

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Rafaela Reis Azevedo de Oliveira

**JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL:** desafios à política municipal e a exigibilidade de seu direito em Juiz de Fora-MG

JUIZ DE FORA

2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

**JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL:** desafios à política municipal e a exigibilidade de seu direito em Juiz de Fora-MG

Tese de doutorado apresentado como requisito parcial para obtenção de título de Doutora em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora.

Orientadora: Beatriz de Basto Teixeira

JUIZ DE FORA

2015

RAFAELA REIS AZEVEDO DE OLIVEIRA

**JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL:** desafios à política municipal e a exigibilidade de seu direito em Juiz de Fora-MG

Tese de doutorado apresentado como requisito parcial para obtenção de título de Doutora em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora.

Orientadora: Beatriz de Basto Teixeira

Aprovada em

BANCA EXAMINADORA

---

Profa. Dra. Beatriz de Basto Teixeira – orientadora  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Profa. Dra. Diva Chaves Sarmiento  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Profa. Dra. Hilda Aparecida Linhares da Silva Micarello  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Prof. Dr. Carlos Roberto Jamil Cury  
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

---

Prof. Marcelo Tadeu Baumann Burgos  
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Aos meus pais, Carlos Roberto e Maria de Fátima, que entenderam minhas ausências, meus estresses, meus medos e meu cansaço durante uma jornada que não se iniciou com o doutorado, mas em 2002, quando me possibilitaram mudar de cidade para estudar e concretizar sonhos.

À Beatriz, que por infinitas vezes acreditou muito mais em mim que eu própria e por ter sido a grande incentivadora e orientadora do caminho que me trouxe até aqui.

E à vó Maria, que nunca se lembrará deste trabalho, mas que sem seu apoio de anos atrás talvez eu nem teria o que hoje dedicar.

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço à Deus por ter me conduzido em cada momento de dúvida, medo e cansaço, fortalecendo minha crença de que valeria a pena cada esforço despendido para que o resultado viesse.

Agradeço à Universidade Federal de Juiz de Fora e aos professores e técnicos administrativos do Programa de Pós-Graduação em Educação que, desde 2009, têm me auxiliado na formação enquanto mestra e, agora, doutora.

Agradeço a professora Beatriz de Basto Teixeira, que com sua orientação, exigência e confiança, me permitiu crescer enquanto pesquisadora e como profissional.

Agradeço aos professores Carlos Jamil Cury, Diva Sarmento e Hilda Micarello, que desde o primeiro exame de qualificação dedicaram-se à leitura do meu trabalho e trouxeram para ele significativas contribuições para que eu pudesse torná-lo uma tese de doutorado de qualidade.

Agradeço à Vara da Infância e Juventude, à Secretaria Municipal de Educação, aos Conselhos Tutelares e à Câmara Municipal de vereadores de Juiz de Fora, que permitiram que eu realizasse o meu estudo, bem como a todas as pessoas que concederam entrevistas para este trabalho.

Agradeço à Coordenação Geral do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd), que garantiu a possibilidade de me ausentar das atividades de trabalho para cursar as disciplinas e realizar minha pesquisa e, em especial, ao professor Manuel Palácios, que interessado pelo meu tema, travou diálogos que me fizeram pensar diferentes perspectivas sobre a conclusão do trabalho.

Agradeço à minha família, mãe, pai, irmão e vó, que me apoiaram durante toda a trajetória deste trabalho.

Agradeço, finalmente, aos bons e queridos amigos, família do coração, que estiveram sempre presentes, mesmo quando eu não podia estar. Mesmo na bronca, entenderam que havia uma causa, pela qual eu havia decidido me dedicar e, hoje, junto deles, agradecer e comemorar.

Meus sinceros agradecimento!

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar as ações do Ministério Público, em especial da Promotoria da Infância e Juventude, e dos Conselhos Tutelares para a garantia do acesso à Educação Infantil no município de Juiz de Fora – MG, que tramitaram entre os anos de 2009 a 2014. Para o desenvolvimento do estudo, realizou-se a revisão da literatura sobre judicialização da educação, tendo como referência autores que discutem o processo no campo da Política e da Educação e ainda os resultados obtidos em dissertação de mestrado defendida pela pesquisadora e que impulsionaram a realização deste trabalho; revisão da literatura sobre federalismo, tomando autores como Fernando Abrúcio, Gilda Cardoso, Jamil Cury, entre outros, na expectativa de compreender a organização do Estado Brasileiro e as implicações na implementação de políticas públicas educacionais; e o estudos sobre a legislação e as políticas públicas para a educação infantil, tomando como referências centrais Sônia Kramer, Maria Malta Campos, Kuhlmann Júnior, entre outros, com o objetivo de compreender a evolução das políticas para esta etapa e que a fez uma das principais causas da judicialização da educação. Posteriormente, procedeu-se à pesquisa de campo no Ministério Público, Secretaria de Educação e Conselhos Tutelares de Juiz de Fora. Analisou-se os livros de sentenças da Vara da Infância e Juventude, os relatórios de atendimento dos Conselhos Tutelares do município, os dados de atendimento em Educação Infantil da Secretaria de Educação e, por fim, realizou-se entrevistas semiestruturadas com: dois promotores de justiça, dois secretários de educação, duas chefes de departamento de Educação Infantil e de suas duas supervisoras, com sete conselheiros tutelares e com um vereador da Câmara Municipal de Juiz de Fora. Com o desenvolvimento deste estudo, identificou-se um considerável déficit por vagas na etapa de creches; que há em Juiz de Fora uma desarticulação da Rede de Proteção Social da infância e Juventude; que o processo de Judicialização da Educação encontrou seu limite, tendo em vista as dificuldades de atuação dos Conselhos Tutelares e o entendimento do Poder Judiciário e do Ministério Público de que os esforços para ampliação do acesso à Educação Infantil estão sendo realizados pela Prefeitura/ Secretaria Municipal de Educação; e que, em vistas disso, outro ator tem insurgido para garantir o direito de acesso à Educação Infantil, o poder legislativo.

