



A Revista HISTEDBR On-line publica artigos resultantes de estudos e pesquisas científicas que abordam a educação como fenômeno social em sua vinculação com a reflexão histórica

Correspondência ao Autor  
Nome: Thais Andrea Carvalho de Figueirêdo Lopes  
E-mail: thaisacfl@gmail.com  
Instituição: Universidade Federal do Maranhão, Brasil

Submetido: 31/03/2019  
Aprovado: 30/10/2019  
Publicado: 08/10/2020

[doi> 10.20396/rho.v20i0.8655082](https://doi.org/10.20396/rho.v20i0.8655082)  
e-Location: e000000  
ISSN: 1676-2584



Distribuído Sobre



## IMPLICAÇÕES E ENTRAVES DA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL

  Thais Andrea Carvalho de Figueirêdo Lopes<sup>1</sup>

### RESUMO

Com a luta dos movimentos sociais organizados em prol do direito à uma educação infantil de qualidade no Brasil temos avançado no que diz respeito a legislação vigente, entretanto, constatamos a existência de muitos entraves na materialização do referido direito. Foram examinados alguns desses entraves como os critérios de matrícula adotados por municípios frente a demanda maior do que a oferta de vagas. Constatou-se que a implementação do Sistema Nacional de Educação, incluindo a efetuação do Custo Aluno Qualidade inicial e do Custo Aluno Qualidade, poderiam contribuir para o alcance de um padrão de qualidade para a educação infantil em todo o país.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito à educação. Educação infantil. Educação brasileira.



## IMPLICATIONS AND ENTRIES OF THE EFFECTIVENESS OF THE RIGHT TO CHILDREN EDUCATION IN BRAZIL

### Abstract

With the struggle of organized social movements in favor of the right to a quality child education in Brazil, we have advanced with regard to the current legislation, however, we have noticed the existence of many obstacles in the materialization of this right. Some of these barriers were examined, such as the enrollment criteria adopted by municipalities in relation to demand greater than the number of places available. It was found that the implementation of the National Education System, including the implementation of the Initial Quality Student Cost and the Cost Student Quality, could contribute to the achievement of a quality standard for the education of children throughout the country.

**Keywords:** Right to education. Child education. Brazilian education.

## IMPLICACIONES Y ENTRAVES DE LA EFECTIVIDAD DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN INFANTIL EN BRASIL

### Resumen

Con la lucha de los movimientos sociales organizados en pro del derecho a una educación infantil de calidad en Brasil hemos avanzado en lo que se refiere a la legislación vigente, sin embargo, constatamos la existencia de muchos obstáculos en la materialización de dicho derecho. Se examinaron algunos de esos obstáculos como los criterios de matrícula adoptados por municipios frente a la demanda mayor que la oferta de vacantes. Se constató que la implementación del Sistema Nacional de Educación, incluyendo la realización del Costo Alumno Calidad inicial y del Costo Alumno Calidad, podrían contribuir al logro de un estándar de calidad para la educación infantil en todo el país.

**Palabras clave:** Derecho a la educación. Educación Infantil. Educación brasileña.



## INTRODUÇÃO

Em virtude da complexidade do cenário político, econômico e social brasileiro no qual o modo de produção é regido pela dinâmica do sistema capitalista e decorrente dessa condição, a desigualdade e os interesses de classe estão presentes nas instituições sociais, qualquer política pública será implementada em meio aos conflitos e disputas existentes pela materialização dos direitos sociais, o que torna ainda mais indispensáveis as lutas para que toda criança tenha assegurado o direito à uma educação de qualidade em instituições escolares públicas.

Essa situação social ensejou na educação brasileira a manutenção da coexistência de escolas públicas e privadas, bem como o incremento dos mecanismos de privatização compatíveis com o atendimento à lógica do mercado, nos quais diferentes contornos envolveram a destinação de recursos públicos para subsidiar instituições educacionais comunitárias, confessionais e filantrópicas e empresas que prestam serviços na área de educação com o objetivo de obtenção de lucro. Ou ainda, para quem pode arcar com os custos referentes a educação escolar das crianças em instituições educacionais privadas, a concretização do direito à educação se faz de forma mais imediata e para os que não podem despender desses recursos, não é verdade que as questões de acesso e qualidade estejam resolvidas, pois na educação infantil há muitas filas de espera por uma vaga e a luta por uma educação infantil de qualidade está em permanente disputa.

Mesmo com as contradições e desafios existentes em toda a organização da sociedade, não se pode deixar de reconhecer algumas conquistas no âmbito da educação infantil pública, como a provisão do arcabouço legal que rege a educação das crianças pequenas, o que permite evidenciar a importância e a necessidade de uma educação de qualidade para esse período crucial da vida humana.

Tratados internacionais que objetivaram asseverar a dignidade da pessoa e o direito humano à educação dos quais o Brasil é signatário, indicam que a soberania nacional não está acima dos compromissos firmados nessas normas jurídicas, devendo o país respeitar, proteger e promover este direito.

Desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 o direito à educação está presente e foi avigorado como norma jurídica pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em 1966, pela Convenção Relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino, 1960, pela Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, pelo Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais, 1988, e pela Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência em 2007. (RIZZI; GONZALEZ; XIMENES, 2011).

Em âmbito nacional, dentre os Direitos Sociais declarados na Constituição Federal de 1988 estão à 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 e a assistência aos desamparados. Com base nessa declaração, Caggiano (2009) afirmou que o direito à educação



está incluso no elenco dos direitos humanos fundamentais, amparado por um quadro jurídico-constitucional que lhe assegura um sistema de garantias desse direito.

Cury e Ferreira (2009, p. 34) seguiram nessa direção quando analisaram a admissão legal do direito à educação e destacaram a importância do sistema de garantia de direitos, “[...] envolvendo o Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Segurança Pública, Conselhos de Direito da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar.” A criação dessas instâncias, órgãos e conselhos significaram um avanço para a luta por garantia de direitos exigindo aprimoramento constante de seu funcionamento.

A Constituição Federal tornou-se então um marco histórico no qual as crianças foram reconhecidas como sujeitos de direito e no qual o direito à educação em creches e pré-escolas passou a ser declarado, requerendo da ação estatal a responsabilidade em proteger e promover tal direito.

## **O DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Ao analisar o estabelecimento do Direito à Educação na Constituição Federal de 1988, Oliveira (1995) reiterou que a incorporação desse direito nas Constituições de diversos países surgiu com o advento da modernidade em oposição ao ideário medieval, quando a laicidade passou a ser um componente importante em tais declarações e que o aperfeiçoamento deste direito sob o prisma jurídico, tem se dado desde a sua primeira declaração na Constituição Federal de 1934.

