

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
DEPARTAMENTO DE DIREITO

Israel Rocha Borba

**A Obrigatoriedade de Prestação de Educação Infantil pelo Estado e a Judicialização das  
Vagas**

Florianópolis

2021

Israel Rocha Borba

**A Obrigatoriedade de Prestação de Educação Infantil pelo Estado e a Judicialização das  
Vagas**

Trabalho Conclusão do Curso de Graduação em Direito  
do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal  
de Santa Catarina como requisito para a obtenção do  
título de Bacharel em Direito  
Orientador: Prof. Rodolfo Joaquim Pinto da Luz, Dr.

Florianópolis

2021

Ficha de identificação da obra

Borba, Isarel Rocha

A Obrigatoriedade de Prestação de Educação Infantil pelo Estado e a Judicialização das Vagas / Israel Borba Rocha; orientador, Rodolfo Joaquim Pinto da Luz, Dr. Luz, 2021.

72 p.

1. Direito. I. Luz, Rodolfo Joaquim Pinto, Dr... II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Direito. III. Título

Inclui referências.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2021.

Israel Rocha Borba

**A Obrigatoriedade de Prestação de Educação Infantil pelo Estado e a Judicialização das  
Vagas**

Este Trabalho Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do Título de “Bacharel em Direito” e aprovado em sua forma final pelo Curso de Direito.  
Florianópolis, 14 de maio de 2021.

---

Prof. Luiz Henrique Cademartori, Dr.  
Coordenador do Curso

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Rodolfo Joaquim Pinto da Luz  
Orientador  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof. José Isaac Pilati, Dr.  
Avaliador  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Letícia Blank Netto, PPGD.  
Avaliadora  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Daniel Rocha, PPGD.  
Avaliador  
Universidade Federal de Santa Catarina

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado “**A Obrigatoriedade de Prestação de Educação Infantil pelo Estado e a Judicialização das Vagas**”, elaborado pelo acadêmico Israel Rocha Borba, defendido em 14/05/2021 e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com **nota 10 (DEZ)**, cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

Florianópolis, 14 de maio de 2021



Documento assinado digitalmente  
Rodolfo Joaquim Pinto da Luz  
Data: 17/05/2021 10:57:03-0300  
CPF: 048.205.689-49  
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

---

**Rodolfo Joaquim Pinto da Luz (ASSINATURA DIGITAL)**  
Professor Orientador



Documento assinado digitalmente  
Jose Isaac Pilati  
Data: 19/05/2021 09:14:48-0300  
CPF: 215.766.379-72  
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

---

**José Isaac Pilati (ASSINATURA DIGITAL)**  
Membro da Banca



Documento assinado digitalmente  
Leticia Blank Netto  
Data: 18/05/2021 10:27:38-0300  
CPF: 036.984.020-84  
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

---

**Leticia Blank Netto (ASSINATURA DIGITAL)**  
Membro de Banca



**Universidade Federal de Santa Catarina**  
**Centro de Ciências Jurídicas**  
**COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO**

TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E  
ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA

Aluno: Israel Rocha Borba

RG: 5.948.637 SSP/SC

CPF: 100.425.249-89

Matrícula: 15100116

Título do TCC: **A Obrigatoriedade de Prestação de Educação Infantil pelo Estado e a Judicialização das Vagas**

Orientador: Prof. Rodolfo Joaquim Pinto da Luz

Eu, Israel Rocha Borba, acima qualificado; venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido.

Florianópolis, 14 de maio de 2021.



Documento assinado digitalmente

Israel Rocha Borba

Data: 17/05/2021 08:25:39-0300

CPF: 100.425.249-89

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

---

**Israel Rocha Borba**

Este trabalho é dedicado a todos ativistas pela educação e à minha família querida.

## AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer e dedicar esta dissertação aos meus amados pais, Silésia Doraci da Rocha e Wilson Manoel de Borba, que sempre me apoiam e oferecem total suporte para a realização dos meus sonhos e para os meus queridos irmãos, Fernando Manoel Borba, Fabíola da Rocha Borba e Camila da Rocha Borba, que me inspiram e são meus exemplos de resiliência, garra e amor.

Aos meus queridos amigos que nunca desistiram de mim, permaneceram ao meu lado em tantos momentos e experiências e que me fazem um ser humano feliz.

Na figura da Orientadora Educacional Sra. Maria Lúcia Almada Fernandes dedico a todos os grandiosos professores, gestores e colegas do Colégio Policial Militar Feliciano Nunes Pires que contribuíram para minha formação e escolha do curso de Direito.

A todos meus professores e educadores na figura da Sensei Rosimeri Salvador e do professor Narcizo Ari Martins que acreditaram em mim e me deram diversas oportunidades.

A todos meus mentores ao longo dessa trajetória nas figuras dos senhores Carlos Roberto Siqueira de Barros e José Renato Casagrande.

Com muito carinho também agradeço e dedico aos professores, gestores e colegas da Universidade Federal de Santa Catarina na figura do meu prezado orientador Professor Rodolfo Joaquim Pinto da Luz que não mediu esforços em apoiar essa dissertação.

Por fim, dedico a todas as crianças da nossa nação que são o presente e futuro do nosso Brasil e merecem cada vez mais uma educação pública, gratuita, conectada, inclusiva e democrática.

Um livro, uma caneta, uma criança e um professor podem mudar o mundo.  
(YOUSAFZAI, 2013).

## RESUMO

A busca pela efetivação dos direitos e garantias aos cidadãos perpassa por diversas vias até seu pleno acesso. No caso de não cumprimento dos tais, uma das ferramentas utilizadas, sobretudo nos últimos anos, se dá no processo de judicialização. A judicialização dos direitos e garantias consiste no requerimento ao Poder Judiciário e ao Ministério Público como forma de acesso aos mesmos. Esse fenômeno é observável no setor público, com destaque à educação, sobretudo, na educação infantil. O legislativo através da Constituição Federal e das políticas públicas de educação no geral, garantem uma gama de direitos, como, por exemplo, o acesso à escolarização ainda nos primeiros meses de vida e alimentação escolar. Com isso, esse trabalho visa identificar as principais situações que envolvem a busca por amparo judicial para tratar da problemática da universalidade das vagas da educação infantil perante o Poder Executivo e o Poder Judiciário através da metodologia qualitativa e exploratória. Tal prática divide opiniões de especialistas e teóricos da área, uma vez que, para um lado, tal demanda não está ligada à atuação do judiciário; e pelo outro, há o entendimento que quando há violação das garantias e direitos, esse mesmo pode ser recorrido. Contudo, a judicialização de vagas na educação infantil serve como amostra para o Estado, revelando a lacuna que as ações do executivo têm deixado. Assim, analisando o construto dos direitos humanos e fundamentais relacionados à educação, o processo de judicialização se mostra como uma ferramenta possível para tentativa de efetivação de demandas educacionais da nossa sociedade.

**Palavras-chave: Direito. Educação. Educação Infantil. Judicialização. Vagas.**

## ABSTRACT

The commitment to the realization of rights and guarantees to citizens goes through several ways until their full access. In case of non-compliance, one of the tools used, especially in recent years, occurs in the judicialization process. The judicialization of rights and guarantees consists of an application to the Judiciary and the Public Prosecutor's Office as a means of access to them. This phenomenon is observable in the public sector, with an emphasis on education, especially in early childhood education. The legislature, through the Federal Constitution and public education policies in general, guarantees a range of rights, such as, for example, access to schooling even in the first months of life and school meals. On this way, this work aims to identify the main situations that involve the search for judicial protection to deal with the problem of the universality of early childhood education vacancies before the Executive and Judiciary Power through the qualitative and exploratory methodology. Such practice divides the opinions of specialists and theorists in the area, since, on the one hand, such demand is not linked to the performance of the judiciary; and on the other hand, there is the understanding that when there is a violation of guarantees and rights, it can be appealed. However, the judicialization of vacancies in early childhood education serves as a sample for the State, revealing the gap that the executive's actions have left. Thus, analyzing the construct of human and fundamental rights related to education, the judicialization process is shown as a possible tool for attempting to fulfill the educational demands of our society.

**Keywords: Law. Education. Child education. Judicialization. Vacancies.**

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
1.1	OBJETIVOS .....	14
1.1.1	Objetivo Geral .....	14
1.1.2	Objetivos Específicos .....	14
<b>2</b>	<b>A EDUCAÇÃO SOB A ÓTICA DO DIREITO.....</b>	<b>15</b>
2.1	O DIREITO À EDUCAÇÃO .....	15
2.2	O DIREITO À EDUCAÇÃO NOS DIPLOMAS INTERNACIONAIS .....	18
2.3	O DIREITO À EDUCAÇÃO À LUZ DA CONSTITUIÇÃO .....	21
2.4	O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE .....	25
2.5	A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL .....	27
2.6	O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO.....	29
2.7	O MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA.....	32
<b>3</b>	<b>LEGISLAÇÃO PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL.....</b>	<b>34</b>
3.1	EDUCAÇÃO INFANTIL E A CONSTRUÇÃO SOCIAL DA INFÂNCIA.....	35
3.2	BASES LEGAIS À EDUCAÇÃO INFANTIL .....	37
3.3	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL .....	39
3.4	AS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS SOB O CONTROLE JUDICIAL 41	
3.5	O ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL DE QUALIDADE.....	42
<b>4</b>	<b>O PROCESSO DE JUDICIALIZAÇÃO DAS VAGAS.....</b>	<b>49</b>
4.1	O PAPEL DO JUDICIÁRIO EM QUESTÕES POLÍTICAS .....	49
4.2	EDUCAÇÃO COMO DIREITO SOCIAL.....	52
4.3	RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA – ESTADO, FAMÍLIA E SOCIEDADE	55
4.4	EXIGIBILIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO.....	60
4.5	A JUDICIALIZAÇÃO DE VAGAS NA PRÁTICA .....	62
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>65</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>67</b>

## 1 INTRODUÇÃO

É cada vez mais comum a busca de direitos através de vias judiciais, principalmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, garantidora de direitos aos cidadãos e obrigações sociais ao poder público. Assim, a busca pelo Poder Judiciário na intenção de resguardar e garantir essas garantias está cada vez mais comum e a judicialização vem se verificando em diversos âmbitos, inclusive de políticas públicas, quando o cidadão por meio de ação correspondente (pública ou coletiva), recorre ao judiciário para que este decida sobre a sua questão.

O assunto é controverso porque alguns autores ainda defendem a tese de que entrar nesse mérito, seria o mesmo que tal possibilidade não é prevista ao Poder Judiciário. Entretanto, outra corrente defende que, em se tratando de direitos e garantias constitucionais, há legitimidade de atuação do Judiciário para resguardar tais garantias.

É sabido que uma dessas garantias é a oferta obrigatória de educação infantil pelo poder público, destinada a atender crianças em idade de creche, entre 0 e 3 anos; e pré-escola, entre 4 e anos de idade, o que ficou abraçado tanto pela Constituição Federal de 1988, quanto pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Quando essas vagas são dificultadas ou inexistentes, o que não é raro, acaba havendo, então, a judicialização mencionada, que possibilita ao particular buscar junto ao Poder Judiciário e Ministério Público a solução do problema, que é objeto principal do presente trabalho de acordo com as etapas a seguir.

Considerando a dificuldade de acesso às políticas públicas garantidas constitucionalmente, faz-se necessário abordar a questão da judicialização das políticas públicas da educação infantil. Quais as principais dificuldades em alcançar uma universalidade das vagas de ensino infantis e a necessidade de requerimento judicial para alcançar esse direito?

A relevância da presente pesquisa reside justamente, no esclarecimento – ou na tentativa de fazê-lo – acerca de aspectos obscuros ou pouco esclarecidos sobre a integralidade das políticas públicas que se referem ao ensino infantil e as dificuldades em seu alcance de forma integral, sem a necessidade de intervenção judicial.

Referente aos objetivos, a metodologia de pesquisa, caracteriza-se como uma pesquisa exploratória, que permite uma maior familiaridade com o tema, através de um levantamento bibliográfico e de números já existentes sobre o problema no Conselho Estadual de Educação. Esse tipo de pesquisa tem como finalidade proporcionar mais informações sobre o assunto a ser investigado, de modo a facilitar a delimitação do tema de pesquisa criando uma familiaridade

com o tema proposto, que, de acordo com Prodanov e Freitas (2013), é o principal objetivo de uma pesquisa exploratória.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de método dedutivo, que, conforme explica Gil (2008, p. 9) “estes métodos esclarecem acerca dos procedimentos lógicos que deverão ser seguidos no processo de investigação científica.” O método dedutivo é o inverso da lógica indutiva, ou seja, parte de princípios tidos como indiscutíveis que possibilitam chegar a conclusões puramente formais, em virtude unicamente de sua própria lógica (GIL, 2008).

No que concerne à coleta de dados, a pesquisa será bibliográfica e estudo do caso no Estado de Santa Catarina, sendo elaborado tendo como fonte principal de pesquisa materiais já publicados, tais como livros, artigos ou periódicos, de forma impressa ou *online*. Para Gil (2008) a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições de vários autores sobre determinado assunto em material já publicado.

## 1.1 OBJETIVOS

Analisar os principais aspectos que envolvem a questão da busca judicial para atender as vagas da educação infantil e a relação do Poder Executivo e do Poder Judiciário nessa problemática. Para isto, foram desenvolvidos os seguintes objetivos, geral e específicos.

### 1.1.1 Objetivo Geral

Identificar as principais situações que envolvem a busca por amparo judicial para tratar da problemática da universalidade das vagas da educação infantil perante o Poder Executivo e o Poder Judiciário.

### 1.1.2 Objetivos Específicos

- a) Conceituar a educação como direito social e dever do Estado;
- b) Compreender as bases legais para a educação infantil;
- c) Verificar o processo de judicialização das políticas públicas da educação infantil.

## 2 A EDUCAÇÃO SOB A ÓTICA DO DIREITO

O presente capítulo busca contextualizar a educação, dando ênfase ao termo à luz do Direito, considerando os diplomas legais que delineiam o percurso histórico e temporal da educação, sobretudo, no que concerne o direito à educação infantil. Nesse contexto, os documentos nacionais objeto de recorrência nesse trabalho baseiam-se, desde a Constituição Federal de 1988, passando pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei n. 9394/96 –, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, assim como, pelo Plano Nacional de Educação e o caderno de trabalhos e debates denominado Avanços do Marco Legal da Primeira Infância.

Para tanto, abordou-se ainda, a legislação e as políticas públicas que asseguram, ou pretendem assegurar a educação infantil no Brasil, tendo como base a importância da construção social na infância, dando ênfase aos documentos importantes para a educação infantil, que perpassam pela elaboração do Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil – RCNEI –, os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil – PNQEI –, e as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil – DCNEI.

### 2.1 O DIREITO À EDUCAÇÃO

Considerando o atual Estado democrático de direito, entre as normais jurídicas cujas quais preveem determinado contexto como base, a vivência e os limites de cada indivíduo, entende-se a educação como direito social, e fonte de ação transformadora. Os direitos sociais têm sua origem na Europa do século XVIII, com forte vínculo ao escopo do trabalho e a situação daqueles considerados excluídos frente ao desejo de crescimento das nações. Nesse sentido, Bobbio (2004, p. 206), explica que os direitos sociais:

[...] sob forma de instituição da instrução pública e de medidas a favor do trabalho para os “pobres válidos que não puderam consegui-lo”, fazem a sua primeira aparição no título I da Constituição Francesa de 1791 e são reafirmados solenemente nos artigos 21 e 22 da Declaração dos Direitos de junho de 1793... Em sua dimensão mais ampla, os direitos sociais entraram na história do constitucionalismo moderno com a Constituição de Weimar. A mais fundamentada razão da sua aparente contradição, mas real complementaridade, com relação aos direitos de liberdade é a que vê nesses direitos uma integração dos direitos de liberdade, no sentido de que eles são a própria condição do seu exercício efetivo.

Posteriormente, com a revolução industrial, a exigência de novos padrões de produção, e portanto, a busca por melhorias e inovações quanto aos processos de estruturação, evidenciou sobremaneira a condição de subjugamento cuja qual estavam expostos os trabalhadores, que, antes considerados expropriados no campo, agora também expropriados nas industriais. Mesmo que, ainda sem distinção entre os sexos, Lima (2017) explica que na relação entre meios de produção e força de trabalho, não há equilíbrio, mas sim, uma formação da tipologia dos sujeitos entre tempos, movimentos e espaços para a tipologia de hegemonia desejada.

Mesmo que ocorram, os desdobramentos entre o direito e sua expansão no seu contexto histórico ocorrem numa relação que se mostra bastante conflituosa, visto que tais discursos e o exercício do poder se mantêm presentes. Este preceito remonta ao século XX e perpassa os dias atuais, ao passo que, transcorridos mais de 70 anos desde a Declaração dos Direitos Humanos, percebe-se que pouco foram os avanços no que concerne os direitos fundamentais – que englobam os direitos sociais, políticos e civis – e nesse sentido, a educação como figura central deixa de ser um objeto de importância à medida que ocorram, ou deixam de ocorrer, os investimentos necessários para tal.

De acordo com Caggiano (2009, p. 23):

No mundo atual, o direito à Educação comparece nas suas duas facetas (de primeira e de segunda dimensão ou geração), enquadrado como uma realidade social e individual. Com efeito, insuflado e robustecido pelos caracteres de índole coletiva, extraídos das últimas gerações de direitos, vislumbra-se o direito à educação com conteúdo multifacetado, envolvendo não apenas o direito à instrução como um processo de desenvolvimento individual, mas, também o direito a uma política pública educacional, ou seja, a um conjunto de intervenções juridicamente organizadas e executadas em termos de um processo de formação da sociedade, visando oferecer aos integrantes da comunidade social instrumentos a alcançar os seus fins.

