o legislador quis priorizar a pré-escola.

Essa questão levanta um tema de debate na revisão da LDB: o significado de direito à educação, de obrigação de frequência e do dever do Estado diante do direito e da obrigação.

A discriminação que a creche terá no conjunto da educação básica reproduz uma tentativa anterior, quando da proposta do Fundeb, de excluir a creche daquele fundo. Embora ela esteja no Fundeb, o valor criança/ano, com baixo fator de ponderação, não incentiva sua expansão. O caminho que leva ao acolhimento da creche, fator preponderante na educação nacional em razão de sua importância na constituição das bases estruturantes da personalidade e das condições de aprender, é elevar o fator de ponderação para cálculo do valor criança/ano, aproximando-o do custo real de um atendimento de qualidade em tempo integral.

### **2.2.8. Avaliação**

O artigo 31 está bem formulado e deve ser mantido. Ele desautoriza e coíbe avaliações com o objetivo de comparar crianças, de “aprovar” e “reprovar”, de verificar condições de prosseguimento em etapas escalonadas. A forma mais aceita entre os especialistas para conhecer o desenvolvimento e a aprendizagem da criança é o registro em seus diferentes meios (anotações da professora, fotografias, organização de álbuns com trabalhos da criança), então manuseados, observados, analisados pela professora ou pela equipe de professores com o objetivo de conhecer o percurso e seus percalços e os avanços das crianças, identificando falhas do processo, da ação mediadora da professora, entre outras.

---

22. As metas do PNE apenas correspondem à demanda das famílias trabalhadoras que necessitam daquele espaço de cuidado e educação para seus filhos pequenos, embora muitas outras crianças necessitem da creche, as quais o poder público também deve atender.

## Referências bibliográficas

DAHLBERG; MOSS; PENCE. *Qualidade na educação da primeira infância: perspectivas pós-modernas*. Porto Alegre: Artmed, 2003.

DIDONET, Vital. "As implicações das competências do bebê para a pedagogia da infância". Em ARAGÃO, Regina Orth de (org.). *O bebê, o corpo e a linguagem*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004.

\_\_\_\_\_. "LDB dez anos depois: uma retrospectiva da ação legislativa". Em BRZEZINSKI, Iria (org.). *LDB interpretada: dez anos depois*. São Paulo: Cortez, 2008.

MEC. *Ensino fundamental de nove anos: orientações para a inclusão da criança de 6 anos de idade* (disponível em <http://portal.mec.gov.br/seb/index.php?option=content&task=view&id=183&Itemid=221>).

MCLUHAN, Marshall. *O meio é a mensagem*. Rio de Janeiro: Record, 1969.

UNESCO. *Educación para Todos en América Latina: un objetivo a nuestro alcance*. Santiago de Chile: Oreal/Unesco, 2004.

# 3. PAPEL DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO NA GARANTIA DA EDUCAÇÃO INFANTIL (CRECHE E PRÉ-ESCOLA) NA PERSPECTIVA DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 59/2009

Por Rita de Cássia Coelho



Rita de Cássia Coelho é coordenadora geral de educação infantil do Ministério da Educação.

O objetivo principal deste texto é oferecer subsídios para o debate das estratégias que devem orientar a implementação da obrigatoriedade da matrícula/frequência na educação infantil (pré-escola). Nosso entendimento é de que, ao enfrentar esse desafio, podemos afirmar as potencialidades da educação infantil e consolidar sua identidade de primeira etapa da educação básica ou, de outro lado, ampliar as desigualdades de acesso e qualidade do atendimento.

Os números da tabela 1 evidenciam a expansão e as desigualdades da oferta da educação infantil. Dessa forma, é estratégico o papel do MEC na coordenação nacional de um conjunto de medidas que configure um plano de ação sustentado na concepção de educação infantil que vem se consolidando na sociedade brasileira e que está expressa na legislação nacional.

**Tabela 1. Brasil: Taxa de frequência a creche ou escola da população de 0 a 5 anos (em %), 2001 e 2008**

Regiões, sexo, cor, situação no domicílio e renda	0 a 3 anos		4 a 5 anos	
	2001	2008	2001	2008
<b>Brasil</b>	<b>10,6</b>	<b>18,1</b>	<b>54,9</b>	<b>72,8</b>
<b>Grandes Regiões</b>				
Norte	7,3	8,4	50,8	64,5
Nordeste	10,5	14,9	61,9	79,4
Sudeste	11,6	22	57,5	76,7
Sul	11,8	24,6	40,8	59,4
Centro-Oeste	6,7	15,4	40,6	61,9
<b>Sexo</b>				
Meninos	10,8	18,4	54,3	73,3
Meninas	10,4	17,8	55,6	72,3
<b>Cor</b>				
Branca	11,4	20,7	57,3	75,2
Preta ou parda	9,6	15,5	56,2	70,8
<b>Situação do domicílio</b>				
Urbano	11,9	20,6	59	76,1
Rural	4,5	7,2	37,5	59,2
<b>Faixa do rendimento familiar <i>per capita</i></b>				
até 1/2 salário mínimo	7,5	12,4	46,8	65,8
3 salários mínimos ou mais	30,6	39,4	88,3	94,5

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, processados por IPEA/Disoc.

Nota: Os dados de 2001 não incluem a população rural dos Estados da Região Norte, com exceção de Tocantins.

## 3.1. Concepção de educação infantil

A educação infantil é entendida como a primeira etapa da educação básica, oferecida em creches e pré-escolas, as quais se caracterizam como espaços institucionais não domésticos que constituem estabelecimentos educacionais públicos ou privados que educam e cuidam de crianças de 0 a 5 anos e 11 meses de idade no período diurno, em jornada integral ou parcial, regulados e supervisionados por órgão competente do sistema de ensino e submetidos a controle social.

É dever do Estado garantir a oferta de educação infantil pública, gratuita e de qualidade sem requisito de seleção. As vagas em creches e pré-escolas devem ser oferecidas em instituições próximas às residências das crianças. É obrigatória a matrícula na educação infantil de crianças que completam 4 ou 5 anos até o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula. As crianças que completam 6 anos após essa data também devem ser matriculadas na educação infantil. A frequência nesta não é pré-requisito para a matrícula no ensino fundamental.

É considerada educação infantil em tempo parcial a jornada de, no mínimo, quatro horas diárias e, em tempo integral, a jornada com duração igual ou superior a sete horas diárias, compreendendo o tempo total que a criança permanece na instituição (Resolução n.º 5, de 17 de dezembro de 2009, da Coordenadoria de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação).

Portanto, no caso brasileiro, não são reconhecidas modalidades não formais, informais e alternativas como equivalentes ao dever do Estado com a educação infantil. Por outro lado, é desnecessário discorrer sobre o entendimento de que a obrigatoriedade da matrícula/frequência pressupõe o inquestionável dever de Estado em relação à garantia de vagas. Ou seja, a obrigatoriedade da família de matricular e da criança de frequentar só pode ser efetivada se o Estado cumprir sua obrigatoriedade de ofertar a vaga.

Vale lembrar que o não oferecimento da educação infantil (creche e pré-escola) implica a responsabilidade da autoridade pública competente, conforme determina a Constituição Federal e esclarece o Supremo Tribunal Federal, por meio de decisão do ministro Celso de Melo, publicada no *Diário da Justiça* de 7/11/2005, segundo a qual:

[...] a ineficiência administrativa, o descaso governamental com direitos básicos do cidadão, a incapacidade de gerir os recursos públicos, a incompetência na adequada implementação da programação orçamentária em tema de educação pública, a falta de visão política na justa percepção, pelo administrador, do enorme significado social de que se reveste a educação infantil, a inoperância funcional dos gestores públicos na concretização das imposições constitucionais estabelecidas em favor das pessoas carentes não podem nem devem representar obstáculos à execução, pelo poder público, notadamente pelo Município (CF, art. 211, § 2.º), da norma inscrita no art. 208, inciso IV, da Constituição da República, que traduz e impõe, ao Estado, um dever inafastável, sob pena de a ilegitimidade dessa inaceitável omissão governamental importar em grave vulneração a um direito fundamental da cidadania e que é, no contexto que ora se examina, o direito à educação, cuja amplitude conceitual abrange, na globalidade de seu alcance, o fornecimento de creches públicas e de ensino pré-primário “às crianças de 0 a 6 anos de idade”.<sup>23</sup>

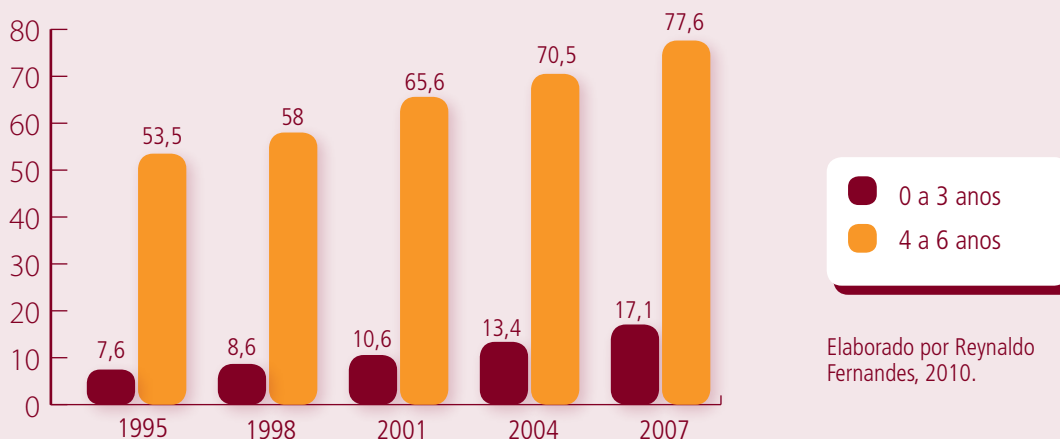
Diferentemente do ensino fundamental, na educação infantil, não constam propostas nem estão previstas sanções coercitivas legais para as famílias que não matricularem as crianças a partir dos 4 anos. Assim como a frequência à educação infantil não é pré-requisito para o ensino fundamental, não deve vir a ser, a partir de 2016, condicionante para o acesso a outras políticas sociais, como, por exemplo, o Programa Bolsa-Família. Essas medidas evidenciam que o sentido da obrigatoriedade/frequência à pré-escola não se reduz à imposição ao indivíduo.

Importante destacar que a obrigatoriedade ocorre após um período de expansão e visa impulsioná-la em áreas e segmentos menos incluídos, como as populações pobres, do campo e pretas ou pardas.

23. Constituição Federal, artigo 208, inciso IV (disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo407.htm#transcricao1>).



**Gráfico 1. Evolução do atendimento líquido: crianças de 0 a 6 anos (em %)**



O gráfico 1 revela a evolução do atendimento em estabelecimentos educacionais às crianças de até 6 anos de idade.

