

Pontifícia Universidade Católica
do Rio de Janeiro



Helena de Araujo Lima

O Direito à Educação Infantil na Legislação Brasileira

DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO

Coordenação Central de Extensão
Curso de Especialização em Educação Infantil: Perspectivas de
Trabalho em Creches e Pré-Escolas

Orientador: Aristeo Gonçalves Leite Filho

Rio de Janeiro,
Setembro de 2017.

**Pontifícia Universidade Católica
do Rio de Janeiro**



Helena de Araujo Lima

O Direito à Educação Infantil na Legislação Brasileira

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da PUC-RIO como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Educação Infantil.

Orientador: Aristeo Gonçalves Leite Filho

**Coordenação Central de Extensão
Curso de Especialização em Educação Infantil: Perspectivas de
Trabalho em Creches e Pré-Escolas**

Rio de Janeiro,

Setembro de 2017

CCE
COORDENAÇÃO
CENTRAL DE
EXTENSÃO

Dedico este estudo a todas as crianças pequenas do Brasil, em especial à Luiza, uma menina de cinco anos, que com sua alma cheia de luz me ensina a cada encontro sobre a beleza da vida e o valor da felicidade.

Agradecimentos

A Deus, por todas as bênçãos que realiza em minha vida. Sem Ele não teria acreditado em mim e não teria forças para concretizar tantos dos meus sonhos.

À Leopoldina Maria de Araujo Lima, mãe amorosa e amiga, pelo apoio em todas as escolhas que fiz e por me ensinar a ter um olhar humano em relação ao mundo.

A Pedro de Araujo Lima Filho, irmão com quem sempre pude contar, por ter recheado minha infância de brincadeiras e por me presentear com a grande alegria de ser madrinha de Luiza.

Ao casal Vera Amaral e Agis Teixeira da Cunha, tios queridos, pelo carinho e força que me deram em todos os desafios que me propus a encarar.

À Inalda Santos Rosa, madrinha de coração, por ter me confortado em momentos de angústia com palavras de esperança e sabedoria.

À Camila Valls e Daniel Oliveira, colegas da suada caminhada concursseira que se tornaram amigos para a caminhada da vida, por me ajudarem a não desistir dos concursos públicos.

A Carlos Lemos, amigo dedicado, por ter sido o grande incentivador para que eu fizesse esta pós-graduação.

À Gracielle Berlanda, pela parceria nos trabalhos do curso e por todas as dúvidas e dicas que deu prontamente nos momentos de desespero.

Aos colegas da Consultoria e Assessoramento Legislativo da Câmara Municipal do Rio de Janeiro por compartilharem seus conhecimentos com generosidade.

Aos colegas da turma de Especialização em Educação Infantil, por dividirem suas preciosas experiências do dia a dia com as crianças na escola.

A todos os professores deste curso, que em suas aulas preparadas com carinho me apresentaram de forma muito especial o que é o universo infantil.

Ao Mestre Aristeo Gonçalves Leite Filho, militante da educação infantil, que tive a sorte de ter como orientador desta monografia, por todo ensinamento passado e pela disponibilidade em me ajudar sempre que pedi socorro.

Muito obrigada!

Resumo

Esta monografia versa sobre o direito à educação infantil na legislação brasileira. Conquista recente, só veio a figurar como um direito da criança a partir da Constituição Federal de 1988, concebido após intensa mobilização social. Para chegar ao tema proposto, foi necessária uma breve contextualização histórica sobre o direito à educação em âmbito mundial, abordando o tema em algumas Convenções e Declarações internacionais reconhecidas pelo Brasil. Dialogando com textos de teóricos que contribuíram para a visão de criança cidadã de direitos, como Sônia Kramer e Vital Didonet, a legislação brasileira é abordada nos tópicos que têm relação direta ao direito à educação infantil. Além da Constituição Federal de 1988 fazem parte da legislação abordada: o Plano Nacional de Educação; o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990); a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996); as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (2010) e o Marco Legal da Infância (2016). Sem o propósito de concluir ou esgotar o assunto, o estudo é um recorte dos principais dispositivos legais que amparam o direito da criança de zero a cinco anos ao acesso à creche e à pré-escola.

Palavras-chave:

Educação Infantil; Legislação Brasileira; Direito à Educação; Creche; Pré-Escola.

Sumário

Introdução.....	7
1. Do Direito à Educação.....	9
1.1. Do Direito à Educação nas Declarações e Convenções Internacionais.....	11
2. A Educação Infantil na Legislação Brasileira.....	16
2.1. Criança e Educação na Constituição Federal de 1988.....	18
2.1.2. Plano Nacional de Educação - PNE.....	24
2.2. Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA.....	25
2.3. A Educação Infantil na Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB.....	26
2.4. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil - DCNEI.....	29
2.5. Marco Legal da Primeira Infância - Lei n ° 13.257/2016.....	30
Considerações Finais.....	32
Referências Bibliográficas.....	34

Introdução

Sempre gostei muito de crianças, na verdade, acho que nunca deixei de ser uma, deve ser por isso que me entendo tão bem com elas. Brincar, rir, cantar, jogar, inventar e desenhar fazem parte do universo infantil, ou pelo menos deveriam, e nunca deixaram de fazer parte da minha vida.

Já tentei, sem sucesso, me envolver em algum tipo de trabalho voluntário com crianças, escrevi projetos para orfanatos, entreguei de porta em porta, mas nunca me retornaram. A vida deu voltas e voltas e fui me estabilizar em um cargo público que diz respeito de alguma forma às crianças, sou Consultora Legislativa de Educação e Cultura da Câmara Municipal do Rio de Janeiro e o Município tem como uma de suas atribuições constitucionais manter a educação infantil.

A necessidade de conhecer mais sobre a legislação educacional acabou me levando ao curso de Especialização em Educação Infantil, que continha em seu currículo a matéria de Legislação e Políticas Públicas de Educação Infantil. Muitas coisas aprendi sobre o universo das crianças, aprendi a respeitá-las ainda mais depois do conhecimento adquirido com professores muito humanos e especializados, que me apresentaram uma visão especial de criança e me abriram um horizonte sem fim.

Foi difícil decidir sobre o que escrever na monografia de fechamento do curso. Muitos temas me encantaram, mas voltei ao que me levou a esta pós-graduação, o conhecimento sobre a legislação relacionada à educação. Sobre ele escrevi nas próximas linhas: o direito à educação infantil na legislação brasileira.

O tema para muitos é visto como chato, maçante, mas não é por isso que devemos desconhecê-lo. Não estudamos sobre leis na escola, é uma linguagem distante para a maioria. Para mim também foi, até o momento em que comecei a estudar para concursos públicos e tive que entrar forçosamente em um novo mundo. Aos poucos fui me familiarizando com o formato das leis e vi que na verdade eram mais simples do que muitas teorias que já havia estudado.

Tentei escrever da forma mais simples possível, para que todos cheguem até o final. A proposta deste estudo foi pesquisar quais são os principais documentos na legislação brasileira que versam sobre o direito à educação infantil, focando nos pontos que dizem respeito ao tema e dialogando, sempre que possível, com textos dos teóricos trabalhados no curso que contribuíram para a visão de criança como cidadã, como sujeito de direitos.

Alguns estudos sobre o tema já foram realizados, no entanto, muitas mudanças ocorreram recentemente na legislação e se torna importante atualizar este estudo na medida em que novos direitos foram assegurados às crianças. Trago aqui um registro resumido do que foi conquistado até hoje para os nossos pequenos em relação ao direito à educação. As crianças de zero a cinco anos possuem direitos que estão positivados em leis e é fundamental que educadores, gestores e pais tenham consciência dessa proteção legal para que possam respeitar e lutar por seus direitos.

