

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

MARUZA RUBIA CAVASSANA

DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO INFANTIL: processos e  
desdobramentos da Emenda Constitucional 59/09

TRÊS LAGOAS-MS

2023

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

MARUZA RUBIA CAVASSANA

DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO INFANTIL: processos e  
desdobramentos da Emenda Constitucional 59/09

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-  
Graduação em Educação da Universidade Federal de  
Mato Grosso do Sul - CPTL como requisito parcial  
para obtenção do título de Mestre em Educação.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas e Formação de  
Professores

Orientador: Prof. Dr. Tarcísio Luiz Pereira

TRÊS LAGOAS-MS

2023

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

BANCA EXAMINADORA

Presidente

Prof. Dr. Tarcísio Luiz Pereira

Instituição: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul-UFMS

Membro Interno

Prof. Dr. Paulo Fioravante Giaretta

Instituição: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul-UFMS

Membro externo

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Ana Cláudia dos Santos Rocha

Instituição: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul-UFMS

## AGRADECIMENTOS

A Deus e Nossa Senhora Aparecida pela força, coragem e amor que sei que foi vocês que me sustentaram.

A meus pais, que sempre estiveram e estarão ao meu lado, gratidão eterna.

A minha família, meu amado irmão Mazurk, minha cunhada, meu namorado e minha afilhada. Só foi possível por estarem do meu lado em tantos momentos difíceis que vivenciei desde o início do mestrado até este momento. Sem vocês não teria conseguido.

Aos meus alunos... todos os meus alunos. Vocês me incentivam a ser melhor cada dia.

Aos professores da UFMS, foi uma honra ser aluna de vocês.

Aos professores de minha banca, Prof. Dr. Paulo Fioravante Giaretta e Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Ana Cláudia dos Santos Rocha, que, gentilmente, aceitaram o convite e integraram a Banca de Qualificação e Defesa. Obrigada pelos valiosos ensinamentos e apontamentos que nortearam a sequência desta pesquisa.

Ao meu querido orientador Prof. Dr. Tarcísio Luiz Pereira, GRATIDÃO! Grata por tudo! Você é uma das pessoas mais competente e humilde que conheci no meio acadêmico. Que Deus te abençoe sempre, meu querido!

## LISTA DE SIGLAS

ANPEd- Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

CF- Constituição da República Federativa do Brasil

EC- Emenda Constitucional

ECA- Estatuto da Criança e adolescente

ENEM-Exame Nacional do Ensino Médio

FUNDEB (Fundo de Manutenção de 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

LBA- Legião Brasileira de Assistência

LDB- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

ONU- Organização das Nações Unidas

PCN - Parâmetros Curriculares Nacionais

PEE Plano Estadual de Educação

PME Plano Municipal de Educação

PNE - Plano Nacional de Educação

PROINFÂNCIA- Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil

PROUNI- Programa Universidade para Todos

RCNEI- Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil

SAM- Serviço de Assistência ao Menor

STF- Supremo Tribunal Federal

CAVASSANA. Maruza Rubia. Direito Fundamental à educação infantil: processos e desdobramentos da Emenda Constitucional 59/09. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Três Lagoas-MS, 2023.

## RESUMO

Esta pesquisa, busca analisar o processo de implementação da efetividade da garantia constitucional ao direito humano e fundamental à educação infantil. Para tanto, se investiga os desdobramentos da emenda Constitucional n. 59/09, mediante uma abordagem qualitativa do tipo descritiva com análise documental das leis relacionadas à educação infantil, principalmente os Planos Nacionais e Municipais de Educação, seus processos e desdobramentos. Elege-se como *locus* da pesquisa dois municípios: Araçatuba-SP e Três Lagoas-MS. A pesquisa se aporta teoricamente em autores como: Augusto (2002), Bobbio (1992), Comparato (2010), Cury (1998, 2002), Dourado (2007,2010), Duarte (2004), Fachin (2001), Kramer (2011), Oliveira (2007), Netto (2011), Rizzo (2003), Rosemberg (2015), Sarmiento (2012), Severino (2013) e Triviños (1987). Cabe considerar que a educação é um direito de todos, evidenciado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, bem como em documentos internacionais, no texto constitucional e legislações infraconstitucionais brasileiras. No entanto, nem todos os municípios cumpriram a normativa referente ao ajustamento da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) e da Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009, que torna obrigatória a oferta gratuita de educação básica a partir dos 4 anos de idade.

Palavras-chave: Direito fundamental; Educação Infantil; Emenda Constitucional 59/09

## **ABSTRACT**

This research seeks to analyze the process of implementing the effectiveness of the constitutional guarantee of the human and fundamental right to early childhood education. To this end, the consequences of Constitutional amendment no. 59/09, using a qualitative, descriptive approach with documentary analysis of laws related to early childhood education, mainly the National and Municipal Education Plans, their processes and developments. Two municipalities were chosen as the research locus: Araçatuba-SP and Três Lagoas-MS. The research is theoretically based on authors such as: Augusto (2002), Bobbio (1992), Comparato (2010), Cury (1998, 2002), Dourado (2007, 2010), Duarte (2004), Fachin (2001), Kramer (2011), Oliveira (2007), Netto (2011), Rizzo (2003), Rosemberg (2015), Sarmiento (2012), Severino (2013) and Triviños (1987). It is worth considering that education is a right for everyone, evidenced in the Universal Declaration of Human Rights, as well as in international documents, the constitutional text and Brazilian infra-constitutional legislation. However, not all municipalities complied with the regulations regarding the adjustment of Law No. 9,394, of December 20, 1996 (Law of Guidelines and Bases for National Education) and Constitutional Amendment no. 59, of November 11, 2009, which makes the provision of free basic education mandatory from the age of 4 onwards.

Keywords: Fundamental right; Child education; Constitutional Amendment 59/09

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>09</b>
<b>2 ESTADO E O DIREITO HUMANO E FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO.....</b>	<b>17</b>
2.1 A concepção de estado em Gramsci.....	17
2.2 O estado brasileiro e as políticas públicas em educação .....	19
2.3 Os direitos humanos e suas dimensões.....	21
2.4 A educação como direito social: marcos históricos e constitucionais.....	24
2.5 O estado democrático e a afirmação da educação como direito social e fundamental .....	32
2.6 O direito à educação infantil no Brasil.....	36
2.7 A Emenda Constitucional n. 59/09, os planos municipais de educação e a educação infantil.....	53
2.8 A democratização da educação infantil e a qualidade no atendimento educativo.....	54
<b>3. PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO INFANTIL NOS MUNICÍPIOS DE ARAÇATUBA-SP E TRÊS LAGOAS-MS.....</b>	<b>57</b>
3.1 No município de Araçatuba-SP .....	58
3.2. No município de Três Lagoas-MS.....	60
3.3 Dos desdobramentos da meta n.1 do PNE(2014) nos municípios e o direito fundamental à educação infantil.....	62
<b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>65</b>
<b>5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>69</b>



## 1 INTRODUÇÃO

O direito à educação faz parte da dignidade da pessoa humana. É um direito de todos, evidenciado na Declaração Universal dos Direitos Humanos e em documentos internacionais. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 e legislações infraconstitucionais regulamentam esta etapa do ensino como parte da dignidade da pessoa humana e como objetivo fundamental da República Brasileira. Em seu artigo 5º, a Constituição Federal de 1988, destaca os direitos fundamentais, assegurando o direito a todos os cidadãos à igualdade sem distinção, bem como no artigo 6º que elucida o direito à educação como um direito social e fundamental.

Para Augusto, Santos e Mesquida (2002, p. 165) no artigo: “Do Conceito de educação a educação no neoliberalismo”:

Desde que o homem é homem a educação se apresenta como um elemento fundamental da construção da comunidade e da subjetividade. A educação se operacionaliza na medida em que constrói e reconstrói a cultura, constrói e democratiza saberes, inclui atores, rememora a história, mitos e ritos e projeta sinais da sociedade futura que ela ajuda a edificar, costurando atos e pactos no tecido social.

Neste sentido, os direitos sociais, como preconiza (Comparato, 2010, p.77) “se realiza pela execução de políticas públicas, destinadas a garantir amparo e proteção social aos mais fracos e mais pobres”; ou seja, aqueles que não dispõem de recursos próprios para viver dignamente.

A partir do dispositivo constitucional, a legislação brasileira buscou através da normatização, assegurar os preceitos fundamentais para reconhecimento da criança como sujeito de direitos e a educação infantil como direito fundamental e não apenas com o caráter assistencialista<sup>1</sup>.

Segundo Rosemberg e Mariano (2010, p. 64), “longo tem sido o percurso histórico das instituições sociais, inclusive jurídicas e acadêmicas, para que os adultos das sociedades ocidentais reconhecessem, à criança, o estatuto de sujeito e a dignidade de pessoa.”

Dentre as alterações realizadas no texto constitucional referente a educação, a emenda constitucional n. 59/09 altera a disposição prevista no art. 208, I, IV, art. 211, §4º que foi alterado

---

<sup>1</sup> A educação pré-escolar do pobre continuou, ainda por muitos anos, sendo responsabilidade filantrópica, de caráter assistencialista e eventual, especialmente, e dependente das intenções das primeiras-damas, que, na expectativa da falta do que fazer, ocupariam assim o seu tempo, dando vazão aos seus instintos de proteção à infância. (Rizzo, 2003, p. 38).

em 2020 pela emenda constitucional n. 108/20, assegurando que o dever do estado com a educação será dentre outras situações, efetivado mediante a garantia de educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, a educação infantil, em creches e pré-escolas, às crianças até 5 (cinco) anos de idade, bem como que a organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.(Brasil, 1988)

A este respeito, Oliveira (2007, p.15) elucida sobre o ensino obrigatório:

Está se trabalhando com um direito e uma dupla obrigatoriedade. Um direito na medida em que todo cidadão, a partir de tal declaração, tem o direito de acesso à educação nessa etapa. A dupla obrigatoriedade refere-se, de um lado, ao dever do Estado de garantir a efetivação de tal direito e, de outro, ao dever do pai ou responsável de provê-la, uma vez que passa a não fazer parte do seu arbítrio a opção de não levar o filho à escola. É uma prerrogativa que lhe escapa.

Desta forma, a EC 59/09, trouxe o conceito da educação básica para o texto da obrigatoriedade como direito público subjetivo, de maneira que, “o direito público subjetivo configura-se como um instrumento jurídico de controle da atuação do poder estatal, pois permite ao seu titular constranger judicialmente o Estado a executar o que deve” (Duarte, 2002, p.113) ampliando as responsabilidades do estado para a sua gestão e financiamento, incluindo a União nesta disposição (CF/88 art. 208, VII, § 1º).

A respeito, Dourado (2010, p.691) assim preleciona:

É fundamental, nesse contexto, garantir as condições objetivas para que tais políticas direcionadas à expansão da obrigatoriedade contribuam para a efetivação das diferentes modalidades de educação básica e, no tocante à educação infantil, não signifiquem a escolarização da educação infantil, bem como a desobrigação dos entes federados, em especial dos municípios com a expansão e melhoria da oferta da educação de 0 a 3 anos.

Diante deste contexto, nesta pesquisa será abordada a condição da criança e a necessidade do reconhecimento dela como sujeito de direitos e sujeito político, bem como que o acesso e qualidade da educação infantil deve ser assegurado pelo estado, e que apesar dos avanços normativos nas últimas décadas, as ações, especialmente de estados e municípios ainda são insuficientes para dar efetividade ao direito humano e constitucional assegurados às crianças no que pertine a educação infantil.

Além da constituição federal, tal direito está reafirmado em legislações infraconstitucionais, como na lei de diretrizes básicas da educação (Lei n. 9.394/1996), no plano nacional de educação (Lei n. 13.005/2014), nos planos de educação estaduais e municipais de

Araçatuba-SP (Lei n. 7730/15)<sup>2</sup> e de Três Lagoas-MS (Lei n. 2925/15)<sup>3</sup> e nos parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil.<sup>4</sup> Neste cenário, é imprescindível levar em consideração que as crianças desde que nascem são sujeitos de direitos; indivíduos únicos, singulares, seres sociais e históricos; produtores de cultura; indivíduos humanos parte da natureza animal, vegetal e mineral (Brasil, 2015) que precisam, ser cuidadas e educadas, ou seja, ser auxiliadas nas atividades que não puderem realizar sozinhas, conforme destaca Vygotsky (1984), ser atendidas em suas necessidades básicas físicas e psicológicas, tendo atenção especial por parte do adulto em momentos peculiares de sua vida, devendo, portanto, ser garantido pelo estado, família e sociedade.

Para Kramer (2011, p. 75):

A obrigatoriedade de frequência das crianças de 4 e 5 anos à escola pode levar à compreensão de que é aí que a educação básica começa reiterando a antiga cisão entre creches e pré-escolas e trazendo de volta à cena o ideário de preparação para o Ensino Fundamental. Corre-se o risco de desvincular a educação infantil dos princípios formulados para a creche e a pré-escola e não se enfrenta a verticalidade do processo escolar, nem no que se refere à formulação das políticas nem no que diz respeito aos projetos curriculares. Acentua-se a fragmentação da educação básica sem atentar para as transições.

Ainda na constituição federal de 1988, o seu artigo 214, 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, tais como: a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar e a melhoria na qualidade de ensino. (Brasil, 1988)

---

<sup>2</sup> Art. 3º. O Plano Municipal de Educação reger-se-á pelos princípios da democracia e da autonomia, buscando atingir o que preconiza a Constituição da República e a Constituição do Estado de São Paulo, como também a Lei Orgânica do Município (Brasil, 2015)

<sup>3</sup> Art. 1º Fica aprovado o Plano Municipal de Educação - PME do município de Três Lagoas, com vigência decenal, na forma do Anexo, com vistas ao cumprimento do disposto no art. 214 da Constituição Federal, em consonância com a Lei Federal nº 13.005/2014 que aprovou o Plano Nacional (PNE) e a Lei Estadual nº 4.621/2014 que aprovou o Plano Estadual de Educação (PEE - MS). Parágrafo único. Fica estabelecido que o quantitativo proposto nas metas e o prazo para o seu cumprimento, deverão estar em consonância com aqueles definidos pela Lei Federal Nº 13.005/2014 que aprovou o Plano Nacional (PNE). (Brasil, 2015)

<sup>4</sup> Documento Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (volumes 1 e 2) busca responder com uma ação efetiva aos anseios da área, da mesma forma que cumpre com a determinação legal do Plano Nacional de Educação, que exige a colaboração da União para atingir o objetivo 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, cap. II, item 19 do tópico Objetivos e Metas da Educação Infantil). Assegurar a qualidade na educação infantil por meio do estabelecimento desses parâmetros é uma das diretrizes da Política Nacional de Educação Infantil (Brasil, 2005).

De acordo com Cury (1998, p.164) o plano pode ser considerado:

Um programa de realizações para ser cumprido e executado em um certo período (definição cronológica), dentro de objetivos a serem atingidos e para os quais se pleiteiam os meios, inclusive pecuniários, necessários para a implementação adequada.

No 1º plano nacional da educação (PNE), Lei n. 10172/2001, a meta estabelecida era 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, bem como elaborar, no prazo de um ano, padrões mínimos de infraestrutura para o funcionamento adequado das instituições de educação infantil (creches e pré-escolas) públicas e privadas, que, respeitando as diversidades regionais, assegurem o atendimento das características das distintas faixas etárias e das necessidades do processo educativo. (Brasil, 2001)

No entanto, a meta não foi cumprida, sendo o prazo estendido para 2024 com o 2º Plano Nacional de Educação (Lei n. 13.005/14), publicado em 25 de junho de 2014 que assim estabelece como 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)

Com a ampliação do prazo e diante do não atingimento da meta estabelecida anteriormente, verifica-se a necessidade de desenvolvimento constante e efetivo de políticas públicas, de maneira que, para implementação de uma educação infantil universal e de qualidade, não depende apenas de melhores diretrizes ou apenas normatização. O que se tem de enfrentar é o descompasso entre o ideal e o real, ou seja, as condições sociais, políticas, econômicas e culturais, conforme preleciona Rosenberg (2015, p.227):

Para entender as disputas em torno de concepções, é necessário lembrar que o acesso à educação infantil, particularmente das crianças de até três anos de idade, discrimina, intensamente, grupos já discriminados pela distribuição desigual das riquezas materiais e simbólicas produzidas pela sociedade brasileira.

Dada a relevância dessas indagações e questionamentos existentes a respeito da efetiva garantia constitucional ao direito fundamental à educação infantil a partir dos 4 anos, propõe-se

nesse trabalho como objetivo geral investigar e analisar o processo de implementação da efetividade da garantia constitucional ao direito humano e fundamental à educação infantil e os desdobramentos da emenda constitucional n. 59/09. Como objetivos específicos estabelece-se:

- Analisar os planos de educação dos Municípios de Araçatuba-SP e Três Lagoas-SP, comparando-os quanto à meta n. 1 do plano nacional de educação;

- Identificar e analisar as ações, as leis e as políticas educacionais implementadas pelos municípios de Araçatuba/SP e de Três Lagoas/MS para busca do atingimento da meta n.1 estabelecida pelo Plano Nacional da Educação;

- Levantar e analisar quais as ações foram praticadas para garantia do direito fundamental à educação infantil, na creche, para as crianças de 0 a 3 anos e na pré-escola, para crianças de 4 e 5 anos de idade, e os desdobramentos da EC 59/09 como garantia do direito fundamental à educação às crianças nos referidos Municípios.

Para tanto, esta pesquisa terá como metodologia uma abordagem qualitativa, que para Severino (2013), é vista como um conjunto de metodologias que, eventualmente, envolve diferentes referências epistemológicas. Será descritiva, pois tem o objetivo de descrever um determinado fenômeno (Gil, 2002) e comparativa, ou seja, para “investigar fatos e coisas e explicá-los segundo suas semelhanças e suas diferenças” (Fackin, 2001, p. 37), com análise documental. A investigação terá também um enfoque metodológico a partir da teoria histórico crítica (Saviani, 2002), aportada no materialismo histórico dialético, compreendendo o seu objeto de pesquisa no movimento da realidade, de maneira que, como base filosófica do marxismo, realiza a tentativa de buscar explicações coerentes, lógicas e racionais para o fenômeno da natureza, da sociedade e do pensamento<sup>5</sup>. (Triviños, 1987).

Na busca de se alcançar os objetivos propostos, será realizada uma revisão de literatura baseada no:

[...] registro disponível, decorrente de pesquisas anteriores, em documentos impressos, como livros, artigos, teses etc. Utilizam-se dados de categorias teóricas já trabalhadas por outros pesquisadores e devidamente registrados. Os textos tornam-se fontes dos temas a serem pesquisados. O pesquisador trabalha a partir de contribuições dos autores dos estudos analíticos constantes dos textos (Severino, 2007, p. 122).

---

<sup>5</sup> “O método implica, pois, para Marx, uma determinada *posição (perspectiva)* do sujeito que pesquisa: aquela em que se põe o pesquisador para, na sua relação com o objeto, extrair dele as suas múltiplas determinações”. (Netto, 2011, p.53)

Tais buscas das produções científicas terão como bases de indexação: *Scientific Electronic Library On line (Scielo.br)*, *Scholar google* e Banco de Teses e Dissertações da Capes.

