

DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL PÚBLICA: DESAFIOS E CONTRADIÇÕES

Isadora Brogim Pedroso de Moraes*
Profa. Dra. Kethlen Leite de Moura**

RESUMO

O estudo apresentado tem por objetivo geral identificar desafios e contradições nos parâmetros jurídico-educacionais que visam definir os princípios e as diretrizes do direito à Educação Infantil pública. Esta pesquisa exploratória de cunho bibliográfico explicita a educação como um direito humano fundamental nos documentos internacionais. Caracteriza-se por retratar a Educação Infantil na legislação brasileira, e ainda apresenta uma análise do direito à Educação Infantil como direito fundamental de justiça social. Enfoca o objeto de estudo sobre o direito à educação pública infantil

Palavras-chave: Educação Pública. Direito Educacional. Educação Infantil.

1 Introdução

As pesquisas realizadas no âmbito da Educação ao longo da formação acadêmica, somadas às experiências vivenciadas na Educação Infantil, conduziram-nos para a presente pesquisa, que tem como tema: o direito à educação pública infantil. O objeto de estudo apresenta necessidade de aprofundar o tema tendo em vista as transformações sociais, políticas e econômicas da atual conjuntura.

A economia, as mutações no mundo do trabalho e as novas tecnologias tem aberto espaços a implementar diferentes competências da Educação Infantil, por consequência todas essas transformações alteraram também o contexto familiar e educacional. Assim, os desafios para a efetivação do direito à educação pública na sociedade contemporânea demonstram a necessidade de discutir sobre educação escolar na primeira infância. De acordo com Cury (2002, p.2):

Num momento em que a cidadania enfrenta novos desafios, busca novos espaços de atuação e abre novas áreas por meio das grandes transformações pelas quais passa o mundo contemporâneo, é importante ter o conhecimento de realidades que, no passado, significaram e, no presente, ainda significam passos relevantes no sentido da garantia de um futuro melhor para todos. O direito à educação escolar é um desses espaços que não perderam e nem perderão sua atualidade.

* Graduada em Pedagogia pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Endereço eletrônico: isadorabrogim123@gmail.com

** Professora Adjunta do Departamento de Fundamentos da Educação – área Gestão Educacional. E-mail: klmoura2@uem.br

Os avanços técnico-científicos oportunizaram que o capitalismo cooptasse mulheres da classe trabalhadora a dispor de sua mão-de-obra nas grandes indústrias, obrigando-as a deixar seus filhos em espaços de acolhimento e cuidado assistencialista. As mudanças no mundo do trabalho somado a inserção das mulheres no mercado de trabalho, conduziu a sociedade na construção de instituições que acolhessem os filhos de trabalhadores/as.

Nesse decurso histórico, a infância passa a ser amparada e protegida por documentos internacionais e nacionais. No que tange aos documentos internacionais temos: Declaração dos Direitos da Criança e do Adolescente (ONU, 1954) e a Convenção sobre os Direitos da Criança (UNICEF, 1989); e os documentos nacionais como a Constituição Federal (BRASIL, 1988); o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (BRASIL, 1996) são exemplos concretos desse arrimo. Entretanto, a inserção da Educação Infantil nos mecanismos legais da educação é algo recente, a lei educacional trata nos artigos 20 e 30 da Lei n.º 9.394/1996, a Educação Infantil vista como a “[...] primeira etapa da educação básica” (BRASIL, 1996), mas torna-se obrigatória em pré-escolas, com a promulgação do ensino obrigatório, que ocorre com a Emenda Constitucional n.º 59/2009 e nos arts. 2º e 4º do art. 211 da Constituição Federal de 1988.

Observamos diversos desafios nesse preceito educacional, ainda há, por exemplo, uma resistência da sociedade em compreender a importância da Educação Infantil, não apenas como uma instituição que oferece cuidados, mas no desenvolvimento e formação integral das crianças.

A partir desse contexto elaboramos o seguinte problema de pesquisa: como o sistema jurídico-educacional associado as políticas educacionais tem garantido o direito e o acesso à Educação Infantil pública? Nas legislações como LDB (1996) e Constituição Federal (1988), a Educação Infantil apresenta-se como parte da Educação Básica, por isso é fundamental compreendermos quais são os mecanismos legais que amparam o direito à Educação Infantil pública e as lacunas existentes em sua oferta.

A nossa hipótese é de que no plano do Direito Constitucional, é fundamental refletirmos sobre o Direito Social à Educação Infantil e como esse direito em conjunto com os demais direitos sociais fundamentais formam os pilares que sustentam a democracia, garantindo a legitimidade da construção do Estado Democrático de

Direito e proporcionando fundamentos essenciais para o desenvolvimento social e cultural da sociedade brasileira, e que as lacunas aparentes no cumprimento do direito à Educação ainda são resquícios de disputas de poder de uma sociedade que não compreendeu a importância da valorização da primeira infância.

O artigo foi dividido em três partes, a primeira com um apanhado histórico, apresentando os principais passos e conquistas do direito à educação, em seguida, apresentamos as bases legais brasileiras que amparam o direito à Educação Infantil com enfoque na Constituição Federal (1998), o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996). E na última seção abordamos a educação como direito fundamental e justiça social e por fim, apresentamos nossas conclusões.