A pesquisa teve como base alguns documentos internacionais reconhecidos pelo Brasil, como a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) e a Declaração Mundial de Educação para Todos (1990); a Constituição Federal de 1988; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996); as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (2010); o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990); O Marco Legal da Infância (2016), entre outros, que tratam do direito à educação e à educação infantil.

1. Do Direito à Educação

Inicialmente, gostaria de trazer o pensamento de Norberto Bobbio, importante professor de Filosofia do Direito e Filosofia Política, acerca dos direitos do homem. Ele nos revela que “O reconhecimento e a proteção dos direitos do homem estão na base das Constituições democráticas modernas” e que eles estão estreitamente ligados aos temas democracia e paz (BOBBIO,2004, p.21). Como expõe o autor no trecho abaixo:

Direitos do homem, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico: sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia não existem condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos. (BOBBIO,2004, p.21).

Podemos dizer então que, só haverá paz se os cidadãos tiverem seus direitos devidamente reconhecidos e protegidos e que isso é a base de uma sociedade democrática. Sabemos que na história das sociedades sempre houve momentos de luta e mobilização social para que fossem assegurados direitos básicos às pessoas e que a cada momento histórico novas necessidades surgem, necessitando assim de novos direitos. Bobbio explica que os direitos homem constituem uma classe variável:

Os direitos do homem constituem uma classe variável, como a história destes últimos séculos demonstra suficientemente. O elenco dos direitos do homem se modificou, e continua a se modificar, com a mudança das condições históricas, ou seja, dos carecimentos e dos interesses, das classes no poder, dos meios disponíveis para a realização dos mesmos, das transformações técnicas, etc. (BOBBIO,2004, p.38)

Veremos mais a frente, que o direito à educação infantil na legislação brasileira foi uma conquista bastante recente, fruto de muita luta e mobilização social. Somente na Constituição Federal de 1988 é que passou a ser um direito das crianças, declarado pela primeira vez em uma Constituição brasileira.

Para começar, creio que seja relevante conhecermos como se deu o direito à educação em âmbito mundial, para depois chegarmos ao Brasil:

O direito à educação como um direito expresso e declarado em lei é recente e remonta ao final do século XIX e início do século XX. A França consolida sua legislação escolar básica no final do século XIX. [...] Ele é um produto dos processos sociais levados adiante pelos segmentos de trabalhadores que viram nele um meio de participação na vida econômica, social e política. (CURY, 2016, p. 569)

A educação na Europa inicialmente atendia apenas à classe nobre da sociedade, era um privilégio de poucos, mas teve sua importância reconhecida pelas camadas populares que viam nela uma possibilidade de melhorar suas vidas, então, lutaram até que esse direito fosse estendido à toda a população.

No Brasil, com o fato de sermos um país de colonizados, uma terra de índios e muitos escravos, esse processo foi bem mais lento. A educação começa a figurar como um direito na Constituição de 1824, mas apenas aos considerados cidadãos, é claro que os índios, escravos e a classe pobre da sociedade não faziam parte desse seleto grupo de privilegiados, pois não eram considerados cidadãos, como revela o trecho abaixo:

A legislação educacional no Brasil tem seu início na Constituição Imperial de 1824, que continha um artigo sobre educação escolar gratuita reservada exclusivamente aos considerados cidadãos. [...] Mesmo assim, para os cidadãos a primeira lei nacional (imperial) de educação, datada de 1827, regulava o artigo da gratuidade na constituição no afã de disseminar as *primeiras letras*. (CURY, 2016, pgs. 570, 571, grifo do autor)

Ressalta-se então que só após três anos do direito expresso na Constituição Imperial, houve uma lei nacional para regular a educação no nosso país. Segundo Cury (2016), essas primeiras letras se deram inicialmente nos lares senhoriais aos filhos da elite brasileira. Não era um direito que atendia à toda a população.

Cury; Horta e Fávero destacam que “A Constituição de 1934 inaugura, em âmbito nacional, a *educação como um direito declarado* [...] as constituições posteriores não fizeram mais do que manter, ampliar ou recriar este direito declarado.” (CURY; HORTA; FÁVERO, 2001, p.25, grifo dos autores).

Só na Constituição de 1934 é que a educação escolar se torna obrigatória, mesmo assim a educação obrigatória em instituições escolares só encontra abrigo bem mais tarde, na Constituição Federal de 1988. Isto quer dizer que até então ela poderia ocorrer em qualquer espaço e não especificamente em escolas destinadas a este fim.

A Constituição de 1934 trouxe consigo outros grandes avanços, entre eles a extensão do voto às mulheres e a determinação de uma vinculação orçamentária de recursos destinados ao financiamento da educação. Cury (2016) explica que a União, os estados e municípios deveriam aplicar respectivamente, no mínimo 10% e 20% da receita dos impostos em educação. Determinação presente também nas Constituições de 1943 e de 1988, a Constituição de 1969, obriga apenas aos municípios. As Constituições de 1891, de 1937 e de 1967 não impõe essa vinculação.

O Brasil¹ teve oficialmente sete Constituições, que é considerada a Lei Maior que regula um país. Os estados e municípios devem legislar apenas sobre o que é permitido ao seu âmbito de atuação e nunca poderão deixar de fazer ou ir contra o que está determinado na Constituição. Segundo o Supremo Tribunal Federal a Constituição de 1969, que foi a Emenda nº 1, outorgada pela junta militar, não é considerada como Constituição na história oficial.

Mais adiante nos aprofundaremos sobre o tema na Constituição Federal de 1988, a que está em vigor e que além de ampliar o direito à educação, assegurou novos direitos à população, entre eles, a educação infantil.

1.1. Do Direito à Educação nas Declarações e Convenções Internacionais

Além das Constituições e leis, existem documentos de origem internacional, que quando ratificados, isto é, reconhecidos pelo Brasil, ganham força de lei e garantem direitos aos cidadãos. Nas próximas linhas apresentarei alguns que dizem respeito às crianças e à educação, eles conferem direitos fundamentais para que seja dada uma proteção especial à infância. Todo o conteúdo dos documentos é de extrema importância, que devem ser lidos em sua íntegra, no entanto, para que sejamos objetivos ao nosso propósito, focaremos no que concerne ao direito à educação e cuidados na infância.

O primeiro documento que versa especificamente sobre o direito de a criança obter proteção e cuidados especiais foi a Declaração dos Direitos da Criança em Genebra, no ano de 1924. Posteriormente esse direito foi reafirmado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada em 1948 na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU). Assinado pelo Brasil na mesma data, é um importante documento, que contou com a participação de mais de 50 países em sua elaboração e versa sobre os direitos humanos fundamentais para a dignidade e igualdade entre as pessoas.

¹ Fonte: STF. Constituições do Brasil. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/vernoticiadetalhe.asp?idconteudo=97174> (acesso em: maio de 2017)

Começando por seu preâmbulo, que é a parte inicial de uma lei, que aparece antes dos artigos fazendo uma introdução do que vem adiante, temos uma importante referência à educação como instrumento de promoção dos direitos e liberdades dos indivíduos:

A ASSEMBLÉIA GERAL proclama a presente DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente esta Declaração, se esforce, através do **ensino e da educação**, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universal e efetiva, tanto entre os povos dos próprios Estados-Membros, quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição. (ONU, 1948, grifo nosso)

Esta Declaração não é direcionada especificamente às crianças ou à educação, mas conta com um artigo que versa sobre elas e outro que fala do direito à instrução. No art. 25, § 2º temos a seguinte determinação: “A maternidade e a infância têm direito à ajuda e assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozam da mesma proteção social” (ONU,1948).

