

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL  
CAMPUS DE TRÊS LAGOAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

BEATRIZ MUSSIO MAGALHÃES DE PAULA

**O IMPACTO DA JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À  
EDUCAÇÃO INFANTIL: UMA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO SOB A PERSPECTIVA  
DA QUALIDADE**

TRÊS LAGOAS/MS  
2021

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL  
CAMPUS DE TRÊS LAGOAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

BEATRIZ MUSSIO MAGALHÃES DE PAULA

**O IMPACTO DA JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À  
EDUCAÇÃO INFANTIL: UMA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO SOB A PERSPECTIVA  
DA QUALIDADE**

Relatório de Dissertação apresentado ao curso de Mestrado em Educação, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus de Três Lagoas, como requisito final para a qualificação.

Orientação: Dr. Paulo Fioravante Giareta

TRÊS LAGOAS/MS  
2021

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL  
CAMPUS DE TRÊS LAGOAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

BEATRIZ MUSSIO MAGALHÃES DE PAULA

Relatório de dissertação apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Educação da  
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus de Três Lagoas, como critério para o  
Exame de Defesa de Dissertação

COMISSÃO EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Paulo Fioravante Giaretta  
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Orientador

---

Prof. Dr. Ione da Silva Cunha Nogueira  
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Membro Titular da Banca

---

Prof. Dr. Ana Cláudia dos Santos Rocha  
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Membro Externo Titular da Banca

---

Prof. Dr. Tarcísio Luiz Pereira  
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Membro Suplente da Banca

Dedico este trabalho a todos os profissionais da educação, em especial a minha mãe que, desde muito nova, luta por uma educação de qualidade e me ensina a lutar também.

## AGRADECIMENTOS

Meu mais nobre agradecimento a toda comunidade acadêmica da UFMS/CPTL, ao Programa de Pós-graduação em Educação, aos professores, funcionários e discentes, personagens importantes em minha trajetória pela Universidade. Agradeço, especialmente, aos amigos da I Turma do Mestrado em Educação.

Agradeço, de maneira especial, ao meu orientador Doutor Paulo Fioravante Giareta, figura essencial na elaboração desta dissertação de mestrado. Obrigada pela disponibilidade, pela paciência, por ter me confiado a honra de ser sua orientanda e por não ter soltado da minha mão, mesmo nos momentos mais difíceis. Também agradeço por ter me mostrado o quão difícil e prazeroso é lutar pela educação.

Agradeço à banca, por aceitarem o convite de participar da defesa desta dissertação.

Agradeço a minha família por presenciar mais uma conquista, não foram momentos fáceis, mas com a ajuda de vocês eu consegui.

Agradeço aos amigos que fiz em Três Lagoas, sem eles a caminhada seria complicada. Agradeço, em especial, meus amigos Flávio e Luis Antonio, meus irmãos do coração, que me acolheram tão bem em Três Lagoas, e a minha amiga Fabíola, que conheci no mestrado e quero levar para a vida toda.

Agradeço a todos meus amigos de Tanabi, meus irmãos de coração, por sempre apoiarem minhas decisões e estarem comigo em qualquer momento.

E, por fim, agradeço a todos que de alguma forma contribuíram nesse processo de transformação acadêmica.

Mesmo quando tudo parece desabar, cabe a mim decidir entre rir ou chorar, ir ou ficar, desistir ou lutar; porque descobri, no caminho incerto da vida, que o mais importante é o decidir.

**Cora Coralina**

## Resumo

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA – Lei n. 8.069/90) e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei n. 9.394/96), tais dispositivos legais foram responsáveis por tornar a educação infantil a primeira etapa da educação básica e, por isso, ela se tornou obrigatória para as crianças de 4 (quatro) a 5 (anos). Embora a educação das crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos não possua caráter obrigatório, o Estado, a família e a sociedade têm o dever de oferecê-la com qualidade. Diante disso, a demanda por vagas na educação infantil se tornou maior que a oferta. Dessa forma, a sociedade precisou recorrer ao Poder Judiciário para pleitear pelo direito das crianças de acesso à educação infantil. Tendo em vista, o número elevado das demandas judiciais por vagas na educação infantil, o judiciário precisou intervir na implementação de políticas públicas para garantir o acesso. A esse fenômeno se deu o nome de “judicialização”, que consiste no Poder Judiciário atribuir para si uma tarefa que, em regra, não é sua, no caso da pesquisa, a de efetivar o direito constitucional da criança de frequentar a instituição de educação infantil. No entanto, esse fenômeno de judicialização do acesso à educação infantil gerou efeitos negativos, como a superlotação das salas de aula, o que prejudicou o trabalho de professores e, conseqüentemente, afetou a qualidade do ensino ofertado. Assim, esta pesquisa traz como objeto a judicialização das políticas públicas de acesso à educação infantil e o seu impacto no trabalho docente. Busca-se compreender como a judicialização do acesso pode impactar a qualidade da educação infantil e, também, verificar se é possível ter uma educação infantil universal, ainda que não tenha a mesma qualidade para todas as crianças. A pesquisa possui abordagem qualitativa, que consiste em fazer referência a seus fundamentos metodológicos. A modalidade dessa pesquisa é bibliográfica, que compreende no estudo de textos referentes à temática do direito à educação, e documental, em que são analisados os principais documentos legais a respeito do tema. O referencial teórico desta pesquisa está alicerçado em autores que discutem temas ligados ao direito à educação, como Salomão Barros Ximenes e Rodrigo Albuquerque de Victor, e estudiosos da educação infantil, como Sonia Kramer, Moysés Kuhlmann Junior, Maria Fernanda Rezende Nunes e Miguel Zabalza. Os resultados da pesquisa apontam, apesar de que a educação infantil tenha recebido maior destaque em virtude do reconhecimento dela como etapa da educação básica e tenha sido objeto de políticas públicas, o número de instituições que atendem as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos ainda é insuficiente e está longe de atingir as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação. Além disso, a superlotação das salas causadas pela judicialização do acesso à educação infantil, tem prejudicado significativamente a qualidade do ensino que é ofertado. Portanto, não é possível haver universalização da educação infantil se a sua qualidade também não é universal.

**Palavras-Chave:** Direito à educação. Judicialização da educação infantil. Qualidade.

## Resumen

Con la promulgación de la Constitución Federal de 1988, el Estatuto del Niño y del Adolescente (ECA - Ley n. 8.069 / 90) y la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB - Ley n. 9.394 / 96), estas leyes fueron responsables de hacer de la educación infantil la primera etapa de la educación básica y, por lo tanto, se volvió obligatoria para los niños de 4 (cuatro) a 5 (años). Aunque la educación de los niños de 0 (cero) a 3 (tres) años no es obligatoria, el Estado, la familia y la sociedad tienen el deber de ofrecerla con calidad. Ante eso, la demanda de plazas en educación infantil se ha vuelto mayor que la oferta. De esta manera, la sociedad tuvo que recurrir al Poder Judicial para luchar por el derecho de los niños a acceder a la educación infantil. Ante el elevado número de demandas judiciales de plazas en la educación infantil, el Poder Judicial necesitó intervenir en la implementación de políticas públicas para garantizar el acceso de todos. Este fenómeno se denominó “judicialización” que es una tarea que no es de responsabilidad del judiciario, en el caso de esta investigación, de realizar el derecho constitucional del niño estudiar. Sin embargo, este fenómeno de judicialización del acceso a la educación infantil generó efectos negativos, como el hacinamiento en las aulas, que dificultó el trabajo de los docentes y, en consecuencia, afectó la calidad de la educación ofrecida. Así, esta investigación tiene como objeto la judicialización de las políticas públicas de acceso a la educación infantil y su impacto en la calidad de la educación ofrecida. Se busca entender cómo la judicialización del acceso puede afectar la calidad de la educación infantil y, también, ver si es posible tener una educación universal, aunque no tenga la misma calidad para todos. La investigación tiene un enfoque cualitativo, que consiste en hacer referencia a sus fundamentos metodológicos. La modalidad de esta investigación es bibliográfica, que comprende el estudio de textos referentes a la temática del derecho a la educación, y documental, en la que se analizan los principales documentos legales sobre el tema. Esta investigación, se basa en autores que discuten temas relacionados al derecho a la educación, como Salomão Barros Ximenes y Rodrigo Albuquerque de Victor, y teóricos de la primera infancia, como Sonia Kramer, Moysés Kuhlmann Junior, Maria Fernanda Rezende Nunes y Miguel Zabalza. Los resultados de esta investigación señalan, a pesar de que la educación infantil ha recibido un mayor protagonismo debido a su reconocimiento como etapa de la educación básica y ha sido objeto de políticas públicas, la cantidad de instituciones que atienden a alumnos desde 0 (cero) a 5 (cinco) años, aún es insuficiente y está lejos de alcanzar las metas establecidas en el Plan Nacional de Educación. Además, el hacinamiento de las aulas, provocado por la judicialización del acceso a la educación infantil, ha perjudicado significativamente la calidad de la educación que se ofrece. Por fin, no es posible universalizar la educación infantil si su calidad tampoco es universal.

**Palabras-clave:** Derecho a la educación. Judicialización de la educación infantil. Políticas públicas. Calidad.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>CAPÍTULO 1 – CONTEXTO HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL</b> .....	21
1.1. A EDUCAÇÃO NO PERÍODO COLONIAL BRASILEIRO .....	21
1.1.1. A educação jesuítica .....	22
1.1.2. A reforma pombalina de 1759 .....	24
1.1.3. A educação da infância no período colonial brasileiro .....	26
1.2. A EDUCAÇÃO NO PERÍODO IMPERIAL .....	28
1.2.1. A instrução pública nos ensinos primários e secundários .....	30
1.3. A EDUCAÇÃO NO PERÍODO REPUBLICANO .....	35
1.3.1. Primeira república.....	36
1.3.2. Era Vargas .....	39
1.3.2.1. Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova .....	40
1.3.2.2. O Estado Novo .....	41
1.3.3. República populista .....	43
1.3.4. Ditadura Militar (1964-1985) .....	43
<b>CAPÍTULO 2 – A EDUCAÇÃO INFANTIL PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988: A educação como direito</b> .....	45
2.1. A EDUCAÇÃO INFANTIL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....	45
2.2. A EDUCAÇÃO INFANTIL NO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (ECA – LEI 8.069/90) .....	48
2.3. A EDUCAÇÃO INFANTIL NA LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL (LDB – LEI N. 9.394/96) .....	50
2.4. O FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL (FUNDEF) .....	54
2.5. A EDUCAÇÃO INFANTIL NO REFERENCIAL CURRICULAR NACIONAL PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL .....	56
2.6. O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2001-2010 (PNE, LEI N. 10.172/2001).....	57
2.7. PARÂMETROS NACIONAIS DE QUALIDADE PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL.....	59
2.8. PARÂMETROS BÁSICOS DE INFRAESTRUTURA PARA INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO INFANTIL .....	62
2.9. FUNDO DE MANUTENÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (FUNDEB) .....	63
2.10. A EDUCAÇÃO INFANTIL NAS DIRETRIZES CURRICULARES NACIONAIS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL (DCNEI) .....	66
2.11. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024 (PNE, LEI N. 13.005/14) ...	67
<b>CAPÍTULO 3 – A JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL E AS IMPLICAÇÕES PEDAGÓGICAS</b> .....	72

3.1. DA JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL .....	72
<b>3.1.1. O que são políticas públicas?</b> .....	73
<b>3.1.2. Como ocorre o fenômeno da judicialização de políticas públicas na educação infantil?</b> .....	73
<b>3.1.3. Direito à educação infantil: um direito subjetivo?</b> .....	75
<b>3.1.4. Ação coletiva ou individual?</b> .....	77
3.2. A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL NA LITERATURA E NA LEGISLAÇÃO .....	79
3.3. COMO A JUDICIALIZAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL IMPACTA NA QUALIDADE DO ATENDIMENTO OFERECIDO ÀS CRIANÇAS? ...	85
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	89
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	92

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Taxa de escolarização, segundo grupos de idade na educação infantil 2004-2013 (%).....	59
Gráfico 2 – Taxa de escolarização, segundo os grupos de idade na educação infantil 2016-2019 (%).....	69

## LISTA DE SIGLAS

ACP – Ação Civil Pública

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

CMEI – Centro Municipal de Educação Infantil

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

DCNEI – Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil

DNCr – Departamento Nacional da Criança

EC – Emenda Constitucional

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

EJA – Educação de Jovens e Adultos

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

FPE – Fundo de Participação do Estado

FPM – Fundo de Participação do Município

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IQEI – Indicadores de Qualidade da Educação Infantil

LBA – Lei Brasileira de Assistência

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC – Ministério da Educação

OMEP – Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar

ONGs – Organizações Não-governamentais

PME – Plano Municipal de Educação

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua

PNE – Plano Nacional de Educação

PPP – Projeto Político Pedagógico

RCNEI – Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil

SAM – Serviço de Atendimento a Menores

SEB – Secretaria de Educação Básica

SIMEC – Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle

STF – Supremo Tribunal Federal

## INTRODUÇÃO

O direito à educação está amplamente amparado na Constituição Federal de 1988, e nos dispositivos infraconstitucionais, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA – Lei n. 8.069/90), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei n. 9.394/96) e outros textos legais.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 6º, reconhece o direito à educação como um direito social, assim como a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. De acordo com o artigo 205, a educação é direito de todos e é dever do Estado, da família e da sociedade garanti-la, em busca do desenvolvimento do indivíduo e seu preparo para o exercício da cidadania, bem como sua qualificação para o trabalho. Além disso, o oferecimento da educação gratuita pelo Estado, conforme disposto no artigo 206, deve ser pautado, dentre outros aspectos, pelos princípios da igualdade de condições de acesso e permanência na escola, bem como pela garantia do padrão de qualidade.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) também garantem à criança o direito à educação com igualdade de condições para o acesso e permanência. Tais leis estabelecem que o acesso ao ensino obrigatório é direito público subjetivo e que o Poder Público pode ser responsabilizado caso não ofereça ou ofereça de forma irregular. Além disso, os pais ou responsáveis tem a obrigação de matricularem seus filhos na rede regular de ensino e qualquer cidadão possui legitimidade para pleitear o direito à educação no Poder Judiciário.

De acordo com a LDB e com a Lei n. 12.796/13, a Educação Infantil está dividida da seguinte maneira: a creche, que atende crianças entre 0 a 3 anos de idade, e pré-escola, que atua com alunos de 4 a 5 anos. No entanto, embora haja esse reconhecimento da educação infantil como direito, a educação das crianças de 0 a 3 anos ainda não é obrigatória, sendo um dever apenas o atendimento das crianças de 4 a 5 anos.

Uma questão a ser analisada é em relação aos Planos de Educação, determinados na Constituição Federal de 1988 e na LDB/96. Nas esferas nacional, estadual e municipal, eles trazem como metas, entre outras, a universalização do acesso e a qualidade do ensino. Acredita-se que há um embate quando se trata de judicialização do acesso da Educação Infantil, da universalização do acesso e do oferecimento de um ensino de qualidade.

O artigo 214 da Constituição Federal de 1988 dispõe que a lei deverá estabelecer o Plano Nacional da Educação, de duração decenal, com o objetivo de estruturar o sistema educacional do país em regime de colaboração, definindo objetivos, diretrizes, metas e estratégias que assegurem o desenvolvimento do ensino em seus diversos aspectos, buscando, sobretudo, a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar e a melhoria na qualidade de ensino (BRASIL, 1988).

No ano de 2001 foi publicado o 1º Plano Nacional da Educação (PNE – Lei n. 10.172/01) com prazo de vigência decenal. O PNE tinha como uma das metas atender, em cinco anos, pelo menos 30% das crianças de até 3 anos de idade e 60% daquelas com idade entre 4 a 6 anos e, até o final de 2010, atender 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 a 5 anos.

No entanto, a meta não foi cumprida, motivo pelo qual teve seu prazo estendido para 2024 no 2º Plano Nacional de Educação (Lei n. 13.005/14), publicado em 25 de junho de 2014 com o objetivo de:

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE. (BRASIL, 2014).

Embora muitos esforços tenham sido feitos para elevar o acesso na Educação Infantil, a oferta de vagas na rede pública municipal nem sempre é suficiente para atender a toda a demanda. Tal questão tem feito muitos pais e responsáveis buscarem garantir o direito das crianças através do Poder Judiciário, sob a justificativa legítima do direito da criança ao acesso à educação.

Com o reconhecimento da educação infantil como primeira etapa da educação básica e como direito social, público e subjetivo, o Estado passou a ter a responsabilidade objetiva de garantir esse direito. Assim, a demanda por vagas na educação infantil se tornou maior que a oferta.

De acordo com Victor:

Longe de um processo conjuntural e local, esta “explosão” do número de demandas judiciais é universal e inteiramente articulada à própria dinâmica das sociedades democráticas. Trata-se de fenômeno social e não propriamente jurídico. (VICTOR, 2017, p. 23).

Quando a demanda acaba por ser maior que a oferta estatal, é direito dos pais ou responsáveis, disposto no artigo 5º, parágrafo 3º da LDB/96, de peticionar ao Poder Judiciário, em caso de não-oferecimento de ensino obrigatório pelo Poder Público. Tendo em vista, o número elevado das demandas judiciais por vagas na educação infantil, o judiciário precisou intervir na implementação de políticas públicas para garantir o acesso à educação infantil.

A atuação do Poder Judiciário sempre foi restrita às ações individuais e coletivas no âmbito institucional. Ocorre que, a partir da Constituição Federal de 1988 a competência do judiciário foi ampliada, o que levou a uma aproximação entre a justiça e a política e fez com que decisões sobre políticas públicas fossem tomadas ainda na esfera judicial, ao invés de serem decididas pelo Poder Executivo. Dá-se a esse fenômeno o nome de “judicialização de políticas públicas”.

De acordo com Barroso (2012):

Judicialização significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo – em cujo âmbito se encontram o Presidente da República, seus ministérios e a administração pública em geral. Como intuitivo, a judicialização envolve uma transferência de poder para juízes e tribunais, com alterações significativas na linguagem, na argumentação e no modo de participação da sociedade (BARROSO, 2010, p. 24).

A judicialização ocorre quando o Poder Judiciário atribui para si à função de executor de determinada demanda que, em regra, não é sua. No caso do objeto desta pesquisa, a judicialização nada mais é do que o instrumento pelo qual o judiciário exige do Poder Executivo o cumprimento do direito de acesso à educação, o qual está expresso na Constituição da República, no ECA e na LDB de 1996. Para Pessoa (2011), a educação é parte fundamental na dignidade da pessoa humana, por isso o Poder Judiciário tem o papel de fazer a lei ser cumprida.

A questão da judicialização das políticas públicas sobre educação é um tema de grande repercussão tanto no meio acadêmico como entre os diferentes atores que atuam no Poder Executivo, Legislativo e Judiciário. Tal questão cabe especialmente em relação à Educação Infantil, que atende crianças de 0 a 5 anos de idade.

Na esfera educacional, a judicialização trata das medidas interventivas que o judiciário realiza, visando o cumprimento da lei no que tange o direito constitucional da criança à educação. Essas medidas buscam equalizar o direito à educação de forma que todas as crianças possam gozar do mesmo direito, caso haja o interesse da família, já que hoje existe um déficit grande entre a capacidade de oferta pelo Poder Público e a demanda da população.

Sabe-se que o Poder Judiciário é o guardião da Constituição, por isso tem o dever de cumprir com a legislação, portanto, há a preocupação em atender a demanda estatal e erradicar a evasão escolar. No entanto, o Judiciário tem levado em consideração somente a questão legal do acesso da criança à vaga, os impactos causados no atendimento e no ensino, como infraestrutura, quantidade de profissionais e materiais e a formação do professor, parecem não ter tanta relevância.

Um dos impactos causados em virtude da judicialização do acesso à educação infantil é em relação à superlotação das salas de aula, isso ocorre porque, através das demandas judiciais, mais crianças são inseridas nesses espaços e o limite permitido acaba por não ser levado em consideração. Dessa forma, a superlotação pode acarretar problemas tanto do ponto de vista da organização do ambiente e capacidade de atendimento, quanto na qualidade do ensino que é ofertado.

Os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil, que estabelecem que o limite máximo de alunos por professor é de:

- uma professora ou um professor para cada 6 a 8 crianças de 0 a 2 anos;
- uma professora ou um professor para cada 15 crianças de 3 anos;
- uma professora ou um professor para cada 20 crianças acima de 4 anos.

O documento revela a preocupação com a qualidade da educação infantil quando coloca um limite de alunos por professor em cada turma, mas não estabelece um limite de turmas dentro da sala de aula, apenas determina que essa quantidade será proporcional ao tamanho da sala.

Para Jochi (2018), o Poder Judiciário tem se preocupado em atender a demanda estatal somente no que diz respeito às vagas, deixando a questão da qualidade de ensino em segundo plano:

[...] atualmente o judiciário tem tratado da questão do acesso da criança na creche apenas pelo viés da vaga em si, desconsiderando de certo modo as condições que impactam diretamente esse atendimento, uma vez que a matrícula da criança não corresponde diretamente a maior quantidade de profissionais para seu atendimento, materiais, prediais, de formação profissional do professor, ou seja, o tratamento dado é apenas no sentido de diminuir a demanda de crianças fora da escola, não o contexto do atendimento a essa criança dentro da creche. (JOCHI, 2018, p. 64-65).

Diante do exposto, o problema desta pesquisa gira em torno de dois questionamentos básicos: como a judicialização do acesso à Educação Infantil pode impactar na qualidade do

ensino? É possível que haja a universalização do ensino, mesmo que ele não tenha a mesma qualidade para todos?

Esta pesquisa se configura pelo aumento da participação do Poder Judiciário no processo de implementação das políticas públicas de educação, com o objetivo de garantirem o direito das crianças de acessarem a primeira etapa da educação básica. No entanto, o ente tem mostrado certo descaso ao não tratar a questão da qualidade de ensino como fator relevante ligado ao direito à educação.

Esta pesquisa traz como objeto a judicialização das políticas públicas de acesso à educação infantil e o seu impacto na qualidade do ensino ofertado. O objetivo da pesquisa é elucidar qual o impacto da judicialização do acesso na qualidade do ensino da educação infantil, através da análise dos documentos legais que tratam sobre educação.

Esta pesquisa terá como caráter metodológico uma abordagem qualitativa. Definida por Severino (2007), esta abordagem é vista como um conjunto de metodologias que, eventualmente, envolvem diferentes referências epistemológicas. Além disso, ela se dará por meio da pesquisa documental, que tem como fonte documentos em sentido amplo, ou seja, “não só documentos impressos, mas sobretudo de outros tipos de documentos, tais como jornais, fotos, filmes, gravações, documentos legais” (SEVERINO, 2007, p. 122-123) e a pesquisa bibliográfica, que:

É aquela que se realiza a partir do registro disponível, decorrente de pesquisas anteriores, em documentos impressos, como livros, artigos, teses etc. Utiliza-se de dados ou categorias teóricas já trabalhados por outros pesquisadores e devidamente registrados. Os textos tornam-se fontes dos temas a serem pesquisados. O pesquisador trabalha a partir das contribuições dos autores dos estudos analíticos constantes dos textos. (SEVERINO, 2007, p. 122).

Por ser bibliográfica, a pesquisa irá estudar textos referentes à temática do direito à educação, como Rodrigo Albuquerque de Victor e Salomão Barros Ximenes, e estudiosos da educação infantil, como Sonia Kramer, Moisés Kuhlmann Junior, Maria Fernanda Rezende Nunes, Miguel Zabalza entre outros.

No que diz respeito aos objetivos, a pesquisa será exploratória. Nesse sentido, de acordo com Severino, “a pesquisa exploratória busca apenas levantar informações sobre um determinado objeto, delimitando assim um campo de trabalho, mapeando as condições de manifestação desse objeto” (SEVERINO, 2007, p. 123).

Para uma melhor compreensão do leitor, este trabalho está dividido em três capítulos. No primeiro, traz-se o contexto histórico da educação da infância no Brasil nos períodos Colonial, Imperial e Republicano, até a ditadura militar.

O segundo capítulo trata da educação infantil pós Constituição de 1988, sob a perspectiva do direito, ele mostra como é o tratamento dado à criança e à educação infantil através dos principais documentos legais, como a Constituição Federal de 1988, o ECA e a LDB.

No terceiro capítulo traz-se a questão da judicialização das políticas públicas de acesso à educação infantil e suas implicações pedagógicas, são analisadas a questão da judicialização da educação, da qualidade da educação infantil e busca responder a questão que norteia esta pesquisa: como a judicialização do acesso à educação infantil impacta na qualidade do ensino ofertado?

Os resultados da pesquisa apontam, apesar de que a educação infantil tenha recebido maior destaque em virtude do reconhecimento dela como etapa da educação básica e tenha sido objeto de políticas públicas, o número de instituições que atendem as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos ainda é insuficiente e está longe de atingir as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação. Além disso, a superlotação das salas causada pela judicialização do acesso à educação infantil, tem prejudicado significativamente a qualidade do ensino que é ofertado e, portanto, há uma diferença considerável entre a lei e a realidade.