A proeminência da obrigatoriedade do ensino fundamental e a gratuidade do ensino público aconteceram ao longo da República Velha no Brasil impulsionadas pelas transformações do capitalismo, consolidação do imperialismo e pela enlevação dos direitos sociais após a Primeira Guerra Mundial, expressos mais notoriamente na Constituição Alemã de 1919, também sob a influência da preocupação com o desenvolvimento social e construção de uma nacionalidade no país e das reformas educacionais em curso desde a década de 1920, a partir da atuação dos educadores da Escola Nova. (OLIVEIRA, 1995).

Dentre as inovações constantes na Constituição Federal de 1988 relativas ao direito à educação, o autor citou a asseveração da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e a afirmação da gratuidade para todos os níveis de ensino, dispostos no Art. 206. O Art. 208 consistia na especificação do dever do Estado para com a educação, no qual estava incluso o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade.

Indispensáveis para a concretização deste direito os programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde destinados aos alunos do ensino fundamental foram incorporados aos deveres do Estado nesse mesmo artigo, o que



possibilitaria a ampliação da reivindicação desses serviços no sistema judiciário, contribuindo para a redução da exclusão escolar provocada pela condição econômica. (OLIVEIRA, 1995).

A instituição do acesso ao ensino fundamental como direito público subjetivo tornou mais eficiente a exigência desse direito, na medida em que o Poder Público não poderia negar-se a cumprir os dispositivos legais concernentes a disponibilidade da oferta dessa etapa de ensino. (OLIVEIRA, 1995). Cabe destacar que em 2009 a instituição da Emenda Constitucional 59 que tornou obrigatório o ensino de 4 a 17 anos, fez com que o direito à educação infantil na pré-escola também fosse reconhecido como direito público subjetivo.

Oliveira (1995) apontou os mecanismos jurídicos criados no texto constitucional para assegurar os direitos citados, tais como o Mandado de Segurança, o Mandado de Injunção e a Ação Civil Pública, a serem utilizados em caso de omissão ou violação do Poder Público, para a proteção dos direitos líquidos e certos. Em sua pesquisa coletou 22 iniciativas dessa ordem, disposta nos seguintes grupos:

- a) Ações visando a conquista de vagas;
- b) Questões relacionadas com o Direito à Educação, tais como cobrança de taxas e/ou anuidades em escola pública, matrícula fora da idade ideal, retenção de documentação em escola particular por falta de pagamento de anuidades;
- c) Iniciativas no âmbito do Sistema de Justiça, que visem garantir o Direito à Educação, mas que não gerem necessariamente ações judiciais, tais como recomendações oriundas de conclusão de inquérito civil, iniciativas junto ao sistema de ensino objetivando diminuir a evasão escolar e iniciativas que propiciem a ampliação dos grupos e/ou instituições às quais se deve dirigir a preocupação com a garantia do Direito à Educação. (OLIVEIRA, 1995, p. 121).

Para o autor, as ações direcionadas a oferta de vagas eram as mais amparadas na legislação, o que favoreceu o acato a essas demandas, entretanto, as ações individuais em que os demandantes eram identificados, obtiveram maior êxito do que as ações coletivas, nas quais as reivindicações eram para grupos maiores. Também foi constatado que nas ações em que houve organização e mobilização da sociedade civil, as chances de alcance do objetivo foram maiores, o que mostrou a importância da luta em torno dessa temática. (OLIVEIRA, 1995).

Inserida no projeto “Brasil: 25 anos de democracia” (1988-2013), que consistia na realização de pesquisas sobre os 25 anos da democracia brasileira com o objetivo de avaliar a qualidade da democracia no país, por meio da análise das relações entre princípios democráticos, procedimentos institucionais, participação política e resultados do funcionamento das instituições democráticas, liderado pelo Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas da Universidade de São Paulo (NUPPS), com participação de docentes e alunos da Universidade de São Paulo (USP), da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), da Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), a pesquisa desenvolvida pelos pesquisadores da Cátedra UNESCO de Direito à Educação da Faculdade de Direito da USP tinha por objetivo a sistematização e a análise das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Supremo Tribunal de Justiça (STJ) sobre



educação e a sistematização e a análise dos projetos de lei apresentados no Congresso Nacional no período de 2000 a 2012, como forma de apreender o ativismo judicial e a produção legislativa em matéria de direito à educação. (RANIERI, 2013).

De acordo com Ranieri (2013), a partir de 1988, o direito à educação passou a ser uma temática relevante na jurisprudência do STF, tendo sido julgado 4.410 processos de 1988 a 2013, o que não significou uma quantidade expressiva no conjunto dos processos levados ao STF, mas sinalizou uma mudança em benefício da efetividade do direito à educação.

As ações no STJ foram interpostas majoritariamente na Região Sul, 29,9%; em seguida na Região Sudeste, 27,9%; logo após na Região Centro-Oeste, 20,8%; Norte, 19,8% e Nordeste, 1,7%. A coleta e análise dos dados apresentados tornou possível evidenciar as desigualdades regionais no acesso ao Judiciário no que se refere à educação. (RANIERI, 2013).

Os demandantes junto ao STJ foram alunos, universidades, escolas federais de ensino médio, instituições privadas de ensino, conselhos profissionais, Ministério Público, a União, os Estados e os Municípios, sendo que os alunos foram os principais demandantes. Foi inexpressiva a atuação dos entes federados e o Ministério Público atuou, principalmente, nas ações referentes ao acesso as creches. (RANIERI, 2013).

Os processos judiciais relativos à educação básica versavam sobre o acesso à educação infantil e ao ensino fundamental, foram poucas as demandas de alcance social mais amplo e não havia demandas relativas à melhoria da qualidade do ensino. Os demais processos buscavam solucionar pleitos individuais como revalidação de diploma, aproveitamento de estudos, transferência de servidor público, matrícula obrigatória no local de residência, entre outros. (RANIERI, 2013).

Nas conclusões da pesquisa citada estava posto que assim como era necessário reconhecer a importância da atuação do poder judiciário para resguardar os direitos fundamentais tal qual o direito à educação, era imprescindível que as instituições estatais tivessem a capacidade de assegurar a efetividade do sistema legal democrático.

Observou-se que a partir das determinações legais e da implementação do sistema de garantia de direitos, o acesso à educação infantil passou a ser cada vez mais exigido judicialmente nos casos de omissão do poder público, fazendo com que o Estado cumpra o seu dever constitucional.

Além da Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8069/1990, constitui-se em importante legislação que norteia também o direito à educação. Conforme Oliveira (2007, p. 29) “O ECA regulamenta de maneira bastante detalhada o direito à educação presente no texto constitucional, representando uma significativa contribuição ao esforço pela ampliação e efetivação desse direito em nossa sociedade.”

Em 1996, a terceira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) n. 9.394, foi promulgada em meio ao embate entre dois projetos de lei, um discutido amplamente pelos



educadores, no qual o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública teve um papel importante e o outro apresentado por Darcy Ribeiro com aval do governo naquela ocasião, que foi o projeto aprovado. Serão analisadas a seguir as principais mudanças no texto da LDB relativas a educação infantil e suas consequências.