No art. 26 do mesmo documento encontramos dispositivos que declaram o direito à instrução:

§1. **Toda pessoa tem direito à instrução.** A instrução será **gratuita**, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será **obrigatória**.[...] §2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz. §3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos. (ONU, 1948, grifo nosso)

Como podemos ver no trecho acima, é um direito fundamental dos indivíduos ter acesso à educação para que seja possível seu pleno desenvolvimento como pessoa humana, conhecedora de seus direitos e liberdades.

Considerando que a criança, em decorrência de sua imaturidade física e mental, precisa de proteção e cuidados especiais, inclusive proteção legal apropriada, antes e

depois do nascimento (ONU,1959), a Declaração dos Direitos da Criança, adotada pela Assembleia das Nações Unidas em 1959, amplia os direitos e proteção à infância.

Dentro de seus 10 princípios, que pretendem conferir direitos e proteção especiais às crianças, encontramos nos princípios nº 5 e nº 7 menção ao direito à educação. O Princípio nº5 se refere ao direito das crianças incapacitadas de obterem tratamento, educação e cuidados especiais exigidos pela sua condição peculiar (ONU,1959).

O Princípio nº 7, citado abaixo, fala sobre o direito à educação de forma mais ampla, interessante observarmos que, assim como o art. 26 da Declaração dos Direitos Humanos de 1948, ele discorre sobre a obrigatoriedade e gratuidade do ensino:

A criança terá direito a receber educação, que será **gratuita e compulsória** pelo menos no grau primário. Ser-lhe-á propiciada uma educação capaz de promover a sua cultura geral e capacitá-la a, em condições de iguais oportunidades, desenvolver as suas aptidões, sua capacidade de emitir juízo e seu senso de responsabilidade moral e social, e a tornar-se um membro útil da sociedade. Os melhores interesses da criança serão a diretriz a nortear os responsáveis pela sua educação e orientação; esta responsabilidade cabe, em primeiro lugar, aos pais. A criança terá ampla oportunidade para **brincar e divertir-se**, visando os propósitos mesmos da sua educação; a sociedade e as autoridades públicas empenhar-se-ão em promover o gozo deste direito.(ONU, 1959, grifo nosso)

Outro ponto importante destacarmos no trecho acima é o direito da criança de brincar e divertir-se, incumbindo este dever à sociedade e ao Poder Público. Sabemos que ainda hoje, mais de cinquenta anos após a redação desta Declaração e mesmo estando expresso nas Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil que a brincadeira deve ser um dos eixos norteadores das práticas pedagógicas, muitas escolas ainda não respeitam esse direito, oferecendo poucos momentos de brincadeira dando preferência à atividades didáticas.

Agora abordaremos a Convenção sobre os Direitos da Criança, Adotada na Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989, documento internacional mais amplo sobre os direitos da criança, que foi ratificado pelo Governo Brasileiro em 1990, entrando em vigor no mesmo ano.

Esta Convenção reúne diversos tópicos relevantes sobre a infância, como o direito à vida, a obrigação de ambos os pais com relação à educação e ao desenvolvimento da

criança, a proteção contra o abuso sexual e a exploração do trabalho infantil, entre outros. São ao todo 54 artigos que merecem ser conhecidos, principalmente pelos que vivem ou trabalham diretamente com crianças.

A importância desta Convenção, como um documento internacional que trata especificamente dos direitos da criança e da obrigação dos Estados Partes em garanti-los, nos leva a destacar os artigos relacionados ao direito à educação:

Art.18 1. [...] ambos os pais têm obrigações comuns com relação à **educação** e ao desenvolvimento da criança. Caberá aos pais ou, quando for o caso, aos representantes legais, a responsabilidade primordial pela **educação** e pelo desenvolvimento da criança. Sua preocupação fundamental visará ao interesse maior da criança. 2. [...] os Estados Partes prestarão assistência adequada aos pais e aos representantes legais para o desempenho de suas funções no que tange à **educação da criança e assegurarão a criação de instituições, instalações e serviços para o cuidado das crianças**. 3. Os Estados Partes adotarão todas as medidas apropriadas a fim de que as crianças cujos pais trabalhem tenham **direito a beneficiar-se dos serviços de assistência social e creches** a que fazem jus. (ONU, 1989, grifo nosso)

Vemos acima que os Estados Partes devem assegurar a criação de instituições e serviços para o cuidado das crianças, assim como a assistência em creches aos pais que trabalhem. Cabe adiantar que no art. 7º da nossa Constituição Federal de 1988 temos garantido aos trabalhadores urbanos e rurais: “XXV - assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas” (BRASIL, 1988).

O art. 23 da Convenção versa sobre o direito das crianças portadoras de deficiências físicas ou mentais de desfrutar de uma vida plena e decente, receber cuidados especiais e assistência, sempre que possível gratuita, visando a assegurar à criança deficiente o acesso efetivo à educação (ONU,1989). O art. 28 reconhece o direito à educação com igualdade de condições, assim como a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário:

Art. 28 1. Os Estados Partes reconhecem o **direito da criança à educação** e, a fim de que ela possa exercer progressivamente e em **igualdade de condições** esse direito, deverão especialmente: a) tornar o **ensino primário obrigatório e disponível gratuitamente para todos**:[...] 2. Os Estados Partes adotarão todas as medidas necessárias para assegurar que a disciplina escolar seja ministrada de maneira compatível com a dignidade humana da criança e em conformidade com a presente convenção. [...] (ONU, 1989, grifo nosso)

O Artigo 29 afirma que “os Estados Partes reconhecem que a educação da criança deverá estar orientada no sentido de desenvolver a personalidade, as aptidões e a capacidade mental e física da criança em todo o seu potencial” (ONU, 1989).

Para fecharmos o tópico sobre os documentos internacionais, ressalta-se um de grande relevância para a educação, a Declaração Mundial de Educação para Todos, aprovada pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em Jomtien no ano de 1990. O documento possui 10 artigos e apresenta um plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem. Ele se inicia colocando que apesar dos esforços dos países em garantir o direito à educação, as realidades existentes ainda estão longe do ideal (Jomtien,1990).

Como já apresenta seu título, o documento defende o direito à educação para todos e cita as crianças, os jovens e adultos como os sujeitos desse direito. A melhoria da qualidade do ensino, a universalização do acesso, e a promoção da equidade são citadas, no artigo 3º, que também fala sobre a atenção especial a ser dada às pessoas portadoras de deficiências. Destacamos abaixo um trecho do tópico 1.3 que tem como título: “DEFINIR POLÍTICAS PARA A MELHORIA DA EDUCAÇÃO BÁSICA”, que demonstra a importância da educação na primeira infância:

20. As pré-condições para a qualidade, equidade e eficácia da educação são construídas na **primeira infância**, sendo os cuidados básicos e as atividades de desenvolvimento e educação infantis condições essenciais para a consecução dos objetivos da educação básica. Esta deve corresponder às necessidades, interesses e problemas reais dos participantes do processo de aprendizagem.[...] (Jomtien,1990, grifo nosso).

Este tópico propõe ainda que “As estratégias específicas, orientadas concretamente para melhorar as condições de escolaridade, podem ter como foco: os educandos e seu processo de aprendizagem; o pessoal (educadores, administradores e outros) [...]” (Jomtien,1990). Interessante notarmos que o documento traz propostas e sugestões de estratégias, que até então não apareciam de forma tão objetiva nos documentos anteriores.