2 O direito à educação: uma construção histórica

O direito surgiu e se desenvolveu para que a sociedade alcançasse seus objetivos, como a manutenção da paz, da ordem, da segurança e do bem-estar comum; podemos afirmar que o direito é a forma encontrada para tornar possível a convivência e o progresso social. Corroborando, Oliveira (1997, p. 377) ressalta que o direito “[...] é direcionado de acordo com os interesses impostos pela sociedade. Tal fato torna-o dinâmico, exigindo que ele, à cada época, acompanhe os anseios e interesses da sociedade para qual foi criado”.

Assim, a natureza essencial do direito é a norma primária que institui melhorias às condições sociais, ao propor e estabelecer regras justas e equitativas de condutas sociais. Logo, o direito concede identidade e subjetividade aos cidadãos e cidadãs, moldando o mundo social e material o que constitui de maneira explícita o regramento e as práticas das instituições (EWICK, 2004). Portanto, compreendemos que o direito é uma criação humana, ou seja, a vontade da sociedade em autorregular-se, ação que manifesta o sistema como controle social a fim de organizar a convivência.

Salientamos que, o processo de controle social via sistema jurídico-legal detém, também, o poder político em suas mãos controlando a organização social já que impõe a sua vontade. Isso é verificável, principalmente, nos processos legislativos, como manifesta Monreal (1988, p. 49):

[...] outro aspecto que se deve levar em conta é que a *lei*, a que se torna como uma concreção da vontade geral de um povo que, fazendo uso de seu poder soberano, *impõe*, por meio de seus representantes, *as regras da vida social que devem imperar em uma sociedade, geralmente que se limita a expressar os interesses e aspirações do grupo social que, de fato, exerce o domínio sobre ela* (grifos do autor).

Dessa maneira, compreendemos que os detentores do poder político, valem-se do papel do Estado, como uma instituição política, que desenvolve seus interesses e manifesta seu poder de controle social. Compreendemos que o Estado tem papel fundamental para os detentores do poder político exercerem sua dominação sobre a sociedade; isso porque, o direito ao ser manifestado pela vontade estatal legislativa – ou seja, as leis elaboradas pelos parlamentares – é utilizado para colocar em prática um sistema de controle social, seja como forma de beneficiar os/as cidadãos/as, ou, como forma de penalização. E quando falamos da educação escolar formal, podemos caracterizá-la como um direito individual a ser assegurado pelo Estado, já que é considerada de interesse público e recente na história. Dessa maneira, o direito a educação demonstra “[...] disposição jurídica subjetiva, individual, difusa e coletiva, fundamental e universal, e um dever jurídico subjetivo, igualmente individual, difuso, coletivo, fundamental e universal” (RANIERI, 2013, p. 56). Portanto,

[...] O direito à educação faz-se um direito de todos, porque a educação já não é um processo de especialização de alguns para certas funções na sociedade, mas a formação de cada um e de todos para a sua contribuição à sociedade integrada e nacional, que se está constituindo como modificação do trabalho e do tipo de relações humanas (TEIXEIRA, 1996, p. 60).

Discorremos que a educação é um direito inalienável de todos os seres humanos, devendo ser ofertada a toda e qualquer pessoa, independente de cor, raça ou credo. Nessa perspectiva, após o fim da II Guerra Mundial (1939-1945) surge a Organização das Nações Unidas (ONU, 1945), com o intuito de promover a paz, a cooperação e o desenvolvimento mundial pós-guerra. Essa ação é resultado das violações dos direitos humanos ocorrido no conflito militar global, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948) reconhece a dignidade da pessoa humana e seus direitos inalienáveis – liberdade, justiça e paz.

Considerando que o desconhecimento e o desprezo dos direitos do Homem conduziram a atos de barbárie que revoltam a consciência da humanidade e que o advento de um mundo em que todos os seres humanos sejam livres para falar e crer, libertos do terror e da miséria, foi proclamado com a mais alta inspiração do Homem. Considerando que é essencial a proteção dos direitos do Homem através de um regime de direito, para que o Homem não seja compelido, em supremo recurso, à revolta contra a tirania e a opressão. Considerando que, na Carta, os povos das Nações Unidas proclamam, de novo, a sua fé nos direitos fundamentais do Homem, na dignidade e no valor da pessoa humana, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres e se declaram resolvidos a favorecer o progresso social [...] (ONU, 1948)^{††}

É importante ressaltar que o direito dos cidadãos nasce das necessidades do homem na convivência com a sociedade, dessa forma nascem prerrogativas próprias em que os atores passam a gozar de algo que lhes pertence.

A proposta das Nações Unidas promoveu mudanças globais no campo econômico, político e social. Defronte as violações dos direitos humanos, a ONU, apresentou a Carta (1948) estabelecendo objetivos para uma nova ordem internacional ancorada no desenvolvimento de relações amigáveis entre as nações, acima de tudo, na melhoria do respeito aos direitos humanos. Como forma de preservar os direitos humanos, a educação escolar tornou-se preceito fundamental para garantir os direitos humanos e formar cidadãos e reinseri-los no mundo profissional e nos espaços sociais.

1. Todo ser humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, está baseada no mérito.
2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos do ser humano 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).

Observamos no art. 26 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) os elementos ideais que visam orientar a educação dos países signatários. O primeiro que enfatizamos, diz respeito a educação gratuita aliada ao ensino elementar

^{††} ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por> . Acesso: 03 fev. 2021.

fundamental, sendo ele obrigatório. O segundo afirma que a educação se objetiva ao crescimento íntegro da personalidade humana favorecendo a compreensão, a tolerância e a amizade entre as nações para manutenção da paz. E, por fim, o terceiro apresenta que pertence aos pais a escolha do gênero de educação. Segundo Bobbio (1992, p. 79-80)

[...] a existência de um direito, seja em sentido forte ou fraco, implica sempre a existência de um sistema normativo, onde por 'existência' deve entender-se tanto o mero fator exterior de um direito histórico ou vigente quanto o reconhecimento de um conjunto de normas como guia da própria ação. A figura do direito tem como correlato a figura da obrigação.