O baixo investimento nesta etapa da educação básica vem desde o período colonial, isso evidencia que a educação da criança pequena ainda possui resquícios do Império, época em que a educação da infância estava ligada à assistência social.

A falta de vagas nas instituições de educação infantil, caracteriza a falta de acesso a essa etapa da educação básica, reconhecida como direito de todas as crianças. Isso revela a carência de efetivação de um direito que é fundamental, público e subjetivo e que, portanto, não deve ser negado. Quando o Poder Judiciário é chamado a intervir nessa situação, a fim de reduzir a desigualdade no acesso à educação infantil, ocorre o fenômeno da judicialização.

Ao decorrer da pesquisa, foi possível perceber que a judicialização das políticas públicas de acesso à educação infantil, impactam, em sua maioria, negativamente na qualidade do ensino ofertado nessa etapa da educação básica. Pôde ser notado que questões como falta de infraestrutura, materiais, profissionais capacitados e formação adequada de professores ainda são problemas que assolam a educação infantil. Portanto, não é possível falar em universalização da educação infantil, se a qualidade também não for universal.

De acordo com Leite Filho e Nunes:

O sistema público e o modo como as crianças são culturalmente percebidas em cada sociedade afetam a concretização de seus direitos. O discurso social e político atual é o de uma infância de direitos, e concretizá-lo constitui, ainda, um desafio distante da realidade de muitos municípios. Enfim, há muito trabalho pela frente!

Portanto, é possível perceber que, embora haja muita proteção legal para a infância, essa proteção ainda não é efetivada, nota-se que muito se tem e pouco se faz. Por isso, é de suma importância que o trabalho não pare, que haja luta na defesa da educação infantil. Ainda há muito o que ser feito.

## **CAPÍTULO 1 – CONTEXTO HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL**

Para introduzir este capítulo, é importante trazer uma fala de Saviani (2008) na abertura do V Colóquio de Pesquisa sobre Instituições Escolares, em que o autor trata da importância de se conhecer a história:

Mas por que queremos conhecer a história? Por que queremos estudar o passado, isto é, as coisas realizadas pelas gerações anteriores? Considerando que é pela história que nós nos formamos como homens; que é por ela que nós nos conhecemos e ascendemos à plena consciência do que somos; que pelo estudo do que fomos no passado descobrimos ao mesmo tempo o que somos no presente e o que podemos vir a ser no futuro, o conhecimento histórico emerge como uma necessidade vital de todo ser humano. Tendo em vista que a realidade humana de cada indivíduo se constrói na relação com os outros e se desenvolve no tempo, a memória se configura como uma faculdade específica e essencialmente humana e atinge sua máxima expressão quando se manifesta como memória histórica. E a perda da memória histórica é o que Hobsbawm considera um dos traços mais característicos da época atual. (SAVIANI, 2008, p. 3)

O que se depreende desse trecho é que, conhecer a história é conhecer a si mesmo, afinal, somos seres essencialmente históricos. Nesse sentido, é importante conhecer a história da educação, para que compreendamos o tipo de educação que nos é oferecida e o que pode ser modificado.

Portanto, este capítulo tratará sobre o contexto histórico da educação no Brasil, iniciando-se com o período colonial, posteriormente, o período imperial, até chegar ao período republicano. Além disso, buscará traçar um paralelo com a educação infantil brasileira em cada momento da história.

Considerando que a educação infantil, do ponto de vista legal, é uma denominação contemporânea – pós-constituição de 1988 – para esta etapa educacional, neste capítulo, ela será identificada pela terminologia educação da infância.

### **1.1. A EDUCAÇÃO NO PERÍODO COLONIAL BRASILEIRO**

O período colonial brasileiro corresponde ao período entre a chegada dos portugueses ao Brasil em 1500, e sua independência, no ano de 1822. Este período está ligado ao contexto europeu, tendo em vista que o processo de colonização se deu devido à necessidade da burguesia europeia de expandir seus mercados, tanto no aspecto comercial quanto na extração de bens.

O colonialismo foi marcado pela grande propriedade e a escravidão dos povos indígenas e dos negros que vinham do continente africano. Este período foi marcado pelo crescimento de uma sociedade extremamente patriarcal, caracterizada pela autoridade sem limites dos donos das terras (RIBEIRO, 1981). O estilo cultural medieval europeu transmitido pelos jesuítas correspondia às exigências necessárias para a sociedade que estava nascendo, do ponto de vista da minoria dominante.

Tanto a organização, quanto a cultura colonial se desenvolviam de forma bastante harmônica, afinal, uma sociedade estruturada no latifúndio, na escravidão e na aristocracia, que era sustentada pela agricultura, não necessitava de pessoas com conhecimento, senso crítico. A função de governança ficava para a camada mais abastada da sociedade, ou seja, para uma parcela muito restrita da sociedade. Nesse sentido, era necessário que a sociedade fosse composta por uma maioria iletrada e submissa (RIBEIRO, 1981).

Nesse período, a educação não era prioridade. Por se tratar de uma economia exclusivamente agrícola e de modelo agrário, o desempenho da agricultura não exigia nenhuma formação especial. Todavia, era necessário que os nativos tivessem alguma educação, do ponto de vista humanístico. Para isso, religiosos que exerciam trabalho missionário e pedagógico foram trazidos da Europa com o objetivo de converter os índios, transformando-os em mão-de-obra para a coroa portuguesa. Assim foi instituída a educação jesuítica no Brasil.

No entanto, a educação promovida pela Companhia de Jesus acabou em 1759, quando os jesuítas foram expulsos do Brasil pelo, então, governador-geral Marquês de Pombal, ao instituir a Reforma Pombalina, iniciada no mesmo ano e era inspirada no Iluminismo francês do século XVIII.

### **1.1.1. A educação jesuítica**

A Companhia de Jesus surgiu quando o Concílio de Trento, realizado em 1545 e 1563, implantou a Contrarreforma, destinada a impedir a propagação da religião protestante difundida na Reforma. Os jesuítas, personagens principais desse contexto, atuavam de forma mais objetiva e eficaz, mas outras ordens religiosas se dedicaram a esse trabalho.

De acordo com Ferreira Júnior (2007), a Companhia de Jesus:

Canonizada pelo Papa Paulo III, por meio da *Bula Regimini Militantis Ecclesiae* (1540), a Ordem religiosa criada por Inácio de Loyola nasceu para apostolar no mundo secular com três objetivos muito bem definidos: defender o Papa, reconverter os cristãos, particularmente os reformados, e evangelizar os chamados ‘povos bárbaros’ que habitavam os outros continentes. Foi assim,

movidos por esses princípios militantes que os padres jesuítas desembarcaram no mundo colonial ibérico. (FERREIRA JÚNIOR, 2007, p. 9)

Iniciada com apenas quinze dias da chegada do primeiro governador-geral, Tomé de Sousa, a Companhia de Jesus, que trazia jesuítas encabeçados por Manuel de Nóbrega, tinha o objetivo de difundir os princípios da igreja católica, aumentando o número de cristãos católicos no mundo para, então, acabar com a cultura indígena e, assim, conquistar influências e poder no Brasil. Era o início do processo de criação das escolas elementares, secundárias, seminários e missões espalhadas pelo país (ARANHA, 2006, p. 226). A hegemonia educacional jesuítica perdurou por 210 anos, até que no ano de 1759, Companhia foi expulsa pelo Marquês de Pombal.

De acordo com Veiga (2007), se faz necessário compreender a educação jesuítica no período colonial brasileiro com base em uma reflexão de um modelo que:

era lusitano e expressava valores e conteúdos vigentes em Portugal ainda que aplicados no Brasil [...] As características da Educação colonial estiveram associadas às mudanças religiosas da época, às discussões humanistas e científicas, às organizações políticas das monarquias absolutistas, à expansão da burguesia mercantilista e à composição Igreja-Estado. Apesar da característica universalista de sua doutrinação religiosa, a ação católica associou-se aos interesses políticos e econômicos dos colonizadores portugueses. (VEIGA, 2007, p. 51)

Assim, é possível perceber que a educação jesuítica no Brasil não foi simplesmente um reflexo da expansão ultramarina. Havia a necessidade de recrutar fiéis e servidores, tornar os povos indígenas mais dóceis e submissos, adaptando-se a mão de obra.

No entanto, esse processo de catequização não foi fácil. Apesar de terem interesses em comum, as relações entre a Coroa Portuguesa e a Companhia de Jesus nem sempre foram pacíficas. Nesse sentido, de acordo com Aranha (2006):

Era difícil a empreitada de instalar um sistema de educação em terra estranha e de povo tribal. De um lado, os indígenas de língua e costumes desconhecidos e, de outro, os colonizadores portugueses, que para cá vieram sem suas mulheres e famílias, muito rudes e aventureiros, com hábitos criticados pelos religiosos. (ARANHA, 2006, p. 226)

O convívio entre jesuítas e portugueses sempre foi marcado por conflitos. Os colonizadores estavam em constante guerra com indígenas, aliando-se a alguns, estimulando o conflito entre outros, fazendo da guerra algo constante.

Os jesuítas também acompanhavam as expedições portuguesas para tentarem trazer os índios a serviço dos portugueses. Ao se deslocarem da Bahia para o Sul, fundaram o Colégio de São Vicente, no litoral, que posteriormente foi transferido para Piratininga, onde, em 1554, surgiu a cidade de São Paulo.

Nas expedições houve um período de “pregação”, neste período, os jesuítas passavam um tempo nas tribos e realizavam batismos, posteriormente, seguiam para outro local. No entanto, descobriam que as conversões não estavam se consolidando, além disso, tratava-se, sempre, de uma tarefa perigosa. Dessa forma, seria necessário que a ação missionária fosse menos arriscada e pudesse, de fato, concretizar as conversões. Nesse sentido, surgem as “missões”, que eram:

localizadas no sertão, longe dos colonos ávidos de escravos. As principais ficavam ao norte do México, na orla da floresta Amazônica e no interior da América do Sul, em que se firmaram jesuítas portugueses e espanhóis. Mas, além destas, os religiosos constituíram outras no território brasileiro de norte a sul. Aqui, as primeiras e várias delas apareceram na Bahia. (ARANHA, 2006, p. 229)

É possível perceber que os jesuítas se propunham até a mudar de localidade em prol da “europeização e cristianização” dos povos indígenas. Quando mudavam, ficavam inconformados com os costumes nativos, especialmente dentro das ocas, onde cerca de duzentas a trezentas pessoas viviam. Por isso, os jesuítas deslocaram os índios para diversos lugares, criando outras aldeias, composta por várias etnias. A essas aldeias deu-se o nome de “gentio”. De modo geral, os jesuítas se sentiam no direito de corrigir e proteger os nativos, era como se aqueles fossem os “pais”, aplicavam sanções e penalidades de acordo com a gravidade da culpa.

As missões cresceram significativamente. Tudo era administrado pelos jesuítas e não havia intervenção externa. No entanto, diversas tribos foram dizimadas neste período. Colonos e bandeirantes faziam expedições para captura de tribos inteiras e destruíam povoações. Em 1759, o Marquês de Pombal expulsou os jesuítas do Brasil, acabando toda a estrutura educacional criada pelos missionários. Os índios aculturados não conseguiram mais sobreviver moral e economicamente (ARANHA, 2006, p. 230).

### **1.1.2. A reforma pombalina de 1759**

A reforma pombalina iniciou-se em 1759, quando o Marquês de Pombal então governador-geral, expulsou os jesuítas do Brasil. A reforma foi fortemente influenciada pelo pensamento iluminista originado da Revolução Francesa. Entendia-se que era necessário retirar

a educação do poder da igreja e transferir exclusivamente para o Estado. Pombal também visava acabar com resquícios de domínio portugueses e aproximar a colônia de outros países europeus considerados mais avançados.

De acordo com Veiga (2007), algumas medidas administrativas já foram estabelecidas:

Foi criada a Diretoria-Geral de Estudos e o cargo de Diretor de Estudos do Reino e Seus Domínios, que foi ocupado por d. Tomás de Almeida [...] que executou as reformas no Brasil. [...] estabelecia a nova organização dos estudos, o ‘novo método’, o ensino público e gratuito de gramática latina, grego e retórica, a indicação e a proibição de vários compêndios e o impedimento para ensinar sem licença do diretor de Estudos. Determinava ainda que os professores passariam a gozar dos privilégios da ‘nobreza ordinária’ – o que significava distinção social. Em edital com a mesma data d. Tomás regulamentou a criação e a forma de provimento das cadeiras de ensino. (VEIGA, 2007, p. 134)

Nesse sentido, a reforma modificou, além de outras coisas, o curso de humanidades, característico da educação jesuítica, estabelecendo o sistema de “aulas régias”, que consistiam em estudos avulsos ou disciplinas isoladas, ministradas por professores nomeados pelo rei; o conteúdo era voltado para a prática e elementos de gramática.

Embora muitas medidas já tivessem sido tomadas logo no início, algumas providências mais efetivas surgiram apenas no ano de 1772. Neste ano, uma lei que tratava sobre o financiamento do ensino foi promulgada, a lei do subsídio literário, criada para manutenção do ensino elementar e secundário, tornando os professores funcionários públicos, tendo em vista que agora eles não seriam mais pagos com sua própria clientela. Além disso, novas orientações para as aulas régias foram lançadas.

Outro aspecto a ser ressaltado é que, apesar de existirem, os espaços jesuíticos destinados ao ensino raramente eram utilizados. Cardoso (2005) afirma que as primeiras escolas públicas brasileiras foram construídas somente no final do século XVII. Assim, as aulas eram ministradas na casa do professor e era dever dele providenciar todo o material necessário.

Para participarem do concurso para professor, os candidatos não precisavam de titulação ou idade mínima. A avaliação consistia em uma prova de gramática e matemática e, quando aprovados, os mestres já recebiam uma declaração que os autorizava o exercício da docência.

A reforma pombalina não foi introduzida de imediato pelo Marquês de Pombal, tendo em vista que todo sistema educacional jesuíta foi desmanchado e, assim, um novo sistema

começaria do zero. Alguns autores afirmam que esse desmanche, na verdade, causou um retrocesso na educação brasileira da época.

É importante ressaltar que as ideias iluministas não foram trazidas apenas pelo Marquês de Pombal, a expansão também se deu pelas lojas maçônicas e pelas inúmeras academias literárias espalhadas pela colônia (ARANHA, 2006, p. 322). Aliás, os intelectuais que possuíam bibliografia atualizada foram professores nas escolas régias.

### **1.1.3. A educação da infância no período colonial brasileiro**

No período colonial brasileiro a educação infantil não acontecia em grande escala, pelo contrário, assim como em outros países do mundo, a criança não era vista como um sujeito ativo na sociedade e que pudesse (e merecesse) ter uma educação. Mas isso não significa que as crianças não recebessem nenhum tipo de ensinamento, apenas quer dizer que eles não eram suficientes.

Os primeiros modelos de crianças foram trazidos pelos jesuítas, as quais se diferenciavam das crianças nativas, mas que possuíam bastante similaridade com o modelo vindo da Europa. Dessa forma, a criança europeia era vista como um ser místico e dotado de muita fé, já a criança indígena era considerada como algo que ainda pudesse ser moldado. Por isso, os jesuítas iniciaram o processo de catequização, antes que a maldade do homem adulto tomasse conta da criança.

Nesse sentido, os jesuítas formularam um processo pedagógico que pudesse moldar as crianças nativas e, assim, evitar que elas seguissem os costumes dos adultos. O projeto consistia em divulgar a fé cristã e catequizar o povo indígena. Sobre as crianças que não queriam participar da catequização, os jesuítas diziam que estavam possuídas pela “tentação demoníaca” (HENICK; FARIA, 2015, online). Portanto, com esse método era possível acabar com a cultura indígena e ainda se servirem da mão de obra daquelas pessoas.

Nesse sentido, de acordo com Aranha (2006):

Vimos que as primeiras escolas reuniam os filhos dos índios e dos colonos, mas a tendência da educação jesuítica que se confirmou foi separar os “catequizados” e os “instruídos”. A ação sobre os indígenas resumiu-se então em cristianizar e pacificar, tornando-os dóceis para o trabalho nas aldeias. Com os filhos dos colonos, porém, a educação podia se estender além da escola elementar de ler e escrever, o que ocorreu a partir de 1573. (ARANHA, 2006, p. 230-231)

Dessa forma, fica visível o objetivo dos jesuítas de quererem “educar” as crianças nativas em troca de mão-de-obra, ao contrário dos filhos dos colonos que, por terem uma posição um pouco mais elevada na sociedade, era possível que a educação fosse além da escola elementar.

No século XVI, o padre Manuel da Nóbrega organizou as estruturas do ensino com base em novas condições encontradas. Na segunda metade do século XVI, os jesuítas, liderados por Nóbrega, organizaram-se em “duas instituições’ educacionais: as casas de bê-á-bá, voltadas particularmente para as crianças indígenas, e alguns colégios, cujos alunos eram os chamados ‘internos’ – futuros padres da Ordem – e ‘externos’, os filhos dos colonizadores portugueses” (FERREIRA JÚNIOR; BITTAR, 2007, p. 34).

Já na reforma pombalina, um aspecto relacionado à educação da infância surge de maneira deveras sutil. Sobre as aulas régias, Cardoso (2005) ressalta que em 1759 foi iniciada a Reforma dos Estudos Menores – aulas de ler, escrever e contar, e de humanidades (gramática e línguas). Segundo a autora, nos documentos da época, “Escolas Menores, e de Primeiros Estudos, correspondiam ao ensino primário e ao ensino secundário, sem distinção. Depois de concluídos os Estudos Menores, o estudante habilitava-se a cursar os Estudos Maiores, ou seja, aqueles oferecidos pela universidade” (CARDOSO, 2005, p. 182).

Portanto, Por mais que tenham sido admiráveis a coragem, o empenho e a boa-fé da Capitania de Jesus, hoje, é inevitável admitir que a desintegração da cultura indígena tenha iniciado com eles. Para eles, civilizar os povos era fazer o possível para igualá-los aos “melhores”, por isso desenvolveram um processo de silenciamento das culturas nativas.

Pela atuação constante até o século XVIII, não só entre os nativos, mas, sobretudo, na sociedade colonial, podemos dizer que os jesuítas imprimiram de modo marcante o ideário católico na concepção de mundo dos brasileiros e conseqüentemente introduziram a tradição religiosa do ensino que perdurou até a República.

No século XVIII, permanecia grande o contraste entre a Europa e o Brasil. Apesar das grandes transformações no Velho Mundo — sociais (ascensão da burguesia), econômicas (liberalismo) e políticas (revoluções para destituir os reis absolutistas) —, o Brasil continuava com a sua aristocracia agrária escravista, a economia dependente e submetido à política colonial de opressão.

Embora a reforma pombalina não tivesse repercutido de imediato na colônia, foram lançadas as sementes de um novo processo que iria amadurecer aos poucos a partir do século seguinte.

## 1.2. A EDUCAÇÃO NO PERÍODO IMPERIAL

O período imperial brasileiro teve início com a Independência do Brasil, proclamada por D. Pedro I em 07 de setembro de 1822, por motivos de ordem econômica, política e social ligados à volta de D. João VI para Portugal. Esse movimento deu vitória ao “partido brasileiro”, composto por grandes latifundiários, defensores do escravismo e dos liberais conservadores. Ao contrário do liberalismo europeu, que já caminhava para industrialização, no Brasil a reforma política não gerou mudanças significativas.

De acordo com Azevedo (1976), após o processo de Independência e a fundação do Império no Brasil:

A vitória dos liberais sobre os conservadores e os debates travados na Constituinte de 1823 anunciavam uma orientação nova na política educacional, sob o impulso dos ideais da Revolução Francesa de que estavam imbuídos os liberais e pelo desenvolvimento do espírito nacional que obrigava a encarar sob um novo ângulo os grandes problemas do país. As ideias como costuma acontecer, nas crises das transformações políticas, tomam outro rumo e, pela primeira vez, as preocupações da educação popular, como base do sistema de sufrágio universal, passam a dominar os espíritos da elite culta, constituída de sacerdotes, bacharéis e letrados (AZEVEDO, 1976, p. 71-72)

O sistema de instrução pública que antecedia a Constituinte de 1823 era caótico, precário e totalmente distante dos ideais pregados pelos liberais da época. Ainda assim, o pouco de instrução pública que havia nas províncias não era suficiente para atender à demanda escolar, gerando um crescimento no número de analfabetos e evasão escolar.

Os debates da Assembleia Constituinte de 1823 trouxeram uma proposta que dedicava três artigos à questão educacional:

- Artigo 250: Haverá no Império escolas primárias em cada termo, ginásios em cada comarca e universidades nos mais apropriados locais;
- Artigo 251: Leis e regulamentos marcarão o número e a constituição desses úteis estabelecimentos;
- Artigo 252: É livre a cada cidadão abrir aulas para o ensino público, contanto que responda pelos abusos.

Embora motivados pelos ideais da Revolução Francesa, os deputados desejavam um sistema nacional de instrução pública que resultou em uma lei que nunca foi cumprida (ARANHA, 2006).

Shigunov Neto destaca dois pontos importantes em relação à Constituinte de 1823:

Dois pontos a destacar na proposta Constitucional de 1823: a intenção em ampliar a instrução pública em todos os níveis de ensino, especialmente a instrução primária nas províncias e na Corte, e a regulamentação da liberdade de ensino para a iniciativa privada, ou seja, é o Poder Público solicitando a cooperação da iniciativa privada para o atendimento da demanda escolar. (SHIGUNOV NETO, 2015, p. 76)

Segundo Chizzotti (2001, p. 30-31), o “problema da instrumentação pública foi introduzido pelo discurso inaugural da Constituinte, feito por D. Pedro I, que afirmava: ‘Tenho promovido os estudos públicos, quanto é possível, porém, necessita-se de uma legislação especial’”. Essa promoção pode ser questionada, uma vez que após a Independência a educação ficou praticamente abandonada. Essa Constituinte ficou mais caracterizada por “discursos veementes e oradores esfuziantes sobre a instrução que [por] diretrizes fundamentais para a Educação nacional. A educação básica ficou absolutamente relegada à iniciativa privada até o Ato Adicional de 1834” (Chizzotti, 2001, p. 50-51).

Após a dissolução da Assembleia Constituinte, diversas manifestações de descontentamento fizeram com que D. Pedro nomeasse um Conselho de Estado, com intuito de concluir os trabalhos iniciados pela Constituinte. O Conselho tratou de fazer o seu trabalho e, com fundamento no projeto elaborado em 1823, criou sua proposta, entregue em 25 de março de 1824 ao príncipe regente, que outorgou a primeira Constituição do Brasil e, no que diz respeito à educação:

Criaram-se muitas escolas – no papel – por leis e decretos, mas o benefício que poderia resultar destas iniciativas e o progresso que deveria ser a sua consequência foram arruinados, obstados desde a origem, pela ausência de instrutores, sobretudo de instrutores hábeis. Dever-se -ia começar pela instrução dos professores, mas nem se cogitou disto (ALMEIDA, 2000, p. 65)

Segundo a Constituição de 1824, a instrução primária era gratuita a todos os cidadãos, mas não garantia a oferta nem indicava de quem seria essa responsabilidade. Veiga (2007) entende que seriam excluídos da categoria de cidadãos apenas os escravos, porém, de certa forma, a escola pública do Império voltava-se para a população “pobre, negra e mestiça, portadora de ‘hábitos e valores rudes’, não afeita às normas sociais nem ao cumprimento dos deveres e por isso passível de ser civilizada” (p. 149). As famílias mais abastadas encaminhavam seus filhos a colégios ou professores particulares.

### **1.2.1. A instrução pública nos ensinos primários e secundários**

Após a aprovação da Constituição de 1824, os ministros encarregados pela instrução pública propuseram reformulações na educação e, em 1826, um projeto de Lei foi enviado para aprovação na Câmara dos Deputados propondo a criação de escolas de primeiras letras. Isso evidenciava a carência de escolas primárias no Brasil.

Em outubro de 1827 foi aprovada a lei que criava as escolas primárias, estabelecendo diretrizes para a oferta da instrução pública:

Além de determinar que “em todas as cidades, villas e logares mais populosos haveria as escolas de primeiras letras que forem necessárias” (Art. 1º), esta Lei também regulamenta uma série de outras medidas. Contém dispositivos que definem desde o método de ensino a ser adotado – o ensino mútuo (Art. 4º) – até a previsão de formas de provimento de professores (Art. 7º, 8º e 14), ordenados (Art. 3º) e capacitação (Art. 5º). Também apresenta determinações sobre edifícios escolares (Art. 5º), assim como a criação de “escolas de meninas nas cidades e villas mais populosas” (Art. 11) e os respectivos conteúdos do ensino a ministrar em tais instituições (Art. 12). (VIEIRA; FARIAS, 2007, p. 59)

Entretanto, a tentativa de ampliar a quantidade de instituições escolares e aumentar o número de estudantes no ensino primário não foi o esperado, pois as dificuldades econômicas técnicas e políticas obstaculizaram a sua realização.