O documento propõe que “No processo de determinação de seus próprios objetivos e metas intermediárias e preparação do plano de ação para sua consecução, cada país deverá estabelecer um calendário que harmonize e programe as atividades específicas” (Jomtien,1990). Veremos mais à frente que no Brasil temos o Plano Nacional de Educação,

que de certa forma segue o modelo proposto, é uma lei que fixa metas, prazos e estratégias para um calendário de dez anos.

Como vimos nas linhas anteriores, o direito à educação e proteção à infância encontram abrigo em diversos documentos internacionais que são reconhecidos pelo Brasil. Esses documentos oferecem forte amparo legal a todos os outros produzidos posteriormente em nosso país e naqueles que os reconheceram. As crianças estão legalmente protegidas e devem ser educadas e cuidadas com todo o respeito e dignidade que merecem.

2. A Educação Infantil na Legislação Brasileira

A educação infantil atual é, em grande medida, legado e, em outra parte, construção recente de pessoas que militam no meio político legislativo, nos sistemas de ensino, no espaço acadêmico e na prática educacional com crianças (BRASIL, 2013). Grande parte dessa conquista também se deu a partir de movimentos sociais e da reivindicação das mulheres que lutaram pelo direito à creche, para terem onde deixar seus filhos.

Abordaremos em primeiro lugar como o atendimento educacional surgiu em nosso país para entendermos como foi o modelo inicial de educação oferecido às crianças pequenas. Como veremos no trecho abaixo, dois modelos bem distintos atendiam aos pequenos, um de cunho assistencial, voltado à camada pobre da população, e o outro de cunho educacional para os filhos da classe alta da sociedade:

O início do atendimento das crianças de 0 a 6 anos no Brasil remonta ao século XIX e sua inspiração está localizada bem longe daqui: nos países da Europa Ocidental. O primeiro período desta história é caracterizado pela importação dos modelos europeus de atenção à criança: as creches (ou com outros nomes), predominantemente para os filhos de mulheres que exerciam trabalho extradomiciliar (mães trabalhadoras), para crianças desamparadas, órfãs ou abandonadas, e os jardins de infância, predominantemente para crianças das classes abastadas. As creches tinham um caráter assistencial; os jardins de infância, educacional. (NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011, p.17)

Nunes; Corsino e Didonet esclarecem que as creches estavam mais voltadas ao “cuidado físico, saúde, alimentação, formação de hábitos de higiene, comportamentos sociais [,,,]”. Já o jardim de infância, “de inspiração froebeliana, tinha outro olhar para a criança: seu desenvolvimento físico, social, afetivo e cognitivo, por meio das atividades

lúdicas, do movimento e da autoexpressão” (NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011, pgs. 17, 18).

A palavra creche durante muito tempo teve conotação pejorativa por conta dessa diferença em seu oferecimento em relação aos jardins de infância. Algumas instituições de educação infantil, ainda hoje, não gostam de nomear de creche as turmas de menores de quatro anos. Mas pela redação atual da CF/88 é definido que a creche é voltada às crianças de zero a três anos, e a pré-escola às de quatro a cinco anos.

Como demonstra o texto abaixo, as transformações produtivas após a Segunda Guerra e a mudança na concepção de criança pequena foram dois grandes impulsionadores para que houvesse locais adequados para cuidar das crianças fora de casa:

É no pós Segunda Guerra Mundial que a educação e cuidado da criança pequena passam a ocorrer também fora de casa, ou seja, em equipamentos coletivos como creches, escolas maternais ou jardins de infância. Essa mudança no padrão de criação das crianças pequenas é decorrente, além das transformações ocorridas no mundo produtivo, das modificações nas relações de gênero, também das mudanças na concepção de criança pequena. (CANAVIEIRA;PALMEN, 2015, p.36)

A mudança na concepção de criança pequena também colaborou para que fosse elaborada uma legislação que a protegesse e concedesse direitos específicos para sua idade. Sendo ela um sujeito social, que faz parte de uma cultura e também produz cultura, seu momento sociocultural enquanto criança deve ser respeitado.

Faria (2005) aponta que as mulheres do movimento feminista nos anos de 1970, no Brasil, tinham como uma de suas lutas o direito à creche para seus filhos, com isso, garantiriam outros direitos, como trabalhar e estudar. Nos anos de 1980 somou-se a essa luta o direito das crianças à educação antes da escola obrigatória até então, o atual nível fundamental. Concedido esse direito, as crianças pequenas seriam também legisladas.

Segundo Kramer “Nos anos de 1970, as políticas educacionais voltadas à educação de crianças de 0 a 6 anos defendiam a educação compensatória com vistas à compensação de carências culturais, deficiências linguísticas e defasagens afetivas das crianças provenientes das camadas populares” (KRAMER, 2006, p.799). Foi na década seguinte que as políticas educacionais começaram a se beneficiar de enfoques teóricos que pensavam a educação da criança pequena com um outro olhar, como demonstra o trecho abaixo:

As políticas públicas estaduais e municipais implementadas na década de 1980 beneficiaram-se dos questionamentos provenientes de enfoques teóricos de diversas áreas do saber; de processos mais democráticos desencadeados na conjuntura política que estava em vias de se consolidar e que se concretizava, entre outras formas, pela volta às eleições para governos estaduais e municipais nos anos de 1980; da procura de alternativas para a política educacional que levasse em consideração os enfoques que denunciavam as consequências da diversidade cultural e linguística nas práticas educativas. (KRAMER, 2006, p. 799)

Rosemberg (2003) destaca que o final da ditadura brasileira foi seguido de uma intensa mobilização social pela elaboração de uma nova Constituição, onde, além dos atores sociais tradicionais, participaram também os chamados novos movimentos sociais: o movimento de mulheres e o movimento "criança pró-Constituinte". Esses movimentos quem elaboraram a proposta que foi aprovada na Constituição de 1988, reconhecendo a educação infantil como uma extensão do direito universal à educação para as crianças de 0 a 6 anos e um direito dos trabalhadores, tanto homens como mulheres, a terem seus filhos pequenos em creches e pré-escolas.

Nunes; Corsino e Didonet (2011) destacam a importância do movimento das mulheres trabalhadoras dos grandes centros urbanos, de onde “Surgiu o Movimento de Luta por Creche, que alcançou visibilidade social, causou impacto nos meios de comunicação e exerceu pressão sobre o governo.”. Eles complementam lembrando que “Este movimento expandiu-se por todo o país e hoje representa uma força significativa na expressão das demandas sociais pela educação infantil.” (NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011, p.27).

Cabe aqui relacionarmos a luta pelo direito à educação infantil com o pensamento de Bobbio sobre os direitos do homem: “Também os direitos do homem são direitos históricos, que emergem gradualmente das lutas que o homem trava por sua emancipação e das transformações das condições de vida que essas lutas produzem” (BOBBIO, 2004, p.51). Vemos então que cada momento histórico traz consigo a necessidade da garantia de novos direitos e assim foi com o direito à educação infantil.

2.1. Criança e Educação na Constituição Federal de 1988

Para entendermos como foi o processo de elaboração da Constituição Federal de 1988, Nunes; Corsino e Didonet (2011) explicam que começa a partir de 1985, após o período da intervenção militar (1964-1984), quando tomou posse o primeiro governo eleito (eleição indireta). Neste momento, as organizações sociais se mobilizaram para elaborar

propostas para apresentá-las à Assembleia Nacional Constituinte dentre as quais a questão dos direitos da criança.

Os autores relatam que no intuito de organizar um movimento e coordenar estudos e debates para a construção de uma nova proposta sobre a criança foi criada a Comissão Nacional Criança e Constituinte, por iniciativa do ministro da Educação. A Comissão era composta por representantes de diversos Ministérios, como da Educação, da Saúde, da Assistência Social, do Trabalho e por várias organizações sociais, dentre elas a Frente Nacional dos Direitos da Criança, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua.