Com o pós-guerra, os países em parceria com as Nações Unidas arquitetam uma agenda com o objetivo de estabelecer e garantir acesso à educação para todos os cidadãos. Nesse ínterim, documentos de caráter internacional são assinados pelos países signatários, e a educação e a proteção à infância aparecem como eixo das ações de redução da pobreza.

Assim, a educação foi estabelecida como um elemento essencial para a ascensão dos direitos humanos e principalmente reconhecida como um direito. Portanto, os documentos que se ocupam dessa questão são *Convenção Relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino (1960)*, *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966)*, *Convenção sobre os Direitos da Criança (1989)*, *Conferência Mundial de Educação para Todos (1990)* e a *Conferência Geral da Unesco (1996)*.

A realização das orientações internacionais propostas aos países signatários entra em conflito com as adversas condições sociais de países considerados em desenvolvimento, como o Brasil, principalmente no que tange ao funcionamento da sociedade política-civil em face aos estatutos de garantia de igualdade política (CURY, 2002). Outro fator que pugna a educação como um direito inalienável nos países pobres é a desigualdade social, pois implementar um conjunto de disposições legais de igualdade política em países com essas características remonta a contradições históricas e sociais.

Portanto, os direitos sociais surgem na sociedade como uma tentativa de resolver as profundas crises sociais advindas do pós-guerra, sendo fundados no princípio de direitos humanos os direitos sociais são alçados, a partir desse contexto, à categoria jurídica concretizadora dos postulados da justiça social (CUNHA, 2014).

As orientações internacionais além de reconhecer a educação como um direito humano, propugnam e elevam a educação à condição capaz de tornar humano os seres humanos. Isto demonstra que a educação não pode ser apenas apreciada como um direito da pessoa, mas fundamentalmente, seu elemento constitutivo.

Compreender o direito à educação como intimamente ligado a evolução dos direitos humanos advém das conferências, documentos e orientações internacionais que realçam a importância da educação como um direito humano a ser efetivada na educação formal, pois é considerada elemento fundamental na promoção das relações sociais entre as comunidades e instrumento para fomentar a paz e o respeito entre as nações. O contexto de afirmação da educação como um direito social e humano data do século XX, sendo nesse período que se tem o reconhecimento dos direitos que deveriam ser garantidos a cada ser humano, fundamentados em Marshall (1967) a sociedade passa a defender a educação enquanto “[...] um direito social proeminente, como um pressuposto para o exercício adequado dos demais direitos sociais, políticos e civis” (MACHADO; OLIVEIRA, 2001, p. 50).

Ainda de acordo com os autores, a educação “[...] além de ser um direito social, a educação é um pré-requisito para usufruir-se dos demais direitos civis, políticos e sociais emergindo como um componente básico dos Direitos do Homem” (MACHADO; OLIVEIRA, 2001, p. 57). Ressaltamos que, os acordos firmados internacionalmente no que tange a garantia do direito à educação, representa importante avanço no processo de reafirmação dos direitos da pessoa humana e, “[...] não podemos esquecer que, no Brasil, a educação tem a marca histórica da exclusão, consubstanciada pela enorme desigualdade social que grassa no país, desde a colonização até os dias atuais” (DIAS, 2015, p. 443).

Frisamos que as transformações advindas do capital internacional aprofundam o cenário de desigualdade social e pobreza, fator que produz uma complexa rede de relações sociais e políticas. Tendo em vista que a concentração de riqueza nas mãos de poucos e os ajustes estruturais advindos do sistema capitalista trazem consequências de exclusão dos direitos básicos de sobrevivência, emprego, saúde e educação (FRIGOTTO, 1996).

Outra consequência dessa nova faceta do processo de acumulação do capital foi o enfraquecimento do poder do Estado enquanto regulador social. Assiste-se, cada vez mais, a um crescente processo de desresponsabilização do Estado para com o provimento das

condições estruturais de garantia dos direitos sociais do homem, mediante processos de desregulamentação e de flexibilização. Tais efeitos tem imprimido à maioria da população a condição de ser relegada a um contingente dos sem-direitos, comprometendo, dessa forma, a justiça social e a paz (DIAS, 2015, p. 443-444).

Todavia, na História é evidente a permanente exclusão e negação de direitos sociais básicos do homem, por isso cresce a atuação de movimentos internacionais e nacionais que visam garantir direitos civis, políticos, econômicos, sociais e ambientais. À medida que assistimos o recrudescimento do papel do Estado na retirada de direitos sociais, precisamos reconhecer e ampliar socialmente os direitos humanos, principalmente, o direito à educação.

Logo, na concretização da educação como um direito inalienável de homens, mulheres e crianças reside a dimensão de luta; em que há necessidade de legitimar posicionamentos mais democráticos e de justiça social, isso porque “[...] todo avanço da educação escolar além do ensino primário foi fruto de lutas conduzidas por uma concepção democrática da sociedade em que se postula ou a igualdade de oportunidades ou mesmo a igualdade de condições sociais” (CURY, 2002, p. 247).