Enquanto se consolida o sistema nacional de educação, a execução da política de educação básica tem evidenciado grande necessidade de ajustes estruturais nos âmbitos nacional e local, o que reforça a importância da colaboração do MEC. Exemplo relevante são as ambiguidades e os desentendimentos que ainda persistem em relação à definição da faixa etária de ingresso no ensino fundamental.

A política de educação infantil, por ser uma competência prioritária do município, que, na complexa organização federativa brasileira, é um ente federado autônomo, coloca desafios para a relação da União com aquele, decorrentes do grande número desses entes federados (5.564), da interdependência das causas e das soluções, do contexto de recursos limitados, da disputa de concepções, dos diferentes interesses envolvidos e das fragilidades dos municípios (políticas, administrativas e financeiras).

Nesse quadro, o papel do MEC na coordenação nacional da educação infantil mostra-se ampliado diante da alteração constitucional, exigindo o efetivo apoio técnico-financeiro aos municípios no planejamento das metas de universalização da pré-escola até 2016 e da necessária expansão do atendimento em creche.

## 3.2. Proposta para implantação

Apresentamos a seguir os principais pontos trabalhados pelo MEC:

a) Articulação com o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) e o Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira) objetivando disponibilizar para os municípios dados populacionais e educacionais que permitam um diagnóstico consistente do quadro a partir do qual deve ser planejada a oferta de educação infantil que inclua:

- a população de 0 até 6 anos por faixa etária;
- taxa de matrícula na educação infantil (creche e pré-escola) por categoria de estabelecimento, localização e jornada.

- b) Elaboração de uma nota técnica ministerial com orientações sobre:
- as matrículas em 2011;
  - as faixas etárias da educação infantil;
  - as características da obrigatoriedade da matrícula na educação infantil de crianças que completam 4 anos até o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula;
  - o ajuste na organização escolar, recomendando priorizar, nas matrículas de 2011, a correção do fluxo ou do percurso escolar da criança na educação infantil, não admitindo aceleração;
  - o planejamento da implantação gradual da universalização da pré-escola em cinco anos;
  - o esclarecimento às famílias quanto à importância e às características da educação infantil;
  - o controle da taxa de matrícula em creches, adotando medidas indutoras da sua expansão e de acompanhamento para evitar retrocesso.
- c) Expansão do Pro-Infância (Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil) para atendimento da creche e da pré-escola, com prioridade para o campo e meta de 6 mil novos convênios até 2014 equivalente a um investimento de 7 bilhões de reais.
- d) Ampliação dos recursos financeiros para a educação infantil e continuidade do aumento dos valores referentes aos fatores de ponderação do Fundeb (creche e pré-escola).
- e) Criação de um programa suplementar de material pedagógico para a educação infantil, caracterizado pela compra governamental de brinquedos.
- f) Estabelecimento de ajustes, critérios e normas do Programa Transporte Escolar visando atender à educação infantil.
- g) Criação de um grupo de trabalho composto por representantes dos Ministérios da Educação e da Saúde para o desenvolvimento de ações articuladas para a educação infantil.
- h) Continuidade do processo de ampliação do valor *per capita* do PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar) para a educação infantil.
- i) Inclusão na Plataforma Freire<sup>24</sup> de ações de formação continuada para a educação infantil visando atender à demanda declarada dos municípios no PAR (Plano de Ações Articuladas) a partir de janeiro de 2011.
- j) Proposta de alteração da LDB (Lei n.º 9.394/1996) para regulamentar a carga horária mínima na educação infantil, o controle de frequência da criança e os procedimentos para o acompanhamento do trabalho pedagógico e para avaliação do desenvolvimento das crianças, sem objetivo de seleção, promoção ou classificação.
- k) Na perspectiva de implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil, debater, analisar e propor ações referentes à educação infantil no campo, promover a constituição de um grupo de trabalho integrado por representantes das seguintes instituições: SEB (Secretaria de Educação Básica) e Secad (Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade) do MEC; Cindedi

---

24. A Plataforma Freire é um ambiente virtual criado pelo MEC para cadastro de professor e realização das pré-inscrições nos cursos do Parfor (Formação Inicial e Formação Continuada), destinados aos professores sem formação adequada à LDB e em exercício nas escolas públicas de educação básica, estaduais e municipais. São oferecidos cursos gratuitos nas modalidades presencial e a distância, em municípios dos Estados da Federação, por meio de instituições públicas de educação superior e universidades comunitárias. (N.E)

(Centro de Investigações sobre Desenvolvimento Humano e Educação Infantil) da FFCLRP-USP (Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo em Ribeirão Preto); Unemat (Universidade Estadual de Mato Grosso), *campus* de Sinop; MST (Movimento dos Trabalhadores Sem Terra); Fetag-RS (Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul); Contag (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura); UFRN (Universidade Federal do Rio Grande do Norte); UFMS (Universidade Federal do Mato Grosso do Sul); UFCG (Universidade Federal de Campina Grande); UnB (Universidade de Brasília); UFPA (Universidade Federal do Pará); UFMG (Universidade Federal de Minas Gerais).

- l) Realização de cinco reuniões técnicas regionalizadas, de agosto a outubro de 2010, em Manaus (AM), Sinop (MT), Porto Alegre (RS), Natal (RN) e Belo Horizonte (MG) e do Seminário Nacional sobre Educação Infantil do Campo, em novembro, em Brasília (DF).
- m) Estabelecimento de um plano de monitoramento nacional para implementação da obrigatoriedade da pré-escola, por meio de um projeto de trabalho conjunto da SEB/Coedi (Coordenação de Educação a Distância) com universidades federais, a Undime (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação) e o Mieib (Movimento Interfóruns de Educação Infantil), com o objetivo de acompanhar, no período de 2011 a 2015, o processo de implantação no que se refere:
- ao crescimento da taxa de frequência à pré-escola;
  - ao aumento da taxa de frequência à creche (maior desafio de expansão em relação às metas nacionais);
  - à manutenção e ao gradual crescimento da jornada de tempo integral;
  - à adequação do número de crianças por professor;
  - à igualdade de condições de acesso para a população do campo.

Finalmente, vale destacar que vários destes importantes pontos deverão ser regulamentados no novo Plano Nacional de Educação.

## Referências bibliográficas

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil. Lei Federal de 5/10/1998*. Brasília: Senado Federal, 2009.

BRASIL. *Congresso Nacional. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Lei n.º 9.394, 20/12/1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*.

BRASIL. *Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Infantil. Resolução n.º 5, de 17/12/2009. Fixa as diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil*.

BRASIL. *Diário da Justiça, 7/11/2005. Publicação. PR 00056. RE 436996/SP. Julgamento 27/10/2005. Relator Ministro Celso Mello*.

ROSEMBERG, Fúlvia. *Uma tragédia anunciada: obrigatoriedade na pré-escola*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2010.

# 4. DESAFIOS DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL NA GARANTIA DO ACESSO À PRÉ-ESCOLA E NA AMPLIAÇÃO DO ACESSO À CRECHE NA PERSPECTIVA DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 59/2009

Por Carlos Eduardo Sanches



**Carlos Eduardo Sanches** é dirigente municipal de educação no município de Castro (PR) e presidente da Undime (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação).

**P**ara abordar os desafios do poder público municipal na oferta educacional, é necessário, em primeiro lugar, comentar as responsabilidades e as competências que a Constituição Federal estabelece para os entes da federação brasileira em seu artigo 211:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1.º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2.º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

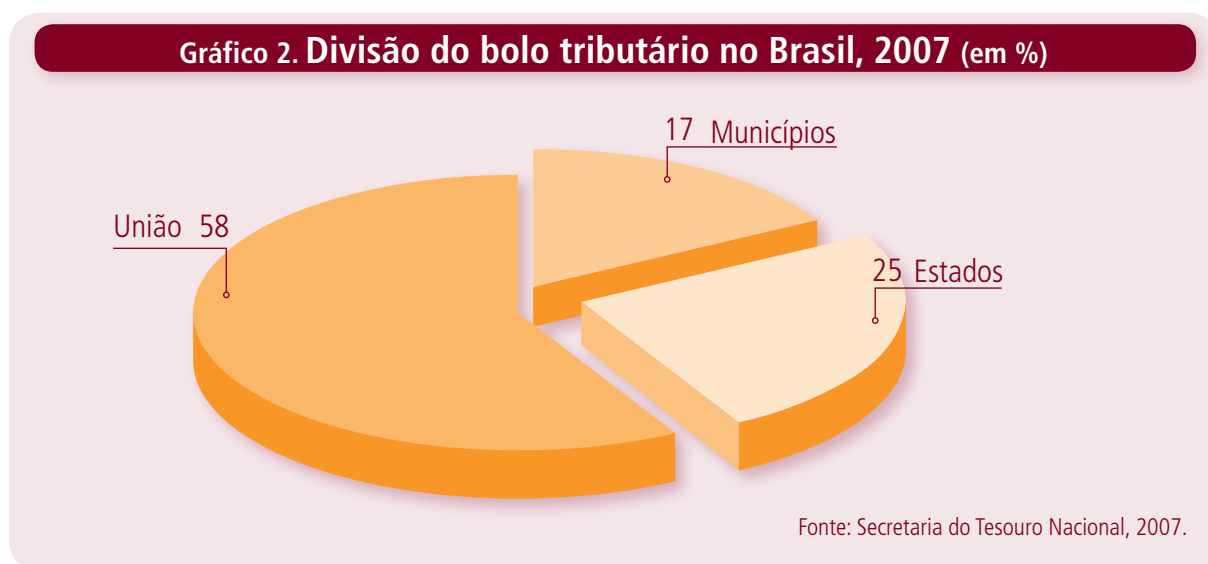
§ 3.º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4.º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

§ 5.º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.<sup>25</sup>

A repartição de responsabilidades estabelecida por esse artigo não guardou coerência com a capacidade de cada ente federado na arrecadação dos tributos. Assim, o ente com maior capacidade tributária, no caso, a União, tem a responsabilidade de financiar as instituições de ensino federais e exercer um papel redistributivo e supletivo no que se refere às responsabilidades de Estados e municípios.

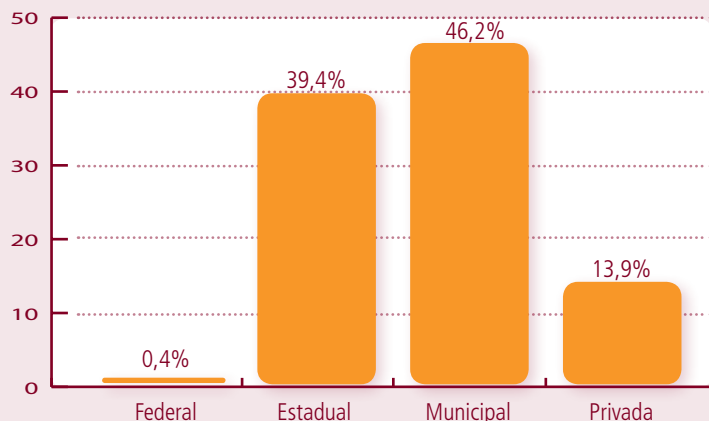
Dados de 2007 confirmam que a divisão do bolo tributário não possui correspondência com a divisão das responsabilidades na oferta das políticas públicas, em especial dos serviços educacionais (Gráfico 2).



