



EDUCAÇÃO INFANTIL APÓS 20 ANOS DA LDB: AVANÇOS E DESAFIOS

Rosânia Campos¹

RESUMO

O presente texto procura refletir sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB N.9.394/96), de modo específico, analisar a Educação Infantil após 20 anos de vigência da citada lei. Nesse sentido, abordará o contexto nacional no qual a lei foi promulgada, as modificações que nesse período repercutiram diretamente na Educação Infantil, de modo especial, no que se refere a acesso, e os desafios atuais para efetivação do direito das crianças e de suas famílias, evidenciando que ainda temos muito que avançar na execução das políticas públicas para a Educação Infantil.

Palavras-chave: Educação Infantil. Política para Educação Infantil. LDB.

CHILD EDUCATION AFTER 20 YEARS OF LDB: ADVANCES AND CHALLENGES

ABSTRACT

The present text seeks to reflect on the Law of Guidelines and Bases of National Education (LDB N.9.394 / 96), specifically to analyze child education after 20 years of validity of the law previously mentioned. In this sense, we approach the national context, in which the law was enacted, the changes that directly affected children's education in that period, especially regarding to the access, and the current challenges to make children's and their families rights come true. It highlights that we still have a long way to run in the implementation of public policies for child education.

Keywords: Child Education. Child Education Policy. LDB.

EDUCACIÓN INFANTIL DESPUÉS DE 20 AÑOS DE LA LDB: AVANCES Y DESAFÍOS

RESUMEN

El presente texto procura reflexionar sobre la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB N.9.394/96), y de manera específica, analizar la Educación Infantil después de 20 años de su vigencia. Por lo tanto, abordará el contexto nacional en lo cual la ley fue promulgada, los cambios que, en ese período repercutieron directamente en la Educación Infantil, en especial, lo que se refiere a acceso, y los desafíos actuales para que se efectúe el derecho de los niños y de sus familias, evidenciando que aún tenemos mucho que avanzar en la ejecución de las políticas públicas para la Educación Infantil.

Palabras clave: Educación Infantil. Política para Educación Infantil. LDB.

¹ Doutorado em Educação pela Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil (2008), Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação - PPGE da Universidade da Região de Joinville/ UNIVLLE, Coordenadora do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas e Práticas Educativas para Educação e Infância – GPEI. E-mail: <zana.c2001@gmail.com>.



Introdução

O processo de promulgação da lei N.9.394 de 1996, a qual definiu as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que orientam os princípios da educação nacional, foi moroso e marcado por inúmeras disputas. De modo geral, é possível identificar que as disputas decorriam de dois blocos: sociedade civil e poder legislativo/executivo², de forma que havia mais dois projetos em disputas, além do texto sistematizado pelo então senador Darcy Ribeiro, sociólogo de formação e fundador da Universidade de Brasília.

Ao todo foram oito anos de debate e disputas, nos quais várias emendas foram propostas ao projeto. Importante lembrar que esse momento histórico, no Brasil, é marcado pela abertura política e pelas conquistas sociais garantidas na Constituição de 1988. De acordo com Vieira (2001), isto correspondeu a um momento ímpar, haja vista que em nenhum outro momento a política social nacional encontrou maior acolhimento do que na Constituição de 1988. No entanto, no momento em que avançávamos nas conquistas dos direitos sociais, na participação democrática, o país sofreu o impacto das estratégias do capital para a superação de sua crise, e as políticas neoliberais, a reestrutura produtiva e o processo de globalização, já em curso em outros países, é iniciado no Brasil (PERONI, 2011).

Nesse processo, a Educação Infantil foi reconhecida como compondo a Educação Básica, fato muito comemorado por pesquisadores/as e profissionais da educação. Entretanto, é possível afirmar que esse reconhecimento garantiu efetivos avanços na consolidação do direito à educação? Como procuraremos discutir no texto, parece que, ainda que seja possível observar avanços, a educação e o direito à educação, como os direitos sociais no Brasil, continuam em disputa (KRUPPA, 2017).

A partir dessas considerações, o presente texto é composto de três seções; na primeira é realizada uma discussão sobre a conjuntura nacional na época da promulgação da LDB. Na segunda seção, o objetivo é discutir o que essa lei alterou na Educação Infantil, não apenas no contexto de sua implementação, mas ao longo destes vinte anos, após as várias emendas e modificações. A terceira seção procura refletir, a partir dos aspectos discutidos nas seções anteriores, as possíveis indicações para a Educação Infantil, na conjuntura atual.