Concordamos com Bobbio (1992) ao ressaltar que a inscrição da educação escolar como direito à instrução não advém da gênese da sociedade civil, mas somente uma sociedade evoluída economicamente e socialmente é capaz de expressar a educação (instrução) como parte da liberdade do Homem. Mesmo que o direito à educação não seja contemplado nos direitos naturais, ele só será efetivado por meio da aceitação, da luta ou da recusa. Por isso, a educação escolar como um direito de cada cidadão se inscreve na perspectiva mais ampla dos direitos civis (CURY, 2002).

O direito à educação é uma construção histórica, sendo concebido no berço da sociedade moderna lentamente, portanto, “[...] não é cabível que alguém não possa herdá-lo. Ao oferecer a educação escolar [...] gratuita, o próprio Estado assegura uma condição universal para o próprio usufruto dos direitos civis” (CURY, 2002, p. 249).

Em países como o Brasil, as declarações internacionais e a garantia do direito à educação são fundamentais, principalmente porque a nossa sociedade está em bases profundamente de caráter escravocrata-elitista que tradicionalmente disponibiliza a educação apenas às camadas mais privilegiadas, é essencial assegurar legalmente a educação como um direito.

Em suma, “[...] a educação como um direito e sua efetivação em práticas sociais se convertem em instrumento de redução das desigualdades e das discriminações e possibilitam uma aproximação pacífica entre os povos de todo mundo” (CURY, 2002, p. 261). A educação escolar como um direito universal e subjetivo é um direito dos cidadãos e de um Estado verdadeiramente republicano, que garante a liberdade, a igualdade e a justiça social para todos.

3 A legislação para Educação Infantil no Brasil

Historicamente a Educação formal de crianças brasileiras de zero a cinco anos de idade não tinham o direito a educação infantil garantidos na legislação. O percurso até essa conquista se materializar envolve uma história de lutas e reivindicações, por parte dos movimentos socialmente organizados que se debruçaram sobre esta causa culminando em leis.

Kuhlmann (1998) ressalta que os movimentos populares e feministas foram os principais responsáveis pela concretização da Educação Infantil ser caracterizada legalmente como educação formal e não mais como um espaço assistencialista. Isso se deve a representatividade de mulheres no mercado de trabalho, principalmente, a partir dos anos de 1960, fato que culminou na legitimação de instituições de Educação Infantil, como local para o desenvolvimento e aprendizagem de crianças pequenas no Brasil.

No entanto, enfatizamos que até a década de 1980 a Educação Infantil não era assegurada nas legislações brasileiras. O atendimento educacional para a infância foi um modelo totalmente distinto do que temos atualmente, os espaços que acolhiam os pequenos eram assistenciais e voltados para a camada mais pobre da população e outro espaço com vertentes educacionais 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)

Salientamos que as creches que atendiam os filhos da classe trabalhadora desse período voltavam-se para o cuidado físico, a saúde, a alimentação, a formação de hábitos de higiene e a adequação de comportamentos sociais. Já os jardins de infância que atendiam os filhos da classe dominante tinham inspiração froebeliana, direcionavam ações para o desenvolvimento físico, social, afetivo e cognitivo (NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011).

Na década de 1970, o movimento feminista brasileiro lutava pelo direito à creche para que mulheres de todas as idades com filhos pequenos pudessem trabalhar e estudar. Nesse período 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). O cenário da década de 1980 foi marcado pela necessidade de garantir o direito das crianças à educação promovido por agências internacionais que orientavam que países como o Brasil atendessem em âmbito educacional crianças pequenas.

Rosemberg (2003) aborda que na segunda metade da década de 1980 com a pressão popular pelo fim da ditadura civil-militar e pela elaboração de uma nova Constituição Federal de caráter democrático, a educação para crianças pequenas ganha espaço para os debates das políticas educacionais para a Educação Infantil. Movimentos populares e feministas como *Movimento de Luta por Creche* elaborou a proposta enviada a constituinte para que fosse reconhecido a Educação Infantil como um direito universal à crianças de 0 a 6 anos e um direitos dos trabalhadores – homens e mulheres – a terem acesso para seus filhos a creches e pré-escolas.

A visibilidade do movimento em prol de creches e pré-escolas ganhou destaque nos meios de comunicação, congressos, assembleias e debates nacionais, tais ações promoveram um clima de participação social, interesse e pressão política para que esse direito fosse garantido às crianças brasileiras (NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011). As mobilizações conseguiram produzir um abaixo assinado com 1,2 milhão de assinaturas dos mais diversos seguimentos da sociedade civil, o objetivo era que fosse incluído na Constituição Federal Brasileira os direitos da criança à educação; as correlações de forças estabelecidas nesse momento buscavam garantir que as crianças fossem reconhecidas como sujeitos de direitos e que o processo formativo visasse a cidadania.

Se até os anos de 1988, as crianças pequenas eram invisíveis à legislação educacional brasileira, é com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que elas ganham espaços de proteção e de sujeitos de direitos.

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)

A CF de 1988 evidencia que a criança terá absoluta prioridade no asseguramento de seus direitos, principalmente a educação. A Constituição de 1988 também garante o direito à educação, a proteção à maternidade e à infância (art. 6º, CF/1988) e traz sobre o direito dos trabalhadores urbanos e rurais sobre “[...] assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas” (BRASIL, 1988). Ao definir, o direito à educação para crianças de 0 a 5 anos de idade como dever do Estado, a Carta Magna criou uma obrigação para o sistema educacional brasileiro que será definido na lei complementar para a educação. Enfatizamos que reconhecer o “[...] 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).