Na investigação será feito inicialmente um levantamento documental nos dois Municípios *locus* (Araçatuba-SP e de Três Lagoas-MS) da pesquisa acerca das ações referentes ao cumprimento ou não da meta n. 1 do plano nacional de educação (Brasil, 2014).

Na sequência, feita a análise documental, debruçar-se-á na comparação dos documentos coletados dos dois municípios e buscar-se-á a descrição e a exploração frente ao processo de implementação referentes à garantia dos direitos fundamentais das crianças da educação infantil a partir da EC 59/09.

A escolha da temática e dos municípios de Araçatuba-SP e Três Lagoas-MS para o desenvolvimento da pesquisa se deu por evidenciar em ambas a falta de vagas na educação infantil e a necessidade da interferência do Poder Judiciário para se ter garantido o acesso, permanência e qualidade à educação infantil<sup>6</sup>, bem como, por ambas possuírem planos

---

<sup>6</sup>(RE) 1008166, Tema 548 da repercussão geral (STF, 22/09/22). O Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, quinta-feira (22), que o dever constitucional do Estado de assegurar o atendimento em creche e pré-escola às crianças de até 5 anos de idade é de aplicação direta e imediata, sem a necessidade de regulamentação pelo Congresso Nacional. Por unanimidade, o colegiado também estabeleceu que a oferta de vagas para a educação básica pode ser reivindicada na Justiça por meio de ações individuais. A questão foi discutida no Recurso Extraordinário (RE) 1008166, Tema 548 da repercussão geral, e a solução deve ser aplicada a, pelo menos, 28.826 processos que tratam da mesma controvérsia e que estavam com a tramitação suspensa (sobrestados) em outras instâncias aguardando a decisão do Supremo. O Plenário seguiu o entendimento do relator do recurso, ministro Luiz Fux, cujo voto foi apresentado em sessão anterior. Impossibilidade de impor despesas. O recurso foi apresentado pelo Município de Criciúma (SC) para contestar decisão do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJ-SC) que manteve obrigação à administração local de assegurar reserva de vaga em creche para uma criança. No STF, a prefeitura argumentou que não cabe ao Poder Judiciário interferir nas questões orçamentárias da municipalidade, porque não é possível impor aos órgãos públicos obrigações que importem gastos, sem que estejam previstos valores no orçamento para atender à determinação. Aplicação direta. Primeiro a votar na sessão de hoje, o ministro Luís Roberto Barroso observou que, como o direito à educação básica é uma norma constitucional de aplicação direta, uma decisão do Judiciário determinado o cumprimento dessa obrigação não pode ser considerada uma intromissão em outra esfera de poder. Ele ressaltou que muitos dos direitos constitucionais necessitam de prazo para sua concretização, para que se adequem às necessidades orçamentárias. “Porém, passados 34 anos [da promulgação da Constituição], já não é razoável dizer que a realidade fática ainda não permite essa implementação”, afirmou. A ministra Rosa Weber (presidente) frisou que a oferta de creche e pré-escola é imprescindível para assegurar às mães segurança no exercício do direito ao trabalho e à família, em razão da maior vulnerabilidade das trabalhadoras na relação de emprego, devido às dificuldades para a conciliação dos projetos de vida pessoal, familiar e laboral. “Em razão da histórica divisão assimétrica da tarefa familiar de cuidar de filhos e filhas, o tema insere-se na abordagem do chamado constitucionalismo feminista”, disse. Rosa Weber destacou que esse direito social tem correlação com os da liberdade e da igualdade de gênero, pois proporciona à mulher a possibilidade de ingressar ou retornar ao mercado de trabalho. Para a ministra, o direito à educação básica não pode ser interpretado como discricionariedade e sim como obrigação estatal, imposta sem condicionantes, configurando omissão a falta da sua prestação. “Os recursos públicos devem ser bem geridos e, conseqüentemente, utilizados na aplicação do direito à educação”, enfatizou. Também votaram nesta quinta-feira, acompanhando o relator, a ministra Cármen Lúcia e os ministros Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes. Tese A tese de repercussão geral fixada foi a seguinte: 1 - A educação básica em todas as suas fases, educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, constitui direito fundamental de todas as crianças e jovens, assegurado por normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata. 2 - A educação infantil compreende creche, de 0 a 3 anos, e a pré-escola, de 4 a 5 anos. Sua oferta pelo poder público pode ser exigida individualmente, como no caso examinado neste processo. 3 - O poder público tem o dever jurídico de dar efetividade integral às normas constitucionais sobre acesso à educação básica. Fonte:

municipais de educação distintos quanto à meta 1 do plano nacional de Educação (Brasil, 2014).

Destaca-se como problema da pesquisa para este trabalho: O princípio da universalidade do atendimento está sendo efetivamente atingido quanto à educação infantil, ou seja, às crianças de 0 a 5 anos? Quais foram os desdobramentos da implantação e implementação da EC 59/09 nos referidos municípios? Quais as ações, políticas públicas realizadas nos referidos Municípios e os desafios encontrados em ambos para atingimento da meta estabelecida pelo Plano Nacional de Educação?

Cabe destacar que o pressuposto desta investigação recai sobre a ideia que não basta apenas ter leis se elas não possuem efetividade, bem como políticas públicas ensejadoras de discursos políticos de pura retórica, que não são capazes de fazer com que o direito fundamental à educação seja efetivamente implementado.

Como adverte Bobbio (1992), quanto aos direitos sociais, do qual faz parte a educação, é demasiada a defasagem entre a posição das normas jurídicas e a sua efetiva aplicação.

Para compreender a realidade em torno do fenômeno que se apresenta, se faz necessária observações dos fatos, como salienta Kosík (1995, p. 17):

Captar o fenômeno de determinada coisa significa indagar e descrever como a coisa em si se manifesta naquele fenômeno, e como ao mesmo tempo nele se esconde. Compreender o fenômeno é atingir a essência. Sem fenômeno, sem a sua manifestação e revelação, a essência seria inatingível. No mundo da pseudoconcreticidade o aspecto fenomênico da coisa, em que a coisa se manifesta e se esconde, é considerado como essência mesma, e a diferença entre o fenômeno e a essência desaparece.

Para Kosík (1995), a compreensão do fenômeno ocorre através de indagações corretas, de modo a desvelar a essência do fenômeno, pois este se esconde na própria manifestação do fenômeno.

A pesquisa se organiza em duas seções. Na primeira, abordará a concepção de estado em Gramsci, o estado brasileiro e as políticas públicas em educação, os direitos humanos e suas dimensões, a educação como direito social: marcos históricos e constitucionais, o estado democrático e a afirmação da educação como direito social e fundamental, o direito à educação infantil no Brasil, a emenda constitucional n. 59/09, os planos municipais de educação e a educação infantil, a democratização da educação infantil e a qualidade no atendimento educativo.

Na segunda seção, será elucidado sobre o processo de implementação do direito fundamental à educação infantil nos municípios de Araçatuba-SP e Três Lagoas-MS e os desdobramentos da meta n.1 do PNE(2014) nos referidos municípios e o direito fundamental à educação infantil.

Por fim, nas considerações finais, procura-se resgatar os pontos importantes do trabalho, elucidando a conexão da pesquisa com a efetividade dos direitos sociais, em especial ao direito fundamental à educação, bem como assinalando a sua contribuição não só no campo acadêmico, mas também no campo social ao destacar a discussão sobre a efetividade ao direito à educação, o que repercute diretamente na vida das pessoas. Espera-se que essa pesquisa possibilite reflexões relevantes e que possa contribuir com estudos já realizados, gerando discussões pertinentes sobre o assunto e debates relevantes numa perspectiva crítica, reflexiva e reorientadora.



## 2 ESTADO E O DIREITO HUMANO E FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO

O objetivo desta seção é discutir inicialmente o conceito de estado e na sequência, o estado brasileiro e as políticas educacionais na perspectiva da garantia do direito humano fundamental que é a educação.

### 2.1 A concepção de estado em Gramsci

Marx<sup>7</sup> e Engels (1998, p. 7) reconhecem que “o executivo do estado moderno não é mais do que um comitê para administrar os negócios coletivos de toda a classe burguesa”.

Engels (1984) reconhece o Estado como estrutura produzida pela sociedade capitalista e instrumento de gestão das contradições pertencentes à sua afirmação histórica decorrente da apropriação privada da propriedade.

Antônio Gramsci, filósofo italiano do início do século XX, movimentou o conceito de hegemonia como relação dialética entre estrutura e superestrutura<sup>8</sup>, portanto, como característica da expressão do estado.

Gramsci preocupa-se em analisar as mudanças qualitativas que se processam no conteúdo e na forma do trabalho, na organização da produção e nas relações de poder que engendram uma nova cultura: a cultura urbano-industrial redefinindo as estratégias das lutas da classe trabalhadora com vistas às transformações das relações sociais capitalistas. (Neves, 2005, p.19)

Utilizando uma linguagem gramsciana, as políticas públicas são produtos das relações de estado. Contudo, ao mesmo tempo, são arrimos para o bloco histórico no poder, a direção, a supremacia, o domínio e a hegemonia exercida por sujeitos, grupos e classes sociais sobre o Estado. Para Gramsci, o estado não se impõe apenas pela força, mas pela cultura, ideologia e fenômenos sociais que, possuem a escola e a educação como vetores”. (Nosella, Azevedo, 2013)

---

<sup>7</sup> A teoria política desenvolvida por Karl Marx (1818-1883) consiste em uma crítica categórica à concepção burguesa de estado, que o compreende como agente da “sociedade como um todo”. A teoria marxista rejeita a possibilidade da existência de um “interesse nacional”, pois, para Marx, a base da sociedade, da sua formação, das instituições e regras de funcionamento, das ideias e dos valores são as condições materiais, ou seja, as relações sociais de produção. Neste enfoque, o estado é compreendido como uma ‘estrutura de poder’ que aglutina, sintetiza e coloca em movimento a força política da classe dominante. Para ele, o Estado moderno é apenas um comitê para administrar os assuntos comuns da burguesia, o que o torna um mecanismo destinado a reprimir a classe oprimida e explorada (Araújo; Almeida, 2010, p. 102).

<sup>8</sup> “Estrutura” é o que diz respeito à organização econômica, à produção, distribuição e consumo de bens. “Superestrutura” é todo o conjunto de ideias que surge dentro desta organização – ideias que podem se transformar em organizações políticas, em valores morais ou em obras de arte. No campo da superestrutura, portanto, situam-se o Estado, a arte, a religião, a moral etc. Todas estas terão, com a estrutura, alguma relação – seja com o intuito de mantê-la ou de transformá-la. (Lima, 2012)

Assim, pensar em estado para Gramsci é entendê-lo também no processo de construção do consenso, e/ou mesmo coerção, que possui como uma de suas funções estabelecer a hegemonia e reprodução da subalternidade<sup>9</sup> das classes sociais frente à classe dominante. Na luta pela construção da hegemonia, o estado “educa ao consenso”, no sentido de ser uma entidade que adéqua à sociedade civil à estrutura econômica (Gramsci, 2014b, Q10, p.1253).

Desta forma, “O estado tem e pede o consenso, mas também “educa” esse consenso com as associações políticas e sindicais, que, porém, são organismos privados, deixados a iniciativa privada da classe dirigente” (Gramsci, 2014c, Q1, p. 56).

Consoante Jesus, (1989, p. 17), Gramsci “trabalhou por uma *nova sociedade* para cuja construção propôs um projeto original, onde atuavam conjuntamente elementos culturais, intelectuais e morais” de maneira que o seu pensamento político, compreende que a “natureza humana é o conjunto das relações sociais” em processo constante de devir, sob a marca da dialética histórica capaz de potencializar a autogestão e autodireção no processo de emancipação humana.

Em Gramsci (2007, p. 329):

O estado é certamente concebido como organismo próprio de um grupo, destinado a criar condições favoráveis à expansão máxima desse grupo, mas este movimento e esta expansão de força motriz de uma expansão universal, de um desenvolvimento de todas as energias “nacionais”, isto é, o grupo dominante é coordenado concretamente com os interesses gerais dos grupos subordinados e a vida estatal é concebida como uma contínua formação e superação de equilíbrios instáveis (no âmbito de lei), entre os interesses do grupo fundamental e dos grupos subordinados, equilíbrios em que os interesses do grupo dominante prevalecem [...]

Sendo assim, o estado é compreendido como “[...] todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente justifica e mantém não só o seu domínio, mas consegue obter o consentimento ativo dos governados” (Gramsci, 2000a, p. 331).

Conforme Giaretta (2021b), podemos compreender que o estado não é uma entidade neutra, mas, uma entidade posicionada, que responde como estrutura de gestão dos conflitos e contradições sociais movimentadas pelos campos de interesse da classe social que domina em busca do consenso hegemônico.

---

<sup>9</sup> Gramsci utiliza, portanto, os termos classes ou grupos subalternos sejam referindo-se a partes do mundo camponês mais atrasado, seja referindo-se as classes sociais fundamentais ainda não hegemônicas, como a classe operária. Os grupos subalternos sofrem sempre a iniciativa dos grupos dominantes. (Liguori, 2017, p. 32)

## 2.2 O estado brasileiro e as políticas públicas em educação

A educação como um direito social implica em reconhecer que sua concretização ocorrerá por meio da realização de políticas públicas. Isso significa que “a satisfação do direito não se esgota na realização do seu aspecto meramente individual (...), mas abrange a realização de prestações positivas de natureza diversa por parte do poder público, num processo que se sucede no tempo”. (Duarte, 2004, p. 710)

Na concepção de Bucci (2006, p. 39):

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento de resultados.

As mudanças existentes na organização da produção e nas relações de poder, por força da produção capitalista, no final do século XIX “impulsionaram a redefinição das estratégias econômicas e político-sociais do estado nas sociedades capitalistas” (Neves, 1999, p.11-12)

Com o objetivo de delinear novas estratégias, compostas de planos, projetos e diretrizes específicas à área social, como por exemplo, a saúde, a educação e a habitação surgem as políticas sociais, cujas “características dependem das características do conflito social e da correlação de forças que nele intervêm” (Bianchetti, 1996, p. 89), compondo as políticas públicas e carregando em seu conceito “os recursos de poder que operam na sua definição e que têm nas instituições do Estado, sobretudo na máquina governamental, o seu principal referente” (Azevedo, 2004, p.5) e que, conforme Neves, (1999, p. 14) no modo capitalista de produção, “respondem simultaneamente às necessidades de valorização do capital e de mediação política dos interesses antagônicos que perpassam a sociedade urbano-industrial” respondendo a lógica deste modelo.

Conforme Duarte (2004) a exigibilidade de políticas públicas faz-se presente quando se presta à exigibilidade do caráter coletivo do direito público subjetivo, “quando utilizada para proteger um bem que é ao mesmo tempo individual e social” (ibidem, p.116).

A efetividade dos direitos sociais, bem como a operacionalização e implementação das garantias fundamentais e sociais, se dá pelo estabelecimento e cumprimento das políticas públicas, que buscam dar efetividade aos direitos sociais reconhecidos constitucionalmente.

Para Bucci (2006, p. 5)

Esse processo de ampliação de direitos, por demanda da cidadania, enseja um incremento da intervenção do estado no domínio econômico. A intervenção do estado na vida econômica e social é uma realidade a partir do século XX. E apesar das alterações qualitativas dessa presença estatal, que foram realizadas em diversas ocasiões a pretetxo variados, ao longo desse período, o fato essencial é a indisponibilidade da presença do Estado, seja como partícipe, indutor ou regulador do processo econômico.

Cabe ressaltar que a formulação de políticas públicas cabe ao poder executivo, dentro de marcos definidos pelo poder legislativo, cuja conformação da política pública como norma caberá ao poder judiciário, vez que a possibilidade de submeter uma política pública ao controle jurisdicional torna-se inquestionável, diante da garantia constitucional prevista no art. 5º, XXXV, que dispõe que a lei não excluirá da apreciação do poder Judiciário, lesão ou ameaça a direito. (Brasil, 1988).

Em avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex-ante*, define-se políticas públicas como:

Conjunto de programas ou ações governamentais necessárias e suficientes, integradas e articuladas para a provisão de bens ou serviços à sociedade, dotada de recursos orçamentários ou de recursos oriundos de renúncia de receitas e benefícios de natureza financeira e creditícia (Brasil; IPEA, 2018, p. 13).

A definição trazida pelo guia acima elucidado, apresenta em âmbito geral indicando qual o fundamento da existência das funções, fontes de recursos para implementação da política e os fins e qual o objetivo da política.

O estado é considerado o principal protagonista, devendo enfrentar as situações e os problemas públicos com políticas públicas eficientes, eficazes e efetivas, de ordem social, política e econômica.

Para Mendonça (2021, p.24):

O estado, como regulador legal, representa com legitimidade a sociedade, fato que lhe concede força e poderem detrimento dos outros atores, além de ser o principal dotador de recursos financeiros para implementar e concretizar as ações da política pública. As políticas governamentais são criadas por órgãos dos poderes executivo e legislativo, caracterizando-se por serem temporais e espaciais, ou seja, dura o mandato do governante, quatro anos, e atuam especificamente no espaço geográfico político de um determinado Estado ou município, representando um espectro das políticas públicas.<sup>10</sup>

Diferentemente das leis gerais, as políticas públicas não são gerais e abstratas, mas estabelecidas para realização de objetivos determinados.

Como destaca Bobbio (2004, p. 43) “o problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político”.

Neste sentido a importância da legislação sobre o direito à educação, especialmente da constituição federal de 1988, na efetivação dos direitos sociais, dentre eles o direito à educação, deve se considerar que a mera inclusão de um direito em determinado ordenamento jurídico não é suficiente para a sua concretização na realidade fática.

### **2.3 Os direitos humanos e suas dimensões**

Os direitos humanos, em cada momento histórico, concretizam as exigências da dignidade, da liberdade, da igualdade humana, as quais devem ser reconhecidas positivamente pelos ordenamentos jurídicos em nível nacional e internacionais.

Guerra, (2015 p. 47) define os direitos da pessoa humana, consagrados no âmbito internacional e nacional aquele “que tem por escopo resguardar a dignidade e condições de vida minimamente adequadas aos indivíduo, bem como proibir excessos que porventura sejam cometidos por parte do estado ou de particulares”.

Neste sentido, os direitos humanos são consagrados no âmbito nacional e internacional, produzindo efeitos no plano e na ordem jurídica interna de cada estado, inerentes aos direitos civis, políticos, sociais, econômicos, culturais, de meio ambiente, dentre outros.

Os direitos humanos, por grande parte da doutrina<sup>11</sup>, são apresentados por gerações ou

---

<sup>11</sup> Neste sentido, Bobbio, Norberto. A era dos direitos. Rio de Janeiro: Campus, 1992; Sarlet, Ingo. A eficácia dos direitos fundamentais. 4. Ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2004; Bonavides, Paulo. Curso de Direito

dimesões, cuja abordagem se torna interessante para demonstrar o desenvolvimento dos direitos humanos e a necessidade de todos serem observados para reconhecimento da dignidade humana.

Nas palavras de Guerra (2015, p. 65) “Os direitos humanos não se “sucedem” ou “substituem” uns aos outros, mas se expandem, se acumulam e se fortalecem”.

Já Vasak (1979), propôs uma classificação baseada nas fases dos direitos humanos, divididos em três dimensões<sup>12</sup>, conforme a marca predominante dos eventos históricos e das aspirações axiológicas que a elas deram identidade.

