

# A legislação brasileira e as mudanças na educação infantil

MARCELO SOARES PEREIRA DA SILVA\*

**RESUMO:** O artigo busca analisar algumas alterações na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), para apreender desafios e perspectivas do direito à educação infantil. Nessa etapa da educação, a consolidação do direito à educação de qualidade, democrática, com a garantia de condições dignas de trabalho nas instituições educativas, demanda novas políticas por parte do Estado brasileiro. Analisam-se as mudanças promovidas pelas emendas constitucionais nºs 53, 2006 e 59, 2009, além de modificações introduzidas na LDB.

*Palavras-chave:* Educação infantil. Política educacional. Legislação de ensino.

## Introdução

A afirmação da educação como direito impõe permanente e intensa luta em diferentes campos, âmbitos e dimensões. Sua conquista exige que a sociedade, por diferentes movimentos, setores, grupos e classes, esteja em constante vigilância para que se traduza em políticas efetivas de condições cada vez mais adequadas e permanentes ao seu pleno desenvolvimento; políticas que se orientem pela perspectiva da universalização da educação básica de qualidade, socialmente referenciada, sustentada pela gestão democrática dos sistemas, redes e unidades escolares, em que estejam asseguradas condições de trabalho que propiciem e fortaleçam o trabalho coletivo, a ação colegiada e a atuação colaborativa no cotidiano das instituições escolares.

---

\* Doutor em Educação e Professor na Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia.  
E-mail: <marcelospsilva@hotmail.com.br>

Uma das dimensões na educação como direito é a de se fazer assegurar, no arcabouço normativo que a regula, fundamentos, princípios, diretrizes e orientações, definindo com mais precisão as obrigações e responsabilidades do Estado. Assegurar na letra da lei qualquer direito ou dever não significa que sua efetividade realizou-se ou se realizará; no entanto, trata-se de um passo importante para que a sociedade faça avançar sempre mais suas lutas e conquistas de afirmação da educação como direito básico e fundamental, especialmente quando tais inscrições vêm a consolidar princípios e políticas afirmados, apenas, enquanto opções de determinado grupo ou partido no poder, configurando-se como políticas de governo, longe de assumirem o estatuto de políticas de Estado.

Esta perspectiva faz-se pertinente quando nos debruçamos de modo mais específico sobre a educação infantil, primeira etapa da educação básica. Na legislação educacional, a educação da criança pequena de zero a seis anos, como responsabilidade do Estado, é uma realidade relativamente recente na sociedade brasileira e ainda exige inúmeros esforços para que sua efetividade se materialize, historicamente. Aliás, foi apenas com a Constituição Federal (CF) de 1988 que a educação infantil começou a ser definida como responsabilidade do Estado, pois, até então, essa etapa da escolarização das crianças de zero a seis anos não estava regulamentada de modo mais preciso e objetivo. Para que possamos avançar sempre mais, é preciso situar com clareza os passos dados, as conquistas alcançadas.

Localizamos algumas das principais conquistas alcançadas pela sociedade brasileira na legislação atual, tomando como referência as mudanças recentes promovidas na CF e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394, de 1996) e apresentamos uma reflexão sobre essas mudanças, assinalando para a necessidade de formulação de novas políticas para a educação infantil. Para tanto, toma-se como ponto de análise os contornos que o campo da educação assumiu na CF, a partir das emendas constitucionais (EC) nºs 53, 2006 e 59, de 2009, de modo a aprender e compreender seu significado, possibilidades e limitações em relação à educação infantil.

As emendas, ao inscrever no texto constitucional novos direitos fundamentais em relação à educação, criam condições para que se possa avançar, cada vez mais, nas políticas públicas, que devem dar materialidade histórica a esses direitos. Ao mesmo tempo, abrem novos espaços de luta para que as políticas se configurem em mecanismos importantes no fortalecimento da escola pública de qualidade, laica, gratuita e comprometida com a construção de uma nova ordem social mais justa e igualitária, desafio maior a ser conquistado pela sociedade.