25. (Grifos nossos.)

No decorrer da vigência da norma constitucional, houve uma crescente sobrecarga de responsabilidades destinadas aos municípios, mesmo sendo estes o elo mais fraco da cadeia tributária brasileira. Dados do Censo Escolar de 2009 mostram que os municípios são responsáveis por 46,2% das matrículas da educação básica. A rede estadual corresponde a 39,4% e a rede privada, a 13,9%. A participação federal é irrelevante, correspondendo a 0,4% do total de alunos matriculados (Gráfico 3).

**Gráfico 3. Distribuição das matrículas na educação básica no Brasil, 2009 (em %)**

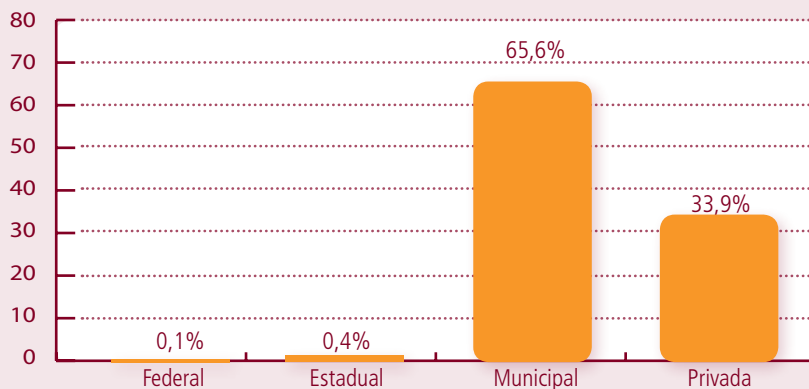


Fonte: Inep, Sinopse Estatística da Educação Básica de 2009.

Esse desequilíbrio está diretamente relacionado ao processo de municipalização do ensino fundamental, que, caso não tenha sido originado pelo Fundef, em 1998, ao menos foi acelerado com a sua efetivação.

A sobrecarga municipal teve consequências na capacidade de oferta de uma das suas responsabilidades: a educação infantil. Analisando os dados das matrículas de 2009, é possível constatar que a oferta de vagas públicas nas creches ainda é pequena, favorecendo maior presença da rede privada que a média nacional na educação básica. A rede municipal responde por 65,6% das matrículas em creche e a privada oferece 33,9%, percentual bem superior aos 13,9% de média nacional na educação básica. Igual fenômeno é detectado na pré-escola, em que o setor privado responde por 23,2% das matrículas (Gráfico 4).

**Gráfico 4. Matrículas em creche no Brasil, 2009 (em %)**



Fonte: Inep, Sinopse Estatística da Educação Básica de 2009.

Com referência ao atendimento da demanda, a situação entre creche e pré-escola difere. Enquanto a cobertura escolar em creche representa apenas 18,1% das crianças na idade, de acordo com a Pnad (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) de 2008, o atendimento em pré-escola está próximo de ser universalizado.

No dia 11 de novembro de 2009, foi promulgada a Emenda n.º 59 à Constituição Federal, que altera inúmeros artigos da Carta Magna e merece a atenção de todos aqueles que lutam por uma educação pública de qualidade.

Um dos artigos da Emenda Constitucional n.º 59 amplia a obrigatoriedade escolar dos atuais 6 aos 14 anos para 4 a 17 anos de idade. O prazo estipulado para se cumprir essa determinação é o ano de 2016, seguindo os termos do Plano Nacional de Educação, com o apoio técnico e financeiro da União.

Art. 208.

I – educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

A Emenda também altera o artigo 214, exigindo o estabelecimento em lei federal do Plano Nacional de Educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração. O PNE deverá definir diretrizes, objetivos, as metas e as estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam, entre outras coisas, ao estabelecimento de uma meta de aplicação dos recursos públicos em educação, conforme percentual do PIB (Produto Interno Bruto).

Por fim, a Emenda Constitucional n.º 59 excluiu a educação dos efeitos da DRU (Desvinculação das Receitas da União) de forma gradual. Em 2009, esse bloqueio passou a ser de 12,5% e em 2010 será de 5%, sendo nulo em 2011. Antes da Emenda, os recursos bloqueados representavam 20%. Isso significa que, em 2010, em vez de 10 bilhões de reais, a DRU desvinculará apenas 2,5 bilhões.

A Emenda trará efeitos positivos na educação. Em primeiro lugar, a União não poderá desvincular recursos da educação, que em muitas oportunidades foram utilizados para o pagamento da dívida pública. Contudo, como no decorrer dos últimos anos houve um crescimento nos gastos fixos do Ministério da Educação, especialmente pelo aumento do número de universidades e institutos tecnológicos, há dúvidas se a retirada dos efeitos da DRU na educação representará, pelo menos de imediato, mais recursos para o MEC, pois o volume de recursos ordinários não vinculados repassado no orçamento é maior que o valor a ser devolvido pela DRU no momento.

A elevação da obrigatoriedade também é positiva. O texto não garante que toda a educação básica seja obrigatória, mas significa dizer que, da pré-escola até a idade correta de conclusão do ensino médio, o cidadão poderá exigir esse direito. Essa redação elevará a pressão da sociedade brasileira pela mais breve universalização da educação básica. A Pnad 2008 mostrou que 1,5 milhão de crianças estavam excluídas do acesso a uma vaga na pré-escola, revelando igual número de jovens para o ensino médio.

## 4.1. Os riscos da baixa remuneração das matrículas de creche no Fundeb

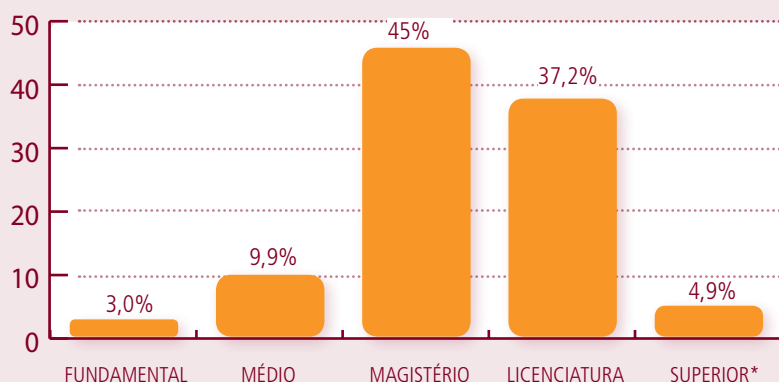
Aprovada a Emenda Constitucional n.º 59, é justo questionar sobre os novos desafios que a administração municipal enfrentará para efetivar suas disposições. Às vésperas da finalização da vigência do Plano Nacional de Educação, o principal desafio continua sendo a ampliação da oferta pública de creche, uma vez que apenas 18,1% de nossas crianças de 0 a 3 anos estão matriculadas, e um terço delas frequentam instituições privadas. Essa baixa cobertura só não é mais grave porque os municípios brasileiros mantiveram um crescimento contínuo

das matrículas, acumulando elevação de 73% entre 2001 e 2009. A taxa média de aumento após a aprovação do Fundeb foi de 10%.

Mas esse esforço foi dificultado pela baixa remuneração oferecida pela política de fundos para esse atendimento. Durante dez anos de Fundef, não houve uma forma de redistribuição dos recursos para a educação infantil. No primeiro ano de vigência do Fundeb, a remuneração das matrículas de creche representou apenas 80% do valor das séries iniciais do ensino fundamental. Nos dois anos seguintes, esse valor passou a ser 10% superior, mantendo-se muito distante do real gasto de um atendimento em tempo integral a crianças pequenas.

Essa baixa remuneração pode provocar a diminuição do ritmo de crescimento da oferta, mas também pode ocasionar o aumento da precarização das relações de trabalho dos docentes que atuam na área. Dados do Censo do Professor de 2007 mostram que a minoria dos professores possui nível superior, sendo detectada a existência de quase 17,8% de leigos, seja com habilitação menor que o nível médio na modalidade normal, seja com curso superior sem formação pedagógica. Situação semelhante se repete no atendimento da pré-escola, em que foram encontrados 13,1% de leigos (Gráfico 5).

**Gráfico 5. Formação dos professores nas creches do Brasil, 2007 (em %)**



Fonte: Inep, Censo do Professor 2007.

\*Superior sem formação pedagógica.

## 4.2. A necessidade de um verdadeiro regime de colaboração

A precariedade se expressa na manutenção de cargos de educador infantil, monitor ou auxiliar de creche, mecanismo utilizado para fugir da obrigação de pagamento do piso salarial nacional para o magistério. Esse procedimento não pode ser incentivado, e a melhor forma de diminuir sua incidência é aproximando o valor redistribuído pelo Fundo do valor realmente necessário para a oferta da educação infantil com qualidade.

Um dos grandes desafios do período posterior à vigência da Emenda Constitucional n.º 59 é garantir que sua aprovação represente uma destinação significativa dos recursos devolvidos ao MEC para o atendimento da educação infantil. A redação legal não garantiu percentual dos recursos para a educação básica, mesmo que esta fosse a intenção do legislador ao aprovar em uma única emenda a devolução dos recursos e o aumento da obrigatoriedade do ensino. Mas a efetivação do aumento do repasse não possui ainda um formato pactuado entre os entes federados. Com isso, os administradores municipais ficam temerosos em elevar a cobertura escolar, pois não há recursos suficientes garantidos para mantê-la.



E é justamente a falta de uma regulamentação do denominado regime de colaboração que provoca essa instabilidade política. A inexistência de espaços institucionais de pacto entre os entes federados é um dos maiores obstáculos para o cumprimento da elevação da obrigatoriedade até 2016. Exemplo dos prejuízos causados pela não regulamentação foi o processo de municipalização do ensino fundamental em vários Estados, não considerando o disposto no inciso II do art. 10 da LDB (Lei n.º 9.394/1996), que estabelecia a necessidade de pactuar a oferta de matrículas do ensino fundamental.

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

II – definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do poder público.<sup>26</sup>

A municipalização não considerou a “população a ser atendida” e muito menos “os recursos financeiros disponíveis” nas mãos dos Estados e, principalmente, dos municípios.

Não será possível universalizar a pré-escola, o ensino fundamental e o ensino médio e, além disso, aumentar de maneira significativa a oferta em creche sem que sejam revistos os papéis dos entes federados na oferta da educação básica. E isso só será viável com a constituição de um verdadeiro sistema nacional de educação, com a definição de atribuições e responsabilidades de maneira mais equilibrada.