Outro artigo que merece destaque é o art. 208 que se refere a importância do Estado oferecer “[...] 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).

Por sua vez, o Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei n.º 8069/1990 ratifica as disposições evidenciadas na Constituição Federal de 1988 e visa atender ao acordo internacional firmado entre Brasil e Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef/ONU, 1989) por meio da Convenção dos Direitos da Criança (1989), que resultou no Decreto n.º 99.710, de 21 de novembro de 1990. O ECA (1990) é uma lei que confere proteção integral à criança e ao adolescente, efetivando a criança e o adolescente como sujeitos 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).

Assim, o ECA (1990) promove a regulamentação do direito constitucional à educação da infância e adolescência. No que tange a Educação Infantil, o art. 54, inciso IV ressalta que é dever do Estado assegurar às crianças de zero a cinco anos^{##} de idade atendimento em creches e pré-escolas (BRASIL, 1990).

Entretanto, mesmo com todos os avanços e conquistas direcionados à Educação Infantil, a Política Nacional de Educação Infantil foi formulada apenas em 1994, o documento traçou diretrizes pedagógicas e de recursos humanos a fim de: a) expandir a oferta de vagas para crianças de zero a seis anos de idade, visando b) fortalecer as instâncias que visam garantir o direito a Educação Infantil e c) promover a melhoria do atendimento em creches e pré-escolas (BITTAR; SILVA; MOTTA, 2003).

Em 1996, com a promulgação da lei complementar à CF de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional reconhece em seus arts. 29 e 30 a Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica e que deveria ser ofertada em creches para crianças até três anos de idade e pré-escolas para crianças de quatro e cinco anos de idade. Embora as legislações educacionais garantam o direito à educação infantil, cuja oferta é um dever do poder público, especificamente, dos municípios, a Educação Infantil não é obrigatória.

A LDB 1996, em seu art. 29, ressalta que a Educação Infantil tem por finalidade “[...] o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade em seus aspectos físicos, psicológicos, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade” (BRASIL, 1996). Assim, a Educação Infantil passa a ser ofertada em espaços de educação formação com propostas pedagógicas, em que no regime de colaboração cabe à União coordenar a Política Nacional de Educação e ao município realizar a organização e a manutenção de creches e pré-escolas.

Com vistas a dar tônica a qualidade de atendimento e a proposta pedagógica da Educação Infantil, o Ministério da Educação (MEC) – e não mais a unidade de

^{##} Redação modificada pela Lei n.º 13.306/2016.

Assistência Social como secularmente era submetida – lança os Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (RCNEI) que definem o conceito de criança no âmbito educacional. Segundo os RCNEI “[...] a criança como todo ser humano, é um sujeito social e histórico e faz parte de uma organização familiar que está inserida em uma sociedade, com uma determinada cultura, em um determinado momento histórico, profundamente marcada pelo meio social em que se desenvolve” (BRASIL, 1998, p. 20, v. 1).

Nessa conjuntura, as crianças brasileiras passam a ser vistas dentro de sua singularidade e ao estabelecer orientações para o currículo nacional, acaba homologando princípios filosóficos e de atendimento pedagógico à criança. Os RCNEI (1998) explicitam que a organização do atendimento das crianças e que as pré-escolas têm a responsabilidade de iniciar o processo de alfabetização da criança. Mas, somente no ano de 2005 que o MEC estabelece uma nova Política Nacional de Educação Infantil (PNEI), delimitando diretrizes, objetivos, metas e estratégias para essa etapa da educação básica. Dentre elas, podemos destacar que “[...] a Educação Infantil deve pautar-se pela indissociabilidade entre o cuidado e a educação” (BRASIL, 2005, p. 17), além de assegurar a qualidade no atendimento em instituições de Educação Infantil. O PNEI (2005) foi um grande avanço para a Educação Infantil, sem negar que a elaboração de leis e normativas são demarcados de forças em disputa que se inscrevem nos documentos como ações mais democráticas na educação.

Assim, compreendemos que o ordenamento legal voltado para a Educação Infantil, no contexto brasileiro, foi formulado em meio a disputas políticas, econômicas e sociais, constituindo-se como um direito fundamental de cidadania e justiça social para crianças.

4 Educação Infantil: direito fundamental e justiça social

A Educação Infantil como fenômeno social, deve ser defendida como direito, pois é resultado de lutas históricas da classe trabalhadora e envolve contradições na garantia legal e na materialização de direitos. Vislumbrar que a Educação Infantil visa apenas a formação para a participação na ordem existente da superestrutura jurídica demonstra um esvaziamento das disputas e das contradições históricas entre as classes sociais sobrelevando o pensamento social dominante.

As discussões a respeito da Educação Infantil como um direito fundamental de justiça social nos remetem a perspectiva teórica proposta por Marshall (1967, p. 69-70):

[...] o elemento civil que é composto pelos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. Os tribunais de justiça são as instituições que estão mais intimamente associada aos direitos civis, pois tem caráter democrático e universal, originado no *status* de liberdade. O elemento civil que é entendido como direito de participar no exercício do poder político, como membro de um organismo revestido da austeridade política ou um eleitor dos membros de tal organismo. [...] o *status* de liberdade recebe o *status* de cidadania e o direito ao voto se insere nesse momento, já que é monopólio dos proprietários. O elemento social refere-se a tudo que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança aos direitos de participar por completo da herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. as instituições ligadas são o sistema educacional e os serviços sociais. No entrelaçamento com os direitos políticos formam-se direitos sociais [...] em que a fonte original é a participação nas comunidades locais e associações funcionais, além da *Poor Law (Lei dos Pobres)*.