## As mudanças na CF e na LDB e suas implicações

A CF de 1988 apresentou, no período de 2003 a 2010, grandes mudanças no campo da educação. Novos preceitos constitucionais e direitos fundamentais foram inscritos na Carta Magna, expressando, de um lado, importantes conquistas por parte de diferentes segmentos sociais e, de outro, a tentativa de se afirmar de modo mais duradouro e permanente, a partir de sua inscrição na lei maior do País, políticas e práticas que vinham sendo implementadas. As alterações promovidas na CF pela EC nº 53, de 19 de dezembro de 2006, dizem respeito, principalmente, ao campo do financiamento da educação básica, com a criação do Fundeb, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), instituído pela EC nº 14, de 12 de setembro de 1996, que tinha uma vigência de dez anos.

Com o Fundeb, tem-se a consolidação de uma política de financiamento da educação marcada pela subvinculação de recursos já previstos para esse campo, ao mesmo tempo que tal política é estendida para toda a educação básica e não apenas para o ensino fundamental. Esta, aliás, era uma das principais reivindicações de diferentes setores da sociedade, desde a discussão da EC nº 14, de 1996. Como bem demonstra Oliveira (2009), já em 1995, aparecem os primeiros projetos de EC, propondo a criação de um fundo específico para a educação básica, por meio da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 233, de 1995, do então deputado Pedro Wilson. No entanto, somente com a EC nº 53, de 2006, que alterou o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), tal proposta foi finalmente inscrita na CF. A nova redação do *caput* desse artigo e de seu inciso I passou a ser a seguinte:

Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

I – a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de natureza contábil. (BRASIL, 2006a).

### **Quanto ao financiamento da educação básica, além das alterações até aqui destacadas, outras mudanças merecem ser apreciadas, como:**

- » a vigência do fundo passou a ser de 14 anos e não mais de 10, como era o caso do Fundef;
- » houve alterações nas fontes de recursos que compõem o Fundeb no sentido de que, de um lado, num período de três anos, haveria uma gradual ampliação do percentual de contribuição dos estados, Distrito Federal e municípios de 15 para 20% das seguintes fontes: Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), proporcional às exportações (IPIexp); e desoneração de exportações. Por outro lado, além dessas fontes, já previstas no contexto do Fundef, na sua composição, passou a ser considerado o mesmo percentual de 20% sobre o Imposto de Transmissão *Causa Mortis* e Doação (ITCMD), o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e a quota-parte de 50% do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) devida aos municípios;
- » houve uma especificação mais clara sobre os valores a serem complementados pela União aos estados, Distrito Federal e municípios, de modo que, num período de três anos, ou seja, a partir de 2010, essa complementação deveria chegar a 10% do total arrecadado para o fundo. Além disso, o novo texto constitucional deixou explicitado que os recursos do salário-educação não poderiam ser utilizados para fins de custeio dessa complementação da União ao Fundeb e definiu que o não cumprimento das novas determinações relativas à complementação da União passaria a ser caracterizado como *crime de responsabilidade* por parte da autoridade competente que o tenha cometido;
- » ampliaram-se as diferenciações do valor mínimo nacional por aluno/ano, que passou a contemplar 13 realidades educacionais: educação infantil (zero a três anos), educação infantil (pré-escola), séries iniciais urbanas, séries iniciais rurais; quatro séries finais urbanas, quatro séries finais rurais, ensino médio urbano, ensino médio rural, ensino médio profissionalizante, educação de jovens e adultos, educação de jovens e adultos integrada à educação profissional, educação especial e educação indígena e de quilombolas.

Com efeito, observa-se que na EC nº 53, de 2006, ao contrário do que ocorria dez anos antes, houve a preocupação em detalhar um pouco mais alguns dos mecanismos operacionais de sua implementação, o que, em certa medida, restringiu a

margem de manobra do Poder Executivo. No entanto, a EC em análise traz para o texto constitucional outras mudanças importantes, que dizem respeito não apenas ao financiamento, mas também à afirmação da educação como direito fundamental.