Não se pode negar que as revoluções burguesas e da classe trabalhadora dos séculos XVII e XVIII, valorizaram as primeiras, segundas e terceiras dimensões descrita por Vasak, quais sejam: a liberdade, a igualdade e a fraternidade <sup>13</sup>.

Os direitos da primeira dimensão fundam-se numa separação entre o estado e a sociedade que permeia o contratualismo dos séculos XVIII e XIX. O papel do estado na defesa dos direitos de primeira dimensão se manifesta tanto no tradicional papel passivo, ou seja, de abster-se de violar os direitos humanos, quanto no papel ativo, de maneira que é exigível ações do estado para garantia da segurança pública e administração da justiça (Ramos, 2005) e dividem-se em direito civis, sendo aqueles que mediante garantias mínimas de integridade física moral, asseguram uma esfera de autonomia individual, possibilitando o desenvolvimento da personalidade de cada um, devendo o estado criar instrumentos de tutelar, como a polícia, o judiciário e a organização do processo, e os direitos políticos, que encontram seu núcleo no direito de votar e ser votado, e ao seu lado reúnem outras prerrogativas decorrentes daquele *status*, como o de postular emprego público, prestar serviço militar e de poder ser jurado e testemunha (Guerra, 2015)

Bonavides (2004, p. 563) preleciona que “os direitos de primeira geração ou direitos de liberdade têm por titular o indivíduo, são oponíveis ao Estado, traduzem-se como faculdades ou

---

constitucional. 14. Ed. São Paulo: Malheiros, 2004; Guerra, Sidney. Curso de direito internacional público. 6. Ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2012.

<sup>12</sup> De acordo com Sarlet, Ingo Wolfgang, A eficácia dos direitos fundamentais. 3. Ed. Rev. Atual e ampl. - Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 50, o termo “gerações” pode ensejar a falsa impressão da substituição gradativa de uma geração por outra, razão pela qual se prefere o termo “dimensões”, que se opta por perfilhar, na esteira da mais moderna doutrina.

<sup>13</sup> Deve se advertir, que tal classificação vem sendo complementada, por alguns doutrinadores, como por Sampaio, José Adércio Leite, com os direitos de quarta e até quinta dimensão. No que tange aos de quarta geração, correspondem ao direito à democracia, à informação e ao pluralismo. Quanto aos direitos de quinta geração, se apresenta como direitos ainda a serem desenvolvidos e articulados, mas que tratam do cuidado, compaixão e amor por todas as formas de vida, reconhecendo que a segurança humana não pode ser plenamente realizada se não começarmos a ver o indivíduo como parte do cosmo e carente de sentimentos de amor e cuidado, todas definidas como prévias condições de “segurança ontológica”. (Sampaio, José Adércio Leite. Direitos fundamentais. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 302)

atributos da pessoa e ostentam uma subjetividade que é seu traço mais característico”.

Os direitos de segunda dimensão, abrangem os direitos sociais, econômicos e culturais, e resultam da superação do individualismo possessivo das transformações ocorridas no século XIX e início do século XX, e das crises das relações sociais decorrentes do modo de produção liberal, acelerada pelas formas trazidas pela Revolução industrial.

Para Sarlet (2004, p. 55):

O impacto da industrialização e os graves problemas sociais e econômicos que acompanharam as doutrinas socialistas e a constatação de que a consagração formal da liberdade e igualdade não gerava a garantia de seu efetivo gozo, acabaram, já no decorrer do século XIX, gerando amplos movimentos reivindicatórios e o reconhecimento progressivo de direitos, atribuindo ao Estado comportamento ativo na realização da justiça social (...) caracterizam-se, ainda hoje, por outorgarem ao indivíduo direitos a prestações sociais estatais, como a assistência social, saúde, educação, trabalho e etc., revelando uma transição das liberdades formais abstratas para liberdades materiais concretas.

Quanto aos direitos de terceira dimensão, denominados também como direito dos povos, direito de solidariedade ou de fraternidade, surge como resposta à dominação cultural e como reação a exploração não mais da classe trabalhadora dos países industrializados, mas das nações em desenvolvimento e as desenvolvidas, pelos quadros de injustiças e opressões no próprio ambiente interno dessas e de outras nações revelados pelas revoluções de descolonização ocorridas após a segunda guerra mundial (Guerra, 2015).

#### **2.4 A educação como direito social: marcos históricos e constitucionais**

O nível de ensino de uma sociedade, a liberdade de pensamento e comunicação, o direito à memória histórica e cultural, o direito à informação, assim como o direito de petição, à liberdade de reunião, constitui um pressuposto dos direitos fundamentais, o que realça a importância da educação como direito humano e fundamental, tendo como base a dignidade da pessoa humana, ou seja, um direito universal, indivisível e indisponível, assim caracterizados pela Declaração Universal de Direitos Humanos (1948).

Para Sarlet (2003, p. 53):

A utilização da expressão social, encontra justificativa, na circunstância de que os direitos de segunda dimensão podem ser considerados uma densificação do princípio da justiça social, além de corresponderem à reivindicação das classes menos favorecidas, de modo especial da classe operaria, à título de compensação, em virtude da extrema desigualdade que caracterizava (e de certa forma, ainda caracteriza) as relações com a classe dominante, notadamente detentora de um maior grau de poder econômico.

Conforme Piovesan (2006), esta concepção determina que a responsabilidade de sua proteção é internacional e não um problema de jurisdição doméstica, decorrente de sua soberania.

O Brasil, sendo signatário de declarações e de pactos internacionais de proteção aos direitos humanos, bem como tendo inscrito a educação, como um direito social, conforme se vê no artigo art. 6º da constituição federal de 1988<sup>14</sup>, confere a este a condição da observância para edição de legislações infraconstitucionais, bem como sua exigibilidade e justiciabilidade, de maneira que sua efetivação deve ser exigida ao Poder Executivo, em todas as suas esferas, quais sejam, federal, estadual e municipal.

Nas palavras de Silva (2015, p. 288-289):

Os direitos sociais como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitem melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade.

Neste sentido, a formalização, positivação dos direitos é resultado das lutas sociais e da mobilização da sociedade civil, de maneira que os mesmos sejam inscritos nas leis, obrigando o Estado a reconhecê-los, e sendo possível exigir seu cumprimento e monitorando para que este seja efetivamente cumprido e realizado de maneira adequada, sem violação. Contudo, a sua formalização apenas, não significa a efetivação deste direito, bem como o reconhecimento pelo estado dos mesmos.

---

<sup>14</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.



“O estado, ao instituir os serviços públicos, com o intuito de tornar operativas as disposições definidoras de direitos sociais, oferece apenas, uma garantia de índole institucional. Isso não é suficiente”. (Bulos, 2015, p. 810).

Para Canotilho (2004), o desafio quanto a efetivação dos direitos sociais está em “levarmos a sério” a sua declaração constitucional, vez que, tratando-se de direitos sociais, são as políticas públicas a cargo do poder executivo que as efetivará, não sendo a lei suficiente para sua concretização, tendo em vista que o direito tem limites que lhe são próprios.

A afirmação dos direitos sociais na constituição federal brasileira (Brasil, 1988) está inserida no contexto da afirmação do estado social e democrático de direito conforme expressamente estabelece o artigo 1º<sup>15</sup>.

O art. 3º da carta magna (Brasil,1988), traz como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a erradicação da pobreza e da marginalização; a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos, sem preconceitos ou discriminação de qualquer tipo.

A constituição histórica tanto da educação quanto do direito a ela, mesmo em constante movimento, não ocorre de maneira linear, havendo momentos de avanços, estagnação, retrocessos. “O movimento histórico dos dois fenômenos, educação e direito, não está e não estará plenamente acabado, pois considerando tratar-se de processo dialético e contraditório, estão em constante transformação” (Flach, 2009, p. 496)

Há tempos, o direito à educação se apresenta nos documentos internacionais, dentre eles: na declaração francesa de 1789 (Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão) que em seu preâmbulo<sup>16</sup> trazia a necessidade de se assegurar acesso à educação e aos meios direcionados à emancipação intelectual e política do ser humano, elucidando que a ignorância, o esquecimento e o desprezo pelos direitos humanos são as causas dos males públicos e da corrupção dos governos.

---

<sup>15</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.

<sup>16</sup> Os representantes do povo francês, reunidos em Assembleia Nacional, tendo em vista que a ignorância, o esquecimento ou o desprezo dos direitos do homem são as únicas causas dos males públicos e da corrupção dos governos, resolveram declarar solenemente os direitos naturais, inalienáveis e sagrados do homem, a fim de que esta declaração, sempre presente em todos os membros do corpo social, lembrasse permanentemente seus direitos e seus deveres.

Em 1948, na declaração universal dos direitos do homem, a instrução passa a ser concebida como condição do “pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos do homem” e em seu artigo 26 assim preleciona:

**Artigo 26°** 1. Toda a pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental. O ensino elementar é obrigatório. O ensino técnico e profissional deve ser generalizado; o acesso aos estudos superiores deve estar aberto a todos em plena igualdade, em função do seu mérito. 2.A educação deve visar à plena expansão da personalidade humana e ao reforço dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais e deve favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais ou religiosos, bem como o desenvolvimento das actividades das Nações Unidas para a manutenção da paz. 3.Aos pais pertence a prioridade do direito de escolher o género de educação a dar aos filhos.

No inciso 3 do artigo 26, inclusive, atribui à educação um peculiar sentido social, ao outorgar aos pais, também, responsabilidade pela instrução da prole, sendo a família, imprescindível no processo educacional recomendado como meio operativo de garantia do direito à educação.

A respeito, Sarlet (2003. p. 61) preleciona:

A partir da Declaração Universal da ONU (1948), constata-se a existência de uma nova fase, caracterizada pela universalidade simultaneamente abstrata e concreta, por meio da positivação, na seara do direito internacional, de direitos fundamentais reconhecidos a todos os seres humanos e não apenas, mas também aos cidadãos de determinado Estado. Segundo oportunamente averba o Prof. Bonavides, esta universalidade (simultaneamente abstrata e concreta) procura, enfim, subjetiva de forma concreta e positiva os direitos da tríplice geração na titularidade de um indivíduo que antes de ser homem deste ou daquele país, de uma sociedade desenvolvida ou subdesenvolvida pela condição de pessoa um ente qualificado por sua pertinência ao gênero humano, objeto daquela universalidade.

Verifica-se que desde a Declaração dos Direitos Humanos, de 1948, todo cidadão tem direito à educação, que, por sua vez, visa ao pleno desenvolvimento do ser humano. (Kreutz, 1996)

Concomitante com o avanço da sociedade e viabilizando a busca ao respeito à dignidade da pessoa humana, surgiram documentos de ordem internacional, que, como instrumentos à essa garantia, foram elaborados, tais como: o pacto internacional relativo aos direitos econômicos, sociais e culturais, de 1966; a convenção sobre os direitos da criança, aprovada pela comissão de direitos humanos da ONU, em 8 de março de 1989; a declaração mundial sobre educação para todos, adotada na conferência mundial de 9 de março de 1990, na Tailândia, que reclama por

uma renovação do compromisso com a educação; e a carta dos direitos fundamentais da União Europeia, resultante do tratado de Nice, de 7 de dezembro de 2002, em seus artigos 14 que elucida sobre o direito à educação, o artigo 21 sobre a não-discriminação e o artigo 24 sobre os direitos da criança, tratando da prevalência do interesse da criança e o dever das autoridades e da sociedade na observância dessa imposição.

O direito à educação, como preleciona Alexy (1999) alcança a natureza de "direitos morais", contando com a universalidade na sua estrutura e a postura de direitos de todos contra todos; a qualidade de direitos preferenciais, vez que fundamentam, o direito dos homens à sua tutela pelo direito positivo, e o caráter de "fundamentalidade do interesse ou carência protegida", que exige e implica na necessidade de respeito, sua proteção ou o seu fomento pelo direito.

Para Marshall (1967), o século XVIII foi a era dos direitos civis, no século XIX a era dos direitos políticos e, no século XX, dos direitos sociais.

Inobstante, “A educação, para além de se constituir em determinado tipo de direito, o direito social, configura-se como condição necessária, ainda que não suficiente, para o exercício de todos os direitos, sejam eles civis, políticos, sociais, econômicos ou de qualquer outra natureza”. (Saviani, 2013, p. 745)

Cabe destacar que as reflexões sobre as relações da educação e do direito não podem ser feitas desvinculadas do compromisso e da luta social.

No Brasil, pode-se dizer que o direito à educação, fora acolhido desde a primeira das constituições, a imperial de 1824, apenas em um artigo, preconizando a gratuidade do ensino primário a todos os cidadãos, em seu artigo 179, inciso XXXII, a instrução primária, e gratuita a todos os cidadãos e no inciso XXXIII, a instalação de colégios e universidades, onde serão ensinados os elementos das ciências, belas-artes e artes. (Brasil, 1824). “Mas essa mesma constituição não fixou como seria efetivada a contrapartida do dever do Estado de assegurar a todos o direito proclamado na carta Magna do país” (Saviani, 2013, p. 748)

A constituição republicana, de 1891, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, traz a educação no capítulo dedicado à declaração dos direitos, preconizando no seu art. 72, § 6º, de forma lacônica, “a laicidade do ensino ministrado nos estabelecimentos públicos” (Brasil, 1891).

O documento constitucional de 1934, aprovado em 16 de julho de 1934, fora a primeira Constituição a destinar um capítulo a parte a educação, capítulo II - “Da educação e da cultura” a partir do artigo 148, integrando o título V “Da família, da educação e da cultura” assim dispondo no art. 149:

Art. 149 - A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la à brasileiros e à estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.

O ensino primário, no país, é reconhecido como direito somente a partir de 1934, sendo a obrigatoriedade incluída no texto constitucional e a educação é declarada como um direito de todos, devendo ser ministrada pela família e pelo Estado (Saveli; Tenreiro, 2012).

Neste texto constitucional, podemos identificar os princípios educacionais da universalidade da educação “a educação é direito de todos”(art. 149), o da gratuidade do ensino primário (art 150, parágrafo único, alínea “a”), o da obrigatoriedade do ensino primário (art. 150, parágrafo único alínea “b”); o da liberdade de ensino (art. 150, parágrafo único, alínea “c”); da seleção pelo mérito (art. 150, parágrafo único , alínea “e”), o da estabilidade dos professores e o da remuneração condigna do corpo docente (Art. 150, parágrafo único, alínea ‘f’), o da liberdade de cátedra (art. 155); o da vinculação orçamentária (art. 156), o do provimento dos cargos do magistério oficial por concurso (art. 158), e o da vitaliciedade dos cargos do magistério oficial e o da inamovibilidade dos cargos do magistério oficial (§ 2º, do art. 158).

O texto constitucional de 1937 amplia o tratamento da questão educacional, elucidando sobre a necessidade de tutela da infância e da juventude, cujo tema é abordado no título da educação e da cultura, nos artigos 128 ao 134, ratificando a obrigatoriedade do ensino primário e fortalecendo a garantia da gratuidade, como se vê:

#### DA EDUCAÇÃO E DA CULTURA

Art. 128 - A arte, a ciência e o ensino são livres à iniciativa individual e a de associações ou pessoas coletivas públicas e particulares.

É dever do Estado contribuir, direta e indiretamente, para o estímulo e desenvolvimento de umas e de outro, favorecendo ou fundando instituições artísticas, científicas e de ensino.

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.

O ensino pré-vocacional profissional destinado às classes menos favorecidas é em matéria de educação o primeiro dever de Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais.

É dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criarem, 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 da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar.

Art. 131 - A educação física, o ensino cívico e o de trabalhos manuais serão obrigatórios em todas as escolas primárias, normais e secundárias, não podendo nenhuma escola de qualquer desses graus ser autorizada ou reconhecida sem que satisfaça aquela exigência.

Art. 132 - O Estado fundará instituições ou dará o seu auxílio e proteção às fundadas por associações civis, tendo umas; e outras por fim organizar para a juventude períodos de trabalho anual nos campos e oficinas, assim como promover-lhe a disciplina moral e o adestramento físico, de maneira a prepará-la ao cumprimento, dos seus deveres para com a economia e a defesa da Nação.

Art. 133 - O ensino religioso poderá ser contemplado como matéria do curso ordinário das escolas primárias, normais e secundárias. Não poderá, porém, constituir objeto de obrigação dos mestres ou professores, nem de frequência compulsória por parte dos alunos.

Art. 134 - Os monumentos históricos, artísticos e naturais, assim como as paisagens ou os locais particularmente dotados pela natureza, gozam da proteção e dos cuidados especiais da Nação, dos Estados e dos Municípios. Os atentados contra eles cometidos serão equiparados aos cometidos contra o patrimônio nacional. (Brasil, 1937)

Contudo, a disposição de 1937, nunca foi aplicada em razão de sua suspensão, conforme regra permissiva, que no período autoritário de Getúlio Vargas vigorou, dispondo no art. 171 que “Na vigência do estado de guerra deixará de vigorar a Constituição nas partes indicadas pelo Presidente da República” (Brasil, 1937)

O texto Constitucional de 1937 atenuou o dever do estado como responsável pela educação, ou seja, tratando a este o dever de maneira subsidiária como pode ser observado nos artigos 125 e 129:

Art. 125. A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular. [...]

Art. 129. À 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. (Brasil, 1937)

A Constituição de 1946, manteve a educação no *status* de direito de todos, tratando do tema no Capítulo II - Da educação e da cultura, albergando princípios de liberdade de solidariedade humana (art. 166), a liberdade de iniciativa do particular, fortalecendo a garantia do ensino privado (art. 167), assim dispondo:

## CAPÍTULO II

### *Da Educação e da Cultura*

Art 166 - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana.

Art. 167 - O ensino dos diferentes ramos será ministrado pelos Poderes Públicos e é livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem.

Art. 168 - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios:

I - O ensino primário é obrigatório e só será dado na língua nacional;

II - O ensino primário oficial é gratuito para todos; o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos; (grifo nosso)

III - as empresas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalhem mais de cem pessoas, são obrigadas a manter ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos destes;

IV - As empresas industriais e comerciais são obrigadas a ministrar, em cooperação, aprendizagem aos seus trabalhadores menores, pela forma que a lei estabelecer, respeitadas os direitos dos professores;

V - O ensino religioso constitui disciplina dos horários das escolas oficiais, é de matrícula facultativa e será ministrado de acordo com a confissão religiosa do aluno, manifestada por ele, se for capaz, ou pelo seu representante legal ou responsável;

VI - Para o provimento das cátedras, no ensino secundário oficial e no superior oficial ou livre, exigir-se-á concurso de títulos e provas. Aos professores, admitidos por concurso de títulos e provas, será assegurada a vitaliciedade;

VII - é garantida a liberdade de cátedra. (Brasil, 1946)

Como se denota no artigo 168, II, acima transcrito, o texto constitucional de 1946 indica o ensino primário obrigatório e o ensino primário oficial gratuito para todos, ao passo que o ensino oficial ulterior ao primário deveria ser para quantos provassem a falta ou insuficiência de recursos.