A educação, tendo em vista sua função social, entra como agente impulsionador da Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH – de dezembro de 1948, expondo a importância da construção da consciência do ser humano no olhar e reconhecimento de seu lugar no mundo, conforme expõe:

#### Artigo 26

I) Todo o homem tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, está baseada no mérito.

II) A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e amizade entre

todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

Tal preceito aduz a importância da educação em todas as esferas da sociedade, deixando um legado social e cultural construído para as gerações posteriores. Nesse sentido, Cury (2002) afirma que a educação tem sua origem do discernimento de que o saber sistemático é mais do que uma inegável herança cultural. Como parte da herança cultural, no exercício de sua cidadania, o ser humano torna-se capaz de moldar-se de características cognitivas e formativas no contexto social, criando, por consequência, oportunidades superiores de participar dos caminhos e participar da sua transformação. O domínio de conhecimentos sistemáticos é, portanto, um importante degrau na criação de rumos e destinos de novos saberes e, como bem humano constituído historicamente, solicita a sua socialização e explicitação como direito.

De acordo com a Constituição Federal de 1988 – CF/1988 –, o direito à educação pressupõe-se ao direito à igualdade, agregado a pluralidade. É importante entender o princípio da igualdade, conforme dispõem os dispositivos constitucionais dos art. 5º, I e art. 210, que se correlacionam para a garantia de conteúdos mínimos e formação básica comum. Nesse sentido, o direito à educação, não deveria ter uma distribuição desigual entre os iguais. O Estado, nesse sentido, deve, ou deveria intervir para garantir tal direito e fazer desse bem um ponto de partida inicial para uma igualdade de condições.

Uma das principais diretrizes que devem direcionar os conteúdos curriculares deve assegurar a igualdade de condições, assegurada e protegida pelo texto constitucional, conforme dispõe o artigo 206, inciso I. O direito à igualdade pressupõe, dessa forma, que todos os indivíduos tenham as mesmas condições de acesso às possibilidades que trazem à educação e o conhecimento, assim como sua permanência, para que participem em termos de escolha e concorrência no que a sociedade pressupõe como relevante e onde estes consigam ser bem-sucedidos e reconhecidos como iguais. Mesmo que a igualdade de resultados não possa ser assegurada de imediato, o acesso ao conhecimento de forma desigual, torna o processo de educação discriminatório, ao mesmo tempo que insere a distinção social (BRASIL, 1988).

Por se tratar de um tema que abrange os direitos fundamentais, assim como as premissas e bases legais do sistema de ensino e a distribuição de competências entre a União, os Estados e os Municípios, conforme aborda a Constituição Federal de 1988, o referido tema demanda de uma discussão mais profunda.

## 2.2 O DIREITO À EDUCAÇÃO NOS DIPLOMAS INTERNACIONAIS

Num contexto global, Caggiano (2009) reitera que é indubitável a diligência e os esforços da UNESCO para a universalização do Ensino Fundamental para todos e para todos os países. Alguns dos documentos internacionais que perpetuam o contexto do direito à educação, vão desde a Declaração de Independência dos Estados Unidos, em 1776; até a Declaração de Direitos Humanos, de 1948; o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966; a Convenção para os Direitos das Crianças promovida pela UNICEF, em 1989; a Declaração Mundial de Educação para Todos em Jomtien, na Tailândia, promovida pela UNESCO, em 1990, que abrange o compromisso dos países mais populosos do mundo com a Educação; a Conferência Mundial sobre Atenção e Educação da Primeira Infância, da UNESCO em 2010; o documento do BID sobre os primeiros anos, de 2015; assim como o relatório sobre a Situação Mundial da Infância 2016, divulgado pela UNICEF em 2016.

Nesse sentido, a Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH –, atesta que todas as indivíduos possuem os direitos e liberdades nela expressos, sem distinguir raça, cor, sexo, idioma, crença, opinião política ou de outra índole, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição. Da mesma forma, assegura que a infância tem direito a cuidados e assistência especiais. O direito à educação, expressa pelo texto legal, engloba, além da esfera individual, a social (DUDH, 1948).

Cury (2005) corrobora que, além de expressa como um direito no ordenamento jurídico brasileiro, a educação é também imposta como um dever do Estado. Conforme cita Cury (2005, p. 1):

Do direito nascem prerrogativas próprias das pessoas em virtude das quais elas passam a gozar de algo que lhes pertence como tal. Do dever nascem obrigações que devem ser respeitadas tanto da parte de quem tem a responsabilidade de efetivar o direito como o Estado e seus representantes, quanto da parte de outros sujeitos implicados nessas obrigações. Se a vida em sociedade se torna impossível sem o direito, se o direito implica em um titular do mesmo, há, ao mesmo tempo, um objeto do direito que deve ser protegido inclusive por meio da lei.

No que cabe os documentos internacionais que postulam sobre a educação, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, promovido pela Organização das Nações Unidas – ONU – em 1966, e promulgado pelo Decreto 591/1992 reitera a importância e a necessidade de difundir a educação na sociedade, conforme segue:

Artigo 13 - 1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam em que a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e a fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concordam ainda que a educação deverá capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

2. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem que, com o objetivo de assegurar o pleno exercício desse direito:

i) A educação primária deverá ser obrigatória e acessível gratuitamente a todos.

ii) A educação secundária em suas diferentes formas, inclusive a educação secundária técnica e

profissional, deverá ser generalizada e tornar-se acessível a todos, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito.

iii) A educação de nível superior deverá igualmente tornar-se acessível a todos, com base na capacidade de cada um, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito.

iv) Dever-se-á fomentar e intensificar, na medida do possível, a educação de base para aquelas pessoas não receberam educação primária ou não concluíram o ciclo completo de educação primária.

v) Será preciso prosseguir ativamente o desenvolvimento de uma rede escolar em todos os níveis de ensino, implementar-se um sistema adequado de bolsas de estudo e melhorar continuamente as condições materiais do corpo docente.

3. Os Estados-partes no presente Pacto comprometem-se a respeitar a liberdade dos pais e, quando for o caso, dos tutores legais, de escolher para seus filhos escolas distintas daquelas criadas pelas autoridades públicas, sempre que atendam aos padrões mínimos de ensino prescritos ou aprovados pelo Estado, e de fazer com que seus filhos venham a receber educação religiosa ou moral que esteja de acordo com suas próprias convicções.

4. Nenhuma das disposições do presente artigo poderá ser interpretada no sentido de restringir a liberdade de indivíduos e de entidades de criar e dirigir instituições de ensino, desde que respeitados os princípios enunciados no parágrafo 1º do presente artigo e que essas instituições observem os padrões mínimos prescritos pelo Estado.

Artigo 14 - Todo Estado-parte no presente Pacto que, no momento em que se tornar Parte, ainda não tenha garantido em seu próprio território ou território sob a sua jurisdição a obrigatoriedade ou a gratuidade da educação primária, se compromete a elaborar e a adotar, dentro de um prazo de dois anos, um plano de ação detalhado destinado à implementação progressiva, dentro de um número razoável de anos estabelecido no próprio plano, do princípio da educação primária obrigatória e gratuita para todos (BRASIL, 1992).

No mesmo sentido a Convenção para os Direitos das Crianças, promovida pela Fundo de Emergência Internacional das Nações Unidas para a Infância – UNICEF – em 1989, e posteriormente promulgado pelo Decreto 99.710/1990, constitui-se de 54 artigos, divididos em três eixos. Além de definir o conceito de criança, estabelece parâmetros de orientação e atuação dos Estados para a execução e manutenção dos princípios por ela expostos, cujos quais dissertam sobre desenvolvimento individual e social saudável da infância, uma vez que entende este período como um dos mais importante para a formação do caráter e da personalidade humana. Destaca a importância da unidade familiar como base propulsora para o crescimento

social e emocional, harmônico e saudável do indivíduo, e direciona, dessa forma, aos pais ou responsáveis, o papel principal de oportunizar, de acordo com suas possibilidades e meios financeiros, as condições de vida necessárias ao desenvolvimento da criança.

Albernaz Junior e Ferreira (1998) corroboram que a Convenção para os Direitos das Crianças imputa aos Estados a adoção de medidas apropriadas que possibilitem ou facilitem os responsáveis pela criança a tornarem efetivo o direito à educação, fornecendo, se necessário, assistência material e programas de apoio, sobretudo no que toca à nutrição, ao vestuário e à habitação.

Em contraponto, o referido texto legal observa em seu artigo 19, que a tomada de medidas legislativas, administrativas, sociais e educacionais apropriadas pelos Estados com o intuito de salvaguardar as crianças contra todas os tipos de violência, abuso, maus tratos ou exploração, quando sob a tutela da pessoa responsável, são de responsabilidade deste, o que eleva ao Estado, o dever de estabelecer e fomentar programas sociais que proporcionem uma assistência adequada à criança e às pessoas responsáveis encarregadas de seu cuidado (BRASIL, 1990).

De acordo com Victor (2011), a Declaração Mundial de Educação para Todos, articulado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO – em 1990, explicita a necessidade e suporte da sociedade como interventora do processo, uma vez que considera o espírito participativo e cooperativo como essencial, e portanto, a responsabilização interina do Estado pela educação não pode ser tratada como tal. Para o autor, esse entendimento cooperativo e participativo precisa envolver em conjunto os órgãos governamentais, àqueles não governamentais, o setor privado, as comunidades, os grupos religiosos e as famílias.

Em consonância, o artigo 5º, da Conferência Mundial sobre Atenção e Educação da Primeira Infância – AEPI – promovido pela UNESCO em 2010, expressa:

Reafirmamos nosso compromisso com o objetivo da AEPI que foi estabelecido em Jomtien (1990) e Dakar (2000), apesar de concluirmos que é muito provável que não seja antes de 2015, o objetivo 1 de Educação para Todos (EPT), que consiste em expandir a cuidados e educação na primeira infância, se medidas urgentes e diligentes não forem tomadas (UNESCO, 2010).

A educação torna-se, passo a passo, peça fundamental e de grande importância nos documentos de compromisso internacionais. O Fórum Mundial sobre a Educação, que ocorreu entre os dias 19 e 22 de maio de 2015, foi realizado pela UNESCO com o objetivo de aprovar

a Declaração de Incheon: Educação até 2030 rumo a uma educação equitativa, de qualidade e com aprendizagens ao longo de toda a vida. O texto aprovado pelos Estados fortalece uma visão humanista da educação e de seu desenvolvimento, baseada nos preceitos básicos da DUDH e na concepção de dignidade, justiça social, inclusão, proteção, diversidade cultural, linguística e étnica e corresponsabilidade e prestação de contas (UNESCO, 2015).

No mesmo ano, o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – elaborou um documento de suma importância para a educação. A cartilha denominada “Os primeiros anos: O bem-estar infantil e o papel das políticas públicas”, trouxe uma série de dados acerca da primeira infância nos países da América Latina e do Caribe, e destacou a importância da qualidade do sistema de ensino, sobretudo nas creches (BID, 2015).

Um dos mais recentes, o relatório Situação Mundial da Infância 2016: Oportunidades justas para cada criança, promovido pela UNICEF em 2016, apontou as questões que envolvem os problemas de iniquidade que atinge as crianças do globo, e apontou, na época, o Brasil e o Vietnã como bons exemplos a serem seguidos no que toca a reforma dos sistemas de educação e dos financiamentos, ao passo que evidencia a importância do Programa Bolsa Família e a capacitação dos professores brasileiros como iniciativas responsáveis por tal feito (UNICEF, 2016).

Entende-se, portanto, que ao partir do que propõem os órgãos internacionais competentes sobre a educação, o que corrobora a legislação brasileira, o direito à educação é reconhecido como necessidade prioritária, indissociável da constituição de todo ser humano, de sua dignidade e sua identidade. Nesse contexto, importa a necessidade de observação e a responsabilidade dos Estados quanto a oferta e manutenção à população, sendo esta de forma pública, gratuita e de qualidade, porém de forma articulada e participativa, envolvendo todas as esferas da sociedade.

### 2.3 O DIREITO À EDUCAÇÃO À LUZ DA CONSTITUIÇÃO

O direito à educação faz parte da história do Brasil desde os tempos imperiais, com o ensino primário gratuito, nas constituições da primeira república. Posteriormente, assegurado pela Constituição Federal de 1934, percorrendo a Convenção Relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino, em 1960, conforme explica Tagliavini (2011), dentre outros documentos, chegou a sua expressão atual em decorrência da Constituição Federal de

1988 – CF/1988. O autor destaca ainda que um olhar simplista não reflete verdadeiramente a morosidade histórica relativa aos direitos destinados à garantia da educação e corrobora que:

[...] demoram ainda mais para entrar nas constituições brasileiras. A muitas vezes exaltada Constituição Republicana de 1891 apresenta 68 artigos referentes à organização do Estado e apenas do artigo 69 ao 78 se refere aos cidadãos brasileiros, sendo que a declaração de direitos vai do artigo 72 ao 78. E na Declaração de direitos refere-se apenas aos direitos individuais. Até à 1ª Emenda Constitucional de 1969, inclusive, todas as constituições brasileiras começam pela organização do Estado para depois tratar dos direitos e garantias individuais (liberdade, vida, segurança individual e propriedade), mas não há um capítulo para os direitos sociais. A partir da Constituição de 1934, o que se pode destacar é a inclusão, pela primeira vez, de um capítulo exclusivo para a educação (artigos 148 – 158). Na constituição de 1946, embora os direitos trabalhistas estejam presentes no capítulo sobre a Ordem Econômica e Social, não há ainda um capítulo sobre os direitos sociais (TAGLIAVINI, 2011).

De acordo com Ranieri (2009), o texto constitucional fora elaborado no final do período do regime militar, em pleno transcurso de redemocratização da nação, ao passo que a sociedade civil descobria novas perspectivas sociais e políticas, com vistas a construção de um Estado democrático de direito, reconhecendo para os cidadão brasileiros direitos sociais, que eram, até então, marginalizados. Segundo o autor, ao estabelecer os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, a CF/1988, inovou ao observar um amplo repertório de direitos e garantias. Da mesma forma, trouxe para o texto legal, uma série de documentos internacionais sobre os direitos humanos, utilizando uma roupagem mais moderna, ampliando, adequando e atualizando alguns pontos, sobretudo, devido as inúmeras influências representativas em sua elaboração, dentre as quais as citadas via documentos internacionais lastreados por organismos multilaterais.

Caggiano (2009, p. 30) reitera que a CF/1988 trouxe uma grande visibilidade sistêmica dos direitos à educação, como expõe:

Art. 5º, IV; e XIV;  
 Art. 6º, caput, (D. Sociais) – Cap. II do Tit. II;  
 Art. 7º, XXV – assistência a dependentes e filhos de 0 a 5 anos;  
 Art. 23º, V – competência comum – promoção da educação;  
 Art. 24º, IX e XV – competência concorrente. Normas gerais e específicas;  
 Art. 30º, VI – competência comum envolvendo obrigação do município;  
 Art. 205º – Sec. I, Cap. III, Tit. VIII – Da Ordem Social;  
 Art. 206º – Princípios de regência do ensino;  
 Art. 207º – universidades – a autonomia universitária;  
 Art. 208º – educação dever do Estado;  
 Art. 209º – ensino privado – regras de atendimento;  
 Art. 210º – formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais; Ensino religioso e língua portuguesa (§ 1º);  
 Art. 211º – organização do sistema federal de ensino.

Art. 212º – 18% União e 25% Estados e municípios;  
 Art. 213º – direção dos recursos públicos.

Dentre os artigos supracitados, Caggiano (2009) corrobora que é importante destacar os artigos 205 e 206 da CF/1988, conforme segue:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

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

I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III – pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V – valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União;

V – valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

V – valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII – garantia de padrão de qualidade.

VIII – piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (BRASIL, 1988).

Segundo Bobbio (1992), é importante observar que, apesar de tudo o que fora previsto pela Constituição Federal, há ainda uma enorme lacuna entre o que está expresso pela legislação e realidade empregada no cotidiano. O autor comenta que, por se tratar de um direito, tal dificuldade, por assim dizer, não deveria existir, haja visto o grau de prioridade declarada ao Estado, aos países e organismos signatários. Tal cenário, de acordo com Bobbio (1992, p. 23) ocorre porque:

O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político... O problema filosófico dos direitos do homem não pode ser dissociado do

estudo dos problemas históricos, sociais, econômicos, psicológicos, inerentes à sua realização. O problema dos fins não pode ser dissociado dos meios.

É importante a ressalva de que, considerando os esforços para o avanço da concepção do direito à educação no que concerne sua previsão legal, os meios para que esse direito fosse dado como tal deveriam acompanhar tais esforços, sobretudo no que concerne aos recursos empregados para a sua real efetivação, através de programas sociais e políticas públicas. A CF/1988 definiu, sobretudo, os mecanismos jurídicos para a proteção desses direitos: ação civil pública, mandado de injunção, mandado de segurança coletivo. Conforme explica Amaral (2009), um exemplo factível é o direito à creche, isto é, da educação infantil no intervalo etário de 0 a 3 anos. O número insuficiente de vagas e de unidades educacionais nos municípios tem levado os pais a buscarem na justiça a sua efetivação. O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDFT – define a ação civil pública como àquela que visa proteger a coletividade, responsabilizando o infrator por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse, bem como a direito difuso ou coletivo (TJDFT, 2018).

O mandado de injunção, explícito pelo art. 5º, LXXI, da CF/1988, por sua vez, objetiva-se a suprir a omissão legislativa que torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, soberania e cidadania. Conforme explica Amaral (2009), o inciso LXX, do mesmo texto legal, reitera o mandado de segurança coletivo, que tem como intuito a ação destinada a proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, sempre que houver ilegalidade ou abuso de poder perpetrado por autoridade, seja de que categoria for, e sejam quais forem as funções que exerçam.