Na nova redação dada pela EC, o Fundeb ampliou não apenas sua abrangência aos níveis e modalidades de ensino atendidos – toda a educação básica –, como também aos profissionais a serem contemplados com seus recursos, dentro de uma política de valorização profissional. Isso se evidencia na medida em que, agora, na aplicação do Fundeb, dever-se-á considerar os “profissionais da educação”, em contraposição ao que estabelecia a EC nº 14, de 1996, cuja redação remetia apenas aos “profissionais do magistério”. Com efeito, a nova formulação, mais do que apenas uma mudança semântica, fortalece as lutas e políticas que reconhecem que, na escola, atuam não apenas profissionais ligados ao *ensino* em seu sentido restrito, implicando a compreensão de que a educação escolar envolve e demanda a atuação de outros profissionais que também garantem e viabilizam os processos educativos desenvolvidos, inclusive os processos de ensino; é o caso dos profissionais vinculados à educação infantil, ao apoio pedagógico ao professor e aos serviços administrativos da escola. Há, pois, no horizonte, uma nova visão da escola e de quem nela trabalha. Ainda no que se refere aos profissionais da educação, a EC nº 53, de 2006 traz importantes alterações também nas disposições permanentes do texto constitucional – ou parte dogmática.

Avançando um pouco mais na análise do texto constitucional, encontramos as seguintes alterações na redação no art. 206, em seus incisos V e VIII, esse último incluído pela EC em análise:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

V – valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e título, aos das redes públicas;

[...]

VIII – piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

Parágrafo único. A lei disporá sobre a categoria de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (BRASIL, 2006a).

Mais uma vez, observa-se que o texto constitucional coloca no horizonte das garantias dos direitos fundamentais não apenas a valorização dos “profissionais do ensino” e planos de carreira somente para o “magistério público”, como preconizado na

EC nº 14, de 1996, que instituiu o Fundef, mas a perspectiva da valorização e dos planos de carreira, contemplando todos os profissionais da educação escolar. Ou seja, a partir da nova redação, caberá aos entes federados – União, estados, Distrito Federal e municípios – colocar com maior agilidade e responsabilidade, em sua agenda política e administrativa, a implementação de planos de carreira e ações de formação e valorização para todos aqueles que dão sustentação aos processos de trabalho na escola pública.

Por sua vez, o inciso VIII, incluído pela EC nº 53, de 2006, reposicionou o tema “piso salarial” para os trabalhadores em educação. Isso porque, por um lado, esse tema, na redação anterior introduzida pela EC nº 14, de 1996, era restrito aos chamados “profissionais do ensino”, limitando-se, portanto, a um segmento muito específico daqueles que trabalham e realizam a educação e os processos educativos na escola; por outro, estava posto como uma exigência genérica, de um *piso salarial profissional*, o que produzia um amplo espectro de interpretação sobre esse dispositivo constitucional, remetendo-o para um campo de disputa ainda mais complexo e contraditório, pois se afirmava que não era possível tratar de tal tema na perspectiva de se definir um *piso salarial nacional*, em respeito à autonomia dos entes federados. Com a nova redação dada pela EC nº 53, de 2006, em que se introduzem no art. 206 o novo inciso VIII e seu parágrafo único, esse campo de disputa fica eliminado no âmbito do texto constitucional. Agora, não há mais dúvidas: o piso salarial é de caráter *nacional* e as bases para a sua regulamentação deverão ser estabelecidas em lei federal.

Tal regulamentação deu-se por meio da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que instituiu o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Os debates e embates em torno dessa lei foram bastante intensos e, somente em 24 de agosto de 2011, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela constitucionalidade dessa norma, porém, sem uma decisão final quanto à carga horária de 1/3 da jornada de trabalho a ser destinada para outras atividades que não aquelas referentes à interação com os educandos, as chamadas *horas-atividades*.