² Essas disputas foram explicitadas, sobretudo, pelas discussões e debates travados entre Darcy Ribeiro, representante do projeto do governo com premissas neoliberais; e Florestan Fernandes, que defendia o projeto que contemplava a proposta do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública.

LDB: os desafios, os acordos e opção governamental de 1996 - projetos em disputas

No campo da Educação Infantil, já é consenso que a LDB N° 9.394 de 1996 repercutiu em uma importante conquista, haja vista o reconhecimento deste nível de ensino como etapa da Educação Básica. No entanto, para além desse aspecto, é fundamental compreender como esse processo ocorreu. Dessa forma, faz-se necessário lembrar que o texto final aprovado resultou, como já mencionado, de um longo embate entre a sociedade civil e o poder legislativo/executivo. Assim, de um lado havia a sociedade civil e suas lutas pela consolidação da democracia e a busca em construir um Estado de direitos; por outro havia, de modo especial, o executivo com forte adesão ao projeto neoliberal que, dentre outros aspectos, indicava uma minimização da participação do Estado no que se refere a políticas sociais.

Esse processo foi complexo e marcado por diferentes acordos e desconsideração de proposições advindas da sociedade civil, seguindo, desse modo, o modelo histórico das transformações no país. Em outras palavras, um processo de *revolução passiva*, de acordo com Gramsci, a qual implica sempre em dois momentos: a) restauração no sentido de ser uma possibilidade de transformação efetiva e radical, isto é, de baixo para cima, o que pode ser verificado no processo de discussão realizado pela sociedade civil, suas reivindicações e projeto educacional proposto; b) momento da renovação, que compreende o momento em que muitas demandas populares são assimiladas e postas em práticas pelas velhas camadas dominantes, como fica evidente no texto final da LDB aprovado (COUTINHO, 2007).

Seguindo essa perspectiva, é importante destacar que o período de discussão da LDB (1988 – 1996) foi aquele em que assumiram o governo federal os primeiros representantes civis³, os quais defendiam o modelo neoliberal. Foi nesse período também que, em 1995, ocorreu a Reforma do Estado, capitaneada por Bresser-Pereira⁴, no governo de

³ Fundamental lembrar que: “Na transição para a democracia, com a derrota da campanha das diretas e a eleição do primeiro presidente civil pelo Colégio Eleitoral, um grupo de políticos se distanciou do candidato da ditadura – Paulo Maluf – e aderiu ao da oposição – Tancredo Neves –, reivindicando-se como “liberais” e aliando-se ao MDB. Transitaram assim da ditadura à democracia e, pelas circunstâncias que conhecemos, Sarney passou, em semana, de presidente do partido da ditadura – Arena – e chefe da campanha contra as Diretas a primeiro presidente civil do Brasil, depois da ditadura militar” (SADER, 2017 s/p).

⁴ A partir dessa reforma, o Estado é definido a partir de quatro esferas, sendo elas: a) Núcleo Estratégico, que corresponde ao governo, em sentido lato; b) Atividades Exclusivas, que abrangem os serviços que só o Estado pode realizar como, por exemplo, a cobrança e fiscalização dos impostos; c) serviços não exclusivos, que correspondem a setores que o Estado atua juntamente com outras organizações estatais, públicas não estatais

Fernando Henrique Cardoso, as quais repercutiram no campo da educação. Segundo Oliveira (2004), implicaram diretamente mudanças na composição, na estrutura e na gestão das redes públicas de ensino, também nas relações entre Estado e sociedade civil. Desse modo, é possível pensar que o avanço do neoliberalismo gerou enorme descompasso entre o processo de abertura democrática em que vivíamos e as indicações advindas do processo de reestruturação produtiva e de globalização. Isto indicava urgência de reformar o Estado, considerado o grande responsável pela crise fiscal. Dessa forma, a saída indicada pelos neoliberais era a redefinição do papel do Estado.

Assim, frente à tarefa de definir nomenclatura para a organização educacional, explicitar conceitos e prescrições definidas, na Constituição de 1988, como direito público subjetivo, gestão democrática, conteúdos mínimos, e atender aos interesses do capital, os projetos para educação nacional eram debatidos. Embora a LDB 9.394 de 1996 tenha incorporado algumas reivindicações populares, a mesma foi forjada e aprovada em maior consonância com as diretrizes neoliberais.

