

**A manutenção da cisão histórica entre “creche” e “pré-escola” e as implicações para a declaração e efetivação do direito à educação no contexto da educação infantil**

*Maintenance of the historic split between “nursery” and “pre-school” and the implications for the declaration and effectiveness of the right to education in the context of early childhood education*

*Mantenimiento de la división histórica entre “vivero” y “preescolar” y las implicaciones para la declaración y efectución del derecho a la educación en el contexto de la educación infantil*

*Vanessa Campos de Lara Jakimiu<sup>1</sup>*

**Citação:** JAKIMIU, V. C. L. A manutenção da cisão histórica entre “creche” e “pré-escola” e as implicações para a declaração e efetivação do direito à educação no contexto da educação infantil. *Jornal de Políticas Educacionais*. V. 15, e81492. Novembro de 2021.



<http://10.5380/jpe.v15i0.81492>

**Resumo:** O presente estudo desenvolve uma análise documental acerca da incorporação da EC 59/2009 pela LDBEN 9.394/1996 por meio da lei 12.796/2013 com o objetivo de evidenciar as implicações desta incorporação para a declaração e efetivação do direito à educação no contexto da Educação Infantil. O estudo evidencia que o movimento de incorporação da EC 59/2009 pela LDBEN 9.394/1996 promove fragilidades normativas e conceituais que enfraquecem a declaração e garantia do direito à educação e as próprias concepções de educação básica e de educação infantil (enquanto primeira etapa da educação básica) ao: a) induzir a compreensão equivocada e linear entre corte etário e etapa da educação básica, b) ao manter, contraditoriamente, os termos “creche” e “pré-escola” no âmbito da educação infantil reforçando uma cisão histórica, e, c) ao promover a duplicidade de terminologias em torno da educação básica fazendo coexistir na LDBEN 9.394/1996 os termos “educação básica” e “educação básica obrigatória”.

**Palavras-chave:** Educação infantil; Direito à educação; Emenda constitucional 59/2009; LDBEN 9.394/1996. Lei 12.796/2013.

<sup>1</sup> Doutora em Educação. Professora Adjunta na Universidade Federal do Ceará. Faculdade de Educação. Departamento de Teoria e Prática do Ensino. Fortaleza, CE. Brasil. Orcid: 0000-0002-4177-6302 E-mail: vanessajakimiu@yahoo.com.br



**Resumen:** Este estudio desarrolla un análisis documental sobre la incorporación de la CE 59/2009 por LDBEN 9394/1996 a través de la Ley 12.796 / 2013 con el objetivo de resaltar las implicaciones de esta incorporación para la declaración y realización del derecho a la educación en el contexto de la Primera Infancia. Educación. El estudio muestra que el movimiento de incorporación de la CE 59/2009 por LDBEN 9394/1996 promueve debilidades normativas y conceptuales que debilitan la declaración y garantía del derecho a la educación y las propias concepciones de educación básica y educación infantil (como primera etapa de la educación básica): a) induciendo una comprensión errónea y lineal entre el grupo de edad y la etapa de la educación básica, b) manteniendo, contradictoriamente, los términos "guardería" y "preescolar" en el contexto de la educación infantil, reforzando una escisión histórica y c) promoviendo la duplicación de terminología en torno a la educación básica, haciendo coexistir en el LDBEN 9394/1996 los términos “educación básica” y “educación básica obligatoria”.

**Palabras-clave:** Educación infantil; Derecho a la educación; Enmienda Constitucional 59/2009; LDBEN 9394/1996. Ley 12.796/2013.

**Abstract:** This study develops a documental analysis about the incorporation of EC 59/2009 by LDBEN 9394/1996 through Law 12,796/2013 with the objective of highlighting the implications of this incorporation for the declaration and realization of the right to education in the context of Early Childhood Education . The study shows that the movement of incorporation of EC 59/2009 by LDBEN 9394/1996 promotes normative and conceptual weaknesses that weaken the declaration and guarantee of the right to education and the very conceptions of basic education and early childhood education (as the first stage of education basic) by: a) inducing a mistaken and linear understanding between age group and stage of basic education, b) by maintaining, contradictorily, the terms "nursery" and "pre-school" in the context of early childhood education, reinforcing a historical split and c) by promoting the duplication of terminology around basic education, making coexist in LDBEN 9394/1996 the terms “basic education” and “compulsory basic education”.

**Keywords:** Early childhood education; Right to education; Constitutional Amendment 59/2009; LDBEN 9.394/1996; Law 12.796/2013.

## Introdução

No Brasil, historicamente a educação se consolidou a partir da negação do direito (JAKIMIU, 2020) e só foi reconhecida como direito público subjetivo a partir da Constituição Federal (CF) de 1988, preceito constitucional que foi reiterado e ampliado a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) 9.394/1996, que instituiu a educação básica constituída pelas etapas da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio qualificando a declaração e efetivação do direito à educação significando um “conceito mais do que inovador para um país que, por séculos, negou, de modo elitista e seletivo, a seus cidadãos o direito ao conhecimento.” (CURY, 2002, p. 170).



O conceito de educação básica é fortalecido no ano de 2007 com a implementação do financiamento (até então exclusivo ao ensino fundamental) para todas as etapas da educação básica por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e vai ser ressignificado no ano de 2009, a partir da aprovação da Emenda Constitucional (EC) 59/2009, a qual dentre seus preceitos constitucionais, passa a prever: a) a educação obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos, b) a ampliação dos programas suplementares para toda a educação básica, c) a colaboração entre os sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para assegurar a universalização do ensino obrigatório, d) a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação, e, e) o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

Considerando que a incorporação dos preceitos constitucionais da EC 59/2009 na LDBEN 9.394/1996 ocorreu em 2013 por meio da lei 12.796, a qual dispõe sobre a formação dos profissionais da educação e dá outras providências<sup>2</sup>, o presente estudo tem como objetivo evidenciar as implicações desta incorporação para a declaração e efetivação do direito à educação já que esta apresenta implicações para toda a educação básica e, sobretudo, para o contexto da educação infantil.

Quanto aos aspectos metodológicos, o presente estudo adota os moldes da pesquisa documental (CELLARD, 2008) estando a base empírica da investigação demarcada pela análise de documentos de fontes escritas públicas contemporâneas constituídas de leis que regem a educação brasileira com especial destaque para a EC 59/2009, a LDBEN 9.394/1996 e a lei 12.796/2013.

Com relação ao seu conteúdo, o estudo, tendo como centralidade a educação infantil, apresenta os antecedentes históricos da EC 59/2009 tomando como demarcador temporal a Constituição Federal de 1988 e a partir da análise documental, evidencia que a incorporação da EC 59/2009 pela LDBEN 9.394/1996 reforça a cisão

---

<sup>2</sup> A lei 12.796/2013 em seu inteiro teor não faz menção à EC 59/2009 e os preceitos constitucionais da EC 59/2009 aparecem, portanto, subsumidos dentro de “outras providências”.



“creche” e “pré-escola” no âmbito da educação infantil apresentando implicações para a declaração e efetivação do direito já que esta normatização, em alguma medida, vai atuar como mecanismo indutor de concepções e práticas transgressoras do direito no âmbito da educação infantil.

### **1. Da “creche” e “pré-escola” à identidade da educação infantil enquanto etapa da educação básica**

Embora o Brasil tenha vivenciado um avanço do ponto de vista do restabelecimento da democracia e da declaração dos direitos, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, exarada no período pós ditadura-civil-militar, a qual vai, dentre outros avanços reconhecer a educação como direito social e direito público subjetivo, e portanto, passível de exigibilidade e judicialização no caso de sua não oferta, a educação infantil, só vai ser reconhecida enquanto etapa da educação básica quase uma década depois a partir da promulgação da LDBEN 9.394/1996.

Antes disso, a CF previa em seu art. 208, inciso V, o “atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade” como dever do Estado, no entanto, associando este dever ao papel social (e não educacional) visando o atendimento das demandas advindas das mudanças no mundo do trabalho. A CF de 1988 evidenciava, portanto, a finalidade ontológica do atendimento em creches e pré-escolas a partir de uma noção assistencialista e demarcadora de classe, ao prever no artigo 7º, inciso XXV, que o direito à creche e pré-escola se tratava de um **direito do trabalhador** rural e urbano (e não da criança).