Sem dúvida, ainda são longos o caminho a ser percorrido e as lutas a serem travadas pela consolidação do piso salarial nacional. No entanto, é preciso reconhecer que o fato de esse piso salarial profissional estar inscrito na CF e regulamentado em lei federal faz com que os trabalhadores da educação e os profissionais do magistério público possam avançar em sua mobilização e organização, na direção do cumprimento do que está expresso na letra da lei. A etapa de se buscar que tais preceitos estivessem inscritos em nossa legislação está vencida, mas o desafio de dar materialidade histórica a essa inscrição demanda que continuemos mobilizados. Essa mobilização justifica-se, também, pelo fato de que permanece o silêncio legal sobre a regulamentação e a definição de orientações na valorização dos profissionais da educação que atuam no apoio técnico e administrativo ao ensino, como é o caso dos chamados “funcionários de escola” e dos “auxiliares” ou “educadores” na educação infantil.

Do mesmo modo, especificamente em relação à educação infantil, defrontamo-nos com muitos sistemas e redes de ensino com situações e práticas que colocam os profissionais dessa etapa da educação básica em carreiras profissionais distintas da carreira dos profissionais da educação. É outro grande embate que a sociedade brasileira deverá enfrentar no processo de discussão e elaboração dos novos planos de carreira, aliado ao cumprimento da lei que estabeleceu o piso salarial profissional nacional para a educação.

É urgente e fundamental que se assegure a todos os trabalhadores que atuam na educação infantil o reconhecimento como profissional da educação, pois a natureza do seu trabalho, o espaço institucional onde atuam e a formação requerida são os mesmos dos demais profissionais. Isso se confirma, ainda mais, quando voltamos o olhar para as alterações ocorridas na LDB a partir de 2009<sup>1</sup>, quando o art. 61 passou a ter a seguinte formulação:

Art. 61. Consideram-se profissionais da educação escolar básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são:

I – professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio;

II – trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas;

III – trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim. (BRASIL, 1996).

Ao lado das alterações até aqui destacadas, a EC nº 53, de 2006 trouxe alterações significativas para reposicionar a responsabilidade do Estado frente à educação básica, especialmente no que se refere à educação infantil. Isso se evidencia quando nos detemos nas mudanças promovidas no art. 30 de nossa Carta Magna. A redação em vigor até 2006 era a seguinte:

Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

[...]. (BRASIL, 1988).

Com a EC em análise, a nova redação desse inciso passou a ser a seguinte: “[...] VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; [...].” (BRASIL, 2006a).

Como se observa, essa EC alterou a competência do município, que agora deve se organizar para assegurar não apenas programas que atinjam a educação pré-escolar, como preconizado anteriormente, mas também programas e ações relativas à creche, que envolve as crianças de zero a três anos de idade, portanto abrangendo toda a educação infantil. Ou seja, anteriormente, a responsabilidade do Estado, por meio do município, abrangia apenas a educação pré-escolar e o ensino fundamental. Essa mudança é bastante significativa, na medida em que a educação escolar de toda a infância, ou seja, de zero a dez anos, passou a ser de responsabilidade do Estado, aqui representado pelo município. Esse fato situa a educação infantil, no que se refere ao direito à educação, em patamares bem mais avançados, em termos de conquista social, do que a redação vigente até a aprovação dessa EC.

Com efeito, quando nos detemos sobre outras alterações promovidas no texto constitucional pela EC nº 53, de 2006, combinadas com as mudanças promovidas pela EC nº 59, de 2009, percebemos que novos marcos começaram a ser estabelecidos em relação ao papel do Estado frente à educação básica. Isso fica mais evidenciado diante da nova redação do art. 208 e de alguns de seus incisos alterados por essas emendas. Esse artigo trata precisamente do *dever do Estado* frente à educação; os incisos I, IV e VII tinham a seguinte formulação:

Art.208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I – ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos que a ele não tiveram acesso na idade própria; (E. C. Nº 14/1996)

[...]

IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade.

[...]

VII – atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (BRASIL, 1988).

Com as ECs nºs 53, de 2006 e 59, de 2009, esses incisos passaram a ter a seguinte redação:

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

[...] (BRASIL, 2009a).

[...]

IV – educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

[...]. (BRASIL, 2006a).