Ainda nesse período de elaboração e definição da LDB, Lei nº 9.394/96, e pela instituição de outros modos de regulação, nem sempre dotados de caráter mandatários, foi sendo delineada uma Política Nacional para a Educação Infantil. De modo similar ao movimento observado no processo de elaboração da LDB, o de elaboração e implementação da Política Nacional para Educação Infantil também foi caracterizado por contradições. Elas expressaram-se nos avanços e na preservação de elementos conservadores provenientes de décadas passadas como, por exemplo, a indicação para o provimento desse atendimento via esfera não formal, a ausência de financiamento específico e a ênfase na educação de 4 a 6 anos, entre outros aspectos. Estes elementos, conforme observaremos adiante, também se fazem presente no documento final da LDB.

Também é no período de discussão da LDB que o Plano Decenal de Educação, expressão dos compromissos assumidos pelo Brasil na Conferência Mundial de Educação para Todos, é formulado. Plano no qual a Educação Infantil figura, mas a focalização do Estado é para o Ensino Fundamental. Desse modo, a *Década da Educação* é caracterizada pela secundarização da Educação Infantil. Contudo, a exemplo das disputas que marcaram a LDB,

e privadas, [aqui entraria educação]; e d) produção de bens e serviços para o mercado, voltado para as atividades econômicas que geram lucros e que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, o setor de infraestrutura (BRASIL, 1995).

este também foi um processo contraditório, marcado por tensões das forças políticas em presença, fato que se manifestou nas várias instâncias em que os documentos de política para a Educação Infantil foram produzidos⁵.

Ainda que não seja objetivo deste artigo empreender análises sobre os documentos produzidos nesse período, consideramos fundamentais algumas ponderações em relação ao Plano Decenal. Seguindo essa respectiva, é necessário considerar que o Plano Decenal de Educação Para Todos (BRASIL, 1993) resultou do compromisso assumido pelo Brasil na Conferência Mundial de Educação Para Todos em Jomtien, em 1990. Como signatário dessa conferência, o Brasil precisava definir metas próprias para atingir as metas estipuladas pelo Plano de Ação da Conferência Mundial de Educação Para Todos. Desse modo, o Plano Decenal procurava atender exigências internacionais, e pensar um projeto de educação a partir da lógica do Estado neoliberal, projeto defendido pelo governo federal da época.

O documento do Plano Decenal inicia afirmando que é um plano para toda Educação Básica. Entretanto, suas indicações e metas evidenciam a focalização no Ensino Fundamental. Essa ênfase no Ensino Fundamental é justificada pelo preceito constitucional “que determina eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental nos próximos dez anos” (BRASIL, 1993, p. 14). Além desta justificativa, no documento do Plano Decenal, é destacado que sua função é responder os “anseios nacionais e os *compromissos internacionais* por qualidade, equidade e eficiência na educação” (BRASIL, 1993, grifos nossos).

É nesse cenário que as discussões referentes à LDB eram realizadas, e a Educação Infantil como política pública educacional era delineada. Essa discussão será o tema da nossa próxima seção.

Educação Infantil e LDB: quais foram os avanços?

Procuramos, de modo sucinto, apresentar anteriormente que a LDB foi gestada no âmbito da reforma do Estado, no processo de avanços de políticas neoliberais e de uma opção governamental de focalizar o ensino fundamental. Além desses aspectos, o projeto aprovado

⁵ Embora seja importante uma análise dos documentos produzidos nessa década para a Educação Infantil, tendo em vista o objetivo do texto, não iremos tecer essas análises. Para aprofundar essa discussão indicamos Campos (2008).

foi realizado, também, em consonância com o Plano Decenal de Educação (1993). Nesse contexto, uma Política Nacional para a Educação Infantil estava em discussão.

A necessidade de definir uma Política Nacional para a Educação Infantil atendia antiga reivindicações de pesquisadores, professores e sociedade em geral. No entanto, pensar essa política na conjuntura da época implica em severas limitações, e a exemplo do processo da LDB, esse também foi um processo que se configurou por diferentes disputas, ao mesmo tempo em que era induzido pelas opções e definições do Estado. Nessa perspectiva, é relevante evidenciar qual a concepção de Educação Infantil presente no Plano Decenal, haja vista que essas concepções também constituíram a Política Nacional para Educação Infantil e a própria LDB.

Assim, no Plano Decenal de Educação, a Educação Infantil era concebida, em suas metas globais, com a função de

Criar oportunidades de educação infantil para cerca de 3,2 milhões de crianças do segmento social mais pobre; proporcionar atenção integral a crianças e adolescentes, sendo que 1,2 milhão através do Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (PRONAICA) 86, em áreas urbanas periféricas (BRASIL, 1993, p. 42, grifos nossos).