Esta lógica vai imprimir compreensões muito restritas de creche e pré-escola como um “lugar”, um “depósito”, para deixar crianças enquanto pais e mães trabalham. Dentro deste contexto, a “creche” estaria incumbida de desenvolver atividades de cuidado (alimentação, higiene, segurança “controle”, etc.) e a “pré-escola” teria como fim o desenvolvimento de atividades de natureza preparatória para a entrada na escola, prática justificada pela ideia de que este encaminhamento poderia se constituir como



um mecanismo para o enfrentamento do “fracasso escolar”.<sup>3</sup> (CAMPOS, 2010, KRAMER, 1987, KULMANN JR, 1998). Tal cisão vai naturalizar a compreensão da separação entre o cuidar e o educar como se às crianças menores não fosse possível, ou não fosse necessário, desenvolver atividades voltadas para o educar.<sup>4</sup>

A lógica que fundamenta a implementação das creches e pré-escolas vai também determinar concepções de formação, de profissionalização, de criança, de infância, e até mesmo de direito, o que só vai ser objeto de tensionamento a partir da LDBEN 9.394/1996.

A partir da LDB 9.394/1996 a educação infantil passa a ser reconhecida como primeira etapa da educação básica momento em que ocorre, a partir da norma, o tensionamento em torno da atuação assistencial da educação infantil (algo que já vinha sendo consolidado no campo da produção científica) no sentido de construir e fortalecer a identidade deste espaço formativo, que como base, início, raiz da educação básica (CURY, 2002), embora inicial e constitutiva da educação básica, se diferencia por sua natureza, especificidades e sujeitos das demais etapas da educação (ensino fundamental e ensino médio).

**A LDBEN 9.394/1996**, portanto, promove um importante movimento ao apresentar a educação infantil enquanto um direito educacional em detrimento da anterior normativa presente na Constituição Federal de direito social restrito à um serviço/atendimento voltado para trabalhadores. Este movimento qualifica a educação infantil como direito social, já que a educação como um todo é um direito social (previsto no art. 6 da CF de 1988) e qualifica a educação infantil ao reconhecê-la como direito educacional, passando, portanto, por uma modificação na substancialidade da norma,

<sup>3</sup> Que na verdade tinha mais a ver com a lógica excludente e classificatória da escola do que com as vivências e experiências da criança ao chegar nesta etapa da educação.

<sup>4</sup> Importa aqui observar que as noções de “cuidar” e “educar” que marcaram a natureza constitutiva da creche e da pré-escola nada tem a ver com o preceito da indissociabilidade entre o cuidar e o educar previsto atualmente pelas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI, 2010). Neste sentido, a defesa da indissociabilidade entre cuidar e educar não se restringe à uma mera junção das concepções e práticas vividas nas antigas creches e pré-escolas, já que se diferenciam da perspectiva formativa da educação integral.



que a partir de então passa a **reconhecer a criança como titular do direito e não mais “o trabalhador”**.

Do ponto de vista da garantia do direito, esta é uma compreensão importante já que a partir de tal preceito normativo não caberá mais aos gestores, operadores do direito, etc., a adoção do critério de ser trabalhador para tutelar sobre qual família deve ter ou não direito à educação infantil, uma vez que o direito deixa de ser dos pais (trabalhadores), das famílias etc., e passa a ser da criança.

Do ponto de vista formativo, a LDBEN 9.394/1996 também avança ao romper com a histórica concepção dual entre creche e pré-escola e passa a prever em seu art. 29, que a educação infantil enquanto primeira etapa da educação básica tem “como finalidade **o desenvolvimento integral** da criança [...], em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade”, significando uma importante mudança na substancialidade da perspectiva formativa diferenciando-se nos conceitos, concepções e práticas, já que ao invés de assistencialismo passa-se a defender a educação integral. (BRASIL, 1996, não paginado, grifo nosso).

Essa (nova) finalidade rompe, portanto, com as concepções restritas de cunho assistencial e/ou preparatório passando a ressignificar a identidade e proposta formativa da educação infantil tomando como objeto de análise e debates o currículo, os aspectos didático-metodológicos, os tempos, os espaços e, principalmente, os sujeitos.

Com relação à estes últimos, o reconhecimento da educação infantil enquanto etapa da educação básica passa a ressignificar a identidade, profissionalização e profissionalidade da professora da educação infantil que historicamente ocupa uma posição invisibilizada dentro da educação, e muitas vezes, até mesmo subjugada, a partir de concepções que se consolidaram historicamente fundamentadas em noções não profissionais e não educacionais, associadas à questões assistenciais e de maternagem (a exemplo das “mães crecheiras”), as quais em muitos contextos foram denominadas



de “crecheiras”, de “tias”<sup>5</sup> etc., contexto que só vai se modificar, a partir da LDBEN que, ao reconhecer a educação infantil enquanto primeira etapa da educação básica, passa a reconhecer as trabalhadoras da educação infantil como formadoras e profissionais da educação. Importa aqui ressaltar, ainda que brevemente, que embora tenha ocorrido significativo avanço do ponto de vista legal no que tange à esta compreensão, ainda se constitui como desafio a implementação de políticas voltadas para a valorização docente, sobretudo àquelas voltadas à extinção de diferentes denominações e planos de carreira (agente, atendente, auxiliar, cuidador(a), educador(a), professor(a), etc.) de modo a implementar carreira única, assim como ocorre nas demais etapas da educação. Tal movimento é importante tanto para romper históricas condições de precarização do trabalho docente e apropriação de mão de obra barata quanto para romper com concepções classistas que ainda imperam dentro da própria educação infantil, como por exemplo, a de que algumas tarefas como alimentação, limpeza, troca de fraldas etc., devam ser realizadas por profissionais em “posições inferiores”.

Outro avanço significativo com relação aos sujeitos, diz respeito ao reconhecimento da identidade da criança enquanto sujeito histórico e de direitos e produtor de cultura, compreensão que é expressa em documentos anteriores mas que só vai ser adensada no ano de 2010 a partir da exarcação das DCNEI (2010).

## **2 A educação infantil pós LDBEN 9.394/1996: Disputas de diferentes projetos formativos**

No ano de 1998, são publicados os Referencias Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (RCNEI) os quais assim como os Parâmetros Curriculares da Educação

---

<sup>5</sup> É importante ressaltar que nos dias atuais, embora todos os avanços normativos e epistemológicos ainda existem contextos em que as Professoras são chamadas de “tias” sendo que em muitos deles tal denominação parte da iniciativa das próprias profissionais evidenciando o quanto a luta pela valorização profissional e a consolidação da identidade docente das professoras da educação infantil iniciado há anos e já densamente tematizado pela bibliografia especializada (FREIRE, 2009) ainda é uma demanda atual. Sobre este aspecto, importante também reiterar a relação dialógica e dialética entre sólida formação inicial (de base) e continuada e a consolidação da identidade docente e a luta por melhores condições de trabalho.



Nacional (PCN)<sup>6</sup> são objeto de crítica devido à sua associação com a lógica da educação para as competências. Os RCNEI são publicados em meio ao contexto de ressignificação das identidades, sujeitos e práticas formativas na educação infantil e embora se caracterizassem como documentos orientadores acabaram assumindo o caráter de documentos normativos, os quais, tendo em vista sua natureza prescritiva, foram apresentados em muitas realidades como um manual a ser seguido. No ano de 1999, com esta mesma perspectiva formativa pautada na lógica do capital humano e da educação para as competências, são exaradas as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil.<sup>7</sup>

No contexto de implementação de RCNEI e DCNEI 1999, a identidade da educação infantil, enquanto primeira etapa da educação básica, fundamentada na perspectiva da educação integral que havia sido prevista legalmente a partir da LDBEN 9.394/1996 e sequer havia se consolidado, torna-se objeto de disputa de diferentes projetos formativos (formação integral x formação para as competências) que não só hibridizam concepções, agendas e práticas formativas como vão, em alguma medida, ser determinantes para o enfraquecimento da consolidação da identidade desta etapa da educação reforçando antigos e criando novos desafios (presentes até os dias atuais) na educação infantil.