Um dos elementos determinantes em um novo pacto federativo é a rediscussão sobre a participação da União no financiamento da educação básica, analisando o denominado “papel redistributivo e supletivo”.

Depois da aprovação da Emenda Constitucional n.º 53 de 2006, houve um aumento da participação da União no financiamento da educação básica, pois se elevou o montante de recursos destinados à complementação dos fundos estaduais. A contribuição da União no último ano de Fundef, em números corrigidos pelo IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo), foi de apenas 373,5 milhões de reais. Por força constitucional, em 2010, a previsão é de que a União participe com 7,6 bilhões de reais, sendo 10% reservados para o atendimento a Estados e municípios que não conseguirem pagar o piso salarial para o magistério.

Assim, na prática, 6,8 bilhões de reais são transferidos automaticamente para nove fundos estaduais. A participação da União, contabilizando o valor destinado à complementação do piso, ficará em 9,2% do total de recursos circulantes nos fundos estaduais. É importante reconhecer que isso representa uma sensível melhora, mas ainda está distante do potencial de arrecadação tributário desse ente federado.

A Conferência Nacional de Educação 2010 aprovou um conjunto de propostas de alterações constitucionais e legais, todas no intuito de viabilizar a constituição de um sistema nacional de educação e criar as condições de que o próximo PNE seja mais efetivo no cumprimento de suas metas. A principal proposta é a elevação do gasto público com educação para 10% do PIB em 2014. O último dado disponível (de 2008) contabilizava um gasto público de 4,7% do PIB.

Para que isso aconteça, a Conae aprovou o aumento da vinculação de recursos para a educação, passando a União de 18% para 25% e Estados, Distrito Federal e municípios de 25% para 30%, não apenas dos impostos e das transferências, mas da totalidade dos recursos arrecadados. Além disso, foi aprovada também a elevação da complementação da União ao Fundeb para um valor equivalente a 1% do PIB, algo em torno de 33 bilhões de reais.

26. (Grifos nossos.)

A efetivação dessas propostas é difícil, mas sem elas não serão criadas as condições para a incorporação na escola de todos os brasileiros entre 4 e 17 anos até 2016. Tampouco será possível aumentar a cobertura escolar em creche para toda a demanda manifesta, outra proposta aprovada pela Conae.

Os dirigentes municipais de educação estarão juntos com todos os setores da sociedade civil que, comprometidos com uma educação pública de qualidade para todos, decidam se mobilizar para conquistar esses direitos.

# 5. ESTRATÉGIAS DE INCIDÊNCIA PARA AMPLIAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL

Por Maria Luiza Rodrigues Flores, Marlene Oliveira dos Santos e Vilmar Klemann



**Maria Luiza Rodrigues Flores** é licenciada em letras, mestre e doutora em educação pela UFRGS, professora adjunta do Departamento de Administração Escolar da Universidade Federal de Santa Maria (RS). É também membro de Comitê Diretivo do Mieib e da coordenação colegiada do Fórum Gaúcho de Educação Infantil.

**Marlene Oliveira dos Santos** é pedagoga, mestre em educação pela Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia, professora do curso de pedagogia na Faculdade Social, coordenadora do Fórum Baiano de Educação Infantil e membro do Comitê Diretivo do Mieib.

**Vilmar Klemann** é bacharel em história, especialista em história do Brasil e mestrando em educação, membro do Fórum Catarinense de Educação Infantil e do Comitê Diretivo do Mieib, ocupando a função de secretário executivo.

## 5.1. Conhecendo o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil

O Mieib (Movimento Interfóruns de Educação Infantil no Brasil)<sup>27</sup> é uma organização autônoma, integrada aos movimentos sociais, de caráter interinstitucional e suprapartidário, comprometida com a educação infantil, tanto para defender a garantia do acesso a um atendimento de qualidade para todas as crianças de 0 até 6 anos quanto para fortalecer esse campo de conhecimentos e de atuação profissional no Brasil. O foco no monitoramento e na incidência em relação às políticas de educação infantil é o que distingue o Mieib de outras redes sociais que atuam em várias frentes de luta na defesa da educação ou da infância de forma mais ampla.

Criado como movimento nacional em 1999, uma das tarefas do Mieib nos últimos anos foi organizar fóruns estaduais de educação infantil, que constituem a base desse movimento social, por meio dos quais as pautas são levadas à discussão no âmbito dos municípios e dos Estados da Federação. É do espaço do colegiado dos fóruns que emergem os posicionamentos do Mieib, sendo sua militância constituída pelos integrantes de seus fóruns locais. Dessa forma, a identidade do Movimento é plural, ainda que se busque a formulação de consensos que deem unidade às reivindicações, a riqueza do Movimento está nas marcas que a cultura de cada Estado e região trazem para o conjunto do grupo.<sup>28</sup>

Atualmente, o Mieib é constituído por 24 fóruns estaduais de educação infantil e 1 fórum distrital (Distrito Federal), todos comprometidos com a expansão e a melhoria do atendimento às crianças 0 a 6 anos de idade nas diversas regiões do País. No Piauí e em Roraima, os fóruns estaduais de educação infantil ainda estão em processo de criação. No entanto, representantes desses Estados participaram das atividades do Movimento neste ano de 2010.<sup>29</sup> A composição dos fóruns estaduais é bastante plural, preservando o foco de interesse do Movimento:

De modo geral, participam dos fóruns e do Mieib: órgãos governamentais na área da educação, assistência social, saúde, justiça e outros; organizações não governamentais; instituições de ensino superior, ensino médio e outras que atuam com a formação de professores; conselhos estaduais e conselhos municipais de educação; conselhos de direito da criança e do adolescente, conselhos de assistência social e outros; representantes de creches e pré-escolas públicas e privadas, famílias, comunidades e sindicatos; instituições de pesquisa, professores e pesquisadores.<sup>30</sup>

Nos últimos anos, o Mieib vem assumindo relevante papel no cenário nacional, buscando interlocução com o Ministério da Educação e com outras redes sociais, como a Rede de Monitoramento Presidente Amigo da Criança, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, a Rede Nacional Primeira Infância, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação e a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação, com o objetivo de incidir na formulação, na implementação e no acompanhamento de políticas públicas para a área, integrando comissões, grupos de trabalho e participando de reuniões relativas às seguintes questões:<sup>31</sup>

---

27. Mais informações disponíveis em <http://www.mieib.org.br>.

28. No livro *Educação infantil: construindo o presente*, lançado em 2002 pela Editora UFMS/Campo Grande, são apresentados relatos de discussões e atividades dos 16 fóruns que se encontravam em funcionamento, reunindo um importante conjunto de debates sobre as políticas públicas da área então vigentes e suas repercussões em cada Estado.

29. Em 2010, o Mieib completará a instalação de fóruns estaduais de educação infantil nos 26 Estados brasileiros. Para o segundo semestre, estão previstas atividades para instalação dos dois últimos fóruns que faltavam para que o Mieib estivesse representado em todo o território nacional: o Fórum Estadual de Educação Infantil do Piauí, em 24/8/2010, e o Fórum de Educação Infantil de Roraima, em 25/10/2010.

30. Barreto, 2008.

31. O Mieib integra o Comitê Diretivo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação e, por meio de seus fóruns estaduais, participa de vários comitês regionais da Campanha em diversos Estados. (N. E.)

- discussões do Fundeb e a garantia da inclusão das crianças de 0 a 3 anos no Fundo por meio do movimento “Fundeb pra Valer!”, bem como a inclusão das instituições de educação infantil privadas filantrópicas conveniadas aos municípios no repasse de verbas públicas;
- discussões sobre diretrizes nacionais para convênios entre o poder público e as instituições privadas filantrópicas de educação infantil e sobre o controle social de repasse de verbas públicas para essas instituições;
- estudos sobre a definição de um custo aluno-qualidade (CAQ)<sup>32</sup> para essa faixa etária e sobre a garantia de igualdade e respeito à diversidade no atendimento realizado pelos estabelecimentos de educação infantil;
- participação no Projeto de Pesquisa MEC/UFRGS sobre Orientações Curriculares para a Educação Infantil, com ênfase na faixa etária de 0 a 3 anos, a convite da SEB/Coedi;
- discussão e realização de pesquisas e publicações em âmbito nacional sobre os Indicadores da Qualidade para a Educação Infantil;
- discussões para a revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (Resolução n.º 5/2009) e seu desdobramento em orientações curriculares para a educação de crianças de 0 a 6 anos em espaços coletivos.

Em 2009, o Mieib completou dez anos de existência em defesa da educação infantil. Nesse período, a luta pela concretização do atendimento de qualidade às crianças de 0 a 6 anos de idade em instituições de educação infantil tem sido constante. Esse desafio tem mobilizado os participantes dos fóruns estaduais de educação infantil na constituição de uma atuação conjunta em torno do fortalecimento da educação infantil como campo de conhecimentos, de atuação profissional e de política educacional pública, respeitada a dimensão continental de nosso país.

Desde suas primeiras articulações, os participantes do Mieib optaram pela não institucionalização jurídica do movimento, justamente para preservar seu caráter autônomo. Atuando como um movimento social democrático, os encontros do Mieib são permanentemente abertos à participação dos interessados, sendo reconhecidas a pluralidade de ideias e sua livre expressão.

## 5.2. Um olhar sobre o cenário da educação infantil no País

A educação infantil no Brasil vem sendo objeto de estudo e debate em universidades, movimentos sociais da educação, órgãos normativos da educação e em diversas instituições governamentais e não governamentais. O que temos como resultado dessa caminhada? Uma educação infantil de cunho menos assistencialista, gerida pelos órgãos de educação e com uma proposta pedagógica que procura valorizar a criança como um sujeito de direitos, um sujeito biopsicossocial, que produz história e cultura. Sem dúvida, esses avanços foram alcançados a partir dos conhecimentos produzidos por pesquisadores da área, por meio da articulação e da mobilização dos movimentos sociais que lutam pela garantia do direito da criança à educação infantil pública, gratuita e de qualidade, pela implementação de políticas educacionais públicas e pela ampliação do financiamento para a educação infantil.