Esta concepção – da Educação Infantil como oportunidade e não como direito, o foco em áreas urbanas periféricas e voltada para as populações pobres, fica reafirmada, também, nos *Objetivos gerais de desenvolvimento da educação básica*, nos quais a Educação Infantil aparece no objetivo 3, que recomendava “atenção integral à criança e ao adolescente, especialmente nas áreas de concentração de pobreza e fortalecendo as redes de educação infantil” (BRASIL, 1993, p. 39, grifos nossos) e no 4, onde se recomenda o *uso de equipamentos e recursos já existentes e mobilização de ações com a “sociedade civil”* para concretização de ações “relativas à pedagogia da atenção integral” (BRASIL, 1993, p.39, grifos nossos).

No ano seguinte à promulgação do Plano Decenal de Educação, é realizado o I Simpósio Nacional de Educação Infantil, em Brasília, em 1994, que procurava definir as diretrizes para uma política nacional. A partir desse simpósio foi escrito um documento base da política, o qual ficou evidente, a exemplo da LDB, como aquilo que seria um avanço na consolidação do direito à Educação Infantil, foi constrangido por elementos conservadores, revelando os nexos com o Plano Decenal e o próprio processo de Reforma do Estado.

Todavia, algo importante foi realçado no Documento-base da Política Nacional de Educação Infantil (1994): nele se reconhece a existência de um *descompasso* entre os avanços jurídicos, resultantes das mobilizações sociais, e as condições concretas existentes para sua implementação: “o patamar jurídico e a prática no campo das políticas sociais e, especificamente, educacionais, existe uma grande distância, que deve ser vencida no menor tempo possível” (BRASIL, 1994, p. 10). Ainda de acordo com esse documento, não há mais controvérsia sobre a importância da Educação Infantil, tanto para a criança quanto para a sociedade, sendo esse um reconhecimento mundial já alcançando, também no Brasil, significativa expressão.

Entretanto, ainda de acordo com o documento, o modelo de expansão adotado para esse nível educacional nas décadas anteriores, marcadamente pela restrição de investimentos financeiros e técnicos, resultou em atendimentos precarizados, em especial na modalidade creche.

Ao analisar a LDB Nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996), é possível observar algumas preposições indicadas no documento base da Política nacional para Educação Infantil como, por exemplo, o reconhecimento legal do direito das crianças pequenas à educação, bem como a própria definição da função da Educação Infantil que é muito diferente daquela definida no Plano Decenal. Ademais, também como já discutido, define a Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica, inserindo em definitivo a creche e a pré-escola na esfera educativa. Desde então, a EDUCAÇÃO Infantil passa a ser definida pelos Conselhos Municipais de Educação e subordinada às diretrizes nacionais. Esta definição, segundo Rosemberg (2003), teve impactos notáveis na Educação infantil e obrigou os municípios a realizarem a integração das creches e pré-escolas aos sistemas municipais de ensino. Esta tarefa não foi nada fácil, posto que atualizava o acirramento de antigas tensões entre os setores do bem-estar social e da educação.

Não obstante, se por um lado a LDB trouxe importante contribuição ao reconhecer creches e pré-escolas como instituições educacionais, por outro, ao definir quem deve oferecer esse atendimento, oportuniza a entrada de diferentes agentes para ofertar esse atendimento, em uma clara aproximação com as indicações presentes no Plano Decenal. Desse modo, no título V, Dos níveis e das Modalidades de Educação e Ensino, Seção II, Da Educação Infantil, Art. 30, afirma:

- I. creches, ou *entidades equivalentes*, para crianças de até três anos de idade;
- II. pré-escolas, para as crianças de quatro a seis anos de idade (BRASIL, 1996, grifos nossos).

Tal definição reafirma, assim, a possibilidade do atendimento para as crianças de até três anos nas históricas perspectivas dos *atendimentos alternativos*, gerando novas tensões na área e delatando que ainda persiste, de modo sutil, um duplo atendimento para essa etapa. De acordo com Rosemberg (2003, p. 36),

A Lei brasileira vive, então, momento complexo após a promulgação da LDB: de um lado, a busca de regulamentação dos serviços existentes sob a responsabilidade do setor da educação; de outro, a tentativa de re-introdução de antiga concepção de atendimento à criança pequena que reanima modelos assistencialistas já conhecidos da área (tais como creches filantrópicas, creches domiciliares, etc.).

Para além desse aspecto, outra contradição observada no documento da LDB é referente ao fato de que, embora ela tenha reconhecido a equivalência entre creches e pré-escolas, indicando, inclusive, que essa distinção deriva exclusivamente da idade correspondente em cada etapa, de igual modo, outra conquista foi a exigência de formação profissional para atuar nessa etapa. Contudo, a LDB não consolida essas indicações, uma vez que não é clara em relação ao financiamento da Educação Infantil.