Palavras-chave: Judicialização da Educação; Ministério Público; Conselhos Tutelares; Educação Infantil.

## ABSTRACT

This study aims to analyze the actions of the Public Prosecutor's Office, in particular the Attorney for Protection of Childhood and Youth, and Tutelary Councils to guarantee access to education for children in the municipality of Juiz de Fora – MG, which were carried on between the years 2009 to 2014. For the development of the study, there was the literature review on Judicialization of education, with reference to authors who discuss the process in the field of Politics and Education and also the results obtained in master thesis defended by the researcher and that propelled the achievement of this work; literature review on federalism, taking authors like Fernando Abrúcio, Gilda Cardoso, Jamil Cury, among others, in the hope of understanding the organization of the Brazilian State and the implications on the implementation of educational public policy; and the studies on legislation and public policy for early childhood education, taking as central references Sônia Kramer, Maria Malta Campos, Kuhlmann Júnior, among others, with the goal of understanding the evolution of the policies for this stage and which made it one of the main causes of the Judicialization of education. Later, there was the field research in the Public Prosecutor's Office, Secretary of Education and Tutelary Councils of Juiz de Fora. Sentences books from the Court of Infancy and Youth were analyzed, the service reports from the municipality Tutelary Councils, the data availability in early childhood education from the Secretary of Education and, finally, semi-structured interviews were conducted with: two public prosecutors, two secretaries of education, two heads of department of childhood education and their two supervisors, seven tutelary counselors and advisers and a councilor of the City Council of Juiz de Fora. With the development of this study, a considerable deficit was identified for vacancies in the stage of children's nurseries; that there is in Juiz de Fora a disarticulation from the Childhood and Youth Social Protection Network; that the process of Judicialization of Education found its limit, in consequence of the operation difficulties of the Tutelary Councils and the understanding of the Judiciary Power and the Public Prosecutor's Office of that the efforts to expand access to early childhood education are being conducted by the City Hall/ Municipal Secretary of Education; and that, in result of that, another actor has emerged to ensure the right of access to early childhood education, the Legislative Power.

**Key-Words:** Judicialization of education; Public Prosecutor's Office; Tutelary Councils; childhood education

## RESUMÉN

Este trabajo tiene como reto analizar las acciones del Ministerio Público, en especial de la Promotora de la Infancia y Juventud, y de los Consejos Tutelares con el intuito de garantizar el acceso a la Educación Infantil en la ciudad de Juiz de Fora- MG, que tramitan entre los años de 2009 a 2014. Para el desarrollo de esa investigación, se realizó la revisión de la literatura al respecto de la Judicialización de la educación, teniendo como referencia los autores que discuten el proceso en la temática política y educacional y aún los resultados obtenidos en la disertación de maestrado defendida por la investigadora y que sirvió de estímulo para la realización de este trabajo. Además, este estudio incluyó una revisión de la literatura sobre federalismo, tomando autores como Fernando Abrucio, Gilda Cardoso, Jamil Cury, entre otros, con la esperanza de comprender la organización del Estado brasileño y las consecuencias para la aplicación de las políticas educativas. Por último, se incluyó estudios sobre la legislación y las políticas públicas para la educación de la primera infancia, tomando como referencias centrales Sonia Kramer, María Malta Campos, Kuhlmann Jr., entre otros, con el fin de comprender la evolución de las políticas para esta etapa y lo que hizo de ella una de las principales causas de la legalización de la educación. Posteriormente, se realizó una investigación de campo en el Ministerio Público, Departamento de Educación y Asesoramiento Tutelar de Juiz de Fora. Con eso, fue hecha una análisis de los libros de sentencias de la Consejo de Protección de la Infancia y juventud, de los informes de asistencia del Consejo de Protección de la Infancia de la ciudad, del servicio de datos en la educación infantil Departamento de Educación y, por último, se llevó a cabo entrevistas semi-estructuradas con: dos promotores de la justicia, dos secretarios de educación, dos jefes de departamento de educación de la primera infancia y sus dos supervisores, con siete concejales y un concejal de la ciudad de Juiz de Fora. Con el desarrollo de este estudio, hemos identificado una falta significativa de oferta en guarderías; que hay en Juiz de Fora una desarticulación de la Red de Protección Social de la infancia y juventud; que el proceso de Judicialización de la Educación llegó a su límite, considerando las dificultades de funcionamiento del Consejo de Protección de la Infancia y la comprensión del poder judicial y del Ministerio Público de que los esfuerzos para aumentar el acceso a la educación de la primera infancia se están llevando a cabo por el Ayuntamiento / Departamento Municipal de Educación; y que en vista de eso, otro actor viene se planteando para garantizar el derecho de acceso a la educación de la primera infancia, el poder legislativo.

