# ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL: DESAFIOS À POLÍTICA MUNICIPAL E A EXIGIBILIDADE DE SEU DIREITO

Rafaela Reis Azevedo de Oliveira – UFJF/ Brasil/
rafareis2001@yahoo.com.br
Beatriz de Basto Teixeira – UFJF/Brasil/
beatriz.teixeira@ufjf.edu.br

O trabalho, que analisa os desafios postos aos municípios brasileiros para o atendimento ao direito ao acesso à Educação Infantil expresso na legislação educacional e os mecanismos jurídicos que se prestam à garantia desse direito, baseia-se em dissertação de mestrado e em tese de doutorado em desenvolvimento na Universidade Federal de Juiz de Fora. Sua relevância advém das mudanças ocorridas na legislação educacional brasileira desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 e, recentemente, da Lei nº 12.796 de 04 de abril de 2013, que veio alterar a LDB (Lei nº 9.394/96) no que compete à obrigatoriedade da matrícula de crianças de 04 e 05 anos pelos pais.

**Palavras-chave**: Educação Infantil; Direito à Educação; Judicialização da Educação.

## INTRODUÇÃO

Anteriormente à promulgação da Carta Constitucional Brasileira de 1988, as crianças menores de sete anos, fora da faixa etária de atendimento da educação compulsória, eram atendidas em creches, escolas maternais ou jardins de infância. Contudo, estavam destinadas ao atendimento em caráter assistencial e não educacional. Essa afirmação ganha concretude ao olhar para as constituições anteriores, bem como para a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1961. É possível identificar, por meio dessas Leis, que o atendimento a essas crianças esteve relegado a instituições de Assistência, como a Legião Brasileira de Assistência (LBA), tendo sido ainda incentivado pelo Estado que fosse feito pelas empresas que possuíssem mães com crianças menores de sete anos em seu quadro de funcionários[1].

[1] Para este contexto, ver: VIEIRA, 2007; KRAMER, 1988; CAMPOS et al, 1993.

O atendimento dado a essas crianças nesse período é compreendido como de caráter compensatório, na medida em que visava atender àquelas de classes populares, sendo as vagas distribuídas por meio de indicadores de pobreza da família. Pretendia-se, assim, fazer com que as crianças carentes pudessem chegar ao Ensino Fundamental (EF), educação compulsória, com menores defasagens (VIEIRA, 2007).

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), a Educação Infantil (EI) passou por importantes mudanças. Definida como direito educacional (BRASIL, 1988), passou a compor o quadro da Educação Básica (EB) (BRASIL, 1996) e a receber investimentos vinculados para o seu atendimento, através do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério - Fundeb (BRASIL, 2007). Finalmente, é instituída a obrigatoriedade de sua oferta para crianças da etapa pré-escolar – 4 e 5 anos (BRASIL, 2013).

Essas modificações permitem que alguns efeitos decorrentes da ampliação do direito à educação da criança sejam alcançados, como a possiblidade de maior desenvolvimento psicossocial daquela que frequenta a EI, a ampliação da longevidade escolar e, ainda, resultados educacionais melhores nas etapas posteriores de ensino (KRAMER, 2006).

De outro ângulo, esse processo insere a EI na agenda das políticas públicas, considerando que, ao se tornar um direito, o Estado deverá garanti-lo por meio da ampliação do acesso e da qualidade no atendimento com espaços físicos e materiais adequados, além de formação específica de seus professores. Este é um grande desafio que se coloca aos municípios, tendo em vista serem eles os responsáveis prioritários pelo atendimento a essa etapa de ensino. A busca de ajuda técnica e financeira junto aos estados e à União, dentro do que se denomina regime de colaboração, previsto em Lei, é compreendida como mais um dos efeitos dessas modificações recentes na legislação educacional.

É mister destacar, ainda, que, ao tornar a EI como direito educacional e ainda a etapa pré-escolar (4 e 5 anos) como obrigatória e de direito público e subjetivo da criança, os municípios têm enfrentado o processo da Judicialização da Educação, na medida em que pais, Conselhos Tutelares e outras instituições em defesa da criança e do adolescente têm recorrido às instâncias jurídicas pela constitucionalidade desse direito.