Para Saviani (2002, p. 194-195):

O texto legal de 1946, ao declarar a educação como direito de todos e o ensino primário gratuito nas instituições públicas e de caráter obrigatório para todos, e ao delegar à União a responsabilidade de fixar diretrizes e bases para a educação nacional, [...] abria a possibilidade da organização e instalação de um sistema nacional de educação como instrumento de democratização da educação pela via da universalização da escola básica. A elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação iniciada em 1947 era um caminho para realizar a possibilidade aberta pela Constituição de 1946. (...) o próprio texto incluía expressamente, entre os motivos de isenção da responsabilidade quanto ao cumprimento da obrigatoriedade escolar, o ‘comprovado estado de pobreza do pai ou responsável’ e a ‘insuficiência de escolas’. Reconhecia-se, assim, uma realidade limitadora da democratização do acesso ao ensino fundamental, sem dispor os mecanismos para superar essa limitação.

A constituição de 1967, tratou sobre a educação no Título IV, intitulado: “Da família, da educação e da cultura”, tratando a educação como direito de todos, assegurando a igualdade de oportunidade e baseando-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e

solidariedade humana, a obrigatoriedade do ensino dos sete aos quatorze anos para todos e gratuito nos estabelecimentos primários oficiais (art. 168, § 3º, II), dentre outros, como se vê:

**Art. 168 - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana. (grifo nosso).**

§ 1º - O ensino será ministrado nos diferentes graus pelos Poderes Públicos.

§ 2º - Respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à Iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive bolsas de estudo.

§ 3º - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios e normas:

I - O ensino primário somente será ministrado na língua nacional;

II - O ensino dos sete aos quatorze anos é obrigatório para todos e gratuito nos estabelecimentos primários oficiais; (grifo nosso)

III - o ensino oficial ulterior ao primário será, igualmente, gratuito para quantos, demonstrando efetivo aproveitamento, provarem falta ou insuficiência de recursos. Sempre que possível, o Poder Público substituirá o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigido o posterior reembolso no caso de ensino de grau superior;

IV - O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas oficiais de grau primário e médio.

V - O provimento dos cargos iniciais e finais das carreiras do magistério de grau médio e superior será feito, sempre, mediante prova de habilitação, consistindo em concurso público de provas e títulos quando se tratar de ensino oficial;

VI - é garantida a liberdade de cátedra. (Brasil, 1967)

Sendo assim, o texto constitucional de 1967 é o primeiro a trazer explicitamente a faixa etária destinada ao ensino obrigatório.

Já na constituição federal de 1988, atual constituição federal, no título II, capítulo I – “Dos direitos e garantias fundamentais” e no capítulo II – “Dos direitos sociais e os direitos da segunda e da terceira geração”, como direitos coletivos e sociais, sendo a educação tratado ao longo do texto constitucional, como se vê nas seguintes disposições: Art. 5º, incisos IV (liberdade da manifestação de pensamento) e XIV (assegurado a todos o acesso à informação) ; Art. 6º, “caput”, (dos direitos sociais) – cap. II do Tít. II, assim dispendo: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (Brasil,1988) e no art. 7º, inciso XXV (assistência à dependentes e filhos de 0 a 5 anos).

No art. 23, inciso V, elucida sobre a competência comum das três esferas governamentais is -promoção da educação; art. 24, incisos IX e XV – competência concorrente e normas gerais e específicas; art. 30, inciso VI (competência comum envolvendo obrigação do município); art. 205 (sec. I, cap. III, tít. VIII – Da ordem social); art. 206 (princípios de regência do ensino); art.

207 (a autonomia universitária); art. 208 (educação como dever do estado); art. 209 (ensino privado); art. 210 (formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais; ensino religioso e língua portuguesa (§ 1º)); art. 211 (organização do sistema federal de ensino); art. 212 (garantia de recursos financeiros); art.213 (direção dos recursos públicos) e no art. 214(plano nacional de educação).

A constituição federal de 1988, assume de maneira explícita o direito a educação como um direito social, trazendo no art. 6º de maneira incisiva e sintética, e a partir do art. 205 ao 214 que traz no Capítulo III (Da educação, da cultura e do desporto-seção I -da educação) ratifica essa condição, especificando o direito a educação como um direito de todos e dever do estado e dos institutos correlatos conforme acima já elucidado.

A carta magna de 1988 “representa o coroamento do processo de transição do regime autoritário em direção à democracia” (Sarmiento, 2010, p. 28), após um longo período de restrição e supressão dos direitos civis, políticos, econômicos e sociais que se viveu, de maneira que objetivou resgatar o Estado de Direito, a separação dos poderes, a Federação, a Democracia e os direitos fundamentais, à luz do princípio da dignidade humana, vinte e um anos após o regime autoritário. (Piovesan; Vieira, 2006)

Como preceitua Santos (2019, n.p.) a constituição de 1988 “demonstra a preocupação do legislador com a construção, pelo menos no plano formal, de condições jurídico-institucionais para que a democracia se consolide como valor social robusto, ainda que sob premissas liberais em relação à oferta de políticas públicas”. Contudo, a mesma não dá efetividade, de maneira que é importante distinguir a proclamação de direitos e a sua efetivação, e que no próximo capítulo será abordado.

## **2.5 O estado democrático e a afirmação da educação como direito social e fundamental**

Existe uma relação muito próxima entre os direitos fundamentais e o estado social e democrático de direito (Sarlet, 2004), de maneira que o estado democrático se qualifica pela participação popular na construção da coisa pública, não apenas por meio de suas instituições representativas, mas através também “da garantia geral dos direitos fundamentais da pessoa humana” (Silva, 2007, p. 117).

Sarlet (2004, p. 248), preleciona que: “os direitos fundamentais sociais constituem exigência inarradável do exercício efetivo das liberdades e garantia da igualdade de chances (oportunidades), inerente à noção de uma democracia e um Estado de Direito”.



É inegável, que a constituição federal de 1988 lançou as bases para alteração da intervenção social do Estado, alargando o arco dos direitos sociais e o campo da proteção social sob responsabilidade estatal, (Jaccoud e Cardoso jr, 2005).

A educação, conforme já salientado, é um direito social e figura-se explicitamente como um direito fundamental previsto no art. 6º, bem como um direito social fundamental, e que, inserida no título da ordem social, nos artigos 205 ao 214 da Constituição Federal (Brasil, 1988) fora regulamentada de maneira mais detalhada, delineando contornos essenciais ao direito a educação.

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1988),

Sendo assim, com a constitucionalização, a pessoa humana passa a ser legitimada para agir, ou seja, podendo exigir do estado, as prestações previstas na carta magna (Sarmiento, 2012) o que corrobora com a disposição expressa do Art. 208, VII, § 1º da CF, como um sendo a educação um direito subjetivo, ou seja, dever do Estado e direito de todos.

A este respeito, Duarte (2004, p. 113) elucida que: “o interessante é notar que o direito público subjetivo configura-se como um instrumento jurídico de controle da atuação do poder estatal, pois permite ao seu titular constranger judicialmente o estado a executar o que se deve”, ou seja, reconhece-se o indivíduo como titular de direito, e atribui a este o poder de movimentar as normas jurídicas no seu interesse individual, relacionada com a garantia dos direitos civis e políticos, e por parte do estado, um dever de não fazer, de omissão, de não desrespeito aos direitos individuais, de não intervenção na esfera de liberdade do homem e a possibilidade de se exigir do estado um comportamento ativo, interventor, de concretização dos direitos sociais (Duarte, 2004).

Silva, (2015) atribui as características do direito público subjetivo, ou seja, a possibilidade de sua exigibilidade judicial perante o estado, a todos os direitos fundamentais, afirmando que a eles se aplica a expressão direitos subjetivos, sem importar o qualificativo de privado ou público, quando ela é considerada situação jurídica subjetiva de vantagem dotada de eficácia jurídica, porque devidamente garantida como capaz de ser efetivada em favor de seu titular.

O artigo 60 § 4º, inciso IV<sup>17</sup>, estabelece que os direitos e garantias individuais não serão objeto de proposta de emenda constitucional tendentes a abolí-los (Brasil, 1988), ou seja, se estabelece limites materiais para suprimir ou modificar normas ali referenciadas. “Isso significa que o legislador constituinte reservou um conjunto de matérias cuja relevância impede a sua supressão pelo legislador ordinário, criando limites materiais à reforma constitucional”. (Duarte, 2007, p. 696)

Sendo assim, o direito à educação é expressamente reconhecido com um direito fundamental social, o que implica em ir além de apenas considerá-lo como um típico direito de segunda dimensão. Contudo, o mesmo se formaliza inserido na constituição e na legislação infraconstitucional.

Como direito social, o direito à educação obriga o estado a oferecer o acesso a todos interessados, especialmente àqueles que não possam custear uma educação de maneira privada, devendo ser também reconhecido em seu caráter ou dimensão de uma liberdade pública, ou seja, trata-se de um “processo público aberto às mediações de entidades privadas” (Canotilho, 2003, p.342) de maneira que os pais e mesmo os interessados podem escolher não freqüentar estabelecimentos públicos de ensino, mas sim privados, dentro da dimensão individual do direito à educação.

Contudo, conforme Teixeira (1956, n.p):

Impossível deixá-la confiada a particulares, pois estes somente podiam oferecê-la aos que tivessem posses (ou a "protegidos") e daí operar antes para perpetuar as desigualdades sociais, que para removê-las. A escola pública, comum a todos, não seria, assim, o instrumento de benevolência de uma classe dominante, tomada de generosidade ou de medo, mas um direito do povo, sobretudo das classes trabalhadoras, para que, na ordem capitalista, o trabalho (não se trata, com efeito, de nenhuma doutrina socialista, mas do melhor capitalismo) não se conservasse servil, submetido e degradado, mas, igual ao capital na consciência de suas reivindicações e dos seus direitos.

---

<sup>17</sup> Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta I- de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II - do Presidente da República; III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. § 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio. § 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros. § 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem. § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais. § 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa. (Brasil, 1988)

Assim, é de se vislumbrar que além da dimensão coletiva dos titulares ativos do direito à educação, esta encontra-se também do outro lado, em seu polo passivo, obrigando o estado, os pais, a comunidade internacional e os próprios educandos, cada qual na sua esfera de responsabilidade e competência.

A afirmação do direito à educação como um direito fundamental de natureza social no atual contexto do estado social tem uma consequência prática muito importante, possibilitando que, o direito à educação possa ser exigido judicialmente de forma individual, mas também poderá ser demandado por meio de ações judiciais coletivas e mesmo difusas (de titularidade de toda a sociedade) (Duarte, 2007).

O caráter coletivo do direito fundamental à educação, possibilita a participação dos cidadãos na própria formulação e implementação das políticas públicas através das ações impetradas perante o Judiciário brasileiro, e que, de fato, quando se trata de interesses coletivos ou difusos, “é possível afirmar que a ação transformou-se em um canal de participação social na gestão da coisa pública, ou seja, em um instrumento de participação política, o que constitui uma forma de concretizar a democracia participativa consagrada em nosso sistema jurídico” (Duarte, 2004, p. 116).

É imprescindível distinguir a proclamação de direitos nos textos legais e a sua efetividade. A educação é proclamada um direito reconhecido pelo estado, e a este cabe a responsabilidade de prover meios para que o referido direito se efetive, consoante a disposição constitucional de que a educação é direito de todos e dever do estado.

Conforme Saviani (2013, p. 46) “Vê-se, pois, que o papel do sistema nacional de educação é dar efetividade à bandeira da escola pública universal, obrigatória, gratuita e laica” de maneira que a implantação de um sistema de educação adequado, interessa a coletividade e não apenas aos alunos. Trata-se de um direito universal, atribuído a todos, independentemente de origem, sexo, idade ou qualquer outro critério discriminatório e sem limitação espacial ou temporal. Contudo, as conquistas constitucionais não estão deslocadas das demandas de reorganização das bases de produção e acumulação da sociedade capitalista de final de século. (Garcia, 2021)

Kuenzer (2001) elucida que, na prática, a regulamentação e a efetivação dos princípios constitucionais refletem os ordenamentos exigidos pela política neoliberal a incidir sobre o estado brasileiro, de modo que esta incidência faz com que as definições constitucionais da oferta universal a educação única, integrada e de base, desde a educação infantil até o ensino médio como obrigação do estado, sejam rapidamente disciplinadas pela agenda política da equidade, de

maneira que “o direito a uma formação básica sobre o princípio da igualdade cede espaço para “a ideia de equidade, como demanda de *justiça social com eficiência econômica*” (Kuenzer, 2001, p. 68)

## 2.6 O direito à educação infantil no Brasil

É imprescindível a análise da educação infantil no Brasil, como um direito da criança brasileira, bem como o respeito da criança como um sujeito de direitos, conforme assegura a atual constituição federal de 1988. Contudo, nem sempre fora assim.

Para Luz (2006, p. 42).

A passagem da educação infantil de prática livre a um direito da criança está estreitamente relacionada a mudanças ocorridas nas concepções de infância, que tiveram como uma de suas consequências o reconhecimento da criança enquanto sujeito titular de direitos.

No Brasil, em 1871, através da lei n. 2.040 de 28/09/1871 (Lei do Ventre Livre) referencia-se às crianças filhas de escravas, como seres livres, e em seu artigo 1º dispôs que: “Art. 1º - Os filhos de mulher escrava que nascerem no Império desde a data dessa lei serão consideradas de condição livre”. (Brasil, 1871)

Até a constituição federal de 1988, ao que se refere à primeira infância (de 0 a 6 anos) era tratada sobre a forma de amparo e cuidado assistencial, ou seja, de cunho assistencialista e não como um direito, exceto nos textos constitucionais de 1937<sup>18</sup> (art. 127) e 1946<sup>19</sup>. Assim, é com enfoque assistencialista que o infante<sup>20</sup> é inicialmente referenciado no texto constitucional brasileiro, ou seja, coerente com o estado novo, como cuidado e não dever, como amparo e não como direito.

No período autoritário populista da “era Vargas”, nas propostas para educação predominou a articulação entre o poder público, o setor privado e o religioso, garantindo a primazia ao ensino religioso e privado, aprofundando o estado com o setor privado a construção

---

<sup>18</sup> Art. 127 - A infância e a juventude devem ser objeto de cuidados e garantias especiais por parte do Estado, que tomará todas as medidas destinadas a assegurar-lhes condições físicas e morais de vida sã e de harmonioso desenvolvimento das suas faculdades.

<sup>19</sup> Art. 168 - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios: I - o ensino primário é obrigatório e só será dado na língua nacional; II - o ensino primário oficial é gratuito para todos; o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos;

<sup>20</sup> A origem da palavra infante é do grego: aquele que não se manifesta ainda, e do latim: aquele que não fala.

das bases nacionais voltadas para a educação infantil, e a educação pública configura-se como residual e sinônimo de assistência aos pobres em uma estrutura social conservadora.

Bardela e Passione (2015, p.23), a respeito preleciona:

A Constituição do Estado Novo destrói as bases da federação, da autonomia dos poderes, minando com a independência sindical e fechando todos os partidos; o ensino religioso volta a ser contemplado como matéria de cunho ordinário de escolas primárias, morais e secundárias. O governo central fixa as bases e determina os quadros da educação nacional e as diretrizes: atenuou-se o papel do Estado, que limita suas responsabilidades; desapareceu do texto de lei a vinculação orçamentária destinada ao financiamento. Sob o autoritarismo populista de Getúlio Vargas, o ensino profissional destinado às classes trabalhadoras torna-se prioridade.

Em 1940, surgem as primeiras políticas de estado para a infância, de cunho assistencialista, criando-se o departamento nacional da criança, através do decreto-lei n. 2.024/1940, o serviço de assistência ao menor (SAM) através do decreto-lei n. 3.799/41, e a legislação brasileira de assistência (LBA).

No que diz respeito a educação infantil, o texto constitucional de 1946, menciona no artigo 164<sup>21</sup>, de maneira genérica a assistência a maternidade, à infância e à adolescência, não fazendo menção quanto à responsabilidade por parte do Estado de promover cuidados e educação as crianças.

A respeito, Cury(1998, p.10) destaca:

Não é sob a figura do Direito, mas sob a figura do Amparo e da Assistência que o infante entra em cena. Desta maneira, as expressões que, recorrentemente, aparecerão no corpo das Constituições Federais será, ou o silêncio, como é o caso de 1891, ou a expressão Amparo à infância, ou então, como na Constituição de 37 (sic), que afirma que à infância à qual vier faltar recursos, o Estado deverá providenciar cuidados especiais. Portanto, a figura nesse caso, coerente com o Estado Novo, é Cuidado e não dever, é amparo e não direito. A Constituição de 46 (sic) de novo assume a expressão Assistência. Somente com a Constituição Federal de 67 (sic) e da Junta Militar de 69 (sic) é que se introduz, pela primeira vez, a noção de que uma Lei própria providenciará a Assistência à Infância. Mas continua havendo a figura da Assistência e do Amparo, agora na forma de uma Lei, e não simplesmente de uma forma genérica, feita através de qualquer tipo de instrumento

---

<sup>21</sup> Art 164 - É obrigatória, em todo o território nacional, a assistência à maternidade, à infância e à adolescência. A lei instituirá o amparo de famílias de prole numerosa.

Apenas com a constituição de 1967 é que se introduz a noção de uma lei própria providenciará a assistência a infância, a lei n. 4.042/1961 (Lei de diretrizes básicas da educação) que inicia a referenciação às crianças menores de 7 anos, dispondo no título VI (Da educação pré-primária) em seus artigos 23 e 24 o seguinte:

**Art. 23.** A educação pré-primária destina-se aos menores até sete anos, e será ministrada em escolas maternas ou jardins-de-infância.

**Art. 24.** As empresas que tenham a seu serviço mães de menores de sete anos serão **estimuladas** a organizar e manter, por iniciativa própria ou em **cooperação** com os poderes públicos, instituições de educação pré-primária. (grifo nosso)(Brasil, 1961)

Sobre esta lei, Bardela e Passone (2015, p.24) pondera que:

Considera-se que a LDB “nasceu” tardia pelos impasses entre interesses republicanos e privatistas, dentre outros, que tencionaram os diálogos políticos; com isso tivemos uma LDB que demorou quase 13 anos para sua sanção, sendo que o texto final acabou por garantir o ensino particular e omitir a gratuidade de ensino. Em contraposição, a Lei 5692/71 demorou um mês para sua tramitação, em virtude da inexistência de oposição, na ditadura militar, para se pronunciar no âmbito do legislativo e executivo brasileiro.

Em 1971 com a promulgação da Lei n. 5.692/1971 (segunda lei de diretrizes e bases da educação) mantém a obrigação das empresas e ligação destas com as mães trabalhadoras destas crianças, quais sejam as mães trabalhadoras com filhos menores de sete anos, dispondo que:

Art. 19. Para o ingresso no ensino de 1º grau, deverá o aluno ter a idade mínima de sete anos.

§ 1º As normas de cada sistema disporão sobre a possibilidade de ingresso no ensino de primeiro grau de alunos com menos de sete anos de idade.

§ 2º Os sistemas de ensino **velarão** para que as crianças de idade inferior a sete anos recebam conveniente educação em escolas maternas, jardins de infância e instituições equivalentes. (grifo nosso)(Brasil,1971)

Como se pode observar, nas duas legislações infraconstitucionais, a referência às crianças menores de sete anos, acontece conjuntamente com as expressões “cooperação”, “estimulação”, “velarão”, quais sejam, distantes da condição como direito das crianças.