Palabras-clave: Judicialización de la educación; Ministerio Público; Asesoramiento Tutelar; Primera Infancia

## LISTA DE GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

### Lista de Gráficos

Gráfico 01 - Número de Professores na Educação Infantil por escolaridade, segundo a região geográfica e a Unidade da Federação, em 2012.	111
Gráfico 02 - Número de Professores na Creche, por escolaridade, segundo a região geográfica, em 2012.	112
Gráfico 03 - Número de Professores na Pré-escola por escolaridade, segundo a região geográfica, em 2012.	113

### Lista de quadros

Quadro 01 – Características e tipificação do federalismo brasileiro entre 1889 a 1985	54
Quadro 02 – Ordenamento legal na Educação Infantil	77
Quadro 03 – PNE 2001-2010, PNE 2014-2024 – acesso, qualidade, formação de professores, financiamento e regime de colaboração na educação infantil	89
Quadro 04 – Critério de lotação de Unidades Proinfância	184
Quadro 05 – Ações do Plano de Expansão de Atendimento à Educação Infantil	189
Quadro 06 – Competências e ações concernentes aos diferentes níveis de governo	216

### Lista de Tabelas

Tabela 01 - ano/vaga em Educação Infantil	39
Tabela 02 – Fator de ponderação na distribuição de recursos do Fundeb	118
Tabela 03 – Acesso à Educação Infantil por Raça e Região Geográfica	128
Tabela 04 – Acesso à Educação Infantil por situação de domicílio	128
Tabela 05 – Acesso à Educação Infantil por tipo de rede	129
Tabela 06 – Organização dos espaços e das turmas	139
Tabela 07 – Resultados e metas do IDEB: rede pública de Juiz de Fora	141
Tabela 08 – Número de atendimentos relacionados ao acesso à creches e pré-escolas	172
Tabela 09 - Atendimento e demanda por creches no município em 2016	174
Tabela 10 - Déficit acumulado por faixa de renda e as metas do Programa Minha Casa, Minha Vida	176



## LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

ADINS	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AMAC	Associação Municipal de Apoio Comunitário
CF/88	Constituição Federal de 1988
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CT	Conselho Tutelar
DCNEI	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EI	Educação Infantil
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LBA	Legião da Boa Vontade
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MP	Ministério Público
PAC	Plano de Ação Articulada
PNE	Plano Nacional de Educação
PROINFANTIL	Programa de Formação Inicial para professores em exercício na educação infantil
PPGE	Programa de Pós-graduação em Educação
PROINFANCIA	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
RCNEI	Referenciais Curriculares para a Educação Infantil
SE/JF	Secretaria de Educação de Juiz de Fora
SMBMMM	Setor de Memória da Biblioteca Municipal Murilo Mendes

SNE	Sistema Nacional de Educação
STF	Superior Tribunal Federal
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>1. JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: exigibilidade do direito à Educação</b> .....	23
1.1. JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA: principais aspectos.....	23
1.2. A JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: principais aspectos e agentes (quase) judicializantes.....	28
1.3. JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM JUIZ DE FORA - MG: onde tudo começou.....	35
<b>2. FEDERALISMO E EDUCAÇÃO: desafios do regime de colaboração</b> .....	41
2.1. O ESTADO FEDERAL .....	42
2.2. O ESTADO FEDERAL BRASILEIRO .....	48
2.2.1. O Estado Federal Brasileiro pós-Constituição de 1988 .....	54
2.3. Regime de Colaboração: implicações no acesso à Educação.....	58
<b>3. RAINHA DA SUCATA: um balanço sobre as políticas públicas para a Educação Infantil</b> .....	67
3.1. CONSTRUÇÃO SOCIAL DA INFÂNCIA: breves considerações .....	68
3.2. DA EDUCAÇÃO COMPENSATÓRIA À EDUCAÇÃO COMO UM DIREITO: breve contexto da Educação Infantil.....	72
3.3. EDUCAÇÃO INFANTIL: o contexto normativo atual .....	76
3.3.1. Planos Nacionais de Educação Infantil: metas para a Educação Infantil .....	86
3.4. DIRETRIZES CURRICULARES NACIONAIS E REFERENCIAIS CURRICULARES NACIONAIS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL .....	100
3.5. FORMAÇÃO DE PROFESSORES: desafio para a qualidade da Educação Infantil..	106
3.6. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL: algumas considerações .....	113
3.7. ENSINO FUNDAMENTAL DE 09 ANOS: o que muda na Educação Infantil? .....	120

3.8. ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL: desafios à garantia do direito da criança pequena .....	124
<b>4. A JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM JUIZ DE FORA.....</b>	<b>133</b>
4.1 JUIZ DE FORA: breve cenário educacional.....	134
4.1.1. <b>Rede de atendimento da educação infantil .....</b>	<b>135</b>
4.1.2. <b>Rede de atendimento do Ensino Fundamental.....</b>	<b>139</b>
4.1.3. <b>Rede de atendimento do Ensino Médio.....</b>	<b>139</b>
4.1.4. <b>Desempenho educacional de Juiz de Fora .....</b>	<b>140</b>
4.1.5. <b>O Plano Plurianual do Município e a previsão para a Educação .....</b>	<b>141</b>
4.2 CAMINHOS DA PESQUISA .....	143
4.3 ATORES DA PESQUISA E A REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.....	148
4.4 A EXIGIBILIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO NA VARA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE: análise dos Registros de Sentença .....	156
4.4.1 <b>Registros de Sentenças: o que foi encontrado .....</b>	<b>158</b>
4.4.2. <b>E a vaga na creche? Judicializei! .....</b>	<b>160</b>
4.5 A DEMANDA POR ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL EM JUIZ DE FORA .....	168
4.5.1 <b>A demanda por acesso à educação infantil.....</b>	<b>169</b>
4.5.2 <b>O Impacto do Programa Minha Casa Minha Vida na demanda por acesso à educação infantil .....</b>	<b>174</b>
4.6 POLÍTICAS PARA ATENDIMENTO NA EDUCAÇÃO INFANTIL: o que está sendo feito em Juiz de Fora.....	178
4.6.1 <b>A Rede de Proteção Social da criança e do adolescente e as políticas para o atendimento da educação infantil.....</b>	<b>179</b>
4.6.2 <b>O Proinfância em Juiz de Fora .....</b>	<b>180</b>
4.6.2 <b>A audiência pública e p Plano de Expansão: o que se pode esperar do atendimento à Educação Infantil em Juiz de Fora. ....</b>	<b>185</b>