[...]

VII – atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

[...]. (BRASIL, 2009a).

Pelas mudanças promovidas no inciso I do art. 208, a obrigatoriedade do Estado na oferta de educação gratuita passou a abranger desde a educação infantil até o ensino médio, uma vez que o novo texto constitucional define como responsabilidade do Estado a garantia não apenas do ensino fundamental, como o estabelecido anteriormente, mas, agora, de toda a educação básica dos quatro aos 17 anos, inclusive para os que “não tiveram acesso na idade própria” (BRASIL, 2009a). Essa alteração coloca novos patamares de responsabilização em relação à educação básica, principalmente para os governos municipais, estaduais e do Distrito Federal, a quem cabe a responsabilidade maior de garantir a oferta de vagas desse nível de ensino, em todas as suas etapas – educação infantil, no caso das crianças de quatro e cinco anos; ensino fundamental, para as crianças dos seis aos 14 anos; e ensino médio, para os adolescentes dos 15 aos 17 anos.

Por sua vez, com a nova redação do inciso IV dada pela EC nº 53, de 1996, a duração da educação infantil e, por desdobramento, também do ensino fundamental, foi alterada, uma vez que, na medida em que a educação infantil passou a alcançar as crianças com até cinco anos de idade, isso trouxe como consequência o ensino fundamental passar a contemplar as crianças a partir dos seis anos de idade.

Nesse contexto, a matrícula da criança de seis anos no ensino fundamental tem sido objeto de inúmeras controvérsias. Uma refere-se à chamada “data de corte”, ou seja, até qual período do ano letivo a criança teria que completar essa idade para poder ser matriculada no ensino fundamental. O posicionamento do Conselho Nacional de Educação (CNE) tem sido de que essa “data de corte” deve ser 31 de março<sup>2</sup>. A criança que vier a completar seis anos após esta deve ter assegurada vaga e matrícula no último ano da pré-escola; portanto, na educação infantil. No entanto, essa posição do CNE não é consensual e alguns conselhos estaduais têm estabelecido outras datas de referência<sup>3</sup>.

A nova realidade traz desdobramentos, também, para os dois últimos anos da educação infantil, de um lado, porque os municípios terão que se estruturar e organizar de modo mais efetivo para assegurar a universalização do atendimento, com qualidade, o que exigirá fortes investimentos em infraestrutura, equipamentos,

mobiliário, material pedagógico e, especialmente, na formação e qualificação dos profissionais da educação infantil, tanto no âmbito da formação inicial quanto da formação continuada; de outro, porque exigirá a formulação de novas orientações e diretrizes pedagógicas que considerem que esse momento do processo educativo escolar mostra-se relativamente breve, ou seja, de apenas dois anos. Isso, certamente, implica que seja cada vez mais clara e precisa a delimitação de sua natureza, abrangência e das especificidades do trabalho educativo a ser desenvolvido nessa etapa da escolarização da criança, de modo a evitar práticas que conduzam a processos educativos que neguem a dimensão lúdica, criadora e criativa inerente ao trabalho na educação infantil.

De outra parte, a nova redação do inciso VII do art. 208, redigida pela EC nº 53, de 2006, ampliou o dever do Estado em relação aos chamados “programas suplementares”, os quais, agora, devem abranger toda a educação básica e não apenas o ensino fundamental. Com isso, os governos passam a ter que conceber e organizar as ações relativas ao “material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (BRASIL, 2006a), para atender à educação infantil, ao ensino fundamental e ao ensino médio. Esta é uma alteração importante, na medida em que programas e ações nessas áreas têm um papel no desenvolvimento do ensino e, em algumas regiões do País, contribuem no acesso e permanência do aluno na escola, como é o caso dos programas de transporte e alimentação escolar.