## **MUDANÇAS NA LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL QUE INTERFERIRAM NA ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL**

Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) n. 9394/1996 a educação infantil foi definida como primeira etapa da educação básica, devendo ser ofertada em creches e pré-escolas, para crianças de zero a três anos e quatro a seis anos, respectivamente. Mais tarde, as Leis n. 11.114/2005 e 11.274/2006 promoveram alterações nesse espectro originalmente configurado pela LDB, estabelecendo que as crianças de seis anos passassem a cursar o primeiro ano do ensino fundamental, ampliando essa etapa de oito para nove anos, ficando na educação infantil as crianças de zero a cinco anos.

A determinação do ingresso das crianças de 6 anos no ensino fundamental poderia parecer incremento do direito à educação dessas crianças, tal como divulgado pelo Ministério da Educação (MEC) nos documentos oficiais relativos ao tema, na medida em que o ensino fundamental era a única etapa obrigatória da educação básica e as crianças de 6 anos teriam que ser obrigatoriamente matriculadas, o poder público teria que disponibilizar a vaga e os pais teriam que matricular seus filhos nessa faixa etária, assim como ocorria com as crianças e adolescentes de 7 a 14 anos. Um dos artigos mais conhecidos pela defesa dessa decisão governamental foi escrito por Kramer (2006), quando afirmou que isso já acontecia em muitos países e em muitos municípios brasileiros e que essas crianças passariam a ser reconhecidas, tendo em vista que a educação infantil não era obrigatória.

Posteriormente, essa defesa de que somente a partir da obrigatoriedade no ensino fundamental o direito à educação das crianças de 6 anos estaria garantido perderia o sentido, quando a educação passou a ser obrigatória dos 4 aos 17 anos com a edição da Emenda Constitucional 59/2009, ou seja, se a matrícula das crianças de 4 a 6 anos seria obrigatória em um futuro próximo, elas poderiam ter continuado na educação infantil como estavam. De acordo com Arelaro, Jacomini e Klein (2011, p. 49): “Se a intenção era tornar obrigatório o ensino a partir dos 4 anos de idade, por que não se ampliou o atendimento pré-escolar (dos 4 aos 6 anos) rumo a sua universalização nas escolas de educação infantil?”

Por outro lado, considerando que essa decisão poderia ter ocorrido por conta da ordenação do financiamento da educação pública que priorizou o ensino fundamental durante 10 anos, de 1996 a 2006, com a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), Lei 9.424/1996, essa medida foi tomada no ano anterior em que foi editada a lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento



da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), Lei 11.494/2007, que ampliou a abrangência do financiamento para toda a educação básica, incluindo a educação infantil, tornando esse propósito sem função, ainda que seja necessário reconhecer a indução da municipalização do ensino fundamental promovida desde a implementação do FUNDEF, assim como o aumento do número de alunos por turma nessa etapa, tendo em vista que quanto maior o número de matrículas no ano anterior, maior o volume de recursos financeiros disponibilizado pelo fundo. (ARELARO; JACOMINI; KLEIN, 2011).

Arelaro, Jacomini e Klein (2011) analisaram as consequências do ingresso das crianças de 6 anos no ensino fundamental a partir de documentos e dos dados coletados na pesquisa - Avaliando políticas educacionais: um estudo sobre a implantação do ensino fundamental de nove anos no Estado de São Paulo - realizada em escolas municipais e estaduais, na qual os sujeitos envolvidos foram entrevistados, a saber: profissionais da educação, pais e crianças de 6 anos matriculadas no ensino fundamental.

Em relação ao argumento de que o ingresso das crianças de 6 anos corresponderia a ampliação do direito à educação, as autoras pontuaram:

Essa argumentação parte de pressupostos nem sempre condizentes com a legislação vigente. O primeiro é de que a criança de 6 anos não teria assegurado seu direito à educação, uma vez que se encontra na educação infantil, etapa considerada não obrigatória. De acordo com a CF/88, art. 208, é dever do Estado e direito das crianças e das famílias a matrícula na educação infantil (em creches e pré-escolas). Portanto, nos termos da lei, o direito das crianças à educação formal, desde seu nascimento, está garantido. Se o governo reconhece que as instituições de educação infantil não ofertam vagas suficientes para atender a estas crianças, a consequência lógica seria o estímulo técnico-financeiro para que os municípios assumissem sua responsabilidade constitucional. No entanto, a opção foi por uma política nacional de novo locus de estudo dessa criança, uma transferência de etapa de ensino que significou uma mudança radical de diversos aspectos do atendimento. (ARELARO; JACOMINI; KLEIN, 2011, p. 39).

Como resultado da pesquisa realizada foi apontado o desrespeito ao princípio da gestão democrática em diversas instâncias na implementação do ensino fundamental de 9 anos com ingresso aos 6 anos, pois a maior parte dos municípios não foi consultada sobre essa decisão governamental e a quase totalidade das professoras entrevistadas responderam que não houve adequação do espaço físico, reorganização do currículo e preparação dos professores. As respostas indicaram que houve uma adaptação simplista do antigo currículo da primeira série para incluir momentos de brincadeiras, o que era dificultado pela ausência de espaços com parques infantis e brinquedotecas. Agravante a falta de condições adequadas para a implementação da nova imposição legal, nesse mesmo período, especialmente após 2006, houve um aumento expressivo no Brasil do número de reprovações no primeiro ano do ensino fundamental, o que levou as autoras a questionar se “O indesejável fracasso escolar estaria começando mais cedo?” (ARELARO; JACOMINI; KLEIN, 2011, p. 46).





Os efeitos desse movimento foram danosos as crianças que perderam oportunidades de vivenciarem experiências lúdicas importantes que vinham sendo construídas em todo o país na educação infantil, perderam espaços com parquinhos e brinquedos e adentraram na lógica de organização e aprendizagem do ensino fundamental, diferenciada da educação para as crianças pequenas.

Quanto ao cumprimento pelo poder público do que foi contemplado na legislação atual em termos de acesso e permanência na educação infantil, predomina a tônica da omissão na prestação dos serviços educacionais, conforme analisaremos a seguir.

## **COMO OCORREU A MATERIALIZAÇÃO DO DIREITO AO ACESSO NESTA ETAPA DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

Foram muitos anos de luta e organização dos movimentos de mulheres e dos movimentos feministas por creches para que a educação nessa etapa, em um primeiro momento, fosse considerada um direito trabalhista de trabalhadoras mães de crianças bem pequenas, tal como disposto na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943. (TELES, 2015). Em seguida, na década de 1980, o enfrentamento das dificuldades existentes relativas ao acesso, a permanência e a qualidade da educação infantil fez com que as pautas convergissem para a defesa da educação como um direito da criança e da mulher trabalhadora. (CAMPOS, 1999).