Um reflexo disso foi o uso do método lancasteriano, do pedagogo inglês Lancaster, adotado por decreto em 1827. Tal método consistia em um ensino mútuo, com o objetivo de instruir o maior número de alunos. Nele, os professores deveriam possuir a instrução necessária para que pudessem ministrar as aulas, caso contrário, deveriam instruir-se o mais breve possível nas escolas das capitais.

Além disso, no método de ensino mútuo, o ensino acontecia com ajuda mútua entre alunos mais e menos adiantados. Os alunos menos adiantados eram guiados pelos mais adiantados, os chamados “alunos-monitores” (GHIRALDELLI JÚNIOR, 2009, p. 6); estes que, por sua vez, eram comandados por um inspetor de alunos (não necessariamente alguém que deveria ter alguma experiência em magistério), que mantinha contato com o professor.

Aranha (2006) afirma que, embora houvesse um sistema nacional de educação, esse projeto não foi contemplado em 1827, pois, sem a exigência da conclusão do curso primário para acessar a outros níveis, a elite optava por ensinar seus filhos em casa. Alguns pais ainda se reuniam para contratar professores que dessem aula em conjunto para seus filhos em algum

lugar escolhido, sem vínculo nenhum com o Estado. Nesse sentido, para as demais camadas da sociedade, restava a oferta de poucas escolas cuja atividade se restringia a instrução elementar.

O método de Lancaster se estendeu até meados de 1854 e, mesmo fracassando, era aplicado em alguns lugares na sua forma original ou em junção com outros métodos (Aranha, 2006). O fracasso se deu pela falta de infraestrutura das salas de aula, sobretudo pela falta de salas mais amplas que pudessem abrigar a grande quantidade de alunos. Faltava, ainda, material adequado, desde bancos até material didático. Além disso, os professores eram mal remunerados e nem sempre possuíam bom preparo.

Nesse sentido, além da questão da oferta, a qualidade do ensino elementar também ficava prejudicada, tendo em vista que para os segmentos sociais remanescentes restava a oferta de poucas escolas em que a atividade era restrita apenas a ler, escrever e contar.

Com o Ato Adicional de 1834, o ensino elementar, o secundário e a formação de professores foram descentralizados e tornaram-se responsabilidade de cada província, ficando apenas o ensino superior a encargo do poder central. Para Shigunov Neto:

Com essas leis o Governo Central eximiu-se da obrigatoriedade em oferecer instrução primária gratuita aos jovens em idade escolar, repassando essa função aos municípios. Contudo, apesar de a responsabilidade pelos ensinos primários e secundários estar a cargo das províncias, o Governo Central exerceu de forma indireta um controle e centralização das decisões. (SHIGUNOV NETO, 2015, p. 79)

Ainda, de acordo com Aranha:

A descentralização impedia a unidade orgânica do sistema educacional, com o agravante de deixar o ensino elementar para a incipiente iniciativa das províncias, com suas múltiplas e precárias orientações. Como resultado, muitos decretos e projetos de lei apresentados às câmaras legislativas transformavam-se rapidamente em letra morta. (ARANHA, 2006, p. 224)

Embora tenha havido a descentralização, as províncias possuíam baixo poder de investimento. Vieira e Farias (2007, p. 61) afirmam que “não havia ainda bases sólidas de uma organização escolar no país. Os esforços eram isolados e isolados permaneceram”, o que foi confirmado por meio de dados oficiais de 1832: havia 180 escolas no Brasil, distribuídas por 9 províncias, sendo que 40 dessas escolas não tinham professor. Isso tornava mais evidente a preocupação do Governo Central apenas com a educação da elite.

No que se refere ao ensino secundário, houve uma “pseudodescentralização” (ARANHA, 2006, p. 224), já que em 1837 foi fundado, na Corte, o único estabelecimento de ensino secundário a que ficara sob a responsabilidade da Coroa: o Colégio D. Pedro II. O colégio, inspirado nos regimes dos liceus franceses, tinha objetivo de promover a educação da elite intelectual, econômica e religiosa brasileira e servir de modelo para os demais liceus do país.

Como vimos anteriormente, o acesso à instrução pública, por mais que estivesse previsto em lei, não era para todos. Com a criação do Colégio D. Pedro II, essa situação piorou. Nesse sentido, Hilsdorf afirma que:

Sem equiparação dos seus estabelecimentos ao colégio da Corte, as províncias abandonaram seus liceus e ginásios, desobrigando-se do ensino secundário: a província de São Paulo, por exemplo, criou em 1846 dois Liceus, em Taubaté e Curitiba, mas eles já não funcionavam na década de 1850, e em 1868 o secundário foi nela legalmente desoficializado (HILSDORF, 2003, p. 47)

Com o fechamento dos liceus provinciais, o acesso às escolas ficou ainda mais prejudicado. O ensino secundário acabou sendo oferecido por particulares em formato de cursos avulsos, com disciplinas que preparassem os alunos para os exames de cursos superiores. Agora, a pequena parcela de crianças em idade escolar, que podia frequentar os colégios das províncias, agora não pode mais.

Segundo Shigunov Neto:

Dessa forma, verifica-se que o processo de exclusão educacional da população brasileira ocorria já na fase inicial do período de escolarização da clientela em situação escolar e prolongava-se por entre os níveis de ensino. Isso sucedia-se, e ainda, se verifica em nossos dias, pelas condições sociais, culturais e econômicas da população. A clientela das escolas, primária e secundária, no período imperial brasileiro, caracterizava-se, quase exclusivamente, pelos filhos de membros da camada média e alta da população, o que na realidade não difere muito da nossa realidade. (SHIGUNOV NETO, 2015, p. 85).

Além da questão econômica, havia a problemática da questão de gênero, pois nos colégios de instrução pública, era permitida apenas a matrícula de alunos do sexo masculino. Somente as instituições privadas permitiam a frequência de alunas do sexo feminino, sendo um negócio bastante rentável, já que metade do número total de alunos matriculados eram meninas.

No Império, as mulheres viviam em situação de dependência do sistema patriarcal, o que as tornava inferiores e com pouca possibilidade de instrução. Aquelas que pertenciam às

famílias mais abastadas, às vezes aprendiam algumas noções de leitura, mas, no geral, estavam vinculadas ao aprendizado das tarefas domésticas, boas maneiras e à formação geral e religiosa.

A primeira escola para meninas, o Seminário de Educandas de São Paulo, foi criado em 1825 por Dom Pedro I. O Seminário abrigava as filhas dos militares em serviço, as órfãs daqueles que morreram nas lutas pela Independência e as meninas que precisavam ficar temporariamente afastadas da família. Lá elas aprendiam a ler, escrever, contar, cozinhar, bordar e realizar outras atividades.

Mas foi só em 1827 que se determinou aulas regulares para meninas, ainda que a fim de uma educação maternal. De acordo com Aranha (2006), as aulas deveriam ser ministradas por senhoras “honestas e prudentes”. No entanto, o problema estava na impossibilidade de conseguir mulheres preparadas, e, quando encontrava, elas ainda poderiam não ser aceitas se não dominassem os ensinamentos domésticos. Por isso, naquela época o número de escolas para meninas era tão reduzido.

Em 1875, com a Escola Normal da Província, as moças poderiam se tornar profissionais de magistério, porém, os cursos eram muito precários, por isso, à medida em que eles abriam também fechavam. Mais uma vez, a educação da população feminina não ocorria plenamente. Ainda que houvesse o temor dos mais conservadores, a educação feminina só passou a despertar interesse de fato ao final do Império. Destaca-se aqui o Colégio de Piracicaba, internado fundado em 1881, e o Colégio para Meninas de São Paulo

Em relação à instrução elementar, o panorama, de forma geral, mostrava enormes carências:

Em 1872, entre os escravos, o índice de analfabetismo atingia 99,9% e entre a população livre aproximadamente 80%, subindo para mais de 86% quando consideramos só as mulheres [...]. Apurou-se ainda que somente 16,85% da população entre seis e quinze anos frequentavam escolas. Havia apenas 12 mil alunos matriculados em colégios secundários. Entretanto, calcula-se que chegava a 8 mil o número de pessoas com Educação superior no país. Um abismo separava, pois, a elite letrada da grande massa de analfabetos e gente com Educação rudimentar. (FAUSTO, 1999, p. 237).

Na Corte, houve o crescimento da oferta de instrução pública, primária e secundária, graças às medidas de fiscalização e apoio à iniciativa privada implementadas por Euzébio de Queiroz, quando esteve no comando da Inspeção Geral da Corte (1855-1863). “Em 1855, funcionavam na Corte 68 instituições de ensino particular legalmente autorizadas a funcionarem; dessas, 40 dedicavam-se exclusivamente à instrução primária e 28, à instrução

secundária.” (SHIGUNOV NETO, 2015, p. 85). Enquanto a oferta do ensino primário nas províncias e na corte eram, em sua maioria, feitas por instituições públicas, o ensino secundário era praticamente todo feito por instituições particulares.

Outro aspecto prejudicial foi a questão da qualidade do ensino que era ofertado, tendo em vista que, nos cursos avulsos, havia uma preparação rápida e apenas voltada para os exames. Essa prática de ensino de cursos avulsos foi tão grande que até o Colégio D. Pedro II acabou aderindo tal sistema, no entanto, a prática ia no caminho oposto dos países europeus “de criação de estabelecimentos organicamente formadores dos adolescentes, cujos currículos eram integrados por cursos regulares, seriados e simultâneos de estudos enciclopédicos.” (HILSDORF, 2003, p. 47), pois, agora, era permitido aos alunos diminuírem o tempo de estudo e ainda escolher quais disciplinas cursar.

Mais um problema relacionado à qualidade do ensino ofertado no século XIX, foi a Reforma Leôncio de Carvalho, de 1879. Leôncio de Carvalho era ministro do Império e professor da Faculdade de Direito de São Paulo. Naquele ano, promulgara o Decreto n. 7.247 que, além de instituir que a liberdade do ensino superior, entendeu que a frequência ao ensino secundário também era livre, cabendo aos alunos aprenderem da forma como achassem conveniente, devendo, ao final, se submeter a exames de seus estabelecimentos (GHIRALDELLI JÚNIOR, 2009).

Dessa forma, as instituições de ensino passaram a se organizar por matérias e, como dito anteriormente, podendo os alunos escolherem quais disciplinas cursariam e quais não cursariam. No entanto, a recomendação era de que as escolas fossem rigorosas nos exames de admissão.

Para Ghiraldelli Júnior (2009, p. 8): “O Império, com tal procedimento, tornou o ensino brasileiro menos um projeto educacional público e mais um sistema de exames, característica esta que *mutatis mutandis* permaneceu durante a Primeira República e deixou seus resquícios até hoje.”. O que de fato acontece, tendo em vista as leis e diretrizes que regem a educação brasileira atualmente.

No Império, movidas pelos ideais iluministas, as escolas primárias e secundárias tinham objetivo de preparar os estudantes para o ensino superior, por isso, era destinada a uma pequena parcela da população, ou seja, os filhos dos burgueses. Posteriormente, o pensamento liberal entrou em ascensão e, a partir daí, a educação passou a ser técnica e voltada para o trabalho.

Por conseguinte, a legislação que regia a educação brasileira no período imperial não obteve os resultados esperados. Alguns documentos constataam que, embora mencionarem a regulamentação primária e secundária, apenas a instrução primária era legislada, ficando à margem a educação secundária.

Para Shigunov Neto, outro problema surgia:

Além do problema da falta de instituições escolares, a instrução primária nas províncias enfrentava um outro problema mais grave, a falta de credibilidade das instituições públicas de ensino, que acarretava a pequena procura dos alunos. Na tentativa de prover as poucas escolas públicas de instrução primária nas províncias com o número de alunos suficientes, evitando dessa maneira o fechamento das escolas, cogitava-se decretar a obrigatoriedade da instrução primária, medida essa que, antecipando-se aos acontecimentos futuros, foi decretada nas províncias do Rio de Janeiro, de Minas Gerais, São Paulo, Santa Catarina e Sergipe. (SHIGUNOV NETO, 2015, p. 101).

Entre os anos de 1885 e 1888 o regime monárquico entra em crise, em contrapartida, cresce o movimento republicano, o abolicionismo e sua substituição pelo trabalho livre. De acordo com Shigunov Neto (2015, p. 102), “Todas essas transformações evidenciaram um desnível muito grande entre as bases materiais da sociedade brasileira e a estrutura política até então instalada”. O ápice desse momento foi a queda do Império, que não se adaptou às novas exigências e nem satisfaz aos anseios de uma nova sociedade. Assim, em 15 de novembro de 1889, no Decreto 1º, a República Federativa era proclamada como forma de governo no Brasil.

### 1.3. A EDUCAÇÃO NO PERÍODO REPUBLICANO

O Império brasileiro não conseguia mais se manter firme diante das transformações ao redor do mundo. Ideias mais democráticas eram trazidas de outros países. Os diversos setores da economia cafeeira já estavam descontentes com a política imperial, que não oferecia proteção aos chamados barões. Em 1889, através de um movimento militar apoiado pelos cafeicultores, a monarquia cai, dando surgimento ao período republicano.

O período republicano foi marcado pelo início do processo de urbanização e industrialização, favorecido pela expansão da rede ferroviária e pela entrada de imigrantes europeus em virtude da abolição da escravatura, em 1888, da expansão da lavoura cafeeira, remodelação das relações de trabalho do regime de escravidão para o trabalho assalariado. Havia uma intensa disputa de concepções de como a República deveria ser organizada.

Além disso, houve a ruptura entre o Estado e a Igreja e a circulação de novos pensamentos vindos da Europa, como o pensamento positivista, muito aceito pela sociedade

como proposta de cultivo das ciências como base do progresso e, ainda, pela ética de obediência à lei e ao princípio do bem comum (HILSDORF, 2003, p. 58).

Com a queda da monarquia, o governo provisório convocou uma Assembleia Constituinte, estabelecendo os três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário –, o sistema presidencialista de governo e o sistema de voto direto e universal, embora analfabetos, mulheres, mendigos alguns militares não pudessem votar.

Este período pode ser dividido em cinco grandes momentos, que falaremos a diante: Primeira República (1889-1930), Era Vargas (1930-1945), República Populista (1945-1964), Ditadura Militar (1964-1985) e a Redemocratização ou Nova República, iniciada em 1985 e que perdura até os dias de hoje.

### **1.3.1. Primeira república**

A Primeira República também leva os nomes de República Velha, República Oligárquica, dos Coronéis. Outro nome pelo qual a Primeira República ficou bastante conhecida foi como República do Café com Leite. Tal nome faz referência às oligarquias políticas dos estados de São Paulo e Minas Gerais, responsáveis pelo domínio da cafeicultura e da pecuária, respectivamente, e que exerceram poder sobre o Brasil até a Revolução de 1930.

Durante a Primeira República, destaca-se como grandes marcos mundiais, a Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e a queda da Bolsa de Nova York (1929), seguida de consequências econômicas e sociais graves. No Brasil, o período compreendido entre o final do século XIX e o início do século XX foi o período pelo qual a República se consolidou, porém com especificidades constituídas ao longo de sua história, em especial aquelas relacionadas à concentração de poder em grupos locais ou regionais.

Embora as grandes mudanças tenham acontecido na primeira metade do século XX, é válido ressaltar que a República se iniciou no final do século XIX, ademais, novas ideias já permeavam ainda no final do Império:

O escravismo, defendido pelas oligarquias rurais, estava sendo abalado por várias leis de restrição ao sistema e coexistia com o movimento abolicionista e também com o trabalho livre assalariado dos imigrantes. As ideias monarquistas conflitavam com as concepções liberais, e até mesmo estas se distinguiam entre as tendências radicais e democráticas e as de mentalidade mais conservadora. (ARANHA, 2006, p. 297).

Foi neste período em que, além do grande movimento imigratório, houve também um aumento significativo do processo de urbanização, decorrente tanto da vinda de pessoas do

campo para as cidades quando da chegada de imigrantes, isso também se deve ao processo de industrialização. Os setores têxtil, de alimentação e vestuário foram os que mais cresceram, principalmente nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro.

Somente no final do Império, mas, principalmente na Primeira República, que a educação passou a ser um tema de maior relevância e de maior debate entre os intelectuais, devido especialmente às novas necessidades da população, no aspecto social, econômico e político. A educação das crianças de 0 a 6 anos até então nem era levada em consideração e só começou a ser discutida nesta época.

De acordo com Shigunov Neto:

A Primeira República (1889-1929) foi um período de profundas transformações da sociedade brasileira, principalmente no que se refere às questões da educação nacional, até então relegadas ao esquecimento. Dessa maneira, após um período de escassas e insuficientes reformas educacionais, processadas durante o Império, o qual deixou como herança algumas poucas escolas, em condições precárias, em todos os níveis de ensino, verificou-se um período de intensas discussões e apresentações de propostas de reformas educacionais em todos os níveis. (SHIGUNOV NETO, 2015, p. 107).

Devido ao crescimento populacional e, também, das novas formas de trabalho, sobretudo o das máquinas, houve a necessidade de proteger as crianças. Algumas iniciativas isoladas foram tomadas como o objetivo de combater a mortalidade infantil, surgindo, então, casas de amparo, no entanto, muitas crianças pobres ainda continuavam desamparadas, o que tornou necessário a criação de instituições que cuidassem dessas crianças, como creches, internatos e asilos.

Nesse sentido:

Eram as creches que surgiam, com caráter assistencialista, visando afastar as crianças pobres do trabalho servil que o sistema capitalista em expansão lhes impunha, além de servirem como guardiãs de crianças órfãs e filhas de trabalhadores. Nesse sentido, a pré-escola tinha como função precípua a guarda de crianças (KRAMER, 1987, p. 23).

A creche naquela época tinha cunho totalmente assistencial e não educacional, mas funcionava bem para o momento, visto que o objetivo era diminuir o abandono familiar. Sobre isso, Kuhlmann Junior afirma que:

A creche, para crianças de 0 a 3 anos, foi vista como muito mais do que um aperfeiçoamento das casas dos expostos, que recebiam as crianças

abandonadas; pelo contrário, foi apresentada em substituição ou oposição a estas, para que as mães não abandonassem suas crianças. (KUHLMANN JUNIOR, 1999, p. 82)

No entanto, como o Brasil passava por um processo de desenvolvimento e modernização vindos das ideias liberais, esse tipo de visão começou a mudar. A partir de agora, era necessário que as instituições de amparo à criança tivessem a função assistencial, mas que também objetivassem a educação. Esse modelo foi aplicado na Europa e na América do Norte e trazido pelos intelectuais do movimento da Escola Nova.

No século XX, a educação, assim como a sociedade, também passava por mudanças, principalmente no sentido de zelar e se preocupar com o preparo da infância. Dessa forma, o movimento da Escola Nova propôs uma renovação na proposta educacional, que atendesse todas as mudanças pelas quais o país passava na época. Surgiu, então, a necessidade de educar a criança.

Por meio das ideias da Escola Nova que surge uma concepção voltada exclusivamente para a criança. MIGUEL expressa que, “os liberais defendiam a escola pública organizada em sistemas de ensino, desde o jardim de infância até a universidade e trabalhavam com a ideia de educação popular, na primeira fase da escolarização” (2004, p.31).

De acordo com Hilsdorf:

(...) ao longo dos anos 1890-1900, os republicanos cafeicultores redesenham, recriam e reproduzem todo o sistema de ensino público paulista, realizando a escola ideal para todas as camadas sociais, pois criam ou reformam as instituições, da escola infantil ao ensino superior (jardins-da-infância, grupos escolares, escolas reunidas, escolas isoladas, escolas complementares, escolas normais, ginásios, escolas superiores de medicina, engenharia e agricultura e escolas profissionais), e definem a pedagogia que nela será praticada (a pedagogia moderna em confronto com a pedagogia tradicional). (HILSDORF, 2003, p. 66)

O discurso de fazer a escola ideal para todas as camadas sociais não significa dizer que o ensino era democratizado, pois as escolas tinham poucas vagas e que eram disputadas por toda a classe média, e não pelos mais pobres. As crianças de famílias da elite continuavam com o ensino em casa.

A criação de jardins-de-infância gerou debates políticos bastantes polêmicos entre os intelectuais da época. Houve quem defendesse que o esse espaço não passasse de mais um asilo de modelo francês, que não tinha função de instrução, mas apenas de guarda da criança, era meramente uma instituição de ajuda aos pais que trabalhavam. Alguns argumentavam que os

jardins-de-infância seriam locais perigosos, propensos a desenvolverem muitos traumas às crianças. Por outro lado, os intelectuais de opinião contrária viam naquele espaço uma esperança para o desenvolvimento das crianças.

No final da Primeira República, por volta das décadas de 1920 e 1930, a classe operária passou a reivindicar melhores condições de trabalho, como salário, jornada de trabalho de oito horas etc. As mulheres trabalhadoras reivindicavam por espaços onde pudessem deixar seus filhos durante o horário de trabalho. Em virtude da pressão do operariado e dos sindicatos, os empresários começaram a ceder e dar alguns benefícios aos funcionários, um deles foi a criação de creches no interior da fábrica. Nesse sentido, Kuhlmann Junior:

Embora as creches e pré-escolas para os pobres tenham ficado alocadas à parte dos órgãos educacionais, as suas inter-relações se impuseram, pela própria natureza das instituições. No estado de São Paulo, desde dezembro de 1920, a legislação previa a instalação de Escolas Maternais, com finalidade de prestar cuidados aos filhos de operários, preferencialmente junto às fábricas que oferecessem local e alimento para as crianças. As poucas empresas que se propunham a atender os filhos de suas trabalhadoras o faziam desde o berçário, ocupando-se também da instalação de creches. (KUHLMANN JR, 2000, p. 8).

De certa forma, a criação de creches no interior das fábricas foi vista como algo bastante vantajoso para os empresários. Para Oliveira (2005), o fato de o filho da operária estar sendo atendido em instituições montadas pelas fábricas, provocou um aumento de produção por parte das mães. Ao longo dos anos, outras capitais brasileiras também foram criando creches e escolas maternais, não mais no interior da fábrica, buscando proporcionar desenvolvimento das crianças.

As ideias promovidas pelos intelectuais da Escola Nova serviram de base para muitas coisas, inclusive para a Revolução de 1930, revolução burguesa e que deu fim à Primeira República, mas que conseguiu promover alguns direitos que a Primeira República não foi capaz de promover, um deles foi o direito à educação. O movimento escolanovista fundou a Associação Brasileira de Educação (ABE), em 1924, a qual promoveu muitas Conferências Nacionais de Educação e realizou reformas nos sistemas educacionais de alguns estados brasileiros.

### **1.3.2. Era Vargas**

O modo de governar de Getúlio Vargas, autoritário e centralizador, impactou no campo educacional, simultaneamente a discussões sobre o tema pelos intelectuais, em continuidade ao

processo iniciado nos anos 1920. Ideias higienistas, eugenistas e cívicas persistiam, e a escola permanecia como instituição em que orientações civilizatórias poderiam e deveriam ser propagadas.

Em relação a diretrizes políticas, no início dos anos 1930 pode-se destacar a criação do Ministério da Educação e Saúde, a partir do qual o ministro Francisco Campos defendeu a necessidade de desenvolvimento de um sistema de ensino no país – o que foi ao encontro das demandas dos intelectuais. A escola permanecia como instituição em que orientações civilizatórias poderiam e deveriam ser propagadas.

Outra iniciativa do ministro Francisco Campos foi a criação do Conselho Nacional de Educação, através do Decreto n. 19.850/1931, com a finalidade de assessorá-lo, porém, em sua composição estavam previstos representantes do ensino superior e do ensino secundário, e nenhum do magistério dos cursos primário e técnicos, o que mostrara as preocupações prioritárias daquele governo.

#### 1.3.2.1. Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova

Em 1932, diversos intelectuais brasileiros assinaram o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, documento redigido por Fernando de Azevedo, que apresentava princípios liberais e propunha um amplo programa educacional, segundo o qual o Estado deveria ter papel central. As proposições do Manifesto foram amplamente discutidas na sociedade, pois se chocavam com as do movimento conservador, associado ao pensamento católico e ao governo autoritário.

Nesse sentido, Aranha afirma que:

Entre as preocupações dos escolanovistas, estava o fato de que, passadas quatro décadas da proclamação da República, não tínhamos ainda uma escola republicana, aberta para todos. Mas receavam que o governo – começava a era getulista –, embora pedisse diretrizes para a melhoria do ensino, talvez até já tivesse definido de fato o teor da reforma. Além disso, temiam a força da militância católica, que insistia em instituir o ensino religioso nas escolas, até porque para ela a verdadeira educação seria apenas aquela baseada em princípios cristãos. (ARANHA, 2006, p. 304).