Vale ressaltar que, especificamente em relação a *material didático-escolar* para a educação infantil, a nova exigência do texto constitucional implicará grandes esforços por parte do Estado, pois o Brasil não possui nenhuma política nessa área. Por certo, há de se reconhecer os significativos avanços alcançados em programas como o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), que já funciona com o objetivo de fazer chegar às escolas públicas livros didáticos a todos os alunos do ensino fundamental e médio. Uma vez que a natureza e características do material didático requerido pela educação infantil são as mesmas do livro didático de outras etapas do ensino, é urgente que se formulem políticas e diretrizes em torno de questão tão relevante para a melhoria permanente do trabalho nessa etapa.

Em consonância com essas alterações, também o inciso XXV do art. 7º teve sua redação revista, passando a ter a seguinte formulação: “[...] XXV – assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas; [...]” (BRASIL, 2006a). Também a LDB já tivera sua formulação alterada quando, em 2006, o art. 32 passou a ter a seguinte redação<sup>4</sup>:

“Art. 32. O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante: [...]” (BRASIL, 1996a). Com essa formulação, a LDB manteve-se coerente com o novo preceito constitucional.

Outro artigo que teve alterações promovidas tanto pela EC nº 53, de 2006 quanto pela EC nº 59, de 2009 foi o art. 211, que trata do regime de colaboração entre os entes federados. Aqui, com a primeira emenda citada, foi introduzido o parágrafo 5º no artigo, com a seguinte redação:

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

[...]

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (BRASIL, 2006a).

Na perspectiva da afirmação do direito à educação e da educação como direito, essa inclusão tem um significado político fundamental, uma vez que deixa inscrito na Carta Magna que a prioridade na oferta do “ensino regular” deve envolver toda a “educação básica pública”, o que contribui para romper aquelas concepções e práticas políticas que tendem a focalizar determinada etapa da educação básica. Esta tem sido uma das marcas históricas da trajetória da educação brasileira, como demonstra, por exemplo, a nossa experiência recente com o Fundef, com o PNLD e com o Programa de Alimentação Escolar, mais conhecido como “merenda escolar”, que tomavam como foco prioritário de atendimento o ensino fundamental. Esse desenho de política educacional hoje já não encontra mais respaldo constitucional.

Por sua vez, ainda no art. 211, por meio da EC nº 59, de 2009, há um reposicionamento da União em relação à construção do regime de colaboração entre os entes federados, tendo em vista as alterações promovidas no parágrafo 4º desse artigo. A redação vigente até 2009 era a seguinte: “§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.” (BRASIL, 1988). Com a nova formulação, esse parágrafo ficou assim redigido: “§ 4º 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.” (BRASIL, 2009a).

Com a nova redação, a União é convocada a participar na construção do regime de colaboração, juntamente aos demais entes federados. Era uma grave lacuna no texto constitucional em vigor, até 2009. A ausência da União na articulação entre municípios, estados e Distrito Federal constituía – e, em boa medida, ainda constitui – um forte entrave para que o regime de colaboração entre os entes pudesse se definir. O caminho a percorrer nessa direção ainda é longo, pois o Brasil não possui sólidas experiências de desenvolvimento e organização articulada do Estado e das políticas públicas, em especial, no campo da educação. Predomina no País uma

significativa tradição no sentido de esse desenvolvimento orientar-se, principalmente, pelos grupos políticos locais e pelas forças que eles representam. A inserção da União na construção do regime de colaboração entre os entes da Federação passou a estar inscrita como obrigação básica dessa instância de governo, passo importante para superar essa tradição.

Além disso, a consolidação de um regime de colaboração que articule de modo efetivo a atuação dos governos federal, estadual, municipal e do Distrito Federal é requisito indispensável para que se realize o enfrentamento do desafio da universalização da educação pública para as crianças e jovens dos quatro aos 17 anos. A referência para essa consolidação deve ser a de uma educação de qualidade, democrática, com condições dignas de trabalho e funcionamento das instituições educativas, e isso se aplica, em especial, quando temos como horizonte a educação infantil em nosso país.

### **À guisa de conclusão**

As análises aqui empreendidas indicam que alguns avanços foram alcançados pela sociedade brasileira para delimitar com mais clareza e precisão as responsabilidades do Estado frente à educação básica. Ao mesmo tempo, informam que novos direitos foram inscritos no texto constitucional e na LDB, para ampliar o direito ao acesso à educação pública em todas as etapas da educação básica.