Na década de 1990, o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB), que reúne os 26 Fóruns Estaduais e 1 Fórum Distrital de Educação Infantil para somar esforços em prol de objetivos comuns relacionados à luta pela garantia do direito à educação para as crianças pequenas, é um movimento que desde a sua criação tem tido um desempenho interessante de militância política e de aproximação com diversas instâncias educacionais. Foi possível constatar que as pautas elencadas pelo movimento tiveram êxito em muitos momentos, mesmo diante das contradições que envolvem as ações do poder público para cumprir o seu dever de ofertar educação infantil com qualidade. O direcionamento das discussões, reivindicações e ações dos membros dos Fóruns deram sustentação a organização de pressupostos de trabalho e definição das frentes de atuação que se coalizaram em três vertentes: pesquisa e produção de conhecimento, práticas institucionais e implementação de políticas públicas no campo da Educação Infantil.

O direito das crianças a uma educação infantil de qualidade está assim assegurado na legislação brasileira desde a Constituição Federal de 1988, em um contexto no qual a efetividade social e jurídica do direito à educação tem avançado, gerando cobranças ao dever do Estado em disponibilizar as condições objetivas para sua realização.

Entretanto, as políticas de garantia do acesso e permanência nas creches e pré-escolas, principalmente no que se refere às crianças de zero a três anos, ainda não obedeceram integralmente aos dispositivos legais, tendo em vista que, de acordo com o Censo Escolar 2014,



foram atendidas menos de 25% das crianças nesta faixa etária na educação infantil brasileira. Sobre esse aspecto, Rosenberg (2014, p. 176) alertou:

Pode-se considerar que a insuficiência de vagas em creche contribui para a manutenção da pobreza: de um lado, em decorrência de a manutenção da criança ficar exclusivamente sob a alçada da família quando, a família da criança pequena não compartilha com a sociedade e o Estado os custos associados aos cuidados (alimentação, higiene, infraestrutura, entre outros); de outro lado, ao não se disponibilizarem vagas suficientes em creche, dificulta-se a atividade laboral de familiares adultos e, por vezes, mesmo a atividade escolar de crianças e adolescentes, particularmente das mulheres.

Desde 2010, o Censo do IBGE apontou que o Brasil tem menos crianças e mais idosos, considerando que 7,6% da população eram crianças de 0 a 5 anos, número menor que o identificado no Censo 2000, 9,8% e, em 1991, 11,5%. Ainda assim, 1.154.572 (19,90%) de crianças de 4 e 5 anos nunca frequentaram uma pré-escola e 8.163.245 (76,45%) de crianças de 0 a 3 anos nunca frequentaram uma creche. (BRASIL, 2015).

A pesquisa realizada por Silveira (2010) no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal (STF) acerca das decisões relacionadas à educação infantil apontou 51 julgados, incluindo acórdãos e decisões monocráticas (2003-2008), dos quais apenas duas não eram de municípios paulistas e concluiu que as decisões do STF sobre os recursos do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP) “[...] contribuem para um posicionamento favorável à exigibilidade do direito a EI.” (SILVEIRA, 2010, p. 112).

A autora estudou as decisões do TJ-SP que versavam sobre a educação infantil e indicou que do total de requisições, 83% incidiam sobre a creche. Apresentou também as alegações dos municípios para a negativa da concessão da vaga:

- a) Falta de disponibilidade de vagas em suas creches e pré-escolas, não apresentando, portanto, estrutura para atender outras crianças;
- b) Inexistência de obrigatoriedade legal no oferecimento de vagas na EI, mas previsão constitucional de organização do ensino;
- c) A EI não pode ser considerada direito público subjetivo, como ocorre com o EF;
- d) Não imposição constitucional da universalização da EI, o que foi reforçado pela EC 14/96 que vinculou recursos ao EF;
- e) As demandas judiciais, visando ao atendimento individual, atentam contra o princípio da isonomia;
- f) Contínuas decisões judiciais, obrigando o atendimento em instituições de EI, acarretam a superlotação dos estabelecimentos e afetam a qualidade do serviço prestado;
- g) Problema orçamentário para ampliação do atendimento em EI;
- h) Necessidade de respeitar a existência de dotações orçamentárias prévias e os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF);
- i) Ausência de novos mecanismos de financiamento da EI;
- j) EI como norma pragmática, sendo seu atendimento destinado à “reserva do possível”;
- k) Indevida ingerência do Judiciário no poder discricionário do Executivo, ao obrigar as matrículas das crianças em creches, contrariando ao princípio da separação de poderes;



l) Ofensa ao princípio da separação de poderes, em virtude da ingerência no direcionamento do dinheiro público. (SILVEIRA, 2010, p. 109).

Para além das alegações citadas, a autora enfatizou que como a demanda é maior do que a oferta, as famílias que solicitam vagas teriam a opção de inscrever as crianças em uma lista de espera ou lista de inscrição, conforme os critérios da administração municipal, para que essas possam aguardar desistências ou ampliação do atendimento. Nesse caso, a autora afirmou que “[...] os municípios, nos recursos judiciais, alegaram que os pedidos individuais para assegurar vaga implicariam em violação do direito daqueles que estão na lista de espera, pois anularia o princípio da igualdade.” (SILVEIRA, 2010, p. 116).

Dado que o acesso às creches e pré-escolas brasileiras é diferenciado pela condição de classe, não havendo vagas para todas as crianças que delas necessitam são estabelecidos critérios de admissão relacionados com a renda familiar mais baixa, situação de emprego da mãe, desnutrição, constatação de que a criança permanece sozinha em casa ou que vivem em situação de risco. Esses critérios não necessariamente são explicitados em documentos oficiais e diferem dependendo da localidade, entretanto, não se altera a lógica seletiva de escolha das crianças que poderão ser matriculadas.

Como exemplo de um documento que norteava os critérios de admissão na educação infantil pública, a Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal publicou em 2014 o “Manual de Procedimentos para Atendimento à Educação Infantil - Creche e Pré-Escola (de 0 a 5 anos em tempo integral) em Unidades Escolares da Rede Pública e Instituições Conveniadas” que orientava os responsáveis legais pelas crianças de 0 a 5 anos a realizarem a inscrição no cadastramento para solicitação de vagas em instituições escolares de educação infantil públicas ou conveniadas. Estava posto que as vagas seriam disponibilizadas para as crianças inscritas e classificadas de acordo com os critérios sócio econômicos elencados:

Baixa Renda: criança cuja família participa de algum programa de assistência social;  
Medida Protetiva: criança em situação de vulnerabilidade social;  
Risco Nutricional: criança em estado de vulnerabilidade nutricional com declaração da Secretaria de Saúde;  
Mãe Trabalhadora: criança cuja mãe é trabalhadora, formalmente ou informalmente.  
(BRASÍLIA/DF, 2014, p. 6).