Com isso, ainda que a LDB indique o provimento dessa etapa como responsabilidade dos municípios, e defina o regime de colaboração, isso não é suficiente, “porque o federalismo educacional brasileiro carece de normas de cooperação, que deveriam ser uma espécie de coluna vertebral para sustentar este tipo ímpar de organização educacional” (MARQUES, 2017, p. 365).

Essa situação é agravada quando a LDB, em seu Título IV, Da Organização da Educação Nacional, Art. 11, inciso, V define que os municípios devem

Oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, *com prioridade*, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1996, sem grifos no original).

Essa definição repercutiu posteriormente à aprovação da Emenda Constitucional nº 14, que instituiu o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Fundamental e de Valorização do Magistério), excluindo da divisão de recursos a Educação Infantil e o Ensino Médio. Segundo alguns estudos, essa medida implicou perdas de vagas nesse nível educacional (UNDIME, 1999; Ação Educativa, 1998). Dessa forma, o descompasso indicado na Política para Educação Infantil (1994) persistiu, e ousamos afirmar que, mesmo após a promulgação da LDB, foi ampliado. De acordo com Cury (2016, s/p),

a lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), para efeito de políticas educacionais do ensino fundamental, em matéria de financiamento, teve um impacto tão grande ou maior do que a própria LDB. Afinal, ela tange ao mesmo tempo o pacto federativo e o sistema de financiamento do ensino obrigatório pela subvinculação e controle dos recursos destinados à educação.

A questão de financiamento ainda continua sendo pauta de inúmeras discussões. Entretanto, em relação ao fundo citado acima, após pressões e discussões, sobretudo advindas da sociedade civil e da pressão para ampliação da Educação Infantil, foi revogado e, no seu lugar, instituiu-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), via a Lei Nº 11.494, de 2007 BRASIL, 2007). Este fundo, diferentemente do Fundef, incluía toda a Educação Básica, mas a inclusão da etapa creche ocorreu após árdua luta travada pela sociedade civil, deflagrando, inclusive, um movimento que ficou conhecido como *Fraldas Pintadas*.

Como é possível observar, as conquistas para a Educação Infantil foram sempre marcadas por muita luta. Atualmente, após 20 anos da promulgação da LDB, no período que corresponde até 2015, esta lei, apesar de ter sido aprovada sem vetos, sofreu várias modificações no transcorrer desses anos, totalizando 39 alterações, segundo Saviani (2016). De acordo com Cury (2016, s.p.), foram

40 alterações sob a forma de leis no corpo legal da lei então sancionada. Foram 178 mudanças, inclusive com alterações das alterações. Se tomarmos o conjunto das modificações processadas pelas 40 leis mais os 47 decretos regulamentadores, teremos uma soma de 225 alterações.

Dentre essas alterações, entendemos um grande impacto na Educação Infantil, a lei 11.114, de 16 de maio de 2005 (BRASIL, 2005), que tornou obrigatória a matrícula no Ensino Fundamental aos seis anos de idade, alterando, dessa forma, os artigos 6º, 32º e 87º da LDB. O projeto dessa lei previa, também, alterar o Inciso II do Art. 30, que previa a modificação na

redação de *oferta de pré-escola para as crianças de quatro a seis anos de idade, para crianças de quatro e cinco anos de idade*. Contudo, esse dispositivo foi vetado, tendo em vista que essa alteração implicaria alterações na Constituição (SAVIANI, 2016). O inciso I do § 3º do Art. 87 também teve alterações, que ajustaram sua redação e acrescentaram três alíneas, revogadas posteriormente por outra lei que consideramos emblemática para Educação Infantil, qual seja, a Lei Nº 11.274, de 06 de fevereiro de 2006 (BRASIL, 2006).

A Lei Nº 11.274, de 06 de fevereiro de 2006, modificou a LDB instituindo o Ensino Fundamental de nove anos, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade, ajustando a redação dos artigos 32 e 87. Ainda que as modificações nos artigos 29 e 30, referentes à Educação Infantil, tenham sido vetados, esses vetos decorreram apenas por questões formais. Na prática, essa modificação, muito criticada por pesquisadores e professores da Educação Infantil, antecipou a entrada das crianças no Ensino Fundamental, e passados onze anos de sua promulgação, não foram observadas grandes modificações no aproveitamento escolar das crianças, justificativa utilizada por alguns defensores dessa lei.