No trecho abaixo podemos entender a dimensão da importância desta Comissão para uma mobilização nacional em prol dos direitos da criança na nova Constituição:

A Comissão organizou o Movimento Nacional Criança e Constituinte, que se espalhou pelo país, promovido pelas comissões criadas em todos os estados. Foram realizadas manifestações públicas, reuniões, seminários, congressos, assembleias e debates nos mais diversos ambientes, para recolher sugestões. As crianças foram atores muito presentes nesse processo. Os meios de comunicação deram espaço jamais visto para a causa. A extensão e a profundidade do movimento geraram um clima de intensa participação, interesse e pressão política em favor da criança. (NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011, p.29).

Essa grande mobilização contou ainda com “um abaixo-assinado com 1,2 milhão de assinaturas, conseguidas por crianças, pais, profissionais e imensa quantidade de jovens voluntários, pedindo a inclusão dos direitos da criança na Constituição [...]”. (NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011, p.29). A sociedade unida pressionando o governo para que a criança tivesse seu espaço como cidadã de direitos, contribuindo assim para uma nova visão de criança em nosso país.

Praticamente invisíveis antes da CF/88 esses atores agora figuram no rol de maior importância Constitucional. Iniciaremos o estudo dos dispositivos Constitucionais pertinentes ao nosso tema citando o artigo que confere a mais ampla proteção e prioridade à criança, ao adolescente e ao jovem:

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, grifo nosso)

Outro artigo que garante o direito à educação e proteção à maternidade e à infância é o art. 6º, que abre o Capítulo dos Direitos Sociais. Logo a seguir, no art. 7º, que dispõe sobre os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, temos um dispositivo que fala diretamente sobre o direito à educação infantil desde o nascimento, o inciso XXV, que regulamenta que é um direito dos trabalhadores: “assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas” (BRASIL,1988).

Didonet ressalta que “O reconhecimento do direito à educação desde o nascimento situa a criança no centro do processo educativo e afirma a sua condição de sujeito de sua própria história” (DIDONET,1986,p.16). Importante destacarmos que a educação infantil gratuita é um direito das crianças e também dos trabalhadores, a categoria que muito lutou tem direito a um lugar apropriado para que seus filhos sejam cuidados e educados de forma adequada e segura.

A CF/88 também define a repartição de competências entre a União, estados, DF e municípios no que diz respeito à educação. Temos conhecimento dessas competências é relevante para entendermos algumas limitações que enfrentamos com essa divisão, “a Constituição Federal classifica e define três tipos de competências: (a) específicas e privativas, (b) comuns e (c) concorrentes” (NUNES; CORSINO; DIDONET 2011, p. 31). Abaixo temos um exemplo de como acontece a divisão de competências em relação à educação, cultura e proteção à infância:

A educação, a cultura, a proteção à infância são competências concorrentes, em relação às quais à União cabe apenas estabelecer normas gerais, e aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, cabe a execução. Assim, sobre a educação infantil, o Ministério da Educação fixa as diretrizes e as normas nacionais e presta assistência técnica aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, para desenvolvimento de seus programas.(NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011, pg.32)

O art. 22 da CF/88 determina que “Compete privativamente à União legislar sobre: XXIV - diretrizes e bases da educação nacional” (BRASIL,1988). A materialização disso é a Lei nº 9.394/96, que dispõe exatamente sobre esse assunto. Isso quer dizer que os estados e municípios não poderão legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional. Podem, de forma complementar, elaborar normas específicas ao seu âmbito de execução.

O art. 24 da CF/88 estabelece que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre educação, entre outros temas. No art. 30 temos uma competência que muito nos interessa neste estudo: “Art. 30. Compete aos Municípios: VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de **educação infantil** e de ensino fundamental” (BRASIL,1988, grifo nosso).

Vimos acima que o responsável por manter a educação infantil é o município, as normas gerais sobre educação infantil são estabelecidas da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e as normas complementares serão elaboradas pelas respectivas Secretarias Municipais de Educação. Não podemos esquecer que o município deve ter a cooperação financeira e técnica da União e do Estado para que possa cumprir sua tarefa.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional é quem vai detalhar mais especificamente as competências de cada esfera administrativa e de seus respectivos sistemas de ensino, mas no art. 211 da CF/88 já temos a determinação de que: “§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil” (BRASIL,1988).

No Capítulo III, Seção I, da CF/88, figuram os artigos que versam especificamente sobre educação, que vão do art. 205 ao 214. É garantido no art. 205 o direito de todos à educação, tendo o Estado e a família, com a colaboração da sociedade, o dever de promovê-lo (BRASIL,1988).

O art. 206 enumera os oito princípios aos quais o ensino deve ter como base:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII - garantia de padrão de qualidade. VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (BRASIL, 1988)

Apesar de termos essas garantias em nossa Constituição Federal, na prática ainda não as vemos plenamente efetivadas, entre elas destacamos: a igualdade de condições para o acesso à escola, pois a oferta de vagas não corresponde à demanda e com isso temos muitas crianças fora da escola e a valorização dos profissionais da educação, que

não possuem planos de carreira e salários dignos, sendo uma profissão altamente desvalorizada em nosso país.

Outro artigo que merece ser destacado é o Art. 208 que apresenta as garantias que o Estado tem o dever de efetivar com relação à educação. São sete incisos e três parágrafos, vale comentarmos alguns deles. O inciso I fala sobre o dever de oferecer a “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” (BRASIL,1988).

Como veremos na Lei nº 9.394/1996, a educação básica é composta pela pré-escola, ensino fundamental e ensino médio. A educação infantil é garantida no mesmo art. 208, inciso IV, e é dividida em creche e pré-escola, às crianças de até cinco anos de idade (BRASIL,1988). Como podemos notar, a creche não faz parte da educação básica, mas o Estado também tem o dever de oferecer gratuitamente, como já vimos anteriormente no art. 7º da CF/88, que dispõe sobre o direito dos trabalhadores.

Para concluirmos o art. 208 é relevante citar a redação do § 1º: “O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo” (BRASIL,1988). Cury nos define o direito subjetivo como aquele onde “o indivíduo que não tiver acesso ao ensino obrigatório doravante possui mecanismos jurídicos postos em sua mão para fazer valer esse direito” (CURY, 2016, p.575). E complementa com a seguinte explicação:

Direito público subjetivo é aquele pelo qual o titular de uma prerrogativa pode fazer cumprir um dever cuja efetivação apoia-se em um dispositivo legal que visa à satisfação de um bem indispensável à cidadania. É o Estado o sujeito do dever da efetivação prévia do direito público subjetivo. Cabe ao cidadão, titular desse direito, a faculdade de exigí-lo quando lesado. O direito público subjetivo é um dos momentos mais fortes da lei em termos de proteção e garantia de uma prerrogativa fundamental. (CURY, 2016, p.575).

O trecho acima expõe o forte amparo legal concedido ao direito à educação, pois àquele que não tem o seu direito respeitado, cabe acionar a justiça para que o tenha efetivado. Mecanismo este que muitas pessoas ainda desconhecem, no entanto, tem sido cada vez mais frequente a busca dos pais por uma vaga na escola para seus filhos através do acionamento da justiça.

O art. 211 da CF/88 define que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.”. Em seu §1º regula que a União exercerá em matéria educacional “função redistributiva e supletiva, de

forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (BRASIL, 1988).

Vê-se que a União tem o dever de dar apoio técnico e financeiro aos estados, ao DF e aos municípios e logo adiante no §2º do mesmo artigo temos a definição das atribuições dos municípios com relação à educação: “Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil” e no § 3º é definido que “Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio” (BRASIL,1988).