Existia ainda a possibilidade do pai, mãe ou responsável legal demandar prioridade no atendimento e para que isso acontecesse, ao solicitar a vaga, deveria ser comprovado, por meios de documentos e ou declarações, o atendimento aos critérios sociais, conforme o que segue:

Após a apresentação dos documentos e/ou declarações comprobatórias, a classificação se efetivará conforme a seguinte pontuação: Baixa Renda (25 pontos), Medida Protetiva (20), Risco Nutricional (15) e Mãe Trabalhadora (10), totalizando 70 pontos. Em caso de empate na classificação, deverão ser utilizados os seguintes critérios para desempate: 1º) Criança cuja mãe tenha maior número de filhos; neste caso, é indispensável apresentar a certidão de nascimento, original e cópia, de cada um dos filhos; e 2º) Criança mais velha. (BRASÍLIA/DF, 2014, p. 6).



Ao final foi estabelecido no documento que os pais poderiam apresentar a documentação comprobatória exigida em qualquer momento, alterando a ordem de classificação e que as concessões de vagas advindas de ordens judiciais teriam pontuação máxima, de modo a inserir a criança no primeiro lugar da fila do cadastro.

No município de São Paulo, a Lei n. 16.710/2017, que tratou da implementação das políticas públicas para a primeira infância determinou que:

Art. 6º - As políticas públicas voltadas à primeira infância, dentre outras metas, deverão contemplar ações multidisciplinares que visem: I - No setor de educação: a) a universalização da educação infantil para as crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos; b) o atendimento total na creche para crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos segundo a demanda, priorizando as situações de pobreza e extrema pobreza, vulnerabilidade social e riscos ao desenvolvimento. (SÃO PAULO/SP, 2017).

Portanto, os critérios elencados para o atendimento na creche, de acordo com a referida Lei municipal, estavam delimitados em situações de pobreza e extrema pobreza, vulnerabilidade social e riscos ao desenvolvimento, seguindo o que acontece em muitas localidades brasileiras.

Na pesquisa de Nunes (2015) sobre a implementação do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA) em municípios do Estado do Rio de Janeiro foi apontada a seguinte situação relativa a matrícula na educação infantil:

Em relação à matrícula, constata-se neste município o que é recorrente nos demais: a ausência de um cadastro único, ou seja, o responsável, ao pleitear uma vaga na Educação Infantil, deve deixar o nome da criança em cada escola, de acordo com a preferência. Esse procedimento, demandado pela SME, torna difícil conhecer o número de vagas necessárias para a expansão, idade, tempo de espera, enfim, o perfil daqueles que estão à espera da matrícula. Isso sem falar dos casuísmos que ocorrem quando cabe à direção definir os critérios de seleção. Em estudos anteriores foi possível verificar, em vários municípios, a pressão dos políticos locais para a obtenção de vagas em creches e pré-escolas, para atender as promessas feitas por ocasião das eleições. Assim, é mais democrático que haja um cadastro único, sob a supervisão da SME e fiscalização da comunidade. Esse tema vem sendo pauta de discussão da Coordenadoria de Educação do Ministério Público do Rio de Janeiro. (NUNES, 2005, p. 42).

Os fatos relatados sobre a matrícula na educação infantil em municípios do Estado do Rio de Janeiro também podem ser encontrados em outras localidades brasileiras, nas quais ainda perduram formatos clientelistas de seleção das crianças para ingresso em creches e pré-escolas.

Outra questão apontada por Silveira (2010) foram os prazos para cumprimento das decisões judiciais, que geraram em algumas situações impossibilidades de concretizá-las. O exemplo citado foi de uma ação na qual estava estipulado o prazo de cinco dias para o município matricular 300 crianças, mesmo sem considerar o planejamento municipal, já que a construção dessas creches deveria constar no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei



Orçamentária Anual, fora a necessidade de licitação para a construção, o que dificilmente seria solucionado nesse período.

De acordo com Silveira (2010) foi possível constatar que a exigibilidade do direito à educação infantil tem avançado, não sem contradições relacionadas à própria interpretação das leis. A indevida intromissão do Judiciário no Executivo foi apontada como a principal divergência entre os desembargadores, já que alguns defenderam o indeferimento de solicitações que obrigavam o município a oferecer vagas na educação infantil e outros afirmaram que o Estado estaria vinculado à norma constitucional e as normas infraconstitucionais, sujeito ao cumprimento de obrigações.

Graciano, Marinho e Fernandes (2006, p. 191-192) sustentaram esse posicionamento:

Em relação ao Poder Judiciário, há ainda que se sensibilizar – e formar – juízes para lidar com as especificidades da educação. Se de um lado há um claro elemento de ordem política – evitar interferir nas atribuições consideradas do Poder Executivo, - de outro há evidente desconhecimento do sistema educacional e de suas particularidades.

O Ministério Público (MP) tem tido uma importante atuação como órgão de defesa do direito à educação, cobrando do poder público o exercício da responsabilidade cabível mediante as exigências legais. Martines Júnior (2013) destacou o quão abrangente é a tarefa do MP de defender os direitos constitucionais do cidadão e do zelo pela cidadania, considerando as condições econômicas e sociais do país e as violações cotidianas dos direitos das pessoas.

Mesmo com a atividade do MP no sentido de cobrança do acesso, para cumprir a exigência de ofertar a vaga muitos municípios acabam matriculando as crianças em instituições privadas, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, contribuindo para a manutenção do atendimento em âmbito privado, o que tende a comprometer as proposições de uma educação infantil de qualidade. (ARELARO, 2008).

Mudando essa direção, conforme Arelaro (2012), a instituição do PROINFÂNCIA, programa criado com o objetivo de prestar assistência técnica e financeira ao Distrito Federal e aos municípios para a construção, reforma e aquisição de equipamentos e mobiliário, a partir do Decreto n. 6.094/2007 que instaurou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), inaugurava uma ação governamental incompatível com essa prática:

É verdade, também, que o governo federal, por meio do programa Proinfância, contrariou tendência nacional de não financiar a educação infantil, oferecendo recursos por meio de convênios, com as prefeituras municipais para a construção e compra de equipamentos de mais de mil creches, em 2010, o que foi louvável. Tem-se que batalhar agora, pela continuidade do programa. (ARELARO, 2012, p. 38).

Por esse motivo, o PROINFÂNCIA pode ser considerado uma iniciativa importante, ainda que seu funcionamento e organização devessem ser objetivo de análise e constante avaliação visando à melhoria da qualidade da educação infantil brasileira. Apesar da ideia de o



programa ter tido repercussões positivas, disfunções como a cessão de prédio público para a gestão de organizações privadas ocorreram, dando continuidade à entrada do privado na esfera pública.