No ano de 2005 é aprovada a lei 11.114 que altera a LDBEN 9.394/1996 para tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. A lei 11.114/2005, embora prevista no PNE 2001 – 2011, apresenta problemas em sua efetivação, já que não era suficiente apenas prever a entrada das crianças mais cedo no

---

<sup>6</sup> Importa evidenciar que embora o RCNEI e os PCN, não estejam mais em vigor desde a exarcação das DCNEB ocorrida em 2013, os mesmos continuam até os dias atuais, sendo utilizados tanto como base teórica para as práticas educativas no contexto educacional, quanto como referencial teórico de estudos (artigos, dissertações e teses) evidenciando a não compreensão em torno dos diferentes projetos formativos em disputa e sequer observando o previsto pelas próprias DCNEB que em seu texto introdutório que destaca claramente que, tendo em vista a mudança de perspectiva formativa, os PCN “**se tornaram meros papéis**”. (BRASIL, 2013, p.14).

<sup>7</sup> Aqui chama atenção o fato de os RCNEI (1988) terem sido publicados antes das DCNEI (1999) atuando inversamente como mecanismo indutor da mesma, quando, em tese, deveria ter ocorrido o contrário.



ensino fundamental e sim, pensar toda uma proposta formativa de um ensino fundamental ampliado, o que não ocorreu. (UNDIME, 2005).

No ano de 2006, a EC 53 embora avance do ponto de vista da garantia do direito, ao prever o piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação, retrocede tanto ao continuar reforçando a histórica cisão entre “creche” e “pré-escola” quanto ao recuperar a concepção de educação infantil associada à lógica assistencial prevendo a alteração no art. 7 da CF (1988), que diz respeito aos trabalhadores rurais e urbanos apresentando a educação infantil novamente como “assistência”<sup>8</sup>. (BRASIL, 2006, não paginado).

Do ponto de vista da materialidade da prática, a educação infantil embora assuma novos referentes normativos e epistemológicos a partir da LDBEN 9.394/1996 continua mantendo práticas assistenciais, hibridizando discursos que reconhecem a educação infantil como direito com práticas que demarcam a constituição histórica assistencial (e preparatória) reforçada pela cisão entre creche e pré-escola. Movimento também identificado nos textos normativos, o que certamente, se constitui como um mecanismo indutor para (in)compreensões, concepções e práticas no âmbito da/na educação infantil.

No ano subsequente, mesmo após as inúmeras críticas à lei 11.114/2005, especialmente quanto à falta de amplas discussões em torno dos processos formativos, sujeitos, currículos, tempos e espaços para qualificar a entrada das crianças mais cedo nos anos iniciais do ensino fundamental, aprova-se a lei 11.274/2006 que amplia para 9 anos o tempo de duração do ensino fundamental e que torna obrigatória a matrícula das crianças de seis anos de idade nesta etapa. Ou seja, uma lei que continua atuando na mesma direção da lei anterior e se deparando com os mesmos desafios para sua implementação.

Essa alteração promove tensionamentos e rupturas nas concepções ainda frágeis que estavam em construção no âmbito da educação infantil. Se por um lado, a lei 11.

---

<sup>8</sup> A lei prevê “assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas”

# JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS

ISSN 1981-1969

274/2006 avança ao ampliar o tempo de educação obrigatória e gratuita no Brasil, um país marcado pelo acesso à educação a partir de privilégios (TOMASEVSKI, 2006), por outro, retrocede ao não promover o aumento propriamente dito do tempo de educação e sim ao “retirar” da educação infantil um ano de formação “transferindo-o” para os anos iniciais do ensino fundamental, provocando uma modificação na estrutura do sistema educacional brasileiro a qual, desconsiderando, as realidades e contradições da educação brasileira, as taxas de crianças e jovens fora da escola e as taxas de reprovação e abandono, etc., teria a composição evidenciada pelo quadro 1:

Quadro 1 – Alterações no sistema de educação após a lei 11.274/2006<sup>9</sup>

<b>Educação Básica na LDBEN 9.394/1996</b>	<b>Educação Básica na LDBEN 9.394/1996 pós lei 11. 274/2006</b>
Educação infantil – atendimento de crianças de 0 a 6 anos – creche (0 a 4 anos) e pré-escola (5 e 6 anos)	Educação infantil – atendimento de crianças de 0 a 5 anos – creche (0 a 3) e pré-escola (4 e 5 anos)
Ensino Fundamental – 1º à 4º série (7 anos 10 anos) e 5º à 8º série (11 aos 14 anos)	Ensino Fundamental – 1º ao 5º ano (6 aos 10 anos) e 6º ao 9º ano (11 aos 14 anos)
Ensino Médio – 1º à 3º série (15 aos 17 anos)	Ensino Médio – 1º ano ao 3º ano (15 aos 17 anos)
Tempo de educação no Brasil: <b>17 anos</b> Tempos de educação obrigatória e gratuita no Brasil: <b>8 anos</b>	Tempo de educação no Brasil: <b>17 anos</b> Tempos de educação obrigatória e gratuita no Brasil: <b>9 anos</b>

Fonte: A autora a partir da legislação supracitada, (2021).

Do ponto de vista pedagógico e da materialidade da prática e das ressignificações pelas quais passam a educação infantil enquanto primeira etapa de da educação básica, a lei 11.274/2006 fragiliza um contexto já frágil ao promover a entrada de crianças de 6 anos (antes na/da educação infantil) nos anos iniciais do ensino fundamental sem que tenham sido garantidas as condições mínimas de acolhimento das singularidades e pluralidades das infâncias, contexto em que as práticas formativas ofertadas para este público, pela ausência de debates e formação acabaram por implementar a lógica

<sup>9</sup>Além da alteração do sistema educacional brasileiro a lei 11.274/2006 também provoca uma mudança conceitual que passa a distinguir série e ano o que ocorre em parte a partir da implementação da educação por ciclos buscando romper com a lógica do ensino seriado e suas demarcações classificatórias e excludentes.



escolarizante, disciplinar, hierárquica etc., que historicamente marcou a escola enquanto espaço formativo. (Algo que também precisa ser tensionado, já que igualmente é um espaço constituído pelas infâncias). A escola, por sua natureza disciplinarizante e escolarizante, portanto, não estava (e em muitas realidades ainda não está) preparada para acolher o movimento, as brincadeiras, as singularidades e subjetividades das infâncias promovendo um cerceamento destas especificidades, condição imposta tanto pela presença da lógica da educação bancária (FREIRE, 1996) quanto pela própria realidade precarizada dos espaços que precisam ser compartilhados com outras turmas dos anos subsequentes e até outras etapas da educação básica as quais demarcam suas experiências formativas a partir de “silêncio e corpos disciplinados” (FOCAULT, 1986). Em muitas realidades, para a entrada das crianças aos 5 anos de idade nos anos iniciais do ensino fundamental sequer foram consideradas e garantidas questões em torno da própria estrutura física e organizativa. Não houve, portanto, uma preparação dos espaços e materiais para acolher as especificidades das infâncias: carteiras e cadeiras, armários, vasos sanitários e pias, mesas de refeitórios etc., contexto, que infelizmente, se mantém até os dias atuais. Não por acaso, em muitas circunstâncias esse “primeiro ano do ensino fundamental” tem sido mantido nas instituições de educação infantil, espaço próprio,<sup>10</sup> pensando, inclusive arquitetonicamente, para acolher as infâncias e que tem sido qualificado desde a publicação dos Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil (2006) e dos Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (2006).<sup>11</sup>

Nos anos posteriores, importantes avanços vão demarcar o contexto da construção da identidade da educação infantil, compreendendo tanto documentos orientadores, a exemplo da publicação parâmetros de infraestrutura e de qualidade, quanto dos documentos normatizadores, com especial ênfase para a lei 11.494/2007 que implementa o FUNDEB, e, que portanto, passa a incluir a educação infantil no bojo

<sup>10</sup> Isto não significa, contudo, que não existam desafios no contexto das próprias instituições de educação infantil.