O conceito de *status* proposto por Marshall (1967) refere-se a participação dos indivíduos na sociedade. Ao analisarmos esse processo de cidadania pelos pressupostos marshallianos podemos considerar esse conceito como *status* de igualdade a todos os indivíduos de uma sociedade dividida em classes (ABREU, 2008). No entanto, na sociedade moderna capitalista o conceito de *status* é interpretado como a posição em que cada indivíduo ocupa na sociedade; logo os direitos sociais, como a Educação Infantil pública, para serem materializados por meio de políticas sociais precisam de intencionalidade e ação, mas numa sociedade capitalista e individualista há um abismo entre a vontade e o agir.

No cenário capitalista do fim do século XX e início do XXI, as transformações técnico-científicas advindos do cenário neoliberal com política de corte de gastos, reformas fiscais e precarização das relações de trabalho acarretaram mutações nas políticas sociais, dentre elas, nas políticas de educação.

O marco legal na mudança de concepção de infância e seus direitos, ocorre com a história da política recente marcada pela promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a lei soberana brasileira conferiu a infância o

estatuto de sujeitos de direitos. Na Carta Magna trata que a infância tem direito a educação, ao afirmar que:

[...] são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e a infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988).

O artigo supracitado reconhece a educação como um direito social de todas as crianças, em que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurando absoluta prioridade no direito à vida, a educação ao lazer e a cultura, protegendo a criança integralmente de toda negligência, discriminação, situações vexatórias, violência, crueldade e opressão.

No que tange, a Constituição Federal de 1988 foi a primeira a tornar os direitos sociais com caráter democrático, no texto constitucional os direitos sociais são assegurados no preâmbulo, em que menciona de forma explícita que o Estado deve assegurar o exercício dos direitos fundamentais e sociais. A Carta Magna elenca os direitos sociais de cada brasileiro em seu art. 6º “[...] são direitos sociais a **educação**, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988). Como forma de reafirmar esses princípios constitucionais temos a lei ordinária, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) - Lei n.º 8069/1990 proclamando os direitos da criança e apresentando mecanismos de viabilização desses direitos. Tendo em vista que o Direito à Educação é constitucionalmente resguardado a todos e essencial concretizá-lo. Analisamos que a educação é o direito social mais reforçado em relação a proteção social (DUARTE, 2003), por isso um direito fundamentalmente outorgado a todos os cidadãos/as em idade escolar (CURY, 2008).

O ECA ao incorporar a doutrina de proteção integral a criança, enfatizando que são sujeitos de direitos, prioritários e cidadãos, assume que a criança goza de direitos fundamentais inerentes à pessoa humana. Para Fullgraf (2001) ainda que a CF de 1988 e o ECA 1990 trate dos direitos fundamentais da infância é fundamental fazer a crítica, tendo em vista que o gozo dos direitos como algo inerente a pessoa humana é um preceito defendido pela lógica liberal “[...] em que o discurso da liberdade e da igualdade se impõe como produto espontâneo da civilização” (ARCE, 2001, p. 253).

Ao analisarmos o ECA a partir do art. 227 da Constituição Federal de 1988 encontramos conceitos e parâmetros idênticos a concepção neoliberal de garantia de direitos, isso revela que “[...] as posições ideológicas com relação à educação quando prevalece no texto legal a inversão de papéis sintonizados com o discurso liberal” (FULLGRAF, 2001, p. 40).

A legislação brasileira que garante proteção integral a criança difundindo o direito à educação infantil e seu pleno desenvolvimento enquanto pessoa, preparando-a para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, demonstra que a lógica educacional propalada pelo campo legal é o caminho e a garantia para a criança acessar o mundo do trabalho, ou seja, premissas advindas da lógica capitalista. Consideramos, que a posição ideológica encontrada na CF de 1988, na LDB de 1996 e no ECA de 1990 remota a lógica da teoria do capital humano, em que quanto mais se investir em educação infantil para as crianças pobres, mais chances elas terão de ascender socialmente e romper com a condição social que vivem. Para Frigotto (1984, p. 19) a teoria do capital humano “[...] postula uma ligação linear entre desenvolvimento e superação da desigualdade social, mediante, a qualificação, porque levaria a uma produtividade crescente”.

A defesa da educação infantil como promotora da cidade e formadora para o ingresso no mundo do trabalho, acaba desconsiderando as mutações no mundo do trabalho além de naturalizar o ingresso precoce desses sujeitos num espaço de intensa precarização, subemprego e servidão.

Segundo o ECA 1990 em seu art. 54 fica explícito que é dever do Estado assegurar à todas as crianças “[...] atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade” (BRASIL, 1990). Vislumbramos que o artigo citado propõe mudanças na política educacional para a primeira infância, estabelecendo como dever do Estado de assegurar instituições às crianças em idade escolar. No entanto, esse é um desafio e uma contradição para a garantia aos direitos da primeira infância, tendo em vista que a universalização para crianças de 0 a 5 anos não contempla a toda população infantil nessa faixa etária.

Segundo dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o Censo Escolar de 2019 aponta um aumento no número de crianças de zero a cinco anos matriculadas em creches e pré-escolas. Os dados apontam que chegou a quase nove milhões (8.972.778) em 2018. O Censo Escolar

2019, registra o crescimento de matrículas em creches atingindo 167.800 matrículas em 2018, um aumento de 4,7% em relação a 2015.