Duarte (2003) explica que, em consonância, o Ministério Público – MP – de cada Estado tem desempenhado um papel de grande importância no que concerne a efetivação dos direitos sociais, sobretudo, quanto ao direito à educação. Em resumo, é possível e importante observar que o atual texto constitucional, se comparado aos anteriores, apresenta maior centralidade quanto ao direito à educação, uma vez que a Lei Magna elenca os encargos e competências definidas para os sistemas de ensino da União, dos Estados e dos Municípios. Da mesma forma, a CF/1988 define os percentuais correspondentes da receita de impostos que devem ser destinados, por cada um deles, à garantia, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

Segundo Victor (2011), a União exerce um papel supletivo e redistributivo em todas as esferas, intervindo nos Estados, Municípios e no Distrito Federal sempre que necessário, e

sobretudo, quando estes não realizam a aplicação dos recursos mínimos exigidos da receita resultantes de impostos estaduais, assim como, para organizar os sistemas de ensino e o dos territórios, financiar instituições de ensino público federais, autorizar e avaliar os estabelecimentos de ensino de seu sistema, inclusive os particulares de Educação Superior.

A nível estadual e municipal, cabe a execução dos Planos de Educação e os encargos de aplicação de 25% para manutenção e desenvolvimento dos respectivos sistemas de ensino. Ranieri (2009) explica que, sob outra ótica, as normas constitucionais perdem a força diante do incontrastável legalismo das maiorias democráticas, sem a capacidade de condicioná-lo, pois são frágeis de instrumentos que possam assegurar o ímpeto do texto legal, uma vez que a força constituinte quer prolongar-se no direcionamento da sociedade através da população, ao passo que a autoridade da população se dissipa diante do que é legislado em contraposição aos interesses do governo.

#### 2.4 O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA – foi aprovado em 1990 pelo Congresso Nacional, através da Lei no 8.069/1990. As novas regras efetivaram a convenção para a garantia de direitos, e instituiu um verdadeiro sistema sociojurídico e político na garantia dos direitos infanto-juvenis para sua proteção integral. Esse novo contexto, conforme explica Oliveira (2013), colocou a criança e o adolescente como principais agentes no que concerne às discussões de suas necessidades básicas, uma vez que concedeu a eles status de cidadãos de direitos que passam a ser discutidos, observados e supervisionados. O ECA busca, desta forma, regulamentar o sistema de garantia desses cidadãos de direitos a partir em três bases: a prioridade absoluta, a descentralização político-administrativa e participação da população. Oliveira (2013, p. 3) explica, nesse sentido, que:

Prioridade Absoluta inclui: primazia em quaisquer circunstâncias, antes de qualquer pessoa; precedência: devem ser as primeiras pessoas a serem atendidas pelos serviços públicos; preferência: principais destinatários das políticas públicas (educação, saúde, cultura, esporte e lazer); privilégio: a eles devem destinar-se a maior parte dos recursos públicos nas áreas de proteção à infância e à adolescência.

A descentralização político-administrativa caracteriza-se por sua maior eficácia, uma vez que eleva a participação social, o exercício da democracia participativa na gestão pública e a ruptura com o autoritarismo e o clientelismo. Segundo Oliveira (2013), a participação da

população está intimamente vinculada a ela, e é de fundamental importância no processo de construção, elaboração e definição de ações que visam garantir uma melhor qualidade de vida. No que concerne o paradigma da proteção integral, a criança e o adolescente têm o direito de tais garantias, fundamentadas por meio das políticas setoriais e intersetoriais, seus respectivos programas, projetos e serviços. Dessa forma, as políticas de atendimento são elementos de um sistema estratégico que visam garantir os direitos infanto-juvenis, articulando e integrando os diversos programas, projetos e serviços que compõem a rede de atendimentos dos direitos fundamentais, conforme assegura a CF/1988, assim como o próprio ECA.

Cabe reiterar que o ECA atua hoje também como um estatuto de cunho político, haja vista que garante a doutrina da proteção integral e cria mecanismos de exigibilidade de direitos por meio de Conselhos de Direitos e Conselho Tutelar, Fundo da Infância e da Adolescência, Centro de Defesa dos Direitos, Defensoria Pública e o Juizado da Infância e Juventude. Articulações estas que tem como objetivo garantir os direitos previstos na Lei Federal n. 8.069/1990, que, em seus artigos 87 e 88, define o Sistema de Garantia de Direitos composto por três grandes eixos de atuação: promoção, defesa e controle social.

Conforme explica Oliveira (2013), a promoção de Direitos é a deliberação e formulação da política de direitos, o que inclui a articulação de espaços públicos e institucionais, instrumentos e mecanismos de formulação de políticas. Ao mesmo passo que a defesa dos Direitos é responsabilização do Estado, a sociedade e família tem um importante papel no que toca o não atendimento, o atendimento irregular ou a violação dos direitos da criança e do adolescente. O Controle Social, dessa forma, exerce o papel de vigilância dos preceitos legais constitucionais e do controle externo da ação do Poder Público, além de ser instrumento de pressão e mobilização. Nesse contexto, quanto ao “direito da criança e adolescente”, o ECA, em seu artigo 54, evidencia a competência do Poder Público:

É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente:

- I – ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;
  - II – progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;
  - III – atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
  - IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;
  - V – acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
  - VI – oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do adolescente trabalhador;
  - VII – atendimento no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.
- § 1º. O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º. O não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º. Compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola (BRASIL, 1990).

Da mesma forma, o artigo 55 do mesmo texto legal aborda à garantia do direito nas responsabilidades dos pais ou responsáveis, ao legislar que os pais ou responsáveis têm a obrigação de matricular seus filhos na rede regular de ensino. O ECA tem exercido um papel substancial, sobretudo, nos encaminhamentos da privação de vários direitos das crianças e adolescentes. Assim, é importante observar como o planejamento da educação infanto juvenil tem sido tratada nos Planos Nacionais da Educação.

## 2.5 A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL

De acordo com Leite Filho (2005), o conjunto de normativas entre as Declarações Internacionais e a CF/1988 resultou no que é denominado como Doutrina da Proteção Integral à criança, instituído ao texto constitucional em seu artigo 227, através da Emenda Constitucional nº 65, de 2010, que imputa como dever da família, da sociedade e do Estado garantir com a absoluta prioridade os direitos fundamentais ligados à sobrevivência, à vida, à saúde, à alimentação, ao desenvolvimento pessoal, no que cabe a educação, a cultura, o lazer e a profissionalização; assim como às integridades física, psicológica e moral, que aduzem à dignidade, ao respeito, a liberdade e a convivência familiar e comunitária. Da mesma forma, o presente artigo preconiza que crianças e adolescentes devem ter proteção contra todas as formas de negligência, discriminação, violência, crueldade e opressão (CF/1988).

Nesse sentido, o ECA (1990), alterou amplamente as concepções de infância e adolescência. Esse público era amparado, até então por uma política assistencial, de filantropia e caridade, ou, na pior das hipóteses, como caso policial, mas nunca, sob a ótica da justiça social e de políticas públicas. Conforme explica Leite Filho (2005), subsistia a doutrina da situação irregular, que colocava a sociedade e o Estado como instituições totalmente bem estruturadas e sintonizados, e não como responsáveis pelo cenário de fragilidade individual e social das crianças, adolescentes e seus núcleos familiares. No entanto, a Lei n. 9.394, de 20 de Dezembro de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN –, em seu artigo 4º alterou a percepção e destacou que:

[...] Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

I – educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, organizada da seguinte forma: (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

a) pré-escola; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

b) ensino fundamental; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

c) ensino médio; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

II – educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

III - atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, transversal a todos os níveis, etapas e modalidades, preferencialmente na rede regular de ensino; (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

IV – acesso público e gratuito aos ensinos fundamental e médio para todos os que não os concluíram na idade própria; (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

V – acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI – oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII – oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola;

VIII – 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; (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

IX – padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

X – vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade. (Incluído pela Lei nº 11.700, de 2008) (BRASIL, 1996).

Dessa forma, o grande avanço da LDBEN (1996) consiste na exclusão do conceito assistencialista, colocando a educação infantil como primeira etapa da educação básica, ao passa que evidencia a importância da infância como caráter legal e na construção social do indivíduo. O educador, nesse sentido, passa a assumir um viés pedagógico, expandindo o âmbito do educar, e deixa de ser visto apenas como cuidador.

Mesmo que a criança seja evidenciada como sujeito de direitos, como assegura a CF/1988, reafirmado pelo ECA (1990) e previsto pela LDBEN (1996), as estatística do que ocorre na prática, sobretudo no que concerne à educação infantil, no caso de crianças de 0 a 3 anos, está muito longe das metas previstas pelos documentos legais. De acordo com o Plano Nacional de Educação – PNE –, em 2013, apenas 23,2% das crianças em idade de 0 a 3 anos estavam devidamente matriculadas, e mesmo que entre 2003 e 2014 tenha ocorrido um aumento no atendimento de 9,8% em âmbito nacional, a meta de 50% de matrículas, proposta pelo PNE, ainda é algo inalcançável no cenário brasileiro (INEP, 2014).

## 2.6 O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Apesar do Plano Nacional de Educação – PNE – datado para década de 2011-2020 ter sido aprovado pelo Congresso Nacional com atraso de três anos e meio de sua tramitação, tal processo envolveu uma série de discussões em um movimento democrático e com grande participação popular. O PNE 2014-2024, no entanto, foi sancionado pela então presidente Dilma Rousseff, no dia 25 de junho de 2014, e publicado através da Lei n. 13.005/2014, tendo como vigência o período compreendido entre 25 de junho de 2014 e 24 de junho de 2024.

Luz (2016, p. 178) corrobora:

O atual Plano Nacional de Educação, que deveria entrar em vigor em 2011, só foi aprovado em 2014, após longa tramitação no Congresso Nacional, pela Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, com vigência até 2024. A primeira meta é a expansão da educação infantil. A obrigatoriedade da pré-escola, fixada a partir de 2016 pela Constituição, exige que os municípios atendam todas as crianças na faixa etária de 4 e 5 anos de idade no próximo ano, e a meta para as creches é a mesma estabelecida para o plano anterior, isto é, 50% das crianças de 0 a 3 anos de idade matriculadas nas creches.

O referido documento tem como objetivo orientar as políticas educacionais do país num período de dez anos subsequentes, articulando a instalação do Sistema Nacional de Educação e foi precedido pela Conferência Nacional de Educação – CONAE –, um movimento que trouxe à tona a discussão acerca dos passos que o país deve tomar, em todos os níveis de ensino, das quais deram origem às diretrizes que deram base para o segundo Plano Nacional de Educação, trazendo propostas que avalizam e confirmam as intenções dos anos anteriores.

A primeira Conferência Nacional de Educação, no ano de 2010, trouxe à necessidade de pensar e investir efetivamente o percentual de 10% da reserva do Produto Interno Bruto – PIB – na educação do país. Nesse sentido, o documento apresentado como referência da CONAE em 2014, reitera que:

A primeira Conferência Nacional de Educação (Conae), realizada em Brasília, no início de 2010, decidiu que o novo PNE deveria ter como meta atingir, no final de sua vigência, um patamar equivalente a 10% do PIB para a educação pública (CONAE, 2014).

De acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP –, os valores previstos para a educação em relação ao PIB apresentados pelo CONAE, ainda são insuficientes para todas as etapas do processo de educação, principalmente,

tendo em vista que e a totalização da aplicação do percentual em destaque deveria ocorrer até o final da década, e no atual cenário, esse percentual é de cerca de 5% (INEP, 2011)

Conforme explica Toubia (2016), o desenvolvimento do PNE converte-se em um grande desafio à medida que propõe a articulação de projetos que pretendem aprimorar a educação num contexto totalmente diverso. O sistema educacional brasileiro ainda preza pela oferta da educação pública, gratuita e de qualidade, apoiadas pelas lutas e demandas dos trabalhadores da educação, no entanto, é necessário delatar as parcerias público-privadas no que cabe o atual cenário da educação no país.

No que configura a educação infantil, a CONAE propôs como meta, o atendimento de 50% das crianças de até 3 anos de idade, de 80% das crianças de 4 e 5 anos. Ressalta-se, nesse sentido, que tal premissa aponta a educação infantil como importante vínculo das políticas federais de desenvolvimento e de educação, sobretudo, devido a sua importância para o cumprimento da implementação de políticas que distingam a urgência de dissipar as mais diversas desigualdades sociais que habitam nosso país (BRASIL, 2010). Quanto à ênfase em relação à educação infantil de forma quantitativa, destacou-se:

A garantia de aporte financeiro do governo federal para a construção, reforma, ampliação de escolas e custeio com pessoal, para aumento da oferta de vagas em 50%, até 2012, e a universalização do atendimento à demanda manifesta, até 2016, especificamente às crianças da faixa etária de 0 a 3 anos de idade, em período integral, a critério das famílias, assegurando progressivamente seu atendimento por profissionais com nível superior e garantia de formação continuada (BRASIL, 2010, p. 68).

No que cabe às políticas públicas de ordem à efetivação do direito à educação infantil, o PNE trouxe uma série de desafios. Da mesma forma, como para a interpretação dos deveres jurídicos que passam a serem assumidos pelo poder público, principalmente pelos municípios, com a necessária colaboração da União e dos estados. No entanto, ratificou as deliberações do CONAE no que concerne a universalização da educação infantil para as crianças de quatro a cinco anos de idade até o fim do ano de 2016, assim como na primeira meta do PNE, prevendo ampliar o atendimento em creches para 50% das crianças de até três anos, até o ano de 2024. Nesse contexto, Ximenes e Grinkraut (2014) explicam que:

Hoje, em contexto muito diferente daquele encontrado pelo PNE anterior (Lei nº 10.172, de 2001), felizmente não mais se discute se a educação infantil é direito exigível, ou seja, justiciável. Isso porque, em relação especificamente ao direito de exigir acesso à educação infantil, as mobilizações da sociedade civil junto ao Sistema de Justiça tiveram papel decisivo na consolidação, a partir de 2005, de uma interpretação constitucional favorável no Supremo Tribunal Federal (STF). Segundo

essa posição, que se consolidou em todo o país, do ponto de vista técnico a educação infantil é equivalente a um direito público subjetivo, já que não pode continuar sendo tratada como mera norma “programática”. O STF, nesse sentido, vem afirmando o direito à educação infantil como prerrogativa constitucional indisponível deferida às crianças, sendo que esse direito não depende de regulamentações para ser exigível, já que seu conteúdo básico pode ser extraído diretamente do texto da Constituição.

Cabe aqui pontuar que, de acordo com o Observatório do PNE – OPNE –, uma plataforma digital com o objetivo de monitorar as metas do PNE, o cenário no ano de 2015, em relação a educação infantil, de 0 a 3 anos de idade, seguia:

[...] um crescimento constante na porcentagem dessas crianças na Educação Infantil, atingindo a marca de 30,4% em 2015. Em números absolutos, isso significa que mais de 3,5 milhões de crianças estão em creches. Ao analisar o indicador de acordo com a renda familiar per capita, é possível observar que os níveis econômicos mais altos apresentaram maior porcentagem de acesso à Educação Infantil em 2014. O desempenho dos 25% mais pobres é inferior aos demais segmentos, atingindo a marca de 21,9% de crianças em creches. Os quartis intermediários de renda familiar vêm em seguida, com 34,4% e 43,3% respectivamente. Já a taxa dos 25% mais ricos apresentou o melhor desempenho, alcançando 52,3% de crianças na creche, e, portanto, tendo cumprido a meta já em 2014. Os dados desagregados por localidade urbana e rural revelam que houve um crescimento nas duas localidades, com ênfase na urbana. De 2009 a 2015, a taxa de atendimento da população urbana cresceu 7,8 pontos percentuais, atingindo 33,3%. Na localidade rural, o ritmo foi mais lento, subindo de 13,1% em 2009 para 14,8% em 2015. Em relação aos dados sobre raça/cor das crianças, há uma proximidade entre as taxas de atendimento de brancos e negros. Entre as crianças brancas, a porcentagem alcançou 34% de crianças atendidas, enquanto as negras seguem logo em seguida com 33%. Já entre as crianças pardas, a taxa é inferior às demais, com 26,4% de crianças na creche em 2015. Observando a porcentagem de atendimento atingida pelos Estados no Brasil, o melhor desempenho em 2015 foi alcançado nas regiões Sudeste (37,9%) e Sul (37%) do país. O Estado de São Paulo obteve o melhor resultado (43,5%), seguido por Santa Catarina (41,5%) e Paraná (36,3%) (OPNE, 2015).

O presente enredo, embora datado, aponta para uma realidade que ainda assombra o país. Ao passo que as famílias com maior poder socioeconômico têm maior acesso a vagas na educação infantil, especificamente nas creches públicas, um número significativo de crianças tem seu direito negligenciado. O OPNE (2018), em seu panorama estratégico relaciona ainda que:

Em 2024, a projeção da população de 0 a 3 anos de idade, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, será de 10.525.348 crianças, o que projeta a necessidade de aproximadamente 4.614.733 vagas em creches, de acordo com a Meta 1 do PNE (descontadas as crianças com seis meses ou menor idade). Em 2014, registravam-se 2.891.796 matrículas em creches. Isto significa que, até 2024, deverão ser criadas aproximadamente mais 1.722.937 vagas, com distribuição diferenciada no país, de acordo com o perfil socioeconômico e a distribuição local (urbana e rural) da população. Em média, os estabelecimentos existentes atendem 50 crianças. Fazendo a ampliação com estabelecimentos maiores (100 crianças), isto representa a

necessidade de construção de cerca de 17.000 novas unidades. Um desafio relevante, tendo em vista que o programa federal Proinfância ainda se situa em números (projetados) em torno de 8.000 unidades. [...] (Levantamento realizado pelo consultor Ricardo Martins, em 2015, sob encomenda do OPNE. O texto apresentado é um retrato da situação da estratégia até 2015, suas perspectivas de desenvolvimento e pequenas observações sobre indicadores e status de implementação. Considerando que todos os programas federais mencionados já existiam antes mesmo da aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), e que a grande maioria não possui avaliação dos resultados, não é possível afirmar que esses programas de fato atendem e cumprem a estratégia com a qual se relaciona.