Essa breve construção histórica e política da materialização do direito à educação para crianças pequenas nos possibilita demarcar os impasses ocorridos na educação infantil brasileira referentes ao acesso, mas também contribui com a ampliação do debate e reflexão em torno do que seria uma educação infantil de qualidade.

## O DIREITO À QUALIDADE NA EDUCAÇÃO INFANTIL E SEUS CONDICIONANTES

A definição legal do padrão de qualidade da educação foi estabelecida no Art. 206, da CF 1988 e no Art. 3º, da LDB 9.394/1996, entretanto, não foram definidos os componentes imprescindíveis desse padrão. Mais recentemente, no Artigo 2º do Plano Nacional de Educação (2014-2024), a melhoria da qualidade da educação sobreveio entre as diretrizes do PNE.

Ximenes (2014) empenhou-se em fomentar o debate sobre o direito à qualidade na educação básica, com base no princípio constitucional inscrito no inciso VII do Art. 206, no qual estava posta a garantia do padrão de qualidade, propondo bases para uma concepção ampla desse direito. Segundo o autor seria possível e necessário responder, do ponto de vista normativo, sobre o conteúdo do princípio constitucional em questão.

Reconhecer a educação como um direito humano fundamental em uma perspectiva integrada significa ampliar o escopo de proteção desse direito e superar visões formalistas sobre o seu conteúdo. O direito à educação em sentido amplo, assim, sob a base dos direitos humanos fundamentais reconhecidos na extensa normativa internacional, extrapola as dimensões imediatas relativas à disponibilidade de vagas e à acessibilidade às escolas de educação elementar. Envolve normas que protegem o direito à educação (direito a acessar escolas de boa qualidade e sem discriminação), mas também normas que veiculam direitos humanos na educação (ou seja, o respeito aos direitos humanos no processo educacional) e através da educação (nesse caso, identificando a educação como um meio prioritário de difusão de direitos humanos fundamentais). (XIMENES, 2014, p. 212-213, grifo do autor).

De acordo com o autor, o assentamento dos princípios dos direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988 foi fruto do arranjo conflitivo possível entre interesses de classes sociais distintas naquele momento histórico e que a complexidade e abertura do constitucionalismo que legitima esse Estado permitiu que diferentes concepções de qualidade do ensino estivessem em disputa na sociedade.

Apoiado no enfoque de Robert Alexy (2008) sobre a teoria dos direitos fundamentais no constitucionalismo democrático, que propôs a integração das três perspectivas da dogmática jurídica, a dogmática normativa, “que tem como propósito fornecer respostas adequadas ao conteúdo de cada direito”, a dogmática analítica “que trata dos conceitos jurídico-políticos



fundamentais e da estrutura do sistema jurídico” e a dogmática empírica, “[...] que é voltada ao conhecimento do direito positivo, da prática jurisdicional e de sua aplicação [...]” (XIMENES, 2014, p. 1030), o autor apontou que a partir da articulação entre as três perspectivas, as opções políticas e legislativas não poderiam ser interpretadas como meramente técnicas e sim como resultado de conflitos de posições existentes no espaço de juridicidade dos princípios constitucionais.

Após a revisão teórica do tema e a afirmação da importância do direito à qualidade na educação básica, Ximenes (2014) propôs um marco conceitual para a descrição do conteúdo jurídico do referido direito traduzido em sete dimensões nas quais deveriam constar os seguintes elementos:

- (i) Estudantes: Saúde, nutrição, e promoção de hábitos de vida; desenvolvimento da primeira infância; frequência às unidades escolares; tempo disponível para a escolarização e relação com o mundo produtivo; e suporte educacional familiar;
- (ii) Ambiente escolar: Segurança e disciplina escolar e prevenção e combate a maus-tratos, exploração, intolerância e discriminação;
- (iii) Condições de infraestrutura e insumos básicos: Infraestrutura escolar, acessibilidade física, materiais de ensino e aprendizagem e recursos humanos;
- (iv) Conteúdos: Padrões básicos curriculares, conteúdo regional e local e conteúdo escolar, comunitário e adaptado;
- (v) Processos educacionais relevantes: Tempo de aprendizagem, número de alunos por sala e por professor, organização pedagógica e métodos de ensino, avaliação interna e “feedback” aos estudantes, professores e responsáveis, processos educacionais inclusivos e com respeito à diversidade, participação democrática e autonomia escolar;
- (vi) Resultados: Letramento e conhecimentos matemáticos, desempenho mensurável em processo nacional de avaliação; avaliação de desenvolvimento na educação infantil; avaliação formativa e avaliação para progressão e certificação; objetivos amplos da educação: cidadania, valores e direitos na e através da educação; resultados relativos à inserção profissional e aos benefícios econômicos da educação para o indivíduo e a sociedade e resultados em habilidades criativas e emocionais;
- (vii) Financiamento público: Custo Aluno Qualidade, padrões básicos nacionais e incentivos. (XIMENES, 2014, p. 392).

Dentre as dimensões apresentadas pelo autor, as condições de infraestrutura e insumos básicos estavam situadas como um dos componentes do direito à uma educação básica de qualidade, afinal sem a estrutura adequada torna-se mais complexa a realização de uma ação pedagógica mais contundente.

Uma iniciativa importante que poderia contribuir para a garantia de um padrão de qualidade na educação infantil seria a implementação do Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi), criado pela Campanha Nacional do Direito à Educação, para traduzir em valores um padrão mínimo de qualidade para todas as etapas da educação básica.

Desde 2002 a Campanha iniciou um trabalho com a organização de oficinas e a participação de diversos atores interessados em discutir quais os insumos necessários a uma



educação de qualidade. O CAQi foi objeto do Parecer CNE/CEB n.8/2010 aprovado em 05 de maio de 2010 e em 2014, o CAQi foi incluído em 4 das 12 estratégias da Meta 20 do PNE (2014-2024). No referido Parecer, o Artigo 16º determina que os insumos básicos para funcionamento, manutenção e atualização da creche ou escola, de acordo com os padrões mínimos do CAQi e após sua implantação com as características indicadas, têm como referência o custo total estimado por aluno, expresso em percentual do PIB per capita: I – Creche: 39,0%; II – Pré-Escola: 15,1%. (BRASIL, 2010).

Carreira e Pinto (2007, P. 83) mostraram em estudo sobre o CAQi, a necessidade de distinção dos custos de implantação (aquisição de terreno, construção do prédio, compra de equipamentos e material permanente) dos custos de manutenção e de atualização, “[...] necessários para assegurar que sejam mantidas e constantemente aperfeiçoadas as condições para a oferta desse ensino de qualidade.”

Os pesquisadores explicaram que essa distinção seria importante porque o investimento inicial de construção e equipamentos seria efetuado em uma única vez e a manutenção teria que ser programada para todos os anos de funcionamento das escolas. Outro ponto destacado é que com exceção das escolas com poucos alunos, os custos de manutenção seriam iguais ou mais elevados do que os custos de implementação. (CARREIRA; PINTO, 2007).