Pela redação do § 2º é definido que a educação Infantil fica a cargo do município, mas não podemos esquecer que os sistemas de ensino devem atuar de forma colaborativa, como prevê o § 4º do art. 211: “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” (BRASIL,1988). Sobre o financiamento da educação o art. 212 estipula 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. (BRASIL, 1988).

Como visto anteriormente, a vinculação de verba de receita de impostos destinada à educação já existia em Constituições anteriores e permanece na de 1988. Ainda no art. 212, o § 3º explica sobre a distribuição dos recursos: “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.” (BRASIL, 1988).

Uma outra fonte de financiamento da educação é o Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação (FUNDEB). Criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 o FUNDEB “reúne em 27 fundos estaduais, 80% dos recursos vinculados à educação para distribuir (exceto os dos impostos municipais) segundo as matrículas que o estado e cada um de seus municípios mantêm nas respectivas redes públicas” (NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011, p.37). Esses recursos são destinados à educação infantil, ensino fundamental e nível médio. Inicialmente a proposta não incluía destinação de verba para as

creches, mas novamente uma forte mobilização social conseguiu incluí-la, como relata o trecho abaixo:

Na proposta de Emenda Constitucional enviada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, a educação de 0 a 3 anos (creche) tinha sido excluída do Fundeb. Uma ampla mobilização social de entidades engajadas na luta pelo direito à educação infantil no Brasil conseguiu reverter essa situação. A creche foi incluída no Fundeb e este foi considerado o melhor aperfeiçoamento da proposta. Nunca se falou tanto sobre o direito e o significado da educação nos primeiros anos de vida, quanto durante os dois anos de tramitação legislativa da Proposta de Emenda à Constituição Federal. O debate político sobre o papel da creche como instituição de educação lhe deu novo *status* no cenário social e educacional brasileiro. (NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011, p.37).

2.1.2. Plano Nacional de Educação - PNE

Outro dispositivo importante para nós na CF/88 é o art. 214, ele prevê que seja criado por lei um Plano Nacional de Educação para que haja uma articulação entre os sistemas de ensino propiciando uma melhor gestão da educação no país. Abaixo o texto integral do artigo:

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)

O atual Plano Nacional de Educação foi aprovado pela Lei nº 13.005/2014 e tem duração até o ano de 2024, determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional. O fato de ser um plano que ultrapassa o período de um governo, que tem duração de quatro anos, faz com que ele funcione como uma política de estado e não de governo, possibilitando assim que haja continuidade dos programas implementados.

Os estados, o DF e os municípios têm o dever de elaborar seus respectivos planos de educação de duração decenal, que devem estar alinhados com a Lei do Plano

Nacional. No atual PNE a parte que diz respeito especificamente à educação infantil é a Meta 1, como mostra o trecho a seguir:

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)

Esta meta possui 17 estratégias de ação relacionadas à educação infantil. O Ministério da Educação cita como uma de suas principais estratégias “a definição de formas de expansão da educação infantil nas respectivas redes de ensino dos entes federativos, considerando as peculiaridades locais, mas em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios[...]” (MEC/SASE,2014,p.17).

Com vemos, a expansão da educação infantil ainda é um desafio a ser cumprido pelo Poder Público. Atender a todas as crianças que necessitam de creches e pré-escolas gratuitas seria impossível se ficasse apenas a cargo dos municípios, por isso o PNE propõe uma colaboração entre os entes federativos para que possam juntos criar medidas para sua realização.

2.2. Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA

Uma lei que não podemos deixar de fora deste estudo é o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei nº 8.069/1990. É uma lei extensa, de 267 artigos, que confere proteção integral à criança e ao adolescente. Até então o que havia de proteção legal neste sentido era o Código de Menores, a Lei nº 6.697/1979, voltado à proteção de crianças e jovens em situação irregular, como menores infratores e crianças abandonadas.

Nunes; Corsino e Didonet relatam no trecho abaixo a importância da criação do ECA para uma nova visão da criança e do adolescente, agora como cidadãos de direitos:

O ECA é o estatuto jurídico da criança cidadã. Ele consagra uma nova visão da criança e do adolescente na sociedade brasileira, afastando o olhar autoritário, paternalista, assistencialista e repressivo do Código de Menores e coloca, no lugar dele, o da criança cidadã, sujeito de direitos, em processo de desenvolvimento e formação. (NUNES; CORSINO; DIDONET,2011, p.32)

O Estatuto acompanha a nova visão de criança dada pela Constituição de 1988, a concepção de criança cidadã de direitos, que deve orientar todos os documentos legais e normas que versem sobre ela. Até então praticamente invisíveis, as crianças pequenas possuem no ECA um forte instrumento de proteção jurídica.

Romão ressalta que o Estatuto da Criança e do Adolescente “Além de regulamentar o novo direito constitucional da infância e adolescência, revolucionou ao sustentar a concepção de sujeitos de direitos e a afirmação da condição peculiar de pessoas em desenvolvimento” (ROMÃO, 2016, p.89).

Do artigo 53 ao 59 temos os dispositivos que regulam o direito à educação, eles reproduzem em parte o texto constitucional. Sobre a educação infantil temos no art. 54, inciso IV, que é dever do Estado assegurar à criança o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade (BRASIL,1990), lembrando que a redação deste inciso foi modificada em 2016 pela Lei nº 13.306, passando de seis para cinco anos a idade final das crianças em pré-escola, quando as de seis anos passaram a fazer parte do primeiro ano do ensino fundamental.

Temos aqui, mais uma vez, o direito à educação infantil garantido em um instrumento legal de grande importância, que vem reafirmar a condição da criança cidadã de direitos. Visão essencial para que possam ter garantidos e protegidos seus direitos.

2.3. A Educação Infantil na Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB

O direito à educação infantil no Brasil tem uma história recente, Leite Filho nos aponta que “somente na primeira LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei Federal 4.042/1961 – que se podem destacar dois artigos relativos à educação das crianças menores de 7 anos” (LEITE FILHO, 2008, p.30) o autor cita os arts. 23 e 24.

O primeiro artigo define que “A educação pré-primária destina-se aos menores de sete anos, e será ministrada em escolas maternas ou em jardins-de-infância.”, o segundo dispõe que “As empresas que tenham a seu serviço mães de menores de 7 anos serão estimuladas a organizar e manter, por iniciativa própria ou cooperação com os poderes públicos, instituições de educação primária.” (BRASIL,1961).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional é a principal lei que regula a educação no país. Ela abarca todos os tópicos mais importantes relacionados à educação, como a distribuição das competências de cada sistema de ensino, faz a definição de cada

etapa da educação, regula as normas gerais as quais todas as leis posteriores devem estar alinhadas, entre outros pontos.

O Brasil teve em sua legislação três leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, são elas a Lei nº 4.029/1961, a Lei nº 5.692/1971 e a que está vigente, a Lei nº 9.394/1996. Veremos agora os dispositivos que estão relacionados com a educação infantil na atual LDB.

O art. 4º dispõe sobre as garantias que o Estado tem o dever de efetivar com relação à educação escolar, entre elas temos: “I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, organizada da seguinte forma: a) pré-escola; b) ensino fundamental; c) ensino médio”(BRASIL,1996). Vemos então que a pré-escola está entre os três níveis de ensino que fazem parte da educação básica obrigatória que o Estado deve oferecer de forma gratuita. Logo em seguida, no inciso II, temos outro dispositivo que garante oferecer a “educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade;” (BRASIL,1996).

Sobre o oferecimento da educação infantil em creches e pré-escolas, como também do ensino fundamental, vemos no art. 11 que é uma incumbência dos municípios e que só é permitida sua atuação em outros níveis de ensino “quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.” (BRASIL,1996).