<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>192</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>202</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>213</b>

## INTRODUÇÃO

Este trabalho traz os estudos realizados no Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Educação. Seu objetivo geral é analisar as ações do Ministério Público, em especial da Promotoria da Infância e Juventude, e dos Conselhos Tutelares para a garantia do acesso à Educação Infantil no município de Juiz de Fora – MG, que tramitaram entre os anos de 2009 a 2014.

Analisar a atuação da Promotoria da Infância e Juventude e dos Conselhos Tutelares (CT) se justifica pela importância dessas duas instituições, que compõem a Rede de Proteção Social da criança e do adolescente; e pela garantia de implementação de políticas públicas educacionais orientadas para a inclusão e universalização do acesso à Educação Infantil (EI). Essa primeira etapa da Educação Básica foi recentemente incluída no período de educação obrigatória (4 a 17 anos, conforme Emenda Constitucional nº. 59/2009) e, além disso, tem constituído meta de universalização no Plano Nacional de Educação (PNE - 2014-2024). Outro ponto de fundamental importância é o de que a oferta de Educação Infantil, e mesmo das demais etapas de ensino, tem colocado em evidência discussões sobre a necessidade de que o regime de colaboração definido na nossa República Federativa e na legislação educacional seja efetivo em sua realização, considerando que, embora a responsabilidade da Educação em creches e pré-escolas seja dos municípios, os estados e a União também podem/devem prestar assistência técnica e financeira (BRASIL, 1996).

Pesquisar o município de Juiz de Fora se justifica pela grande demanda por Educação Infantil que o município apresenta há algum tempo; e por ações judiciais e extrajudiciais impetradas contra ele para a exigibilidade do direito à educação das crianças pequenas<sup>1</sup> (OLIVEIRA, 2011). Identificou-se, por exemplo, que, durante o período do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), houve fases de retração da oferta de vagas não só na rede municipal, como também na rede estadual de ensino, chegando, nesta última, a zerar a oferta no ano de 2009, durante a

---

<sup>1</sup> Neste trabalho, a expressão “criança pequena” remete à faixa etária atendida pela Educação Infantil no Brasil hoje: 0 a 5 anos de idade.

vigência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (Fundeb). Contudo, no ano de 2011, o município foi beneficiado com os recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC-2), do Governo Federal, para a construção de seis unidades de Educação Infantil, por meio do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância). Outro fator remete à Ação Civil Pública (ACP) impetrada pelo Ministério Público (MP), há quase 14 anos, contra a prefeitura municipal de Juiz de Fora. A Ação requeria, dentre outros aspectos, a ampliação do número de vagas nas creches. Em dissertação defendida neste mesmo Programa (OLIVEIRA, 2011)<sup>2</sup>, identificou-se, enquanto essa ação tramitava, que as demandas por vagas em creches vinham sendo resolvidas de maneira pontual pela Promotoria da Infância e Juventude, pela Defensoria Pública e, também, pelos Conselhos Tutelares, mantendo-se, assim, uma considerável fila de espera por vagas. Além disso, observou-se uma grande procura pelos Conselhos Tutelares com fins de obtenção de vagas, conforme foi encontrado nos relatórios de atendimento das instituições.

O recorte temporal da pesquisa – período compreendido entre 2009 e 2014 – se justifica em função da Emenda Constitucional (EC) nº 59/2009 e da Lei 12.796/2013, que tornaram a etapa pré-escolar e a sua matrícula obrigatória para as crianças de 4 a 5 anos, até o ano de 2016. Soma-se a isso a meta estipulada no Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024)<sup>3</sup> - transmutado do Projeto de Lei 8.005/2010, que instituía o PNE 2011-2014 –, que também havia estabelecido a universalização da pré-escola até o referido ano. Cumpre mencionar que esse período também compreende o desenvolvimento da dissertação de mestrado (2009-2011) - em que se identificou o processo de Judicialização da Educação Infantil no município de Juiz de Fora - e a finalização prevista da tese de doutorado da pesquisadora (2015).

No que compete ao desenvolvimento desta tese, ela está, em sua versão final, estruturada em quatro capítulos. O primeiro capítulo tem como proposta retomar uma discussão já iniciada sobre o processo de Judicialização da Educação no município de Juiz de Fora. Desse modo, fez-se importante uma nova pesquisa bibliográfica sobre o tema. Para este texto de qualificação, buscou-se retomar as principais discussões e os dados obtidos em dissertação de mestrado

---

<sup>2</sup> Judicialização da Educação: a atuação do Ministério Público como mecanismo de exigibilidade do direito à educação no município de Juiz de Fora-MG. (Disponível na página do programa <<http://www.ppge.ufjf.br>>

<sup>3</sup> Em 2010, foi apresentado à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 8.035 que instituía o Plano Nacional de Educação (2011-2020). Sua aprovação e sanção presidencial ocorreu, contudo, quatro anos após, sob a lei 13.005 de 24 de junho de 2014, que instituiu o PNE 2014-2024.

defendida pela pesquisadora no ano de 2011. Assim, foi possível revisitar as origens do processo de Judicialização da Política, o que levou a pensar num processo análogo na Educação e, também, sobre quem são os principais atores judicializantes ou “quase judicializantes” (PANNUNZIO, 2009).