Hoje, podemos afirmar que a criança é um sujeito de direitos e que, especialmente aquelas bem pequenas, se expressam a partir de suas linguagens próprias, exigindo dos profissionais da área especial

---

32. O CAQi (Custo Aluno-Qualidade Inicial) é uma metodologia desenvolvida pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação que aponta quanto deve ser investido por aluno ou criança de cada etapa da educação básica para que o Brasil comece a oferecer uma educação com o mínimo de qualidade para sua população. Mais informações disponíveis em <http://www.campanhaeducacao.org.br>. (N. E.)

condução das experiências educativas que lhes são oferecidas nos estabelecimentos de educação infantil, de forma complementar aos cuidados e à educação oferecidos no seio familiar. Barbosa e Richter afirmam:

Os bebês e as crianças pequenas, em sua condição vital de serem simultaneamente dependentes dos cuidados do adulto e independentes em seus processos interativos no e com o mundo, rompem com a condição de conceber e realizar o currículo como prescrição de objetivos e “conteúdos” a serem aprendidos. Um estabelecimento educacional para crianças pequenas exige pensar e praticar ações no cotidiano diferentes do modelo escolar organizado em “aulas” e baseado na “transmissão de conteúdos”. Os bebês, porque não podem ainda se deslocar com autonomia, não falam a “nossa língua”, não permanecem imóveis e quietos para ouvirem lições, interrogam a escola e o currículo, exigindo a abertura a outras possibilidades de planejar, organizar e avaliar o cotidiano da creche.<sup>33</sup>

Assim, a trajetória de construção dos direitos nas sociedades modernas e os avanços no campo de uma pedagogia da infância colocam hoje a criança pequena como o demandante privilegiado de políticas públicas que lhe garantam seus direitos sociais. O paradigma do reconhecimento e da proteção do direito à educação como um dos direitos sociais garantidos legalmente é uma marca presente nas sociedades democráticas modernas. Em seu livro *A era dos direitos*, Norberto Bobbio aborda a questão do reconhecimento e da proteção dos direitos do homem como uma marca presente na base das Constituições democráticas modernas. Bobbio define três teses fundamentais de seu pensamento sobre o tema dos direitos do homem:

- a) os direitos naturais são direitos históricos;
- b) esses direitos nascem no início da era moderna, juntamente com a concepção individualista de sociedade;
- c) a definição desses direitos torna-se um dos principais indicadores do progresso histórico das sociedades.<sup>34</sup>

Segundo Bobbio, no caso de direitos sociais como o trabalho, a saúde e a educação, é preciso considerar a especificidade de cada indivíduo, desfazendo-se os princípios de igualdade evidentes no caso dos direitos civis, pois “certas condições pessoais ou sociais são relevantes precisamente na atribuição desses direitos”.<sup>35</sup> A esse respeito, Flores comenta:

Apoiados em Bobbio, podemos afirmar que a ideia de uma especificidade de direito das crianças pequenas à educação é um fenômeno muito recente, relacionado, de forma indissociável, ao conceito de construção dessa infância como um período específico da vida humana e a uma concepção de criança como aprendiz, ancorada em um conjunto de teorias que ajudam a conformar uma especificidade.<sup>36</sup>

Instituída no Brasil pela Constituição Federal de 1988, essa conquista é um dos fundamentos da ação dos fóruns estaduais de educação infantil na perspectiva da criança como sujeito de direitos e de uma infância cidadã. As lutas em prol dos direitos constitucionais se fazem necessárias, uma vez que os direitos sociais no Brasil, ainda que presentes em lei, na prática não são de acesso universal até o momento.

É como movimento social que, há mais de uma década, o Mieib vem pautando as questões da educação

---

33. Barbosa e Richter, 2010, p. 90.

34. Bobbio, 1992.

35. Bobbio, 1992, p. 71.

36. Flores, 2010, p. 29.

infantil no País, visando à alteração de uma realidade excludente no que se refere ao acesso de crianças de 0 a 6 anos à educação infantil em estabelecimentos educacionais adequados. Para tanto, mobiliza e articula seus 26 fóruns estaduais de educação infantil para anunciar e denunciar à sociedade brasileira as mazelas e os avanços da educação infantil, apresentando indicadores e propondo referenciais para a construção de políticas, diretrizes e orientações no campo da educação infantil.

### 5.3. O fim da DRU, a obrigatoriedade e algumas incertezas

O fim da famigerada Desvinculação das Receitas da União, requerido há muito tempo por vários movimentos sociais, entre eles o Mieib, enfim constou da pauta política no País com a tramitação da PEC (Proposta de Emenda à Constituição) n.º 277-A/2008 no Congresso Nacional.

Debatida inicialmente no Senado Federal, a PEC tratava apenas do fim da DRU, o que agradava à maioria dos gestores, especialistas, ativistas e militantes das causas educacionais. A grande surpresa, porém, ainda estava por vir.

Ao tramitar na Câmara dos Deputados, a PEC n.º 277-A/2008 teve a inclusão de um substitutivo que tratava do aumento da obrigatoriedade da educação básica de nove para quatorze anos, ou seja, a educação se tornaria obrigatória dos 4 aos 17 anos de idade.

No seio do Movimento, o debate em torno do financiamento da educação sempre foi uma pauta prioritária, pois é consenso que a ampliação do acesso se dará a partir do aumento dos recursos financeiros destinado à educação, nesse caso específico, para a etapa da educação infantil. No entanto, a tese de tornar parte da educação infantil obrigatória e outra parte não causou alguns descontentamentos. A polêmica estava colocada.

Reverendo o histórico da tramitação da PEC n.º 277, podemos observar que o transcurso da matéria no Senado em meados de 2008 foi relativamente rápido e não causou nenhuma polêmica em virtude do interesse da comunidade educacional na matéria. Ainda em outubro de 2008, a matéria foi admitida pela Câmara dos Deputados sem causar nenhum alarde. Já em novembro, por Ato da Presidência da Câmara dos Deputados, foi criada uma comissão especial para analisar e acompanhar a matéria em questão. Entre as ações realizadas, chamamos atenção para a realização de uma audiência pública no dia 18 de fevereiro de 2009, chamada pela Câmara de Deputados, na qual houve a participação do MEC e de outras entidades, mas sobre a qual o Mieib não foi informado, o que prejudicou a participação e a incidência sobre a temática em discussão.

No Mieib, a matéria surge com maior ênfase no início de 2009. Em abril desse mesmo ano, o Feito (Fórum Estadual de Educação Infantil de Tocantins) é o primeiro a lançar um manifesto, reproduzido a seguir na íntegra:

## MANIFESTO DO FÓRUM PERMANENTE DE EDUCAÇÃO INFANTIL DO TOCANTINS QUANTO AO SUBSTITUTIVO DA PEC n.º 277-A/2008

*Nós, participantes do Feito (Fórum Permanente de Educação Infantil do Tocantins), em reunião extraordinária realizada no dia 30 de abril de 2009, em Palmas, manifestamo-nos contrários ao substitutivo da Proposta de Emenda Constitucional n.º 277-A/2008, que propõe a mudança do termo “ensino fundamental” para “educação básica obrigatória”, incluindo, nessa obrigatoriedade, o atendimento às crianças de 4 e 5 anos.*

*As implicações que o texto (ora bastante incipiente) pode trazer são diversas e devem ser foco de reflexão e esclarecimento:*

*1) A obrigatoriedade da matrícula das crianças de 4 e 5 anos, inserida no inciso dedicado ao ensino fundamental, pode pressupor uma escolarização precoce sem a devida consideração às características dessa faixa etária;*

*2) Há elevada procura por matrícula, mas faltam vagas para atendê-los; e forçar um atendimento a qualquer preço pode significar prejuízo para as crianças;*

*3) A educação básica obrigatória aparece como substituição ao ensino fundamental. Sendo assim, a educação infantil seria destinada apenas às crianças de 0 a 3 anos? Não corremos o risco de um retrocesso de vínculo desse atendimento à área assistencial?;*

*4. Ao passar o atendimento de 4 e 5 anos ao ensino fundamental (considerado no texto como educação básica obrigatória), como ficaria a questão do financiamento para a expansão de vagas de 0 a 3 anos? Os Estados passariam a receber recursos do Fundeb pelo atendimento de 4 e 5 anos, já que recebem pelo atendimento ao ensino fundamental?*

*Considerando que as crianças atendidas na educação infantil aos 4 e 5 anos obtêm melhor êxito escolar, somos favoráveis à obrigatoriedade da matrícula nessa faixa etária, pois entendemos que ela poderá impelir os governantes à expansão da oferta de vagas. Entretanto, acreditamos que o texto deve garantir que seja, de fato, educação infantil.*

*Defendemos o fim das terminologias “creche” na legislação e nas normas (rompendo com a ideia que o termo traz arraigado em si, de que crianças de 0 a 3 anos são apenas cuidadas) e “pré-escola” (abolindo a ideia de que o foco é preparar para a escola) e o entendimento de que educação infantil é educação de crianças e, portanto, deve ser pensada para além dos 6 anos de idade.*

*Palmas, 30 de abril de 2009.*

**Fórum Permanente de Educação Infantil do Tocantins**

O manifesto do Feito deflagra um processo de debate no Movimento, tanto que, durante o XXIV Encontro Nacional do Mieib, realizado em maio de 2009 no Rio de Janeiro, essa questão foi trazida entre os demais assuntos pautados. Alguns debates são iniciados no evento, a representação do MEC apresenta alguns argumentos oficiais, e o Movimento não define posição consensual nessa ocasião.

A partir desse evento, o Mieib assume a realização de uma consulta aos fóruns estaduais de educação infantil sobre a matéria. Alguns deles conseguiram debater o assunto junto às bases de suas atuações e manifestaram suas posições:



- total de documentos recebidos: 7;
- posicionamentos contra: 5;
- posicionamentos a favor: 1;
- abstenção: 1;
- problematizações manifestadas: falta de vaga diante das demandas; preocupação quanto ao retrocesso em relação ao direito já adquirido; dever do Estado pela Constituição Federal; desconsideração em relação ao acúmulo da área; dúvida em relação à possibilidade de desvinculação (direito público subjetivo versus obrigatoriedade); distribuição de recursos do Fundeb; fragmentação nas propostas pedagógicas; escolarização precoce.

Durante a reunião da Anped (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação) em 2009, a professora Fúlvia Rosemberg apresentou uma profunda análise sobre a PEC n.º 277/2008 e, em suas considerações finais, pontuou a existência de alguns temores, pois “ não há planos para implementação da obrigatoriedade, não há explicitação de práticas de controle de pais e mães, não se ouviram as famílias, há risco de cisão entre creche e pré-escola: equívocos ou reconfiguração da educação infantil no Brasil?”.

Algumas considerações construídas pelo professor Vital Didonet também serviram de base para o debate: “A problemática da DRU, desde sua origem, ainda como Fundo Social de Emergência e, posteriormente, como Fundo de Estabilização Fiscal, é bem conhecida e tem sido objeto de acalorados debates políticos e técnicos, em diferentes espaços de expressão e participação social. O volume de recursos que deixam de ser repassados à educação, apesar do mecanismo de ‘retorno’ eventualmente adotado, é assombroso. Estimativas indicam que, em dez anos, a educação teria perdido algo em torno de 80 bilhões de reais (dado citado no Parecer). O meio educacional tem sido enfático em argumentar e demandar a mudança na regra da DRU, isentando a educação dessa prévia desvinculação. No meio político, a tônica é a mesma, não havendo consenso apenas quanto ao percentual de isenção e sua progressividade”.