De modo específico, ao se retirar um ano da Educação Infantil, poder-se-ia esperar uma ampliação significativa no número de matrículas; no entanto, isso não se comprovou. Segundo o Censo Escolar (BRASIL, 2016), em 2015, na Educação Infantil foram totalizadas 7.972.230 matrículas, destas, 38,2% (3.049.072) referiam-se à creche (0- 3 anos); e 61,7% (4.923.148) à pré-escola (4 - 5 anos). Embora os números possam parecer grandiosos, ainda de acordo com o INEP, o Brasil atendeu, em 2016, apenas 25,6% das crianças em idade de 0 a 3 anos: metade da meta definida no Plano Nacional de Educação Lei Nº 13.005/2014⁶ (BRASIL, 2014). Para que esta meta seja atingida, implicará em uma ampliação das atuais 3,2 milhões de matrículas para aproximadamente 6 milhões até 2024 (BRASIL, 2017).

Esse cenário é muito diferente, quando analisamos as matrículas na pré-escola. Entretanto, importante considerar que, historicamente, sempre houve discrepância no atendimento entre as etapas da Educação Infantil. Assim, atualmente, no Brasil, 84,3% das crianças na faixa etária entre 4 e 5 anos estão matriculadas. Esse percentual, quando analisado considerando as idades em separado, evidencia a não equidade na distribuição das vagas e indica que a estratégia dos municípios continua sendo de priorizar os anos mais próximos do

⁶ Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

Ensino Fundamental. Dessa forma, temos, na idade de 4 anos, uma taxa de matrículas correspondente a 77,3%; já para na idade de 5 anos, 91,4% estão frequentando a pré-escola (BRASIL, 2017).

Conforme é possível notar, as alterações realizadas e que repercutiram diretamente na Educação Infantil não foram suficientes para eliminar históricas diferenças, nem para ampliar, de modo significativo, a matrícula na etapa creche. Porém, além dessas alterações, a Lei N° 12.796, de 04 de abril de 2013, trouxe um número maior de alterações na LDB e nos aspectos que reverberaram diretamente na Educação Infantil. Essas alterações resultaram na emergência de antigas discussões na área da Educação Infantil como, por exemplo, as discussões e embates em relação à escolarização, nos moldes do ensino fundamental, na educação infantil. Essa lei responsável pela ampliação do ensino obrigatório no país, que passa a ser dos quatros aos dezessetes anos.

Além desse aspecto, a obrigatoriedade da matrícula a partir dos quatros anos originou novos problemas, para crianças e suas famílias. Isto porque, dentre as estratégias utilizadas pelos municípios para se adequarem à lei N° 12.796/2012, está a parcialização do atendimento. Outro dado que chama atenção é que, de acordo com INEP (BRASIL, 2016a), ao observamos mais atentamente os números de matrícula na etapa creche, a ampliação de vagas implicou na expansão da participação das instituições privadas. Em termos absolutos, considerando o período de 2010 – 2016, temos o seguinte cenário:

Quadro1 - Evolução de matrículas em Creches – Esfera nacional

	2010	2016	Aumento no período
Creche pública	710.917	1.151.815	440.898
Creche privada	1.353.736	2.081.924	728.188

Fonte: Brasil (2016).

Além desse aspecto, é interessante observar que, em um período de seis anos, incluso nele a obrigatoriedade da matrícula aos quatros anos, o país não conseguiu criar nem 500.000 novas matrículas. Logo, se considerarmos a necessidade indicada pelos estudos do INEP (BRASIL, 2016a), da necessidade de 6 milhões de novas matrículas até 2024, parece que é uma meta já fadada ao fracasso, caso não haja realmente um grande investimento em políticas sociais para essa etapa educativa.

Ainda em relação à ampliação de matrículas na iniciativa privada, é perceptível que o aumento de matrículas nessas instituições praticamente foi o dobro das ofertadas nas instituições públicas. Isto tanto evidencia o fato de que, no Brasil, os percentis mais altos da população possuem seus filhos e filhas em creches, quando também podem indicar, conforme observamos em pesquisas anteriores (CAMPOS, 2015; CAMPOS *et al.*, 2016), a ampliação da estratégia de conveniamento realizada pelas secretarias de educação municipal com instituições filantrópicas, confessionais, organizações não governamentais e instituições privadas.

Em síntese, passados vinte anos de promulgação da LDB, de modo especial para a Educação Infantil, não é possível afirmar que houve um avanço pleno. De acordo com Kruppa (2017, s/n),

sim, a LDB de 1996 representa um avanço. Mas ela representa um avanço pleno? Não. Por que? Porque a educação e o direito à educação, como os direitos sociais no Brasil, estão todos em disputa. E esta é uma disputa na qual estarão sempre em jogo os próprios termos desta lei fundamental.