Em 2007, o exercício de cálculo realizado pelos pesquisadores sobre os custos de implementação da creche, considerou como referência uma creche que atendesse em tempo integral (10 horas), 120 crianças, 12 crianças por turma e 20 professores, com uma jornada de 30 horas semanais, das quais 24 horas seriam com as crianças e as outras 6 horas seriam para planejamento, formação e avaliação do trabalho. Essa creche teria um profissional na direção, um na secretaria, um na coordenação pedagógica, dois no setor de alimentação e dois na limpeza e manutenção. A área em que seria construída a creche teria 915 metros quadrados e um custo estimado de 490 mil reais.

Os autores destacaram que esse valor foi calculado com base no custo do metro quadrado construído de acordo com o IBGE e que fizeram a opção de tratar com os dados oficiais, todavia, ao entrar em contato com administradores locais foram informados que esse custo seria pelo menos o dobro do metro quadrado do IBGE. (CARREIRA, PINTO, 2007).

Ressaltando que a reposição de brinquedos e materiais pedagógicos deve ser contínua, por conta das próprias características dessa etapa, para a compra de equipamentos e materiais permanentes o custo ficou em 110 mil reais.

O valor do CAQi para essa creche foi de 3.783 reais por criança-ano, sem considerar alimentação, contabilizando as despesas com alimentação, o valor ficou em 4.139 reais. A explicação para a magnitude desse valor estaria na jornada integral de dois professores por turma e na relação adulto/criança que deve ser adequada para assegurar a qualidade da educação e do cuidado para as crianças dessa faixa etária. (CARREIRA, PINTO, 2007).





A proposta para a pré-escola foi calculada tendo como referência 264 alunos, 12 turmas (6 salas) e 22 alunos por turma. Os alunos teriam uma jornada de 25 horas semanais e os professores teriam uma jornada de 40 horas, sendo 32 horas com os alunos. A pré-escola funcionaria em 2 turnos, com 10 professores, dos quais 50% teriam ensino superior.

Para a construção do prédio em 705 metros quadrados, o custo estimado foi de 337 mil reais, e para a compra de materiais e equipamentos esse custou foi de 122 mil reais. O CAQi para a pré-escola ficou em 1.659 reais por aluno-ano, sem despesas com alimentação e incluindo essas despesas, ficou em 1.789 reais por aluno-ano.

O Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi) seria o primeiro passo em direção ao Custo Aluno Qualidade (CAQ), que seria o gasto aluno adequado para a educação pública no Brasil. (PINTO, 2015). Estudos e pesquisas sobre quanto custa uma creche e uma pré-escola de qualidade mostram que mesmo que estejamos distantes desse patamar, a divulgação dessas informações poderá esclarecer o quanto um país que deveria priorizar a educação precisaria gastar com a construção e manutenção dessas instituições.

Ao analisar o asseguramento do direito à educação em todos os níveis e modalidades de ensino, Saviani (2013) apontou a via da construção de um Sistema Nacional de Educação como o melhor caminho, que possibilitaria a adoção de um mesmo padrão de qualidade para a educação de toda a população do país.

De acordo com o autor, a ideia não seria a de conceber formalmente o Sistema Nacional de Educação como um grande guarda-chuva que abrigasse os 27 sistemas estaduais de ensino e os 5.570 sistemas municipais, mas de criar um conjunto unificado que pudesse articular todos os aspectos da educação no país, contando com todos os recursos e serviços organizados e geridos em regime de colaboração. (SAVIANI, 2013).

Desse modo, as responsabilidades destinadas aos municípios em relação à educação e suas condições reais de cumpri-las, assim como a defesa de que o regime de colaboração entre os entes federados poderia contribuir com a elevação da qualidade da educação básica brasileira se fosse regulamentado, precisam ser avaliados como componentes importantes do exercício do direito à educação infantil no Brasil.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Compreender a efetivação do direito à educação infantil no Brasil pressupõe partir do princípio que a sociedade brasileira está organizada de acordo com os preceitos do modo de produção capitalista e que a legislação que rege o tema é também expressão das contradições nas relações humanas e da correlação de forças presente na disputa pelos interesses de classes sociais distintas.



Ainda que o direito à educação seja uma conquista desta sociedade, na medida em que a educação deva ser valorizada como elemento fundamental de emancipação de uma nação, historicamente esse direito tem sido negado às crianças pertencentes à classe economicamente menos favorecida, tanto em termos de acesso, quanto em relação à permanência e aprendizagem.

Por esse motivo, a luta dos movimentos sociais organizados em favor do direito à educação das crianças tem ocupado um espaço necessário no cenário nacional desde os primeiros movimentos feministas e de mulheres na década de 1970, até a organização e funcionamento do Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB) na década de 1990.

A pressão da sociedade para a concretização de seus direitos é especialmente importante em um contexto político e econômico como o atual. Se a situação de melhoria da qualidade da educação pública já era complexa, principalmente devido à insuficiência de recursos financeiros para garantir um patamar mínimo de funcionamento das escolas tal como localizado no CAQi, a aprovação da PEC 55/2016 que propunha a limitação dos gastos públicos por 20 anos complica ainda mais esse cenário.

A Emenda Constitucional 95/2016 instituiu um novo regime fiscal no Brasil sob a alegação do Governo Federal de precisar ajustar as contas, reduzir a taxa de juros e impulsionar a retomada do crescimento econômico. Criticada pelos setores progressistas, a EC 95 comprometerá os investimentos públicos em áreas cruciais como saúde e educação.

A instituição de mecanismos jurídicos de acionamento do poder público para o cumprimento do seu dever em relação ao acesso a educação infantil foi um avanço em direção a exigibilidade desse direito. Ao mesmo tempo, os municípios como responsáveis legais pela oferta dessa etapa, não tem cumprido com as suas atribuições, especialmente aqueles com menor capacidade financeira de custear essa etapa.

Como não existem vagas para todas as crianças, os municípios têm definido critérios de matrícula para estabelecer prioridades ao acesso, como lista de inscrições e cadastros. Crianças de baixa renda, em risco nutricional, em situações de pobreza e extrema pobreza, vulnerabilidade social, que tenham mães trabalhadoras, com maior número de filhos, crianças mais velhas, entre outros, são exemplos de critérios especificados em leis e documentos encontrados.

Paradoxalmente, a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9394/1996 e o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei n. 8.069/1990 afirmam o direito à educação infantil para todas as crianças, portanto, a adoção de critérios de matrícula não teria respaldo legal. Diante da impossibilidade de um atendimento universalizado, cada município cria suas próprias regras em torno do tema.



Garantir um atendimento educacional de qualidade requer planejamento e investimento de recursos financeiros suficientes para executar o proposto, a criação e implementação do Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi) e do Custo Aluno Qualidade (CAQ) vem traçar um caminho nessa direção.