O tema da obrigatoriedade da matrícula de crianças de 4 e 5 anos de idade na educação infantil (Emenda Constitucional n.º 59/2009)<sup>37</sup> não é consenso entre os estudiosos da área e militantes de movimentos sociais da educação. Se, por um lado, parece que alcançamos aí uma conquista para a educação infantil, temos, por outro, a incerteza do que pode ocorrer com as crianças de 0 a 3 anos de idade. Sobre esse tema, afirmamos que:

- os três entes federados, de acordo com a legislação brasileira, em regime de colaboração, já eram obrigados a ofertar vagas para a matrícula das crianças de 0 a 5 anos de idade em instituições públicas de ensino;
- a obrigatoriedade, agora da família, de matricular seus filhos nas instituições de educação infantil não pode ser usada como justificativa para camuflar a omissão do Estado em relação ao cumprimento de seus deveres e à garantia do direito do ser humano à educação;
- a obrigatoriedade não garante a universalização nem a qualidade da educação infantil;
- a obrigatoriedade não deve implicar a valorização da pré-escola em detrimento da creche.

Entendemos que a forma como a Emenda Constitucional n.º 59/2009 foi aprovada, sem o devido debate com a sociedade, contraria os princípios de uma sociedade democrática, mas a nós, como movimento social, cabe continuar a luta e fazer o monitoramento dos desdobramentos dessa lei, alertando a sociedade para os possíveis encaminhamentos que poderão ser dados por municípios para o cumprimento da obrigatoriedade da pré-escola.

37. A Emenda Constitucional n.º 59/2009 acrescenta parágrafo 3.º ao artigo 76, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino de que trata o artigo 212 da Constituição Federal, dando nova redação aos incisos I e VII do artigo 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de 4 a 17 anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, com nova redação no parágrafo 4.º do artigo 211, no parágrafo 3.º do artigo 212 e no *caput* do artigo 214, com a inserção neste dispositivo do inciso VI.

O primeiro diz respeito à terceirização do atendimento das crianças de 0 a 3 anos de idade em instituições de ensino não qualificadas como forma de ter mais crianças na escola gastando menos dinheiro. O segundo está relacionado ao fechamento de turmas de creches para a ampliação do atendimento das crianças de 4 e 5 anos pelo fato de agora a pré-escola “ser obrigatória”. O terceiro se refere à extinção e/ou à diminuição das turmas de creche e pré-escola de tempo integral para tempo parcial, aumentando de forma fictícia o número de vagas. O quarto está relacionado à identidade e à cisão da unidade da educação infantil, considerada como a primeira etapa da educação básica. Essa foi uma conquista recente na história da educação brasileira, e não vamos abrir mão dela, uma vez que o atendimento da criança não deve ser feito com menos qualidade na creche e com mais qualidade na pré-escola. A proposta pedagógica para a educação infantil possui especificidades para cada faixa etária, mas os seus princípios e fundamentos sobre o que é infância e o que é criança são os mesmos, independentemente da idade da criança.

É importante reiterar que:

A criança tem direito a uma educação infantil pública, gratuita e de qualidade, portanto, assim como as crianças de 4 e 5 anos, as de 0 a 3 anos devem ser respeitadas em seus direitos, pois a criança pequena, na história da educação, foi invisibilizada por muito tempo e agora parece que mais uma vez ela é colocada num lugar de menos importância e de desprestígio nesse país.<sup>38</sup>

Nesse sentido, o Mieib vem atuando firmemente em todo o Brasil por meio de seus fóruns estaduais de educação infantil para que esses possíveis encaminhamentos sejam denunciados se forem concretizados, como já ocorreu em alguns municípios.

#### CONTRIBUIÇÕES DO MIEIB PARA O DEBATE SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DA MATRÍCULA OBRIGATÓRIA DAS CRIANÇAS DE 4 E 5 ANOS DE IDADE

*As ponderações trazidas nesse documento foram feitas a partir dos pontos elencados pelo MEC na carta-convite para reunião em Brasília, dia 21/1/2010, sendo ainda iniciais, uma vez que o Mieib já definiu como prioridade de sua pauta, em 2010, a realização de discussões que articulem as Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil (Resolução CNE/CEB n.º 5/2009), os Indicadores da Qualidade na Educação Infantil e as questões referentes à obrigatoriedade da pré-escola, conforme documentos anteriores do Movimento: o posicionamento do Mieib sobre a PEC n.º 277/08 após a reunião da Anped 2009 e a Carta do Balneário Camboriú, resultante do Encontro Nacional do Mieib 2009.*

*Destacamos que a orientação para a implementação da obrigatoriedade de matrícula na pré-escola por parte do MEC é necessária e urgente, e suas propostas não devem se inspirar no modelo do ensino fundamental, mas, sim, na construção histórica da área derivada das últimas décadas, especialmente a partir das novas Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil, que expressam conceitualmente essa produção.*

38. Santos, 2010, p. 11.

### **Destaques:**

- *É necessário garantir a consolidação da educação infantil como primeira etapa da educação básica, considerando a unidade pedagógica entre creche e pré-escola;*
- *A ampliação de vagas para a pré-escola deve acontecer administrativamente na educação infantil e prioritariamente em estabelecimentos de educação infantil ou, quando necessário, em estabelecimentos de ensino fundamental (anos iniciais) adequados em todos os aspectos para receber a criança: projeto político-pedagógico, salas, pátios, mobiliários, materiais, formação de profissionais e também em conformidade com as novas DCNEI e com a legislação educacional vigente;*
- *A ampliação de vagas na educação infantil deve ser assumida pela rede pública de educação;*
- *A ampliação de vagas para atender à obrigatoriedade de matrícula das crianças de 4 e 5 anos deve acontecer sem prejuízo à ampliação das vagas para creche e com a manutenção do tempo integral de acordo com demanda social, garantindo o cumprimento de metas do PNE 2001-2010 no que se refere à ampliação tanto para a creche como para a pré-escola;*
- *A revisão da divergência existente entre as Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil e as Diretrizes Operacionais para a implantação do Ensino Fundamental de nove anos (Resolução CNE/CEB n.º 1/2010) sobre o corte etário para a matrícula da criança de 6 anos no ensino fundamental. Faz-se necessário maior esclarecimento da possibilidade de matrícula da criança de 5 anos no ensino fundamental, no ano de 2010, desde que tenha cursado dois anos na educação infantil;*
- *Sobre a orientação de 200 dias letivos e 800 horas-aula, entendemos que essa recomendação não dá conta da demanda social e que ela deve ser gerada nos sistemas, de acordo com sua realidade, conforme mencionado no artigo 8.º, parágrafo 3.º, inciso III das Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil;*
- *A frequência na educação infantil deve ter um caráter de acompanhamento do desenvolvimento e da aprendizagem da criança, primando pela qualidade do atendimento a que ela tem direito e não pela sua promoção ou reprovação. Esse acompanhamento se justifica tendo em vista a demanda maior do que a oferta de vagas em certos municípios, bem como o repasse de verbas públicas pelo Fundeb e outros programas para crianças matriculadas;*
- *O acompanhamento e a avaliação na educação infantil não devem ter caráter classificatório, de seleção, promoção ou retenção.*

*Brasília, 21 de janeiro de 2001.*

**Comitê Diretivo do Mieib (2009-2010): Maria Luiza Flores (FGEI), Marlene Oliveira dos Santos (FBEI), Maria de Jesus Araújo Ribeiro (FEIC) e Vilmar Klemann (FCEI).**

## 5.4. A Conae como espaço de incidência política na construção do PNE 2011-2020

A Conferência Nacional da Educação 2010 representa um importante espaço de incidência política e consolidação da luta pela educação infantil no Brasil. Na verdade, esse processo de incidência já se inicia durante a Coneb (Conferência Nacional da Educação Básica), quando o Mieib se insere no processo de participação e debate do documento-base proposto.

A possibilidade para que o Mieib fizesse parte da Coneb e da Conae configura-se na parceria com a Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Por meio das vagas correspondentes aos delegados da Campanha, das quais parte foi direcionada para o Mieib, os fóruns estaduais de educação infantil puderam indicar os seus delegados e se fazer presentes nesses importantes momentos da educação brasileira.

O Mieib participou ativamente da Conae 2010, desde seu planejamento em nível nacional, integrando a Campanha Nacional pelo Direito à Educação. No âmbito dos Estados e municípios, os fóruns participaram ativamente das comissões organizadoras, ocupando funções importantes, como os de relatoria, por exemplo. Dividindo vagas com as demais entidades que integram a Campanha, o Mieib ficou com um total de 11 das 54 vagas pertencentes à Campanha, as quais foram distribuídas entre todos os Estados.

A articulação em torno das propostas defendidas pelo Mieib na Conae começa a ser feita antes da realização das etapas municipais, regionais e estaduais da referida conferência. Tanto que, com um esforço concentrado, a Campanha articula a construção de um documento-base para contemplar as propostas de todas as instituições parceiras no sentido de facilitar o processo de incidência nas etapas preliminares da Conae.

Ao longo da Conferência em Brasília, no fim do mês de março de 2010, os representantes dos fóruns realizaram várias reuniões de estudo e discussão das propostas, aprofundando aquelas que eram ligadas à educação infantil. O Mieib endossou o documento da Campanha com reivindicações e proposições, votando junto com as demais entidades, conforme acordo prévio. Da mesma forma, as propostas referentes a questões específicas da educação infantil defendidas pelo Mieib foram adotadas com posição pelas demais entidades. A seguir, apresentamos algumas bandeiras que o Mieib defendeu na Conae:

- **Responsabilidade social:** que o Estado assuma de fato as suas responsabilidades na garantia do direito à educação infantil, respeitando as características socioculturais do povo brasileiro;
- **Financiamento:** maior aporte de recursos financeiros públicos para a educação infantil;
- **Qualidade na educação:** que o CAQi seja reconhecido como referência de um padrão mínimo de qualidade para a educação brasileira, sendo reconhecido e implementado pelo Estado;
- **Valorização:** que os profissionais da educação que atuam na educação infantil tenham os mesmos direitos trabalhistas que os demais profissionais que trabalham em outras etapas e modalidades da educação;
- **Qualificação do gasto público:** formação de gestores da área da educação para que se tornem, de fato, os gestores dos recursos financeiros da educação;

- **Control social:** formação continuada para conselheiros da educação e do Fundeb a fim de qualificar o controle social dos temas;
- **Gestão democrática:** empoderamento dos diferentes segmentos da comunidade escolar;
- **Elaboração de diagnóstico:** que seja realizado um censo escolar específico da educação infantil.

A Conae também representa um espaço de interação entre os fóruns presentes, assim como de busca de contato com entidades e representantes da educação dos dois Estados onde o Mieib ainda não possuía fóruns instalados. Em contato com algumas pessoas e entidades, foi possível levantar informações sobre possíveis parcerias em Roraima e Piauí, Estados dos dois novos fóruns a serem implementados neste ano.

Em que pesem as considerações em contrário, o Mieib acredita que, com o apoio das demais instituições e redes, conseguiu importantes resultados para a educação infantil que deverão constar do novo Plano Nacional de Educação.