<sup>11</sup> Ambos documentos apresentados em dois volumes.



das políticas de financiamento e para a implementação das DCNEI de 2010, documento potente ao dar materialidade para os debates e produções científicas da área e às reivindicações históricas dos atores e movimentos da educação infantil na luta pelo direito e pelo reconhecimento da mesma enquanto espaço formativo e epistemológico. As DCNEI (2010) adensam a compreensão da LDBEN 9.394/1996 que concebem a educação infantil como primeira etapa da educação básica, tendo como finalidade o desenvolvimento integral e avançam ao: a) prever a indissociabilidade entre o cuidar e o educar como a base epistemológica e formativa, b) ao reconhecer a criança como sujeito histórico de direitos e produtor de cultura e conhecimento, e, c) ao prever o eixo das interações e brincadeiras como referentes para se pensar as crianças, infâncias e as vivências formativas da/na educação infantil.

Estes avanços, no entanto, passam a sofrer retrocessos a partir do ano de 2018, ano em que ocorre a aprovação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) a qual retrocede não só ao desconsiderar os avanços trazidos pela DCNEI (2010), fruto de intensos e longos debates sobre a especificidade da educação infantil, quanto por recuperar a educação por competências já anteriormente defendidas pelos RCNEI (1998), porém, de forma ainda mais demarcada pela lógica uniformizadora, burocrática tradicional e tecnicista, prevendo inclusive códigos a serem “cumpridos”. Não obstante esse cenário, atualmente a educação infantil encontra-se submetida a mais retrocessos por meio do movimento de implementação de livros didáticos e de avaliações em larga escala restringindo “a formação das crianças à uma perspectiva instrumental.” Uma racionalidade técnica que “suprime as liberdades, as brincadeiras e o direito de ser criança e de viver plenamente a infância, representando, portanto, uma transgressão do direito.” (JAKIMIU; BONETI, 2021, p. 12).

### **3. A manutenção da cisão “creche” e “pré-escola” no âmbito da educação infantil a partir do movimento de incorporação da EC 59/2009 pela LDBEN 9.394/1996: Implicações para a declaração e efetivação do direito**



Os termos “creche” e “pré-escola” são termos que em tese deveriam ter sido considerados obsoletos tendo em vista as novas finalidades e concepções da educação infantil. Os termos “creche” e “pré-escola” além de contraditórios em relação à identidade e a proposta formativa da educação infantil preconizada pela LDBEN 9.394/1996 acabam por induzir a compreensão destes como sinônimos e demarcadores etários, sendo a “creche” destinada para o atendimento de crianças de 0 a 3 anos e a “pré-escola” para o atendimento de crianças de 4 a 6, conforme se observa no artigo 30 da LDBEN 9.394/1996 que enuncia que a “educação infantil será oferecida em: 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.”

Em consonância com esta lógica fragmentadora da educação infantil em “creche” e “pré-escola” passa-se a se instaurar a convivência híbrida entre “creche e pré-escola” e “educação infantil” o que nada tem a ver entre si do ponto de vista das concepções e das propostas formativas.

Tal compreensão de equivalência é naturalizada de tal forma que o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), inclusive sequer promove a atualização documental para incluir a educação infantil e continua prevendo em seu art. 54, inciso IV, como dever do Estado o “atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade”.<sup>12</sup>

A compreensão contraditória e híbrida entre “creche” e “pré-escola” e educação infantil que foi sendo construída ao longo dos documentos normativos e que em alguma atua como mecanismo indutor de concepções e práticas no âmbito da educação infantil vai ser reforçada pelo movimento de incorporação da EC 59/2009 pela LDBEN 9.394/1996.

A principal modificação no texto constitucional especificamente com relação à obrigatoriedade e à gratuidade da educação diz respeito à ampliação do tempo de educação obrigatória e gratuita com centralidade na faixa etária e não mais na etapa da

---

<sup>12</sup> Redação dada pela lei n. 13.306, de 2016



educação básica, ou seja, a partir da EC 59/2009, para as crianças de 0 a 3 anos fica mantida a discricionariedade dos pais em matricular ou não os seus filhos na educação infantil, enquanto para as crianças e jovens dos 4 aos 17 anos a educação torna-se um direito-dever<sup>13</sup>, e, portanto, obrigatória.<sup>14</sup>

Tendo em vista que a centralidade da norma passa a ser o corte etário e não mais a etapa da educação, torna-se um equívoco estabelecer uma relação linear entre etapa da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e faixa etária. Assim, termos como “pré-escola obrigatória”, “ensino fundamental obrigatório”, “ensino médio obrigatório” são equívocos conceituais e não atendem ao preceito constitucional previsto pela EC 59/2009. Estabelecer uma relação linear entre faixa etária e etapa da educação invisibiliza as trajetórias e contradições e pode vir a se constituir em um entrave para a efetivação do direito à educação, já que tal linearidade invisibiliza as condições desiguais em que se consolida a educação no Brasil.

Também é importante observar que o corte etário abrange crianças a partir dos 4 anos e que à estas, não se destina práticas formativas escolarizantes e de “ensinagem”, neste sentido, termos como: “escolarização obrigatória”, “educação escolar obrigatória”, “ensino obrigatório” não abrigam as pluralidades dos sujeitos para os quais a norma se destina. Neste sentido, o mais coerente do ponto de vista dos sujeitos e das finalidades formativas seria empregar o termo “educação obrigatória.”

A partir da EC 59/2009 o corte etário passa também a ser tomado como referência por abranger parte do público atendido pela educação infantil e não sua totalidade, o que no entanto, não justifica, a manutenção das terminologias “creche” e “pré-escola”.

A partir da análise documental observa-se que a lei 12.796/2013 ao promover a atualização documental incorporando a EC 59/2009 na LDBEN 9.394/1996 emprega a

<sup>13</sup> A partir da dupla responsabilidade: do Estado em garantir a oferta e dos pais/responsáveis em garantir a matrícula das crianças e jovens. (BRASIL, CF, 1988).

<sup>14</sup> Cabe observar que a EC 59/2009 prevê também à toda população com mais de 17 anos, que não teve acesso à educação na idade própria, no caso de sua exigibilidade, a garantia da oferta desta por parte do Estado.



terminologia “pré-escola” para demarcar a divisão etária de caráter obrigatório no âmbito da educação infantil algo que a EC 59/2009 não faz, o que tem implicações muito sérias, primeiro, pelo fato de a EC 59/2009 ter sido interpretada e recontextualizada<sup>15</sup>, segundo pelo fato de que esta interpretação significa retrocessos para a educação infantil já que este desdobramento entre “creche” (0 a 3 anos) e “pré-escola” (4 e 5 anos) tendo em vista suas raízes históricas apresenta sérias implicações para a consolidação da identidade da educação infantil.

A lei 12.796/2013 não só reforça o emprego dos termos “creche” e “pré-escola” como demarcadores para o corte etário entendendo “creche” e “pré-escola” como “subetapas” da educação infantil como também estabelece uma equivalência e os concebe como os “lugares” onde se realizam a educação infantil naturalizando a compreensão de que estes se tratam de sinônimos de educação infantil. Fazendo uma alusão com o ensino fundamental, é como se existissem terminologias específicas e diferentes para os 5 anos iniciais e para os 4 anos finais do ensino fundamental (o que do ponto de vista dos sistemas até faria sentido). Assim, as “subetapas” tomam por base não a etapa da educação (educação infantil) e sim o “lugar” onde ocorre a formação, ou seja, seria como se referir à “escola” para os anos iniciais do ensino fundamental e à “colégio” para os anos finais do ensino fundamental e fosse normal se referir pelo “lugar” (escola/colégio) onde se efetiva a formação como “sinônimo” da etapa do ensino fundamental. Dentro dessa lógica, passa-se à referir-se à “creche” e/ou à “pré-escola” em detrimento de referir-se à educação infantil (que é a etapa da educação).

Constata-se, portanto, por meio da análise documental, que a lei reforça e naturaliza a histórica cisão induzindo a menção à educação infantil de forma restrita e fragmentada a partir das terminologias “creche” e “pré-escola” o que além de contraditório é retrocedente do ponto de vista dos avanços já conquistados uma vez que dizem respeito à características e finalidades muito distintas e com perspectivas

---

<sup>15</sup> No sentido atribuído por Bernstein (1996)



epistemológicas, ontológicas, formativas, sociais, políticas, pedagógicas também distintas.