Tendo em vista o cenário supracitado e contrapondo a efetividade, ou a falta dela, no que destaca-se a educação infantil no país, é importante entender os diversos fatores que implicam, cada vez mais, na necessidade de planejamento, organização e implementação de políticas públicas específicas para a educação infantil, principalmente para crianças de 0 a 3 anos de idade.

## 2.7 O MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA

O documento denominado Avanços do Marco Legal da Primeira Infância, trata-se de um documento que celebra a defesa dos direitos das crianças. O Caderno de Trabalho e Debates da Câmara dos Deputados divide-se em quatro partes. A primeira delas, aduz aos fundamentos legais da primeira infância, e pontua, dentre outros assuntos, sobre o Marco Legal da Primeira Infância e seus desafios. A segunda parte corrobora sobre as políticas nacionais no que tange a primeira infância. A terceira parte trata das iniciativas e dos desafios de cada região para sua aplicação. Por fim, a quarta parte elenca os programas de apoio às famílias na primeira infância (BRASIL, 2016).

Os textos que compõem o documento foram produzidos ao longo das discussões ocorridas na Câmara dos Deputados, com o objetivo de alterar o texto do ECA, no que dispõe sobre a primeira infância. Tal processo resultou a Lei n. 13.257, sancionada em 8 de março de 2016, denominada então como Marco Legal da Primeira Infância. A referida lei tramitou no legislativo baseada nos direitos da criança, sobretudo, no que concerne à necessidade da construção e efetivação das políticas públicas para a primeira infância. O advento da referida lei trouxe como inovação a concepção e a normatização das políticas públicas uma cultura de cuidado integral e integrado para com a criança, garantindo-lhes direitos desde sua concepção até os seis anos de idade (BRASIL, 2016).

É importante ressaltar que, haja visto a legitimidade e a importância dada a educação infantil, o Marco Legal da Primeira Infância contou com uma ampla participação da sociedade,

principalmente daqueles que defendem e reivindicam a efetividade da primeira infância como prioridade nas intervenções de políticas públicas, serviços sociais e programas governamentais que visem assegurar seu total desenvolvimento. Neste cenário, é possível identificar que a historicidade do direito à educação, especialmente à educação infantil, esta firmemente baseada em documentos de grande fundamento legal. Para tanto, o capítulo seguinte busca evidenciar as bases legais que legislam sob o direito à educação infantil, bem como sobre as políticas públicas para sua efetivação.

### 3 LEGISLAÇÃO PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL

A educação é um direito universal da pessoa humana, substanciado pelas legislações internacionais e nacionais. Visa, através de seu embasamento legal, formular e implementar políticas públicas que evidenciem e corroborem medidas para o enfrentamento dos problemas educacionais em todos os âmbitos. O fundamento da legislação para com a educação é de suma importância no processo de prevenção, identificação e intervenção prática, sobretudo no caso de situações de promovam a violação dos direitos e possam interferir no pleno desenvolvimento da criança e do adolescente.

No que concerne a relação entre o âmbito educacional e o ECA, é importante a concepção de repensar uma política de educação que preze pela inclusão, pelo convívio, o conhecimento científico, e principalmente, pelo conhecimento da realidade, que permite ao indivíduo a ação transformadora. A mudança desse contexto social proporciona uma sociedade mais justa, solidária e com o preceito da equidade para que crianças e adolescentes possam usufruir da aquisição e construção de sua cultura e cidadania (ECA, 1990).

As políticas públicas voltadas à educação devem prezar pela escola pública de qualidade, moldada através de ações inovadoras e de cunho participativo. A democratização da educação, nesse sentido, implica em acesso à escola, a democratização da gestão e do conhecimento com a garantia de um ensino de qualidade para todos. Tendo em vista as bases legais supracitadas, a educação torna-se um direito do cidadão, e a unidade escolar, como ferramenta para isso, precisa ser um local de produção e recriação de saberes, socialização desses saberes e de dilatação das relações sociais, proporcionando a inclusão social. A realidade escolar, no entanto, muitas vezes evidencia a prática da exclusão social, com um forte histórico de evasões escolares.

A Lei n. 11.494/2007, que regulamenta a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB –, trouxe elementos de grande importância no que se refere à distribuição dos recursos entre governo estadual e municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial. Mesmo que a União tenha definido os parâmetros legais que permeiam o repasse de recursos públicos da área educacional, definindo as obrigações das instituições conveniadas em relação ao serviço a ser prestado à população, isso decorre da presença dos convênios na gestão da política de educação infantil dos municípios e à necessidade de regulação pela política nacional. Nesse sentido, o artigo 8º da Lei n. 11.494/2007, trata das instituições comunitárias,

confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos conveniadas com o poder público que deverão, obrigatória e cumulativamente, além de comprovar finalidade não lucrativa:

I – oferecer igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e atendimento educacional gratuito a todos os seus alunos;

IV – atender a padrões mínimos de qualidade definidos pelo órgão normativo do sistema de ensino, inclusive, obrigatoriamente, ter aprovados seus projetos pedagógicos;

V – ter certificado do Conselho Nacional de Assistência Social ou órgão equivalente, na forma do regulamento (BRASIL, 2007).

Na corrida pela constituição de uma política educacional mais homogênea, a publicação das orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de educação infantil foi um marco bastante importante. Através deste documento, o Ministério da Educação busca municiar conselhos, secretarias e instituições da sociedade civil no acompanhamento e controle social dessa relevante ação pública (BRASIL, 2009).

Até o ano de 2008, por exemplo, os maiores aportes de recursos federais para creches, assim como a gestão dessa política, estavam alocados em programa do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDSCF. Sentenças como está justificam o entendimento de que a legislação ainda tem muito o que discorrer para ampliar o olhar sobre o direito à educação, sobretudo, quanto à educação infantil. Esse novo cenário de regulamentações quanto à educação, abrindo uma nova etapa quando da proteção jurídica e do planejamento público para sua efetivação (BRASIL, 2009).

### 3.1 EDUCAÇÃO INFANTIL E A CONSTRUÇÃO SOCIAL DA INFÂNCIA

De acordo com Dolto (1993), o conceito de infância é bastante complexo e tem sua construção ao longo da história. O autor defende que a infância é um fator tanto cultural quanto também biológico. Historicamente, tal conceito fora se moldando tendo como base as modificações na estrutura familiar, no cotidiano da vida das crianças e dos grupos sociais, assim como com a escolarização desde os primeiros anos. Na realidade brasileira, muitas crianças passam, desde os primeiros meses, todo o dia em creches ou em instituições conveniadas com o mesmo intuito, sobretudo, quando da necessidade dos pais ou responsáveis estarem inseridos no mercado de trabalho em período integral.

Em algumas regiões metropolitanas, onde há a ausência de vagas em creches, as crianças precisam permanecer longe de suas famílias, em instituição de internação. Cabe entender que, independente de estarem numa creche ou num internato, a criança sempre estará sob a tutela de um adulto responsável, no entanto, esse indivíduo possui um papel extremamente diferente em relação ao familiar, uma vez que atuam como educadores e passam a ocupar a função de instruir, cuidar e brincar. Em algumas instituições, a criança pode contar ainda com a supervisão de um profissional pedagogo, porém essa convivência se mostra restrita, ao passo que também restringe. De acordo com Barbosa, Delgado e Tomás (2016), as transformações sociais, assim como a forma com que as pessoas vivem hoje, seja por meio da relação de trabalho, a carga excessiva de informação, as tecnologias entre outros fatores, indagam de que forma isso pode afetar o desenvolvimento do indivíduo desde a infância. No mesmo sentido, Adatto (1998) corrobora que, as fronteiras entre a infância e a fase adulta estão cada vez mais tênues. Segundo o autor:

Estamos obcecados por crianças, mas isto não significa que estejamos preservando a noção de infância. Estamos obcecados porque as barreiras entre a infância e a idade adulta estão sendo rompidas, e não sabemos ao certo onde isto leva (ADATTO, 1998, p. 5).

Ao falarmos sobre construção social da infância, Geertz (2001) explica que é importante termos uma concepção transformada da mente infantil. Considerar que este indivíduo em fase de construção social está criando sentido, buscando sentido, preservando sentido e usando sentido. Faz-se necessário, durante esse processo, ver e ouvir a criança. Tais ações são de suma importância para quem busca o entendimento e o estudo acerca dos primeiros anos da criança, considerando, sobretudo, que a infância é o princípio de transposição imaginária do real, comum a todas as gerações, constituindo-se em capacidade estritamente humana.

Desse preceito evidencia-se a importância de fornecer uma educação apropriada e de qualidade desde os anos iniciais, que vise oportunizar essa construção em parceria com a família. Os laços de afetividade são de extrema importância para a formação da concepção de mundo e de seu comportamento social. Os primeiros anos de vida tem se revelado um período crítico para a formação de habilidades e capacidades e serem determinantes para os resultados do ciclo de vida da criança (BRASIL, 2016).

O acúmulo de capital humano torna-se assim, um processo dinâmico no ciclo de vida de qualquer indivíduo. É importante entender, nesse sentido, a importância do papel da vida

familiar e dos primeiros anos de vida na configuração das capacidades dos adultos, assim como as diversas capacidades que configuram as habilidades dos indivíduos a viverem em sociedade, e, a formação de tais capacidades. Esses pilares, expostos por James Heckman tornam-se relevantes quando passamos a pensar que o desenvolvimento humano é um potente e expressivo gerador de equidade e que investir em crianças, especialmente àquelas em situação de vulnerabilidade social, possibilita a promoção de justiça e equidade, ao passo que promove produtividade na economia e na sociedade como um todo (BRASIL, 2016).

### 3.2 BASES LEGAIS À EDUCAÇÃO INFANTIL

Victor (2011) corrobora que as novas leis acerca da educação, em especial à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), trouxeram a educação infantil como a primeira etapa da educação básica, e, portanto, é obrigatória e dever do Estado. Nesse sentido, a educação infantil deixa de exercer o papel de cuidadora, apenas, passando a assumir um papel de extrema importância para o desenvolvimento humano daqueles indivíduos. Tal premissa exigiu transformações na prática pedagógica, uma vez que esta tem como diretriz o direito ao conhecimento, reflexão, investigação, estabelecimento de relações afetivas, a ser responsável em relação ao meio, obtenção de conhecimento pessoal e individual, social, lúdica e a se expressar por diferentes linguagens, tornando, diante disso, a criança um sujeito de direitos em fase de aprendizagem.

O Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil – RCNEI –, trata-se de um dos documentos que norteiam e direcionam o trabalho desenvolvido na educação infantil. Divide-se basicamente em três volumes e apresenta fundamentação e orientações de eixos a serem trabalhados no universo infantil. O volume introdutório traz toda conceituação acerca do tema do papel da educação infantil. O segundo, por sua vez, aborda a experiência na formação pessoal e conhecimento que contém o eixo de trabalho em função dos processos de construção da identidade e autonomia do indivíduo. O terceiro volume contempla as experiências de conhecimento de mundo que contém documentos referentes aos eixos orientados para a construção de linguagens e para as relações que estabelecem os objetos de conhecimentos: Movimento, Músicas, Artes Visuais, Linguagem Oral e Escrita, Natureza e Sociedade e Matemática (BRASIL, 1998).

O referido relatório trouxe grandes contribuições para o planejamento, desenvolvimento e avaliação das práticas educativas que permeiam a pluralidade e a diversidade

étnica, religiosa, de gênero, social e cultural das crianças em fase de aprendizagem e construção social. Dessa forma, objetiva-se à colaborar com as práticas e programa de educação infantil, compartilhando informações, discussões e pesquisas, dando embasamento para o trabalho educativo.

O governo federal lançou, na sequência, os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil – PNQEI –, documento que trouxe os parâmetros para a qualidade para a educação infantil a serem utilizados pelos sistemas de educação infantil, levando em consideração as diferenças, diversidades e desigualdades da nossa pluralidade regional, promovendo, dessa forma, a igualdade de oportunidades (BRASIL 2006).

O PNQEI visa proporcionar o cumprimento daquilo que prevê a CF/1988 no que se refere a descentralização administrativa, e busca fomentar o cumprimento das metas do Ministério da Educação, que tem como preceito, a construção coletiva das políticas públicas para a educação. Entende-se, nesse contexto, que enquanto o RCNEI, supracitado, possibilita uma intervenção de inovação para as práticas pedagógicas, com reflexões e fundamentações; o PNQEI objetiva-se a contribuir para o processo de democratização das implementação de políticas públicas a educação infantil, e serve efetivamente como referência para a organização e o funcionamento dos sistemas de ensino infantil.

A Resolução n. 5, de 17 de dezembro de 2009 fixou as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil – DCNEI –, que colocou a criança como centro do planejamento curricular, assim como sujeito de direitos, detentor de teorias, conhecimentos, saberes, e que reflete sobre seu mundo e ao seu redor, o sentido sob aquilo que lhe é proporcionado, sobretudo, considerando o fato de que a criança fundamenta-se daquilo que experimenta e vivencia durante o período em que está na escola. Em paralelo, as DCNEI abordam o conceito de currículo como o conjunto de ações que vinculam os saberes e experiências das crianças com o conhecimento historicamente construído, dando ênfase ao contexto artístico, ambiental, científico e tecnológico, dando centralidade para o desenvolvimento integral da criança (BRASIL, 2009).

Essa conjuntura permite o entendimento de que a base curricular não deve ficar presa àquilo que se estabelece, mas sim, que deve considerar a vivência das crianças em relação a seus saberes e manifestações, e a partir daí, contrapondo com aquilo que consideramos importante no que concerne ao que definimos como patrimônio da humanidade. Cabe a ressalva que, tanto as legislação internacionais quanto as nacionais na esfera da educação, bem como as mais específicas que evidenciam a importância da educação infantil, como o RCNEI, o PNQEI

e as DCNEI, supracitados, têm papel fundamental no processo da valorização da educação infantil e sua efetividade enquanto parte da educação básica nacional, excluindo aquela visão assistencial que as instituições para crianças entre 0 e 6 anos tinha até então, e promovendo uma forte base para a construção de políticas públicas específicas para a infância.

### 3.3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL

De acordo com Hofling (2001), entende-se por políticas públicas como o Estado em ação. O autor explica que o Estado deve instituir projetos de governo, através de programas e práticas dirigidas para esferas distintas da sociedade. Nesse sentido, ao Estado compete não apenas a parte burocrática, ou a responsabilidade de implementarem as políticas públicas, pois estas são entendidas como de responsabilidade do Estado, desde à implementação e subsistência com início no processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos, assim como os agentes da sociedade que irão beneficiar-se da política implementada.

Nesse sentido, é importante fazer a distinção entre a concepção de Estado e governo, que, conforme corrobora Hofling (2001, p. 31):

Estado como o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo; e Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período. (HOFLING, 2001, p.31)

Reitera-se, portanto, a importância de refletir acerca do papel da cidadania como dever do Estado, assim como da sua função de seu exercício como agente transformador, uma vez, que, conforme explica Carvalho (2002, p. 12): “[...] a construção da cidadania tem a ver com a relação das pessoas com o Estado e com a nação. As pessoas se tornavam cidadãs à medida que passavam a se sentir parte de uma nação e de um Estado.”

Conforme cito anteriormente, os diplomas legais acerca da educação inseriram a educação infantil como primeira etapa da educação básica, e, portanto, é um direito de todas as crianças, e deve ser ofertada em caráter público, forma gratuita e com qualidade em todas as instituições de educação infantil que atendam crianças entre 0 e 6 anos de idade. Nesse contexto, Oliveira e Teixeira (2014, p. 2) corroboram:

Esse processo insere a Educação Infantil na agenda das políticas públicas, considerando que, ao se tornar um direito, o Estado deverá garanti-lo por meio da ampliação do acesso e da qualidade no atendimento com espaços físicos e materiais adequados, além de formação específica de seus professores. Este é um grande desafio que se coloca aos municípios, tendo em vista serem eles os responsáveis prioritários pelo atendimento a essa etapa de ensino. A busca de ajuda técnica e financeira junto aos estados e à União, dentro do que se denomina regime de colaboração, previsto em Lei, é compreendida como mais um dos efeitos dessas modificações recentes na legislação educacional.

As políticas públicas para a educação de crianças entre 0 e 3 anos surgem no cenário brasileiro com a instituição das creches e com a promoção da educação infantil como direito das crianças, inserindo-a como primeira etapa da educação básica. Victor (2011) explica que nesse quadro onde as conquistas ocorrem articuladas e de forma crescente, as políticas públicas que contemplam a educação infantil estão tomando cada dia mais forma, porém, encontram diversos entraves para sua implementação, e principalmente a conquista do pleno direito à educação por parte dessas crianças.

Tendo em vista o objeto de estudo do presente trabalho, a judicialização de vagas para a educação infantil, cabe aqui observarmos as questões relativas ao acesso das crianças as instituições de ensino, assim como o pleno exercício de seus direito enquanto sujeitos de direitos e as políticas públicas voltadas a essa parcela da sociedade. Diante dessa problemática, Coutinho (2016, p. 19) aponta o que denomina como ponto focal:

A possibilidade de se atingir o percentual de atendimento previsto na meta 1 do Plano Nacional de Educação de 50% da população de 0 a 3 anos até 2024, tendo em vista a aprovação da PEC 241/55, que congela os investimentos em educação por 20 anos. Tal proposta poderá ampliar as desigualdades sociais existentes e a discrepância no atendimento das crianças de 0 a 3 anos nos diferentes estados brasileiros, acirradas pela previsão da diminuição dos investimentos em educação para os próximos anos e a histórica marginalidade da educação em creche nas políticas educacionais no um contexto de contingência orçamentária.