Diante desse panorama, este trabalho se propõe a analisar desafios postos aos municípios brasileiros para o cumprimento da garantia do direito ao acesso à EI expresso na legislação educacional e os mecanismos jurídicos que se prestam à garantia de tal direito. Este estudo traz resultados de dissertação de mestrado defendida e tese de doutorado em desenvolvimento na Universidade Federal de Juiz de Fora.

Toma-se como ponto de partida uma revisão das principais mudanças ocorridas na EI na legislação brasileira, desde sua definição como direito educacional até a sua obrigatoriedade; apresentam-se, na segunda seção deste trabalho, as metas e taxas de atendimento às crianças estabelecidas pelas políticas públicas educacionais, como o Plano Nacional de Educação (PNE), bem como os municípios devem se organizar para o alcance dessas metas e, por fim, elencam-se os mecanismos jurídicos que estão sendo ou podem ser acionados para o cumprimento desse direito das crianças de 0 a 5 anos, atendidas na EI brasileira.

## 1. A legislação educacional da primeira infância: da Constituição Federal de 1988 à Lei nº 12.796 de abril de 2013

A CF/88[2] trouxe uma nova perspectiva ao atendimento feito às crianças de 0 a 5 anos de idade, na medida em que definiu a EI, oferecida tanto nas creches, como nas pré-escolas, como um direito educacional.

No capítulo III da CF/ 88, que dispõe sobre a Educação, Cultura e Desporto, no art. 208, inciso IV, estabeleceu-se que é dever do Estado a garantia de "Educação Infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade" (BRASIL, 1988). De acordo com Campos (2008), a declaração dessa etapa de ensino como um direito da criança eliminou a perspectiva compensatória, que tinha a EI como serviço de reparação à classe pobre e à mãe trabalhadora, colocando a criança na esfera do direito, com a possibilidade de obter um bem público.

Analisando o texto Constitucional, Kramer (1988, p.34) dizia que, ao mudar essa perspectiva compensatória para a educacional, tornando a EI uma possibilidade de favorecer o desenvolvimento da escola, então, de primeiro grau, de aquisição e aplicação de conhecimentos socialmente reconhecidos, além de manter atuações

[2] Texto atualizado a partir das Emendas Constitucionais (EC) nº14/96, nº 53/06 e nº 59/09.

relacionadas à assistência, segurança e alimentação dos menores, a CF/88 concebeu a criança como um ser social. Assim, a Carta reconhece que as crianças possuem classes sociais distintas e que todas, independentemente da forma como se inserem na sociedade, têm o direito ao conhecimento.

Ainda de acordo com Kramer (1988), após a promulgação da CF/88, a intenção de universalizar o acesso à EI enfrentou três argumentos contrários: o primeiro é que não havia provas empíricas de que a educação pré-escolar poderia, de fato, contribuir com o desempenho da criança no EF; o segundo argumento é que não caberia universalizar a EI sem antes universalizar o EF e, por último, não estava consolidada a importância de uma abordagem educativa com crianças que não a assistencial.

Esses argumentos se baseavam na afirmação de que não havia provas empíricas sobre os efeitos positivos da EI em etapas posteriores de aprendizagem. No entanto, Kramer (2006) identifica em seus estudos que as crianças que vivenciam a etapa pré-escolar se saem melhor nos resultados das avaliações escolares. Dessa maneira, a EI aparenta ser uma das áreas educacionais que mais tem dado retorno aos investimentos nela feitos.

Interessante trazer para este debate as atualizações que a Constituição sofreu com a Emenda Constitucional (EC) nº 59/2009. A EC coaduna com a LDB, que definiu a EI como a primeira etapa da EB, conforme será visto posteriormente, tornando-a primeira etapa da EI (4 a 5 anos – pré-escolar) como obrigatória e de direito público e subjetivo. Esse caráter de direito público subjetivo, anteriormente atribuído apenas ao EF, é relevante, na medida em que se define como

> [...] aquele pelo qual o titular de uma prerrogativa pode fazer cumprir um dever cuja efetivação apóia-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 exigi-lo quando lesado (CURY, 2007, p 575).

Desse modo, os pais ou responsáveis pelas crianças de 0 a 5 anos possuem a faculdade de reivindicar pela garantia do direito de seus filhos, quando não atendidos pelo poder público.