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova buscou integrar toda a educação como um todo, do jardim-de-infância até a universidade. De acordo com FARIA (1999, p. 30), o manifesto aproximava as instituições ao garantir o “desenvolvimento das instituições de

educação e assistência física e psíquica às crianças na idade pré-escolar (creches, escolas maternas e jardins-de-infância) e de todas as instituições pré-escolares e pós-escolares”.

Cumprir destacar que, nessa época, a educação infantil ainda era mantida por acordos firmados entre o Estado e instituições filantrópicas. Os jardins-de-infância eram destinados às crianças das famílias de classes mais abastadas, ao passo que às creches cumpria a função de acolher os filhos das mães trabalhadoras.

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova norteou debates que resultaram na Constituição de 1934 que aprovou, entre outras coisas:

- a União como responsável por traçar as diretrizes de toda a educação nacional, ficando os estados responsáveis pela organização e manutenção dos sistemas de ensino;
- a gratuidade do ensino e necessidade de frequência obrigatória;
- obrigatoriedade de aplicação de recursos da União, dos estados e dos municípios para manutenção e funcionamento da educação brasileira.

#### 1.3.2.2. O Estado Novo

De acordo com Shigunov Neto:

O golpe de 1937 instaurou o Estado Novo, um regime político autoritário que teve como governante o presidente Getúlio Vargas e caracterizou-se, entre outros aspectos, por um processo de repressão contra seus opositores políticos (liberais, comunistas e socialistas). Foi durante o governo do Estado Novo que o Estado adotou a industrialização como projeto de desenvolvimento nacional, apostando no crescimento da economia a partir da substituição das importações. (SHIGUNOV NETO, 2015, p. 156).

Na década de 1930, houve uma mudança no cenário internacional e, conseqüentemente, em âmbito nacional com a criação do Estado Novo, o que se refletiu em uma nova configuração das instituições voltadas às questões de educação, saúde e política. O Estado assumiu algumas responsabilidades de atendimento infantil, mas dividiu custos com setores particulares, contando com o trabalho de associações religiosas, médico e educadores. Embora proclamasse a necessidade de atendimento às crianças, o Estado não apresentava condições para efetivar o atendimento sem os setores particulares.

Com o Estado Novo e a Constituição de 1937, a competência da União foi ampliada, pois ela deveria fixar bases e diretrizes para a educação nacional. Por outro lado, o dever do Estado foi diminuído: a gratuidade, embora mantida, não era absoluta, pois quem não alegasse pobreza deveria pagar uma contribuição mensal.

Art. 129 – A infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais.

É dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera da sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados. A lei regulará o cumprimento desse dever e os poderes que caberão ao Estado, sobre essas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios a lhes serem concedidos pelo Poder Público.

Art. 130 – O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião de matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar. (BRASIL, 1937).

O próprio trecho da Constituição vigente mostra essa tentativa do Estado de se eximir da obrigação de oferecer educação a todos, transferindo para a sociedade civil a sua responsabilidade.

A partir da década de 1940, muitos órgãos de atendimento às crianças foram criados. São eles: O Departamento Nacional da Criança (DNCr), em 1940, com o escopo de coordenar ações de proteção à infância, maternidade e adolescência; o Serviço de Atendimento a Menores (SAM), em 1941, o qual atuava no amparo a menores desvalidos e infratores, foi extinto em 1964 e substituído pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem); e a Legião Brasileira de Assistência (LBA), responsável por oferecer, conjuntamente ao poder público e o setor privado, serviços de assistência social às mães e a às crianças.

Segundo Kuhlmann Jr:

Em 1942, o DNCr projeta uma instituição que reuniria todos os estabelecimentos em um só: a Casa da Criança. Em um grande prédio seriam agrupados a creche, a escola maternal, o jardim-de-infância, a escola primária, o parque infantil, o posto de puericultura e, possivelmente, um abrigo provisório para menores abandonados, além de um clube agrícola, para o ensino do uso da terra. (JUNIOR, 2000, p. 9).

Pelo fato de o Ministério da Educação ser integrado ao Ministério da Saúde, os médicos do DNCr deram assistência a todo o sistema escolar. Só em 1953, quando os Ministérios da Educação e da Saúde são desmembrados, é que o Departamento passa a integrar o Ministério da Saúde, até o ano de 1970, o que torna mais evidente a política higienista de Getúlio Vargas.

### **1.3.3. República populista**

A República Populista teve início com o fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e se estendeu até o golpe militar de 1964. Marcada pela volta do estado de direito, com a deposição de Getúlio Vargas, pelo crescimento da política de industrialização e desenvolvimentismo, bem como do aumento dos movimentos sociais e greves dos trabalhadores urbanos.

Com a Constituição de 1946, a educação passa a ser direito de todos, tendo suas bases e diretrizes determinadas pela União, inclusive, a Constituição passou a obrigar que a União aplicasse nunca menos de 10% e Estados, Municípios e Distrito Federal, nunca menos de 20% dos rendimentos de impostos, para a manutenção e desenvolvimento do ensino (VIEIRA e FARIAS, 2007). Ainda permanece a orientação de que Estados e Municípios organizem seus sistemas de ensino, diminuindo a responsabilidade da União, como visto anteriormente. À União só coube organizar o sistema federal de ensino.

O trabalho destinado exclusivamente à educação pré-escolar ocorreu no Brasil, de forma bastante significativa, com o comitê da Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar (Omep), fundado no Rio de Janeiro em 1953. Seu objetivo era atender crianças de 0 a 7 anos de idade, independentemente de classe social, com projetos que focados nas necessidades locais que despertassem a consciência de que era necessário atender a educação infantil.

### **1.3.4. Ditadura Militar (1964-1985)**

Historicamente, sabe-se que entre os anos de 1964 e 1985 o país viveu o não democrático. Um período que censurou todas as formas de manifestações culturais, limitava os sujeitos e ditava o que podia ou não ser dito, conforme relata Germano (2005) sobre o “Poder moderador” do estado sobre tudo e todos. O governo, então, ficou conhecido como “Regime Militar”, já que o poder estava nas mãos dos militares. Em vinte anos de governo militarista, é possível observar que “houve iniciativas de normatizar a educação no país, especialmente com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) para o ensino de 1º e 2º graus em 1971” (ASSIS, 2012, p. 322). Portanto, com a LDB, publicada em pelo Regime Militar, a educação brasileira teve uma estruturação, sobretudo na escolarização dos 07 aos 14 anos (ASSIS, 2012).

A Constituição Federal de 1967, cunhada a partir dos interesses dos governantes militares e da burguesia brasileira, afasta-se da obrigação “de financiar a educação pública e

gratuita” (ASSIS, 2012, p. 328) e busca maneiras de injetar recursos públicos no ensino privado, conforme os interesses de ambas as partes, do Governo e do capital burguês. No Artigo 168, dentro do eixo “Da Família, da Educação e da Cultura”, o parágrafo segundo disserta que “[...]o ensino é livre à Iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos [...]”, o que confirma o dizer de Assis (2012) sobre o envio de valores à rede privada de ensino.

Os recursos destinados à educação, com a Constituição de 1967, tiveram os percentuais mínimos extintos o que possibilitou que os governantes decidissem quais os valores seriam repassados e quais seriam as finalidades. Entretanto, a educação neste período teve incentivos, e o maior era sobre o ensino livre à rede particular, como já foi dito no parágrafo anterior, dando mais autonomia à iniciativa privada, o que caracteriza a educação não igualitária. A educação esteve nas prioridades dos governantes, os incentivos aumentaram, porém a rede privada ficou com a maior fatia do bolo. Além disso, distanciando-se da responsabilidade financeira, o Estado “manteve a obrigatoriedade financeira dos municípios, no montante de 20% da receita tributária municipal por ano, investidos no ensino primário” (ASSIS, 2012, p. 328).

Em relação a organização serial do ensino, a Ditadura Militar modificou sua estrutura. O ensino pré-primário, ainda orientado pela LDB de 1961, era dividido em maternal e jardim de infância, o primário durava quatro anos e o ensino médio de sete a oito anos, partilhado entre ginásial e colegial. De todas as ofertas educacionais, apenas quatro anos do ensino ginásial eram obrigatórios. Contudo, em caso de problemas de oferta, doença ou familiar, não era obrigatória a realização da matrícula. Somente com a Constituição Federal de 1967 que o ensino gratuito foi obrigatório entre os sete e quatorze anos, totalizando oito anos de ensino público e obrigatório.

## **CAPÍTULO 2 – A EDUCAÇÃO INFANTIL PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988: A educação como direito**

Este capítulo tratará da educação da infância a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Foi a partir desse documento que a educação da infância foi reconhecida como direito público subjetivo da criança e dever do Estado e da sociedade e, de acordo com Leite Filho e Nunes (2017, p. 89), “colocar a criança como absoluta prioridade na Constituição Federal de 1988 é resultado de mobilização, luta e políticas em defesa da infância brasileira. A criança até então compreendida como objeto de tutela passa a sujeito de direitos”.

Para Kramer,

A Constituinte de 1988, as Constituições Estaduais, as Leis Orgânicas dos Municípios, o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional asseguram hoje o direito de todas as crianças a creches e pré-escolas. Mas em termos quantitativos esse direito legal está longe de ser realidade. (1999, p. 01)

O capítulo traz em ordem cronológica os documentos legais mais importantes que tratam da educação da infância e mostra que essa etapa passou a ser incluída na educação básica. Além disso, os documentos corroboram com a ideia de que a criança passou a ser reconhecida como um sujeito de direito, capaz de participar ativamente na formulação de políticas públicas.

### **2.1. A EDUCAÇÃO INFANTIL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Com o fim do regime militar, em 1985, o Brasil passou por um período de redemocratização, que se alastrou por todo o país. Em 1986, durante o governo de José Sarney, foram realizadas eleições gerais para eleição de governadores, senadores e deputados. Os que foram eleitos para cargos legislativos, também passaram a compor a Assembleia Nacional Constituinte, que teve início em 1987.

A elaboração da nova Constituição durou mais de um ano, pois não havia um projeto-base já elaborado, além disso, houve participação de grupos populares e muitos debates sobre os mais variados assuntos. A Constituinte contou com 559 congressistas que uniram esforços para organizar uma constituição que implantasse o regime democrático e trouxesse questões relacionadas aos direitos sociais.

Dessa forma, em 05 de outubro de 1988, foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, pelo então presidente da Assembleia Constituinte Ulysses Guimarães,

sendo a maior Constituição já elaborada do Brasil, com 250 artigos, e, talvez, a mais democrática de todas elas, motivo pelo qual leva o nome de Constituição Cidadã.

A Constituição Federal de 1988 deu bastante importância para as questões sociais, uma das mais relevantes foi a questão da educação. Agora, a Constituição Federal passa a tratar a educação como fundamento da República, ao dispor sobre o princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III), e objetivo fundamental para redução das desigualdades sociais (artigo 3º, inciso III). Embora a Constituição Federal de 1988 traga aspectos da educação básica de modo geral, a Carta Maior também levanta pontos sobre a educação infantil.

A educação básica passou a ser um direito social (artigo 6º) e dever do Estado, da família e da sociedade (artigos 205 e 227). Nesse sentido, o artigo 208 também determina que:

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

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (Vide Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

[...]

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

[...]

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

§ 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. (BRASIL, 1988).

A educação infantil passou a fazer parte da área da educação, superando o seu aspecto assistencialista; isso porque, quando a Constituição determina que o dever do Estado perante a educação será efetivado com o atendimento em creches e pré-escolas às crianças de 0 a 6 anos de idade, confere obrigação ao sistema educacional.

A Constituição Federal de 1988 trouxe a educação infantil como um direito público subjetivo e isso “explicita claramente a vinculação substantiva e jurídica entre seu titular e o sujeito do dever.” (CURY, 2013, p. 113). Ou seja, o titular do direito público subjetivo tem asseguradas a defesa, a proteção e a efetivação imediata deste quando negado. Importante salientar que, a partir da Emenda Constitucional 53/2013, a educação infantil passa a fazer parte desse direcionamento.

Conforme determinam os parágrafos 1º e 2º do artigo 208, o ensino obrigatório e gratuito é um direito público subjetivo de cada cidadão e o seu não-oferecimento ou oferta irregular gera responsabilidade da autoridade competente. Sendo a educação e o ensino direitos básicos inerentes ao indivíduo, o Poder Público tem o dever de oferecê-los. É importante ressaltar que, ainda que a educação infantil de 0 a 3 anos não seja obrigatória, ela é um direito e, portanto, o seu não oferecimento ou sua oferta irregular também gera responsabilização da autoridade competente.

Dessa forma, aquela criança que, porventura, se encontre desamparada pelo Poder Público para acessar o ensino público, pode recorrer ao Poder Judiciário, para que este tome as devidas providências para efetivação desse direito. A esse novo papel do Poder Judiciário dá-se o nome de judicialização da educação e Ferreira traz o conceito:

Inaugurou-se no Poder Judiciário uma nova relação com a educação, que se materializou através de ações judiciais visando a sua garantia e efetividade, Pode-se designar este fenômeno como a JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO, que significa a intervenção do Poder Judiciário nas questões educacionais em vista da proteção desse direito até mesmo para se cumprir as funções constitucionais do Ministério Público e outras instituições legitimadas (FERREIRA, 2010, p. 55).

Portanto, quando o Poder Executivo não cumpre com o seu dever de garantir acesso à educação infantil, o Poder Judiciário é acionado para fazer com que o Executivo seja obrigado a cumprir este dever e garanta a efetividade do acesso à vaga.

Cumprido ressaltar que, de acordo com o artigo 206, o ensino deve ser ministrado com base nos princípios da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e garantia de padrão de qualidade, portanto, este é mais um dos direitos daqueles que necessitam da educação infantil. Sobre o padrão de qualidade, Cury ensina que:

*O padrão de qualidade*, exigido em lei, sem abdicar de outros fatores, aponta significativamente para o *ensino de qualidade* cujo patamar de curto prazo deve ser um *padrão mínimo de qualidade*. Pela mediação da avaliação institucionalizada em sistema nacional, de *melhoria em melhoria*, deverá ela ir se aprimorando e enriquecendo *a qualidade do ensino* em vista do *pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho* (art. 205). (CURY, 2013, p. 115).

Na Constituição Federal de 1988 também se manteve a descentralização das competências dos entes federativos, como nas Constituições anteriores. O artigo 211, §2º, dispõe que “os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.” (BRASIL, 1988). Para isso, o artigo 212 determina que “a União aplicará, anualmente,

nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante dos impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.” (BRASIL, 1988).

Além disso, o artigo 23, em seu inciso V, estabelece a competência da União, Estados, Distrito Federal e Municípios de “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação.” (BRASIL, 1988). No entanto, de acordo com o artigo 24, incisos IX e XV, os Municípios são os únicos entes federativos que ficam impedidos de legislar, dentre outras matérias, sobre educação, ensino e proteção à infância, mas, por força do artigo 30, inciso II, os Municípios são capazes de suplementar a legislação federal e estadual no que couber, e isso também se aplica à educação.

Por fim, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 214, determina que uma lei infraconstitucional estabeleça um plano nacional de educação, com duração decenal, com o objetivo de:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- [...]
- VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009). (BRASIL, 1988).

Em 09 de janeiro de 2001, foi publicado o primeiro Plano Nacional de Educação com duração até o ano de 2010, composto por diretrizes e metas que conduziam a educação nacional. Sobre isso será tratado mais a diante.

## 2.2. A EDUCAÇÃO INFANTIL NO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (ECA – LEI 8.069/90)

O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA foi promulgado em 13 de julho de 1990 e é o “estatuto jurídico da criança cidadã” (NUNES, 2011, p. 32). Foi a partir dele que a criança passou a ser reconhecida como um cidadão, que goza de direitos e obrigações. Essa foi

uma grande conquista para o processo de construção histórica, tanto do país, quanto das próprias crianças.

De acordo com Nascimento, Gurgel e Almeida:

A concepção de infância se intensificou ainda mais, com a garantia das referidas leis dando possibilidade de transformar um novo pensamento acerca do que venha a ser criança passando a ser compreendida como uma pessoa que também possui direitos e deve usufruir dos bens simbólicos e materiais da sociedade (NASCIMENTO; GURGEL; ALMEIDA, 2017).

Dessa forma, a criança não é mais considerada como um sujeito que está fora do contexto social, pelo contrário, agora ela passa a ser reconhecida como indivíduo, tendo liberdade para se expressar, possuindo direitos e obrigações, como qualquer cidadão.

Um ponto bastante importante de se destacar foi a criação do Sistema de Garantia de Direitos da criança e do adolescente, ferramenta importante para que as crianças tenham acesso à creche e à pré-escola e que possam receber educação de qualidade. Além disso, o Conselho Tutelar, os Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da criança e do adolescente, além do Ministério Público e outras organizações, passam a zelar pelos direitos das crianças, entre eles, o direito à educação.

O artigo 4º traz novamente a responsabilidade da família, da sociedade e do Estado de assegurar e efetivar à criança, com absoluta prioridade, dentre outros, o direito à educação. Este dispositivo já havia sido trazido pela Constituição Federal de 1988 e reforça a ideia da criança como um ser social e cultural.

No que diz respeito à educação infantil, o ECA não inovou, comparado à Constituição Federal de 1988. O ECA repete o texto trazido pela Constituição. Em se tratando de educação e cultura, o artigo 53 determina que:

Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:

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

[...]

V - acesso à escola pública e gratuita, próxima de sua residência, garantindo-se vagas no mesmo estabelecimento a irmãos que frequentem a mesma etapa ou ciclo de ensino da educação básica. (BRASIL, 1990).

O artigo 53 reafirma o princípio trazido pela Constituição Federal de 1988 da educação como sendo um direito público subjetivo da criança. Dessa forma o Poder Público tem o dever

de assegurar à criança o atendimento educacional. Os incisos I e V trazem a igualdade nas condições para o acesso e permanência na escola, bem como acesso à escola pública e gratuita, perto da residência da criança, e, no caso de irmãos que frequentam a mesma etapa ou ciclo de ensino, este deverá ser oferecido na mesma instituição. Portanto, é direito público subjetivo da criança o acesso à instituição de ensino, não podendo ficar desamparada pelo Poder Público.

No mesmo sentido, determina o artigo 54 que o Estado deve assegurar atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade, dizendo que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo e que o seu não oferecimento ou oferta irregular gera responsabilidade da autoridade competente.

Embora a oferta de educação infantil nas creches não seja obrigatória, ela é um direito público subjetivo e deve ser oferecida pelo Estado, quando a criança a procura, ou seja, o não oferecimento ou sua oferta irregular, também gera a responsabilização da autoridade competente.

Com relação à obrigação dos pais ou responsável, o artigo 55 dispõe sobre a obrigação dos pais ou responsáveis de matricular seus filhos na rede regular de ensino. O descumprimento desta regra implica em aplicação da medida mencionada no artigo 129, inciso V e o cometimento do delito capitulado no artigo 246, do Código Penal Brasileiro.

O artigo 59 determina que os Municípios, com apoio dos Estados e da União, estimulem e facilitem a destinação de recursos e espaços para programações culturais, esportivas e de lazer voltadas à infância e a juventude.

### 2.3. A EDUCAÇÃO INFANTIL NA LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL (LDB – LEI N. 9.394/96)

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) entrou em vigor em 20 de dezembro de 1996, revogando a Lei Federal n. 5.692/71. Esta lei, estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, percorreu um caminho difícil, com muitos debates e traz o seu compromisso com a Constituição Federal de 1988, no que tange ao direito à educação, destacando o papel da família e do Poder Público na garantia e efetivação desse direito.

De acordo com Cury, a LDB:

[...] inovou profundamente ao colocar a Educação Infantil como uma etapa da Educação Básica. Esta é a grande ruptura que a LDB estabelece com toda a normatização até então havida no país, em regime nacional. A Educação Infantil passa a fazer parte, dizendo-se de uma forma mais direta, da estrutura e funcionamento da educação escolar brasileira. Isto quer dizer que a

Educação Infantil deixou de estar prioritariamente no campo das escolas livres e passou ao âmbito das escolas regulares. (CURY, 1998, p. 12).

Dessa forma, a LDB/96 define a utilização do termo “educação infantil” trazendo avanços significativos ao incluí-lo no campo da educação básica como primeira etapa, lhe permitindo fazer parte das estruturas regulares de ensino. Isso foi um considerável avanço, pois inseriu a educação infantil no campo das políticas públicas educacionais e trouxe a necessidade de se discutir o seu financiamento, propondo metas e estratégias objetivando o seu desenvolvimento.

No artigo 1º, a LDB/96 aponta que a educação “[...] abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais [...]”; já o parágrafo 1º determina que esta Lei “[...] disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias”. Desta forma, o primeiro artigo da Lei traz o conceito, disciplina e organiza a educação.

Em seguida, no artigo 2º da LDB/96, atribui-se ao Estado e à família o dever de garantir educação, a qual deve ser “[...] 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”.

No que diz respeito ao direito à educação e ao dever de educar, a LDB/96 não divergiu da Constituição Federal de 1988 e conferiu ao Estado o dever para com a educação escolar pública, 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)

[...]

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, 1996a)

Conforme determina o artigo 4º, inciso I, a garantia de educação básica é obrigatória dos quatro aos dezessete anos. Portanto, a Lei passou a contemplar a educação infantil como direito, já que a educação básica é composta pela educação infantil (pré-escola), pelo ensino fundamental e pelo ensino médio. Por outro lado, é importante ressaltar que a educação infantil para as crianças de zero a três anos (creche) não foi considerada como obrigatória, ainda que o princípio constitucional da educação seja um direito de todos.

Dois incisos que também merecem destaque são os incisos IX e X que dispõem sobre o dever do Estado de garantir “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” e “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”. Isso reforça o dever do Estado de atender a educação de maneira universal, sobretudo, com a devida qualidade.

Embora tenha havido o reconhecimento da educação como um direito público subjetivo pela Constituição Federal de 1988, a educação infantil não fazia parte disso, dessa forma, ficaram apenas os ensinos fundamental e médio contemplados por esse direito. Foi graças a alteração feita pela Emenda Constitucional n. 59/2009, que tornou obrigatória a educação dos quatro aos dezessete anos, que a educação infantil foi reconhecida como direito público subjetivo, passando, então, a fazer parte da LDB/96.

A LDB/96 deu aos pais ou responsáveis o dever de “[...] efetuar a matrícula das crianças na educação básica a partir dos 4 (quatro) anos de idade” (artigo 6º). Além disso, concedeu a qualquer uma das partes elencadas no artigo 5º o direito e legitimidade de poder peticionar no Poder Judiciário, caso não haja oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público ou que a sua oferta seja irregular.

A Lei também determina que a educação infantil será ofertada em creches para crianças de até três anos de idade e em pré-escolas para as crianças de quatro a cinco anos. Dessa forma, a única distinção feita entre creches e pré-escolas é, exclusivamente, pelo fator da idade, sendo que essas duas etapas possuem o mesmo objetivo.

Novamente, a LDB/96 ratificou a responsabilidade dos municípios de atenderem as crianças de 0 a 5 anos em creches e pré-escolas (artigo 11, inciso V). Segundo a Lei, também

compete aos Municípios a criação de um sistema de ensino para institucionalização da educação infantil, devendo creches e pré-escolas se enquadrarem às normas estabelecidas pela Lei no prazo máximo de três anos (artigo 89).

Diante disso, a educação infantil sai do campo do assistencialismo ou de cuidados especiais, passando a fazer parte da educação escolar, como primeira etapa da educação básica, etapa essa que funciona como um alicerce para as demais e, por isso, merece tanta importância.

Em 2006, a Lei Federal n. 11.274, alterou a duração do ensino fundamental, que passou de oito para nove anos, devendo a criança ser matriculada aos seis anos no primeiro ano do ensino fundamental e terminando o nono ano aos 14 anos de idade. Assim, a educação infantil, que consistia no período de zero a seis anos de idade, passou a ser considerada de aos cinco anos de idade.

Com a nova redação dada pela Lei n. 12.796/13, o artigo 29 da LDB/96 passou a determinar que “[...] a educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade”.

O artigo 30 da LDB/96 também sofreu alterações pela Lei Federal n. 12.796/13, compreendendo as novas faixas etárias para a educação infantil:

Art. 30. A educação infantil será oferecida em:  
I - creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade;  
II - pré-escolas, para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade. (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

A Lei n. 12.796/13 dá nova redação ao artigo 31 da LDB/96, estabelecendo regras comuns à educação infantil em relação à avaliação, que deverá ser realizada “[...] mediante acompanhamento e registro do desenvolvimento das crianças, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental [...]”; determina que o atendimento nessa etapa de educação seja com “[...] carga horária mínima anual de 800 (oitocentas) horas, distribuída por um mínimo de 200 (duzentos) dias de trabalho educacional [...]”; estabelece o “[...] atendimento à criança de, no mínimo, 4 (quatro) horas diárias para o turno parcial e de 7 (sete) horas para a jornada integral”; fixa um “[...] controle de frequência pela instituição de educação pré-escolar, exigida a frequência mínima de 60% (sessenta por cento) do total de horas [...]” e, por fim, estabelece a “[...] a expedição de documentação que permita atestar os processos de desenvolvimento e aprendizagem da criança”.