Ainda, como já cito anteriormente, o acesso à educação e sobretudo às creches é um grande gargalo dos grandes centros urbanos. Em muitas cidades, preconiza-se o acesso a pré-escola, dado a obrigatoriedade imposta pela Emenda Constitucional 59, de 2009, no entanto, o atendimento nas creches é muitas vezes negligenciado e posto em segundo plano, haja visto que em muitos casos, o número de vagas ofertadas é insuficiente para atender a demanda da população. Embora, ao longo dos anos evidencia-se um aumento da estrutura educacional, assim como o crescimento do número de crianças que estão frequentando as creches, a

população nesses grandes centros urbanos segue crescendo exponencialmente, aumentando a demanda, principalmente pela necessidade de as mulheres buscarem o mercado de trabalho.

Coutinho (2016) corrobora que, embora o PNE estabeleça o atendimento de 50% das crianças em creches, a demanda nos grandes centros urbanos é muito maior que esse percentual. Em paralelo, os investimentos na infraestrutura escolar estão cada vez mais precários e a negligência com os direitos das crianças de 0 a 3 anos torna-se ainda mais desproporcional, acarretando um prejuízo social a longo prazo. Cabe ainda refletir sobre a qualidade do atendimento a esse público, tendo em vista a escassez de recursos. Coutinho (2016, p. 26) explica:

Tal consequência é bastante grave em um contexto já tão desigual de oferta e acesso à educação infantil, tendo em vista que as crianças mais pobres são as que têm menos acesso à creche. Quando analisamos esse dado relativamente às crianças do campo, o fosso é ainda maior. A identificação da não prioridade das crianças bem pequenas nas políticas educacionais e de uma concepção de educação em creche ainda como assistência explica as políticas alternativas, que muitas vezes têm sido prioridade para os governos.

Os problemas que envolvem a estrutura de ensino e afetam diretamente a qualidade da educação infantil são bastante complexos. Evidencia-se ainda, uma escassa política de financiamento para que se atinja a meta estabelecida pelo PNE no que aduz ao aumento das vagas para crianças de 0 a 3 anos. Nesse cenário, Hofling (2001) defende que a política pública educacional desenvolve um papel muito significativo em relação à democratização na estrutura ocupacional que se estabeleceu, e à formação do cidadão, do sujeito em termos mais relevantes, e ao atendimento ou a frustração destas expectativas que se estabelecem em relação direta com os pressupostos e parâmetros usados pelos órgãos públicos e organismos da sociedade civil. Haja visto que o acesso à educação infantil, sobretudo à creche ainda é um grande problema no cotidiano da sociedade, e, em se tratando de um direito social, dever do Estado, muitas pessoas buscam resolver a negligência deste direito na esfera judicial.

### 3.4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS SOB O CONTROLE JUDICIAL

A partir do que preconiza a CF/1988, surge um instrumental jurídico que visa promover e tornar concreto aquilo que foi estabelecido pelo texto constitucional, garantindo a efetividade do direito à educação. O Poder Judiciário passou a ter funções mais próximas e significativas na efetivação de tais direitos, sobretudo no que aduz à educação infantil, criando

um elo entre judiciário e educação, com a promoção de ações judiciais que buscam garantir a efetividade do direito à educação. Cury (2009) corrobora que o termo judicialização da educação ganha maior embasamento e expressão e a sociedade passa a contar com este instrumento para a solução de questões educacionais em vista da proteção e garantia de tal direito. Nessa relação entre educação e o Poder Judiciário, Cury (2009, p. 35) explica que:

Pode-se resumir que a garantia do direito à educação, sob o enfoque legal, ocorre nos seguintes tópicos:

- Universalização do acesso e da permanência da criança e do adolescente;
- Gratuidade e obrigatoriedade do ensino fundamental;
- Atendimento especializado aos portadores de deficiência;
- Atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 5 anos de idade;
- Oferta de ensino noturno regular e adequado às condições do adolescente trabalhador;
- Atendimento no ensino fundamental por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;
- Direito de ser respeitado pelos educadores;
- Direito de contestar os critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;
- Direito de organização e participação em entidades estudantis;
- Acesso à escola próximo da residência;
- Ciência dos pais e/ou responsáveis do processo pedagógico e participação na definição da proposta educacional;
- Pleno desenvolvimento do educando;
- Preparo para o exercício da cidadania e para o trabalho;
- Qualidade da educação.

Entende-se, nesse sentido, que a atuação central do poder judiciário na esfera educacional busca, em suma, preencher a lacuna existente entre o que é previsto em lei e aquilo efetivamente promovido pelas políticas públicas educacionais. A judicialização da educação representa mais que a efetividade dos direitos e da proteção de toda uma sociedade, mas também, a intenção de dar as ferramentas para àqueles negligenciados nesse processo fazerem valer seu direito. Ao passo em que avança na consolidação do direito da criança e do adolescente, a judicialização faz cumprir aquilo que o Estado legisla como obrigatoriedade, porém que ele negligência por falta de estrutura ou políticas que o fazem.

### 3.5 O ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL DE QUALIDADE

De acordo com Ximenes e Grinkraut (2014), o PNE, em seu primeiro acordo, apontou as disparidades do acesso à educação infantil em relação à faixa etária, à etnia, à localização, à renda familiar e a escolaridade dos responsáveis, sobretudo da mãe. Essa evidenciação foi

novamente exposta em 2015 pelo documento do PNE. Ao analisarmos os dados do INEP, no ano de 2008, 18,1% das crianças entre 0 e 3 anos era atendida por creches. Em 2013, o mesmo relatório apontou que esse percentual ainda era de apenas 23,2%, ou seja, um percentual risório da população entre 0 e 3 anos frequentavam creches. Contrapondo esses dados com a meta do PNE, que propunha estar com 50% das crianças nessa faixa etária matriculada em creches até 2010, percebe-se o tamanho do problema estrutural que ainda temos a sanar.

É imprescindível o entendimento que para atender a toda demanda dessa faixa etária, assim como o proposto pela CONAE no período entre 2014 e 2024, faz-se necessário um investimento massivo em ações e estruturas que visem reconhecer os déficits de atendimento e as demandas por vagas dessa parcela da sociedade. Vieira (2010) aponta que o estabelecimento de convênios com creches e pré-escolas é outro fator que compromete o acesso à educação infantil. Conforme explica o autor, a Emenda Constitucional n. 53/2006, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB –, apontou, pela primeira vez no país, as fontes de financiamento de creches e pré-escolas nos sistemas de ensino, estendidas à manutenção das instituições conveniadas com o poder público municipal.

De acordo com Vieira (2010), essa inclusão é fruto de vários movimentos comunitários e da luta em prol da educação infantil, que envolveu a mobilização, dentre outros interlocutores, da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, do Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil, da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação assim como outros tantos que fizeram chegar essa demanda ao Ministério da Educação e ao Congresso Nacional. Houve também outros posicionamentos com entendimentos diferenciados no que concerne o estatuto da creche comunitária e a relação público-privado na educação infantil.

Conforme expõe a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), a oferta e a gestão da educação infantil são de responsabilidade dos municípios. A referida lei possibilitou, dessa forma, que, no caso de creches, instituições privadas façam parte do sistema público, mediante um convênio ou outro tipo de parceria público-privada, ofertando dessa forma, o atendimento gratuito à população geral. Para tanto, as creches devem estar vinculadas às regras educacionais do sistema de ensino, dispondo da presença de profissionais da educação em seu quadro de colaboradores, além de estarem sujeitas à supervisão pedagógica do órgão responsável pela administração da educação, se este assim julgar necessário (BRASIL, 1996). No entanto, Luz (2016) corrobora que para que os municípios, responsáveis pela educação

infantil pública, tenham êxito nesta missão, precisam contar com o apoio da União e dos Estados em regime de colaboração, o que prevê tanto a CF/1988, quanto o próprio PNE.

É importante ressaltar, conforme explica Vieira (2010), que essa parceria possibilitada pela referida lei deve ocorrer entre a entidade pública e a privada sem fins lucrativos, com o objetivo de descentralizar e prover o atendimento a população de forma geral. O art. 116, da Lei Federal n. 8.666, de 1993, regulamenta os convênios público/privados, estabelecendo procedimentos e exigências para que ocorram.

Utilizado como estratégia para garantir a oferta da educação infantil, muitas cidades adotam essa parceria sob a concepção de que tanto o poder público, quanto a instituição possuem interesses comuns, que nestes caso, visa o atendimento educacional à criança. Entende-se, dessa forma, que a ação do poder público nessa relação de parceria vai além do repasse de valores e recursos à instituição. Mas que desempenha o papel de supervisionar, incentivar e promover a formação continuada, assim como toda a assessoria pedagógica necessária ao bom funcionamento, e por consequência, o bom atendimento e a qualidade da educação fornecida às crianças. Nesse sentido, Luz (2006, p. 182) corrobora que o PNE prevê:

Para alcançar os objetivos de educação integral das crianças, há que oferecer professores com formação superior, admitindo temporariamente a formação em nível médio, além de formação continuada. O PNE prevê, na meta 16, que, ao seu final, 50% dos professores tenham formação pós-graduada e a oferta em tempo parcial ou integral com, no mínimo, 7 horas diárias, além de instalações, equipamentos, livros e brinquedos adequados a cada ano de idade da faixa etária da educação infantil.

Vieira (2010) corrobora que vários outros programas surgiram de entidades de direito privado, de caráter filantrópico ou comunitário, com a premissa de introduzir uma modalidade de financiamento público para a prestação de determinados serviços sociais à população. Estabeleceu-se, dessa forma, um modelo na forma dominante de acesso à educação infantil no país. Segundo o autor, nos anos 80, muitos municípios elegeram essa estratégia de financiamento de creches e pré-escolas, constituindo uma extensa rede de creches comunitárias vinculadas às secretarias municipais de assistência, desenvolvimento ou bem-estar social (VIEIRA, 2010).

Com o objetivo de manter a qualidade na educação infantil, o primeiro PNE trouxe, como incentivo, a implantação de um Programa Nacional de Formação dos Profissionais de Educação Infantil, mediando uma colaboração entre União, Estados e Municípios com universidades, institutos superiores de educação e organizações não governamentais. Da mesma forma, estabeleceu metas para formação desses professores, com o objetivo de que, em cinco

anos, todos os docentes tivessem habilitação específica de nível médio, e que ao menos 70% desses tivessem formação específica de nível superior, em no máximo 10 anos (PNE, 2010).

Da mesma forma, o PNE também procurou garantir a destinação de recursos financeiros para a oferta da educação infantil pública em todos os municípios, quando, em seu texto, estabelecia que além de outros recursos municipais, 10% dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino não vinculados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – FUNDEF – fossem investidos prioritariamente na educação infantil. Apesar de tais manobras, quando analisados em conjunto, os dados do INEP evidenciam ainda mais a disparidade dos investimentos na educação infantil, uma vez que, por também fazer parte da educação básica, a pré-escola absorve uma considerável parte dos poucos recursos destinado a esse fim, enquanto um parte ainda menor é distribuída para as creches.

Nesse contexto, Luz (2016, p. 184) corrobora:

O desafio posto é de expandir com qualidade e, para tanto, torna-se indispensável que a aplicação de 10% do Produto Interno Bruto – PIB em educação seja concretizada com o aporte de novas fontes de recursos orçamentários tais como:

1. Regulamentação dos royalties do petróleo;
2. Fundo Social do Pré-sal;
3. Complementação do FUNDEB por parte da União, com nova sistematização que alcance os outros Estados e Municípios ainda não beneficiados;
4. Regulamentação do CAQ com complementação financeira da União;
5. Fixação do Regime de Colaboração, definindo papéis e responsabilidades, inclusive financeiras, de cada Ente Estatal;
6. Estabelecimento de novas parcerias;
7. Promoção de políticas governamentais intersetoriais;
8. Ampliação da vinculação orçamentária constitucional para a educação passando de 25 para 30% a vinculação dos Estados e Municípios e, de 18 para 25%, a vinculação dos recursos da União.

A expansão da educação infantil de qualidade é, sem dúvida, o sustentáculo de toda política educacional e do desenvolvimento sustentável do País.

Sobretudo, quando refere-se à qualidade da educação, os investimentos tornam-se ainda mais insuficientes. O Marco Legal da Primeira Infância, instituído pela Lei 13.257/2016, fomenta:

Art. 16. A expansão da educação infantil deverá ser feita de maneira a assegurar a qualidade da oferta, com instalações e equipamentos que obedçam a padrões de infraestrutura estabelecidos pelo Ministério da Educação, com profissionais qualificados conforme dispõe a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), e com currículo e materiais pedagógicos adequados à proposta pedagógica (BRASIL, 2016).

De igual forma, os investimentos e as políticas públicas voltadas à educação infantil de qualidade deve priorizar também a permanência das crianças nas instituições escolares e espaços não-familiares. De acordo com relatório da UNICEF (2016), ao privarmos uma criança de uma educação de qualidade, ela pode nunca obter as habilidades necessárias para um dia ter sucesso no trabalho ou mandar seus próprios filhos para a escola. O relatório esclarece ainda que:

A discussão continua com um olhar para um dos mais efetivos fatores de desenvolvimento e o maior balanceador de oportunidades: a educação. Sem educação de qualidade, crianças desfavorecidas têm mais probabilidade de cair em situações de mão de obra barata e trabalhos inseguros, impedindo que quebrem os ciclos intergeracionais de desvantagens quando adultas. Mas um bom foco em desenvolvimento infantil, no aumento do acesso e da qualidade da educação e no fornecimento de educação em emergências trará incontáveis benefícios para esta geração e para a próxima (UNICEF, 2016, p. 6).

Haja visto tudo que fora exposto, é eminente a preocupação com a qualidade da educação nas creches. Nesse sentido, os questionamentos do BID (2015, p. 19) aduzem:

Como se determina o nível de qualidade? O esquema institucional para a prestação de serviços influencia o nível de qualidade oferecido. Os economistas definem os serviços de cuidados para crianças como um bem de experiência (um bem cuja qualidade os consumidores só podem atestar depois de consumir). A questão principal nesse contexto é a informação: como conseguem os pais avaliar os provedores de cuidados para a criança quando pode levar muito tempo para determinar como a qualidade ou as experiências negativas podem ter consequências de longo prazo? De que incentivos os provedores dispõem para prestar serviços de alta qualidade?

Vieira (2010) aponta que os serviços das instituições infantis que atendem como creche têm dois principais propósitos. Visam, dessa forma, permitir que os responsáveis trabalhem e contribuam positivamente para o desenvolvimento infantil, lembrando que é um espaço educacional, e, portanto, não-familiar. Evidencia-se novamente a importância do papel da educação infantil, e sobretudo, dos serviços prestados pelas creches na formação daquele indivíduo e toda uma sociedade.

Conforme questionamento do BID (2015), é imprescindível relacionar duas considerações significativas: a idade da criança e a situação socioeconômica do grupo familiar no qual ela está inserida. A idade da criança é uma variável indispensável, uma vez que, nos primeiros anos de vida a criança é muito mais vulnerável a infecções e doenças, e seu sistema imunológico ainda está se desenvolvendo. Dessa forma, a necessidade de manter condições básicas e os devidos protocolos sanitários é imprescindível quando do atendimento dessa

população. Da mesma forma, o fator idade está intimamente ligado ao processo de desenvolvimento da criança, sobretudo, porque nessa faixa etária, é primordial que a criança desenvolva laços afetivos fortes com pelo menos um cuidador, permitindo que a criança aprenda a dominar seus sentimentos e estabeleça senso de segurança à medida que explora seu ambiente, gerando confiança e autonomia. Nesse cenário, um serviço prestado com baixa qualidade comprometerá toda a evolução do processo de formação dessa criança.

Da mesma forma, a idade da criança é relevante no sentido de que os custos para manter um atendimento de qualidade são variáveis. Os custos para cuidar de um bebê, por exemplo, são maiores do que para uma criança de 3 anos, pois exigem um número mais baixo de crianças por funcionário, permitindo que os cuidadores, quando em pequenos grupos, tenham mais tempo de interagir com cada criança, além de contribuir com a redução da transmissão de doenças e aumentar a segurança. De acordo com o BID (2015), somente nesta comparação, o custo dos serviços de uma creche de alta qualidade para bebês é cerca de três vezes mais alto que o custo para manter uma turma de pré-escola.

Outro fator, a condição socioeconômica da criança e seu grupo familiar é importante no contexto de saber quem efetivamente está se beneficiando desse serviço, uma vez que, a maioria dos serviços públicos dessa natureza é gratuita ou altamente subsidiada. Da mesma forma, o fator socioeconômico é importante devido ao impacto das creches sobre o desenvolvimento infantil, uma vez que este depende da qualidade dos serviços prestados em relação aos cuidados que a criança teria em casa, sem acesso a esse direito. O contrafactual da creche, como é denominado, refere-se aos cuidados dados pelos responsáveis, por outras pessoas da família, e até mesmo os cuidados informais ofertados por conhecidos, vizinhos ou parentes (BID, 2015).

Nesse sentido, é possível fazer algumas contraposições que por si só evidenciam a importância deste fator para a qualidade da educação infantil. Numa família com boas condições financeiras, por exemplo, a probabilidade de que as crianças tenham uma alimentação adequada é maior. Da mesma forma, essas crianças são mais comumente expostas à fatores estimulantes, como leitura e tecnologia. Ao oferecer serviços de alta qualidade, a creche beneficiará mais aquelas crianças em situação de vulnerabilidade socioeconômica (BID, 2015).

Quando se pensa em itens que possam determinar a qualidade do atendimento de uma creche, evidencia-se a estrutura e o próprio processo de qualidade. De acordo com o BID (2015), a estrutura refere-se à existência de recursos que possam facilitar as interações que

devem ocorrer em um ambiente de aprendizado, e envolvem aspectos relacionados à infraestrutura, como o próprio espaço físico, a iluminação, a mobília e os equipamentos. Outros fatores como àqueles relacionados à saúde, às condições sanitárias e de segurança, a capacitação e a experiência de cuidadores e educadores, assim como as características do grupo de criança sob sua responsabilidade, são de suma importância para adequar o nível de atendimento da instituição.