Cumpre observar que a CF/88, ao considerar a EI um direito, tornando-a, em parte, obrigatória, a partir da EC mencionada anteriormente, também reafirmou a importância de que os municípios, responsáveis prioritários pelo atendimento dessa etapa, recebessem apoio técnico e financeiro dos estados e a da União, estabelecendo, desse modo, o regime de colaboração entre os entes federados.

A discussão sobre o regime de colaboração que a CF/88 instituiu é entendida como bastante vaga, conforme destaca Alberto Gomes (2009). Segundo esse autor, a não especificação da forma como cada ente federado deverá agir diante desse "apoio técnico e financeiro" aos municípios e a visão burocrática tradicional das políticas públicas brasileiras acaba dificultando o entrosamento necessário entre os entes. Entende-se que os estados, por exemplo, têm o dever de cumprir com a formação dos profissionais que atuam na EI, haja vista a possiblidade de formação em nível médio, na modalidade Normal. Apesar disso, não se reconhecem ações para que essa formação se torne de nível superior para os profissionais dessa etapa da educação.

A LDB, Lei nº 9.394/96[3], reafirmou os preceitos já dispostos pela CF/88 ao afirmar, no art. 4, o dever do Estado de ofertar gratuitamente creches e pré-escolas às crianças de 0 a 5 anos de idade e, no art. 11, a incumbência dos municípios em ofertá-la. Mas o passo à frente foi dado em seu art. 29, no qual se encontra a seguinte definição: "a Educação Infantil, primeira etapa da EB, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade" (BRASIL, 1996).

A definição da EI como primeira etapa da EB permite que a educação dos pequenos passe a ter regras mínimas de funcionamento, podendo ser fiscalizada, conforme ordenamento educacional específico. Segundo Lívia Vieira (2007, p. 7), a LDB ratificou o direito da criança pequena à educação, liberando o atendimento à EI da Assistência Social e dos preconceitos a ele vinculados. Ainda na compreensão da autora, a EI desvincula-se, assim, de "[...] regime de horário, classe social, instituição

[3] Ressalva-se que o texto aqui apresentado, quando não transcrito o artigo, inciso ou parágrafo da LDB/96, já apresenta a atualização por ela sofrida oriunda da Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, que dispõe sobre a duração de 9 (nove) anos para o EF, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Essa Lei altera os arts. 29, 30, 32 e 87 da LDB. Desse modo, a EI atende não mais crianças de 0 (zero) a 6 (seis) anos, mas 0 (zero) a 5 (cinco). No que concerne à fase obrigatória da EI, pré-escola, o texto também já apresenta a atualização sofrida pela (EC nº 59/2009), de quatro a cinco anos.

pública ou privada". A LDB garante, dessa forma, que a creche deixe de ser uma alternativa para pobre, mas, antes, uma ação complementar à família com princípios educacionais.

Não é possível deixar de considerar que a LDB trouxe os desafios de unir duas faixas etárias – 0 a 3 anos e 4 a 5 anos, o que se traduz em unir duas redes (assistência e educação) e direitos de usuários diferentes: adultos trabalhadores e crianças de 0 a 5 anos. Em que pese o fato de essa união das redes devesse ter sido feita, conforme art. 89, no prazo de três anos a partir da publicação da Lei, tal união não aconteceu dessa maneira em todos os municípios e também nem com tanta clareza a respeito disso, tendo em vista a falta de normatização sobre a maneira como a união deveria ocorrer em Lei (FARIA, 2005).

Outro aspecto a destacar, não definido pela CF/88, foi a determinação de locais de oferta das duas etapas da EI pela LDB. Conforme art. 30 (I e II), às crianças de zero a três anos, o atendimento é resguardado às creches ou entidades equivalentes; às crianças de quatro a cinco anos, o atendimento deverá ser feito em pré-escolas. Esse aspecto merece atenção, tendo em vista que foram estabelecidos, pela política educacional (BRASIL/MEC/SEB, 2006), critérios físicos e pedagógicos diferenciados para atendimento em creches e pré-escolas. Tais critérios variam, também, conforme o tipo de atendimento, se integral ou parcial, público, privado ou conveniado.