As regras supracitadas, que devem ser cumpridas na pré-escola, a torna cada vez mais próxima do ensino fundamental, ratificando o caráter de obrigatoriedade a partir dos quatro anos de idade.

Por mais que o direito à educação tenha demorado para ser inserido nas legislações, é através dele que a educação infantil pode ser reconhecida como primeira etapa da educação básica. Há de se dizer que nos últimos anos, essas determinações legais colocaram a educação infantil num patamar bastante elevado, ainda que apenas a pré-escola tenha tido maior visibilidade. No entanto, há muito o que ser feito para que se viabilize o acesso a uma educação infantil de qualidade.

#### 2.4. O FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL (FUNDEF)

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério (FUNDEF) foi instituído pela Emenda Constitucional n. 14/96, que alterou o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), e regulamentado pela Lei n. 9.424/96 e pelo Decreto 2.264/97 e passou a entrar em vigor em 1º de janeiro de 1998 com prazo de duração de dez anos.

O FUNDEF foi um fundo instituído em cada Estado e no Distrito Federal, cujos recursos deveriam ser aplicados para manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público. O fundo seria composto pela vinculação de 15% das contribuições dos seguintes impostos:

- Fundo de Participação do Estado (FPE);
- Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS);
- Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e
- Recursos relativos à desoneração de exportações, tratadas na Lei Complementar n. 87/96.

Os recursos do FUNDEF eram distribuídos nos Estados e no Distrito Federal, entre os governos estaduais e municipais, baseado no número de alunos matriculados nas redes de ensino fundamental, conforme informado pelo censo escolar do ano anterior acrescentado uma estimativa de matrículas para o ano seguinte feita pelo MEC.

De acordo com o artigo 6º da Lei n. 9.424/96, caberia a União complementar os recursos do FUNDEF sempre que cada Estado ou o Distrito Federal não alcançasse o valor

mínimo por aluno definido nacionalmente, sendo que os recursos do fundo deveriam ser gastos exclusivamente com o ensino fundamental. Além disso, 60% dos recursos do fundo deveriam ser empregados para a remuneração dos profissionais em efetivo exercício do magistério no ensino fundamental (artigo 7º). Os 40% que sobravam poderiam ser gastos com qualquer despesa do ensino fundamental, desde que fossem para manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1996b).

No entanto, essa dinâmica prevista no FUNDEF trouxe consequências para outras etapas da educação básica, dentre elas a educação infantil. De acordo com Abreu:

Em Municípios que ofereciam quase que exclusivamente atendimento em creches e pré-escolas e que, em decorrência, perdem recursos com o FUNDEF – é o caso da ampla maioria dos Municípios paulistas –, as Prefeituras passam a contar com um volume bastante inferior de recursos financeiros para manter a rede de instituições de educação infantil que mantinham antes da imantação do FUNDEF. Em Municípios que recebem uma quantidade significativa de novos recursos através do FUNDEF – caso da maioria dos Municípios do Nordeste e do Norte, mas também de Municípios grandes e pobres nas regiões metropolitanas em todo o País –, o financiamento da educação infantil também se torna um problema; pelo menos, as Prefeituras passam a enfrentar dificuldades para assegurar patamares de remuneração aos professores da 1ª educação infantil semelhantes aos garantidos aos docentes do ensino fundamental; dessa forma, além da redução de matrículas, a educação infantil tende a se tornar um depósito de leigos e de profissionais com menores salários. (2004, p. 10-11).

Dessa forma, no que diz respeito à educação infantil, os Municípios perderam com o FUNDEF, uns porque ficaram com menos recursos para aplicar na educação infantil, outros porque passaram a ter dificuldades de financiamento dessa etapa, em razão da diferença de valor por aluno na educação infantil e no ensino fundamental.

Ora, se a Constituição Federal de 1988 garante, em caráter obrigatório, a educação infantil a partir dos 4 anos de idade e se a LDB determina que os Municípios têm o dever de oferecer educação infantil em creches e escolas, com prioridade, por que não deveriam ser destinados recursos a essa etapa da educação básica?

Assim, surgiu a necessidade de criar um fundo de financiamento que contemplasse as três etapas da educação básica: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Com o término de vigência do FUNDEF, foi criado o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação).

## 2.5. A EDUCAÇÃO INFANTIL NO REFERENCIAL CURRICULAR NACIONAL PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL

O Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil – RCNEI foi publicado pelo Ministério da Educação em 1998 com o objetivo de atender as particularidades do trabalho pedagógico na educação infantil. O Referencial é organizado em três volumes: “Introdução”, “Formação pessoal e social” e “Conhecimento do mundo”. “O RCNEI consiste num conjunto de referências e orientações pedagógicas, não se constituindo como base obrigatória à ação docente.” (BRASIL, [2007]).

Apesar de ter permanecido por mais de uma década norteando a educação infantil, muitos autores consideram o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil um retrocesso em alguns aspectos, dentre eles a ideia de uma educação infantil escolarizada e compensatória.

Por mais que o RCNEI pontue que:

A busca da qualidade do atendimento envolve questões amplas ligadas às políticas públicas, às decisões de ordem orçamentária, à implantação de políticas de recursos humanos, ao estabelecimento de padrões de atendimento que garantam espaço físico adequado, materiais em quantidade e qualidade suficiente e à adoção de propostas educacionais compatíveis com a faixa etária nas diferentes modalidades de atendimento. (BRASIL, 1998, p. 14, vol.I).

não é discutido, ao longo e seus três volumes, como a busca pela qualidade poderá ser alcançada no país, nem quais políticas serão desenvolvidas. Pelo contrário, o RCNEI afirmar apenas que a implementação ou implantação de uma proposta curricular de qualidade depende, principalmente, dos professores (BRASIL, 1998). Esse é um discurso fora de contexto, que transfere para os professores a responsabilidade de garantir um atendimento de qualidade, como se isso não dependesse de outros fatores, como por exemplo a próprias políticas governamentais.

A elaboração do RCNEI não levou em consideração as críticas e pensamentos dos pesquisadores sobre a educação infantil da época. O RCNEI trata da educação infantil como algo em que não existissem problemas e, por isso, foi um instrumento considerado utópico. Para Santos (2001, p. 26), “o documento do MEC para educação infantil, ao lidar em um nível de abstração, constitui-se mais uma falácia do que um documento que realmente colabora nas lutas e ressignificações da área”.

É importante salientar que o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil está dentro dos Parâmetros Curriculares Nacionais que, na prática, nunca foi aprovado pelo

Conselho Nacional de Educação, motivo pelo qual deu lugar para as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil no ano de 2009.

## 2.6. O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2001-2010 (PNE, LEI N. 10.172/2001)

Desde o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932, já surgia a ideia de elaboração de um plano que contemplasse a reestruturação da educação nacional e atendesse às necessidades da sociedade naquela época. Neste caminho, a própria Constituição Federal de 1934 também determinou estabeleceu que competia à União “[...] fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar a fiscalizar a sua execução, em todo o território do País [...]” (artigo 150, alínea “a”). Já no artigo 152, a Constituição determinou que competia ao Conselho Nacional de Educação a elaboração do plano. Porém, a construção de um plano nacional de educação não se concretizou.

De acordo com o texto do próprio Plano Nacional de Educação de 2001:

O primeiro Plano Nacional de Educação surgiu em 1962, elaborado já na vigência da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 4.024, de 1961. Ele não foi proposto na forma de um projeto de lei, mas apenas como uma iniciativa do Ministério da Educação e Cultura, iniciativa essa aprovada pelo então Conselho Federal de Educação. Era basicamente um conjunto de metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas num prazo de oito anos. Em 1965, sofreu uma revisão, quando foram introduzidas normas descentralizadoras e estimuladoras da elaboração de planos estaduais. Em 1966, uma nova revisão, que se chamou Plano Complementar de Educação, introduziu importantes alterações na distribuição dos recursos federais, beneficiando a implantação de ginásios orientados para o trabalho e o atendimento de analfabetos com mais de dez anos. (BRASIL, 2001)

Foi somente com a Constituição Federal de 1988 que os trabalhos começaram a progredir, ressurgindo a ideia de um plano nacional a longo prazo e com força de lei, ainda que tenha demorado cerca de treze anos para isso se concretizar. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 214, determinou a criação do Plano Nacional de Educação, estabelecendo metas fundamentais, como: erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; melhoria na qualidade de ensino; estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (BRASIL, 1988), dentre outras.

Como dito anteriormente, após treze anos, a Lei Federal n. 10.172, de 2001, aprovou o Plano Nacional de Educação, com duração decenal, determinando, no artigo 2º, que os

Estados, o Distrito Federal e os Municípios devessem, com base no Plano Nacional de Educação, elaborar seus planos correspondentes. (BRASIL, 2001).

O Plano Nacional de Educação, em síntese, possuía os seguintes objetivos:

- . a elevação global do nível de escolaridade da população;
- . a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis;
- . a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública e
- . democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL, 2001)

Merece destaque o objetivo de “redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública” (BRASIL, 2001). Tal objetivo evidencia que, por mais que houvessem outros dispositivos legais que determinassem a mesma coisa, a realidade percorria o caminho contrário, havendo, ainda, muita desigualdade social no país.

Além dos objetivos, o Plano contemplou metas, diretrizes e diagnósticos a serem conquistados em todos os níveis da educação básica e superior. No que diz respeito às metas e objetivos relacionados à educação infantil, tem-se:

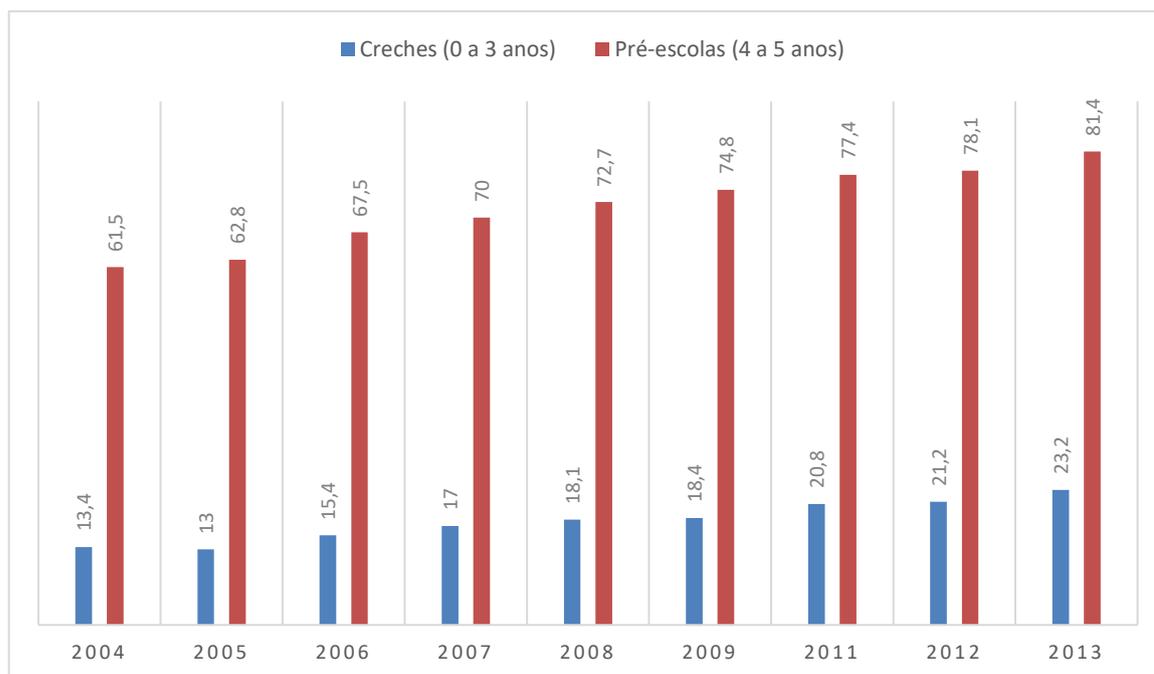
### 1.3 Objetivos e Metas

1. Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 a 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 a 5 anos. (BRASIL, 2001).

Além disso, o PNE 2001-2010 trouxe como objetivos e metas a elaboração de padrões mínimos de infraestrutura para funcionamento das instituições de educação infantil que contemplassem espaços internos, instalações sanitárias, espaços destinados à alimentação, espaços para o desenvolvimento de atividades, mobiliário e adequação às características das crianças especiais.

Com o fim da vigência do Plano Nacional de Educação (2001-2011), pode se afirmar que seus objetivos e metas não foram totalmente cumpridos. Isso pode ser comprovado nas tabelas a seguir.

Gráfico 1 – Taxa de escolarização, segundo grupos de idade na educação infantil 2004-2013 (%)



Fonte: Pnad/IBGE. Elaborado pela autora.

Já no primeiro item dos objetivos e metas, no qual se refere à oferta de educação infantil, num período de cinco anos, para 30% das crianças até 3 anos de idade, tem-se que apenas 13% das crianças receberam atendimento em creches, de acordo com o Pnad/IBGE, ou seja, cerca de 27% das crianças de 0 a 3 anos ainda não possuíam atendimento escolar.

O mesmo prazo de cinco anos foi estabelecido para atender 60% de 4 a 6 anos (ou 4 a 5 anos, de acordo com a mudança feita pela Lei n. 11.274/06). Em 2005, a meta foi atingida para esta faixa etária, totalizando um percentual de 62,8% de crianças de 4 a 6 anos atendidas na pré-escola.

Para o final da década, a meta era que houvesse atendimento para 50% das crianças de 0 a 3 anos de idade e 80% para as crianças de idade de 4 a 6 anos. A oferta de pré-escola mais uma vez atingiu essa meta, chegando à marca de 80,1% de crianças atendidas. Em contrapartida, apenas 23,6% das crianças de 0 a 3 anos receberam atendimento nas creches, não chegando nem no esperado para os cinco primeiros anos.

Portanto, os dados tratados acima mostram que apenas a educação pré-escolar atingiu os objetivos e metas propostos no item I do Plano Nacional de Educação (2001-2011). Esses dados tornam ainda mais evidentes os desafios pelos quais a educação das crianças de até três anos de idade passa, e mostra como falta políticas públicas para a educação das creches.

## 2.7. PARÂMETROS NACIONAIS DE QUALIDADE PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL

Os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil foram elaborados em 2006, pelo Ministério da Educação e pela Secretaria de Educação Básica. Distribuídos em dois volumes, esses Parâmetros trazem referências para a qualidade da educação infantil, que devem ser utilizadas pelas instituições de ensino em busca da promoção de igualdade de oportunidades, levando em conta as diversidades e desigualdades do país (BRASIL, 2006a).

O documento vem cumprir o disposto na Meta 19 do Plano Nacional de Educação 2001-2011 de “estabelecer parâmetros de qualidade dos serviços de Educação Infantil, como referência para a supervisão, o controle e a avaliação, e como instrumento para a adoção das medidas de melhoria da qualidade” (BRASIL, 2001). Dessa forma, esse documento pretende criar parâmetros de qualidade para as propostas pedagógicas das instituições de educação infantil, que abarquem todas as diferenças presentes no país.

O volume 1 aborda os fundamentos da qualidade na educação infantil, trazendo a concepção da criança e da pedagogia, o debate sobre a qualidade da educação infantil, bem como a qualidade da educação infantil na perspectiva da legislação brasileira. Já o volume 2 trata da qualidade da educação infantil na prática, trazendo as competências dos sistemas de ensino federal, estadual e municipal; a caracterização das instituições de educação infantil no Brasil e, por fim, estabelecendo os parâmetros de qualidade, propriamente ditos.

Traz-se aqui dois parâmetros para serem analisados quanto à gestão das instituições de Educação Infantil:

7 As instituições de Educação Infantil funcionam durante o dia, em período parcial ou integral, sem exceder o tempo que a criança passa com a família.

7.1 O funcionamento em período parcial implica o recebimento das crianças por no mínimo quatro horas por dia.

7.2 O funcionamento em período integral implica o recebimento das crianças por até no máximo dez horas por dia.

7.3 Os horários de entrada e saída das crianças são flexíveis, a fim de atender às necessidades de organização das famílias, podendo, portanto, exceder as orientações anteriores.

7.4 As instituições de Educação Infantil têm formas específicas de organização da proposta pedagógica, do tempo, dos espaços, dos materiais, conforme o período de atendimento.

7.5 O calendário letivo não precisa ater-se ao da escola de Ensino Fundamental, mas respeitar os dias de descanso semanal e os feriados nacionais, bem como garantir o período anual de férias para crianças e funcionários. (BRASIL, 2006b, p. 34-35).

O parâmetro 7 dispõe que “As instituições de Educação Infantil funcionam durante o dia, em período parcial ou integral, sem exceder o tempo que a criança passa com a família.”.

Dessa forma, o primeiro ocorre por, no mínimo, 4 horas diárias e o segundo por, no máximo, 10 horas por dia. Além disso o parâmetro número 7 estabelece horários flexíveis para entrada e saída das crianças, e calendário letivo específico, que respeite o descanso semanal e feriados nacionais, garantindo o período de férias anuais.

O parâmetro de número 8 é bastante relevante, tendo em vista que trata sobre a organização das turmas de crianças na instituição de educação infantil, estabelecendo que as turmas devem ser organizadas por faixa etária, respeitando uma quantidade equilibrada de meninos e meninas. Determina ainda que as crianças nunca devem ficar sozinhas, tendo sempre a presença de algum professor de educação infantil.

8 A organização em agrupamentos ou turmas de crianças nas instituições de Educação Infantil é flexível e deve estar prevista na proposta pedagógica da instituição.

[...]

8.4 A relação entre o número de crianças por agrupamento ou turma e o número de professoras ou professores de Educação Infantil por agrupamento varia de acordo com a faixa etária:

- uma professora ou um professor para cada 6 a 8 crianças de 0 a 2 anos;
- uma professora ou um professor para cada 15 crianças de 3 anos;
- uma professora ou um professor para cada 20 crianças acima de 4 anos.

8.5 A quantidade máxima de crianças por agrupamento ou turma é proporcional ao tamanho das salas que ocupam. (BRASIL, 2006b, p. 35-36)

Outro ponto que aqui merece destaque é a relação entre o número de crianças por turma e o número de professores por agrupamento. O parâmetro de número 8 estabelece que cada agrupamento varia de acordo com a faixa etária. Isso é bastante importante na garantia da qualidade do ensino ofertado, já que a educação infantil merece atenção especial, por ser um grupo que ainda está em desenvolvimento.

O parâmetro número 12 traz a responsabilidade dos professores de assegurarem o crescimento, desenvolvimento e aprendizagem, garantindo o bem-estar das crianças pertencentes à educação infantil, como o atendimento às necessidades de saúde e proteção; desenvolvendo atividades que estimulem a imaginação, a criatividade e a “capacidade expressão em suas múltiplas linguagens” (BRASIL, 2006b, p. 40); construção do autoconhecimento e estimulando a criança a viver em sociedade.

Em suma, os Parâmetros Nacionais Curriculares para a Educação Infantil, reforçam a ideia da educação infantil como direito e que deve ter o seu espaço reconhecido, devendo ser oferecida com qualidade, para garantir às crianças o seu pleno desenvolvimento., em busca da redução das desigualdades.

## 2.8. PARÂMETROS BÁSICOS DE INFRAESTRUTURA PARA INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO INFANTIL

Os Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil formam um documento também criado pelo Ministério da Educação e pela Secretaria de Educação Básica como o objetivo de “planejar, refletir e construir/reformar os aspectos destinados à educação das crianças de 0 a 6 anos” (BRASIL, 2006c). Importante destacar que, atualmente, a educação infantil compreende a faixa etária de 0 a 5 anos, em virtude da Lei n. 12.796/13. O documento obedece ao disposto no artigo 70, inciso IV da LBD/96; artigo 3º, inciso VIII das DCNEI; e às Metas 2, 3 e 10 do PNE/2001.

O documento propõe:

propõe incorporar metodologias participativas, que incluam as necessidades e os desejos dos usuários, a proposta pedagógica e a interação com as características ambientais. Dentre as necessidades dos usuários, destaca-se o conceito de escola inclusiva, isto é, ambientes planejados para assegurar acessibilidade universal, na qual autonomia e segurança são garantidas às pessoas com necessidades especiais, sejam elas crianças, professores, funcionários ou membros da comunidade. (BRASIL, 2006c, p. 07).

Os Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil trazem diversas recomendações para organização, dimensionamento, configuração e aparência das instituições de educação infantil, em relação aos espaços externos, internos, ambientes administrativos, banheiros e, sobretudo às salas de aula. Aqui cumpre destacar:

A definição da ambientação interna vai envolver uma estreita relação com a proposta pedagógica e com o conhecimento dos processos de desenvolvimento da criança. A organização dos arranjos internos será feita em função da atividade realizada e da interação desejada.

- A adaptação do mobiliário, dos equipamentos e do próprio espaço à escala da criança permite uma maior autonomia e independência, favorecendo o processo de desenvolvimento a partir de sua interação com o meio físico. Estantes acessíveis, com diversidade de materiais educativos disponíveis, bem como cadeiras e mesas leves que possibilitem o deslocamento pela própria criança, tornam o ambiente mais interativo e coerente à ideia de construção do conhecimento a partir da ação e da intervenção no meio.  
[...]
- A organização do layout deve permitir que as crianças possam ver-se mutuamente e possam estar sob o olhar dos educadores.
- Prever quadros e painéis colocados à altura das crianças (um metro e meio do chão) permite que estas tenham autonomia para pregar seus

trabalhos e expressar suas ideias, personalizando o ambiente e aproximando-se deste.

[...]

- Salas amplas para crianças até 6 anos podem oferecer possibilidade de compartimentalização, criando “nichos” que podem ser usados para diferentes atividades. O espaço poderia se caracterizar pela multiplicidade de ambientes, pelos desníveis de piso, pela variedade dos pés-direitos, da luz, das cores e pela possibilidade de usar painéis e panôs, fugindo sempre que possível das salas cartesianas. Pisos e paredes seriam, ao mesmo tempo, elementos concretos de arquitetura e construção, de ensino e de brincar. Com relação às aberturas, estas podem ter também tamanhos e alturas diversas, promovendo um interessante jogo de luz e sombra, ao mesmo tempo que estimulam a curiosidade a partir de diferentes enquadramentos do mundo externo. (BRASIL, 2006c, p. 28-30).

Dessa forma, acredita-se que o olhar diferenciado para com os espaços destinados à educação infantil pode facilitar a interação das crianças com as próprias crianças; das crianças com os adultos; bem como das crianças com o meio ambiente. “O espaço lúdico infantil deve ser dinâmico, vivo, ‘brincável’, explorável, transformável e acessível para todos.” (BRASIL, 2006c).

## 2.9. FUNDO DE MANUTENÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (FUNDEB)

Como citado anteriormente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), surgiu da necessidade de contemplar todas as etapas da educação básica. O fundo foi criado pela Emenda Constitucional n. 53/06, posteriormente regulamentado pela Lei n. 11.494/07 com vigência até o fim de 2020. Atualmente, está regulamentado pela Lei n. 14.113/20.

Nesse sentido Victor:

Fala-se numa nova era em prol da educação infantil, haja vista que até então o foco das políticas públicas educacionais mantinha-se concentrado no ensino fundamental. Conquanto espraiado no bojo de vários diplomas jurídicos, o direito à educação infantil não contava até então com um fundo de investimentos nos moldes do FUNDEB. O movimento político-constitucional que culminou no FUNDEB acaba por fortalecer a eficácia do direito à educação infantil. (VICTOR, 2017, p. 15).

O funcionamento do FUNDEB é parecido com o FUNDEF, ele também é um fundo de natureza contábil e de âmbito estadual, composto por recursos oriundos de impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios vinculados a Educação (BRASIL,

[2020]). A diferença é que agora o fundo abrange a educação infantil, o ensino médio e a Educação de Jovens e Adultos (EJA), a quantidade de impostos e os percentuais de contribuição dos entes federados também aumentou.

O FUNDEB é composto por 20% das receitas estaduais e do Distrito Federal sobre:

- Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCD);
- Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS);
- Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA);
- Imposto que a União eventualmente instituir no exercício da competência (cotas-partes dos Estados, Distrito Federal e Municípios);
- Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (cota-parte dos Municípios) (ITRm);
- Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE);
- Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp);
- Receita da dívida ativa tributária, juros e multas relativas aos impostos acima relacionados.
- Adicional na alíquota do ICMS de que trata o art. 82, § 1º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (BRASIL, [2020]).

Além disso, compõem o FUNDEB os recursos provenientes da União a fim de complementação dos Estados, do Distrito Federal e Municípios que não atingiram o valor mínimo por aluno/ano, definido por decretos presidenciais, ou que “efetivaram as condicionalidades de melhoria de gestão e alcançaram a evolução dos indicadores a serem definidos sobre atendimento e melhoria de aprendizagem com a redução das desigualdades” (BRASIL, [2020]).