Considerações finais

A promulgação da LDB 9.394 de 1996, bem como as sucessivas alterações na lei, tiveram significativas repercussões na Educação Infantil. Porém, conforme procuramos discutir ao longo do texto, não é possível afirmar que essas repercussões resultaram em avanços plenos e efetivação dessa etapa educativa como direito subjetivo. Antes, alterações como a Lei Nº 12.796/2012, promoveram a adoção de estratégias que, no contexto atual, apesar de serem anunciadas como democratização do acesso - vide a parcialização do atendimento, que resulta em ampliação das vagas - recolocam à área desafios, não inéditos, mas que assumem novos contornos, de modo especial após o golpe jurídico-parlamentar que anuncia grande retrocessos em vários setores, sobretudo educação.

Nesse sentido, é urgente compreender a ofensiva conservadora e a retomada, com maior ênfase, dos princípios neoliberais, de modo especial, na educação, a partir de um duplo componente (SAVIANI, 2016). Assim, faz-se importante compreender que a atual fase do capitalismo apresenta uma crise no seu processo de acumulação, a classe dominante, “não podendo se impor racionalmente, precisa recorrer a mecanismos de coerção no plano da

sociedade política combinados com iniciativas de persuasão no plano da sociedade civil” (SAVIANI, 2016, p. 391). Nesse processo, o campo educativo sofre diferentes investidas, transformando a educação em mercadoria e objeto de doutrinação.

Outro componente, ainda segundo Saviani (2016), diz respeito à própria formação da sociedade brasileira,

marcada pela resistência de sua classe dominante em incorporar os de baixo, no dizer de Florestan Fernandes, ou classes subalternas, na expressão gramsciana, na vida política, tramando golpes sempre que presente o risco da participação das massas nas decisões políticas (SAVIANI, 2017, p. 391).

Em outras palavras, a obrigatoriedade da matrícula aos quatro anos e a necessidade de ampliar as vagas na creche não podem ser discutidas isolados do contexto definido acima. Isto significa que, ao analisar a LDB e as modificações realizadas no seu texto ao longo dos anos, e observarmos o que isso implicou no funcionamento e na estruturação da Educação Infantil, é importante não perder de vista que as alterações legais e suas repercussões neste nível de ensino precisam ser compreendidas, considerando a atual conjunta, conforme indicado por Saviani (2016; 2017).

Desse modo, conseguimos perceber que, efetivamente, foram poucos os avanços na Educação Infantil. Além disso, muitos avanços parecem que não foram devidamente consolidados como, por exemplo, o fato de muitos municípios deixarem de atender em período integral não foi compreendido como um não cumprimento legal, posto que, na LDB, não figura a educação em tempo integral como a forma de atendimento que deva ser seguida.

De modo similar, a indicação legal de que a etapa creche poderia ser atendida em creches e entidades equivalentes, oportunizou a ampliação dos convênios com instituições comunitárias, filantrópicas, domiciliares e confessionais, o que pode reforçar antigas relações de clientelismo, padrão na constituição da sociedade nacional, a qual acaba por conformar os beneficiados em sujeitos de gratidão (CAMPOS, 2008). Dessa forma, o reconhecimento da educação infantil como direito das famílias e das crianças acaba sendo secundarizado.

Além desses aspectos, de modo especial, a obrigatoriedade da matrícula aos quatro anos corroborou com a histórica segmentação entre creche pré-escola. De modo similar, a obrigatoriedade com seus critérios aproximou muito a pré-escola do Ensino

Fundamental, recolando no debate antigos fantasmas, como a lógica do Ensino Fundamental como inspiração e modelo para organização e funcionamento do cotidiano da pré-escola.

Por fim, ainda que não seja possível desconsiderar as contribuições da LDB para a Educação Infantil, também não é possível afirmar que sua promulgação garantiu a efetivação da Educação Infantil como promulgado na Constituição, isto é, como direito subjetivo de todas as crianças e suas famílias. Entretanto, apesar desses fatores, faz-se fundamental lembrar que a LDB foi a tentativa, sem muito sucesso, é fato, de construir um sistema nacional de educação, ao mesmo tempo em que foi uma proposta interessante, que definiu o posicionamento da União como coordenadora da política nacional, e articuladora dos diferentes níveis e sistemas de ensino (MARQUES, 2016).

Referências

BRASIL. **Plano decenal de educação para todos**. Brasília: MEC, 1993 - versão acrescida.