Começam a se delinear, de modo cada vez mais consistente, no âmbito do texto constitucional e do arcabouço normativo que define as diretrizes e bases da educação nacional, os contornos e exigências para que a sociedade brasileira avance na efetiva realização do direito à educação e de uma educação pública de qualidade; um direito que seja cada vez mais universal e para todos os brasileiros.

Entretanto, a materialização histórica dos direitos inscritos nos textos legais demanda que novos programas, projetos e ações expressem novas políticas para o campo educacional, de modo a assegurar que a realização de uma educação pública, de qualidade, democrática e igualitária consolide-se em nosso país. Essa demanda mostra-se ainda maior quando voltamos o olhar para a realidade da educação infantil, que está a exigir esforços crescentes por parte do Estado brasileiro, na perspectiva de assegurar as condições requeridas para o desenvolvimento de processos educativos de qualidade também nessa etapa da educação básica.

*Recebido em outubro de 2011 e aprovado em dezembro de 2011.*

## Notas

- 1 Alteração promovida a partir da Lei nº 12.014, de 6 de agosto de 2009.
- 2 Sobre esse posicionamento do CNE, ver Parecer CNE/CEB nº 6, de 2005, Resolução CNE/CEB nº 3, de 2005, Parecer CNE/CEB nº 18, de 2005, Parecer CNE/CEB nº 39, de 2006, Parecer CNE/CEB nº 41, de 2006, Parecer CNE/CEB nº 45, de 2006, Parecer CNE/CEB nº 7, de 2007, Parecer CNE/CEB nº 22, de 2009, Resolução CNE/CEB nº 1, de 2010 e Parecer CNE/CEB nº 7, de 2010.
- 3 A título de ilustração sobre essa diversidade de posicionamento, pode-se consultar a Deliberação CEE nº 73, de 2008, a Indicação nº 73, de 2008, o Parecer CEE nº 313, de 2008 e a Indicação nº 76, de 2008 do Conselho Estadual de Educação do Estado de São Paulo.
- 4 Alteração promovida a partir da Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006.

## Referências

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

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996a.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 set. 1996b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB nº 6, 8 de junho de 2005. Reexame do Parecer CNE/CEB 24/2004, que visa o estabelecimento de normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos de duração. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 jul. 2005a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CEB nº 3, de 3 de agosto de 2005. Define normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos de duração. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 ago. 2005b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB nº 18, de 15 de setembro de 2005. Orientações para a matrícula das crianças de 6 (seis) anos de idade no Ensino Fundamental obrigatório, em atendimento à Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005, que altera os arts. 6º, 32 e 87 da Lei nº 9.394/1996. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 out. 2005c.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 dez. 2006a.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.274, 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 fev. 2006b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB nº 39, de 8 de agosto de 2006. Consulta sobre situações relativas à matrícula de crianças de seis anos no Ensino Fundamental. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 jun. 2007a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB nº 41, de 9 de agosto de 2006. Consulta sobre interpretação correta das alterações promovidas na Lei nº 9.394/96 pelas recentes Leis nº 11.114/2005 e nº 11.274/2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 jun. 2007b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB nº 45, de 7 de dezembro de 2006. Consulta referente à interpretação da Lei Federal nº 11.274, de 6/2/2006, que amplia a duração do Ensino Fundamental para nove anos, e quanto à forma de trabalhar nas séries iniciais do Ensino Fundamental. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jul. 2007c.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB nº 7, de 19 de abril de 2007. Reexame do Parecer CNE/CEB nº 5/2007, que trata da consulta com base nas Leis nº 11.114/2005 e nº 11.274/2006, que se referem ao Ensino Fundamental de nove anos e à matrícula obrigatória de crianças de seis anos no Ensino Fundamental. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 jul. 2007d.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 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 desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 nov. 2009a.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.014, de 6 de agosto de 2009. Altera o art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com a finalidade de discriminar as categorias de trabalhadores que se devem considerar profissionais da educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 ago. 2009b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB nº 22, de 9 de dezembro de 2009. Diretrizes Operacionais para a implantação do Ensino Fundamental de 9 (nove) anos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jan. 2010a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CEB nº 1, de 14 de janeiro de 2010. Define Diretrizes Operacionais para a implantação do Ensino Fundamental de 9 (nove) anos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 jan. 2010b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB nº 7, de 14 de dezembro de 2010. Fixa Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 dez. 2010c.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. **As políticas educacionais entre o FUNDEF e o FUNDEB**. Disponível em: <[www.anpae.org.br/congressos\\_antigos/simposio2009/311.pdf](http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/311.pdf)>. Acesso em: 30 jul. 2009.