Último destaque a ser dado é que a LDB estabeleceu, em seu art. 62, a necessidade de incorporar professores com nível superior para atender às crianças da EB, o que nos faz incluir a EI, mesmo que para essa etapa admita-se a formação mínima em nível médio na modalidade Normal. Cumpre observar que, embora, posteriormente, tenham sido incluídas metas de formação de professores para a EI no PNE[4], o que se identifica ainda, em um universo de quase 370 mil professores atuantes na EI, de acordo com a Sinopse do Professor publicada pelo INEP[5], é que 1,3% deles possuem apenas EF e cerca de 50% superior completo, averiguando-se o descumprimento das metas.

Finalmente, em abril de 2013, a LDB teve seu texto alterado pela promulgação da Lei nº 12.796. Essa Lei coaduna com a EC nº59/09, quando dispõe, em seu art. 6º,

[4] PNE 2001 – Meta 05, b: "que, em cinco anos, todos os professores tenham habilitação específica em ensino médio e, em dez anos, 70% tenham formação específica de nível superior".
[5] INEP – Sinopse do Professor 2009, atualizado em 17/12/2012.

sobre a obrigação dos pais e responsáveis em efetuar a matrícula das crianças a partir dos quatro anos de idade, tendo em vista a obrigatoriedade dessa etapa. A Lei estabelece à EI, ainda, carga mínima anual de 800 horas; atendimento, no mínimo, de quatro horas para tempo parcial e sete horas para tempo integral; controle à frequência, sendo exigido o mínimo de 60% do total das horas e o reforço quanto ao acesso e permanência dos profissionais da EB aos cursos superiores e de formação continuada, sobretudo da EI e séries iniciais do EF. Observa-se que, no intuito de oferecer condições para que a responsabilidade dos pais e responsáveis seja cobrada, os sistemas municipais de ensino terão, até 2016, para se adequarem e garantirem o acesso à EI das crianças.

## 2. Educação Infantil: metas e desafios

A definição da EI como etapa obrigatória (EC n.59/09 e Lei 12.796), bem como as metas de acesso estabelecidas no PNE 2001-2010[6] e no Projeto de Lei que institui o PNE 2011-2020 trouxeram grandes desafios aos municípios brasileiros. As metas definidas no primeiro PNE, não cumpridas, foram redefinidas no Projeto de Lei em votação, mas ganharam reforços com a Lei nº 12.796, quando instituiu que, até 2016, as crianças de 4 e 5 anos deverão estar matriculadas nas pré-escolas. Pelo novo PNE em votação, ficam os municípios com a meta de universalizar a pré-escola até 2016, garantindo 50% do atendimento em creches às crianças de 0 a 3 anos até 2020. Estas são, sem dúvida, metas de atendimento desafiadoras. Cumpre aqui, entretanto, observar que, quando se fala em acesso à EI, a simples aquisição de vagas não engloba toda a questão. É preciso considerar aspectos socioeconômicos, étnicos, regionais, dentre outros.

Conforme destaca Peter Moss (2011), o discurso global em torno do acesso à EI tem sido pela sua contribuição na satisfação de padrões normativos e na garantia de vantagem às crianças ao ingressarem na escola primária, na medida em que comportamentos e desenvolvimento educacional estariam, assim, favorecidos. Segundo Moss, esse discurso, que tem embalado a ação dos formuladores de política em todo o mundo, estabelece-se a partir da relação com a educação obrigatória.

[6] 1 – "Ampliar a oferta da Educação Infantil de forma a atender, em cinco anos [2001 – 2005], 30% da população de até 03 anos de idade e 60% da população de 4 a 6 anos )ou 4 a 5 anos) e, até o final da década [2010], alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos".

Nesse sentido, o autor destaca quatro tipos de relação entre EI e a etapa obrigatória encontrados em suas pesquisas realizadas nos países participantes da OCDE. O primeiro tipo é a importância do acesso à EI de modo que a criança se prepare para a etapa obrigatória, desejando, dessa forma, um alinhamento entre essas duas etapas. O segundo tipo destaca o sentido oposto, ou seja, o distanciamento entre uma etapa e outra, colocando-se a EI, inclusive, em uma posição de defesa à abordagem estritamente didática da educação. O terceiro tipo de relação vislumbra a preparação da escola para as crianças. Em outros termos, é desejável adaptar a etapa obrigatória para as crianças de modo que elas possam fazer uma transição segura. Por último, a quarta relação possível é a convergência entre as culturas pré-escolar e escolar sem que uma supere a outra (MOSS, 2011).