A declaração da Educação como um direito social, público e subjetivo, na Constituição Federal de 1988 (CF/88), bem como a criação de “remédios jurídicos” para a sua exigibilidade (DUARTE, 2009) fortaleceu a proximidade da relação entre Educação e Justiça, num processo que se compreende como o de Judicialização da Educação. De acordo com Cury & Ferreira (2009, p.3), a Judicialização da Educação ocorre a partir da “intervenção do Poder Judiciário nas questões educacionais em vista da proteção desse direito até mesmo para cumprir funções constitucionais do Ministério Público e outras instituições legitimadas”. Ainda de acordo com os autores, a provocação do Judiciário – seja pelo aluno e/ou responsável, pelo Ministério Público, Defensoria Pública ou mesmo pelos Conselhos Tutelares – reflete um panorama no qual a garantia ao acesso a uma Educação de qualidade tem incitado o processo de Judicialização na esfera educacional.

No que compete ao estudo dos agentes judicializantes, ou “quase-judicializantes”, o Ministério Público, dada a sua nova configuração, a partir da Constituição Federal de 1988 (art. 127), como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1988), tem sido correntemente acionado com fins de garantir o direito à Educação, sendo, em diversas situações, acionado em função do acesso às vagas em Educação Infantil (pré-escola e creches). Cabe dizer que o Ministério Público pode atuar na garantia dos direitos tanto como autor ou incitador do Judiciário, representando alguma instituição ou cidadãos, como, por exemplo, quando os Conselhos Tutelares recorrem ao MP ou quando os pais vão diretamente à instituição. Tal prerrogativa está devidamente declarada, seja na Constituição Federal de 1988 (art. 127; 208), no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (art. 201), ou na Lei de Diretrizes e Bases de 1996.

Outra instituição constantemente acionada para a garantia do direito à Educação têm sido os Conselhos Tutelares. De acordo com o art. 131 do ECA, “O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente” (BRASIL, 2008). Dentre suas atribuições,

definidas no art. 136 da mesma lei, destacam-se: a requisição de serviços públicos nas áreas de saúde, *educação*, serviço social, previdência, trabalho e segurança e o *encaminhar ao Ministério Público* fatos que constituam infração administrativa ou penal contra os direitos da criança e do adolescente (BRASIL, 2008).

Nesse capítulo, buscou-se rever as principais discussões já feitas em dissertação de mestrado (OLIVEIRA, 2011), retomando a leitura de autores como: Luiz Werneck Vianna (1999; 2003), Cássio Casagrande (2008), Clarice Seixas Duarte (2004; 2009), Carlos Roberto Jamil Cury (2007; 2009), Adriana Dragone da Silveira (2006), entre outros.

O segundo capítulo aborda a temática do federalismo. Desenvolveu-se uma pesquisa bibliográfica com fins de compreender a discussão em torno da efetivação do regime de colaboração para o atendimento da demanda de vagas para a Educação Infantil que tem sido levantada, o que significa compreender de que maneira União, Estados e municípios podem e devem cooperar de modo a garantirem a exigibilidade de um direito fundamental da criança.

Em suma, federalismo é a forma como o Estado se organiza territorialmente, influenciando no modo de organização dos governos, e também na maneira pela qual os governos respondem aos seus cidadãos. Nesse modelo de organização vigoram os princípios de autonomia dos governos subnacionais – ou seja, Estados e Municípios –, podendo tanto a legitimidade, quanto os processos decisórios, serem compartilhados entre os entes federados (ABRÚCIO, 2010).

Até a Constituição Federal de 1988, a organização de estado federativo brasileiro apresentava-se de forma dual e hierárquica, ou seja: num plano encontravam-se União e Estados; e, em outro, num plano subestatal, os Municípios. Contudo, promulgada a Carta de 1988, constituiu-se no Brasil um típico pacto federativo, na medida em que os Municípios foram elevados à categoria de ente federado, num mesmo plano que Estados e Governo Federal (SILVA, 2011). Ainda de acordo com Abrúcio (2010), o mote do federalismo brasileiro após 1988 foi, sem dúvidas, a descentralização, destacando-se que o Brasil é uma das poucas nações que deu o *status* de ente federado aos municípios.

Na Constituição de 1988, a ideia de federação nas políticas educacionais teve uma lógica completada pelo dispositivo de regime de colaboração, caracterizando-se, assim, a articulação dos entes federativos nas diferentes áreas educacionais que competem a cada um. A existência de diferentes sistemas de ensino no Brasil coloca a necessidade de cooperação entre os níveis de

governo, evitando, desse modo, ações desordenadas capazes de provocar uma piora na qualidade da política educacional (ABRÚCIO, 2010). Assim, na Carta de 1988, no capítulo sobre Educação, é estabelecido que União, Estados, Distrito Federal e Municípios deverão organizar, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino, cabendo à União a competência para organizar o sistema de ensino federal e dos Territórios, bem como das instituições de ensino públicas federais; aos Estados e Distrito Federal, coube a atuação prioritária no Ensino Fundamental e Médio; e, por último, aos Municípios, coube a competência no atendimento prioritário ao Ensino Fundamental e à Educação Infantil (art. 211, §1º-3º), o que é ratificado pela LDB (art. 9, 10 e 11). Mas, como apresenta Cury (2010, p. 160), embora esteja declarado na LDB o regime de colaboração na educação, “sem um consórcio articulado e compromissado, sem um regime fiscal e financeiro que atenda de fato o pacto federativo, o alcance das políticas torna-se minimizado”.