Conforme Oliveira, (1988) é possível afirmar que a década de 1970 é marcada por um período de expansão de “creches” e “berçários” mantidos por instituições particulares voltadas, em especial a crianças sócio economicamente favorecidas (“filhos/as de profissionais liberais”),

tendo como proposta pedagógica, o estímulo ao desenvolvimento das crianças em suas dimensões cognitivas, emocionais e psicossociais, diferentemente das creches ou centros infantis vinculados às fábricas voltados aos filhos e filhas de mulheres pobres e trabalhadoras.

Evidenciando o contexto sócio histórico, tem-se a obrigatoriedade da educação escolar a partir dos 07 anos, mas em dois pólos extremos, ou seja, o cuidado e a assistência a bebês e crianças filhos das mulheres trabalhadoras de um lado e, os filhos de profissionais liberais, em instituições com fins socioeducativos, de outro, ressaltando uma sociedade firmada historicamente na exclusão, seja na diferença e opressão dos pobres pelos ricos, de mulheres pelos “homens”, de crianças pelos “homens”. De “homens” que historicamente detém os meios de produção e necessitam da contradição sócio econômica como forma, fim e meio para a exploração do “outro”. (Bardela; Passone, 2015)

A atual constituição federal de 1988, pela primeira vez inclui a educação infantil, em creche e pré-escola como parte integrante do sistema educacional, sendo dever do estado, dispondo no artigo 208, inciso IV que: “O dever do estado com a educação será efetivado mediante a garantia de atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade” (Brasil, 1988) inaugurou um direito, impondo ao estado um dever.

A Constituição de 1988 se tornou o marco histórico no lançamento dos princípios de implementação de políticas para a infância de zero a seis anos, firmando dentre eles, o direito a educação.

No artigo 227 do texto constitucional de 1988, tem-se de maneira mais abrangente, o direito a infância/criança assim dispondo:

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

Oliveira (1999) quanto a educação infantil na constituição federal de 1988, destaca o fato de ter se estendido o direito a educação a esta faixa etária, abrindo-se a possibilidade de considerá-la como parte da educação básica, mudando a concepção de creches e pré-escolas, passando estas a ser entendidas como instituições educativas, e não de cunho assistencialistas, apenas.

O texto constitucional de 1988 representou valiosa contribuição quanto ao direito fundamental à educação infantil, justamente por ser fruto do movimento de discussões e participação popular, intensificando com o processo de transição do regime militar para a democracia.

No artigo 7º, inciso XXV, a educação infantil vem referenciada como direito constitucional dos trabalhadores urbanos e rurais, assegurando que são direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social, assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 6 anos de idade em creches e pré-escolas<sup>22</sup>.(Brasil, 1988)

A concepção de creches e pré-escolas, conseqüentemente também mudou, uma vez que passaram a ser entendidas como instituições educativas e não de assistência social. (LUZ, 2006).

O artigo 227 da Constituição Federal de 1988, quando determina e assegura os direitos fundamentais de todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de qualquer tipo, contrapõe à teoria do “direito tutelar do menor”, adotada pelo código de menores revogado (lei 6697 de 1979), que considerava as crianças e adolescentes como objetos de medidas judiciais, quando evidenciava a situação irregular, disciplinada no artigo 2º da antiga lei.

O código revogado não passava de um código penal do “menor”, disfarçado em sistema tutelar; suas medidas não passavam de verdadeiras sanções, ou seja, pena, disfarçadas em medidas de proteção. Não relacionava nenhum direito, a não ser aquele sobre assistência religiosa; não trazia nenhuma medida de apoio a família; tratava da situação irregular de crianças e jovens que, na realidade, eram seres privados de seus direitos. Crianças e adolescentes nesse contexto, são vistas como indivíduos em desenvolvimento, sujeitos efetivos de direitos, além de credores de ações positivas não só do Estado, mas de suas famílias e de toda a sociedade. (Liberati, 2010,p.15)

As disposições da educação infantil como direito da criança reconhecidos pelo texto constitucional de 1988, foram ratificadas pelo estatuto da criança e do adolescente (ECA- Lei n. 8.069/90) regulamentada em 13 de julho de 1990, caracterizando um grande avanço para efetivação dos direitos das crianças em nosso país.

---

<sup>22</sup> O texto constitucional foi alterado pela Emenda constitucional n. 53/06, vigorando com o seguinte texto:  
Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social (...)  
XXV - assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas;



Ishida (2005, p. 1) ressalta que “o estatuto da criança e do adolescente perfilha a doutrina da proteção integral, baseada no reconhecimento de direitos especiais e específicos de todas as crianças e adolescentes”.

A lei n. 8.069/99, estatuto da criança e do adolescente, em seus artigos 4º e 5º traz que é dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, dentre os direitos à vida, à saúde, à alimentação, o direito à educação, e a punição em caso de violação dos direitos fundamentais a criança, como se vê:

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Art. 5º Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais. (Brasil, 1999)

O estatuto da criança e do adolescente, ratifica a condição da criança de sujeito de direitos e de pessoa em condição peculiar de desenvolvimento, tendo como sujeito a criança.

No capítulo IV (Do direito à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer), o artigo 53 dispõe sobre o direito à educação da criança, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, o direito de ser respeitado por seus educadores, o direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores, o direito de organização e participação em entidades estudantis, o 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 <sup>23</sup>,

No art. 54, dispõe sobre o dever do estado de assegurar à criança e ao adolescente, o ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na

---

<sup>23</sup> (Redação anterior à Lei n. 13.845 de 2019) Art. 53. (...) V - acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência

idade própria, a progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio, o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade<sup>24</sup>; acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um, bem como o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo e prevendo sanções e responsabilidades da autoridade competente em caso de não oferecimento do ensino obrigatório, e que os municípios, com apoio dos estados e da União, estimularão e facilitarão a destinação de recursos e espaços para programações culturais, esportivas e de lazer voltadas para a infância e a juventude.

Conforme Alvim (2021), o ECA foi o documento regulatório legal que chancelou o direito da criança e do adolescente a, dentre importantes direitos, o direito a uma educação de qualidade e a garantia de acesso a creches e pré-escolas no País.

Conforme Nunes Filho (2013, p. 73):

Pelo ECA, a criança é considerada sujeito de direitos. Direito de brincar, de querer, de não querer, de conhecer, de sonhar, de opinar; direito ao afeto. O Estatuto traz, ainda, dispositivos importantes para a educação infantil: a definição e os critérios para a aplicação do princípio da prioridade absoluta; os conselhos de direito da criança e do adolescente; o fundo dos direitos das crianças e do adolescente; o sistema de garantia de direitos.

Já em 1996, se inaugurou o marco da educação no Brasil, principalmente com relação à educação de crianças de 0 a 6 anos.

A lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996, estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, elucida sobre o direito já apresentado na constituição de 1988 e no ECA de 1990, regulamenta e considera a educação infantil como a primeira etapa da educação básica e trazendo o termo Educação Infantil nos artigos 29, 30 e 31 atualmente<sup>25</sup>, com o título Da Educação Infantil, e assim dispõe:

---

<sup>24</sup> (Redação anterior à Lei n. 13.306 de 2016) Art. 54 (...)IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;

<sup>25</sup> Textos originais, alterados pela lei 12.796/2013: Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. Art. 30. A educação infantil será oferecida em:(...) II - pré-escolas, para as crianças de quatro a seis anos de idade. Art. 31. Na educação infantil a avaliação far-se-á mediante acompanhamento e registro do seu desenvolvimento, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental.

Art. 29. 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

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.

Art. 31. A educação infantil será organizada de acordo com as seguintes regras comuns:

I - avaliação mediante acompanhamento e registro do desenvolvimento das crianças, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental

II - carga horária mínima anual de 800 (oitocentas) horas, distribuída por um mínimo de 200 (duzentos) dias de trabalho educacional;

III - atendimento à criança de, no mínimo, 4 (quatro) horas diárias para o turno parcial e de 7 (sete) horas para a jornada integral;

IV - controle de frequência pela instituição de educação pré-escolar, exigida a frequência mínima de 60% (sessenta por cento) do total de horas;

V - expedição de documentação que permita atestar os processos de desenvolvimento e aprendizagem da criança. (Brasil, 1996)

Como se vê, a referida legislação traz a educação infantil como primeira etapa da educação básica, compreendendo no atendimento em creches (para as crianças de 0 a 3 anos) e pré-escolas (para as crianças de 4 e 5 anos) tendo 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, a creche deixa de ser considerada um atendimento assistencialista às crianças pobres e a pré-escola perde a característica de educação para crianças mais abastadas, com a finalidade de integrar a educação e o cuidado como indissociáveis.

A respeito, Alvim (2021) ensina que estabelecer a educação infantil como o atendimento às crianças de 0 a 5 anos integrado ao sistema de ensino, isto é, como primeira etapa da educação básica, promove a compreensão e definição sobre a necessidade de uma educação democrática, sem distinção de classes. “Assim, a educação torna-se primordial para todos e não apenas para os filhos dos pobres”(Alvim, 2021, p. 50).

O artigo 5º da lei 9.394/95 dispõe que: “O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigí-lo”, ou seja, declara ser o acesso à educação básica obrigatória um direito público subjetivo, abrangendo o recenseamento escolar que abrange a Educação Básica do nascimento, passando pela pré-escola e toda a Educação Básica, sendo dever

dos pais matricular as crianças quando completarem 4 anos de idade, tornando a pré-escola obrigatória.

Com as disposições trazidas pela LDB/96, foram necessárias também transformações nas propostas pedagógicas para as crianças desta faixa etária, tomando nova forma, integrando o cuidar e o educar, de maneira integral, compreendida sem eu contexto social, ambiental, cultural e, mais concretamente, no contexto das interações que estabelece com os adultos, as crianças, os espaços, as coisas e seres em sua volta, construindo sua identidade, seus conhecimentos, sua percepção de mundo, sua moral, sem discriminação de classe, de raça e de gênero (Campos, 1994; Neves, 2004).

Logo após a LDB/96, a necessidade de novas leis foi criada para regulamentação da educação infantil, dentre elas, o Referencial curricular nacional para a educação infantil, (BRASIL/RCNEI, 1998)<sup>26</sup>, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a educação infantil (Resolução CEB n. 1, de 7 de abril de 1999, que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil) e o 1º Plano Nacional de Educação (Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001).

Sobre as disposições do referencial curricular nacional para educação infantil (1998) Silva e Souza, (2021, p. 12) elucidam:

O parecer da ANPEd (1998) em sintonia com a LDB (BRASIL, 1996), recomenda que a avaliação das crianças nessa etapa seja realizada por meio de registros e acompanhamentos de seus progressos sem fim de promoção ou retenção. Por fim, o parecer conclui que o Referencial não apresenta sintonia com as demais publicações do MEC publicadas até aquele momento voltadas para a Educação Infantil e uma perspectiva mais voltada para as propostas desenvolvidas para o Ensino Fundamental. Numa crítica aos volumes do RCNEI, Cerisara (2002), destaca que o volume 1 apresenta uma concepção de Educação Infantil muito mais próxima da do Ensino Fundamental e os dois outros volumes, organizados numa estrutura comum, explicitam as ideias e as práticas relacionadas ao eixo, à criança e os componentes curriculares, o que nas palavras da autora evidenciam um subordinação à perspectiva do Ensino Fundamental e revelam “a concepção primeira deste RCNEI, em que as especificidades das crianças de 0 a 6 anos acabam se diluindo no documento ao ficarem submetidas à versão escolar de trabalho.” (Cerisara, 2002, p. 337).

---

<sup>26</sup> O Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil, RCNEI tem sido, desde sua elaboração, alvo de severas críticas por pesquisadores da área que se posicionaram contrários ao documento. No parecer da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação ANPEd, elaborado em 1998, em resposta à consulta realizada pelo MEC destaca-se as principais críticas: a) uma concepção mais ou menos escolarizada de educação para a faixa de 0 a 6 anos, b) organização das áreas de conhecimento de maneira uniforme para as faixas de 0 a 3 e de 4 a 6 anos, c) oscilação na forma de abordagem à criança menor, ora sugerindo uma concepção pedagógica integrada, ora a predominância de uma abordagem unidimensional, d) um viés psicologizante apontando para a adoção precoce de um modelo de ensino aprendizagem tradicional, e) uso de terminologias emprestadas do Ensino Fundamental o que reforça a ideia de que o documento preconiza a escolarização, f) abordagem da avaliação na qual a listagem de objetivos relativos às aprendizagens e capacidades são avaliados por critérios baseados em padrões. (Silva e Souza, 2021, p. 12)

Nesta perspectiva, Faria e Palhares (2005) aduzem sobre a educação infantil ser tratada como ensino, propondo para a área um aspecto de antecipação da escolarização com a forma de trabalho do ensino fundamental.

O plano nacional de educação, (Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001) com vigência decenal, sobre a educação infantil, traz como uma das diretrizes da educação infantil, que:

A educação infantil é a primeira etapa da Educação Básica. Ela estabelece as bases da personalidade humana, da inteligência, da vida emocional, da socialização. As primeiras experiências da vida são as que marcam mais profundamente a pessoa. Quando positivas, tendem a reforçar, ao longo da vida, as atitudes de autoconfiança, de cooperação, solidariedade, responsabilidade. As ciências que se debruçaram sobre a criança nos últimos cinquenta anos, investigando como se processa o seu desenvolvimento, coincidem em afirmar a importância dos primeiros anos de vida para o desenvolvimento e aprendizagem posteriores. E têm oferecido grande suporte para a educação formular seus propósitos e atuação a partir do nascimento. A pedagogia mesma vem acumulando considerável experiência e reflexão sobre sua prática nesse campo e definindo os procedimentos mais adequados para oferecer às crianças interessantes, desafiantes e enriquecedoras oportunidades de desenvolvimento e aprendizagem. A educação infantil inaugura a educação da pessoa. (Brasil, 2001)

O PNE (Brasil, 2001) é resultado das ações da sociedade brasileira para garantir as disposições legais contidas no artigo 214 da constituição federal, de 1988, que prevê que a lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino, em seus diversos níveis, e à integração das ações do poder público que conduzam a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a melhoria da qualidade do ensino, a formação para o trabalho e a promoção humanística, bem como das disposições transitórias da LDB (Brasil, 1996) que, em seu artigo 87, parágrafo 1º, estabelece que “a União deveria, no prazo de um ano, encaminhar ao Congresso Nacional proposta de PNE, indicando diretrizes e metas para os dez anos seguintes”.

Como metas e objetivos, o PNE (Brasil, 2001) propõe na meta n. 01, ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, à 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 e 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 e 5 anos.

Nas demais metas, prevê, elaborar, no prazo de um ano, padrões mínimos de infraestrutura para o funcionamento adequado das instituições de educação infantil (creches e pré-escolas) públicas e privadas, que, respeitando as diversidades regionais, assegurem o atendimento das características das distintas faixas etárias e das necessidades do processo educativo quanto a:

espaço interno, com iluminação, insolação, ventilação, visão para o espaço externo, rede elétrica e segurança, água potável, esgotamento sanitário.(Brasil, 2001)

Prevê ainda, instalações sanitárias para higiene pessoal das crianças, instalações de preparo e/ou serviço de alimentação, ambiente interno e externo para o desenvolvimento das atividades conforme as diretrizes curriculares, bem como a metodologia da educação infantil, incluindo o repouso, a expressão livre, o movimento e o brincar, o mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos, bem como as adequações às características das crianças que precisam de condições especiais. (Brasil, 2001)

Normas para construção e funcionamento de instituições de educação infantil, também deverão ser estabelecidas, bem como um programa nacional de formação dos profissionais de educação infantil, com a colaboração da União, Estados e Municípios, inclusive das universidades e institutos superiores de educação e organizações não-governamentais.

Inobstante, também prevê como meta, que todos os Municípios, em dois anos, tenham definido sua política para a educação infantil com base nas diretrizes nacionais, nas normas complementares estaduais e nas sugestões dos referenciais curriculares nacionais e instituir mecanismos de colaboração entre os setores da educação, saúde e assistência na manutenção, expansão e administração, bem como o controle e avaliação das instituições de atendimento das crianças de 0 a 3 anos de idade e a garantia da alimentação escolar para as crianças atendidas na educação infantil, nos estabelecimentos públicos e conveniados, através da colaboração financeira da União e dos Estados.

O fornecimento de materiais pedagógicos adequados às faixas etárias e às necessidades do trabalho educacional, são metas igualmente estabelecidas e deve ser atingida, de forma que, em cinco anos, sejam atendidos os padrões mínimos de infraestrutura, incluir as creches ou entidades equivalentes no sistema nacional de estatísticas educacionais, no prazo de três anos, extinguir as classes de alfabetização incorporando imediatamente as crianças no ensino fundamental e matricular, também, naquele nível todas as crianças de 7 anos ou mais que se encontrem na educação infantil.

Do mesmo modo, prevê a obrigação de implantar conselhos escolares e outras formas de participação da comunidade escolar e local na melhoria do funcionamento das instituições de educação infantil e no enriquecimento das oportunidades educativas e dos recursos pedagógicos, bem como estabelecer, até o final da década, em todos os municípios e com a colaboração dos setores responsáveis pela educação, saúde e assistência social e de organizações não-governamentais, programas de orientação e apoio aos pais com filhos entre 0 e 3 anos,

oferecendo, inclusive, assistência financeira, jurídica e de suplementação alimentar nos casos de pobreza, violência doméstica e desagregação familiar extrema.

Adotar progressivamente o atendimento em tempo integral para as crianças de 0 a 6 anos, também é uma das metas estabelecerias. 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, promover debates com a sociedade civil sobre o direito dos trabalhadores à assistência gratuita a seus filhos e dependentes em creches e pré-escolas, em consonância com o art. 7º, XXV, da constituição federal.

O PNE (Brasil, 2001) traz como meta e objetivo, encaminhar ao Congresso Nacional projeto de lei visando à regulamentação daquele dispositivo, assegurar que, em todos os Municípios, além de outros recursos municipais os 10% dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino não vinculados ao FUNDEF sejam aplicados, prioritariamente, na educação infantil, realizar estudos sobre custo da educação infantil com base nos parâmetros de qualidade, com vistas a melhorar a eficiência e garantir a generalização da qualidade do atendimento, ampliar a oferta de cursos de formação de professores de educação infantil de nível superior, com conteúdo específicos, prioritariamente nas regiões onde o déficit de qualificação é maior, de modo a atingir a meta estabelecida pela LDB para a década da educação, e o exercício da ação supletiva da União e do Estado junto aos Municípios que apresentem maiores necessidades técnicas e financeiras, nos termos dos arts. 30, VI e 211, § 1º, da Constituição Federal.

O texto constitucional de 1988, referente a educação, foi alterado por várias emendas constitucionais, sendo referentes à educação infantil, as seguintes disposições:

- A emenda constitucional n. 53/06 que alterou o inciso IV do art. 208 CF/88, que previa atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade, e passou a dispor que é dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

- A emenda constitucional n. 59/2009, parte importante e objeto deste estudo que antes previa como dever do estado com a educação será efetivado mediante a garantia do ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria, e partir de então preconiza que educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria(Art. 208, I), bem como o disposto no inciso VII que dispunha sobre -atendimento ao educando, no ensino fundamental,

através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde e que passou a garantir - 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.

A emenda constitucional n. 59/09 também alterou a disposição constitucional do art. 212, § 3º que dispunha 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 de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, cuja distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação, para que a distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.