Entende-se que a política para a EI brasileira não possui um uma relação fixa com o ensino obrigatório, conforme os quatros tipo anunciados acima. Compreende-se que a política brasileira é um híbrido dessas relações, seja na maneira como está preconizada na Lei ou na forma como ela acontece de fato. Esse hibridismo pode ter ficado mais claro a partir da implementação do EF de nove anos, quando houve uma preocupação não apenas dos pesquisadores da área, mas dos formuladores das políticas em promover uma transição segura das crianças de seis anos ao EF e ainda colocar como indispensável um intercâmbio entre as duas etapas.

O acesso à EI no Brasil, conforme relatório da Unesco publicado pelo MEC (BRASIL. MEC. SEB, 2009), apresenta dois aspectos: um é a responsabilidade dos municípios pela sua oferta e o outro são as diferenças socioeconômicas desse acesso.

Passando aos elementos socioeconômicos, o relatório denuncia que o acesso à EI no Brasil tem passado por uma forte disparidade entre o acesso dos mais ricos em detrimento dos mais pobres, sendo que a diferença é maior na etapa de 0 a 3 anos do que na etapa pré-escolar.

Entre as regiões pobres e ricas do país também são perceptíveis diferenças no acesso. No Sudeste ele é maior que no Norte ou no Centro-Oeste, por exemplo. Só não é maior que na região Nordeste, tendo em vista que o atendimento nessa região tem a forte presença das políticas assistencialistas. Apesar desse maior atendimento, o Nordeste é a região que apresenta a pior formação dos professores de EI. Em 2004 apenas 14% possuíam Ensino Superior.

O relatório denunciou ainda as disparidades socioeconômicas relativas ao tipo de serviço que é procurado. Ou seja, quanto maior a participação no mercado econômico, menor o índice de desemprego, maior a escolaridade, menor a incidência de pobreza e de habitação inadequada, maior é a procura por instituições particulares.

O relatório da Unesco traz em uma de suas seções a pesquisa desenvolvida por José Marcelino Rezende Pinto[7] sobre os indicadores de acesso e condições de oferta da EI no Brasil. Conforme destaca o pesquisador (PINTO, 2009), o acesso à EI também tem se diferenciado por outros fatores como raça, gênero, localização (urbano ou rural), alunos por turma/ professor por escola, período de atendimento (integral ou parcial) e tipo de atendimento (público ou privado).

No que compete às diferenças de raça, gênero e localização, os brancos (amarelos, brancos) possuem maior quantidade de matrículas que os negros (negros, pardos e índios); no que tange à distribuição de vagas por gênero (masculino e feminino), o acesso à EI encontra um equilíbrio em suas duas etapas e quanto à localização (urbana ou rural), há uma forte diferenciação a favor da localização urbana, que se potencializa, quando discriminados os valores por creche e pré-escola (PINTO, 2009).

Sobre a razão alunos/turmas nas creches, identifica-se grande disparidade entre o setor público e o setor privado. No público o número de crianças por turma é bem maior que no setor privado, discrepância maior verificada na região Norte (28 alunos no setor público e 19 no setor privado). A região que concentra menor quantidade de alunos por turma na rede pública é o Sul (18 alunos por turma). Já no atendimento às pré-escolas, no setor público também é maior a quantidade de alunos por turmas, sendo que a maior diferença de alunos por escola pública e privada está na região Sudeste (25 alunos no setor público e 14 no setor privado). O Sul mantém a menor quantidade de alunos por turma (21 no setor público e 15 no setor privado).

Sobre dados de acesso às instituições de tempo integral e parcial, Pinto (2009) identificou que predomina, no âmbito da creche, tanto no setor público (56%) quanto no privado (48%), o atendimento em tempo integral de mais de nove horas, não isentando, porém, disparidades nas regiões do país. Já quanto ao atendimento em pré-escola, predomina o atendimento de 4 horas, encontrando-se atendimento de 3 horas no

[7] Os dados da pesquisa publicados no relatório são de 2003. Cumpre dizer que o relatório da Unesco foi concluído no ano de 2006, mas estando disponível ao público, via MEC, em 2009.