Ainda segundo o BID (2015), os processos da qualidade englobam todos as rotinas da creche que possam desempenhar algum efeito na experiência diária, no aprendizado e no desenvolvimento da criança. Exemplos disso, são a implementação do currículo, o tipo e a qualidade das interações entre a criança e os cuidadores, entre as crianças da mesma instituição, assim como, entre os cuidadores e os pais. Com o intuito de medir o nível de dos processos de qualidade nas creches, o INEP e o Ministério da Educação trouxeram para o país, um sistema de avaliação para as creches brasileiras.

A educação infantil, nesse sentido, embora pareça estar totalmente embasada no que se refere a legislação e sua obrigatoriedade, ainda possui um árduo caminho para atingir, com equidade, os melhores níveis de qualidade em atendimento. Além da garantia do acesso à vaga e permanência no sistema de ensino, é importante estudar formas que diminuam a disparidade ao acesso daquela população que se encontra em condições socioeconômicas menos favoráveis, e que por consequência, são as mais prejudicadas nesse processo e as que tem seus direitos negligenciados.

## 4 O PROCESSO DE JUDICIALIZAÇÃO DAS VAGAS

Até aqui, ficou evidente que o direito à educação tem se consolidado com o passar dos anos, sobretudo no que concerne às políticas públicas que visam a inclusão social. Ao especificarmos nosso objeto de estudo como a educação infantil, principalmente sobre o atendimento de crianças de 0 a 3 anos de idade, é possível identificar demandas cada vez mais diretas, sobretudo quanto à privação dos direitos das crianças à educação. Cury e Ferreira (2009) corroboram que nos grandes centros urbanos, o retorno ao mercado de trabalho faz com que as crianças fiquem a encargo das instituições educacionais, cada vez mais novos.

O presente capítulo, dessa forma, traz à tona o que se denomina como judicialização da educação, que se refere a intervenção do Poder Judiciário para a proteção e garantia do direito à educação quando o Estado não o oportuniza.

### 4.1 O PAPEL DO JUDICIÁRIO EM QUESTÕES POLÍTICAS

O Brasil, assim como a maioria dos países, tem presenciado, no últimos anos, uma transferência de parte do poder político no âmbito parlamentar para o Poder Judiciário. Barboza e Kozicki (2012) explicam que a Constituição norte-americana de 1787 fez com que o ideal de proeminência constitucional florescesse e fosse utilizada e compartilhada entre diversas nações, ainda mais depois dos anos 1950, quando foi despertada a militância global pelos direitos humanos. Nesse contexto, os direitos humanos passam a exercer um papel fundamental na composição das leis e a influenciar o direito interno das nações em textos legais e documentos que passaram a utilizar os direitos fundamentais como base para a garantia da constitucionalidade das leis e dos atos administrativos no âmbito judicial.

Os países latino-americanos, assim como alguns do sul da África e do leste da Europa utilizaram os fundamentos do constitucionalismo para dar força a implantação dos regimes democráticos, sobretudo depois de grandes períodos sob o regime ditatorial. Dessa forma, Barboza e Kozicki (2012) corroboram que a elaboração e a utilização de Constituições democráticas e rígidas, baseada nos direitos fundamentais soberanos e bem protegidos contra maiorias parlamentares, gerou uma nova maneira de compreender e aplicar o Direito.

O cenário supracitado resultou num acréscimo significativo das atividades do Poder Judiciário e uma preeminência desse braço do poder nas decisões políticas do país, colocando essa questão no centro dos mais recentes debates jurídicos e políticos. Victor (2011) explica

que o Poder Judiciário não foi idealizado para atuar como ator principal na efetivação de direitos, uma vez que atua sob a esfera política. No entanto, quando acionado de forma legítima o Poder Judiciário constitui uma importante ferramenta no processo de articulação das questões referentes às políticas públicas no âmbito social. O autor explica ainda ele detém o poder e o dever de intervir sempre que necessário e observado dano ou ameaça ao direito, conforme reitera o artigo 5º, Inciso XXXV, da CF/1988. Dessa forma, nenhum ato estatal, político ou não, que irradie efeitos na órbita de direitos de terceiros, poderá eximir-se da inquirição jurisdicional (VICTOR, 2011).

Em consonância, Silveira (2010, p. 542) explica: “Uma das possibilidades de fazer valer este direito é recorrer ao sistema de justiça, seja por meio da atuação do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Advocacia e da Defensoria Pública.” Observa-se, dessa forma, uma lacuna para a presença do Poder Judiciário nas questões referentes às políticas públicas, seja no exercício de elaborar políticas, ou como agente fiscalizador e controlador de políticas já traçadas e definidas. Victor (2011, p. 37) reitera:

O controle judicial das políticas públicas implicará uma análise jurídica (e não política), sobre a definição do conteúdo, da extensão e do momento da implantação de um programa público, mormente quando implique a inversão de recursos estatais. Tal controle pode anteceder ou suceder a prática de atos administrativos concretos.

É importante ressaltar, que Dworkin (1989) define políticas públicas como padrões de conduta que determinam objetivos a serem alcançados, normalmente melhorias em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade. Em contrapartida, Bucci (2006, p. 39) define política pública como:

[...] o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Bucci (2006) corrobora que a política pública deve intentar a efetuação de objetivos definidos, exprimindo a eleição de prioridades, a reserva de meios necessários à sua realização e o espaço temporal em que se espera obter os resultados. Dessa forma, tais políticas podem possuir diversos fundamentos jurídicos, e podem se expressar em normas constitucionais, legislações infraconstitucionais, decretos e portarias. Embora possam tratar de programas ou planos, as políticas públicas são mais amplas e definem-se como o processo de escolha dos

meios para a realização dos objetivos do governo, e podem contar com a participação de agentes públicos ou privados.

De acordo com Victor (2011), embora o Poder Judiciário não tenha sido idealizado com o compromisso de atuar na efetivação dos direitos de fato, ele é, e deve ser acionado sempre que o contexto político demonstrar brechas ou falhas, atuando como articulador nas questões inerentes às políticas públicas. A atuação do Poder Judiciário em determinados âmbitos denomina-se judicialização, que, embora não esteja nos dicionários de referência, é um termo amplamente usado na esfera jurídica brasileira.

Dessa forma, a judicialização das políticas públicas é uma questão extremamente complicada e complexa, pois abre um leque de subdivisões e particularidades. No que concerne à educação infantil, a Emenda Constitucional nº 53/2006, que instituiu o FUNDEB, aponta o início da quitação do histórico déficit social na esfera da educação infantil brasileira, uma vez que passou a tratar do financiamento da educação básica, e trouxe a educação infantil e a educação fundamental como objeto, ao passo que propôs avanços na política de remuneração dos docentes, garantindo maior efetividade do direito à educação infantil (BRASIL, 2006).

Barboza e Kozicki (2012) explicam que a referida emenda deu início a um longa caminhada, tendo em vista que entre a publicação da legislação e sua plena realização existe uma grande lacuna, que, diante dos fatos, abre margem para os processos de judicialização. Nesse contexto, o Poder Judiciário atua como ator principal ao passo que representa um espaço público democrático empreendedor dos direitos fundamentais protegidos pela CF/1988, diminuindo, dessa forma, o espaço entre a elaboração da política e os efetivos resultados de sua aplicação.

Tendo em vista a insuficiência de recursos orçamentários, Barboza e Kozicki (2012) explicam que o Estado não estaria obrigado a realizar e planejar políticas públicas para garantia dos direitos fundamentais sociais. Nesse sentido, tal demanda não poderia ser submetida ao controle de constitucionalidade pelo Poder Judiciário, uma vez que refere-se a questão política, determinada aos poderes nomeados pela população, inclusive sob pena de violação ao princípio da separação de poderes. Os autores corroboram, nesse sentido, que o princípio da reserva do possível tem sido utilizado como forma de bloquear à legitimação do Judiciário na efetivação de alguns direitos fundamentais sociais.

Dessa forma, ao tratar da realização dos direitos fundamentais sociais através do Poder Judiciário, Barboza e Kozicki (2012, p. 73) explicam que: “[...] a concretização de direitos sociais implicaria a tomada de opções políticas em cenários de escassez de recursos.” Entende-

se, nesse cenário, que a tomada de políticas públicas não poderia ser realizada por um poder não eleito, mas sim, apenas pelos poderes Executivo e Legislativo. É importante o entendimento de que, apesar da reserva de recursos para alguns projetos que buscam a implementação de direitos sociais ser realmente uma das grandes dificuldades das políticas públicas, o Poder Judiciário ainda detém grande força frente as demandas educacionais, sobretudo, por entender que o direito à saúde e à educação possuem concepções que permitem sua pertinente e acertada realização, uma vez que, como defender Barboza e Kozicki (2012, p. 75): “[...] a prestação concreta de serviços públicos precários e insuficientes, por parte dos municípios, dos estados e da União, deveria ser compelida e corrigida por parte dos tribunais.”

Considerando a viabilidade de o Poder Judiciário atuar em políticas públicas, em paralelo a outros poderes, e, sendo ele capaz de aprimorar o sistema democrático através da efetivação dos direitos fundamentais sociais, é importante a ressalva de que o Poder Judiciário é quem está comumente mais próximo da população e suas respectivas mudanças. Dessa forma, na busca pela efetivação do acesso à educação infantil, é importante o entendimento:

O Ministério Público tem o dever institucional de defender a ordem jurídica e zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública destinados à efetivação dos direitos assegurados às crianças e adolescentes pela Lei e pela Constituição Federal, observados os princípios da proteção integral e da prioridade absoluta inerentes à matéria. Entretanto, para avançar nessa frente pela Educação Infantil, a luta precisa ser de todos os atores, com destaque para os órgãos de defesa da sociedade e dos hipossuficientes. Entre estes órgãos destacam-se os Ministérios Públicos e as Defensorias Públicas, que devem atuar cada vez mais em conjunto e em parceria. Essa atuação conjunta, por exemplo, é essencial para o levantamento da demanda manifesta em cada município; para articular iniciativas e ações conjuntas, no âmbito extrajudicial e em juízo; para articular acordos visando à expansão do atendimento em médio prazo, de acordo com as necessidades e possibilidades econômicas do Município (BRASIL, 2016, p. 271).

Quando voltamos à realidade da educação infantil no Brasil, o recorrente problema das demandas por vagas nas creches torna a judicialização uma ferramenta importante. No entanto, ainda faltam atuações conjuntas e articulações extrajudiciais para melhoria no atendimento acerca de sua atuação.

#### 4.2 EDUCAÇÃO COMO DIREITO SOCIAL

O direito à educação, como supracitado, está presente nos principais documentos internacionais, como a Declaração dos Direitos Humanos, a Convenção para os Direitos das Crianças e a Declaração Mundial de Educação para Todos. O mesmo ocorre nos documentos

nacionais, e no que se refere à legislação, o direito à educação ganha status de direito fundamental de natureza social, garantia fundamental da CF/1988, das disposições do ECA, e na LDB.

De acordo com Silveira (2010), os direitos sociais impõem ao Estado a prática efetiva de políticas sociais que visem fazê-los realidade, elevando a condição humana dos titulares desses direitos. Nesse contexto, considerando o caráter social do direito fundamental à Educação, Duarte (2007) corrobora que tal direito possui uma dimensão que ultrapassa a consideração de interesses meramente individuais.

Em consonância, Carvalho (2002, p. 10) explica que:

Se os direitos civis garantem a vida em sociedade, se os direitos políticos garantem a participação no governo da sociedade, os direitos sociais garantem a participação na riqueza coletiva. Eles incluem o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria. A garantia de sua vigência depende da existência de uma eficiente máquina administrativa do Poder Executivo. Em tese eles podem existir sem os direitos civis e certamente sem os direitos políticos. Podem mesmo ser usados em substituição aos direitos políticos. Mas, na ausência de direitos civis e políticos, seu conteúdo e alcance tendem a ser arbitrários. Os direitos sociais permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem-estar para todos. A ideia central em que se baseiam é a da justiça social.

A caracterização da educação como direito fundamental de natureza social, dessa forma, deve respeitar a abordagem jurídica singular que a ela deverá ser dedicado, nos parâmetros de sua aplicabilidade imediata, assim como dispõe o art. 5º, §1º da CF/1988, e a impossibilidade da sua supressão da ordem constitucional, assim como aponta o art. 60, §4º, inciso IV, do mesmo texto legal (BRASIL, 1988).

Arantes (2011) reitera que a investigação da hipótese do atual Estado social democrático de direito, assim como prevê a CF/1988, possibilita a afirmação de que os direitos civis e políticos não estão acima dos direitos sociais. Em contraponto, pode-se admitir que os direitos humanos se constituem sem distinção hierárquica pelos direitos civis, políticos e sociais. Portanto, ressaltam-se as características de indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos.

A inserção do direito à educação no rol de direitos fundamentais, como explica Pinto (2014) é uma assertiva indiscutível dentro do sistema jurídico brasileiro contemporâneo, pois ao tratá-la como direito social, dentro dos direitos e garantias fundamentais, a CF/1988 evidenciou a educação como direito de todos e dever do Estado, sobretudo no que define amplamente seu art. 205, especificando nos demais artigos subsequentes.

Cagianno (2009) corrobora que, ademais de sua natureza formal, o direito à educação trata-se de um direito fundamental pois consubstancia-se em prerrogativa própria à qualidade humana, em razão da exigência da dignidade. No mesmo sentido, Bobbio (1992, p. 87):

Enquanto os direitos de liberdade nascem contra o superpoder do Estado – e, portanto, com o objetivo de limitar o poder –, os direitos sociais exigem, para sua realização prática, ou seja, para a passagem da declaração puramente verbal à sua proteção efetiva, precisamente o contrário, isto é, a ampliação dos poderes do Estado.

Na prática, a declaração afirmativa do direito à educação como um direito fundamental de natureza social na presente conjuntura do Estado tem uma consequência de grande importância, pois, como explica Duarte (2007), é por meio dela ainda que o direito à educação possa ser requerido judicialmente de forma individual, assim como, possibilita seu pleito por meio de ações judiciais coletivas e mesmo difusas. Pinto (2014, p. 52), nesse contexto, corrobora que:

Embora o direito à educação exija para sua efetivação, em regra, um comportamento ativo do Estado, em alguns casos ele vai demandar exatamente o contrário: a sua omissão e o seu respeito. É o caso, por exemplo, da liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber (art. 206, inc. II, da CF); a liberdade dos pais e/ou responsáveis em escolher o estabelecimento de ensino em que seu filho será educado (art. 229, CF); a liberdade da iniciativa privada em manter seus estabelecimentos de ensino, desde que cumpridas as exigências impostas pela Lei (art. 209, CF) e a facultatividade do ensino religioso nos estabelecimentos públicos de ensino (art. 210, § 1º, CF).

De acordo com Silveira (2010), a educação como direito fundamental, é classificada como um bem maior que não é limitada somente à incumbência dos educadores, mas os diversos âmbitos sociais e do poder público participam dessa responsabilidade no que tange à garantia do acesso, da permanência e da qualidade do ensino para todos. Nesse cenário, assume relevância jurídica, possibilitando a inquirição judicial da efetividade do direito à educação.

A exigibilidade do direito à educação por meio do Poder Judiciário é uma temática bastante ampla e que vem crescendo nas mais diversas esferas, sobrepondo-se como importante ramo de argumentação. Duarte (2004) explica que se a efetivação dos direitos sociais ocorre por meio de políticas públicas, um dos desafios recorrentes de tal premissa está em estabelecer mecanismos para garantir a exigibilidade e o controle judicial do seu cumprimento, em caso de ausência ou insuficiência das políticas adotadas.

Em contraponto, Spaolonzi e Perez (2013) corroboram que:

A partir de 2009, com a Emenda Constitucional nº 59, o direito público subjetivo abarca as crianças e adolescentes de 4 a 17 anos; ou seja, desde a promulgação da Constituição Federal até 2009 a Educação Infantil não era um nível de ensino em que se pudesse reclamar imediatamente a criação de vaga com excelência de ensino, após 2009, apenas as crianças em idade pré-escolar podem reclamar a efetivação do direito, deixando de fora as crianças em idade de creche (0 a 3 anos).

A interpretação supracitada difere da questão quanto ao direito às vagas em creche. Segundo os autores, mesmo que trilhem uma direção diferente, cabe a ressalva de que a interpretação de tais questões, quando em última instância, será elucidada pelo Poder Judiciário (SPAOLONZI; PEREZ, 2013).

#### 4.3 RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA – ESTADO, FAMÍLIA E SOCIEDADE

A fim de compreender os desafios e a necessidade de responsabilizar solidariamente o Estado, a família e a sociedade pelo processo de educação infantil, é de suma importância seu lastro histórico no cenário brasileiro, as características da criança e como deveria ser o tratamento e comportamento para com essa criança, assim como os mais variados dispositivos legais, articulações e parcerias que permeiam a relação entre o Estado, a família e a sociedade, a fim de oportunizar a criança a totalidade dos direitos a ela garantidos pela lei.

Cabe ressaltar que o atendimento às crianças pelas instituições, no Brasil, surgiu com a necessidade assistencialista, filantrópica e de caráter higienista. Posteriormente, com os chamados jardins de infância como instituição educacional, o atendimento às crianças ganhou outro status, mesmo que, tais instituições não possuíam princípios totalmente educacionais, e nem mesmo eram produto de luta pelo direito educacional das crianças. Nesse sentido, Oliveira (2015) corrobora que, desde a época do Império, quando destinado às crianças mais carentes, as ações assistencialistas eram coordenadas pelo Estado e que apenas na década de 1920, apresentam algum tipo de mudança. As crianças eram inicialmente entregues aos cuidados de uma instituição de cunho religioso. A partir da década de 20, desponta a intervenção de cunho social, ao passo em que o Estado passou a arcar com a responsabilidade pela saúde, educação e até mesmo pela correção e punição das crianças que condiziam com o perfil que traduzindo aos moldes atuais, se encaixam nos parâmetros de vulnerabilidade social. O Estado, dessa forma, passa a garantir a educação como forma de evitar os níveis de delinquência e garantir maior controle social.