Em consonância com as normatizações e compreensão expressas pela legislação educacional brasileira observa-se que há na literatura especializada no campo da educação infantil, uma série de produções teóricas que continuam empregando os termos “creche”, e “pré-escola”, “educação pré-escolar” etc., não em contextos em que se requeira uma análise e/ou desenvolvimento de um quadro teórico acerca da trajetória histórica da educação infantil, mas, para fazer referência à educação infantil nos tempos atuais (incluindo autores que trazem teorizações já avançadas do ponto de vista do reconhecimento da especificidade desta etapa da educação), o que evidencia tanto as contradições da manutenção destes termos e dos signos e significados que estes trazem consigo, bem como, a forma como as normatizações, em alguma medida, atuam induzindo tais compreensões e concepções.

Observa-se também na literatura especializada o recorrente emprego do termo “escola” para se referir-se à educação infantil ou ainda o emprego do termo “escola de educação infantil”, ambas terminologias que fragilizam a histórica luta da educação infantil para diferenciar-se das experiências e práticas formativas ocorridas na escola. A educação infantil já comprova por meio da literatura especializada ter consolidado o reconhecimento de sua especificidade enquanto etapa de educação básica e que nada tem a ver com o sentido escolarizante que historicamente marcou (e ainda marca) a escola.

Observa-se inclusive que a própria LDBEN 9.394/1996 emprega o termo “**educação escolar**”<sup>16</sup> para se referir à educação formal e à educação básica invisibilizando a educação infantil já que desconsidera as especificidades desta etapa da educação, seus sujeitos, finalidades e práticas formativas. Como já evidenciado neste estudo, o sentido da formação na/da/para a educação infantil não é escolarizante, não obstante, por esta razão, a etapa da educação infantil não adota o termo ensino em sua

<sup>16</sup> “§ 1º Esta Lei disciplina a **educação escolar**, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias.” (BRASIL, 1996, não paginado, grifo nosso).



constituição terminológica, a exemplo das demais etapas da educação básica (ensino fundamental e ensino médio).

Faz-se necessário, portanto, reconhecer as limitações destes termos nos documentos normativos buscando promover um debate com e a partir das múltiplas realidades em que se faz educação infantil no Brasil de modo a encontrar terminologias que dialoguem com os reais sentidos defendidos.

Do ponto de vista da correção conceitual e normativa, uma alternativa possível (que não é a única, mas adequada para romper com a atual cisão) seria se referir “aos lugares” aonde ocorre a formação na etapa da educação infantil como **instituições de educação infantil** (em detrimento de “creche” e “pré-escola”) e/ou considerar as terminologias construídas em cada contexto cultural, social, político, educacional etc., compreendendo, no entanto, que não deixam de ser primeiramente instituições de educação infantil. Assim independente das terminologias, ex., Centro de Educação Infantil (CEI), Centro Municipal de Educação Infantil (CEMEI) etc., tais espaços se constituem como instituições de educação infantil. Justamente por conta de suas especificidades, inclusive, as instituições de educação infantil são denominadas de centros e/ou correlatos em tensionamento à ideia de escola.

Já, para diferenciar as “subetapas” dentro da educação infantil anteriormente mantidas e reforçadas pelo corte etário promovido pela EC 59/2009, uma alternativa possível, seria, a exemplo do ensino fundamental demarcar as terminologias por seu caráter inicial e terminal, por exemplo, anos iniciais da educação infantil (0 a 3 anos e 11 meses) e anos finais da educação infantil (4 e 5 anos). Independente das possíveis alternativas terminológicas, destaca-se que do ponto de vista do fortalecimento do conceito e do direito à educação no contexto da educação infantil importa olhar com clareza para os dispositivos normativos, pois estes expressam concepções ontológicas, epistemológicas, formativas e metodológicas que fundamentam concepções, discursos e práticas educativas.

A questão é que, se mudam as perspectivas formativas, mudam-se as terminologias. Ainda que “creche” e “pré-escola” sejam sempre tomadas como



referentes para olhar para a constituição histórica da educação infantil, reconhecendo seus avanços e suas limitações a partir de análises contextualizadas em seu tempo a mudança de terminologia é parte constitutiva do movimento da consolidação da educação e está sempre relacionada com as perspectivas defendidas o que justifica as diferentes denominações ao longo da trajetória histórica da educação, por exemplo: escola, colégio, primário, secundário, primeiro grau, segundo grau, ensino médio, série, anos, etc. Assim como as perspectivas teóricas são demarcadas por contextos sociais, históricos, políticos, econômicos etc., as terminologias constitutivas da educação também o são. Ocorre que, embora haja diferença epistemológica entre “creche” e “pré-escola” e educação infantil, observa-se um movimento de resistência nos documentos normativos em favor da manutenção da histórica cisão, o que pode ter a ver ou não com disputas em torno de diferentes projetos formativos o que merece maior densidade analítica. Mesmo as DCNEI (2010) documento gestado democraticamente e legitimado pelos atores e movimentos da educação infantil, em que pese adensar e ressignificar a educação infantil, contraditoriamente, também reforça a cisão entre “creche” e “pré-escola” e naturaliza a compreensão destes termos como “subetapas” da educação infantil embora estes apresentem dimensões formativas e concepções de educação divergentes. O mesmo ocorre no campo da produção científica, ainda que não de forma generalizada, porém, expressiva acaba por produzir e reproduzir linear e acriticamente a cisão entre “creche” e “pré-escola”.

A partir da análise documental, constata-se também que a obrigatoriedade e gratuidade da educação a partir do corte etário promovido pela EC 59/2009 acaba por criar uma duplicidade conceitual e legal em torno da educação básica, passando a coexistir na legislação educacional as terminologias “educação básica” e “educação básica obrigatória” de modo que ocorre uma mudança substancial na legislação educacional:

Quadro 2 – Organização das etapas da Educação Básica a partir da atualização documental da LDBEN 9.394/1996

<b>JORNAL DE</b>		
<b>POLÍTICAS EDUCACIONAIS</b>		
ISSN 1981-1969		
<b>Legislação</b>	<b>Conceito</b>	<b>Organização das etapas da educação</b>
LDBEN 9.394/1996 (primeira versão)	Educação Básica	<b>a) Educação Infantil</b> b) Ensino Fundamental c) Ensino Médio
LDBEN 9.394/1996 atualizada pela lei 12.796/2013	Educação Básica Obrigatória	<b>a) pré-escola;</b> <b>b) ensino fundamental;</b> <b>c) ensino médio;</b>

Fonte: Elaboração própria a partir da legislação supracitada (2021).

A duplicidade entre “educação básica” e “educação básica obrigatória” fazendo coexistir dois conceitos em torno da educação básica na LDBEN 9.394/1996 acaba por causar equívocos conceituais e legais dando a entender que quando se trata de “educação básica obrigatória” está se referindo à educação para crianças e jovens dos 4 aos 17 anos e quando se trata de “educação básica” está se referindo à educação básica constituída pelas três etapas (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), o que pode ser verificado no artigo 5º a seguir:

Art. 5º O acesso à **educação básica obrigatória** é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo. § 1o O poder público, na esfera de sua competência federativa, deverá: I - recensear anualmente as crianças e adolescentes em idade escolar, bem como os jovens e adultos que não concluíram a **educação básica**. (BRASIL, LDBEN, 1996, não paginado, grifo nosso).

Tal duplicidade se dá a partir da correlação direta entre faixa etária e etapa de da educação, o que é um equívoco já que a educação básica, enquanto conceito e enquanto direito, continua sendo **única** e constituída pela educação infantil, pelo ensino fundamental e pelo ensino médio, o que muda é a obrigatoriedade da educação a partir do corte etário (4 aos 17 anos). O mais adequado do ponto de vista da declaração do direito ao referir-se à educação destinada a público dos 4 aos 17 anos seria o termo “educação obrigatória”. Assim, o texto da lei poderia clarificar que a educação básica é constituída por etapas (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), sendo a



educação obrigatória dos 4 aos 17 anos. Outras redações seriam possíveis, sem contudo, alterar os sentidos e significados da educação básica enquanto **única** e de base.