Já a emenda constitucional n. 108/20 inovou incluindo o inciso IX do art. 206, que traz a garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida, como um dos princípios basilares da educação. Alterou em relação ao regime de colaboração de ensino da União, Estados, distrito federal e municípios que dispunha que na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório, para § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório, ou seja, incluindo a qualidade e a equidade do ensino obrigatório, bem como incluiu várias disposições sobre o financiamento da educação<sup>27</sup>.

Em 2006, com a publicação da lei n. 11.274/06, torna-se obrigatório o ensino fundamental de 9 anos, reforçando o atendimento das crianças de 6 anos nesta etapa da educação básica, bem como o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), inserindo toda a educação básica no plano de financiamento da educação pública brasileira, incluindo desta vez a educação infantil, e que foi publicado, em substituição ao FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério).

---

<sup>27</sup> Art. 211, § 9º e Art. 212-A da Constituição Federal de 1988.



Em 2009, através da Resolução n. 5, de 17 DE dezembro de 2009 (DCNEI) e do parecer CNE/CEB n. 20/09, se estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.

A resolução n. 5 /09 institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil a serem observadas na organização de propostas pedagógicas na Educação Infantil e estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, sua articulação com as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica, os princípios, fundamentos e procedimentos definidos pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, para orientar as políticas públicas na área e a elaboração, planejamento, execução e avaliação de propostas pedagógicas e curriculares.

No § 1º do art. 5º, traz como dever do estado garantir a oferta de Educação Infantil pública, gratuita e de qualidade, sem requisito de seleção, bem como a obrigatoriedade da 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 e que as crianças que completam 6 anos após o dia 31 de março devem ser matriculadas na educação infantil.

Assim, para Oliveira (2010), o DCNEI revela-se como um instrumento orientador da organização das atividades cotidianas das instituições de Educação Infantil.

Em 25 de junho de 2014, foi aprovado o novo Plano Nacional de Educação (PNE), através da lei n. 13.005/2014, trazendo um conjunto de desafios para as políticas públicas os deveres jurídicos que devem ser assumidos pelo estado, principalmente pelos municípios, com a colaboração dos estados e da União.

Para Xiemnes e Grinkraut (2014 p. 2):

O PNE, longe de significar o esgotamento de um ciclo de regulamentação do direito à educação, abre uma nova etapa de proteção jurídica e de planejamento público para sua efetivação, na qual está prevista a edição de novas normas, além da revisão e adequação de políticas em curso, tendo como instrumento principal, no âmbito local, os planos de educação dos municípios e estados.

Dentre as metas e estratégias estabelecidas pelo PNE (2014-2024) está a meta n. 1 e suas estratégias que assim dispõe:

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.

Todas as metas e estratégias dispostas no PNE devem seguir a hierarquia normativa, ou seja, a disposição constitucional, de maneira que suas disposições devem ser interpretadas conforme a constituição federal de 1988, bem como os planos estaduais e municipais que devem estar em consonância também com o plano nacional de educação.

É inegável o arcabouço jurídico que se tem sobre o direito a educação infantil no ordenamento jurídico brasileiro. Contudo, a sua efetividade ainda está um pouco distante da realidade, de maneira que, para além de sua disposição normativa, “há que se considerar os aspectos que envolvem a garantia do referido direito, tanto na dimensão da oferta, ou do “tipo de prestação exigível do poder público para sua satisfação em caso de sua oferta regular ou insuficiente” (Duarte, 2007, p. 693), quanto ao papel e atuação do estado na garantia de efetividade e da exigibilidade dos direitos sociais.

O PNE, tanto por seu conteúdo como em razão da agenda de regulamentações que propõe, atualiza questões sobre a exigibilidade do direito, tema que vem ganhando enorme impulso nos últimos anos com a crescente participação do Sistema de Justiça (Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e associações civis) na pressão por promoção do acesso à educação infantil. (Ximenes, 2014)

Os PNEs, tem suas bases legais em um arcabouço normativo que os antecedeu, principalmente constitucional e que se coloca hierarquicamente acima de seu conteúdo, de maneira que todas as disposições, principalmente as metas e estratégias precisam ser interpretadas e almeçadas em consonância com a disposição constitucional.

Diferentemente do 1º PNE (lei n. 10.172/01), no PNE vigente (lei n. 13.005/2014) não mais se discute se a educação infantil é direito exigível, ou seja, direito público subjetivo, indisponível e judiciável, cuja interpretação pelo Poder Judiciário já fora consolidada.

O PNE está para regulamentar o artigo 214 da Constituição que assim dispõe:

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;

IV - Formação para o trabalho;

V - Promoção humanística, científica e tecnológica do País.

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)

Desta forma, caracteriza-se a expressão máxima da dimensão objetiva do direito à educação no Brasil, uma vez que visa planejar e estruturar tanto as obrigações normativas, ou seja, as obrigações de regulamentação dos planos locais de educação, bem como o ritmo e o alcance do fornecimento das prestações estatais aos sujeitos, como a meta de atendimento mínimo de 50% da população com idade até 3 anos e a de universalizar a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade.

Os planos nacionais, estaduais e municipais de educação, como políticas públicas educacionais, devem estar para fazer com que o comando legal atinja o seu objetivo, refletindo diretamente na sociedade e no cotidiano escolar.

Dentre as políticas públicas educacionais na esfera federal lançadas para tingimento da efetividade do direito humano a educação e alcançar os objetivos propostos pela constituição federal de 1988, estão o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), Programa Universidade para Todos (PROUNI), Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA), bem como o Plano Nacional de Educação (PNE), o Plano Estadual de Educação do Estado de São Paulo (PEE-SP), o Plano Estadual de Educação do Estado do Mato Grosso do Sul (PEE-MS), o Plano Municipal de Educação de Araçatuba-SP e o Plano Municipal de Educação de Três Lagoas-MS.

O Plano Nacional de Educação é a política pública cujo objetivo é a melhoria da educação, visando efetivar os deveres do estado em relação à educação, tendo como base constitucional os artigos 208 e 214 da Constituição Federal de 1988 que assim dispõe:

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;

I - Progressiva universalização do ensino médio gratuito;

II - Atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

III - Educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

IV - Acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

V - Oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VI - Atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático- escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (BRASIL, 1988) (grifo nosso)

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:

- I - Erradicação do analfabetismo;
- II - Universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - Formação para o trabalho;
- V - Promoção humanística, científica e tecnológica do País;
- VI - Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (Brasil, 1988) (grifo nosso).

Desta forma, os planos de educação como legislações infraconstitucionais, instituidores de políticas públicas, estabelecem metas para que a garantia do direito à educação de qualidade avance no país, estados e município, no período de dez anos, se encerrando em 2024.

Na elaboração dos planos estaduais e municipais, deve-se buscar contemplar a realidade, seja ela, nacional, estadual ou municipal para que se tenha efetividade no resultado buscado através das metas, diretrizes e estratégias estabelecidas nos mesmos, de maneira que possa contemplar a melhoria da educação em face da realidade apresentada.

Sobre as diretrizes, metas e estratégias nos planos de educação, Bordignon (2014, p. 31-32) preleciona:

**DIRETRIZES:** Indicam a direção a seguir na caminhada, balizada pelas políticas e por princípios indicando o rumo a seguir e o futuro desejado. Estabelecem as definições normativas das políticas.

**METAS:** Constituem objetivos quantificados e datados. Representam o compromisso dos governos e da sociedade, orientando a ação dos agentes públicos e o controle social.

**ESTRATÉGIAS:** Devem constituir programas definidores das ações do governo para alcançar as metas.

Sendo assim, torna-se imprescindível a necessidade de uma visão sistêmica dos planos nacional, estadual e municipal, para que estejam articulados conforme o sistema federativo e o regime de colaboração estabelecido em lei, ou seja, o plano estadual de educação precisa estar pactuado entre o governo estadual e os governos municipais de seu estado, vez que as metas estaduais devem resultar da combinação de metas municipais de cada estado, e este por conseguinte, alcançar as metas nacionais.

Para que se alcance as necessidades educacionais do cidadão, o plano deve considerar as questões socioculturais, a trajetória histórica, as necessidades, potencialidades e fragilidades da demanda educacional e a perspectiva de futuro que se almeja alcançar, devendo esta demanda

educacional estar articulada com os demais instrumentos de planejamento como as questões técnicas e orçamentárias<sup>28</sup>.

A legitimidade de um plano é de extrema importância para que este atinja o seu objetivo, vez que, planos construídos por consultores alheios à realidade e sem conhecimento de causa, tende a fracassar, o que torna imprescindível o amplo debate com diferentes visões e vivências que a sociedade tem sobre a realidade que se deseja alterar, sendo uma etapa indispensável, as audiências públicas realizadas para discussão e aprovação.

A respeito, o próprio Plano Nacional de Educação (lei n. 13.005/14), estabelece:

Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.

(...)

§ 2º - Os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de que trata o caput deste artigo, serão realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e sociedade civil. (Brasil, 2014)

Contudo, esta participação nem sempre existiu na história dos planos de educação, como salienta Vieira: “nos últimos cinquenta anos, com exceção do PNE aprovado pelo Congresso Nacional em 2001, foram formulados pelo Executivo” (Vieira, 2014, p. 63).

Além da participação da participação da sociedade civil e dos representantes da comunidade educacional, os planos devem ser elaborados com uma visão sistêmica do contexto educacional. A respeito, Bordignon (2014, p. 35) elucida:

**Visão sistêmica:** um plano de educação, seja nacional, estadual ou municipal, além da contextualização em sua dimensão própria, deve ser referenciado, conectado na dimensão da nacionalidade, de todo nacional, ou seja, os diferentes planos não podem ser concebidos como sistemas fechados, mas abertos e articulados, trocando energias entre si, estabelecendo a sinergia no todo. É o espírito do princípio constitucional do regime de colaboração, que implica a definição de responsabilidades comuns, próprias e compartilhadas dos sistemas de ensino no todo nacional.

Sendo assim, torna-se necessário que os planos ultrapassem mandatos políticos, ou seja, que haja continuidade das políticas educacionais nas gestões políticas.

---

<sup>28</sup> Art. 10. O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução. (Brasil, 2014)

## 2.7 A Emenda Constitucional n. 59/09, os planos municipais de educação e a educação infantil

O Plano Nacional de Educação (Lei n. 13005/14) em suas disposições, dentre elas as vinte metas, implica diretamente na política pública educacional dos municípios, direcionando as metas dos planos municipais.

Como já elucidado, a emenda constitucional n. 59/09, a partir de 2009, dentre outras alterações no texto constitucional, alterou a disposição constitucional do artigo 208, que trata do dever do estado com a educação e a efetivação deste direito, garantindo à todos, indistintamente a 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, impactando diretamente nas políticas públicas educacionais, principalmente dos municípios que são os responsáveis pela educação infantil.

Ao ampliar a obrigatoriedade para os 04 anos, é inquestionável a necessidade de mudança e adequação em toda rede de ensino para garantir efetivamente a disposição constitucional, que obrigatoriamente deve ser respeitada e cumprida, uma vez que, a lei por si só não altera a realidade.

Dentre as metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (lei n. 13.005/14), a meta n. 1 assim dispõe:

**“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).

Juntamente com a necessidade de expansão do atendimento as crianças de 0 a 5 anos, torna-se necessário que o Município de maneira articulada, com o apoio do estado e da União, em busca de efetivar as metas estruturantes do PNE(2014) realize um planejamento desta expansão, preocupando-se com a elaboração e realização de políticas públicas que sejam capazes efetivamente materializar e alcançar as metas estabelecidas, desde o detalhamento da demanda por creche e pré-escola e creche, bem como a reestruturação e aparelhagem da rede, a qualidade da educação, incluindo a merenda, o transporte, os recursos materiais, didáticos e humanos, a quantidade de alunos por professor, a formação docente e o seu financiamento, de maneira que as escolas e creches de educação infantil não sejam transformadas em depósitos de crianças para

que seu pais possam trabalhar e as deixem nas escolas.

Insta salientar que, torna-se imprescindível que aja ações articuladas para que o atingimento da meta seja alcançado, tais como a observância de documentos oficiais referentes a educação infantil, dentre eles, o Parâmetros nacionais de qualidade para as instituições de educação infantil (Vol. nº 2 – Brasília: MEC, 2006), as Diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil (Resolução CNE/CEB nº 01, de 07/04/99), e a revisão do Parecer nº 20/09, a Resolução CNE nº 5, de 17/02/2009, e a Resolução nº 4, de 13/07/2010, que define as Diretrizes curriculares nacionais gerais para a educação básica, dentre outros.

A articulação dos planos nacionais, estaduais e municipais com demais políticas públicas, é fundamental para que se consiga efetivamente ocorrer a mudança educacional que se almeja, deixando de serem “cartas de boas intenções” para se tornarem realidade, bem como o comprometimento da gestão pública para execução das políticas públicas garantindo as verbas necessárias para o atingimento das metas e a aplicação das estratégias destacadas nos planos.

## **2.8 A democratização da educação infantil e a qualidade no atendimento educativo**

Com a disposição da emenda constitucional n. 59/09, se elucida a necessidade de promover a universalização da educação infantil de 0 a 5 anos, e não apenas da pré-escola, tendo quantidade e qualidade como dimensões indissociáveis e orientadoras de uma política nacional que respeite os direitos das crianças, uma vez que apenas a expansão do acesso não expressa a justicialidade de um sistema educacional, pois compromissos firmados pelos governos a respeito do direito à educação ocorrem num contexto marcado pelo acirramento das contradições sociais, que engendram políticas sociais restritas e focais. (Campos, 2010)

Conforme Cury (2002); Gentili (2009), ocorre o fenômeno denominado de “inclusão excludente”, e a pirâmide educacional segue a pirâmide da desigualdade social.

A respeito, Campos preleciona (2010, p. 300):

No caso específico da educação infantil, na maioria dos países da região, sua expansão vem sendo induzida pela combinação de dois mecanismos: adoção de pelo menos um ano de obrigatoriedade na pré-escola, associada à ampliação de atendimento “socioeducativo”, em especial para as crianças de zero a três anos, via “educação não formal”. Ou seja, os governantes têm optado pela focalização do atendimento nas instituições públicas para crianças de quatro-cinco anos, na perspectiva da universalização do direito à educação. Em contrapartida, para as crianças entre zero e três anos, cujo direito também precisa ser assegurado, vêm sendo adotadas políticas que transferem para organizações da sociedade civil, portanto, para a esfera privada, a responsabilidade pela oferta desse serviço.

A oferta de vagas em instituições públicas de ensino é a primeira condição para se “evitar que o direito individual não disciplinado venha a se tornar privilégio de poucos.” (Cury, 2002, p. 248) sendo o acesso à creche ainda muito restrito, exigindo dos gestores públicos, responsabilidade e políticas públicas eficientes para que a expansão da oferta educativa em pré-escolas não penalize ainda mais as crianças de zero a três anos, cuja desigualdade é também resultado dos processos históricos, que condicionaram o surgimento de uma dualidade estrutural no atendimento educativo das crianças pequenas: as creches e pré-escolas surgiram e foram se desenvolvendo, vinculadas, organicamente, às classes sociais de pertencimento dos sujeitos aos quais se destinavam (Kuhlmann Jr., 1998), de maneira que não ocorra novamente como na década de 1980, mas sob uma nova roupagem, de “tratar pobremente a pobreza.” (Franco, 1989).

Conforme Bobbio (1992, p. 25):

O problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados.

O direito à educação, compreendido em sua dialética de dever do provimento gratuitamente pelo estado e obrigação de cumprí-lo, inscreve-se tanto na perspectiva liberal de distribuição equitativa de oportunidades educacionais, como naquela surgida nos movimentos da classe trabalhadora (Cury, 2002), não podendo a sua democratização ser restringida pelos limites impostos pelas elites dominantes, que historicamente se beneficiam de benesses do estado, fazendo da educação pública, desde sua origem, um privilégio de poucos. (Campos, 2010)



### **3. PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO INFANTIL NOS MUNICÍPIOS DE ARAÇATUBA-SP E TRÊS LAGOAS-MS**

Este capítulo objetiva identificar o processo de implementação do direito fundamental infantil nos municípios de Araçatuba-SP e Três Lagoas-MS, analisando as medidas adotadas pelos referidos municípios para efetivação e adequação à regra constitucional trazida pela emenda constitucional n. 59/09 em consonância da meta n. 01 do PNE(2014), quanto a universalização do atendimento às crianças de 4 e 5 anos e às de 0 a 3 anos.

Às secretarias da educação dos municípios, em 10 de outubro de 2022, foi enviado através de ofício, alguns questionamentos sobre a condição de cada município e as medidas tomadas para que o atingimento da meta n. 01 do PNE (lei n. 13.005/14) fosse alcançado, elucidando sobre a necessidade da interferência do poder judiciário para garantia e efetivação deste direito.

Para ambas, foram realizados os seguintes questionamentos: quantas e quais escolas (ensino infantil) foram abertas no município desde o ano de 2009; a existência de relatório de lista de espera de vagas para crianças de 0 a 3 anos e para as crianças de 4 e 5 anos e como ele estava até aquele presente momento; foram solicitadas todas as resoluções editadas pelo município que tratam sobre os processos e desdobramentos para implementação da obrigatoriedade do ensino a partir dos 04 anos de idade no município (acesso, permanência e qualidade do ensino); a quantidade anual de ações judiciais, desde 2015(ano do plano municipal vigente) em face do município para acesso à educação para crianças de 0 a 3 anos, bem como a quantidade anual de ações judiciais, desde 2015(ano do plano municipal vigente) em face do município para acesso à educação para crianças de 4 e 5 anos.

Às secretarias municipais, foi solicitado a informação sobre processos de busca ativa de crianças que compõe a faixa etária de 04 e 05 anos que estão fora da escola e quais os meios utilizados pelos municípios para lograr êxito na efetiva universalização do atendimento, bem como o percentual de atingimento da meta n. 01 do plano nacional de educação e do plano municipal de educação atingida pelo município.

### 3.1 No município de Araçatuba-SP

As respostas obtidas do ofício encaminhado à Secretaria da Educação Municipal de Araçatuba-SP foram as seguintes:

Foram abertas 05 novas escolas municipais desde 2009, sendo 04 até aquela data inauguradas e 01 para previsão de inauguração em janeiro de 2023, que também já foi inaugurada; a existência de lista de espera, e que em 19/10/2022 perfazia um total de 98 crianças esperando vagas, tendo desde 2009 duas resoluções que tratam a respeito da determinação da EC 59/09, sendo a resolução SME n. 06 de 21/06/2022 que dispõe sobre o processo de cadastramento de alunos, compatibilização demanda/vaga e matrícula para o atendimento à demanda escolar de educação infantil, ensino fundamental - anos iniciais (educação de jovens e adultos- EJA e atividades complementares) Cenfica e instituições conveniadas para o ano letivo de 2023 no ensino municipal de ensino, e a Resolução SME n. 09 de 21/06/2022 que dispõe sobre a regularização dos procedimentos de cadastramento e compatibilização demanda/vaga para atendimento à demanda escolar de educação infantil (creche e pré-escola) e ensino fundamental (anos iniciais e EJA) na rede municipal de ensino de Araçatuba, com a determinação de inscrição online para classificação após a validação da documentação pela central de vagas da SME.