Em paralelo ao crescimento da importância da educação infantil no percurso histórico do país, surge o fortalecimento dos Direitos Humanos, que engloba a afirmação histórica dos direitos da infância e da juventude, e coloca a criança como sujeito histórico de direitos, inclusive do direito à educação. Dessa forma, surge um sistema próprio de garantias jurídicas e sociais, que, na ordem normativa brasileira contemporânea, é constituído por diversas ferramentas legais, dentre os quais cabe citar novamente, a própria CF/1988, o ECA (1990), assim como, no caso específico da educação, a LDBEN (1996), o RCNEI, o PNQEI, e o DCNEI.

Diante do exposto, cabe entender que é a criança sujeito de direitos amparada pelos textos legais. Baseado no art. 4º do ECA, define-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade. (BRASIL, 1990). Cabe a ressalva de que no cenário jurídico e político nacional, uma doutrina da situação irregular vigorou então até a promulgação da CF/1988, que, em seu artigo 227, expressou o sentido da doutrina da proteção integral à criança e ao adolescente ao passo que afirma:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

A expressão absoluta prioridade, ainda que inexistia unanimidade sobre seu conceito, pressupõe na obrigação do Estado na criação e efetivação prioritária de políticas públicas que garantam amplamente os direitos sociais das crianças e adolescentes explicitados no referido texto legal e demais legislações pertinentes. Ressalta-se, dessa forma, que o legislador constituinte e infraconstitucional coparticipou, nas devidas áreas de responsabilidade, a obrigação pela garantia prioritária dos direitos das crianças e adolescentes, perpassando pelo Estado, a família e a sociedade. Nesse sentido, Pinto (2014, p. 91) corrobora:

Essa exigência também se aplica à família, à comunidade e à sociedade. Cada uma dessas entidades, no âmbito de suas respectivas atribuições e no uso de seus recursos, está legalmente obrigada a colocar entre seus objetivos preferenciais o cuidado das crianças e dos adolescentes. A prioridade aí prevista tem um objetivo prático, que é a concretização de direitos enumerados no próprio art. 42 do Estatuto, e que são os seguintes: direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

O conceito de proteção integral, desta forma, está intimamente vinculado ao princípio da dignidade da pessoa humana, expressamente estabelecido como fundamento do Estado Democrático de Direito brasileiro, no que legisla o art. 1º da CF/1988. A interpretação do referido texto legal reitera que, somente com a ampla efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes que se garantirá efetivamente a dignidade da pessoa humana. A criança, nesse sentido, enquanto pessoa humana, necessita ser olhada em sua integralidade. Assim, a educação infantil tem como objetivo o desenvolvimento integral da criança de zero a cinco anos de idade, em seus aspectos físico, intelectual, social e psicológico, em parceria e complementação à atuação da família e da comunidade (BRASIL, 1988).

De acordo com Pinto (2014), os fundamentos basilares da formação cognitiva, o perfil emocional e social é constituído na primeira infância. Dessa forma, a educação infantil é de suma importância e responsável pelo princípios como solidariedade, comunhão, responsabilidade, colaboração, partilha e empatia. Essa formação ocorre através do convívio com a família, na escola e nos demais grupos sociais, o que denota a participação de vários agentes e diversas ferramentas, num processo contínuo. Dessa forma, o art. 205 da CF/1988 declara:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e a convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

Em consonância, LDBEN, dada pela Lei n. 9394/1996 legisla:

Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1996).

Diante do exposto, é imprescindível o entendimento de que deve sim haver uma relação de colaboração entre o Estado, sociedade e a família, sobretudo no que aduz às responsabilidades em relação à educação da criança, mesmo que a CF/1988 impute tal

responsabilidade ao Estado, e a LDB direcione a mesma responsabilidade à família. Os documentos internacionais trazem igualmente o discurso acerca de um regime de colaboração. Victor (2011) corrobora, nesse sentido, que os valores morais e éticos, assim como outros que promovam a formação do caráter da criança são construídos no seio familiar, ao passo que as instituições escolares são responsáveis por compartilhar e possibilitar a assimilação dos saberes historicamente construídos. Assim, o ajustamento entre família e instituição escolar é de fundamental importância para a formação social desse indivíduo.

Entende-se, dessa forma, que em se tratando da responsabilidade para com a criança, a família tem papel importante para o desenvolvimento através criação de importantes vínculos afetivos e da transmissão de valores e saberes intrínsecos ao contexto familiar. O Estado, por sua vez, quando na figura das instituições escolares, responsabiliza-se pelo pleno desenvolvimento do educando, desde sua cognição, suas competências e habilidades, além da apropriação de hábitos e comportamentos virtuosos. Ao definir a instituição escolar como um local de fazeres pedagógicos, com profissionais da área da educação, a legislação preconiza que, através dos laços de afetividade e parceria, atuará junto a criança, e especificamente no que diz respeito à creche, considerando o tripé cuidar, educar e brincar (BRASIL, 1998).

Victor (2011) explica que, assim como cito anteriormente, o Estado deve garantir à criança seu direito e acesso à educação de qualidade, conforme a CF/1998, a LDBEN e o ECA, oportunizando, dessa forma, além do acesso, sua permanência, sucesso, qualidade, sustentabilidade e sobretudo, que proporcione igualdade de condições, sendo passível de responsabilidade civil se houver omissão por parte Poder Público, conforme legisla o art. 37, parágrafo 6, da CF/1988 (BRASIL, 1988).

No que compete ao Estado, o direito a vaga e o acesso a ela, deve ocorrer com equidade, levando em consideração a situação socioeconômica da criança e de seu grupo familiar. No entanto, Silveira (2010) corrobora que os responsáveis têm a obrigação de efetuar a matrícula dos menores no ensino infantil, e sobretudo, o dever de prezar pela frequência as aulas. O ECA prescreve, nesse sentido, que é dever dos dirigentes das unidades escolares, comunicar ao conselho tutelar os casos de maus-tratos envolvendo os alunos, os de reiteração de faltas injustificadas e os de evasão escolar, após o esgotamento dos recursos escolares, bem como os casos de elevados níveis de repetência (BRASIL, 1990).

Ainda sobre as responsabilidades dos estabelecimentos de ensino, a LDBEN determina que os dirigentes notifiquem ao conselho tutelar, ao juiz competente e ao respectivo representante do Ministério Público a relação de faltas que ultrapassem cinquenta por cento do

percentual permitido em lei (BRASIL, 1996). Dessa forma, entende-se que a existe uma forte atuação conjunta dos dispositivos legais no que concerne à efetividade da presença do aluno em sala de aula, através da atuação conjunta e articulada da escola, conselho tutelar, Ministério Público e juiz da infância e juventude, como determina a LDBEN e o próprio ECA, oportunizando, nesse sentido, a permanência da criança na escola.

Cabe ressaltar que, no nível de ensino das creches, não existe ainda a obrigatoriedade da oferta desta modalidade, no entanto, os dados do INEP (2015) apontam que a procura pela modalidade tem crescido anualmente, mesmo que, a porcentagem total de crianças assistidas por creches não está nem próximo de cumprir o que determinou a meta do PNE. É imprescindível entender, dessa forma, que a creche é um direito da criança e a oferta precisa existir em número adequado e com qualidade. Apesar disso, não é o que ocorre no cotidiano das famílias. Conforme explica Victor (2011), mesmo com a clarificação dos direitos nos documentos legais, predomina um grande distanciamento entre a declaração dos direitos e sua efetivação concreta para todos.

Da mesma forma, a sociedade tem papel fundamental sobre a responsabilidade educacional, uma vez que o ambiente e o contexto social no qual está inserido a criança tem caráter decisivo na sua formação integral. Victor (2011), reitera que o contexto social ditará os valores e as regras, e pode vir a atuar como fiscalizador e cobrador de um projeto estatal e dos serviços educacionais, uma vez que esta população financia tais projetos, políticas e serviços. Entende-se por sociedade, nesse sentido, além da comunidade geral, os órgão de imprensa, as ONGs, as empresas da iniciativa privada e as associações. As ONGs, conforme explica o autor, se solidificaram nos últimos anos. Constituem-se como entidades filantrópicas, sem fins lucrativos e não-governamentais, com o caráter de sociedade civil organizada, e multiplicaram-se gerando impactos em todos os setores sociais e culturais. No contexto educacional, as educação, as ONGs atuam na rede de educação infantil através de convênios celebrados com o poder público, conforme visto anteriormente (VICTOR, 2011).

É importante o entendimento, nesse ponto, de que o processo de educação deve ocorrer de forma conjunta, tendo em vista que a efetividade da educação exige um grande empenho de todas as partes envolvidas, tanto família e Estado, quanto a sociedade, possibilitando, dessa forma, a formação integral do indivíduo. Victor (2011) aponta que é necessário, sobretudo, uma nova conjuntura envolvendo professores, gestores e a comunidade, com o objetivo de alcançar a efetivação dos direitos educacionais de crianças e adolescentes. Cury e Ferreira (2009) reforçam que o trabalho em parceria é fundamental. Segundo os autores, embora a tarefa

educativa seja de competência do professor, muitos outros obstáculos estão presentes no ambiente escolar, e é importante que eles sejam sanados, antes de transformarem em questões judiciais, através de um trabalho conjunto entre o sistema educativo e o sistema de proteção dos direitos da criança e do adolescente, fomentando uma educação de qualidade.

Fica claro, nesse contexto, que tanto o Estado, quanto família e as instituições possuem responsabilidades intrínsecas, articuladas e que se complementam. A efetivação da educação com qualidade, exige, portanto, que cada parte desempenhe seu papel de forma efetiva e responsável, considerando, sobretudo, que a criança é um sujeito de direitos e com prioridade de atendimento. Pressupõe-se, dessa forma, que tais agentes atuem com intencionalidade, organização, planejamento e atuação política perspicaz e responsável.

No campo do Direito, a educação infantil tem conquistado seu espaço ao longo dos anos, e sobretudo no que impera sua efetividade, está devidamente resguardada, protegida e garantida pela legislação, mesmo que existam algumas lacunas a serem preenchidas. A judicialização se faz presente como forma de garantir o direito e o acesso à educação de qualidade, sobretudo, no que atende a necessidade de crianças com idade entre zero e três anos. O Poder Judiciário, dessa forma, está cada dia mais presente para atender as demandas referentes as vagas em creche. Nesse sentido, buscando superar os desafios dessa efetivação de direitos, surge a necessidade da responsabilidade solidária entre Estado, família e sociedade, principalmente no contexto da educação infantil.

#### 4.4 EXIGIBILIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO

O direito à educação é algo inquestionável. Tal garantia esta devidamente firmada nos mais importantes textos legais que legislam acerca do tema. No entanto, na prática, nem sempre isso ocorre. Nesse sentido, Silveira (2010) debate a questão do direito à educação de crianças e adolescentes e a atuação do Poder Judiciário para efetivação de tal direito. O autor evidencia a necessidade de aprofundamento e reflexão sobre a temática, bem como sobre os efeitos decorrentes dessa atuação nos mais diferentes contextos.

Cury e Ferreira (2009) apresentam as relações entre o direito e a educação, com a consequente intervenção do Poder Judiciário, Ministério Público e Conselho Tutelar nas questões educacionais e corroboram que a judicialização da educação, em suma, refere-se aos esforços para se obter mais e melhores mecanismos de defesa de direitos juridicamente

protegidos, efetivando a garantia do direito de crianças e adolescentes à educação. Nesse contexto, Cury e Ferreira (2009, p. 33) explicam que a educação:

[...] a ainda que afirmada como um direito de todos, não possuía, sob o enfoque jurídico e em qualquer de seus aspectos, excetuada a obrigatoriedade da matrícula, qualquer instrumento de exigibilidade, fenômeno de afirmação de determinado valor como direito suscetível de gerar efeitos práticos e concretos no contexto pessoal dos destinatários da norma.

À medida que os direitos historicamente conquistados são negligenciados, a judicialização da educação se faz cada dia mais recorrente. Diante da consolidação dos direitos sociais, surge, de forma singular, uma relação direta entre o direito e a educação. Da mesma forma, em seu art. 6º, a CF/1988 reconhece a educação como o primeiro dos direitos sociais, conforme dispõe:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015) (BRASIL, 1988).

Dessa forma, o reconhecimento de tal direito na Carta Magna reitera a obrigação do Poder Público em garantir a educação, considerando o princípio da igualdade entre as pessoas, e, em contraponto, garante ao interessado o poder de pleitear no Judiciário a sua efetivação. Rizzi e Ximenes (2014) explicam que a privação do direito à educação por parte do poder público incorre em responsabilidade jurídica, partindo do princípio de que o direito à educação é um direito social constitucionalmente previsto, e obrigação do Estado. O relacionamento entre o Poder Judiciário e o Poder Executivo na construção de políticas públicas para a educação infantil ainda tem um grande caminho a percorrer. De acordo com os autores, em grandes centros urbanos, a demanda de litígios envolvendo as demandas por vagas em creches tem crescido exponencialmente, e precisa, diante desse cenário, ser vista sob a ótica do propósito de ponderar a respeito da influência da estratégia judicial nas políticas públicas de educação dos municípios. No que compete a relevância desta temática, Rizzi e Ximenes (2014, p. 16), corroboram que:

Desde 2005, o Judiciário paulista consolidou um padrão decisório para causas da educação infantil – estimulado por uma mudança jurisprudencial no STF. O Tribunal reconhece desde então o direito subjetivo público de crianças de 0 a 5 anos a frequentar creche ou pré-escola.

Analisando em paralelo a trajetória histórica dos Direitos Humanos, as bases da Educação no Brasil e principalmente, o desenvolvimento da área das Políticas Públicas Educacionais, é desconcertante a evidência de que ainda existe a privação do direito à educação. Da mesma forma, as ordens judiciais que hoje asseguram o direito ao acesso às creches e demais instituições de educação infantil, sobretudo nas grandes cidades, sinalizam a necessidade de estudos e adequações nas políticas públicas educacionais brasileiras em todas as suas esferas de atuação.

Nesse contexto, o processo de judicialização de vagas, sobretudo no âmbito da educação infantil, atual como ferramenta de mensuração das demandas pela garantia da efetivação do direito à educação. O excesso de sua utilização, no entanto, deve ser observado sob a ótica de que o Estado, que deveria ser o garantidor de tais direitos, está deixando de agir em prol daquilo que preconiza o conceito de dignidade humana, conforme dispõe a CF/1988.

#### 4.5 A JUDICIALIZAÇÃO DE VAGAS NA PRÁTICA

Em Blumenau, como exemplo, a fila por vagas na educação infantil ocorre através de um sistema chamado Fila Única que orienta a questão das demandas por vagas no município. Esse sistema é regulamentado pelo Decreto nº 12.826/2020, que dispõe sobre as intenções de matrícula de crianças de 0 a 3 anos e das que completam 4 anos a partir de primeiro de abril do ano em que ocorrer a matrícula (BLUMENAU (SC), 2020).

De acordo com informações da Secretaria de Educação do Município, antes de 2012, as vagas eram concedidas mediante a organização das próprias Instituições de Ensino, o que nem sempre fornecia uma informação fidedigna e transparente, tampouco concedia critérios próprios de acessibilidade à educação.

O Sistema Fila Única, iniciou em 2019 um processo de readequação. Naquele ano, a fila de espera contava com mais de 5.000 mil crianças, uma vez que o critério estabelecido era apenas a cronologia da intenção de vaga, e diante disso, por vezes, a família em vulnerabilidade social ficava desassistida, havendo certa demora em conseguir a vaga.

Atualmente o critério de renda, recebimento de benefícios sociais, ser criança em acolhimento institucional, famílias acolhedoras, filhos de mães em situação de violência doméstica e filhos de mães adolescentes são prioridades para o acesso da vaga. De acordo com os números registrados em 26/04/2021, a fila de espera, com a implantação do Sistema Fila

Única, caiu consideravelmente. Nesta data, apenas 957 crianças permaneciam espera para conseguir a vaga na creche.

Para entender a efetividade desse sistema na educação infantil, é necessário quantificar o cenário do município de Blumenau. Atualmente são atendidas cerca de 14.856 crianças de 0 a 6 anos, ao passo que a rede de educação alcança toda a circunscrição do município, com 78 Centros de Educação Infantil cuja mantenedora é a Secretaria Municipal de Educação. Ainda, é realizado o atendimento em 39 Escolas do Município com salas de Educação Infantil e Termo de Colaboração com as OSC's.

A partir de 2019, com o intuito de reduzir a demanda da fila de espera, constitui-se a Chamada Pública de Credenciamento de Instituições Privadas para compra de vagas. Essa compra de vagas efetivou-se e no ano de 2021, fora liberado o segundo edital de credenciamento para essas vagas compradas, totalizando no Edital, cerca de 2 mil vagas adquiridas em período parcial ou mil vagas em período integral, que atendem as crianças da rede do município de Blumenau. Existem hoje 13 instituições credenciadas na rede que auxiliam na demanda da educação infantil de Blumenau.

Assim como já exposto no decorrer do presente trabalho, o município aponta um grande desafio, no que se refere à distância entre a instituição que conta com a vaga, e a família a ser assistida, fazendo com que muitas vezes essas famílias não aceitem matricular as crianças. Dentro da Secretaria de Educação do município, essas vagas são chamadas de sem demanda, e não podem ser fechadas devido a posterioridade do serviço, ou seja, nos anos seguintes novas crianças ingressarão no sistema de educação e o município precisa fazer a manutenção dessas vagas. Atualmente a Secretaria de Educação conta com 299 vagas sem demanda na rede.