Nordeste, de 4 a 5 horas em outras regiões, e, no Sul, atendimentos de tempo integral, sobretudo no setor privado. Vale lembrar, conforme Lei recém-sancionada (nº12. 796/2013), que as escolas deverão atender, quando parciais, ao mínimo de quatro horas e, quando integrais, ao mínimo de sete horas.

Por fim, a pesquisa feita por Pinto (2009) identificou que, no que compete ao acesso por tipo de escola, se pública ou privada, é possível também observar diferenças. Cumpre mencionar que, apesar do maior número de vagas estar na rede pública de ensino, o número de vagas na rede privada vem crescendo constantemente. Sobre isso é importante ressaltar que o censo escolar produzido pelo INEP na identificação do número de matrículas e vagas disponíveis nas escolas de EI, sejam públicas ou privadas, não contabiliza as instituições que não estão cadastradas pelo Sistema Municipal de Ensino. Sabe-se, porém, que essas instituições têm surgido a cada dia, com o objetivo de atender a uma demanda, sobretudo de camadas mais pobres, com a oferta de mão de obra desqualificada e ambiente em condições inadequadas. Essas escolas não passam por uma fiscalização quanto à infraestrutura e quanto aos projetos educacionais, o que coloca em risco o atendimento que as crianças estão recebendo.

Ainda que haja um número maior de vagas na rede pública, sabe-se que a taxa de atendimento nas pré-escolas atualmente não chega a 90% e que o atendimento em creches não chega a 40%, colocando em alerta os municípios para o cumprimento das metas estabelecidas no PL do PNE 2011-2020, bem como a vigência da Lei nº 12.976/13[8].

Os desafios à garantia do acesso à EI estão, assim, colocados. Além de garantir o acesso à vaga e a permanência da criança nessa etapa da Educação, que tem um período obrigatório, coloca-se como desafio também diminuir as disparidades no acesso, sobretudo por razões socioeconômicas. Sabe-se que as crianças com famílias de menor ou nenhum poder aquisitivo é que mais têm ficado à margem de seu direito. Caberá, então, aos municípios ampliarem a oferta de atendimento, que já era deficiente antes mesmo de a EI tornar-se obrigatória.

[8] PL PNE 2011-2020: Meta 1 – "Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola [...] e ampliar a oferta de educação infantil nas creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças [...] até o final da vigência deste PNE".

## 3. Mecanismos jurídicos para garantia do acesso à Educação Infantil

A CF/88 é conhecida como a Constituição Cidadã. Uma das razões para receber tal denominação se verifica em função do amplo leque de direitos sociais que nela estão expressos. Quando o legislador da Carta de 88 a elaborou, buscou garantir que esses direitos recém-conquistados não se tornassem letra morta, estando, efetivamente, disponíveis aos cidadãos. Atribuiu, assim, a algumas instituições a competência de exigir judicialmente esses direitos, bem como definiu, ainda, alguns instrumentos jurídicos acessíveis a outras instituições e/ ou grupos de pessoas com os mesmos fins. Como exemplos pode-se mencionar o Ministério Público (MP) como uma dessas instituições e as Ações Civis Públicas como um desses "remédios jurídicos" contra a inconstitucionalidade do direito.

Conforme já observado neste trabalho, a legislação educacional definiu a EI como primeira etapa da EB e de direito público subjetivo. Compreende-se, desse modo, que os pais ou responsáveis pelas crianças de 0 a 5 anos possuem a faculdade de reivindicar pela garantia do direito de seus filhos a essa etapa da EB, quando não atendidos pelo poder público. A reivindicação por esse direito, em especial, tem encontrado pelos menos três caminhos mais comuns: os Conselhos Tutelares, a Defensoria Pública e o MP, mais especificamente, a Promotoria da Vara da Infância e Juventude (OLIVEIRA, 2011).

Observa-se, porém, que há hoje, no Brasil, um grande déficit de vagas, sobretudo na primeira etapa, que atende às crianças de 0 a 3 anos nas creches. Soma-se isso às metas estabelecidas pelas políticas educacionais e na própria legislação. Isso tem gerado um grande número de reivindicações pelo acesso às vagas, o que tem colaborado para o processo de Judicialização da Educação (OLIVEIRA, 2011). Por esse processo, compreende-se a busca pela garantia do direito à educação, seja de acesso, garantia à qualidade ou mesmo de mecanismos que permitam a permanência do detentor do direito à instituição de ensino, via mecanismos judiciais ou extrajudiciais, tendo em vista ser a educação um direito social estabelecido em Lei.