Além disso, a coexistência dos termos “educação básica” e “educação básica obrigatória” tem implicações legais já que pode vir a induzir os sistemas de educação, no âmbito da materialização da norma, a focalizarem exclusivamente no preceito da obrigatoriedade, entendendo-a como um mínimo a ser cumprido, o que seria uma compreensão equivocada, já que mesmo com o corte etário previsto pela EC 59/2009 o Estado não está isento do dever jurídico do atendimento a todos os portadores do direito à educação, uma vez que esta se constitui como um direito público subjetivo.

Neste sentido, a faixa etária estabelecida na EC 59/2009 como centralidade e não limite da norma não deve enfraquecer o direito à educação, o que significa, especificamente no caso da educação infantil, que não deve ocorrer a priorização do ente federado com a oferta de matrículas para crianças de 4 e 5 anos em detrimento da oferta de matrículas para crianças de 0 a 3 anos, já que o Estado é titular do direito à educação para todos e isso inclui toda a educação infantil (0 a 5 anos).

Tematizando sobre esta questão, Dourado (2010, p. 691) explica que um gestor que fecha turmas de 0 a 3 anos para abrir turmas de 4 e 5 anos visando atender à EC 59/2009 e o preceito da educação obrigatória além de transgressão do direito apenas substitui o problema da falta de vagas, já que do ponto de vista legal a educação continua constituindo-se como dever do Estado. Neste cenário hipotético, o gestor responderá igualmente pelo direito da criança à matrícula. Isto porque a obrigatoriedade da educação dos 4 aos 17 anos não poderá significar a “desobrigação dos entes federados, em especial dos municípios, com a expansão e melhoria da oferta da educação de 0 a 3 anos.”

Nesta mesma direção analítica, Ximenes (2013, não paginado) também adverte que a decisão por parte dos sistemas de educação em reduzir a educação em tempo integral para a atender a demanda de ampliação das matrículas, ao invés de avançar na garantia do direito, significaria seu retrocesso, já que “não é juridicamente admissível



reduzir a jornada como falsa medida de inclusão. Isso representa retrocesso social que deve ser denunciado ao Ministério Público e à Justiça, caso se confirme.”

O caráter obrigatório da educação a partir do corte etário, dos 4 aos 17 anos, portanto, não justifica em nenhuma circunstância a negação do direito sob a justificativa de que a obrigatoriedade se restringe ao “mínimo a ser cumprido”. Além disso, embora os preceitos da obrigatoriedade e da gratuidade se constituam como um mecanismo fundante para a garantia do direito à educação, o mesmo só se efetiva quando todos os portadores da titularidade do direito têm (de fato e de direito) todas as condições garantidas (acesso, permanência, aprendizagem, qualidade,<sup>17</sup> equidade etc.) para a efetivação plena desse direito.

A análise documental aponta também como aspectos retrocedentes o fato de a atualização documental ter sido realizada de forma tardia e o fato de a lei 12.796/2013 revogar a formação em nível superior para os profissionais da educação anteriormente prevista pela LDBEN 9.394/1996 e passar a prever como formação mínima para atuar na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental “a oferecida em nível médio na modalidade normal” (BRASIL, 2013) evidenciando uma concepção restrita de formação e profissionalidade docente bem como a subjugação destas etapas da educação (educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental) em detrimento dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio ao evidenciar uma compreensão reducionista que expressa tangencialmente que para exercer atividade docente com crianças não é necessário ter uma formação de base sólida, densa, crítica etc.<sup>18</sup>

A análise documental evidencia também que mesmo após a modificação no texto da LDBEN 9.394/1996 para atender aos preceitos da EC 59/2009 pela lei 12.796/2013, a LDBEN 9.394/1996 continuou mantendo aspectos residuais da lei 12.061/2009, sendo

<sup>17</sup> E conclusão, no caso dos ensino fundamental e médio

<sup>18</sup> Tal normatização evidencia não apenas projetos formativos em disputa mas também projetos em torno do trabalho enquanto categoria já que evidencia claramente os interesses advindos da lógica mercadológica os quais além de precarizar a formação de base e a carreira acabam por converter o trabalhador em força produtiva. (OFFE, 1994).



possível constatar que a LDBEN 9.394/1996 em sua redação ainda está atualmente<sup>19</sup> prevendo em seu artigo VI: “**assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio** a todos que o demandarem, respeitado o disposto no art. 38 desta lei”, deixando, neste sentido, de dialogar com o preceito constitucional da EC 59/2009 já que a partir desta não deverá haver priorização no atendimento com base na etapa da educação. (BRASIL, 1996, grifo nosso não paginado).

Constata-se também que a incorporação da EC 59/2009 pela LDBEN 9.394/1996 por meio da lei 12.796/2013 é realizada de modo parcial. Dos preceitos constitucionais previstos pela EC 59/2009 basicamente apenas as mudanças relacionadas ao artigo 208 da Constituição Federal foram incorporados à LDBEN 9.394/1996:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; [...] 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, CF, 1988, não paginado).

O preceito da universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade da educação tal como previsto pela EC 59/2009, não é mencionado pela lei 12.796/2013. A garantia de padrão de qualidade já é declarada na LDBEN 9.394/1996 como um princípio da educação nacional, garantido em seu artigo 3º (IX - garantia de padrão de qualidade), porém, na atualização documental da LDBEN 9.394/1996 não são inclusos os preceitos da equidade e da universalização. O preceito da equidade sequer é mencionado pela LDBEN 9.394/1996 e o preceito da universalização é citado uma única vez no capítulo IV, da Educação Superior, artigo 43, ou seja, nada tem a ver com a alteração promovida pela EC 59/2009.

---

<sup>19</sup> 03 jun. 2021



A partir da análise documental, constata-se também que a lei 12.796/2013 recontextualiza a EC 59/2009 criando condicionantes para a educação infantil não previstos pela EC 59/2009, especialmente no que tange às questões pedagógicas normatizadoras de aspectos organizativos e didático-pedagógicos da educação infantil. A lei prevê carga horária anual, dias letivos, tempo de permanência (jornadas/turnos), controle de frequência e mecanismos avaliativos e de expedição de documentação:

Quadro 3 – Preceitos da lei 12.796/2013 para a organização da educação infantil

“Art. 31. A educação infantil será organizada de acordo com as seguintes regras comuns:  
I - avaliação mediante acompanhamento e registro do desenvolvimento das crianças, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental;  
II - carga horária mínima anual de 800 (oitocentas) horas, distribuída por um mínimo de 200 (duzentos) dias de trabalho educacional;  
III - atendimento à criança de, no mínimo, 4 (quatro) horas diárias para o turno parcial e de 7 (sete) horas para a jornada integral;  
IV - controle de frequência pela instituição de educação pré-escolar, exigida a frequência mínima de 60% (sessenta por cento) do total de horas;  
V - expedição de documentação que permita atestar os processos de desenvolvimento e aprendizagem da criança.” (NR)

Fonte: BRASIL, LDBEN (1996, atualizada).

A normatização mais conflituosa diz respeito à provisão legal de 60% de frequência mínima, a qual no entendimento de Ximenes (2013, não paginado) é um equívoco de enfoque e um equívoco técnico-jurídico. Um equívoco de enfoque, pois, no entendimento do autor o mais assertivo é enfrentar as causas da baixa frequência, e um equívoco técnico-jurídico, pois, não é admitido o desligamento da criança de 4 e 5 anos matriculada “e muito menos qualquer punição acadêmica, já que pela própria LDBEN não há possibilidade de retenção na educação infantil.”

A lei, ao prever a incorporação dos preceitos constitucionais da EC 59/2009 em paralelo com outras previsões normativas, acaba por causar uma fragilidade conceitual e legal. E, embora a EC 59/2009 provoque desafios à etapa da educação infantil sendo necessário estabelecer padrões básicos em âmbito nacional em torno no funcionamento das instituições educativas definindo dias letivos, número de horas de trabalho pedagógico etc., (XIMENES, 2013) tais decisões precisam ser feitas a partir e com os sujeitos que pensam e fazem educação infantil no Brasil.