Quanto a demanda de ações judiciais em face do município para acesso à educação para crianças de 0 a 3 anos, desde o ano de 2015, pela secretaria foi informado que apenas possui arquivos do anos de 2017 em diante, sendo no ano de 2017 propostas 82 ações, em 2018: 139 ações, em 2019: 161 ações, em 2020: 21 ações, em 2021: 01 ação e em 2022, até outubro de 2022: 34 ações, sendo todas para crianças de 0 a 03 anos, e que, para as crianças de 04 e 05 anos, não possuía demanda judicial para tanto.

Sobre as medidas adotadas pela secretaria municipal de educação de Araçatuba para realização de busca ativa para verificação e atingimento efetivo da meta n. 01 do PNE quanto a universalização do atendimento, pela secretaria fora dito que possui parcerias com o conselho tutelar e realiza a divulgação de material publicitário informando as famílias sobre a necessidade de matrícula das crianças, bem como que, o município, atingiu 100% da meta estabelecida pelo PNE ( lei n. 13.005/14).

O PME de Araçatuba-SP (Lei n. 7.730 de 18/11/2015) traz a meta número 1, que trata da educação infantil e se propõe, com 17 estratégias, universalizar, até 2016 o atendimento na pré-escola e ampliar a oferta de educacional em creches, de modo a atender no mínimo 50% das crianças de até 3 anos, prazo este que se encerra em 2024.

O plano municipal de educação do município de Araçatuba-SP (2015, p. 60) dispõe que:

As medidas propostas por este plano para implantar as diretrizes e os referenciais curriculares nacionais para a Educação Infantil se enquadram na perspectiva da melhoria da qualidade. Com a implantação do Ensino Fundamental de 09 anos, toda a Educação Básica passa por reestruturações. É também momento de reflexão sobre a Educação Infantil tendo em vista a construção de bases sólidas que permitam aos alunos formação integral, sucessos nos níveis superiores de ensino e na vida. A Educação Infantil é um direito de toda criança e, conforme artigo 4º, inciso X da LDBEN 9394/96, constitui-se em dever do Estado (poder público), o qual será efetivado mediante a garantia de vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança dos quatro (4) aos dezessete (17) anos de idade. Em consonância também aos dispositivos da Lei 12.796 de 2013. Em vista daquele direito e dos efeitos positivos da Educação Infantil sobre o desenvolvimento e a aprendizagem das crianças, o município de Araçatuba se propõe a atender, progressivamente, todas as crianças incluídas nessa faixa etária, eliminando-se assim a lista de espera por vagas e priorizando a qualidade no serviço oferecido.

Como se pode observar, o município de Araçatuba-SP, no PME(2015) assume a responsabilidade e se compromete a implantar as diretrizes e os referenciais curriculares nacionais para educação infantil, bem como se propõe atender progressivamente todas as crianças incluídas nesta faixa etária, eliminando a lista de espera por vagas e priorizar a qualidade no serviço oferecido.

Conforme o sistema integrado de monitoramento execução e controle (SIMEC) o município de Araçatuba-SP, no relatório linha base 2018<sup>29</sup>, apresenta a seguinte situação quanto ao atingimento da meta n. 1 do PNE(2014):



<sup>29</sup> [https://simec.mec.gov.br/pde/grafico\\_pne.php](https://simec.mec.gov.br/pde/grafico_pne.php), acesso em 21/07/2023. Não foi possível a real condição atual dos dados fornecidos pelo Simec pelo fato da interrupção decorrente da pandemia. (COVID-19).

Indicador 1B: Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola/creche (Taxa de atendimento escolar)



Sobre os indicadores, verifica-se que o município de Araçatuba-SP, em 2018, não tinha atingido a meta n. 01 do PNE quanto a universalidade, apresentando quanto ao atingimento de crianças de 04 e 05 anos, 93,5%, e do atingimento referente as crianças de 0 a 03 anos, 50%, estando acima do percentual quanto a mesma meta em referência ao estado de São Paulo-SP, a região sudeste que atinge apenas 9,2% e ao Brasil.

Outro ponto muito importante, foi sobre a busca ativa das crianças de 4 e 5 anos que estão fora da escola e pela secretaria municipal de educação de Araçatuba-SP foi respondido que a mesma atua junto ao conselho tutelar e que realiza ações publicitárias sobre como a família deve proceder para solicitar a vaga. O curioso, foi que todo o procedimento é feito online, ou seja, com tecnologia que muitos não possuem nem informação e nem condição de obter, ficando estes sem informações, com suas crianças fora da escola e estas sendo cada vez mais sendo penalizadas.

### 3.2 No município de Três Lagoas-MS

Pela secretaria da educação municipal de Três Lagoas-MS, fora respondido: foram abertas 05 novas escolas desde 2009 e 07 centros de educação infantil. Que o município possuía uma lista de espera, com total de 804 crianças em 01/09/2022, sendo 730 crianças na espera para os centros de educação infantil e 74 nas escolas municipais, tendo desde 2009, a deliberação n. 19 CME/TL/MS de 01 de dezembro de 2021 que altera os dispositivos da Deliberação nº 03 de 09 de dezembro de 2010 e estabelece normas para organização da Educação Básica no Sistema Municipal de Ensino de Três Lagoas/MS, a Resolução CNE n. 2, de 9 de outubro de 2018 que define diretrizes operacionais complementares para a matrícula inicial de crianças na educação infantil e no ensino fundamental, respectivamente, aos 4 (quatro) e aos 6 (seis) anos de idade e o

regimento escolar – SEMEC.

Sobre a existência de ações judiciais em face do município para garantia do acesso à educação para crianças de 0 a 3 anos, desde o ano de 2015, pela secretaria foi informado que apenas possui arquivos do ano de 2019 em diante, sendo no ano 2018: 208 ações, atendidas 171 e em espera 37, nos anos de 2020 e 2021: 212 ações, sendo 148 atendidas e em espera 64, sendo todas para crianças de 0 a 03 anos, e que, para as crianças de 04 e 05 anos, não possuía demanda judicial para tanto.

A respeito das medidas adotadas pela SME para realização de busca ativa para verificação e atingimento efetivo da meta n. 01 do PNE quanto a universalização do atendimento, pela secretaria fora dito que realiza pela SEMEC – secretaria municipal de educação e cultura, o monitoramento de infrequências nas unidades escolares da rede municipal unidades de ensino, bem como que realizam os contatos com as famílias dos estudantes que estão infrequentes e encaminham ofício ao Conselho Tutelar e Ministério Público.

Quanto ao atingimento da meta n. 01 do PNE(2014) sobre a universalização, o município, atingiu 100% da meta estabelecida no indicador 1A e no indicador 1B 51,68% da meta.

No PME (2015) do município de Três Lagoas-MS, há o comprometimento de seguir o proposto na meta n. 01 do PNE(2014) mas com meta maior referente ao atendimento das crianças de 0 a 03 anos, e assim dispõe:

Meta 1 – Educação Infantil: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, progressivamente, 70% das crianças de até 3 anos o final da vigência deste PME.

O PME (2015) do município de Três Lagoas-MS, quanto a universalização das crianças de 0 a 3 anos, tem a meta estabelecida em 70% até o final da vigência do PME, e não 50% como prevê o PNE(2014).

De acordo com o sistema integrado de monitoramento execução e controle (SIMEC) o município de Três Lagoas-MS, no relatório linha base 2018<sup>30</sup>, apresenta a seguinte situação quanto ao atingimento da meta n. 1 do PNE(2014):

---

<sup>30</sup> [https://simec.mec.gov.br/pde/grafico\\_pne.php](https://simec.mec.gov.br/pde/grafico_pne.php), acesso em 21/07/2023. Não foi possível a real condição atual dos dados fornecidos pelo Simec pelo fato da interrupção decorrente da pandemia. (COVID-19).

**Indicador 1A: Percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta a escola/creche (Taxa de atendimento escolar)**



**Indicador 1B: Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola/creche (Taxa de atendimento escolar)**



Sobre os indicadores, verifica-se que o município de Três Lagoas-MS, em 2018, também não tinha atingido a meta n. 01 do PNE, apresentando 80,1 % quanto de atingimento de 04 e 05 anos, estando abaixo do percentual do Brasil, e do atingimento referente as crianças de 0 a 03 anos, de 33%, estando acima do percentual quanto a mesma meta em referência ao estado de Mato Grosso-MS, a região centroeste, que atinge apenas 9,2 % e ao Brasil.

Quanto ao questionamento sobre a busca ativa das crianças de 4 e 5 anos que estão fora da escola, a secretaria municipal de educação de Três Lagoas-MS não respondeu de maneira coerente sobre o questionamento, apontando apenas que é feito o acompanhamento dos alunos faltoso, ou seja, os que já estão na escola e não sobre os que ainda não possuem acesso ao direito fundamental à educação infantil.

### **3.3 Dos desdobramentos da meta n.1 do PNE(2014) nos municípios e o direito fundamental à educação infantil**

Referente aos indicadores da meta n. 01 do PNE(2014) cujo prazo final de vigência decenal se encerra no ano de 2024, o que se verifica é que, pelos referidos municípios, mais uma

vez a superação das metas e até mesmo o seu atingimento, está bem distante da efetiva garantia do direito fundamental à educação às crianças de 0 à 5 anos, tendo a pandemia também contribuído para o não atingimento da meta do PNE(2014) que já se estende por mais de 09 anos sem atingimento desde sua nova disposição, estendendo até o ano de 2024, diante do prazo decenal nele estabelecido <sup>31</sup>.

Pelos municípios, responsáveis pela educação infantil, não se vislumbra afincos e políticas públicas que busquem efetivamente a garantia à criança, como sujeito de direitos que é, o que se verifica são disposições para justificar e criar critérios para atendimentos ditos prioritários entre as crianças e suas famílias ao invés de estabelecer, criar, oportunizar através de políticas públicas, a garantia do direito fundamental a educação infantil à todas as crianças.

Leis como a de n. 8.338 de janeiro de 2021<sup>32</sup>, que dispõe sobre critérios para preenchimento de vagas em creches e pré-escolas no município de Araçatuba-SP, são exemplos de tantas violações ao direito humano e fundamental à educação infantil, de maneira que, critérios sem fundamentos e inconstitucionais são estabelecidos, sempre em detrimento às crianças, sendo as crianças de 0 a 03 anos ainda mais penalizadas.

Ao evidenciarmos a necessidade de propositura de ação judicial para garantir o acesso e permanência da criança de 0 a 05 anos a escola, bem como a extensa lista de espera existente nos municípios, a meta do PNE(2014) de apenas 50% para atendimento as crianças de 0 a 03 anos, a falta de informação das famílias, a não realização de busca ativa efetiva pelos municípios, por exemplo com vinculação e parceria com associações de bairros, visto que estão perto da comunidade fragilizada por todo sistema, para que efetivamente essas crianças que estão fora da escola, estejam nas escolas e como sujeitos de direitos que são, possam exercê-los.

Nos dois municípios, a falta de políticas públicas voltadas para a garantia efetiva deste direito fundamental a criança, é evidente e avassaladora. A ideia do assistencialismo que já deveria estar desvinculado da 1ª etapa da educação infantil (creche- de 0 a 03 anos) ainda persiste e existe e nada se tem feito para mudar o cenário que já deveria não existir mais.

---

<sup>31</sup> Em recente reportagem feita pelo G1, cujo título foi: Índice de crianças de 4 e 5 anos na escola cai após a pandemia, diz IBGE; meta de universalização fica distante. Pela primeira vez desde o início da série histórica da Pnad Contínua, parcela de alunos dessa faixa etária 'encolheu' — de 92,7%, em 2019, para 91,6%, em 2022. Meta do Plano Nacional de Educação (PNE) era ter universalizado o acesso à pré-escola em 2016, verifica-se o pioramento no atingimento e garantia à criança do direito fundamental à educação. Fonte: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2023/06/07/indice-de-criancas-de-4-e-5-anos-na-escola-cai-apos-a-pandemia-diz-ibge-meta-de-universizacao-fica-distante.ghtml>

<sup>32</sup> Lei n. 8.338 de 07 de janeiro de 2021, dispõe sobre critérios para preenchimento de vagas em creches e pré-escolas no município de Araçatuba-SP, dispondo no artigo 1º que: “Quando houver escassez de vagas para crianças em creches e pré-escolas no município, e for necessário estabelecer critérios para matrícula, a mãe, o pai ou o responsável legal que trabalha e o que estuda concorrerão no mesmo grau de prioridade”.

A necessidade da interferência do Poder Judiciário, as listas de espera, a falta de políticas públicas são elementos claros do não reconhecimento da criança como sujeito de direitos, o que claramente se evidencia que a legislação feita a respeito por si não garante efetividade a esta.

A necessidade de provocação do poder judiciário para se ter acesso ao direito fundamental à educação infantil, de 0 a 5 anos, seja através de uma demanda individual<sup>33</sup> ou coletiva<sup>34</sup>, é a prova da ineficiência do estado quanto a garantia do direito humano fundamental da criança, bem como um retardamento na garantia deste direito humano da criança.

O que se vê também, é que as creches não estão articuladas com as demais políticas públicas. A meta que era para ser alcançada em 2016 inicialmente, prorrogada para 2024 possivelmente não será atingida. O que se vê, é uma contradição, ou seja, demasiado arcabouço legislativo que representam uma categoria neoliberal e a penalização ainda maior para as crianças de 0 a 03 anos.

Como exemplo de êxito na busca do encurtamento do caminho da efetiva garantia ao direito humano e fundamental à educação infantil e não penalização das crianças, principalmente, o Ministério Público, tem realizado termo de ajustamento de conduta (TAC)<sup>35</sup> com município violadores deste direito.

A respeito desta possibilidade, Ximenes, Oliveira e Silva (2019, p.166) ao analisar município de São Paulo-SP, no artigo “Judicialização da educação infantil: efeitos da interação entre o Sistema de Justiça e a Administração Pública” sobre a propositura de ACPs no referido município, e a realização de TACs entre o Ministério Público e o referido município, compartilha que:

Das 15 ACPs coletivas, apenas 2 ao final foram julgadas procedentes. A sorte das ACPs com objeto individualizável foi oposta: 20 obtiveram liminar favorável à matrícula imediata das crianças listadas, sendo que ao final 14 delas foram julgadas procedentes no mérito, conforme demonstrado no estudo (Marinho, 2009). Naquele contexto, as dificuldades encontradas pelo Município quanto ao cumprimento das decisões, aliada à baixa efetividade dos instrumentos processuais capazes de obrigar ao cumprimento

---

<sup>33</sup> Em decorrência das ações individuais envolverem crianças, as mesmas correm em segredo de justiça, não sendo possível o acesso público às informações pertinentes.

<sup>34</sup> Lei n. 7347, de 24 de julho de 1985 disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (vetado) e dá outras providências.

<sup>35</sup> Lei n. 7347, de 24 de julho de 1985, prevê a possibilidade da realização de termo de ajuste de conduta (TAC) pelo Ministério Público que pode celebrar com o violador de determinado direito coletivo, a fim de impedir a continuidade da situação de ilegalidade, reparar o dano ao direito coletivo e evitar a ação judicial.



efetivo das mesmas, levaram Administração e MP a firmarem seguidos Termos de Ajuste de Conduta (TAC), nos quais se estabeleciam metas de ampliação anual do número de vagas, em troca da suspensão dos processos judiciais. Naquele contexto, Marinho (2009) identifica uma mudança de estratégia na atuação do MP, decorrente do relativo fracasso das ACPs com objeto coletivo em face do Judiciário. Se antes a Promotoria apostava no instrumento processual coletivo, ela passou em uma segunda fase a direcionar sua intervenção a soluções dialogadas com a Administração, formalizadas via TAC, um instrumento extrajudicial do qual não participa o Judiciário (ao menos não até que se opte por executar o TAC em razão de descumprimento). Gotti e Ximenes (2018) identificam esse período como o primeiro “grande ciclo de exigibilidade do direito à educação infantil na Capital paulistana” (2018: 369), caracterizado pela resistência do Judiciário em admitir as pretensões de caráter coletivo e difuso, a relativamente baixa presença de demandas individuais e o uso dos TACs, que tinham por efeito reduzir a participação do Judiciário em favor da interação direta entre MP e Município.

Nos municípios em estudo, não existe nenhum o termo de ajustamento de conduta firmado entre o Ministério Público e estes, o que segue como sugestão de medida a ser tomada.

## 4-CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme destacado no curso deste trabalho, o direito à educação faz parte da dignidade da pessoa humana, sendo um direito de todos, evidenciado na Declaração Universal dos Direitos Humanos e em documentos internacionais, e no Brasil, a Constituição Federal de 1988 e legislações infraconstitucionais regulamentam esta etapa do ensino como parte da dignidade da pessoa humana e como objetivo fundamental da República Brasileira, que no artigo 5º, a destaca os direitos fundamentais, assegurando o direito a todos os cidadãos, em igualdade e sem distinção, bem como no artigo 6º que elucida o direito à educação como um direito social e fundamental.

A partir do dispositivo constitucional, a legislação brasileira buscou através da normatização, assegurar os preceitos fundamentais para reconhecimento da criança como sujeito de direitos e a educação infantil como direito fundamental e não apenas com o caráter assistencialista, bem como reconhecimento da criança como sujeito de direitos, representando um avanço significativo a respeito da educação à infância, dando a ela o caráter de direito público subjetivo, afirmando a educação infantil como dever do estado, da família e da sociedade.

O texto constitucional de 1988, referente ao direito humano e fundamental à educação, sofreu várias alterações através de emendas constitucionais, sendo a EC 59/09 uma delas, cuja disposição assegura que o dever do estado com a educação será dentre outras situações, efetivado mediante a garantia de educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, a educação infantil, em creches e pré-escolas, às crianças até 5 (cinco) anos de idade, bem como que a organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.(Brasil, 1988).

A educação como um direito social implica em reconhecer que sua concretização ocorrerá por meio da realização de políticas públicas, que buscam dar efetividade aos direitos sociais reconhecidos constitucionalmente, sendo o estado considerado o principal protagonista, devendo enfrentar as situações e os problemas públicos com políticas públicas eficientes, eficazes e efetivas, de ordem social, política e econômica.

O plano nacional de educação vigente (2014) que fora antecedido pelo PNE (2001) trouxe como meta n. 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, que se dará 2024 e que conforme não fora atingida até a presente data.

Esta pesquisa mostrou que, apesar de ser obrigatória a educação a partir dos 04 anos, desde 2009, nem todas as crianças nesta faixa etária estão atendidas na pré-escola, e que as de 0 a 03 anos, estão penalizadas, já com o estabelecimento de uma meta baixíssima de 50% e mais ainda com o não atingimento desta.

Da análise, também se verificou que os municípios em estudo, pouco se preocuparam em realizar políticas públicas educacionais que buscassem dar efetividade a disposição constitucional e garantir o direito humano à educação infantil às crianças dos referidos municípios, possuindo em ambos, lista de espera por vagas, pedidos judicializados para acesso, não realização de um trabalho de informação clara e necessária sobre a obrigatoriedade das crianças estarem na escola à partir dos 4 anos, bem como que à toda criança de 0 a 5 anos deve ser assegurado o direito fundamental à educação, sendo obrigação do estado, da família e da sociedade a garantia do direito que é da criança, e quando realizado, foram ineficazes, como a realização do mesmo, todo informatizado sendo que as famílias nem se quer acesso à tecnologia muitas tem.

Quanto a realização de busca ativa das crianças, cuja obrigatoriedade legal se dá a partir dos 04 anos, ambos municípios não realizam ações efetivas, buscando parcerias com entidades, associações que estejam perto da realidade das crianças e famílias mais vulneráveis, como por exemplo as associações de bairros.