Pesquisa desenvolvida no município de Juiz de Fora-MG, entre os anos de 1996 e 2010, apontou que a maior parte da demanda judicial pela educação nesse município era em função das vagas pela EI, mesmo antes de esta ter se tornado etapa obrigatória

(OLIVEIRA, 2011). Como prova disso, é possível destacar a Ação Civil Pública (ACP) impetrada pelo MP em 1999 contra o município mineiro. A ACP requeria, dentre outros aspectos, a ampliação do número de vagas nas creches mantidas pelo poder público municipal, que, na época, já tinha demanda superior a 2 mil vagas. Durante todo esse período, muitos recursos foram ajuizados, seja por parte do município, como pela promotoria da Infância, não possibilitando, desse modo, o trânsito em julgado da Ação. Diante do não deferimento do pedido da Ação, observa-se que o MP vem atuando no município de forma pontual ao longo desses anos, dando parecer favorável aos mandados de segurança originários da Defensoria Pública ou mesmo exigindo vagas na EI quando um cidadão ou mesmo a sociedade civil organizada vem ao MP questioná-la. É forçoso considerar que, enquanto o mérito daquela ACP não for julgado, a amplitude do direito a EI não se concretiza, tendo em vista o que se observa - o atendimento individual garantido, sobretudo àqueles que reconhecem os caminhos jurídicos para a sua exigibilidade.

Cumpre dizer que nesta pesquisa foi possível constatar que a grande demanda por vagas na EI não era um problema pontual, mas generalizado aos municípios brasileiros, ocasionando, diversas vezes, a Judicialização da Educação (OLIVEIRA, 2011).

## 4. Judicializar para educar?

Sabe-se que o cumprimento das metas de acesso à EI em resposta à legislação educacional é apenas uma ponta de iceberg. Embora não tenha sido possível tratar neste trabalho, a EI enfrenta, ainda, grandes desafios, como a formação em nível superior dos professores e a organização dos espaços físicos que atendem às crianças, muitas vezes, bastante inadequados. Soma-se a isso, a dificuldade dos sistemas municipais de ensino em definirem uma política curricular formada a partir das Diretrizes Curriculares Nacionais para a EI e, também, de adequarem seus currículos escolares do EF que passaram a atender a crianças de 06 anos, antes matriculadas na EI.

Cumprir as metas de acesso à EI postas pela legislação educacional, bem como pelo projeto do PNE 2011-2020, além de garantir todos os demais aspectos mencionados anteriormente, exigirá um esforço e empenho dos governos municipais,

mas também dos estados e da União. O regime de colaboração, definido na Carta Constitucional e ratificado na legislação educacional, precisa ser efetivado, pois se credita que os municípios sozinhos não conseguirão garantir o acesso das crianças à EI. O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de EI (ProInfância) surge como uma ação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) com esse propósito de se constituir como uma forma de assistência financeira do governo federal aos municípios para ampliar as vagas e o acesso à EI. Fala-se na construção de 6 mil creches desde o ano de implementação do Programa (2007) até 2014. Sabe-se, porém, através de reportagens nos diferentes meios de comunicação[9], que muitas obras estão atrasadas ou encontram dificuldades de serem iniciadas em função das especificidades exigidas pelo Programa para a construção de um prédio novo.

Enquanto a demanda segue crescendo, é preciso contar com o apoio e vigilância de outras instituições que podem reivindicar pela exigibilidade desse direito da criança, como é o caso dos Conselhos Tutelares e o MP. Conforme já mencionado aqui, ambas possuem condições de exigir judicial ou extrajudicialmente pela garantia dos direitos de acesso, permanência e qualidade na oferta da EI, quando os governos estiverem agindo de maneira inconstitucional. Porém, não é possível deixar de considerar, tomando como exemplo a ACP mencionada neste trabalho, que os municípios muitas vezes se deparam com limites materiais para ampliação da oferta de vagas e que se limitam, também, em função da Lei de Responsabilidade Fiscal. Desse modo, as ações ajuizadas por tais instituições, por vezes, poderão ficar anos sem uma conclusão, tal como acontece em Juiz de Fora. Isso reforça a percepção de que o regime de colaboração entre os entes federados é uma alternativa importante para a garantia do direito à Educação Infantil.