No que diz respeito à distribuição dos recursos, o FUNDEB estipulou que ela seria feita de acordo com o número de alunos na educação básica pública, baseado no censo escolar do ano anterior, e no número de matrículas que os governos tivessem no âmbito de sua atuação prioritária, conforme determina os parágrafos 2º e 3º do artigo 211 da Constituição Federal de 1988.

No entanto, o FUNDEB despertou críticas. Para Saviani (2007):

No que diz respeito ao aspecto financeiro, é forçoso reconhecer que o FUNDEB representa considerável avanço em relação ao seu antecessor, o FUNDEF, ao promover a ampliação do raio de ação abrangendo toda a educação básica, não apenas no que se refere aos níveis, mas também quanto às modalidades de ensino. (SAVIANI, 2007, p. 1248)

Com relação à educação infantil, o FUNDEB merece atenção, tendo em vista que ele reproduz em partes a mesma estrutura do FUNDEF. Sabe-se que a educação infantil é a etapa da educação básica que possui os recursos mais elevados, pois, desde muito tempo, é deficiente nos aspectos de infraestrutura, espaços, recursos humanos e pedagógicos, e os descritores para a distribuição de recursos do FUNDEB para a educação infantil são muito baixos.

Sobre a valorização dos profissionais da educação, a legislação do FUNDEB determina que pelo menos 60% do fundo são vinculados para sua remuneração. No entanto, estes 60% não garantem a valorização, pelo menos no sentido de melhoria salarial. Nesse sentido, Saviani:

Em suma, o FUNDEB é um fundo de natureza contábil que não chega a resolver o problema do financiamento da educação. Representa um ganho de gestão; porém, não um ganho financeiro. Na verdade, os recursos nele alocados, se efetivamente aplicados e corretamente geridos, podem melhorar o financiamento da educação comparativamente à situação atual, mas não terão força para alterar o status quo vigente. Ou seja: uma boa gestão do fundo permitirá atender a um número maior de alunos, porém em condições não muito menos precárias do que as atuais, isto é, com professores em regime de hora-aula; com classes numerosas; e sendo obrigados a ministrar grande número de aulas semanais para compensar os baixos salários que ainda vigoram nos estados e municípios. (SAVIANI, 2007, p. 1248-1249).

Dessa forma, é importante avaliar até que ponto o FUNDEB, como principal política de distribuição de recursos para a educação básica, será capaz de garantir a expansão da oferta educacional para as crianças de 0 a 5 anos de idade, no contexto do Plano Nacional de Educação. Ou seja, a educação infantil continua sendo marginalizada.

No ano de 2020, se encerrou o prazo de vigência do antigo FUNDEB. Em 25 de dezembro do mesmo ano, foi aprovada a Lei n. 14.113/20, que institui e regulamenta o novo FUNDEB. Com a nova lei, a contribuição da União aumentará gradativamente até 2026 e passara para 12% em 2021; 15% em 2022; 17% em 2023; 19% em 2024; 21% em 2025 e 23% em 2026. (BRASIL, 2020). Quando atingir 23%, a complementação da União obedecerá às seguintes modalidades:

I - complementação-VAAF<sup>1</sup>: 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), nos termos da alínea a do inciso I do **caput** do art. 6º desta Lei não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

---

<sup>1</sup> VAAF: Valor anual por aluno.

II - complementação-VAAT<sup>2</sup>: no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais, em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), nos termos da alínea a do inciso II do **caput** do art. 6º desta Lei não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

III - complementação-VAAR<sup>3</sup>: 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica, conforme disposto no art. 14 desta Lei. (BRASIL, 2020)

Além disso, a nova legislação do FUNDEB determina que a partir de 2021 sejam destinados, pelo menos, 70% dos valores do fundo para pagamento de profissionais da educação básica. No modelo antigo, esse percentual era de 60%. Os recursos que remanescerem devem ser investidos obrigatoriamente em ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica.

Com relação à educação infantil, 50% do total de recursos da complementação-VAAT serão destinados a essa etapa da educação básica, considerando o déficit de cobertura, considerada a oferta e a demanda anual pelo ensino e vulnerabilidade socioeconômica da população a ser atendida. Ademais, no mínimo 15% da complementação-VAAT serão destinados a investimentos nas redes de ensino beneficiadas (BRASIL, 2020).

Espera-se que o novo FUNDEB possa corrigir as distorções de distribuição de recursos, em que cidades mais ricas em estados pobres recebem complementação e cidades mais pobres de estados mais ricos ficam sem o reforço. Também se espera que o novo FUNDEB venha corrigir as desigualdades que o antigo modelo trazia, principalmente no que diz respeito à educação infantil.

## 2.10. A EDUCAÇÃO INFANTIL NAS DIRETRIZES CURRICULARES NACIONAIS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL (DCNEI)

As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil – DCNEI (Resolução nº 1/99) tiveram sua primeira versão em 7 de abril de 1999, pós-LDB/96, foram elaboradas pelo Conselho Nacional de Educação, por meio da Câmara de Educação Básica e, de acordo com seu artigo 2º:

---

<sup>2</sup> VAAT: Valor total por aluno.

<sup>3</sup> VAAR: Valor anual por aluno sob a perspectiva racial.

“[...] constituem-se na doutrina sobre Princípios, Fundamentos e Procedimentos da Educação Básica, definidos pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, que orientarão as Instituições de Educação Infantil dos Sistemas Brasileiros de Ensino, na organização, articulação, desenvolvimento e avaliação de suas propostas pedagógicas.” (BRASIL, 1999).

Desde então, as DCNEI têm contribuído para a elaboração de novas propostas pedagógicas para a educação infantil, juntamente com o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil – RCNEI.

Em sua segunda versão, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (Resolução nº 05/2009) foram essenciais para trazer orientações e princípios aos sistemas de ensino, seja na organização, desenvolvimento e avaliação das propostas pedagógicas que, conforme o artigo 4º, deverão considerar a criança como um “sujeito histórico e de direito”, que constrói sua identidade pessoal de acordo com as relações e práticas que vivencia “brinca, imagina, fantasia, deseja, aprende, observa, experimenta, narra, questiona e constrói sentidos sobre a natureza e a sociedade, produzindo cultura.” (BRASIL, 2009).

O artigo 5º das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil destaca que:

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

§ 1º É dever do Estado garantir a oferta de Educação Infantil pública, gratuita e de qualidade, sem requisito de seleção.

§ 2º É obrigatória a matrícula na Educação Infantil de crianças que completam 4 ou 5 anos até o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula.

[...]

§ 5º As vagas em creches e pré-escolas devem ser oferecidas próximas às residências das crianças. (BRASIL, 2009).

Mais uma vez, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil reforçam o dever do Estado de garantir a oferta de educação infantil para todas as crianças, bem como com a devida qualidade.

## 2.11. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024 (PNE, LEI N. 13.005/14)

Após dois anos, e não cumpridas as metas do Plano anterior, em 25 de junho de 2014, foi aprovado um novo Plano Nacional de Educação, que “determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional para o período entre 2014 e 2024” (BRASIL, 2018).

Essas metas são essenciais para a garantia de Educação Básica de qualidade, promovendo a redução das desigualdades e ampliação de oportunidades através da universalização do ensino obrigatório.

A educação infantil já é tratada logo na primeira meta, a qual estabelece:

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE. (BRASIL, 2014).

A Meta I tem como objeto principal o atendimento às crianças de 0 a 5 anos de idade e possui dois objetivos que estão divididos em razão da faixa etária: universalizar o atendimento na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos, até 2016; e, até 2024, garantir atendimento em creches para, no mínimo, 50% das crianças de 0 a 3 anos de idade.

Para isso, a Meta I conta com dezessete estratégias, que englobam, desde a expansão na oferta de vagas, até o acesso à educação infantil em tempo integral. São elas:

1.1) definir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais;

1.10) fomentar o atendimento das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas na educação infantil nas respectivas comunidades, por meio do redimensionamento da distribuição territorial da oferta, limitando a nucleação de escolas e o deslocamento de crianças, de forma a atender às especificidades dessas comunidades, garantido consulta prévia e informada;

1.11) priorizar o acesso à educação infantil e fomentar a oferta do atendimento educacional especializado complementar e suplementar aos (às) alunos (as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, assegurando a educação bilíngue para crianças surdas e a transversalidade da educação especial nessa etapa da educação básica;

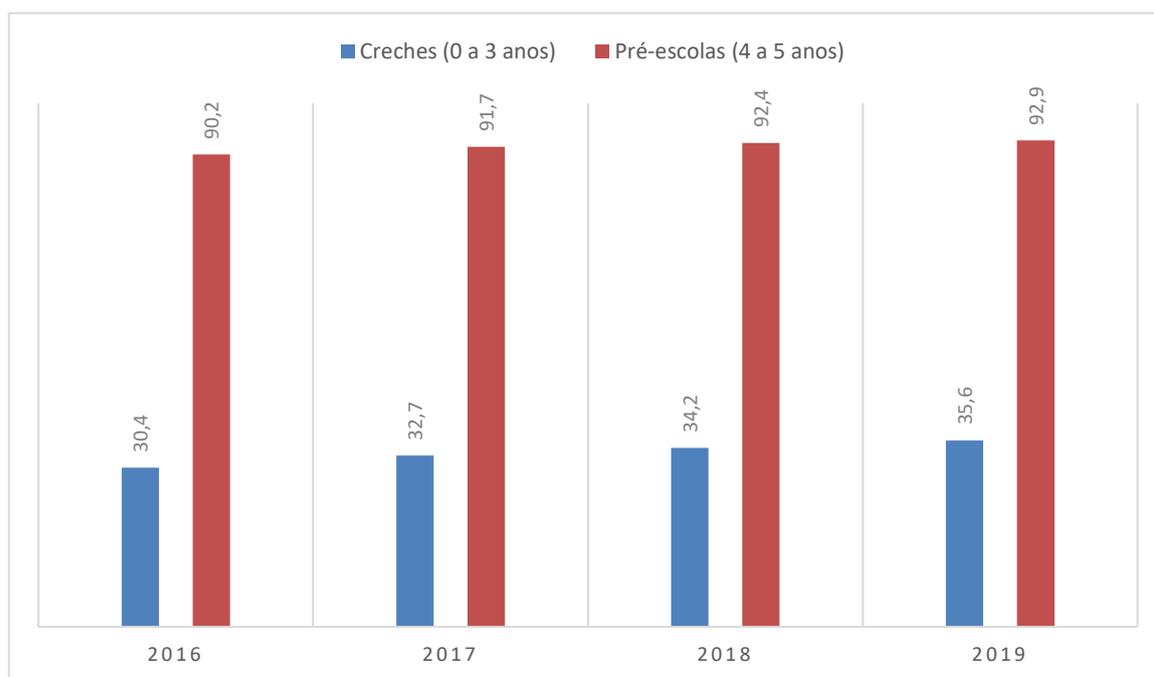
[...]

1.14) fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda, em colaboração com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância;

A Meta I estabeleceu novamente o regime de colaboração entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios para a “expansão das redes públicas de educação infantil”, já em boa parte das estratégias, menciona-se a realização de ações pelo Poder Público, visando o acesso e permanência das crianças de 0 a 5 anos na educação infantil.

Embora ainda não tenha acabado a vigência deste Plano Nacional de Educação, até o momento, as estatísticas revelam que a Meta I, referente à educação infantil ainda não foi atingida. O gráfico a seguir mostra os dados da escolarização da educação infantil dos de 2016 a 2019, de acordo com o PNAD realizado no ano de 2019.

Gráfico 2 – Taxa de escolarização, segundo os grupos de idade na educação infantil 2016-2019 (%)



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2016-2019. Elaborado pela autora.

Analisando o gráfico acima, é possível perceber que, no ano de 2016, a taxa de oferta de educação infantil em pré-escolas foi de 90,2%, número elevado, porém, que não atingiu a Meta I, a qual estabelecia a universalizar a educação infantil para as crianças de 4 a 5 anos de idade até 2016. Além disso, até o ano de 2019, a oferta de pré-escola cresceu apenas 2,7 p.p., atingindo a marca de 92,9% e, portanto, não alcançado o esperado pela Meta I.

Com relação à educação infantil em creches, o atendimento foi de 35,6% em 2019, o equivalente a 3,6 milhões de crianças, de acordo com o PNAD/2019, crescendo 5,2 p.p. comparado ao ano de 2016, cuja taxa de escolarização marcava 30,4%. Isso mostra que a meta de oferecer educação infantil a, no mínimo, 50% das crianças de 0 a 3 anos de idade não foi atingida e, provavelmente, nem seja no fim do período de vigência deste Plano Nacional de Educação.

Considerando que, entre 2016 e 2019, a oferta de educação infantil para as crianças de 0 a 3 anos tenha crescido em média 1,3 p.p. por ano, leva-se a acreditar que, em 2024, a meta I

não será atingida, tendo em vista que subiria em média de 6,5 p.p., alcançando a marca de 40% de oferta, que era de 50%.

O mesmo pode ser que aconteça com a pré-escola que, apesar de estar muito próxima se ser universalizada, com 92,9% de oferta, obteve, em média, um crescimento de apenas 0,67 p.p. ao ano, o qual, multiplicado pelos próximos cinco anos, geraria um crescimento de 3,37 p.p., totalizando em torno de 96,27% de oferta de educação infantil para as crianças de 4 a 5 anos de idade.

Parte-se, agora, para a análise das estratégias seguintes:

1.2) garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo;

1.17) estimular o acesso à educação infantil em tempo integral, para todas as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. (BRASIL, 2014).

As estratégias 1.2 e 1.17 estão relacionadas com a baixa frequência das crianças de 0 a 3 anos nas creches. Isso se dá pela ocorrência de vários fatores, como a cultura do ensino doméstico para as crianças menores e sua não obrigatoriedade, bem como a escassez de instituições de qualidade que atendam essa população específica.

1.3) realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta;

1.15) promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3 (três) anos;

1.16) o Distrito Federal e os Municípios, com a colaboração da União e dos Estados, realizarão e publicarão, a cada ano, levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento. (BRASIL, 2014).

As estratégias 1.3, 1.15 e 1.16 dizem respeito sobre o planejamento da demanda de educação infantil. Isso é considerado um avanço, quando levado em conta que, até pouco tempo, a educação infantil era um serviço sequer implementado, ainda que de forma parcial, sendo algo de caráter assistencialista e destinado apenas às crianças mais abastadas.

A estratégia 1.4 (BRASIL, 2014) trata sobre as definições para o reconhecimento da demanda na educação infantil, podendo, dessa forma, planejar políticas para criação de novas vagas como novos projetos pedagógicos que atendam às necessidades da população de 0 a 5 anos. Já na estratégia 1.5 (BRASIL, 2014), o Plano Nacional de Educação propõe que as escolas sejam reestruturadas para receberem as demandas de vagas da educação infantil, haja vista que, por muito tempo as escolas não possuíam estrutura física que fosse voltada para a educação infantil.

Para que se atinja a universalização da educação infantil, no caso da educação das crianças de 4 a 5 anos, as estratégias 1.10 e 1.12 (BRASIL, 2014) estabeleceram que é necessário que as famílias também participem dessa construção social, promovendo atendimento educacional, de saúde e assistencial das populações carentes e mais afastadas do meio urbano.

As estratégias 1.6, 1.7, 1.8, 1.9 e 1.13 (BRASIL, 2014) reforçam a importância de buscar uma educação de qualidade, não pensando apenas na quantidade de vagas, mas também na qualidade do ensino que é ofertado para as crianças e nisso inclui desde a infraestrutura até a formação do professor de educação infantil.

Por fim, as estratégias 1.11 e 1.14 (BRASIL, 2014) discutem sobre a inclusão das crianças com deficiência e transtornos na educação infantil, buscando priorizar o atendimento especializado, complementar e suplementar. Além disso, fortalecer o acompanhamento e monitoramento das crianças de modo geral, para que não abandonem a educação infantil.

Assim, pode-se dizer que, no que concerne à educação infantil no Plano Nacional de Educação 2014-2024, ainda que existam avanços significativos em relação ao cumprimento da Meta I e de suas estratégias, ainda há um longo caminho a ser percorrido, sobretudo em relação à oferta de educação infantil nas creches.

## **CAPÍTULO 3 – A JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL E AS IMPLICAÇÕES PEDAGÓGICAS**

No capítulo anterior, buscou-se trazer as leis e documentos mais importantes voltados para a educação infantil. Através desses documentos, foi possível perceber como é importante ter políticas públicas que amparem a criança pequena, principalmente no que diz respeito à sua educação.

Neste capítulo, far-se-á a análise de um assunto bastante relevante para a educação da infância: a judicialização do acesso à educação infantil e suas implicações pedagógicas. Aqui, pretende-se investigar qual o impacto causado pela judicialização do acesso à educação infantil. Para isso, este capítulo trará três questionamentos que vão nortear a discussão: o que é a judicialização do acesso do acesso à educação infantil? O que é qualidade para a educação infantil? Como a judicialização do acesso à educação infantil impacta no ensino ofertado?

Autores como Ximenes, Ferreira, Cury e Victor fundamentam a pesquisa sob o ponto de vista do direito à educação, Kramer, Zabalza, Corsino e outros trazem a fundamentação teórica para a discussão do capítulo ao tratarem sobre a questão da qualidade na educação infantil.

### **3.1. DA JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL**

Como citado ao longo desta pesquisa, a educação infantil está regulamentada na Constituição Federal de 1988 e em leis como: o ECA (Lei n. 8.069/90), a LDB (Lei n. 9.394/96), o FUNDEB (Lei n. 11.494/07), os Planos Nacionais de Educação e diversos outros documentos legais que norteiam a educação da infância. Tais políticas refletiram nas instituições e nos sistemas de ensino.

A partir da Constituição Federal de 1988, a educação passou a ter regulamentação e amparo jurisdicional para tornar concreto o que foi estabelecido em lei. Assim, o Poder Judiciário passou a ter mais importância na efetivação desse direito. De acordo com Cury e Ferreira (2009, p. 33), “inaugurou-se no Poder Judiciário uma nova relação com a educação, que se materializou através de ações judiciais visando a sua garantia e efetividade. Pode-se designar este fenômeno como a judicialização da educação”. Ou seja, a intervenção do Poder Judiciário na questão educacional para proteção desse direito.

De acordo com Victor:

A judicialização se verifica quando determinada questão é levada ao crivo dos órgãos judiciário. A partir do momento em que algum legitimado bate às portas do Judiciário, reclamando a interveniência do Poder Judiciário a respeito de dado aspecto, fala-se na judicialização deste. (VICTOR, 2017, p. 14).

Dessa forma, tendo em vista a ineficiência do Poder Executivo, responsável pela implementação de políticas públicas, o Poder Judiciário atribui para si uma responsabilidade que, via de regra, não é dele. O judiciário, no papel de guardião da Constituição, acaba por controlar as ações do governo, seja ele federal, estadual ou municipal. A seguir serão trazidos conceitos que ajudam a entender melhor sobre o tema.

### **3.1.1. O que são políticas públicas?**

Com a expansão da democracia ao longo dos anos, as responsabilidades do Estado se tornaram muitas. Hoje, o Estado, basicamente, tem a função de garantir o bem-estar da sociedade. Para isso, é necessário desenvolver ações na área da saúde, educação, meio ambiente etc. Diante disso, o Estado utiliza das políticas públicas para atingir os resultados e promover o bem-estar da sociedade.

Para Dworkin (1989, p. 72, apud VICTOR, 2017, p.19), “as políticas públicas são como padrões de conduta que definem objetivos a serem alcançados, normalmente melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade”. Dito de outra forma, políticas públicas são ações e programas desenvolvidos pelo Estado, os quais garantem direitos previstos na Constituição Federal de 1988 e em outras leis, visando o bem-estar da sociedade e, por isso, as políticas públicas afetam toda a sociedade, independentemente de cor, escolaridade, sexo ou religião.

Em regra, as políticas públicas não possuem conteúdo normativo. No entanto, seu alcance exige a efetivação de comandos normativos. Embora elas não tenham natureza normativa, acabam por atrair a incidência de normas, na medida em que são implementadas. Isso tem fomentado o debate judicial das políticas públicas.

### **3.1.2. Como ocorre o fenômeno da judicialização de políticas públicas na educação infantil?**

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 6º, reconhece o direito à educação como um direito social, assim como a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o

lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. De acordo com o artigo 205, a educação é direito de todos e o Estado, a família e a sociedade tem o dever de garanti-la, em busca do desenvolvimento do indivíduo e seu preparo para o exercício da cidadania, bem como sua qualificação para o trabalho. Além disso, o oferecimento da educação gratuita pelo Estado, conforme disposto no artigo 206, deve ser pautado, dentre outros aspectos, pelos princípios da igualdade de condições de acesso e permanência na escola, bem como pela garantia do padrão de qualidade.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) também garantem à criança o direito à educação com igualdade de condições para o acesso e permanência. Tais leis estabelecem que o acesso ao ensino obrigatório é direito público subjetivo e que o Poder Público pode ser responsabilizado caso não ofereça ou ofereça de forma irregular. Além disso, os pais ou responsáveis tem a obrigação de matricular seus filhos na rede regular de ensino e qualquer cidadão possui legitimidade para pleitear o direito à educação no Poder Judiciário.

Com o reconhecimento da educação infantil como primeira etapa da educação básica e como direito social, público e subjetivo, o Estado passou a ter a responsabilidade objetiva de garantir esse direito. Assim, a demanda por vagas na educação infantil se tornou maior que a oferta.

Na educação da infância, a judicialização significa as medidas interventivas que o judiciário utiliza para cumprir o que está determinado na lei, no caso da pesquisa, o direito das crianças de 0 a 5 anos ao acesso à educação infantil. Tais medidas consistem em sentenças que determinam a matrícula imediata das crianças que estão fora da escola. Esse processo visa reduzir o déficit a oferta de vagas na educação infantil e a demanda populacional, além disso, garantir que o direito à educação seja igual para todas as crianças e que elas possam gozar do mesmo direito.

As demandas da população no Poder Judiciário têm ocorrido porque a sociedade passou a ter consciência dos seus direitos e, por isso, luta pela efetivação deles. Como o poder público não consegue atender a demanda de vagas, a matrícula por ordem judicial acaba se tornando a única saída para cumprimento desse direito.

Nesse sentido Víctor:

Longe de um processo conjuntural e local, esta “explosão” do número de demandas judiciais é universal e inteiramente articulada à própria dinâmica

das sociedades democráticas. Trata-se de fenômeno social e não propriamente jurídico. (VICTOR, 2011, p. 22).

Apesar de ser um fenômeno social – e aqui soma-se a ideia trazida pelo princípio da inércia do judiciário, em que o Poder Judiciário somente funciona quando é provocado – “o sistema de justiça não é tratado como um ator externo, com atuação pontual, mas como agente permanente do processo” (XIMENES; OLIVEIRA; SILVA, 2019, p. 164). Isso explica o fenômeno da judicialização de políticas públicas educacionais, que sofrem interferência do judiciário.

Para Ferreira e Cury (2009), o processo de judicialização da educação ocorre quando questões referentes ao direito à educação passam a ser analisados e julgados pelo Poder Judiciário, assim:

Esse fenômeno se verifica quando da ofensa ao direito à educação decorrente de: a. mudanças no panorama legislativo; b. reordenamento das instituições judicial e escolar; c. posicionamento ativo da comunidade na busca pela consolidação dos direitos sociais. (FERREIRA; CURY, 2009, p. 35).

O fenômeno da judicialização das políticas públicas de educação infantil é, portanto, um fenômeno social e se evolui conforme a sociedade se desenvolve. Cumpre destacar que uma das causas de aumento do número das demandas judiciais de direito à educação foi o fato das mulheres serem cada vez mais inseridas no mercado de trabalho e, por isso, precisavam deixar seus filhos nas creches.

Sabe-se que o Poder Judiciário é o guardião da Constituição, por isso tem o dever de cumprir com a legislação, portanto, há a preocupação em atender a demanda estatal e erradicar a evasão escolar. No entanto, o Judiciário tem levado em consideração somente a questão legal do acesso da criança à vaga, os impactos causados no atendimento e no ensino, como infraestrutura, quantidade de profissionais e materiais e a formação do professor, parecem não ter tanta relevância.

### **3.1.3. Direito à educação infantil: um direito subjetivo?**

Neste tópico far-se-á uma análise do direito constitucional à educação infantil. A Constituição Federal de 1988 dedica uma seção para a educação. Cabe aqui analisar a natureza jurídica do direito à educação infantil, amparado no artigo 208, inciso IV da Constituição Federal de 1988.

Para definir o grau de eficácia e de intervenção judicial de um direito fundamental é necessário que seja estudado nos moldes do artigo 5º, §1º, da Constituição Federal, o qual determina que:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

§1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. (BRASIL, 1988).