Assim, é possível identificar que, apesar do atendimento prioritário da Educação Infantil ser dos municípios, conforme disposto no artigo nono da LDB, estes deverão receber assistência técnica e financeira da União e dos Estados para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino (BRASIL, 1996); sobretudo porque, hoje, os municípios são os entes responsáveis pelo atendimento prioritário de maior parcela da educação básica obrigatória –11 dos 14 anos.

O desenvolvimento desse capítulo apoiou-se em autores como: Fernando Abrúcio (2003; 2010; 2013), Marta Arretche (2002; 2005), Dalmo de Abreu Dallari (1996), Carlos Roberto Jamil Cury (2002; 2007; 2009; 2010) Gilda Cardoso de Araújo (2010), entre outros. Estudo importante também foi feito sobre o clássico da ciência política “Os Federalistas”, de Hamilton, Madison & Jay (1984). A partir da leitura desses autores, foi possível desenvolver um panorama contextual do modelo de Estado Federal, como se constituiu o modelo brasileiro e aspectos do federalismo, tal como a ideia de regime de colaboração presente na Carta Constitucional de 1988, que tem definido algumas políticas no campo educacional. Muitos têm elegido o regime de colaboração como o mecanismo que, se concretizado, poderá garantir com efetividade o direito à educação, seja qual for a etapa e modalidade de ensino.

Já o terceiro capítulo apresenta um panorama geral da Educação Infantil no Brasil. Para tanto, foi desenvolvida uma pesquisa e revisão bibliográficas, de modo que fosse possível levantar informações sobre o objeto de estudo (MICHEL, 2005), bem como pesquisas documentais que permitiram compreender a transformação do atendimento assistencial prestado

à criança pequena em um direito educacional garantido na Constituição Federal de 1988. Ressalta-se que, na legislação educacional, uma das novidades trazidas com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 foi, no artigo 29, a definição da Educação Infantil como a primeira etapa da Educação Básica, com o objetivo de desenvolver integralmente crianças de zero a seis anos em seus aspectos físico, psíquico, intelectual e social, complementando, desse modo, a ação da família e da comunidade.

Conforme demonstra Siqueira (2011), essa novidade trazida com a LDB levou a criança pequena à pauta da agenda das ações governamentais, seguida da implementação de significativas políticas públicas e estratégias que garantissem o cumprimento pelo Estado do direito à Educação Infantil, consideradas as organizações dos sistemas de ensino, bem como o regime de colaboração já definido na Constituição de 1988. Nas palavras da autora,

a Educação Infantil é resultado das importantes mudanças que marcaram o lugar da criança pequena na organização política-administrativa do país que passa a discutir e analisar a sua situação compreendendo-a como pessoa em desenvolvimento independente de sua condição social e étnica passando assim a empreender uma série de ações visando equacionar e qualificar o atendimento educacional a ela direcionado (SIQUEIRA, 2011, p.1).

Os principais autores estudados para este capítulo foram Sônia Kramer (1988; 1996; 2006), Maria Malta Campos (1993), Moisés Kuhlmann Júnior (2004; 2007), Fúlvica Rosemberg (1999; 2002; 2007), Ana Beatriz Cerisara (2002; 2007), entre outros. Eles possibilitaram traçar um histórico da Educação Infantil, bem como compreender o desenvolvimento das políticas públicas destinadas para esta etapa da educação, e para a democratização de seu acesso.

No que compete à pesquisa documental, tomou-se como fonte o sítio do Ministério da Educação, com os documentos presentes na Secretaria de Educação Básica que são relativos às políticas públicas para a Educação Infantil; a legislação brasileira, como as Constituições Federais, a LDB e os Planos Nacionais de Educação; dados quantitativos obtidos no sítio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais (INEP), bem como no sítio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Essa pesquisa tornou-se importante para compreender possíveis problemas afetos ao objeto de estudo (MICHEL, 2005) e ao panorama político da Educação Infantil.

O quarto e último capítulo apresentou, por fim, um panorama da Educação Infantil no município de Juiz de Fora e as ações da promotoria da infância e juventude e dos conselhos tutelares para a garantia deste direito.

Para a caracterização da rede de ensino em Juiz de Fora, a pesquisa pretendeu aferir as taxas de atendimento para a primeira etapa da Educação Básica, bem como as políticas que foram ou serão desenvolvidas para o cumprimento da lei – universalizar até 2016 a etapa pré-escolar, e atender a 50% da demanda por creches até 2024. Esse capítulo demandou uma pesquisa documental na Secretaria Municipal de Educação (SE/JF) no que compete à legislação educacional; bem como ao levantamento de dados relativos a atendimento, matrículas, escolas e sua progressão durante o período estudado. Foram feitas entrevistas semiestruturadas, que permitiram obter informações sobre a taxa de atendimento e previsão de matrículas, a gestão, as políticas implementadas, as ações do governo federal em Juiz de Fora para o atendimento da Educação Infantil. Por meio das entrevistas semiestruturadas, foi possível que os entrevistados revelassem, assim, os seus conhecimentos, tornando o que é conhecimento implícito em explícito (FLICK, 2004). Os atores entrevistados foram: os dois gestores municipais de educação em exercício no período da pesquisa, e ainda os técnicos da Secretaria que atuam diretamente na elaboração e na implementação das políticas públicas para o atendimento da demanda por vagas no município.