Cumpre observar, finalmente, tomando a pesquisa de Oliveira (2011), que a Judicialização da Educação vem resolvendo o problema de maneira pontual, estando ainda o grande público descoberto pelo atendimento à EI, sobretudo aquele que não reconhece as instituições acima como um caminho para a garantia de seu direito. A Judicialização é compreendida, assim, como um mecanismo importante para a garantia do direito, mas cabe-nos a pergunta: para educar será sempre preciso judicializar?

[9] http://www.todospelaeducacao.org.br/comunicacao-e-midia/educacao-na-midia/

## REFERÊNCIAS


BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 17 de março de 2013.

_____. **Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 17 de março de 2013

_____. **Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos profissionais da Educação – FUNDEB [...]. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 06 de abril de 2013

_____. **Lei nº 12.796 de 04 de abril de 2013**. Altera a Lei 9.394 [...] para dispor sobre a formação de profissionais da educação e dar outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12796.htm>. Acesso em 06 de abril de 2013.

BRASIL. MEC. SEB. **Política Nacional de Educação Infantil**: pelos direitos das crianças de zero a seis anos à Educação. Brasília: MEC, SEB, 2006.

CAMPOS, Maria Malta; ROSEMBERG, Fúlvia; FERREIRA, Isabel. **Creches e Pré-escolas no Brasil**. São Paulo. Cortês: FCC, 1993.

CAMPOS, Rosânia. Educação Infantil e os organismos internacionais: quando focalizar não é priorizar. **Anais da 31ª Reunião Anual da Anped**. Caxambu, 2008. Disponível em:< http://www.anped.org.br/reunioes/31ra/1trabalho/GT07-4396--Int.pdf>. Acesso em: 12 de março de 2013.

CURY, C. R. J. A educação como desafio na ordem jurídica. In: LOPES, E. M. T; FARIA FILHO, L. M. de.; VEIGA, C. G. (Org.). **500 anos de educação no Brasil**. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

FARIA, Ana Lúcia Goulart. Políticas de regulação, pesquisa e pedagogia na Educação Infantil, primeira etapa da educação básica. **Educação e Sociedade**. Vol. 26, n. 92, p. 1013-1038 – especial, out. 2005

GOMES. Cândido Alberto. A educação infantil no fogo cruzado das relações inter e intragovernamentais. In: BRASIL. MEC. SEB. **Política de educação infantil no Brasil**: Relatório de avaliação. Brasília: MEC, SEB, Unesco, 2009. p. 99-120.

KRAMER, S. Criança e Legislação – a educação de 0 a 6 anos. **Revista Em Aberto**, ano 7, n. 38, abr/jun, 1988.

_____. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: Educação Infantil e/é fundamental. **Educação e Sociedade**. Vol. 27, n. 96 – especial, p. 797-818, out, 2006. Disponível

em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302006000300009&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 12 de janeiro de 2013

MOSS, Peter. Qual o futuro da relação entre educação infantil e ensino obrigatório? **Cadernos de Pesquisa**. v.41, n. 142, jan./abr., 2011. Disponível em:< http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742011000100008&script=sci_arttext>. Acesso em: 10 de janeiro de 2013.

OLIVEIRA, R. R. A. de. **Judicialização da Educação**: a atuação do Ministério Público como mecanismo de exigibilidade do direito à educação no município de Juiz de Fora. 192f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2011.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Perfil da Educação Infantil no Brasil: indicadores de acesso e condições de oferta. In: BRASIL.MEC. SEB. **Política de educação infantil no Brasil**: Relatório de avaliação. Brasília: MEC, SEB; Unesco, 2009. p. 121-168.

VIEIRA, Lívia Maria Fraga. Educação da criança pequena na legislação educacional brasileira no século XX: abordagem histórica no estado de Minas Gerais. **Anais da 30ª Reunião Anual da Anped**. Caxambu, 2007. Disponível em:< http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos/GT07-3692--Int.pdf>. Acesso em: 10 de janeiro de 2013