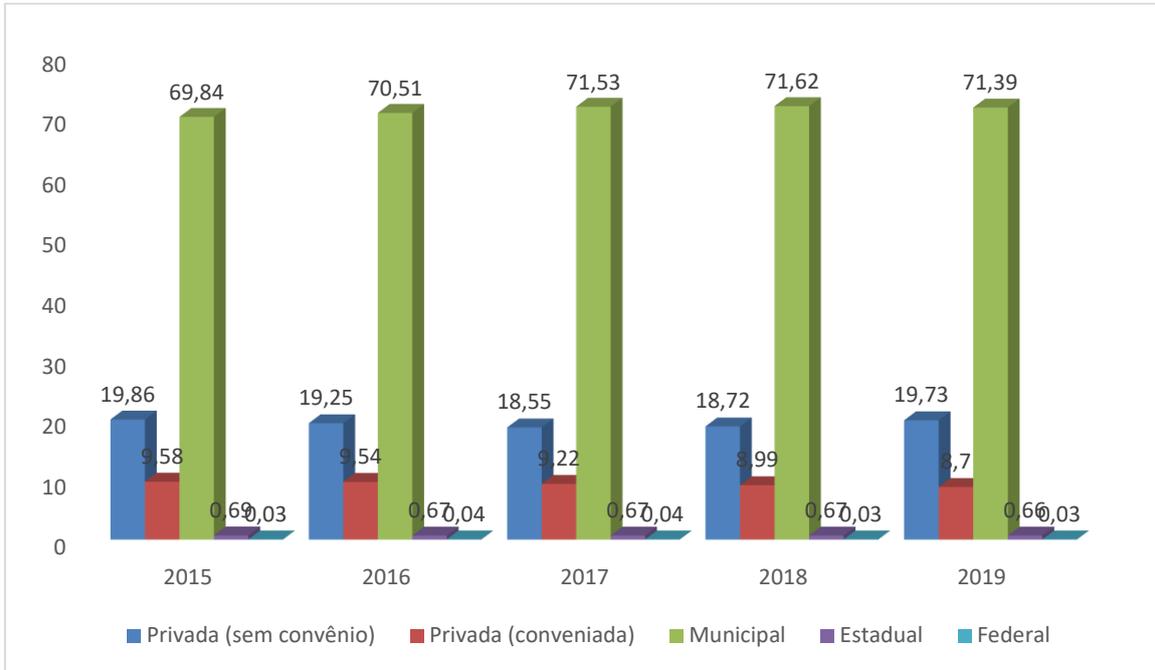
Gráfico 1 – Evolução do número de matrículas na Educação Infantil, segundo etapas de ensino – Brasil – 2015 a 2019.



Fonte: Elaborado por INEP, Censo Escolar 2019.

O gráfico 1, demonstra que a rede municipal concentra o maior número de matrículas na Educação Infantil, com 71,4%. Em seguida, a rede privada compreende 27,7% do total de matrículas, desse quantitativo 29,4% das matrículas pertencem a instituições particulares, comunitárias, confessionais, filantrópicas e conveniadas ao Poder Público (INEP, 2019).

Gráfico 2 – Percentual de matrículas na Educação Infantil segundo dependência administrativa (rede privada separada em conveniada e não conveniada com a rede pública) Brasil – 2015 a 2019



Fonte: Elaborado por INEP, Censo Escolar 2019.

De acordo com o documento contínuo elaborado por Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad, 2019), apesar do avanço no número de matrículas o índice apresentado pelo Pnad ainda está distante do cumprimento da meta estabelecida pelo Plano Nacional de Educação – PNE (BRASIL,2014). Segundo o documento do PNE, o objetivo final é de que ao menos 50% dos alunos de 0 a 3 anos estejam matriculados em creches, ou seja, em 4 anos o índice deveria subir 14 pontos percentuais.

Compreendemos que um dos obstáculos para o cumprimento da meta é o baixo investimento pelo Poder Público municipal em infraestrutura e concurso público para a contratação de professores para a rede de ensino, além do congelamento do investimento em educação por 20 anos pela Emenda Constitucional n.º 95/2016. O teto de gastos imposto pelo governo federal tem grande impacto na vida de crianças, a política de austeridade econômica enfraquece o pacto social ao limitar os investimentos em educação, ação que fragiliza a rede de proteção à infância.

A consagração da Educação Infantil pela Constituição Cidadã acaba sendo sucateada com a aprovação da EC n.º 95/2016, as discussões sobre esse tema perpassam por uma sociedade mais justa, igualitária e democrática. As mutações no campo legal educacional demonstram uma ruptura com o campo de justiça social e homologa a omissão por parte do Estado na garantia de proteção integral a criança em idade pré-escolar.

Por fim, não basta o proclamar da educação como direito de todos, mas deve-se desfrutá-lo efetivamente, ou seja, não se pode apenas fundamentar os direitos humanos, mas é necessário que eles sejam protegidos e principalmente cumpridos.

5 Conclusão

Esse estudo discutiu quais os desafios e as contradições nos parâmetros jurídico-educacionais que ordenam as diretrizes do direito à educação infantil pública, baseando-se em documentos internacionais e nacionais, com amparo histórico da garantia da educação não apenas como direito humano, mas também como direito fundamental a todos os indivíduos.