Logo a seguir temos no art.18 que os sistemas municipais de ensino compreendem: “I- as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal; II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; III – os órgãos municipais de educação.”(Brasil,1996).

A parte da LDB/1996 destinada especificamente à educação infantil vai do art. 29 ao 31. A finalidade da educação infantil é definida no artigo abaixo:

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. (BRASIL,1966).

O art. 30 mostra a subdivisão da educação infantil e regula que “A educação infantil será oferecida em: I - creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de

idade; II - pré-escolas, para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade.” (Brasil, 1996).

O artigo seguinte determina as regras sobre as quais a educação infantil deve ser organizada:

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; I - 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)

Todas as instituições que oferecem educação infantil devem obedecer a essas regras comuns. Observamos que a avaliação das crianças pequenas não pode ter o objetivo de promoção, ela deve servir apenas para o acompanhamento e registro de seu desenvolvimento. Cada criança tem seu tempo de desenvolvimento e este deve ser respeitado, principalmente nessa fase inicial da infância.

A LDB a partir do art. 61 dispõe sobre os profissionais da educação, que no caso da educação infantil, além de serem formados em cursos reconhecidos devem ser “I – professores habilitados em **nível médio ou superior** para a docência na **educação infantil** e nos ensinos fundamental e médio;” (BRASIL,1996, grifo nosso). O art. 62 também fala sobre a formação dos profissionais da educação infantil:

Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura plena, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na **educação infantil** e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal. (Redação dada pela lei nº 13.415, de 2017)(BRASIL,1996, grifo nosso)

O art. 63 regula que os institutos de educação manterão: “I - cursos formadores de profissionais para a educação básica, inclusive o curso normal superior, destinado à formação de docentes para a educação infantil e para as primeiras séries do ensino fundamental” (BRASIL,1996).

Didonet (1986) argumenta que para a existência de uma pré-escola de qualidade é preciso uma política adequada de formação de educadores. Que muito é exigido deles, no entanto, também muito deve ser dado a esses profissionais. Ele cita que devem ser oferecidas “possibilidades de formação, condições de trabalho, segurança funcional, remuneração adequada” (DIDONET, 1986, p.16). Infelizmente não temos essa valorização e reconhecimento da importância dos educadores no nosso país, o que conseqüentemente resulta em uma realidade onde grande parte dos profissionais da educação infantil não possuem nem mesmo a formação mínima exigida por lei.

2.4. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil – DCNEI

No dia 17 de dezembro de 2009 foi publicada uma importante norma que pretende nortear as instituições que oferecem educação infantil de forma bastante positiva, a Resolução nº5 do Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica. “Esta norma tem por objetivo estabelecer as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil a serem observadas na organização de propostas pedagógicas na educação infantil” (BRASIL, 2010).

O documento foi elaborado de forma articulada às Diretrizes Curriculares da Educação Básica para “orientar as políticas públicas e a elaboração, planejamento, execução e avaliação de propostas pedagógicas e curriculares de Educação Infantil” através de princípios, fundamentos e procedimentos definidos pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação. (BRASIL, 2010).

Em seu conteúdo, além de abordar tópicos relevantes ao tema, temos duas importantes definições que estão diretamente relacionadas ao objeto deste estudo, a definição de educação infantil como a primeira etapa da educação básica e a concepção de criança como cidadã de direitos, como veremos nos trechos abaixo:

2.1 Educação Infantil: Primeira etapa da educação básica, oferecida em creches e pré-escolas, às quais se caracterizam como espaços institucionais não domésticos que constituem estabelecimentos educacionais públicos ou privados que educam e cuidam de crianças de 0 a 5 anos de idade no período diurno, em jornada integral ou parcial, regulados e supervisionados por órgão competente do sistema de ensino e submetidos a controle social. É dever do Estado garantir a oferta de Educação Infantil pública, gratuita e de qualidade, sem requisito de seleção. (BRASIL, 2010, p.12)

O documento traz a definição de educação infantil como aquela oferecida em estabelecimentos educacionais, pois as DCNEI dizem respeito à educação fora do ambiente familiar, nas instituições públicas ou privadas que irão cuidar e educar as crianças de zero a cinco anos idade. Vemos também que estas instituições devem ser reguladas e supervisionadas por órgão competente e também devem passar pelo controle social. Seguir as orientações deste documento é a base para que as instituições ofereçam uma educação adequada a esta etapa da infância.

Outra definição essencial contida nas DCNEI é a concepção de criança, quem é a criança, este sujeito em seu momento peculiar que possui direitos como qualquer outro cidadão:

2.2 Criança: Sujeito histórico e de direitos que, nas interações, relações e práticas cotidianas que vivencia, constrói sua identidade pessoal e coletiva, brinca, imagina, fantasia, deseja, aprende, observa, experimenta, narra, questiona e constrói sentidos sobre a natureza e a sociedade, produzindo cultura. (BRASIL, 2010, p.12)

Durante muito tempo a criança foi vista como um ser em preparação, que não está pronto, um vir a ser, que atrasou sua visão como um sujeito histórico e de direitos. Contra essa percepção infantilizadora Kramer defende “uma concepção que reconhece o que é específico da infância-seu poder de imaginação, fantasia e criação” e entende “as crianças como cidadãs, pessoas que produzem cultura e são nela produzidas, que possuem um olhar crítico que vira pelo avesso a ordem das coisas, subvertendo essa ordem.” (KRAMER, 2012, p.272).

Esta visão é fundamental para que as crianças tenham direito a viver seu momento histórico de forma plena e para que sejam educadas e cuidadas de forma que se respeite sua condição de ser humano enquanto criança.

2.5. Marco Legal da Primeira Infância- Lei n ° 13.257/2016

Para fechar nosso estudo sobre a legislação relacionada ao direito à educação infantil, não poderíamos deixar de falar sobre a Lei n° 13.257/2016, também conhecida como Marco Legal da Primeira Infância. É considerada um marco, pois é primeira lei brasileira que versa especificamente sobre a primeira infância que em seu art. 2° é definida

como: “considera-se primeira infância o período que abrange os primeiros 6 (seis) anos completos ou 72 (setenta e dois) meses de vida da criança” (BRASIL, 2016).

Esta lei, além de estabelecer princípios e diretrizes para formulação de políticas públicas que levem em consideração as especificidades da primeira infância, também altera dispositivos do ECA, do Código de Processo Penal e da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), assegurando novos direitos às crianças e a seus pais. Entre as alterações, está a possibilidade de prorrogação da licença paternidade por mais 15 dias, além dos 5 aos quais os pais já têm direito.

No art. 4º da Lei nº 13.257/2016 é garantido que as políticas públicas voltadas à primeira infância devem “atender ao interesse superior da criança e à sua condição de sujeito de direitos e de cidadã”, que elas devem participar na definição das ações que lhe digam respeito, que sua individualidade e ritmos de desenvolvimento devem ser respeitados, assim como suas diferenças de contextos sociais e culturais. O artigo ainda prevê outras medidas como a articulação entre as ações setoriais e a descentralização das ações entre os entes da Federação (BRASIL,2016).

Vimos anteriormente, na CF/88, que o município deve oferecer a educação infantil, mas não poderia fazer isso sem o apoio técnico e financeiro da União e dos estados. Essa articulação de ações entre os entes federativos é fundamental para que seja oferecida uma educação de qualidade, pois o município sozinho não teria verba o suficiente para sua execução.