## 5.5. Acesso à creche: o desafio continua colocado

A garantia do direito à criança de 0 a 3 anos à educação está prevista em documentos como a Constituição Federativa do Brasil (1988), o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1996) e o Plano Nacional de Educação (2001). De acordo com as metas desse último documento para a educação infantil, até 2010, 50% das crianças de 0 a 3 anos deverão estar na creche e 80%, na pré-escola (crianças de 4 e 5 anos). No entanto, de acordo com dados da Pnad/IBGE de 2008, somente 18,1% dessas crianças frequentam creches em todo o Brasil. Isso, sem dúvida, é reflexo da ausência e/ou insuficiência de políticas públicas e de financiamento para a educação infantil.

Reconhecemos que, nos últimos anos, passos importantes foram dados para o enfrentamento desse desafio com a aprovação do Fundeb<sup>39</sup> (2007) no âmbito do financiamento, dos Referenciais Curriculares para a Educação Infantil (1998), da Política Nacional de Educação Infantil (2006), dos Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil (2006), dos Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil (2006), dos Critérios para um Atendimento em Creche que Respeite os Direitos Fundamentais das Crianças (2009), das Orientações sobre Convênios entre Secretarias Municipais de Educação e Instituições Comunitárias, Confessionais ou Filantrópicas Sem Fins Lucrativos para Oferta de Educação Infantil (2009), dos Indicadores da Qualidade na Educação Infantil (2009) e das Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil (2009) no campo pedagógico e da legislação. Todavia, a criança de 0 a 3 anos ainda está fora da escola, a despeito de o Censo Escolar de 2009 ter revelado o aumento de 8,3% nas matrículas na creche em relação ao Censo Escolar de 2008 (Inep, 2009).

Para uma adequada ampliação do acesso à creche, apresentamos alguns pontos fundamentais:

- a) O acesso à creche é um direito da criança e de sua família e um dever do Estado, conforme previsto na legislação brasileira;

39. O financiamento para a creche só foi contemplado no Fundeb (Lei n.º 11.494/2007) graças à pressão de grupos, movimentos sociais, pesquisadores e da sociedade civil organizada com o movimento "Fundeb pra Valer!".

- b) A ampliação do acesso à creche deve ser feita em regime de colaboração entre União, Estados e municípios, como rege a Constituição Federal, bem como entre ministérios, secretarias e órgãos ligados às áreas de educação, planejamento, saúde, meio ambiente e desenvolvimento social, tendo em vista que essa demanda exige políticas intersetoriais;
- c) A obrigatoriedade da matrícula das crianças de 4 e 5 anos na pré-escola não pode ser implementada à custa do atendimento daquelas de 0 a 3 anos, pois são demandas específicas e complementares, e a unidade pedagógica da educação infantil como um todo, como primeira etapa da educação básica, deve ser preservada;
- d) As matrículas na pré-escola não devem ser ampliadas com o fechamento ou a redução do número de turmas que já funcionavam em tempo integral, seja atendendo a crianças de 0 a 3 anos ou às de 4 e 5 anos, tendo em vista a função social da educação infantil;
- e) O atendimento às crianças de 0 a 3 anos de idade em estabelecimentos de educação coletiva deve ser feito em tempo integral. À família, cabe optar pelo regime parcial ou integral;
- f) A ampliação da matrícula das crianças de 0 a 3 anos deve ocorrer em estabelecimentos de educação coletiva da rede pública de ensino e não em instituições privadas de redes conveniadas ou a partir da compra de vagas;
- g) As instituições de educação infantil já existentes devem ser reformadas e ampliadas, se necessário, para garantir mais vagas para a matrícula de crianças na faixa etária de 0 a 3 anos. Da mesma forma, a ampliação da oferta de pré-escola deve, preferencialmente, ocorrer em estabelecimentos de educação infantil;
- h) Os documentos legais que orientam a melhoria da qualidade dos estabelecimentos de educação infantil devem servir de matriz para o planejamento financeiro relativo a essa primeira etapa da educação básica;
- i) O aporte financeiro destinado à educação infantil deve ser ampliado, tomando-se como base os cálculos do CAQi, para que se possa aumentar o número de escolas e de matrículas em creche no Brasil, pois os recursos previstos no Fundeb são insuficientes para garantir o atendimento das crianças de 0 a 3 anos que ainda estão fora da creche;
- j) Os movimentos sociais, os gestores, os legisladores, os pesquisadores e a sociedade civil organizada devem permanecer articulados e vigilantes para o monitoramento e a fiscalização da aplicação dos recursos destinados à creche exclusivamente nessa etapa em todos os municípios brasileiros;
- k) Os profissionais responsáveis pela educação e pelo cuidado das crianças de 0 a 3 anos nos estabelecimentos de educação coletiva devem ser professores habilitados para o exercício na docência na educação infantil;
- l) Os Estados e municípios devem envidar esforços para o cadastramento, o credenciamento e a autorização de funcionamento de todos os estabelecimentos de educação infantil junto aos respectivos sistemas de ensino;
- m) A elaboração e o desenvolvimento, no cotidiano, de propostas pedagógicas que contemplem as potencialidades e as necessidades das crianças de 0 a 6 anos, conforme orientam as atuais Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil, deve ser uma exigência específica para a autorização de funcionamento de todos os estabelecimentos de educação infantil junto aos respectivos sistemas de ensino.

Eis alguns dos pontos que vislumbramos como caminhos para a ampliação da matrícula da criança de 0 a 3 anos de idade nas instituições públicas de ensino com comprometimento social e qualidade pedagógica. Defendemos que o reconhecimento da criança como sujeito de direitos, produtora de história e de cultura, deve ser um princípio orientador para a elaboração e a implementação de políticas públicas, projetos e ações no campo da educação infantil.

## 5.6. Considerações finais

Atuando há dez anos em defesa do direito à educação infantil, o Mieib avalia que, nos últimos anos, houve expressiva consolidação de sua presença e importância em âmbito nacional como interlocutor privilegiado de gestores, legisladores e docentes. E isso se deve não apenas à ampliação do número de fóruns estaduais, mas também à maior qualificação da incidência que o Movimento tem exercido junto aos diferentes setores da sociedade.

Da mesma forma que essa interlocução se amplia por meio da parceria com outras redes sociais, nosso movimento também se fortalece no âmbito dos Estados e municípios a partir da criação de fóruns municipais e regionais, que contam com a presença de gestores, legisladores, professores e entidades locais. Em igual medida, percebemos que essa capilaridade nacional nos permite uma incidência mais qualificada na realidade educacional brasileira, ampliando as demandas e as exigências para nossa militância.

Nesse sentido, percebemos que, em certos contextos, a sociedade vem cobrando do Movimento cada vez mais iniciativas e posições sobre fatos, ações ou omissões do próprio poder público. Para nós do Mieib, a busca de diálogo com o poder público é uma das estratégias para a garantia do direito à educação infantil. Mas a articulação, a organização, a pressão e a colaboração da sociedade civil, dos demais movimentos sociais e dos pesquisadores da área também são fundamentais para que as demandas de vagas para a creche e a pré-escola sejam atendidas de forma mais eficaz pelas políticas públicas.

Assim, o Mieib continuará cumprindo seu papel na exigência da ampliação do número de matrículas na educação infantil em instituições públicas dos sistemas de ensino, com profissionais devidamente habilitados, como define a LDB. Para tanto, o Mieib está aberto à participação dos integrantes de seus fóruns estaduais em grupos de trabalho, seja para a elaboração de diretrizes, o monitoramento ou a fiscalização das políticas públicas para educação infantil no Brasil.

A partir da aprovação da Emenda Constitucional n.º 59, nossa atenção se volta especialmente para a faixa etária de 0 a 3 anos (creche), tendo em vista que essas crianças correm o risco iminente de ver seu número de vagas reduzido, na medida em que os gestores forem pressionados para atender à obrigatoriedade de oferta de vagas para a faixa etária de 4 e 5 anos. Portanto, fiquemos atentos, monitorando a oferta de atendimento no âmbito dos Estados e municípios.

A luta em defesa da educação infantil de qualidade para todas as crianças brasileiras é o que move e dá sentido às ações do Mieib, que vem se multiplicando pelo País por meio da ação articulada de seus 26 fóruns estaduais de educação infantil. Junte-se a nós!

## Referências bibliográficas

BARBOSA, Maria Carmen; RICHTER, Sandra. "Os bebês interrogam o currículo: as múltiplas linguagens na creche". *Dossiê: Infância e Educação Infantil*. Em *Educação*, v. 35, n. 1, p. 85-95. Santa Maria, jan./abr. de 2010.

BARRETO, Ângela Maria Rabelo Barreto. "Pelo direito à Educação Infantil: Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil". Em *Criança, Revista do professor de Educação Infantil*. Ministério da Educação, n. 46, p. 24-26. Brasília, dezembro de 2008.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

FLORES, Maria Luiza Rodrigues. "Fórum de Educação Infantil". Em OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana Maria Cancelli; VIEIRA, Livia Maria Fraga (orgs.). *Dicionário de trabalho, profissão e condição docente*. Belo Horizonte: Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.

\_\_\_\_\_. "Movimentos na construção do direito à educação infantil: histórico e atualidade". *Dossiê: Infância e Educação Infantil*. Em *Educação*, v. 35, n. 1, p. 25-38. Santa Maria, jan./abr. de 2010.

MOVIMENTO INTERFÓRUNS DE EDUCAÇÃO INFANTIL DO BRASIL. *Educação Infantil: construindo o presente*. Campo Grande: Editora da UFMS, 2002.

\_\_\_\_\_. *Carta Aberta do MIEIB no IV Congresso Paulista de Educação Infantil, COPEDI*. Águas de Lindóia, SP, 2006. Disponível em <http://www.mieib.org.br>. Acesso em 15/8/2010.

\_\_\_\_\_. *Carta de Porto Alegre. XXIII Encontro Nacional do MIEIB*. Porto Alegre, RS, 2008. Disponível em <http://www.mieib.org.br>. Acesso em 15/8/2010.

\_\_\_\_\_. *Carta de Balneário Camboriú. XXV Encontro Nacional do MIEIB*. Balneário Camboriú, SC, 2009. Disponível em <http://www.mieib.org.br>. Acesso em 15/8/2010.

SANTOS, Marlene Oliveira dos. "Educação Infantil no Brasil: algumas reflexões". Em *Presente! Revista de Educação*, ano XVIII, n. 67, p. 9-15. Salvador, abr./jul. de 2010.