Ao explicitar a educação como um direito humano fundamental com base na Declaração dos Direitos Humanos (1948) entende-se que o direito a educação ratifica um alento universal e fundamental, logo podemos compreender que o direito atribui identidade a todos os cidadãos. A educação escolar infantil é, portanto, um direito que garante a liberdade, igualdade e justiça social para todos.

Entretanto, a trajetória da inclusão das crianças brasileira de zero a cinco anos na educação formal amparados pelos documentos legais como a Constituição Federal (1998), o Estatuto da Criança e do adolescente (1990) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1996) abarca uma história de lutas e reivindicações por parte de alguns movimentos sociais.

Ao abordamos sobre direitos, compreendemos que os direitos humanos são referentes a valores da dignidade humana, previstos na declaração da ONU e os direitos fundamentais, são previstos na Constituição Federal de 1998, ambos aludem que os procedimentos educacionais devem colaborar não apenas com a adequação do homem no mundo, como também devem possibilitar meios de indagações visando mudanças no mundo.

Assimilamos, assim que o ordenamento legal da Educação Infantil no Brasil, se deu por meio de certames políticos, econômicos e sociais, instaurando-se como direito fundamental da cidadania e justiça social à infância. Todavia, ainda que as legislações asseverem o direito à educação infantil, sendo dever de oferta do poder público, a Educação Infantil não é obrigatória.

Como se vê, no Brasil os Poderes Públicos seriam capazes de gerar mais pela educação, promovendo-a, priorizando-a e principalmente, dispondo-a a todos. A educação como um direito assegurado necessita ser considerada essencial a evolução do ser humano demandando o acesso integral e contínuo a todos os níveis de educação, incluindo a Educação Infantil, para que haja o preparo para a cidadania.

THE RIGHT TO PUBLIC CHILDHOOD EDUCATION: CHALLENGES AND CONTRADICTIONS

ABSTRACT

The presented study has the general objective of identifying challenges and contradictions in the legal-educational parameters that aim to define the principles and guidelines of the right to Public Early Childhood education. This exploratory research based on bibliographic spams of international documents show that education is a fundamental human right. It is characterized by portraying Early Childhood Education in Brazilian legislation and presents an analysis the right to Early Childhood Education as a fundamental right of social justice. Focuses on the object of study on the right to public education for children.

Key words: Education. Public Education, Early Childhood Education.

Referências

ABREU, H. **Para além dos direitos: cidadania e hegemonia no mundo moderno**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2008.

ARCE, A. **Compre o kit neoliberal para a educação infantil e ganhe grátis os dez passos para se tornar um professor reflexivo**. Educação e Sociedade, v. 22, n. 74, 2001.

BITTAR, M.; Silva, J. P. de O.; MOTTA, M. C. A. In: RUSSEFF, I.; BITTAR, M. (Orgs.) (2003). **Educação Infantil: política, formação e prática docente**. Campo Grande, Plano.

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

BRASIL. Lei n. 8.069/90 de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre a proteção integral à criança e do adolescente.

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

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Política Nacional de Educação infantil**: pelo direito das crianças de zero a seis anos à Educação. MEC, 2005.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. **Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil**. Brasília, MEC, 1998.

Bobbio, Noberto. **A era dos direitos**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992. 96 p.

CURY, C. R. J. A educação básica como direito. **Cadernos de Pesquisa**, Minas Gerais, v. 38, n. 134, p. 293-303, maio/ago. 2008.

CURY, C. R. J. **A educação infantil como direito**. In: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO. Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil. Brasília: MEC/SEF/COEDI, 1998. v. 2.

CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito a diferença. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 116, p. 245-262, jun, 2002.

DIAS, Adelaide Alves. Da educação como direito humano aos direitos humanos como princípio educativo. IN: Educação em direitos humanos fundamentos teóricos-metodológicos. 2015. p. 441-456.

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.

DUARTE, C. S. **O direito público subjetivo ao ensino fundamental na Constituição Federal Brasileira de 1988**. 2003. 328 p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

EWICK, Patrícia. **Consciousness and Ideology**. IN: Austin Sarat, The Blackwell ompassion to Law and Socuety. London: Blackwell Publishing, 80-90

FRIGOTTO, G. **A produtividade da escola improdutiva: um reexame das relações entre educação e estrutura econômico-social e capitalista**. 2. ed. São Paulo: Cortes, 1984.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1996.

FÜLLGRAF, J. B. G. **A infância de papel e o papel da infância**. Florianópolis, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira, 2019.

KRAMER, S. (coord) (2005). **Com a pré-escola nas mãos: uma alternativa curricular para a educação infantil.** São Paulo, Atica.

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.

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.

KUHLMANN JR., M. **Infância e educação infantil: uma abordagem histórica.** Porto Alegre, Mediação, 1998.

MACHADO, Lourdes Marcelino e OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Direito à educação e legislação de ensino.** In: WITTMANN, Lauro Carlos; GRACINDO, Regina Vinhaes (org.) O estado da arte em política e gestão de educação no Brasil – 1991-1997. Brasília: ANPAE e Campinas: Autores Associados, 2001.

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

MONREAL, E. N. **O direito como obstáculo à transformação social.** Porto Alegre: S. A. Fabris, 1988.

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.

OLIVEIRA, R. P. **Educação e cidadania: o Direito à educação na Constituição de 1998 da República Federativa do Brasil.** Tese (Doutorado) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995, 179p.

ONU, **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por> . Acesso: 03 fev. 2021

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

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

TEIXEIRA, Anísio. **Educação não é privilégio.** Rio de Janeiro: José Olympio Editor, 1996.