Ao tratar do artigo 5º, §1º, Sarlet (2012, p. 236) questiona preliminarmente se o dispositivo se aplica a todos os direitos fundamentais (inclusive os situados fora do catálogo), ou se está restrito somente aos direitos individuais e coletivos elencados no artigo 5º da Constituição Federal de 1988. O autor afirma que a interpretação literal do artigo 5º, §1º, por si só, é suficiente para afirmar que o dispositivo alcança todos os direitos fundamentais e não só os dispostos no artigo 5º, assim todo direito fundamental presente na Constituição Federal possui eficácia plena.

Sendo o artigo 5º, §1º norma de eficácia plena, ela impõe a sua aplicação inclusive pelo Poder Judiciário e deve garantir eficácia máxima dos direitos fundamentais, ainda que sejam carentes de concretização. Victor (2017) afirma que a carência de concretização pode ser substituída até com base em analogia, costumes e princípios gerais do direito.

De acordo com Victor:

O art. 6º da Lei Fundamental proclama que o direito à educação infantil é direito social. O “núcleo essencial” do direito à educação encontra-se, no entanto, contemplado na sequência entre os arts. 205 e 208 da Carta Republicana. O parágrafo 1º do art. 208 é taxativo ao consignar que o “acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo”. Trata-se do único direito fundamental a respeito do qual o Constituinte dedicou tal menção. (VICTOR, 2017, p. 77).

O parágrafo 1º do artigo 208 traz que o “acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo” (BRASIL, 1988). Subentende-se por ensino obrigatório e gratuito o disposto no artigo 208, inciso I, qual seja a educação básica obrigatória dos 4 aos 17 anos de idade.

Em 2007, o Supremo Tribunal Federal entendeu que o direito à educação infantil, configura norma cogente. O Ministro Marco Aurélio Mello afirmou que o dever do Estado de

garantir educação infantil às crianças de até 5 anos de idade impõe observância irrestrita e não pode ser negado sob a alegação de deficiência de caixa.

Diante disso, por estar configurada como a primeira etapa da educação básica, a educação infantil constitui direito público subjetivo, com eficácia plena, sendo do Poder Público o dever de garantir o acesso das crianças a esta etapa ou, até mesmo, do próprio Poder Judiciário, a fim de buscar sua eficácia máxima.

#### **3.1.4. Ação coletiva ou individual?**

Esta pesquisa já mostrou que qualquer cidadão ou entidade possui legitimidade para pleitear o acesso à educação infantil perante o Poder Judiciário (artigo 5º, §3º, da LDB/96). Resta saber qual seria o mecanismo processual mais adequado para buscar tal direito, mas, primeiramente, é necessário escolher entre a jurisdição coletiva ou individual.

Como visto anteriormente, a Constituição Federal de 1988 estabelece que a educação e proteção à infância são direitos sociais (artigo 6º), a educação é direito de todos (artigo 205) e que é dever do Estado garantir o atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 5 anos (artigo 208, inciso IV). Nesse sentido, de acordo com Victor:

é possível afirmar duas espécies de direito à educação infantil. A primeira está ligada à coletividade: “a educação infantil é direito de todas as crianças de zero a cinco anos e dever do Estado”. Noutro polo, extrai-se um direito subjetivo de índole individual: “a criança de zero a cinco anos tem o direito de reclamar do Estado o atendimento em creche e pré-escola”. (VICTOR, 2017, p. 123).

Embora com espécies diferentes, a Constituição trata de um único direito público subjetivo e, como todo direito subjetivo pressupõe o dever de outrem, aqui têm-se duas obrigações estatais. Dessa forma, o Estado tem o dever de desenvolver políticas públicas que visem a universalização do acesso à educação infantil de qualidade, ao passo que também precisa satisfazer as demandas individuais por vagas na educação infantil.

Nesse sentido, Victor (2017) destaca que, nos casos do artigo 208, §1º, em que a Constituição Federal outorga um direito público subjetivo, o cidadão poderá promover uma ação individual, tendo em vista que o Texto Constitucional confere direitos individuais homogêneos em face do Estado. “A busca da universalização da prestação do ensino fundamental pelo Poder Público é um direito difuso e não colide com a busca da prestação do ensino fundamental no caso concreto individual.” (VICTOR, 2017, p. 123). Assim, quando um cidadão promove uma ação individual, o cidadão não tem interesse que o serviço seja

universalizado, ao contrário, ele apenas deseja que sua vaga seja garantida, através do seu direito público subjetivo.

Portanto, há dois direitos distintos estabelecidos na Constituição Federal de 1988: um difuso (artigo 208, inciso I, que prevê a universalização da educação básica) e outro individual (artigo 208, parágrafo único, o qual determina que o ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo). Direitos difusos, são pleiteados por ações coletivas, já os direitos individuais, como o próprio nome diz, serão reclamados através de ações individuais.

Ações coletivas têm sido bem-vistas pelo judiciário, pois trazem benefícios como, economia processual e uniformização jurisprudencial. O primeiro, porque gera redução nos custos processuais, tanto para quem figura como requerente, quanto para o Poder Público na figura do réu, que tem seu trabalho reduzido. Além de proporcionar eficiência processual, pois reduz o número de ações individuais, o que implica em mais celeridade processual. O benefício da uniformização jurisprudencial se justifica no fato de que a redução de demandas individuais implica na redução de decisões contraditórias.

Ao analisarem os efeitos de duas Ações Cíveis Públicas (ACP) propostas por ONGs em 2008 e 2010 Ximenes, Oliveira e Silva (2019), mostram que:

De um lado, as ações individuais repetitivas promovidas principalmente pela Defensoria Pública, de outro os efeitos que decorrem da estratégia de coletivização do problema que se inicia nas ACPs do MP e culmina naquelas ações propostas pelas associações civis, resultando na decisão do TJSP em 2013, com o processo de monitoramento por ela inaugurado. No caso da ACP que determinou a criação de 150 mil novas vagas até 2016, admite-se como seu efeito direto na política pública a criação de 89.249 novas vagas, representando um cumprimento parcial. Isso porque o próprio Município apresentou tais dados como parte do cumprimento da decisão. (XIMENES; OLIVEIRA; SILVA, 2019, p. 181).

Percebe-se que as demandas coletivas geram efeitos mais amplos, uma única ação foi capaz de criar 89.249 novas vagas na educação infantil, mesmo representando o cumprimento parcial da decisão.

Isso mostra que as ações coletivas têm potencial significativo de influenciar as políticas governamentais. Isso ocorre não apenas em virtude do seu efeito *erga omnes* (vinculante), mas, principalmente por causa do objeto, da economia, celeridade e isonomia pretendida.

### 3.2. A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL NA LITERATURA E NA LEGISLAÇÃO

Falar de qualidade da educação infantil significa tratar de um assunto amplo e complexo, pois se trata da educação de pessoas. Ao longo da história, foi possível perceber que a educação da infância sempre ficava em segundo plano, já que não havia investimentos por parte do Poder Público. No entanto, após o período de redemocratização com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a educação infantil se tornou etapa da educação básica e muitas políticas públicas foram voltadas para ela.

Além de leis, muitos documentos foram criados para a educação infantil ao longo do tempo. No que diz respeito à questão da qualidade, destacam-se os Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil, os Parâmetros Básicos de Infraestrutura pra Instituições de Educação Infantil (ambos citados anteriormente) e os Indicadores de Qualidade na Educação Infantil, publicados em 2009.

De acordo com os Indicadores de Qualidade na Educação Infantil:

[...] a qualidade pode ser concebida de forma diversa, conforme o momento histórico, o contexto cultural e as condições objetivas locais. Por esse motivo, o processo de definir e avaliar a qualidade de uma instituição educativa deve ser participativo e aberto, sendo importante por si mesmo, pois possibilita a reflexão e a definição de um caminho próprio para aperfeiçoar o trabalho pedagógico e social das instituições. (BRASIL, 2009, p. 14).

Quando se pensa em qualidade, seu significado não é padronizado, pois ele ainda não é bem definido, questões como cultura e valores individuais precisam ser levados em consideração para que a questão da qualidade seja compreendida.

Segundo os IQEI:

As definições de qualidade dependem de muitos fatores: os valores nos quais as pessoas acreditam; as tradições de uma determinada cultura; os conhecimentos científicos sobre como as crianças aprendem e se desenvolvem; o contexto histórico, social e econômico no qual a escola se insere. No caso específico da educação infantil, a forma como a sociedade define os direitos da mulher e a responsabilidade coletiva pela educação das crianças pequenas também são fatores relevantes. (BRASIL, 2009, p. 11).

Nesse sentido, a qualidade depende do contexto ao qual a educação infantil está inserida e em cada lugar é vista de uma maneira distinta, por isso é tão complexo ter de compreendê-la.

Os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil elencam cinco aspectos relevantes para a melhoria permanente da qualidade do atendimento às crianças, que serão considerados como parâmetros de qualidade a serem analisados. Esses aspectos são os seguintes:

- As políticas para a Educação Infantil, sua implementação e acompanhamento;
- As propostas pedagógicas das instituições de Educação Infantil;
- A relação estabelecida com as famílias das crianças;
- A formação regular e continuada dos professores e demais profissionais;
- A infraestrutura necessária ao funcionamento dessas instituições. (BRASIL, 2006a, p. 44).

Seguindo esse caminho, Zabalza (1998) afirma que, no que se refere às escolas, a qualidade não é um repertório de traços que se possuem, mas sim algo que é alcançado. Para ele, a busca pela qualidade não se limita a um único aspecto. Dessa forma, também lista cinco fatores importantes para que a instituição de educação infantil tenha um melhor desempenho. São eles: a equipe gestora, o projeto político pedagógico, o currículo, a organização do espaço e a formação dos professores.

Aqui, busca-se analisar os aspectos trazidos pelos Parâmetros Nacionais para a Qualidade da Educação Infantil e os Indicadores de Qualidade da Educação Infantil e fazer um paralelo aos fatores elencados por Zabalza, complementando com mais autores como Kramer, Corsino e outros.

O primeiro aspecto para a melhoria permanente da qualidade da educação infantil são as políticas para a educação infantil, que tratam os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil, são todos os documentos e iniciativas voltados para essa etapa da educação da criança pequena. Como já visto nos capítulos anteriores, muitas políticas para a educação infantil foram pensadas, sobretudo após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Após a Carta, muitas leis e documentos surgiram para garantir ainda mais direitos às crianças. No entanto, é necessário que essas políticas sejam implementadas de fato e que haja acompanhamento delas.

Kramer (2006) aponta que ainda há muitos desafios para consolidar o direito e ampliar a oferta com qualidade, como: a organização dos sistemas municipais; a necessidade de que as políticas de educação infantil sejam articuladas com as políticas sociais; as precárias condições das creches; entre outras.

O segundo aspecto relevante para garantir a oferta de uma educação infantil de qualidade, de acordo com os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil, são as propostas pedagógicas das instituições. Elas reúnem os objetivos e metas, as quais a instituição de educação infantil pretende alcançar e estabelece o caminho que ela deve percorrer. Para que as metas e objetivos sejam alcançados, as propostas pedagógicas devem ser seguidas por todos aqueles que fazem parte da instituição de educação infantil. As propostas pedagógicas são a base do currículo escolar, são elas que determinam quais e de que maneira as atividades pedagógicas serão realizadas ao longo do ano letivo, por isso devem ser construídas de forma coletiva, unindo a teoria e a prática e levando em conta o contexto em que a instituição de educação infantil está inserida.

Os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (BRASIL, 2006b, p. 22) estabelecem que “as secretarias estaduais e municipais de educação adotem medidas para assegurar que todas as instituições de Educação Infantil formulem e avaliem suas propostas pedagógicas com participação da comunidade escolar”. Além disso, elas devem contemplar princípios éticos, políticos e estéticos; promover práticas de cuidado e educação na perspectiva da “integração dos aspectos físicos, emocionais, afetivos, cognitivo/linguísticos e sociais das crianças, entendendo que ela é um ser completo, total e indivisível” (BRASIL, 2006b, p. 32).

De acordo com Nunes e Kramer:

As instituições de educação infantil devem organizar suas propostas pedagógicas considerando o currículo como conjunto de experiências culturais, nas quais são articulados os saberes da prática e os conhecimentos que fazem parte do patrimônio cultural, na perspectiva da formação humana. Trata-se de favorecer o acesso a bens e práticas culturais, o convívio com a natureza e a ampliação de experiências de aprendizagem, desenvolvendo a formação cultural de adultos e crianças, pelo conhecimento de si, do outro e do mundo, num movimento que valoriza a autonomia, a colaboração e as produções infantis. (NUNES; KRAMER, 2013, p. 43).

Dessa forma, o trabalho da educação infantil deve ter como referência a própria criança e o contexto em que a prática pedagógica é realizada, ou seja, o contexto em que as instituições de educação infantil estão inseridas.

O terceiro aspecto relevante para uma educação infantil de qualidade consiste na relação com a família das crianças. Esse fator é de extrema relevância para o desenvolvimento da criança. Os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil recomendam que as propostas pedagógicas das instituições de educação infantil considerem que o trabalho desenvolvido é complementar à ação da família, e a interação entre as duas instâncias é

essencial para um trabalho de qualidade. Além disso, o horário de funcionamento da instituição de educação infantil deve respeitar o momento que a criança deve passar com a família.

Kramer (1997, p. 21) afirma que “uma proposta pedagógica precisa ser construída com a participação efetiva de todos os sujeitos, crianças e adultos, alunos, professores e profissionais não docentes, famílias e população em geral”. Para a autora, para que as crianças possam adquirir conhecimentos que as tornem autônomas, é necessária a participação de todos.

A formação inicial e continuada de professores e profissionais é o quarto aspecto importante para a qualidade da educação infantil. Os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (BRASIL, 2006b) determinam que os sistemas de ensino em níveis federal, estadual e municipal realizem programas de formação dos profissionais de educação infantil, promovam a formação continuada dos professores com conteúdos que contemplem a faixa etária de 0 a 6 anos, com atenção ao trabalho com bebês.

Para Zabalza:

É possível que os professores(as) de Educação Infantil constituam um dos segmentos mais dinâmicos e melhor formados para o seu trabalho em relação aos professores(as) em geral. Isso representou que a etapa infantil sempre tenha sido uma espécie de oásis criativo e de regeneração das práticas de ensino escolares. O que não impede que continuem existindo, da mesma forma que nas outras etapas educativas, fortes necessidades de formação para responder às novas demandas estabelecidas pela Reforma e pelos avanços ocorridos nos últimos anos em relação às possibilidades de trabalho educativo com crianças pequenas. (ZABALZA, 1998, p. 26).

O autor divide o eixo dos professores em três aspectos: crianças de três anos; profissionalismo docente e qualidade de vida dos professores. No primeiro, ele afirma que o instrumento fundamental do professor é a sua própria presença, pois é ele quem planeja as atividades e separa por áreas as intervenções para abordar o desenvolvimento dos âmbitos de experiência. Já no segundo aspecto, o autor destaca que as ideias do profissionalismo docente aplicadas ao professor de educação infantil possuem um caráter próprio, visto que são bastante ligadas à afetividade da relação criança-adulto. Por último, é trazida a questão da qualidade de vida dos professores, que também está subdividida em três aspectos: a diminuição da pressão psicológica; a disponibilidade e a dotação dos espaços e a carreira docente.

Sobre a carreira docente, Zabalza (1998) a classifica como um desafio para os próximos anos e sugere que surjam novas iniciativas: participação em equipes de pesquisa, criação de materiais, aumento de intercâmbios, mas que isso seja gerado juntamente com

melhores salários, novas oportunidades de aperfeiçoamento profissional e de reconhecimento do trabalho realizado.

Kramer (2006) também considera que a formação de profissionais da educação infantil é um desafio que exige ação conjunta da União, dos Estados e dos Municípios. Ela considera que esse desafio tem muitas facetas, tanto na formação continuada (formação daqueles que já atuam como professores) quanto na formação inicial no ensino superior. No que diz respeito à formação continuada, a autora afirma que:

Os processos de formação configuram-se como prática social de reflexão contínua e coerente com a prática que se pretende implementar. Cursos esporádicos e emergenciais não resultam em mudanças significativas, nem do ponto de vista pedagógico, nem do ponto de vista da carreira (KRAMER, 2006, p. 806).

Sobre a formação inicial, Kramer (2006) aponta que as Diretrizes Curriculares Nacionais foram uma conquista para o curso de Pedagogia, pois assumir a educação infantil dentro do curso não significa somente habilitar professores para a educação infantil, mas, principalmente, formar formadores, isso é um dos maiores problemas no tocante às políticas educacionais em todos os níveis.

O quinto e último, aspecto relevante para melhoria permanente da qualidade da educação infantil é a organização do espaço. Os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (BRASIL, 2006b) determinam que os espaços, materiais e equipamentos das instituições de educação infantil sejam destinados prioritariamente às crianças, mas também que sejam destinados às famílias e/ou responsáveis pelas crianças. Os espaços devem ser construídos para atender às necessidades de saúde, alimentação, proteção, descanso, interação, conforto, higiene e aconchego das crianças matriculadas.

Segundo Zabalza (1998, p. 232), “o espaço refere-se ao aspecto físico, ou seja, locais para a atividade caracterizados pelos objetos, pelos materiais didáticos, pelo mobiliário e pela decoração”. Recomenda-se que a organização das salas de aula de instituições de educação infantil seja dividida em cantos temáticos para facilitar o acesso a diferentes tipos de materiais e objetos que contribuem para o desenvolvimento e aprendizagem da criança.

É importante que a criança tenha contato com brinquedos e livros, pois a criança também aprende com o lúdico. Dessa forma, é necessário que o professor sempre observe e se mantenha informado sobre a influência que a organização do ambiente está exercendo sobre a conduta das crianças e sobre a sua aprendizagem.

Os Indicadores da Qualidade da Educação Infantil (BRASIL, 2009) recomendam que os espaços físicos na educação infantil respeitem as necessidades de desenvolvimento das crianças, nos aspectos físico, afetivo, cognitivo e criativo. É preciso que os espaços estejam limpos, iluminados, arejados, seguros, bem cuidados e aconchegantes. Isso revela a importância para com todas as necessidades de desenvolvimento pleno das crianças.

Corsino afirma que:

Um trabalho de qualidade para as crianças pequenas exige ambientes aconchegantes, seguros, estimulantes, desafiadores, criativos, alegres e divertidos, onde as atividades elevem sua autoestima, valorizem e ampliem as suas experiências e seu universo cultural, agucem a curiosidade, a capacidade de pensar, de decidir, de atuar, de criar, de imaginar, de expressar. Ambientes que se abram à brincadeira, que é o modo como as crianças dão sentido ao mundo, produzem história, criam cultura, experimentam e fazem arte. (CORSINO, 2020, p. 16).

Para que a qualidade da educação infantil seja alcançada, é necessário que os espaços escolares atendam as especificidades de cada criança. A forma como os espaços estão organizados influencia no trabalho pedagógico que é feito, por isso é importante que esses espaços estejam organizados de modo que possibilitem a realização de um trabalho pedagógico que priorize o desenvolvimento integral da criança.

Zabalza (1998) traz uma pesquisa sobre indicadores da qualidade de vida na escola infantil realizada na Universidade de Bologna. Na pesquisa, é questionado aos professores de educação infantil como os espaços escolares são vivenciados, e a resposta menciona três aspectos:

1. Uma dimensão vinculada aos aspectos estéticos: que seja acolhedor, belo, proporcional etc.;
2. Uma dimensão vinculada aos aspectos funcionais: adequação dos locais e recursos disponíveis para as finalidades educacionais a serem cumpridas;
3. Uma dimensão vinculada aos aspectos ambientais: o frio o calor, o ruído, a luminosidade etc. (ZABALZA, 1998, p. 28).

A questão do espaço nas instituições de educação infantil afeta, a vida das crianças e dos professores. Espaços que possuem suas características físicas em harmonia tendem a melhorar o comportamento das crianças e proporcionar qualidade no trabalho e, conseqüentemente, de vida ao professor.

Os IQEI ressaltam sobre a importância de ter materiais em quantidade suficiente disponível para as crianças:

Para propor atividades interessantes e diversificadas às crianças, as professoras precisam ter à disposição materiais, brinquedos e livros infantis em quantidade suficiente. É preciso atentar não só para a existência desses materiais na instituição, mas principalmente para o fato de eles estarem acessíveis às crianças e seu uso previsto nas atividades diárias. Além disso, a forma de apresentá-los às crianças, como são guardados e conservados, se podem ser substituídos quando danificados, são aspectos relevantes para demonstrar a qualidade do trabalho de cuidar e educar desenvolvido na instituição. (BRASIL, 2009, p. 51).

Dessa forma, é necessário que haja investimentos para que se possa garantir espaços que proporcionem qualidade de aprendizagem e de vida, tanto para os professores quanto para as crianças, que sejam espaços acolhedores, com materiais e brinquedos suficientes para atender a demanda de crianças.

Como dito anteriormente, a qualidade da educação infantil é algo complexo, falar dela exige um olhar para diversos aspectos, cada um relevante de acordo com a realidade a qual está inserido. Porém, apesar de ser um assunto que permite diferentes elementos importantes, dependendo do ponto de vista, é consenso que, para que a educação infantil alcance a qualidade que almeja, é necessário haver suporte do Poder Público, criação de políticas que incentivem a formação inicial e continuada dos professores, bem como plano de salários, além de investimento em infraestrutura e materiais.

### 3.3. COMO A JUDICIALIZAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL IMPACTA NA QUALIDADE DO ATENDIMENTO OFERECIDO ÀS CRIANÇAS?

Até o momento, sabe-se que a educação da criança pequena foi e continua sendo um avanço, do ponto de vista da legislação e das políticas públicas. A partir da Constituição Federal de 1988, a infância e a educação infantil ganharam destaque, muitas leis e documentos foram publicados, a fim de amparar a criança pequena e sua educação.

Um dos objetivos voltados para a educação infantil foi a busca por universalização das vagas desta etapa, este disposto na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e nos Planos Nacionais de Educação. É sabido que, embora o acesso à creche não seja obrigatório, ele é um direito público subjetivo da criança e é dever do Estado garanti-lo com qualidade. O mesmo se aplica à pré-escola, porém, esta etapa é obrigatória.

Mesmo com todas as políticas públicas voltas para a universalização, a educação infantil ainda não foi universalizada. Diante disso, surgiu o aumento das demandas judiciais por vagas nas creches e pré-escolas. Dessa forma, o Poder Judiciário foi chamado a interferir na

questão das políticas públicas de direito à educação. A esse fenômeno se deu o nome de judicialização do acesso à educação infantil.

Aqui pretende-se analisar quais são os impactos causados pela judicialização das políticas públicas de acesso à educação infantil na qualidade do ensino ofertado. Sabe-se que a educação infantil deve ser ofertada com padrões de qualidade, conforme disposto no artigo 206, inciso VII, da Constituição Federal de 1988.

De acordo com Nunes e Kramer:

É consenso no Brasil, e matéria de lei, que as crianças de todas as raças/ etnias, religiões, classes sociais, origens e locais de moradia, gêneros, independentemente da condição socioeconômica dos pais, têm direito à educação de qualidade que amplie seu desenvolvimento, seu universo cultural, o conhecimento do mundo físico e social, a constituição de sua subjetividade e a autoestima. (NUNES; KRAMER, 2013, p. 42).

No entanto, isso não tem sido observado nem pelo Estado, nem pelo próprio Poder Judiciário. Acredita-se que o Estado e o Poder Judiciário têm pecado em dois aspectos, um em decorrência do outro: o primeiro não tem investido seus recursos para a criação de novas vagas para a educação infantil, o que implica no aumento das demandas judiciais que pleiteiam o direito de acessá-las. Já o segundo, guardião da lei, tem focado apenas em garantir o direito postulado e não observa os outros fatores que envolvem a oferta de vagas em creches e pré-escolas, como por exemplo a questão da qualidade, quem também é um direito constitucional. Isso gera impactos negativos no atendimento a essas crianças.

Nesse sentido, Victor afirma que:

Educar não se resume, todavia, a matricular crianças na escola. Não é pelo número de creches e escolas construídas que se mede a educação de um povo. Educar é, antes de tudo, formar caráter, e isso requer planejamento, seriedade e vontade política consciente. A qualidade do ensino é fundamental. (VICTOR, 2017, p. 87).

Não se pode dizer que o direito ao acesso à educação infantil é garantido somente com a introdução da criança na instituição de educação infantil, ou seja, matrículas e número de instituições por si só não são capazes de dizer se a educação infantil está sendo oferecida ou não, há que se analisar como essa educação infantil é trabalhada e se a qualidade é levada em consideração. A qualidade da educação infantil não se mede por números.

Sobre as creches e pré-escolas, Kramer ensina que:

Escolas, pré-escolas e creches são espaços de circulação das culturas, no plural: das tradições culturais, costumes e valores dos diferentes grupos, suas trajetórias, experiências, seu saber; dos conhecimentos culturais disponíveis na história de uma dada sociedade, povo, país. (KRAMER, 2011, p. 108).