### Legislação e outros documentos oficiais



BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.*

BRASIL. *Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei Federal n.º 8.069/1990.*

BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei Federal n.º 9.394/1996.*

BRASIL. MEC. *Referencial Curricular Nacional para a educação infantil. 1998.*

BRASIL. MEC. *Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de Educação Infantil. Brasília: MEC/SEF/COEDI, 1998. (Volumes I e II).*

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. *Resolução n.º 1, de 7/4/1999 – Institui as Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil.*

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. *Parecer n.º 20, de 11/11/2009 – Revisão das Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil.*

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. *Resolução n.º 5, de 7/4/2009 – Institui as Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil. 2009.*

BRASIL. Congresso Nacional. *Plano Nacional de Educação. Lei n.º 10.172/2001 Brasília, 10 de janeiro de 2001.*

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei n.º 11.114. Altera os artigos 6.º, 30, 32 e 87 da Lei n.º 9.394/1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos 6 anos de idade. Brasília, 2005.*

BRASIL. Ministério da Educação. *Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à Educação. Brasília: MEC/SEB, 2005.*

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei n.º 11.274. Altera a redação dos artigos 29, 30, 32 e 87 da Lei n.º 9.394/1996, Altera os artigos 6.º, 30, 32 e 87 da Lei n.º 9.394, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de nove anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 seis anos de idade. Brasília, 2006.*

BRASIL. MEC. *Documento base da Conferência Nacional de Educação – CONAE 2010. 2009. Disponível em <http://www.mec.gov.br>. Acesso em 15/8/2010.*

BRASIL. MEC. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. *Contribuições do Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil – MIEIB à construção de orientações curriculares para as práticas cotidianas na Educação Infantil. Relatório de Pesquisa. Maio de 2009. Disponível em <http://www.mec.gov.br>. Acesso em: 15/8/2010.*

## Sobre a Campanha Nacional pelo Direito à Educação

A **Campanha Nacional pelo Direito à Educação** surgiu em 1999, impulsionada por um conjunto de organizações da sociedade civil que participaria da Cúpula Mundial de Educação, em Dacar (Senegal), no ano seguinte. A articulação pretendia somar diferentes forças políticas pela efetivação dos direitos educacionais, priorizando ações de mobilização, pressão política e comunicação. Hoje, é a articulação mais plural no campo da educação básica no Brasil. Conta com 20 comitês regionais e mais de 200 grupos e organizações em todo o País. É fundadora e integrante da Campanha Latino-Americana pelo Direito à Educação e membro do Comitê Diretivo da Campanha Global pela Educação, tendo como foco a educação básica, mas sem perder de vista o contexto geral do ensino brasileiro. Em sua atuação pela efetivação do direito humano à educação no Brasil, desenvolve as seguintes estratégias:

### **Articulação institucional**

Costura contínua de parcerias e alianças com diversas organizações e movimentos locais, nacionais e internacionais para alcançar objetivos comuns.

### **Pressão sobre as autoridades**

Ação política (reuniões, audiências, atos e posicionamentos públicos, pressão virtual) sobre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário para elaborar ou alterar políticas públicas.

### **Mobilização popular**

Participação de estudantes, educadores e demais cidadãos nas ações da Campanha em todo o Brasil, com uma base social de sujeitos políticos atuantes.

### **Produção de conhecimento**

Subsídio técnico e político às ações por meio da realização de pesquisas de opinião, da sistematização de informações, da produção e da edição de cadernos e livros, bem como outros materiais.

### **Comunicação**

Promoção de conexão e troca entre os integrantes da Campanha, com disseminação de informações estratégicas e divulgação de posicionamentos políticos.

### **Formação de atores sociais**

Realização de encontros, seminários, oficinas, assembleias e diálogos a distância, além da participação em ações públicas e discussões, tanto locais quanto nacionais.

### **Justiciabilidade**

A Campanha aciona instrumentos e mecanismos jurídicos para que as leis educacionais sejam cumpridas e, assim, o direito à educação seja garantido. Já foram utilizados instrumentos como ADPF (Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental) e *Amicus Curiae*.

## Publicações e produtos da Campanha

### **Educação pública de qualidade: quanto custa esse direito? (2010)**

Versão mais simples do *Custo Aluno Qualidade–Inicial*, adaptada ao público das comunidades escolares. Discute questões como: o que é educação de qualidade; como devem ser e o que devem ter uma creche e uma escola pública que garantam o aprendizado de suas crianças, jovens e adultos? E quanto custa garantir esse direito a todos os brasileiros e brasileiras?



### **DVD Fundeb pra Valer! / Fundeb for Real! (2009)**

Em edição bilíngue (português/inglês), o filme conta a trajetória do trabalho desenvolvido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação na aprovação e na regulamentação do Fundeb no Congresso Nacional.

### **Initial Quality Education Cost per Student (2009)**

Versão resumida da publicação *Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*, traduzida para o inglês. Tem como foco a disseminação internacional do CAQi como ferramenta de discussão sobre o financiamento público da educação. Voltada para países de língua inglesa.

### **Revista Insumos para o Debate: financiamento da educação no governo Lula (2009)**

Com artigos de José Marcelino Rezende Pinto, Luiz Araújo e Salomão Barros Ximenes, o primeiro número da revista faz uma análise dos investimentos em educação feitos pelo governo federal desde 2003.

### **Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil (2007)**

Estudo inédito, desenvolvido ao longo de cinco anos com a participação de especialistas de universidades, institutos de pesquisa, gestores, profissionais, estudantes e ativistas, sobre o quanto é preciso investir por aluno para que o País ofereça uma educação básica com o mínimo de qualidade.

### **Consulta sobre qualidade da educação infantil: o que pensam e querem os sujeitos desse direito (2006)**

Ouviu os principais protagonistas da educação infantil (profissionais, crianças, famílias e lideranças comunitárias) para conhecer melhor suas ideias, suas expectativas e seus desejos sobre qualidade nessa etapa inicial da educação básica. As professoras Maria Malta Campos e Silvia Helena Vieira Cruz assinam o relatório que deu base à publicação.

### **A educação na América Latina: direito em risco (2006)**

Reúne os resultados da Reunião Paralela da Sociedade Civil, realizada simultaneamente ao encontro do GAN (Grupo de Alto Nível) da EPT (Educação Para Todos), ocorrido nos dias 8 e 9 de novembro de 2004, em Brasília. Possui também versão em espanhol.

**A Campanha ainda promove suas ideias e ações por meio de produtos promocionais, como camisetas e bolsas. Entre em contato para receber as publicações e os demais produtos.**

**E-mail: [coordenacao@campanhaeducacao.org.br](mailto:coordenacao@campanhaeducacao.org.br)**

**Tels.: (11) 3159-1243 / 8793-7711**

## Semana de Ação Mundial. Participe!

A **Semana de Ação Mundial** é uma iniciativa da Campanha Global pela Educação e, desde 2003, acontece todos os anos, geralmente no fim de abril, em mais de 100 países. É uma grande pressão internacional da sociedade civil sobre líderes e governos para que cumpram os tratados e as leis nacionais e internacionais no sentido de garantir educação pública de qualidade para todas e todos.

No Brasil, a Semana é coordenada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que produz e distribui materiais de apoio e realiza inúmeras atividades junto com diversos parceiros.

Em 2010, foram mais de 180 atividades, como eventos no Maracanã, oficinas, reuniões, rodas de conversa, seminários, debates, palestras, formação de educadores, encontros de comunidades escolares, peças teatrais, gincana escolar, exposições de filmes, jogos de futebol, passeatas, exposições, pesquisas, roda de leitura esportiva, entre muitas outras ações. Essas atividades foram desenvolvidas em escolas do ensino fundamental e médio, em conselhos municipais e estaduais de educação, creches, universidades, centros culturais, sindicatos, bibliotecas, associações comunitárias, praças e ruas. Mais de 230 mil pessoas participaram em todos os Estados e no Distrito Federal, discutindo o tema "Um gol pela educação: financiando a educação pública de qualidade para todas e todos".

**Faça você também parte desta grande mobilização mundial!**

**Entre em nossa roda!**

**E-mail: [sam@campanhaeducacao.org.br](mailto:sam@campanhaeducacao.org.br)**

**Tels.: (11) 3159-1243 / 8793-7711**

## 1GOL: Educação para Todos

**1GOL: Educação para Todos** é uma parceria entre a CGE (Campanha Global pela Educação) e a Fifa (Federação Internacional de Futebol) para pressionar governos de todo o mundo a cumprirem as metas do Tratado Educação para Todos, garantindo que todas as crianças do planeta tenham acesso à educação de qualidade até 2015.

O Educação para Todos é um compromisso internacional, assumido por 166 países e constituído por seis metas, no qual os líderes mundiais se comprometeram a garantir educação pública de qualidade para todas as crianças, jovens e adultos até 2015.

Inspirada na paixão pelo futebol que atraiu milhões de olhares para a Copa do Mundo 2010, na África do Sul, a ideia da iniciativa é captar a atenção internacional para a necessidade de uma educação de qualidade em todos os países. As ações do 1GOL continuam a ser desenvolvidas no mundo todo depois da Copa de 2010. No Brasil, o 1GOL deve se estender até a Copa de 2014, já que nosso país será a sede do Mundial.

Entre no site e assine uma petição internacional que exige educação de qualidade para todos. Lá você também pode assistir ao filme brasileiro da iniciativa, ver fotos dos atletas que já aderiram ao movimento e obter informações sobre como participar.

**Faça voce também 1 GOL pela Educação!**  
**Entre em contato!**  
**Site:** <http://www.marque1gol.org.br>  
**E-mail:** [1gol@campanhaeducacao.org.br](mailto:1gol@campanhaeducacao.org.br)  
**Tels.:** (11) 3151-1243 / 8793-7711



**Campanha Nacional pelo Direito à Educação**

**Coordenação Geral**

**Rua Mourato Coelho, 393 - cj 4. – São Paulo-SP CEP 05417-010**

**Tel.: (+55 11) 3159-1243 – Cel.: (+55 11) 8793-7711**

**E-mail: [coordenacao@campanhaeducacao.org.br](mailto:coordenacao@campanhaeducacao.org.br)**

**Site: <http://www.campanhaeducacao.org.br>**

**Skype: [campanhaeducacaobrasil](https://www.skype.com/join/campanhaeducacaobrasil)**



Subsidiar a reflexão e a ação coletiva é o objetivo da revista **Insumos para o debate**, que se concretiza como mais um esforço da Campanha Nacional pelo Direito à Educação no sentido de fortalecer o papel fiscalizador, crítico e propositivo da sociedade civil, sem o qual não é e nunca será possível o necessário avanço de nosso país em termos de justiça social.

Este segundo número da revista discute o impacto sobre a educação infantil da Emenda Constitucional n.º59/2009, que amplia a obrigatoriedade do ensino para as faixas da pré-escola e do ensino médio. Mais uma vez, a primeira etapa da educação básica está no centro da roda, com indagações que preocupam gestores públicos, ativistas, educadores, mães e pais. Esta publicação quer fomentar e qualificar o debate e, dessa forma, contribuir para que o direito à educação pública de qualidade das crianças pequenas seja garantido em todo o Brasil.

Realização



Apoio