No que compete à análise das ações desenvolvidas pela Rede de Proteção Social da criança e do adolescente, buscou-se trazer os dados relativos às ações do Ministério Público e dos Conselhos Tutelares de Juiz de Fora para a garantia do acesso à Educação Infantil. Estes dados foram confrontados com os obtidos em dissertação de mestrado defendida pela pesquisadora, que identificou, no que compete ao direito à educação, maior ativismo dos Conselhos Tutelares. A hipótese de que a Judicialização da educação ocorria primordialmente pelo Ministério Público, conforme a bibliografia apontava, foi refutada nessa pesquisa. Assim, buscou-se pesquisar o que foi feito pelas duas instituições, com fins de garantir o direito à Educação Infantil. Para a realização desta etapa, foram pesquisados a Promotoria da Vara da Infância e Juventude, e os três Conselhos Tutelares do município. Neles, foram coletadas informações documentais a respeito de ações impetradas contra o município pela Promotoria, e as requisições dos Conselhos com o mesmo fim. Buscou-se identificar, também, as ações que tiveram origem nos Conselhos, seguiram para o Ministério Público, e os resultados que tiveram.

As entrevistas semiestruturadas também foram importantes nesta etapa da pesquisa. Logo, foram convidados a participar o Promotor da Infância e Juventude da Comarca de Juiz de Fora, e os conselheiros tutelares atuantes durante o período de vigência da pesquisa, nas suas três sedes municipais. Por fim, para a concretização desse capítulo, foi importante desenvolver, mais uma vez, uma revisão bibliográfica para que análise dos dados se desse (BABBIE, 1998). Deste modo, levantaram-se teses e dissertações defendidas em programas de pós-graduação que retratem a Educação Infantil no município de Juiz de Fora, bem como trabalhos publicados que dialoguem com os dados que aqui foram encontrados.

Apresentados o objetivo, a justificativa pelo estudo, bem como a forma pela qual se desenvolveu a tese, cumpre dizer, finalmente, que se optou por apresentar neste texto introdutório uma discussão mais ampliada do projeto de doutorado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Educação da UFJF.

## **1. JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: exigibilidade do direito à Educação**

Este capítulo tem como objetivo retomar uma discussão já iniciada sobre o processo de Judicialização da Educação no município de Juiz de Fora em 2009 (OLIVEIRA, 2011). Entende-se que esta retomada se faz importante neste trabalho, tendo em vista ser ele mesmo um desdobramento dos estudos iniciados naquele ano. Busca-se aqui, deste modo, retomar as principais discussões e os dados obtidos em dissertação de mestrado defendido pela pesquisadora no ano de 2011, haja vista que eles compreendem parte da pesquisa realizada e definida no recorte temporal da tese. Assim, foi possível revisitar as origens do processo de Judicialização de Política, que levou a pensar num processo análogo na Educação e, também, quem são os principais atores judicializantes no município supracitado.

Este texto se organiza da seguinte maneira: na primeira seção retoma-se a origem do Processo de Judicialização da política, tomando como base a ampliação do acesso à justiça na década de 1980, bem como este processo se configura no cenário brasileiro; a segunda seção retoma as principais questões afeitas sobre o processo de Judicialização no âmbito Educacional, tendo em vista que ele foi pensado tomando como experiência o ativismo judicial na esfera política e dos direitos sociais; e a terceira seção, retoma, por fim, os principais achados de pesquisa no município de Juiz de Fora-MG e que tornaram mola propulsora do estudo desenvolvido nesta tese.

### **1.1. JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA: principais aspectos**

O processo de Judicialização da política tornou-se relevante como um processo de expansão do Poder Judiciário, oriundo das demandas por garantia dos direitos sociais, que emergiram com o Estado de Bem-Estar Social, após a Segunda Guerra Mundial e se define como:

[...] a participação ativa de juízes e tribunais na criação e no reconhecimento de novos direitos, bem como no saneamento de omissões do governo [...] certa transposição<sup>4</sup> para o judiciário de uma parcela dos poderes decisórios típicos do

---

<sup>4</sup> Faz-se importante uma ressalva de que, quando falamos do processo de Judicialização não estamos de fato falando em trazer os poderes do Legislativo e do Executivo para a esfera do Judiciário; mas sim, do Poder Judiciário estar

Legislativo e do Executivo, que vem se dando sobretudo a partir de uma publicização do direito, marcada pela ascensão do direito constitucional sobre o direito privado (CASAGRANDE, 2008, p. 16).

Observa-se, contudo, que já no final do século XIX, há indícios deste processo, quando os juízes passaram a ser chamados para solucionar conflitos de grupos divergentes em função de um processo de intensa industrialização, massificação da democracia e fluxos migratórios que causaram grandes transformações na sociedade.

Foi neste período que um instrumento jurídico passou a ser bastante utilizado, o Controle de Constitucionalidade, que esteve a serviço de grupos ou indivíduos que não tinham acesso ao Legislativo e de minorias políticas, que desejavam reverter as decisões desvirtuadas dos atores legiferantes (CASAGRANDE, 2008, p. 33).