Como observou Saviani (2013), o regime de colaboração seria efetivado mediante a construção do Sistema Nacional de Educação, quando os entes federados intencionalmente se articulariam visando assegurar interesses e necessidades comuns. Com a implementação do Sistema Nacional de Educação poderiam ser debeladas as disputas localistas, pois os entes federados o construiriam conjuntamente e participariam de sua gestão.

Esperamos que as lutas e as conquistas alcançadas sejam mantidas, que as crianças sejam respeitadas como sujeitos de direito, com suas especificidades e necessidades educacionais, que potencializariam seu desenvolvimento e aprendizagem. A infância, como etapa crucial da vida humana, precisa de atenção, compromisso e responsabilidade do poder público para superarmos as desigualdades sociais e educacionais.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, R. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

ARELARO, L. R. G. A não-transparência nas relações público-privadas: o caso das creches conveniadas. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (org.). **Público e Privado na educação: novos elementos para o debate**. São Paulo: Xamã, 2008.

ARELARO, L. R. G. Não só de palavras se escreve a educação infantil, mas de lutas populares e do avanço científico. In: FARIA, A. L. G. de.; MELLO, S. A. (org.). **O mundo da escrita no universo da pequena infância**. 3. ed. rev. ampl. Campinas: Autores Associados, 2012.

ARELARO, L. R. G.; JACOMINI, M. A.; KLEIN, S. B. O ensino fundamental de 9 anos e o direito à educação. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 1, 220, p. 35-51, jan./abr. 2011. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/ep/article/view/28270/30111> Acesso em: 24 abr. 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.



**BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996.** Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

**BRASIL. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006.** Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

**BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009.** Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI.

**BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal e dá outras providências.

**BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.** Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em: 06 set. 2018.

**BRASIL. Lei 12.796, de 4 de abril de 2013.** Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências.

**BRASIL. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

**BRASIL. Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005.** Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade.

**BRASIL. Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006.** Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade.

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

**BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.



BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

BRASIL. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

BRASIL. MEC/CNE. **Parecer CNE/CEB n. 8/2010**. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/1996 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a educação básica pública.

BRASIL. MEC/INEP. **Censos Educacionais**. Sinopse Estatística da Educação Básica, 2015. 2015. Disponível em: [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br). Acesso em: 22 jan. 2018.

BRASÍLIA (Estado). Governo do Distrito Federal, Secretaria de Estado da Educação. **Manual de Procedimentos para Atendimento à Educação Infantil - Creche e Pré Escola (de 0 a 5 anos em tempo integral) em Unidades Escolares da Rede Pública e Instituições Conveniadas, 2014**. Disponível em: [http://www.cre.se.df.gov.br/ascom/documentos/public/manual\\_creche.pdf](http://www.cre.se.df.gov.br/ascom/documentos/public/manual_creche.pdf). Acesso em: 27 set. 2017.

CAGGIANO, M. H. S. A Educação, Direito Fundamental. *In*: RANIERI, N. B. S. (coord.). RIGHETTI, S. (org.). **Direito à educação**: aspectos constitucionais. São Paulo: EDUSP, 2009.

CAMPOS, M. M. A mulher, a criança e seus direitos. **Cadernos de Pesquisa**, n. 106, p. 117-127, mar. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/n106/n106a05.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2019.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. **Custo aluno-qualidade inicial**: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CURY, C. R. J.; FERREIRA, L. A. M. A Judicialização da educação. **Revista CEJ**, Brasília, ano XIII, n. 45, p. 32-45, abr./jun. 2009.

GRACIANO, M.; MARINHO, C.; FERNANDES, F. As demandas judiciais por educação na cidade de São Paulo. *In*: HADDAD, S.; GRACIANO, M. (org.). **A educação entre os direitos humanos**. Campinas, SP: Autores Associados: Ação Educativa, 2006.

KRAMER, S. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e/é fundamental. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96 – Especial, p. 797-818, out. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a09v2796>. Acesso em: 24 abr. 2018.



MARTINES JÚNIOR, E. **Educação, cidadania e ministério público**: o artigo 205 da Constituição e sua abrangência. São Paulo: Verbatim, 2013.

NUNES, M. F. R. (coord.). Políticas de educação infantil no Estado do Rio de Janeiro: proinfância e as estratégias municipais de atendimento a crianças de 0 a 6 anos. Rio de Janeiro: Traço & Cultura, 2015.

OLIVEIRA, R. P. de. Educação e cidadania: o direito à educação na Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

OLIVEIRA, R. P. de. O direito à educação. In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (org.). **Gestão, financiamento e direito à educação**. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007.

PINTO, J. M. de. R. O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 101-117, jan./jun. 2015.

RANIERI, N. B. S. A Cátedra UNESCO de direito à educação da faculdade de direito: democracia, cidadania e direito à educação. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 108, p. 375-396, jan./dez. 2013. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67990/70847>. Acesso em: 04 mar. 2017.

RIZZI, E.; GONZALEZ, M.; XIMENES, S. **Direito humano à educação**. 2. ed. atualizada e revisada. Curitiba, PR: Plataforma Dhesca Brasil; São Paulo, SP: Ação Educativa, 2011. (Coleção Manual de Direitos Humanos, volume 7). Disponível em: [http://www.plataformadh.org.br/files/2014/02/cartilha\\_educacao.pdf](http://www.plataformadh.org.br/files/2014/02/cartilha_educacao.pdf). Acesso em: 05 jan. 2018.

ROSEMBERG, F. Políticas públicas e qualidade da educação infantil. In: SANTOS, M. O. dos.; RIBEIRO, M. I. S. (org.). **Educação infantil**: os desafios estão postos e o que estamos fazendo? Salvador: Soofset, 2014.

SÃO PAULO (Estado). **Lei n. 16.710 de 11 de outubro de 2007**. Dispõe sobre princípios e diretrizes para a elaboração e implementação das políticas públicas pela primeira infância no Município de São Paulo e sobre o Plano Municipal pela Primeira Infância, e dá outras providências. 2017.

SAVIANI, D. Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: abordagem histórica e situação atual. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 743-760, jul./set. 2013.

SILVEIRA, A. A. D. O direito à educação de crianças e adolescentes: análise da atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo (1991-2008). Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

TELES, M. A. de. A. A participação feminista na luta por creches! In: FINCO, D. GOBBI, M. A.; FARIA, A. L. G. de. (org.). **Creche e feminismo**: desafios atuais para uma educação



descolonizadora. Campinas, SP: Edições Leitura Crítica; Associação de Leitura do Brasil – ABL; São Paulo: Fundação Carlos Chagas – FCC, 2015.

XIMENES, S. B. Direito à qualidade na educação básica: teoria e crítica. São Paulo: Quarter Latin, 2014.

### **Notas**

---

<sup>1</sup> Doutorado em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP) em 2018. Professora da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Contato: thaisacfl@gmail.com