A análise documental evidencia, portanto, que a incorporação da EC 59/2009 pela LDBEN 9.394/1996 por meio da 12.796/2013, é realizada tardiamente, de forma parcial, fragmentada e recontextualizada não só reforçando a cisão histórica em torno da educação infantil como criando novos condicionantes com implicações que fragilizam o reconhecimento do direito à educação e a educação básica enquanto conceito e enquanto direito, além de retroceder ao apresentar preceitos normativos organizativos e em torno da profissionalidade docente para a educação infantil, algo que a EC 59/2009 não faz.

#### **4. Declarar é imprimir força ao direito**

Declarar é imprimir força ao direito. É em decorrência da declaração do direito que se tem a possibilidade de exigibilidade deste direito quando o mesmo não é efetivado. (CURY, 2002a).

Considerando a trajetória histórica e de consolidação da educação infantil, do ponto de vista conceitual a apropriação, manutenção e naturalização das terminologias “creche” e “pré-escola” representam problemas epistemológicos e fragilizam a identidade da educação infantil enquanto conceito e enquanto direito. Terminologias não são só terminologias, são concepções evidenciadas, são posicionamentos defendidos.

Considerando que os documentos normativos apresentam preceitos legais que regem a educação brasileira e, portanto, são indutores e determinantes das formas como as concepções e a própria educação vai se consolidar no campo da materialidade da prática, portanto, importa reconhecer que a naturalização da compreensão de uma educação infantil fragmentada em “creche” e “pré-escola” mantém suas características e finalidades residuais e associadas à suas origens, descaracterizando e desqualificando a educação infantil enquanto conceito e enquanto direito conforme preconizada pela LDBEN 9.394/1996..



A manutenção dos termos “creche” e “pré-escola” enfraquece, portanto, a educação infantil enquanto etapa formativa constitutiva da educação básica, fragilizando inclusive avanços epistemológicos além de causar equívocos conceituais com implicações na prática pedagógica.

Pineda (2015, p.77) teorizando sobre o estágio supervisionado na educação infantil, relata que durante as aulas de orientação de estágio as dúvidas aparecem entre os estudantes e de acordo com a autora “uma dúvida costumeira é se as creches e pré-escolas fazem parte da educação infantil. Normalmente ouvimos a questão: “posso fazer estágio na creche ou devo fazer na educação infantil? – como se a creche não fizesse parte desta etapa...” (PINEDA, 2015, p.78).

Tal dúvida conceitual e normativa, apesar de parecer própria do processo constitutivo da formação docente, nos diz muito sobre a importância da clareza conceitual da lei, já que a ausência desta pode se constituir como entrave para a declaração e garantia do direito à educação já que as inconsistências e equívocos, estão, conforme evidenciado neste estudo, nos textos normativos e tem implicações muito incisivas nas compreensões e na materialidade e substancialidade das práticas educativas e até mesmo nas pesquisas já que atuam como mecanismos indutores.

### **Considerações Finais**

A análise documental desenvolvida neste estudo evidencia fragilidades conceituais e normativas as quais têm implicações para a declaração e efetivação do direito à educação, especialmente no contexto da educação infantil. Do ponto de vista da garantia do direito à educação, especificamente no âmbito da educação infantil, a permanência, contraditória, dos termos “creche” e “pré-escola” para se referir à educação infantil, apresentando inclusive, indistinção conceitual e legal entre educação infantil e “creche” e “pré-escola”, utilizando tais termos tanto para indicar o lugar onde se faz a educação e/ou para indicar “subetapas” dentro da educação infantil como recortadores etários, não só não dialoga com as perspectivas formativas defendidas para



a educação infantil como promove o apagamento das reivindicações históricas promovidas no âmbito da educação infantil. Naturalizar o emprego dos termos “creche” e “pré-escola” em detrimento do reconhecimento da educação infantil enquanto primeira etapa da educação básica tem implicações ontológicas, éticas, epistemológicas, metodológicas e políticas uma vez que carrega consigo as concepções imbricadas enfraquecendo assim o conceito e o direito à educação infantil. O reconhecimento da educação infantil enquanto primeira etapa da educação básica traz consigo rupturas e concepções de criança, de infâncias, de instituição de educação infantil, de educação, de docência, de profissionalidade docente, de profissionalização docente, de práticas educativas, de vivências formativas etc., as quais nada tem a ver com as demarcações conceituais e constitutivas em torno dos termos “creche” e “pré-escola”.

Do estudo empreendido, portanto, é possível concluir que a incorporação da EC 59/2009 pela LDBEN 9.394/1996 por meio da lei 12.796/2013 retrocede tanto na declaração quanto na garantia do direito à educação, especialmente, no contexto da educação infantil, apresentando implicações tanto de natureza normativa quanto de natureza formativa.

Do ponto de vista da substancialidade e materialidade das práticas, considerando que a base fundante para a garantia do direito é a sua declaração e que o direito declarado de forma clara e objetiva qualifica e confere a este o seu sentido legítimo, importa, portanto, tensionar o legislativo federal e a atividade legiferante, de modo a evitar subsunções, fragmentações, recontextualizações e/ou outros contraditórios caminhos para promover as atualizações documentais uma vez que tais movimentos promovem afastamentos das concepções defendidas por aqueles que pensam e fazem educação enfraquecendo a declaração e efetivação do direito.

## Referências

BERNSTEIN, Basil. **A estruturação do discurso pedagógico: classe, códigos e controle.** Petrópolis: Vozes, 1996.



BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. **Presidência da República**. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Presidência da República**. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm) Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Presidência da República**. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 20 de dezembro de 1996; 175º da Independência e 108º da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm) Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. Lei n. 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. **Presidência da República**. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2005/lei/l11114.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/l11114.html) Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 53 de 19 de dezembro de 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. **Presidência da República**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm#art1) Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. Parâmetros básicos de infraestrutura para instituições de educação infantil. **Ministério da Educação**. Secretaria de Educação Básica. Brasília, 2006. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/miolo\\_infraestr.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/miolo_infraestr.pdf) Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 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. **Presidência da**



**República.** Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Brasília, em 11 de novembro de 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm) Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. Diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil. **Ministério da Educação.** Secretaria de Educação Básica. Brasília, 2010. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=9769-diretrizescurriculares-2012&category\\_slug=janeiro-2012-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9769-diretrizescurriculares-2012&category_slug=janeiro-2012-pdf&Itemid=30192) Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. Lei n. 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. **Presidência da República.** Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 4 de abril de 2013; 192º da Independência e 125º da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm) Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. Lei n. 12.061 de 27 de outubro de 2009. Altera o inciso II do art. 4º e o inciso VI do art. 10 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para assegurar o acesso de todos os interessados ao ensino médio público. **Presidência da República.** Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 27 de outubro de 2009; 188º da Independência e 121º da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12061.htm#:~:text=Alterar%20o%20inciso%20II%20do,interessados%20ao%20ensino%20m%C3%A9dio%20p%C3%ABlico](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12061.htm#:~:text=Alterar%20o%20inciso%20II%20do,interessados%20ao%20ensino%20m%C3%A9dio%20p%C3%ABlico) Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL/MEC/DCNEB. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Conselho Nacional da Educação. Câmara Nacional de Educação Básica. Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica. **Ministério da Educação.** Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Currículos e Educação Integral. Brasília: MEC, SEB, DICEI, 2013. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/junho-2013-pdf/13448-diretrizes-curriculares-nacionais-2013-pdf> Acesso em: 10 jun. 2021.

CAMPOS, Maria Malta. A educação infantil como direito. 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. Disponível em: <https://sinapse.gife.org.br/download/insumos-para-o-debate-2-emenda-constitucional-n-o-59-2009-e-a-educacao-infantil-impactos-e-perspectivas> Acesso em: 10 jun. 2021.



CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean. Et. al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, set. 2002. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302002008000010&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302002008000010&script=sci_abstract&tlng=pt) Acesso em: 10 jun. 2021.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: Direito à Igualdade, Direito à Diferença. **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, julho/ 2002a. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742002000200010](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742002000200010) Acesso em: 10 jun. 2021.

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0101-73302010000300003&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0101-73302010000300003&script=sci_abstract&tlng=pt) Acesso em: 10 jun. 2021.

FOCAULT, Michel. **Vigiar e punir**. 4ª ed. Petrópolis: Vozes, 1986.