Sobre as áreas prioritárias para a elaboração das políticas públicas são citadas no art. 5º, entre outras: “a saúde, a alimentação e a nutrição, a educação infantil, a convivência familiar e comunitária, a assistência social à família da criança, a cultura, o brincar e o lazer [...]” (BRASIL,2016). Vemos então que a educação infantil e o brincar são colocadas como áreas de prioridade para a atuação do Estado em relação às crianças pequenas.

Sobre a expansão da educação infantil temos no art.16 um aspecto importante sobre o dever do Poder Público de ofertá-la com qualidade, segurança e proposta pedagógica adequada, como veremos abaixo:

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

É possível observarmos que existe uma coerência entre os artigos citados e as garantias já concedidas às crianças nos documentos legais anteriores. Esta lei vem somar e mais uma vez positivar no direito aspectos essenciais para que as crianças sejam cuidadas e educadas de forma a atender as necessidades específicas de seu momento histórico. Todo ser humano deve ter tratado com respeito e dignidade, deve ter seus direitos garantidos e protegidos, não poderia ser diferente com as crianças.

Considerações Finais

Que a educação infantil é um direito das crianças de zero a cinco anos previsto na nossa Constituição e em diversas leis foi o propósito desta monografia. Mas será que este direito está sendo protegido? Será que todas as crianças pequenas têm acesso à escola? A resposta nós sabemos e infelizmente é não....

A realidade brasileira ainda está longe do previsto na Constituição Federal e nas leis. O investimento e as políticas públicas na área de educação são insuficientes para resolver o problema da falta de escolas de educação infantil (creches e pré-escolas) e da qualidade daquelas que temos. Os instrumentos legais são ineficientes para a efetivação do direito à educação infantil na prática? Talvez. Mas eles são o começo para que se possa lutar para ter efetivada essa garantia.

Vimos que o direito a educação infantil é recente e foi conquistado no final da década de 1980 depois de muita luta dos vários atores sociais envolvidos nesse processo. Foi uma grande vitória fazer parte da Constituição Federal de 1988, esse novo e tão merecido direito. Um ponto que destaco ao realizar este estudo foi ter conhecimento da grande mobilização e participação social para incluir os direitos da criança na Constituição. Percebemos que uma sociedade democrática só pode ser construída com a participação do povo e que é possível conquistar direitos através de mobilização.

Infelizmente cabe lembrar que direitos conquistados podem ser perdidos. Assim como é possível incluir novos direitos na Constituição e nas leis, também é possível retirá-los. Se não houver participação e fiscalização da sociedade nas ações e decisões do governo, direitos podem ser perdidos ou modificados para pior.

O momento atual do Brasil é uma demonstração de como os direitos podem ser retirados dos cidadãos, podemos citar como exemplo uma das mudanças na legislação trabalhista-CLT. Na regra antiga as mulheres grávidas eram proibidas de trabalhar em atividades consideradas insalubres, na regra atual ela só é afastada nas situações de insalubridade máxima. Quando se tratar de insalubridade em grau médio ou mínimo só será

afastada caso apresente atestado médico que recomende seu afastamento durante a gestação. Um direito tão importante da mulher trabalhadora foi altamente fragilizado com esta alteração.

Assim como na reforma trabalhista, no âmbito da educação infantil também podem ocorrer mudanças que afetem negativamente este direito. Por isso, o controle e a participação social constantes são fundamentais para que a legislação não venha a subtrair tudo o que já se conquistou. É preciso estar atento às decisões do governo e andar para frente, muito trabalho ainda há de ser feito. É urgente chegarmos ao momento em que todas as crianças de zero a cinco anos que necessitam da rede pública de ensino estejam matriculadas em creches e pré-escolas de qualidade, sendo cuidadas e educadas com todo o carinho e respeito que merecem, afinal elas têm esse direito.

Referências Bibliográficas

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer- Nova ed - Rio de Janeiro: Elsevier. 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

BRASIL (2010). **Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil. Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2009**. Brasília, DF: MEC/CNE/SEB, 2009b.

BRASIL. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**.

BRASIL. **Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**.

BRASIL. **A educação infantil nos países do MERCOSUL: análise comparativa da legislação**. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Brasília: MEC/SEB, 2013.

BRASIL. **Lei nº 13.257 de 8 de março de 2016**. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, a Lei no 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei no 12.662, de 5 de junho de 2012.

CANAVIEIRA, Fabiana Oliveira e PALMEN, Sueli Helena de Camargo. **Movimentos Sociais e a luta pela educação infantil**, in: Infância e movimentos sociais/GEPEDISC-Linha Culturas infantis, Vários/as autores/as - Campinas-SP: Edições Leitura e Crítica, 2015.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A Educação como Desafio na Ordem Jurídica**. In: 500 anos de Educação no Brasil, p. 567-584. Org: LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes e VEIGA, Cynthia Greive - 5.Ed.; 2.reimp - Belo Horizonte: Autêntica, 2016.

CURY, Carlos Roberto Jamil; HORTA, José Silvério Baía e FÁVERO, Osmar. **A Relação Educação-Sociedade-Estado pela Mediação Jurídico-Constitucional**. In: A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988. Org: Osmar Fávero. 2.ed.rev.apm. Campinas, SP: Autores Associados, 2001

DIDONET, Vital. **A educação da Criança menor de 7 anos e a Constituinte**. In: Revista Em Aberto, Brasília, ano 5, n. 30, abr./jun. 1986. Disponível em:

<<http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/view/1589/1561>>

Acesso em: fevereiro de 2017.

FARIA, Ana Lúcia G. **Políticas de regulação, pesquisa e pedagogia na educação infantil, primeira etapa da educação básica.** In: Educação e Sociedade. Campinas. V.26 nº 92. P.1013-1038. Out. 2015. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em: maio de 2017.

JOMTIEN. **Declaração Mundial de Educação para Todos**, aprovada pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos em Jomtien no ano de 1990. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10230.htm> Acesso em: maio de 2017

KRAMER, Sônia. **Infância e Educação: o necessário caminho de trabalhar contra a barbárie.** Vários autores. In: Infância e Educação Infantil. 11ª ed.- Campinas, SP: Papyrus, 2012.

KRAMER, Sônia. **As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e é fundamental.** In: Educação e Sociedade. Campinas.V.27 nº96-Especial, p.797-818. Out. 2006. Disponível em:< <http://www.cedes.unicamp.br>>

LEITE FILHO, Aristeo Gonçalves. **Políticas para a educação da infância no Brasil nos anos 1950/1960** .Tese (Doutorado em Educação). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

MEC/SASE, Ministério da Educação/Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Planejando a Próxima Década: Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação**, 2014. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf> Acesso em: agosto de 2017.

NUNES, Maria Fernanda Rezende; CORSINO, Patrícia e DIDONET, Vital. **Educação infantil no Brasil: primeira etapa da educação básica.** Brasília: UNESCO, Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica, Fundação Orsa, 2011.

ROMÃO, Luis Fernando de França. **A Constitucionalização dos Direitos da Criança e do Adolescente.** São Paulo: Almedina, 2016.

ROSEMBERG, Fúlvia. **Sísifo e a Educação Infantil Brasileira.** In: Pro-Posições, Vol.14, nº 1 (40), p.177-194, jan-abr. 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre os Direitos da Criança**, 1989.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Adotada e proclamada pela Resolução nº 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Assinada pelo Brasil na mesma data.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração dos Direitos da Criança.** Adotada pela Assembleia das Nações Unidas de 20 de novembro de 1959 e ratificada pelo Brasil; através do art. 84, inciso XXI, da Constituição, e tendo em vista o disposto nos arts. 1º da Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, e 1º do Decreto nº 50.517, de 2 de maio de 1961.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **As Constituições do Brasil, 2008.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=97174>> Acesso em: maio de 2017.