SÃO PAULO (Estado). Conselho Estadual de Educação. Deliberação CEE nº 73, de 2 de abril de 2008. Regulamenta a implantação do Ensino Fundamental de 9 Anos, no âmbito do Sistema Estadual de Ensino, conforme o disposto na Emenda Constitucional nº 53 e na Lei nº 9.394/96, com as alterações procedidas pela Lei nº 11.274/06. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 3 abr. 2008a.

\_\_\_\_\_. Conselho Estadual de Educação. Indicação nº 73, de 2 de abril de 2008. Diretrizes e orientações sobre o Ensino Fundamental de 9 Anos diante da Lei Federal nº 11.494/07, sobre o Fundeb. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 3 abr. 2008b.

\_\_\_\_\_. Conselho Estadual de Educação. Parecer CEE nº 313, de 4 de junho de 2008. Duração do ensino fundamental – Ampliação do ensino obrigatório. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 5 jun. 2008c.

\_\_\_\_\_. Conselho Estadual de Educação. Indicação nº 76, de 1 de outubro de 2008. Implantação do Ensino Fundamental de 9 anos no Sistema de Ensino do Estado de São Paulo. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 2 out. 2008d.

## Brazilian Legislation and Changes in Early Childhood Education

**ABSTRACT:** This paper analyzes certain changes in the Federal Constitution and the Law of Guidelines and Bases for National Education (LDB), in order to understand the challenges and gain a perspective on the right to early childhood education. At this educational phase, the consolidation of the right to a quality democratic education, with a guarantee of decent work conditions in educational institutions, creates new political demands for the Brazilian State. The changes promoted by Constitutional Amendments 53 (2006) and 59 (2009), and modifications introduced by the LDB are analyzed.

*Keywords:* Early childhood education. Educational policy. Educational legislation.

## La législation brésilienne et les changements dans l'éducation infantile

**RÉSUMÉ:** L'article cherche à analyser certaines altérations dans la Constitution Fédérale et dans la Loi d'orientations et de Fondements de l'Éducation Nationale (LDB) afin d'appréhender les défis et les perspectives du droit à l'éducation infantile. A cette étape de l'éducation, la consolidation du droit à l'éducation de qualité, démocratique, avec la garantie de conditions de travail dignes dans les institutions éducatives appelle de nouvelles politiques de la part de l'État Brésilien. Sont analysés les changements promus par les amendements constitutionnels n° 53, n° 2006 et n° 59, en plus des modifications introduites dans la LDB.

*Mots-clés:* Éducation infantile. Politique éducationnelle. Législation de l'enseignement.

## La legislación brasileña y los cambios en la educación infantil

**RESUMEN:** El artículo busca analizar algunas alteraciones en la Constitución Federal y en la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB), para alcanzar desafíos y perspectivas del derecho a la educación infantil. En esa etapa de la educación, la consolidación del derecho a la educación de calidad democrática, con la garantía de condiciones dignas de trabajo en las instituciones educativas, demanda nuevas políticas por parte del Estado brasileño. Se analizan los cambios promovidos por las enmiendas constitucionales n°s 53, 2006 y 59, 2009, además de modificaciones introducidas en la LDB.

*Palabras clave:* Educación infantil. Política educacional. Legislación de la enseñanza.