Disponível: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002599.pdf>

_____. **ANAIS** do Simpósio Nacional de Educação Infantil. Brasília: MEC/SEF/DEP/COEDI, 1994.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, novembro, 1995.

_____. **LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação: Lei N.9.394/96**. 2ed. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

_____. **Lei 11.114 de 16 de maio de 2005**. Altera os arts. 6o, 30, 32 e 87 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/l11114.htm

_____. **Lei 11.274 de 06 de fevereiro de 2006**. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispendo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/l11274.htm

_____. **LEI Nº 11.494, DE 20 DE JUNHO DE 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Brasília, 2007.

_____. **Lei 13.005 de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar 2016 a**. Notas Estatísticas. INEP/MEC. Brasília, fev.2016. Disponível: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/apresentacao/2017/apresentacao_censo_escolar_da_educacao_basica_%202016.pdf

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar da Educação Básica 2016b**. Notas Estatísticas. INEP/MEC. Brasília, fev.2016. Disponível: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/notas_estatisticas/2017/notas_estatisticas_censo_escolar_da_educacao_basica_2016.pdf.

CAMPOS, Rosânia. **Educação infantil e organismos internacionais**: uma análise dos projetos em curso na América Latina e suas repercussões no contexto nacional. 2008. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

_____. **As políticas de expansão da educação infantil a partir da Lei Nº 12.796/13: análise das propostas para crianças de 0 a 3 anos**. Relatório de Pós-doutoramento. UFRGS/ CNPQ, 2015.

CAMPOS, Rosânia. CAMPOS, Roselane Fátima. FRASSETO, Dulcelina da Luz Pinheiro. TRENTINI, Julcimara. LUDVING, Daina. NEVES, Leonardo Longen. **As políticas de expansão da educação infantil a partir da Lei Nº 12.796/13: análise das propostas de atendimento para crianças de 0 a 3 anos nas 10 maiores cidades do Estado de Santa Catarina**. Relatório de pesquisa CNPQ. Universidade da Região de Joinville. UNIVILLE, 2016.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. 3ª edição. Revisada e ampliada. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional completa 20 anos. In: **Revista PUCMinas**. N.14. 2º Semestre, 2016. Disponível em: <<http://www.revista.pucminas.br/materia/avancos-e-desafios-da-ldb/>>. Acesso em: abril de 2017.

KRUPPA, Sônia. Após 20 anos, LDB não trouxe avanço pleno para educação no Brasil. In: **Jornal da USP**. 31/01/2017. Disponível em: <<http://jornal.usp.br/atualidades/apos-20-anos-ldb-nao-trouxe-avanco-pleno-para-educacao-no-brasil/>>. Acesso em: abril de 2017

MARQUES, Binho. Entrevista concedida ao comitê editorial da Revista Retratos da Escola. In: **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v.10, n. 19. Jul /dez. 2016. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: abril de 2017

OLIVEIRA, Dalila. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. *Educ. Soc. Campinas*, v. 25, n. 89, set/dez, 2004, p. 1127 – 1144. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v25n89/22614> . Acesso em: janeiro de 2007.

PERONI, Vera M. V. Mudanças no papel do Estado e políticas públicas de educação: notas sobre a relação público/privado. IN PERONI, Vera e ROSSI, Alexandre José (orgs.) **Políticas educacionais em tempos de redefinição no papel do Estado: implicações para a democratização da educação**. Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRGS, Gráfica e editora UFPEL, 2011.

ROSEMBERG, Fúlvia. Panorama da educação infantil brasileira contemporânea. In: **ANAIS Simpósio Educação Infantil: construindo o presente**. Brasília: UNESCO Brasil, 2003.

SADER, Emir. O assalto do Estado brasileiro pela Lumpenpolítica. In: **Brasil 247**. 10 de Fevereiro de 2017. Disponível em: <http://www.brasil247.com/pt/blog/emirsader/279832/O-assalto-do-Estado-brasileiro-pela-Lumpenpol%C3%ADtica.htm>>. Acesso em: abril de 2017.

SAVIANI, Dermeval. O vigésimo ano da LDB: as 39 leis que a modificaram. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v.10, n. 19. Jul /dez. 2016. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: abril de 2017.

VIEIRA, Evaldo. A política e as bases do direito educacional. In **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 55, novembro/2001 [p.09 -29]. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5538.pdf> Acesso em: janeiro de 2017.

RECEBIDO EM 27 DE ABRIL DE 2017.

APROVADO EM 02 DE MAIO DE 2017.