De acordo com dados da própria Secretaria sobre o tema da judicialização das vagas, percebe-se que, ao longo do tempo, o município construiu um processo de redução dos índices por meio da automação da legislação, diálogo consolidado com os Conselhos Tutelares, Defensoria Pública, Juízes e com o Ministério Público, apresentando o trabalho da rede municipal de ensino e fazendo desses agentes, atores sociais partícipes do processo de desenvolvimento. Isso foi o que ampliou e modificou a realidade da busca por vagas das famílias blumenauenses.

No ano de 2019, no entanto, a Secretaria de Educação do município concedeu 130 vagas via processo judicial do período de fevereiro a abril. Na mesma comparação, no ano de 2020, frente ao cenário da pandemia e alteração do Decreto supracitado, o município foi

acionado via processo judicial para a concessão de apenas 24 vagas. Em 2021, até o presente momento, apenas 14 vagas foram concedidas através de medidas de judicialização.

Percebe-se que o judiciário possui uma leitura acerca das vagas concedidas para a creche de primar o acesso de todos, vislumbrando isso, percebe-se uma preferência para a concessão do meio período justamente porque a procura para essas vagas possui uma demanda elevada. De acordo com a Secretaria de Educação do município, é recorrente também na análise de decisões do Tribunal de Justiça quanto aos recursos financeiros da família, muitas crianças que liminarmente possuíam a vaga em período integral, após recurso de apelação do Tribunal de Justiça obtiveram decisão reformada em virtude de a família possuir condições para contratação de um mecanismo de contraturno (escolinha de contraturno, babá) possibilitando vagas para outras famílias serem assistidas.

## 5 CONCLUSÃO

Assim como definido pela Constituição Federal de 1988, os direitos da criança e do adolescente devem ser garantidos com total prioridade. Mesmo com os avanços na concepção e no reconhecimento da criança como sujeito de direitos, ainda existem lacunas a serem preenchidas no que se referem a efetivação dos direitos à educação, aos serviços de saúde de qualidade e ao planejamento urbano adequado às necessidades básicas das crianças.

Cabe expressar que os direitos da criança são uma conquista coletiva, construída historicamente no âmbito universal. No Brasil, sobretudo, os direitos da criança estão formalmente reconhecidos e legalmente estabelecidos através da CF/1988, reafirmada pelo ECA (1990) e previstas pela LDB (1996). Apesar disso, diante da negligência de tais direito, sobretudo, do direito à educação, muitas vezes, faz-se necessário o acionamento do Poder Judiciário para efetivação dessa garantia.

Para tanto, o segundo capítulo abordou o direito à educação, sob a ótica dos mais diversos dispositivos legais, tanto no contexto internacional, quanto na legislação nacional. Analisou o direito à educação à luz da Constituição Federal de 1988, assim como em contraponto aos diplomas legais específico, como o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, identificando que a historicidade do direito à educação, especialmente à educação infantil, se consolida em todos os documentos de grande fundamento legal.

Considerando a educação como um direito universal da pessoa humana, substanciado pelas legislações internacionais e nacionais, o terceiro capítulo buscou evidenciar as bases legais que legislam sob o direito à educação infantil em específico, bem como sobre as políticas públicas para sua efetivação. Abordou a importância da educação infantil na construção social da infância, assim como, as políticas públicas que buscam atender essa demanda e, na ausência delas, expôs o controle judicial como ferramenta para fazer valer o direito das crianças como sujeito de direitos. Nesse sentido, entra a figura do Plano Nacional de Educação, que visa a equidade do sistema de ensino considerando as mais diversas variáveis socioeconômicas. No entanto, apesar dos esforços supracitados, evidencia que as metas impostas pelo PNE, em comparação a realidade do cenário brasileiro, são ainda ineficazes.

Assim, a educação infantil, ao passo que parece estar totalmente embasada no que se refere a legislação e sua obrigatoriedade, ainda possui uma grande lacuna à preencher no que concerne o atendimento com qualidade e equidade, uma vez que não basta garantir o acesso, é

preciso criar ferramentas, através de políticas públicas, que viabilizem a permanência da criança no sistema de ensino, assim como, estudar formas que diminuam a disparidade ao acesso daquela população que se encontra em condições de vulnerabilidade socioeconômica, que são, como fora visto, os indivíduos que tem seus direitos básicos cada dia mais negligenciados.

Por fim, o presente trabalho possibilitou a análise de que, em paralelo à trajetória histórica dos Direitos Humanos, às bases da Educação no Brasil e principalmente, ao desenvolvimento da área das Políticas Públicas Educacionais, a privação do direito à educação ainda é um grande problema a ser observado pelo país. Nesse contexto, o processo de judicialização na educação tem sido cada vez mais frequente nos últimos anos, à medida que o direito à educação, assim como qualquer outro direito social fundamental, tem sido marginalizado ou ofertado de forma inadequada e insuficiente. O entendimento decorre do fato de que a privação do direito à educação por parte do poder público implica em responsabilidade jurídica, sobretudo, diante do contexto de que a educação é um direito social previsto pela Constituição Federal.

Dessa forma, o processo de judicialização de vagas no âmbito da educação infantil, atua como ferramenta de mensuração das demandas pela garantia da efetivação do direito à educação. Em consonância, as ordens judiciais que hoje asseguram o direito ao acesso às creches e demais instituições de educação infantil, sobretudo nos grandes centros urbanos, sinalizam a necessidade de estudos e adequações nas políticas públicas educacionais brasileiras em todas as suas esferas de atuação, uma vez que, o excesso de sua utilização, evidencia que o Estado, que deveria ser o garantidor de tais direitos, está deixando de agir em prol daquilo que preconiza o conceito de dignidade humana, conforme dispõe o texto legal supracitado.

## REFERÊNCIAS

- ADATTO, K. **Conceito de infância passa por transformação**. 1998. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19980525-38204-nac-0010-ger-a10-not>. Acesso em: 30 abr. 2021.
- ALBERNAZ JÚNIOR, V. H.; FERREIRA, P. R. V. **Convenção sobre os direitos das crianças. Direitos humanos: construção da liberdade e da igualdade**. São Paulo: IMESP- Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1998. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/direitos/tratado11.htm>. Acesso em: 25 abr. 2021.
- AMARAL, P. O. **O novo perfil do mandado de segurança coletivo**. 2009. Disponível em: <http://www.justen.com.br//informativo.php?l=pt&informativo=30&artigo=914>. Acesso em: 25 abr. 2021.
- BARBOZA, E. M. Q.; KOZICKI, K. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. **Revista Direito GV**, São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, v. 8, n. 1, p. 59-86, 2012. Disponível em: <http://direitosp.fgv.br/publicacoes/revista/artigo/judicializacao-politica-control-e-judicial-de-politicas-publicas>. Acesso em: 01 maio 2021.
- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento. **Os primeiros anos: O bem-estar infantil e o papel das políticas públicas**. 2015. Disponível em: <https://publications.iadb.org/handle/11319/7259?locale-attribute=pt&>. Acesso em 25 abr. 2021.
- BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Nova Edição. Rio de Janeiro: Elsevier e Ed. Campus, 2004.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 15 abr. 2021.
- BRASIL. Decreto n. 99.710/90, de 21 de Novembro de 1990. **Promulga a Convenção sobre os Direitos das Crianças**. Brasília, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm). Acesso em: 24 abr. 2021.
- BRASIL. **Decreto n. 591/92, de 06 de julho de 1992**. Brasília, 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 30 abr. 2021.
- BRASIL. Decreto n. 12.826, de 17 de setembro de 2020. **Dispõe sobre o cadastro de intenções de matrícula de crianças de zero a três anos e das que completam quatro anos a partir de primeiro de abril do ano em que ocorrer a matrícula nos centros de educação infantil da Rede Pública Municipal de Ensino de Blumenau**. Blumenau, 2020. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/sc/b/blumenau/decreto/2020/1283/12826/decreto-n-12826-2020-dispoe-sobre-o-cadastro-de-intencoes-de-matricula-de-criancas-de-zero-a-tres-anos-e>

das-que-completam-quatro-anos-a-partir-de-primeiro-de-abril-do-ano-em-que-ocorrer-a-matricula-nos-centros-de-educacao-infantil-da-rede-publica-municipal-de-ensino-de-blumenau?r=p. Acesso em: 02 maio 2021.

BRASIL. Lei n. 8.069/90, de 13 de Julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.** Brasília, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm). Acesso em: 30 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996.** Brasília, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9394.htm). Acesso em: 30 abr. 2021.

BRASIL. **Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil.** Ministério da Educação e do Desporto, Secretaria de Educação Fundamental. Brasília, MEC/SEF, 1998. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/rcnei\\_vol1.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/rcnei_vol1.pdf). Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). **Plano Nacional de Educação: subsídios para a elaboração dos planos estaduais e municipais de educação.** Brasília, DF: MEC/INEP, 2001. Disponível em: [http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset\\_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/484468](http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/484468). Acesso em: 29 abr. 2021.

BRASIL. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil.** MEC/ SEB, 2006. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfparqualvol1.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007.** Diário Oficial da União, Brasília, 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm). Acesso em: 30 abr. 2021

BRASIL. **Indicações para subsidiar a construção do Plano Nacional de Educação 2011-2020.** Brasília: MEC/CNE, 2009. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=2195-portaria-cne-10-pne-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2195-portaria-cne-10-pne-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 01 maio 2021.

BRASIL. **Observatório do PNE.** OPNE. 2018. Disponível em: <http://www.observatoriodopne.org.br/>. Acesso em: 29 abr. 2021.

CAGGIANO, M. H. S. **A educação: direito fundamental.** São Paulo: EDUSP, 2009.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: O longo Caminho.** 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

COUTINHO, A. S. As políticas para a educação de crianças de 0 a 3 anos no Brasil: avanços e (possíveis) retrocessos. **Laplage em revista.** v. 3, n. 1, p. 19-28, 2017. Disponível em: <http://www.laplageemrevista.ufscar.br/index.php/lpg/article/view/235/464>. Acesso em: 28 abr. 2021.

CURY, C. R. J. O direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, p. 245-262, 2002. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/Apêndices/15391-15392-1-PB.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2021.

CURY, C. R. J. **O direito à educação**: Um campo de atuação do gestor educacional na escola. Brasília: Escola de Gestores, 2005.

CURY, C. R. J.; FERREIRA, L. A. M. A judicialização da educação. **Revista CEJ**, Brasília: Centro de Estudos Judiciários, ano XIII, n. 45, p. 32-45, 2009. Disponível em: [www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/download/1097/1258](http://www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/download/1097/1258). Acesso em: 30 abr. 2021.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. 10 dez. 1948. Disponível em: <http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2021.

DOLTO, F. **La causa de los niños**. Buenos Aires: Paidós, 1993.

DUARTE, C. S. **O direito público subjetivo ao Ensino Fundamental na Constituição Brasileira de 1988**. Tese Doutorado em Direito. Faculdade de Direito, USP. São Paulo, 2003. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392004000200012](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200012). Acesso em: 24 abr. 2021.

DUARTE, C. S. **Direito público subjetivo e políticas educacionais**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo: Fundação SEADE, v. 18, n. 2, p. 113-118, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a12v18n2.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2021.

DUARTE, C. S. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Educação & Sociedade**, Campinas: CEDES, v. 28, n. 100, p. 691-713, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a0428100>. Acesso em: 01 maio 2021.

GEERTZ, C. **Nova luz sobre a antropologia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

HÖFLING, E. M., Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedex**, ano XXI, nº 55, novembro, 2001. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0101-32622001000300003&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0101-32622001000300003&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 29 abr. 2021.

INEP. **Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024**. 2014. Disponível em: <http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/439/documento-referencia.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2021.

LEITE FILHO, A. Rumos da educação infantil no Brasil. **Teias**, ano 6, nº 11-12, 2005. Disponível em: [www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistateias/article/download/23981/16952](http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistateias/article/download/23981/16952). Acesso em: 29 abr. 2021.

LIMA, P. G. Universidad y política educativa en Brasil en el marco del proceso de reestructuración y reforma del estado. **Revista Paradigma**, Vol. XXXVIII, n. 2, 2017. Disponível em: <http://revistas.upel.edu.ve/index.php/paradigma/article/viewFile/6341/3558>. Acesso em: 01 mai. 2021.

LUZ, R. J. P. **Educação Infantil: O Desafio do Acesso com Qualidade**. Palhoça: Ed. Unisul, 2016.

OLIVEIRA, Z. L. Violência Escolar: estratégias de enfrentamento. 2013. **Jornada Internacional de Políticas Públicas**. Disponível em [http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/11\\_educacao/violencia-escolar-estrategias-de-enfrentamento.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/11_educacao/violencia-escolar-estrategias-de-enfrentamento.pdf). Acesso em: 30 abr. 2021.

OLIVEIRA, R. R. A. **Judicialização na Educação Infantil: desafios à política municipal e a exigibilidade de seu direito em Juiz de Fora – MG**. Tese Doutorado em Educação – Universidade Federal de Juiz de Fora – MG, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/bitstream/ufjf/177/1/rafaelareisazevedodeoliveira.pdf>. Acesso em; 29 abr. 2021.

OLIVEIRA, R. R. A.; TEIXEIRA, B. B. Acesso à educação infantil: desafios à política municipal e a exigibilidade de seu direito. **Anais**. IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação / VII Congresso Luso Brasileiro de Política e Administração da Educação. Porto, Portugal, 2014. Disponível em: [http://www.anpae.org.br/IBERO\\_AMERICANO\\_IV/GT5/GT5\\_Comunicacao/RafaelaReisAzvedodeOliveira\\_GT5\\_integral.pdf](http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT5/GT5_Comunicacao/RafaelaReisAzvedodeOliveira_GT5_integral.pdf). Acesso em: 01 maio 2021.

ONU. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. 1966. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>. Acesso em: 27 abr. 2021.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2021.

PINTO, I. R. R. **A garantia do direito à educação de crianças e adolescentes pela via judicial**: análise das decisões judiciais do supremo tribunal federal (2003-2012). Dissertação Mestrado em Educação – Universidade Federal da Grande Dourados – MS, 2014. Disponível em: <http://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/MESTRADO-DOCTORADO-EDUCACAO/ISABELA%20RAHAL%20DE%20REZENDE%20PINTO.pdf>. Acesso em; 26 abr. 2021.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. D. **Metodologia do trabalho científico: Métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Universidade Freevale, 2013.

RANIERI, N. B. S. **Direito à educação: aspectos constitucionais**. São Paulo: EDUSP, 2009. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001876/187688por.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2021.

SILVEIRA, A. A. D. **O direito à educação de crianças e adolescentes:** análise da atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo (1991-2008). Tese Doutorado em Educação – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo – SP, 2010. Disponível em: <http://bdpi.usp.br/item/002150229>. Acesso em: 20 abr. 2021.

TAGLIAVINI, J. V. Do direito à educação ao direito educacional. **Revista eletrônica científica do curso de Direito do CEAP**, 2011. Disponível em: <http://www.ceap.br/ojs/index.php/RDC/article/view/8/4>. Acesso em: 22 abr. 2021.

TJDFT. **Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.** Dicionário do Judiciário. Disponível em: [https://www2.tjdft.jus.br/info/entjud\\_desc.asp?chave=A%E7%E3o%20Civil%20P%FAblica](https://www2.tjdft.jus.br/info/entjud_desc.asp?chave=A%E7%E3o%20Civil%20P%FAblica). Acesso em: 28 abr. 2021.

TOUBIA, A. A. T. **Políticas de Ações Afirmativas no Brasil:** a UFSCar Sorocaba como objeto de recorrência. Dissertação Mestrado em Educação – Universidade Federal de São Carlos – SP, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/8522>. Acesso em: 28 abr. 2021.

TRIVINOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos:** satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. 1990. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2021.

UNESCO. **Conferência Mundial sobre Atenção e Educação da Primeira Infância (AEPI):** Construir a riqueza das nações. 2010. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001898/189882s.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2021.

UNICEF. **Declaração Universal dos Direitos da Criança.** 2004. Disponível em: [https://www.unicef.pt/docs/pdf\\_publicacoes/convencao\\_direitos\\_crianca2004.pdf](https://www.unicef.pt/docs/pdf_publicacoes/convencao_direitos_crianca2004.pdf). Acesso em: 26 abr. 2021.

UNICEF. **Convenção sobre os Direitos das Crianças.** Brasília, 1989. Disponível em: [https://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10120.htm](https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10120.htm). Acesso em: 26 abr. 2021.

UNICEF. **Situação Mundial da Infância 2016:** oportunidades justas para cada criança. 2016. Disponível em: [https://www.unicef.org/publications/files/UNICEF\\_SOWC\\_2016.pdf](https://www.unicef.org/publications/files/UNICEF_SOWC_2016.pdf). Acesso em: 26 abr. 2021.

VICTOR, R. A. **A judicialização de políticas públicas para a educação infantil:** características, limites e ferramentas para um controle judicial legítimo. São Paulo: Editora Saraiva, 2011

VIEIRA, L. M. F. A Educação Infantil e o Plano Nacional de Educação: as propostas da CONAE 2010. **Revista Eletrônica Educação e Sociedade. Campinas**, v. 31, n. 112, p. 809-831, 2010. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_issuetoc&pid=0101-733020100003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0101-733020100003&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 29 abr. 2021.

XIMENES, S.; GRINKRAUT, A. PNE: parâmetros de planejamento, efetivação e exigibilidade do direito. **Caderno Cenpec**, São Paulo. v. 4, n. 1, p. 78-101. 2014. Disponível em: <http://cadernos.cenpec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/article/viewFile/272/276>. Acesso em: 28 abr. 2021.