FREIRE, Paulo. **Professora sim, tia não: cartas a quem ousa ensinar**. São Paulo: Olho d'Água, 2009.

KRAMER, Sonia. **A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce**. Rio de Janeiro: Dois Pontos, 1987.

KUHLMANN JR., Moysés. **Infância e educação infantil: uma abordagem histórica**. Porto Alegre: Editora Mediação, 1998.

JAKIMIU, Vanessa Campos de Lara. O direito à educação no ordenamento jurídico brasileiro: A histórica negação do direito. **Revista Triângulo**. v. 13 n. 1 – Jan./Abr. 2020. Disponível em: [http://seer.uftm.edu.br/revistaeletronica/index.php/revistatriangulo/article/view/4399/pdf\\_1](http://seer.uftm.edu.br/revistaeletronica/index.php/revistatriangulo/article/view/4399/pdf_1) Acesso em: 10 jun. 2021.

JAKIMIU, Vanessa Campos de Lara; BONETI, Lindomar Wessler. Educação e sociedade: retrocessos e desafios no atual contexto político brasileiro. In: EYNG, Ana Maria; COSTA, Reginaldo Rodrigues da. (Org.). **Educação e formação de professores: inspirações, espaços e tempos**. Curitiba : CRV, 2021. Disponível em: <https://www.editoracrv.com.br/produtos/detalhes/36481-educacao-e-formacao-de-professoresbr-inspiracoes-espacos-e-temposbrvolume-1> Acesso em:



OFFE, Claus. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.

PINEDA, Thatiana Francelino Guedes. Estágio em educação infantil na formação do pedagogo. In: VERCELLI, Lígia de Carvalho Abões; STANGHERLIM, Roberta. (Orgs.) **Formação de professores e práticas pedagógicas na educação infantil**. Jundiaí, Paco Editorial, 2015.

TOMASEVSKI, Katarina. Por que a educação não é gratuita? In: HADDAD, Sérgio; GRACIANO, Ariângela (Org.). **A educação entre os direitos humanos**. Campinas, SP: Autores Associados; São Paulo, SP: Ação Educativa, 2006.

UNDIME. Em entrevista, Undime tece alguns comentários sobre a Lei 11.114. **União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação**. UNDIME. Disponível em: <https://undime.org.br/noticia/em-entrevista-undime-tece-alguns-comentarios-sobre-a-lei-11114> Acesso em: 10 jun. 2021.

VIEIRA, Lívia Maria Fraga. Obrigatoriedade escolar na educação infantil. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 5, n. 9, p. 245-262, jul./dez. 2011. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/9> Acesso em: 10 jun. 2021.

XIMENES, Salomão. Conheça as principais implicações das mudanças presentes na Lei nº 12.796/2013, que alterou diversos dispositivos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), com importantes implicações para os Municípios. **Ação Educativa**. Publicado em: 04 out. 2013. Disponível em: <https://acaoeducativa.org.br/conheca-as-principais-implicacoes-das-mudancas-presentes-na-lei-no-12-7962013-que-alterou-diversos-dispositivos-da-lei-de-diretrizes-e-bases-da-educacao-nacional-ldb-com-importantes-implicacoes-p/> Acesso em: 10 jun. 2021.

---

*Recebido em Junho de 2021  
Aprovado em Setembro de 2021  
Publicado em Novembro de 2021*

---

# JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS

ISSN 1981-1969

Volume 15

Seção Artigos e81492

23 de novembro de 2021



O Copyright é retido pelo/a autor/a (ou primeiro co-autor) que outorga o direito da primeira publicação ao **Jornal de Políticas Educacionais**. Mais informação da licença de Creative Commons encontram-se em <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>. Qualquer outro uso deve ser aprovado em conjunto pelo/s autor/es e pelo periódico.

JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS é uma publicação do Núcleo de Políticas Educacionais do Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR, em consórcio com a Linha de Pesquisa em Políticas Educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE/UFPR, que aceita colaboração, reservando-se o direito de publicar ou não o material espontaneamente enviado à redação. As colaborações devem ser enviadas ao NuPE/UFPR, conforme orientações contidas nas páginas do periódico na internet: <http://revistas.ufpr.br/jpe>.

#### INDEXAÇÃO:

##### *BASE DE DADOS*

*Sumário.Org*

*Google Scholar*

*BASE*

*Dimensions*

*Miar*

##### *DIRETÓRIOS*

*Scielo Educ@*

*Diadorim*

*DOAJ*

*Erih Plus*

*Latindex*

*EZB*

*ROAD*

*Journal 4-free*

##### *ÍNDICES*

*Index Copernicus*

*Cite Factor*

##### *PORTAIS*

*LiVre*

*Capes*

*Science Open*

*World Wide Science*

(Periódico integralmente disponível apenas em via eletrônica)

Jornal de Políticas Educacionais / Núcleo de Políticas Educacionais da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR – v.1, n. 1 (1º semestre de 2007) – Curitiba: NuPE/UFPR.

Volume 15, e81492– Novembro de 2021

ISSN 1981-1969

1. Educação – Periódicos. 2. Política Educacional – Periódicos. I. NuPE/UFPR



Comitê Editorial:

Elisângela Scaff (UFPR)

Daniela de Oliveira Pires (UFPR)

Conselho Editorial:

Adriana Aparecida Dragone Silveira (UFPR-Brasil), Ana Lorena de Oliveira Bruel (UFPR-Brasil), Andréa Barbosa Gouveia (UFPR - Brasil), Angela Maria Martins (FCC, Brasil), Angelo Ricardo de Souza (UFPR-Brasil), Antonia Almeida Silva (UEFS, Brasil), Cassia Alessandra Domiciano (UFPR-Brasil), Cesar Tello (Universidad Nacional Tres Febrero, Argentina), Claudia Regina Baukat Silveira Moreira (UFPR-Brasil), Cristiane Machado (Unicamp- Brasil), Elton Luiz Nardi (UNOESC, Brasil), Fernanda Saforcada (Universidad de Buenos Aires – UBA - Argentina), Isaac Paxe (Instituto Superior de Ciências da Educação (ISCED- Luanda, Angola), Gabriela Schneider (UFPR-Brasil), Gladys Beatriz Barreyro (USP - Brasil), Gilda Cardoso Araújo (UFES - Brasil), Gustavo Enrique Fischman (Arizona State University - USA), Janete Maria Lins de Azevedo (UFPE, Brasil), Jefferson Mainardes (UEPG - Brasil), João Ferreira de Oliveira (UFG - Brasil), Jorge Alarcon Leiva (Universidad de Talca - Chile), Jorge Manuel Gorostiaga (UNSAM – Argentina), Juca Gil (UFRGS - Brasil), Luciana Rosa Marques (UFPE, Brasil), Marcos Alexandre dos Santos Ferraz (UFPR-Brasil) Marcia Aparecida Jacomini (Unifesp-Brasil), Maria Dilnéia Espíndola Fernandes (UFMS, Brasil), Natalia Oliveira Woolley (UCLA, USA), Ney Cristina Monteiro de Oliveira (UFPA - Brasil), Nicolás Bentancur, (Universidad de la República de Uruguay), Nora Krawczyk (Unicamp- Brasil), Pedro Flores-Crespo (UAQ, México) Rodrigo da Silva Pereira (UFBA, Brasil), Robert Verhine (UFBA - Brasil), Rosana Cruz (UFPI - Brasil), Rubens Barbosa Camargo (USP - Brasil), Sebastián Donoso Díaz (Universidad de Talca - Chile), Theresa Adrião (UNICAMP - Brasil), Vera Maria Vidal Peroni (UFRGS - Brasil).

Créditos e Agradecimentos:

Revisão de Língua Portuguesa, Abstract e Resumen: Programa de apoio às publicações científicas periódicas da UFPR

Arte e diagramação: Tiago Tavares (tiagotav@gmail.com)

---

Jornal de Políticas Educacionais  
Universidade Federal do Paraná  
Setor de Educação  
Núcleo de Políticas Educacionais – NuPE/UFPR  
Avenida Sete de Setembro, 2645  
2º andar, Sala 213  
80.230-010 – Curitiba – PR – Brasil  
Tel.: 41-3535-6264  
jpe@ufpr.br  
<http://revistas.ufpr.br/jp>