A necessidade da propositura de ações judiciais, sejam elas individuais ou coletivas demonstram a ineficiência da prestação estatal, causando o retardamento da garantia do direito fundamental às crianças que necessitam desta decisão judicial para ter o seu direito fundamental e humano à educação infantil garantido, o que não significa qualidade no atendimento, vez que muitas vezes, o objeto das ações é de garantia do acesso e não garantia da qualidade do atendimento, permanência, dentre outros. É inegável que a judicialização do acesso à educação infantil gera impactos negativos na qualidade do atendimento, dentre eles a superlotação das salas de aula; falta de materiais e infraestrutura das instituições de educação infantil, por exemplo.

Como medida mais eficaz, o termo de ajustamento de conduta (TAC) torna-se um instrumento possível para o encurtamento da distância e necessidade da efetiva garantia do direito fundamental e humano à educação infantil e a universalização do atendimento.

Desta forma, não é possível dizer que a educação infantil é universal. Ainda que se atinga ou esteja perto do atingimento da meta estabelecida no PNE, ela não condiz com a garantia constitucional e como direito humano que é, o direito a educação infantil às crianças de 0 a 5 anos, e

não apenas às crianças a partir de 4 anos.

O estudo realizado não pretendeu esgotar a questão, mas problematizá-la e elucidar a necessidade de políticas públicas e afins pelos municípios em análise, bem como a importante necessidade de o ministério público participar juntamente deste processo de implementação. Esperamos que o esforço e estudo aqui reunidos possam gerar reflexões e que as lacunas aqui deixadas, sejam propostas para novas pesquisas e inquietações.

## 5-REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alvim, Tamires Cristina dos Reis Carlos. **Tecendo Relações Sobre as Perspectivas de Poder e Cuidado: o que dizem as professoras de uma creche conveniada do município de Juiz de Fora/MG**. 2021. 192 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2021.

Anped. **Parecer da ANPEd sobre o documento Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil**. Revista Brasileira de Educação, n. 7, p. 89-96, 1998.

Aquino, L. M. L. **Contribuições da teoria histórico-cultural para uma educação infantil como lugar das crianças e infâncias**. Fractal Revista de Psicologia, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 39-43, 2015.

Aquino, L. M. L.; VASCONCELLOS, V.M. R. **Questões curriculares para educação infantil e PNE**. In: FARIA, A. L. G.; AQUINO, L. M. L. (org.). Educação Infantil e PNE: questões e tensões para o século XXI. Campinas, SP: Autores Associados, 2012. p. 69-82.

Araújo, D. S.; ALMEIDA, M. Z. C. M. **Políticas Educacionais: refletindo sobre seus significados**. Educativa, Goiânia, v. 13, n. 1, p. 97-112, jan./jun. 2010

Augusto, Carlos Magno, Maria do Socorro dos Santos e Peri Mesquita, **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 3, n. 7. P. 165, set./dez. 2002

Bardela, A. M. M.; Passone, E. F. K. **Políticas públicas de educação infantil e o direito à educação**. Laplage em Revista, [S. l.], v. 1, n. 1, p. p.17-35, 2015. Disponível em: <https://laplageemrevista.editorialaar.com/index.php/lpg1/article/view/185>. Acesso em: 14 jun. 2022.

Bianchetti, Roberto G. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. 1ª ed. São Paulo: Cortez, 1996.

Bobbio, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

Bonavides, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 14. Ed. São Paulo: Malheiros, 2004;

Bordignon, Genuíno. **Caminhar da educação brasileira: muitos planos, pouco planejamento**. In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Angela Maria (Org.). **Planos de educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas**. São Paulo: Edições Loyola, 2014

Brasil. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 1988.

Brasil. Conselho Nacional de Educação. Ministério da Educação. **O plano municipal de educação: caderno de orientações**. Brasília: CNE/ME, 2015 a. Disponível em: [http://http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne\\_pme\\_caderno\\_de\\_orientacoes.pdf](http://http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_pme_caderno_de_orientacoes.pdf). Acesso em 27 jul 2022.

Brasil. **Emenda Constitucional n. 59, 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, [...] e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 nov. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm)>. Acesso em: 27 jul. 2023.

Brasil. **Lei de diretrizes e bases da educação nacional**. Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 06 out 2021.

Brasil. Ministério da educação. Secretaria de Educação Básica (MEC/SEB) **parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil**. Brasília, 2006, v.1. disponível em <http://portal.mec.gov.br>. Aceso em 06 out 2021.

Brasil. **Plano nacional de educação**. Lei Federal 13.005, de 25 de junho de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 06 out 2021.

Bucci, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

Bulos, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 9. Ed. Rev. E atual. De acordo com a Emenda Constitucional n. 83/2014 e os últimos julgados do Supremo Tribunal Federal- São Paulo: Saraiva, 2015.

Caggiano, Monica Herman. **Educação: um direito que ainda se mantém fundamental**. Com Ciência, Campinas, n. 111, 2009. Available from <[http://comciencia.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1519-76542009000700009&lng=en&nrm=iso](http://comciencia.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-76542009000700009&lng=en&nrm=iso)>. access on 02 June 2022.

Campos, Maria Malta. **A educação infantil como direito**. In: CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Insumos para debate 2: Emenda Constitucional nº 59/2009 e a educação infantil: impactos e perspectivas. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010.

Campos, Maria Malta. **Educar e cuidar: questões sobre o perfil do profissional de educação infantil**. In: Por uma política de formação do profissional de educação infantil. Brasília: MEC/SEF/COEDI, 1994. p. 32 – 39.

Campos, Maria Malta. **Balanco Analítico da Educação Infantil: direitos em risco e consensos possíveis**. In: 38.ª Reunião Nacional ANPEd. São Luís, 2017

Canotilho, José Joaquim Gomes. **Tomemos a sério os direitos económicos, sociais e culturais**. Coimbra: Almedina, 2004

Comparato, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo, Editora Saraiva, 2010.

Cury, Carlos Roberto Jamil. **O Plano Nacional de Educação: duas formulações**. Caderno de

Pesquisa. n.104. p.162-180. Julho de 1998. Disponível em <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/cp/article/view/724>.

Cury, Carlos Roberto Jamil. **A educação básica no Brasil**. Educação & Sociedade, Campinas, v. 23, n. 80, p. 169-201, set. 2002.

Dourado, Luiz Fernandes. **Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas**. Educação & Sociedade, Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, out. 2007.

Dourado. **Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política**. Educação & Sociedade, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010.

Duarte, Clarice Seixas. **Direito Público Subjetivo e Políticas Educacionais**, 18(2), 113-118, Revista São Paulo em perspectiva, Fundação Sead, 2004.

Duarte, Clarice Seixas **A Educação como um direito fundamental de natureza social**. Educação & Sociedade [online]. 2007, v. 28, n. 100 [Acessado 11 julho 2022], pp. 691-713. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300004>>. Epub 29 Out 2007. ISSN 1678-4626. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300004>.

Engels, Friedrich. **A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado**. Rio de Janeiro: civilização brasileira, 9 ed. 1984.

Fachin, Odília. **Fundamentos de metodologia**. São Paulo, Saraiva, 2001.

Faria, Ana Lúcia Goulart de e Palhares, Marina Silveira. **Educação infantil pós-LDB: rumos e desafios**. Cadernos de Pesquisa [online]. 1999, n. 107 [Acessado 26 junho 2022], pp. 253. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0100-15741999000200012>>. Epub 31 Ago 2010. ISSN 1980-5314. <https://doi.org/10.1590/S0100-15741999000200012>.

Ferreira, L. A. M.; Nogueira, F. M. DE B. **Impactos das políticas educacionais no cotidiano das escolas públicas e o plano nacional de educação**. @rquivo Brasileiro de Educação, v. 3, n. 5, p. 102-129, 18 mar. 2016.

Flach, Simone de Fátima. **O direito à educação e sua relação com a ampliação da escolaridade obrigatória no Brasil. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação** [online]. 2009, v. 17, n. 64 [Acessado 12 junho 2022], pp. 495-520. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-40362009000300006>>. Epub 16 Nov 2009. ISSN 1809-4465. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362009000300006>.

Filho, A. G. L.; Nunes, M. F. **Direitos da criança à educação infantil: reflexões sobre a história e a política**. In: Kramer, S.; Nunes, M. F.; Carvalho M.C. (org.). Educação infantil: formação e responsabilidade. São Paulo: Cortez, 2013. p. 65-88

Garcia, F.X.V. **A reforma curricular do ensino médio no Brasil: uma análise na perspectiva da educação como direito e em direitos humanos**. Dissertação (mestrado em educação) – Universidade Federal do Mato Grosso do Sul. Mato Grosso do Sul, p. 69. 2021.

Giaretta, Paulo Fioravante. **A produção de conhecimento sobre a Base Nacional Comum Curricular no Brasil: levantamento de teses, dissertações e artigos**. Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa, v. 6, p. 1-38, 2021a.

Giaretta, Paulo Fioravante. **Fundamentos político-pedagógicos da BNCC: considerações sobre o Estado educador e a produção de hegemonia**. Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa, v. 6, p. 1-17, 2021b.

Gramsci, Antônio. **Cadernos de Cárcere**. volume 1 / Introdução ao estudo da filosofia. A filosofia de Benedetto Croce. tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

Gramsci, Antônio. **Cadernos do cárcere** Tradução de Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2000a. v. 3.

Gramsci, Antônio. **Quaderni del Carcere**. Volume primo, Quaderni 1-5. Torino: Einaudi editore, 2014c.

Gramsci, Antônio. **Quaderni del carcere**. Volume secondo, Quaderni 6-11. Torino: Einaudi editore, 2014b.

Guerra, Sidney. **Curso de direito internacional público**. 6. Ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2012.

Guerra, Sidney. **Direitos humanos: curso elementar**. 3. Ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 63.

Horta, José Luiz Borges. **Direito Constitucional da educação**. Belo Horizonte: Decálogo, 2007

Jaccoud, L.; Cardoso JR., J. C. **Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal**. In: Jaccoud, L. (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005.

Jesus. Antônio Tavares de. **Educação e hegemonia no pensamento de Antônio Gramsci**. Campinas, Cortez Editora, 1989.

Kosik, K. **Dialética do concreto**. Trad. Célia Neves, Alderico Torbío. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

Kramer, Sonia. **Infância e crianças de 6 anos: desafios das transições na educação infantil e no ensino fundamental**. Educação e Pesquisa, São Paulo, v.37, n.1, 220 p. 69-85, jan./abr.2011.

Kreutz, L. **Educação básica: um olhar sob a perspectiva histórica**. In: Streck, D. (Org.). *Educação básica e o básico na educação*. Porto Alegre: Sulina/Unisinos, 1996. p. 13-32

Kuenzer, Acácia Zeneida. **Trabalho e Escola: A Flexibilização do Ensino Médio no Contexto do Regime de Acumulação Flexível**. Revista Educação e Sociedade. Junho 2017.

Liguori, Guido. **O uso dos Termos “Subalternos” em Gramsci e na atualidade in Gramsci:**



**Periferia e Subalternidade.** Roio Del Marcos Del, (org.) São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2017.

Lima, Gabriel. **Cultura e Marxismo**, *blog do Grupo de Estudos de Cultura e Marxismo na Letras USP*, 13 de outubro de 2012. Disponível em <https://culturaemarxismo.wordpress.com/2012/10/13/critica-artistica-marxista-estrutura-esuperestrutura/#:~:text=Ou%20se%20ja%3A%20%E2%80%9Cestrutura%E2%80%9D%20%C3%A9,ou%20em%20obras%20de%20arte>. Acesso em 29 set 2022.

Luz, Iza Rodrigues da Educação **Infantil: direito reconhecido ou esquecido.** Revista linhas críticas, V.12, n. 22.jan/jun. 2006. p. 23-40

Marinho, C. M. (2009). **Justiciabilidade dos Direitos Sociais: Análise de Julgados do Direito à Educação sob o Enfoque da Capacidade Institucional.** São Paulo, Dissertação (Mestrado), USP, Programa de Pós-Graduação em Direito, Direito de Estado. Acesso em 27 jul 2023.

Marshall, T.H. **Cidadania, classe social e status.** Rio de Janeiro: Zahar, 1967

Marx, Karl; Engels, Friedrich. **Manifesto do partido comunista.** São Paulo: Cortez,1998.

Mendonça, Gilzélia Cristina Pereira de. **Política Educacional: Formação continuada dos professores da educação infantil de Fortaleza: dilemas, percursos e perspectivas** [recurso eletrônico] / Gilzélia Cristina Pereira de Mendonça. - 2021. 159 f.: il.

Oliveira, Romualdo Portela. **O direito à educação.** in: Oliveira, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB.** São Paulo: Xamã, 2007

Oliveira, Romualdo Portela, **O direito a educação na Constituição federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de justiça.** Revista Brasileira de Educação, n. 11, p. 61-74, maio/ag. 1999.

Oliveira, Z. de M. R. de. **A creche no Brasil: mapeamento de uma trajetória.** Rev. Fac. Educ. [online]. 1988, vol.14, n.1, pp. 43-52. ISSN 0102-2555

Netto, J. P. **Introdução ao estudo do método de Marx.** São Paulo: Expressão Popular, 2011.

Neves, Lúcia Maria Wanderley. **Educação e política no Brasil de hoje.** 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1999.

Neves, Naise Valéria Guimarães. **Instituição de educação infantil e família: limites e possibilidades de um projeto participativo.** 2004. 190 f. Dissertação (Mestrado em Economia Doméstica). Pós-graduação em Economia Doméstica, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa: 2004

Nosella, P.; Azevedo, M. L. N. DE. **A educação em Gramsci. Teoria e Prática da Educação,** v. 15, n. 2, p. 25-33, 17 mar. 2013.

Oliveira. Zilma de Moraes Ramos. **Currículo na Educação Infantil: o que nos propõe as novas diretrizes nacionais?** Brasil/MEC/CNE/CEB/COEDI. Ago.2010.

Piovesan, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

Piovesan, Flávia; Vieira, Renato Stanzola. **Justiciabilidade dos Direitos Sociais e Econômicos no Brasil: desafios e perspectivas**. Araucaria Revista Iberoamericana de Filosofia, política e Humanidades, Espanha, n. 15, abr. 2006. Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br/dirhum/doutrina/id491.htm>. Acesso em: 14 de junho de 2022.

Ramos, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 84.

Rizzo, Gilda. **Creche: organização, currículo, montagem e funcionamento**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

Rodrigues, Marta Maria Assumpção. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010

Rosemberg, Fúlvia Maria de Barros Mott; Mariano, Carmem Lúcia Sussel. **A convenção internacional sobre os direitos da criança: debates e tensões**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 40, n. 141, p. 693-728, set./dez. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v40n141/v40n141a03.pdf>. Acesso em: 28 set 2021

Rosemberg, Fúlvia Maria de Barros Mott. **Políticas públicas e qualidade da Educação Infantil**. In: ARTES, A.; Unbehaum, S. Escritos de Fúlvia Rosemberg. São Paulo: Cortez, 2015.

Sampaio, José Adércio Leite. **Direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 302

Santos, Émina. **A educação como direito social e a escola como espaço protetivo de direitos: uma análise à luz da legislação educacional brasileira**. Educação e Pesquisa [online]. 2019, v. 45, n. 0 [Acessado 14 junho 2022], e184961. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1678-4634201945184961>. Epub 14 Fev 2019. ISSN 1678-4634. <https://doi.org/10.1590/S1678-4634201945184961>.

São paulo, Lei n. 7730 de 18 de novembro de 2015. **Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Araçatuba-SP e dá outras providências**. Araçatuba, SP: Câmara Municipal de Araçatuba-SP, 2015. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a1/plano-municipal-de-educacao-aracatuba-sp>. Acesso em 28 set 2021.

Sarlet, Ingo. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 4. Ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2004;

Sarmiento, Daniel. **A proteção judicial dos direitos sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos**. In: neto, Cláudio Pereira de Souza; sarmiento, Daniel (Coord.). Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. 2 ed. Rio de Janeiro: Lúmen júris, 2010, p. 553-586.

Sarmiento, George. **Direitos Humanos. Liberdades Públicas, Ações Constitucionais e Recepção dos Tratados Internacionais**. 1ª. ed., São Paulo, Ed. Saraiva, 2012.

Sarmiento, Manuel Jacinto. **A globalização e a infância: impactos da condição social e na**

**escolaridade**. In: Garcia, Regina Leite e Leite Filho, Aristeo (Orgs.). Em defesa da educação infantil. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. (p. 13 a 28).

Saveli, Esméria de Lourdes; Tenreiro, Maria Odete Vieira, **A educação enquanto direito social: aspectos históricos e constitucionais**, Rev. Teoria e Prática da Educação, v. 15, n. 2, p. 51-57, maio. /ago. 2012

Saviani, Dermeval. **Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: abordagem histórica e situação atual**. Educação & Sociedade [online]. 2013, v. 34, n. 124 [Acessado 8 junho 2022], pp. 743-760. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000300006>>. Epub 01 Out 2013. ISSN 1678-4626. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000300006>.

Saviani, Demerval. **A história da escola pública no Brasil**. Ciências da Educação, Salvador, v. 5, n.8, p.185-201, 2002.

Severino, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. Metodologia do trabalho científico [livro eletrônico] 1. ed. -- São Paulo: Cortez, 2013.

Silva, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 39. Ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

Silva, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 11. Ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

Silva Souza, A.; Santos Cruz, J. A. **A legitimação da educação infantil como direito de cidadania**. Revista on line de Política e Gestão Educacional, Araraquara, v. 25, n. 3, 2947-2968, 2021. e-ISSN: 1519-9029. DOI: <https://doi.org/10.22633/rpge.v25i3.16733>

Teixeira, A. S. **A escola pública universal e gratuita**. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Rio de Janeiro, v.26, p.3-27, 1956

Três Lagoas, Lei n. 2915 de 16 de junho de 2015. **Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Três Lagoas-MS e dá outras providências**. Três Lagoas, MS: Câmara Municipal de Três Lagoas, 2015. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a2/ms/t/tres-lagoas/lei-ordinaria/2015/292/2925/lei-ordinaria-n-2925-2015-aprova-o-plano-municipal-de-educacao-do-municipio-de-tres-lagoas-ms-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 28 set.2021.

Triviños, A.N.S. **Três enfoques na pesquisa em Ciências Sociais: o positivismo, a fenomenologia e o marxismo**. In: TRIVIÑOS, A.N.S. Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: atlas, 1987.

Vieira, Lerche Sofia. **Planos e políticas educacionais: das concepções às práticas**. In: Souza, Donaldo Bello de; MARTINS, Angela Maria (Org.). **Planos de educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas**. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

Vygotsky, L. S. **A formação social da mente**. São Paulo: Martins Fontes, 1984

Ximenes, Salomão; Grinkraut, Ananda. **Acesso à educação infantil no novo PNE: parâmetros de planejamento, efetivação e exigibilidade do direito**. Cadernos Cenpec | Nova série, [S.l.],

v. 4, n. 1, dec. 2014. ISSN 2237-9983. Disponível em: <<https://cadernos.cenpec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/article/view/272/276>. Acesso em: 29 june 2022. doi:<http://dx.doi.org/10.18676/cadernoscenpec.v4i1.272>.

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: 16 jul. 2023.