Dessa forma, entende-se que a criança pequena não pode ser privada do seu direito de acessar à educação infantil, pois é nela que as relações, sejam elas entre aluno-aluno ou professor-aluno, são fortalecidas e promovem cidadania. Nesse sentido, Kappel, Carvalho e Kramer (2001) afirmam que a educação para as crianças pequenas é uma das áreas educacionais que mais retribuem para a sociedade os recursos que nela foram investidos.

Como dito anteriormente, por geralmente não levar a questão da qualidade em consideração, o processo de judicialização do acesso à educação infantil gera impactos negativos, como superlotação da sala de aula; falta de materiais e infraestrutura; conteúdos e planejamentos prejudicados e desvalorização docente.

Sobre isso, Camões, Toledo e Roncarati respondem a um questionamento:

Quanto à ampliação do atendimento às crianças de zero a seis anos, cabe, no entanto, a seguinte reflexão: em que medida a ampliação do número de vagas foi capaz de contemplar também a qualidade do trabalho desenvolvido? Nesse sentido, ressaltamos que organizar um ambiente que promova desenvolvimento implica, necessariamente, que este seja capaz de articular conteúdos, horários, planejamentos e espaços. (CAMÕES; TOLEDO; RONCARATI, 2013, p. 345).

Percebe-se que a educação infantil carece de planejamento e recursos para garantir que o atendimento oferecido às crianças ocorra com qualidade, e isso é um desafio. Não é difícil encontrar creches que funcionam em prédios antigos, pré-escolas que funcionam nas escolas de ensino fundamental e, por isso, não possuem infraestrutura. Pensar nos ambientes físicos e em como eles podem ser organizados também é pensar na qualidade da educação infantil que é oferecida.

Nesse sentido, para Kramer:

As crianças precisam criar, construir e desconstruir, precisam de espaços com areia, água, terra, objetos variados, brinquedos, livros, jornais, revistas, discos, panos, cartazes, e também espaços cujo objetivo é a experiência com a cultura, a arte e a ciência, de que com frequência as crianças pequenas são alijadas: mesmo nas grandes cidades, a maior parte dos locais está longe de contemplar as necessidades das crianças de 0 a 6 anos. [...]. Mesmo as escolas, creches e pré-escolas precisam de espaços de brincar, garantindo o direito das crianças, e prestando relevante serviço às famílias. (KRAMER, 1999, p. 3).

Dessa forma, é preciso que as crianças tenham espaços e ferramentas para se desenvolverem, e promoverem experiências diversas. É necessário que as instituições de educação infantil tenham espaços salas amplas, refeitórios espaçosos, jardins, parques e brinquedos suficientes. Kramer (2006) afirma que as crianças têm o direito a condições oferecidas pelo Estado e pela sociedade que garantam o atendimento de suas necessidades básicas em outras esferas da vida econômica e social, favorecendo uma vida digna.

Victor afirma que as crianças pequenas precisam de cuidados especiais, assim:

De pouco adianta garantir acesso a creches e pré-escolas mal aparelhadas para estimular e educar o menor. Talvez o atendimento universal supra parcela dos problemas, como as dificuldades da família em alocar a criança. Porém, não contribuirá para a formação do indivíduo. (VICTOR, 2017, p. 73).

Resta, portanto, dizer que a judicialização das políticas públicas do acesso à educação infantil, de fato, gera impactos bastante negativos se a questão não for analisada com cautela. Inserir crianças em espaços que possuem o limite da capacidade é danoso ao trabalho docente e ao desenvolvimento de todas as crianças.

Na visão de KRAMER (2011, p. 89), “a democratização da educação supõe que possibilidades de acesso à escola sejam oferecidas a todas as crianças e que o trabalho pedagógico realizado as beneficie ao invés de aumentar a marginalidade que sofrem”. Nesse sentido, pode-se afirmar que o acesso não está sendo garantido e sua qualidade também não.

Portanto é de suma importância que tanto o Estado quanto o Poder Judiciário cumpram seu papel visando o melhor para a criança. É necessário que o Poder Público melhore as políticas públicas de acesso à educação infantil, crie mais vagas, amplie e crie instituições de educação infantil. Além disso, cabe ao Poder Judiciário cumprir a norma constitucional para garantir o acesso à educação infantil, mas sempre observando a qualidade do ensino que poderá ser ofertado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme desenhado no curso deste trabalho, a educação da infância foi bastante marginalizada, desde o Período Colonial até a Ditadura Militar. Neste período pré-Constituição de 1988, não se pensava em uma educação que favorecesse a criança pequena, o máximo que podia se ter era o ensino de leitura e contagem nas casas de bê-á-bá. A educação da infância só teve certo destaque com o Período Republicano.

No Período Republicano, marcado pelo processo de urbanização e industrialização, as famílias começaram a trabalhar nas indústrias, daí houve a necessidade de proteger as crianças. As indústrias e algumas instituições começaram a criar creches, para que as crianças ficassem enquanto a família estivesse trabalhando. Essas creches possuíam caráter totalmente assistencialista e não educacional, mas na época funcionava bem para o momento. A creche de cunho assistencial perdurou até o fim da ditadura militar e período de redemocratização brasileiro.

Foi com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que a criança passou a ser reconhecida como um sujeito de direitos, com normas que garantem sua dignidade. Brillantemente, a Constituição Federal de 1988 trouxe a educação da infância no capítulo que trata sobre a educação. Além disso, a partir daí vários outros dispositivos legais vieram para proteger a criança pequena, tais como o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Essas legislações representaram um avanço significativo a respeito da educação da infância. A Constituição Federal de 1988 tratou da educação infantil como primeira etapa da educação básica, obrigatória para as crianças de 4 a 5 anos, e deu a ela o caráter de direito público subjetivo, inclusive para as crianças de 0 a 3 anos. Tanto a Constituição Federal, quanto o Estatuto da Criança e do Adolescente determinaram que a oferta de educação infantil é dever do Estado, da família e da sociedade. Além disso, conferiram o direito de qualquer cidadão poder reclamar no Poder Judiciário, caso o acesso à educação infantil não tenha sido garantido ou seja garantido de forma insatisfatória.

Com isso, muitas demandas judiciais começaram a aparecer no judiciário, pleiteando vagas para a educação infantil. Assim o judiciário precisou intervir nas questões de acesso a essa etapa da educação básica e passou a determinar que as crianças fossem inseridas nas instituições de educação infantil. A isso se deu o nome de judicialização de políticas públicas do acesso à educação infantil.

Ao longo do trabalho foi possível perceber que, no que diz respeito ao acesso à educação infantil, o país não bateu as metas dos Planos Nacionais de Educação para universalizar a educação, sobretudo a do Plano Nacional de Educação vigente de 2014 a 2024, a qual consiste em universalizar até 2016 a educação infantil na pré-escola e ampliar a oferta em creches para, no mínimo, 50% até o final da vigência do Plano.

Esta pesquisa mostrou que, até o ano de 2019, 92,9% das crianças de 4 a 5 anos eram atendidas na pré-escola, número muito bom, em contrapartida, apenas 35,6% das crianças de 0 a 3 anos foram atendidas nas creches, número baixo, motivo pelo qual a meta de universalização não foi atingida.

O trabalho também levantou a questão do impacto causado pela judicialização das políticas públicas de acesso à educação infantil na qualidade do ensino. Foi possível evidenciar que, no processo de judicialização das políticas públicas para a educação infantil, o Poder Judiciário tem se importado apenas com o cumprimento da lei em si, porém não tem levado em consideração a importância que o fator qualidade possui para a educação infantil. Ademais, o Poder Judiciário precisa pensar na questão da qualidade, visto que, de acordo com o artigo 206, inciso VII, o padrão de qualidade tem garantia constitucional.

Os autores que discutem sobre a educação infantil, mostram que a garantia de vagas em desatenção aos padrões mínimos de qualidade gera preocupação, tendo em vista que os ambientes escolares ficam sobrecarregados, não há materiais suficientes, muito menos profissionais capacitados para atender as crianças pequenas.

Os espaços escolares da educação infantil precisam trazer experiências culturais, com a arte, com a brincadeira. É necessário que as instituições de educação infantil tenham salas espaçosas, refeitórios amplos, parques, lugares destinados para brincadeiras ao ar livre. De nada adianta que as crianças sejam matriculadas e o atendimento não priorize o seu desenvolvimento pleno.

Pode-se dizer que o Estado e o Poder Judiciário têm pecado em dois aspectos: o Estado não investe em recursos para a criação de novas vagas para a educação infantil e o Poder Judiciário está focado apenas em garantir o acesso à vaga, ignorando a questão da qualidade do atendimento oferecido.

Dessa forma, a judicialização do acesso à educação infantil gera impactos negativos na qualidade do atendimento que é oferecido às crianças, como: superlotação das salas de aula; falta de materiais e infraestrutura das instituições de educação infantil; conteúdos e

planejamentos prejudicados; desvalorização docente; redução da qualidade de vida de profissionais e alunos, entre outros.

Isso leva a crer que, mesmo após mais de 30 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil ainda lida com o déficit da educação infantil. Por mais que o direito a educação infantil esteja assegurado na Constituição Federal e em diversos documentos legais, boa parte da população de 0 a 5 anos continua fora das instituições de educação infantil. Além disso as crianças que estão inseridas no contexto educacional continuam sem ter uma educação de qualidade.

Portanto, não é possível dizer que a educação infantil é universal. Ainda que a educação infantil atinja as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação, ela continuará não sendo universal, se não respeitar os padrões de qualidade que determinam a Constituição Federal e os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil.

Sendo assim, afirma-se que a educação infantil ainda possui os resquícios do Império e continua marginalizada. Para acabar com isso, é necessário que o Poder Público invista mais recursos financeiros a fim melhorar a infraestrutura das instituições, adquirir materiais, livros e brinquedos e, também, investir na formação inicial e continuada dos professores. Além disso, cabe ao Poder Judiciário, no papel de guardião da Constituição, cobrar medidas de universalização da educação infantil, bem como que essa universalização seja feita com garantia de qualidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, M. **Educação Infantil no Brasil**: legislação, matrículas, financiamento e desafios. Brasília. DF: Câmara dos Deputados, 2004.

ALMEIDA, J. R. P. de. **Instrução pública no Brasil (1500-1889)**: história e legislação. 2 ed. São Paulo: Educ/Inep/MEC, 2000.

ARANHA, M. L. de A. **História da Educação e da Pedagogia**. 3 ed.. São Paulo: Moderna, 2006.

ASSIS, R. M. de. A educação brasileira durante o período militar: a escolarização dos 7 aos 14 anos. **Educação em Perspectiva**, [S. l.], v. 3, n. 2, 2013. DOI: 10.22294/eduper/ppge/ufv.v3i2.171. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/educacaoemperspectiva/article/view/6512>. Acesso em: 01 dez. 2020.

AZEVEDO, F. de. **A transmissão da cultura**. 5. ed. São Paulo, Melhoramentos, 1976.

BARROSO, L. R. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. In: **(Syn)thesis: Cadernos do Centro de Ciências Sociais**. v. 5, n. 1 (2012) – Rio de Janeiro: UERJ, CCS, 2012, p. 23-32.

BRASIL, Ministério da Educação / Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica. **Sobre o FUNDEB**. [2020]. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb>. Acesso em: 05 mar. 2021.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 11 ago. 2019.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 11 ago. 2019.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 10 de novembro de 1937. Rio de Janeiro, RJ, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm). Acesso em: 22 ago. 2020.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm). Acesso em: 23 set. 2019.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 07 nov. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 07. jun. 2019.

BRASIL. Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997. Regulamenta a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e determina outras providências. Revogado pelo Decreto nº 6.253, de 2007. Brasília, DF, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2264.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2264.htm). Acesso em: 05 mar. 2021.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. Rio de Janeiro, RJ, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 11 dez. 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm). Acesso em: 22 fev. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm). Acesso em: 05 mar. Acesso em: 05 mar. 2021.

BRASIL. **Indicadores da Qualidade na Educação Infantil** / Ministério da Educação/Secretaria da Educação Básica – Brasília; MEC/SEB, 2009. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/indic\\_qualit\\_educ\\_infantil.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/indic_qualit_educ_infantil.pdf). Acesso em: 11 mar. 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp87.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/LCP/Lcp87.htm). Acesso em: 05 mar. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm#:~:text=e%20Metas1-1.,de%204%20e%205%20anos..](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm#:~:text=e%20Metas1-1.,de%204%20e%205%20anos..) Acesso em: 08 jan. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação –

FUNDEB. Brasília. 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: 05 mar. 2021.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. [Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)]. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Lei/L14113.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14113.htm) Acesso em 05 mar. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 07 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996a. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em: 07 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996b. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm). Acesso em: 05 mar. 2021

BRASIL. Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação-PNE e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm). Acesso em: 10 jun.2019.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Referencial curricular nacional para a educação infantil** / Ministério da Educação e do Desporto, Secretaria de Educação Fundamental. 3v.: il. – Brasília: MEC/SEF, 1998.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil**/Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. v.1; il. – Brasília, DF. 2006a.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil**/Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. v.2; il. – Brasília, DF. 2006b.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros básicos de infraestrutura para instituições de educação infantil**. Brasília: MEC, SEB, 2006c.

BRASIL. Ministério da Educação. **Número de crianças em creches cresce 150% em uma década**. 2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/207-1625150495/17753-numero-de-criancas-em-creches-cresce-150-em-uma-decada>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil**. 2018. Disponível em:

[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=141451-public-mec-web-isbn-2019-003&category\\_slug=2020&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=141451-public-mec-web-isbn-2019-003&category_slug=2020&Itemid=30192). Acesso em: 11 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Política Nacional de Educação Infantil**: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação. pelo direito das crianças de zero a seis anos à Educação. [2007]. Disponível em:  
[http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/pol\\_inf\\_eduinf.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/pol_inf_eduinf.pdf). Acesso em: 11 jan. 2021.

BRASIL. Resolução CEB nº 1, de 7 de abril de 1999. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília, DF, Disponível em:  
[http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/resolucao\\_ceb\\_0199.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/resolucao_ceb_0199.pdf). Acesso em: 11 jan. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº RE-AgR 384201. Relator: Min. Marco Aurélio Mello. Brasília, 26 de abril de 2007. **Diário Oficial da União**. Brasília, 03 ago. 2007. Disponível em:  
<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/757448/agregno-recurso-extraordinario-re-agr-384201-sp>. Acesso em: 05 mar. 2021.

CAMÕES, M. C; TOLEDO, L. P. B. de; RONCARATI, M. Infâncias, tempos e espaços: tecendo ideias. In: KRAMER, Sonia; NUNES, Maria Fernanda; CARVALHO, Maria Cristina (org.). **Educação infantil**: formação e responsabilidade. Campinas: Papyrus, 2013. p. 342-369. Disponível em: <https://pt.scribd.com/read/405796116/Educacao-infantil-Formacao-e-responsabilidade>. Acesso em: 03 mar. 2021

CARDOSO, T. F. L. As aulas régias no Brasil. In: STEPHANOU, M.; BASTOS, M. H. C. (Orgs.). **Histórias e memórias da educação no Brasil**, vol. I: séculos XVI-XVIII. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004. P. 179-191.

CHIZZOTTI, A. A Constituinte de 1823 e a educação. In: FÁVERO, O. (Org) **A educação nas constituintes brasileiras (1823-1988)**. 2.ed. Campinas: Autores Associados, 2001. p. 31-54., P. (org.). **Educação infantil**: cotidiano e políticas. Campinas: Autores Associados, 2020. Disponível em: <https://pt.scribd.com/read/477381076/Educacao-infantil-Cotidiano-e-politicas#>. Acesso em: 05 mar. 2021.

CURY, C. R. J. Do direito de aprender: base do direito à educação. In: ABMP, TODOS PELA EDUCAÇÃO (org.). **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva, 2013. Cap. 1. p. 104-116.

CURY, C. R. J. **A educação infantil como direito**. 1998. Disponível em:  
[http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/volume\\_II.pdf#page=11](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/volume_II.pdf#page=11). Acesso em: 05 jan. 2021.

CURY, Carlos Roberto Jamil; FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. A judicialização da educação. **Revista CEJ**, Brasília, v. 13, n. 45, p. 32-45, jun. 2009. Disponível em:  
[https://www.mprj.mp.br/documents/20184/172905/a\\_judicializacao\\_da\\_educacao.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/172905/a_judicializacao_da_educacao.pdf). Acesso em: 05 mar. 2021.

FAUSTO, B. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp/FDE, 1999.

FERREIRA JÚNIOR, A. Apresentação. **em Aberto**, Brasília, v. 21, n. 78, p.9-10, dez. 2007. Disponível em: <http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/view/2206/2175>. Acesso em: 03 dez. 2019.

FERREIRA JÚNIOR, A.; BITTAR, M. Casas de bê-á-bá e colégios jesuíticos no Brasil no século 16. **Em Aberto**. Brasília, v. 21, n. 78, p. 33-58, 2007. Disponível em: <http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/view/2206/2175>. Acesso em: 03 dez. 2019.

FERREIRA, L. A. M. Temas de direito à educação. São Paulo: Imprensa Oficial, 2010.

GERMANO, J. W. Estado militar e educação no Brasil (1964- 1985). 4. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

GHIRALDELLI JÚNIOR, P. **Filosofia e história da educação brasileira**: da colônia ao governo Lula. 2 ed. Barueri: Manole, 2009.

HENICK, A. C.; FARIA, P.M.F. História da Infância no Brasil. In: XII Congresso Nacional Educação - EDUCERE, IX Encontro Nacional sobre Atendimento Escolar Hospitalar - ENAEH, III Seminário Internacional de Representações Sociais - Educação - SIRSSSE e V Seminário Internacional sobre Profissionalização Docente - SIPD - Cátedra UNESCO, 2015, Curitiba/PR. **Anais do XII Congresso Nacional de Educação - EDUCERE**. Curitiba/PR: PUC-PR, 2015. p. 25.824-25.834.

HILSDORF, M. L. S. **História da educação brasileira**: leituras. São Paulo: Cengage Learning, 2003.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: educação 2019. Brasília, DF: IBGE/PNAD, 2020. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101736\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101736_informativo.pdf). Acesso em: 11 jan. 2021.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo escolar 2020**. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>. Acesso em: 11 jan. 2021.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024** : Linha de Base. – Brasília, DF : Inep, 2015. 404 p. : il.

JOCHI, F. A. P. **O trabalho docente frente à judicialização de vagas nas creches**: sentidos de professores. 2018. 191 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal de São Carlos, Sorocaba, 2018. Cap. 2. Disponível em: <http://www.ppged.ufscar.br/pt-br/arquivos-1/dissertacoes-defendidas/2018/fabiana-aparecida-pereira-jochi.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2019.

KAPPEL, Maria Dolores Bombardelli; CARVALHO, Maria Cristina; KRAMER, Sonia. Perfil das crianças de 0 a 6 anos que freqüentam creches, pré-escolas e escolas: uma análise dos resultados da pesquisa sobre padrões de vida/ibge. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 16, p. 35-47, abr. 2001. Disponível em:

[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-24782001000100005&lng=pt&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782001000100005&lng=pt&tlng=pt). Acesso em: 05 mar. 2021.

KRAMER, S. **A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce**. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

KRAMER, S. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e é fundamental. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, p. 797-818, out. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a09v2796>. Acesso em: 05 mar. 2021.

KRAMER, S. **Com a pré-escola nas mãos**. São Paulo: Ática, 1987.

KRAMER, S. Infância, cultura contemporânea e a educação contra a barbárie. In: BAZÍLIO, L. C.; KRAMER, S. Infância, educação e direitos humanos. 4. Ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 93-118.

KRAMER, S. O papel social da educação infantil. **Revista Textos do Brasil**. Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 1999. Disponível em: [https://grupoinfoc.com.br/publicacoes/periodicos/p53\\_O\\_papel\\_social\\_da\\_Educacao\\_Infantil.pdf](https://grupoinfoc.com.br/publicacoes/periodicos/p53_O_papel_social_da_Educacao_Infantil.pdf). Acesso em: 06 mar. 2021.

KRAMER, S. Propostas pedagógicas ou curriculares: subsídios para uma leitura crítica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 18, n. 60, p. 15-35, dez. 1997. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73301997000300002](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73301997000300002). Acesso em: 05 mar. 2021.

KUHLMANN JUNIOR, M. Histórias da educação infantil brasileira. **Revista de Educação Brasileira**, Rio de Janeiro, v. 14, p. 5-18, ago. 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbedu/n14/n14a02.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2020.

LEITE FILHO, A. G.; NUNES, M. F. Direitos da criança à educação infantil: reflexões sobre a história e a política. In: KRAMER, Sonia; NUNES, Maria Fernanda; CARVALHO, Maria Cristina (org.). **Educação infantil: formação e responsabilidade**. Campinas: Papyrus, 2013. p. 85-114. Disponível em: <https://pt.scribd.com/read/405796116/Educacao-infantil-Formacao-e-responsabilidade>. Acesso em: 03 mar. 2021.

MIGUEL, M. E. B. **Tendências pedagógicas na educação brasileira: permanências e mudanças**. (Trabalho apresentado como requisito ao exame de professor titular) Pontifícia Universidade Católica do Paraná 2004.

NASCIMENTO, L. F. do; GURGEL, T. F.; ALMEIDA, L. T. de. A educação infantil no contexto da legislação brasileira: reflexões históricas e repercussões atuais. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 13., 2017, Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba: Pucpr, 2017. p. 22106-22113. Disponível em: [https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2017/26812\\_13988.pdf](https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2017/26812_13988.pdf). Acesso em: 01 jan. 2020.

NUNES, M. F. R. Educação infantil no Brasil: primeira etapa da educação básica / Maria Fernanda Rezende Nunes, Patrícia Corsino e Vital Didonet. – Brasília: UNESCO, Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica, Fundação Orsa, 2011.

NUNES, M. F. R.; CORSINO, P. Políticas públicas universalistas e residualistas: os desafios da educação infantil. In: ROCHA, E. A. C. et al. (Orgs.). **Educação infantil: enfoques em diálogos**. 3.ed. Campinas: Papirus, 2011.

NUNES, M. F. R.; KRAMER, S. Educação infantil e expansão da escolaridade obrigatória: questões para a política, a formação e a pesquisa. In: KRAMER, Sonia; NUNES, Maria Fernanda; CARVALHO, Maria Cristina (org.). **Educação infantil: formação e responsabilidade**. Campinas: Papirus, 2013. p. 36-59. Disponível em: <https://pt.scribd.com/read/405796116/Educacao-infantil-Formacao-e-responsabilidade>. Acesso em: 03 mar. 2021

PERNAMBUCO. Coordenadoria de Controle Externo. **Cartilha do FUNDEB**: principais mudanças em relação ao FUNDEF. Recife. PE. 2007. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/media/areas/infancia/arquivos/cartilhafundeb.pdf>. Acesso em 24, mar. 2021.

PESSOA, E. A. **A Constituição Federal e os Direitos Sociais básicos ao cidadão brasileiro**. Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIV 89. 2011.

RIBEIRO, M. L. S. **História da Educação Brasileira**: A Organização Escolar. 3 ed. São Paulo, Editora Moraes, 1981.

SANTOS, R. Políticas governamentais e Educação Infantil: histórias ou estórias. **Zero-A-Seis**, [s. l], v. 4, n. 5, p. 21-31, 01 jan. 2001. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/zeroseis/article/view/11158/10631>. Acesso em: 11 jan. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SAVIANI, D. **História da história da educação no Brasil**: um balanço prévio e necessário. 2008. Disponível em: <https://filosoficabiblioteca.files.wordpress.com/2013/11/saviani-histc3b3ria-da-histc3b3ria-da-educac3a7c3a3o-no-brasil-um-balanc3a7o-prc3a9vio-e-necessc3a1rio.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2019.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do mec. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2728100.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2021.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SHIGUNOV NETO, A. **História da educação brasileira**: do período colonial ao predomínio das políticas educacionais neoliberais. São Paulo: Salta, 2015.

SIMEC, Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle. **PNE em movimento**: Relatório Linha de Base 2014 - Inep. Disponível em: [http://simec.mec.gov.br/pde/grafico\\_pne.php](http://simec.mec.gov.br/pde/grafico_pne.php). Acesso em: 11 jan. 2021.

VEIGA, C. G. **História da Educação**. São Paulo: Ática, 2007.

VICTOR, R. A. de. **Judicialização de políticas públicas para a educação infantil**. São Paulo: Saraiva, 2017.

VIEIRA, S. L.; FARIAS, I. M. S. de. **Política educacional no Brasil**: introdução histórica. Brasília: Líber, 2007.

XIMENES, S. B.; OLIVEIRA, V. E. de; SILVA, M. P. da. Judicialização da educação infantil: efeitos da interação entre o sistema de justiça e a administração pública. **Revista Brasileira de Ciência Política**, [S.L.], n. 29, p. 155-188, ago. 2019. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0103-335220192905>. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-33522019000200155](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522019000200155). Acesso em: 05 mar. 2021.

ZABALZA, Miguel A. **Qualidade em educação infantil**. Porto Alegre: ArtMed, 1998.