Terminada a Segunda Guerra Mundial e instaurados os Estados de Bem-Estar Social, a Judicialização da política passou a caminhar a passos mais largos. Em função disso, muitos cientistas políticos apresentam um ponto central de preocupação acerca do assunto, a divisão dos poderes – modelo consagrado por Montesquieu no final do século XVIII, que o considerava “indispensável à constituição de uma ordem política e liberal e ao ideal de um Estado limitado, atendendo à máxima de que, ‘pela disposição das coisas, o poder freie o poder’” (ARANTES, 2007, p. 82). A preocupação em torno da divisão dos poderes é que este modelo fique ameaçado e haja a predominância de um poder sobre o outro.

No que compete à intensificação da Judicialização a partir da instituição dos estados de Bem-Estar Social, cumpre observar, porém, que um dos efeitos que este modelo de Estado acarretou foi possibilitar a garantia do direito ao acesso à Justiça. Inicialmente, este direito significava, de acordo com Cappelletti e Gath (2002), apenas um direito formal do indivíduo em propor ou contestar uma ação.

Na obra *Acesso à Justiça*, Cappelletti e Gath (2002, p.15) destacam que, embora o acesso efetivo à Justiça tenha crescido nas sociedades modernas, é preciso entender o conceito de efetividade como “igualdade das armas”, ou seja, “a garantia de que a conclusão final depende apenas dos méritos jurídicos relativos das partes antagônicas, sem relação com diferenças que sejam estranhas ao Direito e que, no entanto, afetam a afirmação e reivindicação dos direitos”.

---

assumindo funções dos demais poderes em virtude, inclusive, das brechas deixadas por estes. Deste modo, a palavra “transposição” do conceito acima pode ganhar um significado melhor, como o conceito de assunção.

Ainda de acordo com os autores, para que o acesso à justiça se tornasse efetivo foram precisos três movimentos de reformas, que eles chamaram de “Onda”. Resumindo, foram precisos ajustes nos procedimentos judiciais gerais. Isto é, “nos métodos alternativos para decidir causas judiciais, na emergência de instituições e procedimentos especiais para determinados tipos de causas –, seja na mudança dos métodos utilizados para a prestação de serviços jurídicos ou, ainda, na simplificação do direito” (OLIVEIRA, 2011, p. 66-7). Observa-se, contudo, que aspectos como altos custos dos processos e sua morosidade têm refletido em sérias dificuldades para a efetividade deste acesso à Justiça.

De modo geral, o “grau” de Judicialização da política em cada Estado irá depender das características da sociedade e a sua organização política e judiciária. Este grau é medido por alguns aspectos, como: controle de constitucionalidade, se difuso ou concentrado; a possibilidade de realização da cidadania via Judiciário; e, entre outros, o nível de independência de juízes e tribunais (CASAGRANDE, 2008).

Nos países da América Latina, de modo geral, a Judicialização da política se deu, de acordo com Casagrande (2008), a partir da transição política e econômica pela qual esses países passaram em que pressões por cidadania e pela garantia de direitos sociais foram fatores importantes no protagonismo do Judiciário. No Brasil, por exemplo, o ativismo judicial teve origem com a abertura para o protagonismo do Judiciário e dos membros do Ministério Público, sobretudo a partir da Constituição Federal de 1988. Mas é importante ressaltar que razões para este maior ativismo judicial tem sido, todavia, as deficiências dos Poderes Executivo e Legislativo.

O tema da Judicialização da política encontra diferentes opiniões a seu respeito. No que compete à opinião contrária ao processo, considera-se que o Judiciário, ao assumir decisões relativas aos Poderes de Representação – Executivo e Legislativo, coloca em risco os princípios da divisão dos poderes. Diante disso, entende-se que o juiz extrapola suas atividades e passa a legislar e ainda a tomar decisões que são do Executivo, quando, por exemplo, determina a realização efetiva de políticas públicas. Deste modo, o princípio da divisão dos poderes pensado por Montesquieu fica fragilizado.

Por outro lado, aqueles que possuem uma opinião mais positiva em relação ao processo, entendem que o Judiciário não estaria assumindo as funções dos demais poderes, tendo em vista que Judiciário, Executivo e Legislativo atuam em sentido complementar, em prol da

concretização dos direitos e das políticas que os próprios Poderes propuseram. Aqueles de opinião positiva sobre o processo defendem ainda que, mesmo que ocorra a sobreposição de funções, isso decorrerá apenas em função da inércia de um dos Poderes Representativos. Logo, a atuação do Judiciário tornar-se-ia positiva, pois estaria garantindo o exercício da cidadania.

Luiz Werneck Vianna (et al, 1999), faz referência a obra de Cappelletti e afirma que é possível pensar em efeitos positivos da Judicialização da Política, se considerar a incapacidade do Executivo e do Legislativo de atuarem como instituições que vocalizam as vontades populares, mas sim, como aquelas que vocalizam apenas os compromissos estabelecidos entre os grupos de interesses distintos. Ainda de acordo com o autor (WERNECK VIANNA, et al, 1999), o Poder Judiciário poderia atuar de maneira que garantisse que as expectativas de grupos marginais na sociedade fossem consideradas, tendo em vista que, de modo geral, tais grupos não têm acesso a meios eficazes de alcançar os poderes políticos. Ao agir assim, estaria o Poder Judiciário atuando como um incorporador do sistema político.

Adentrando um pouco mais nas especificidades do processo de Judicialização da política no Brasil, é possível destacar a forma diferenciada em que ele ocorre em relação às demais nações, considerando que aqui não é apenas o poder Judiciário responsável pelo Controle de Constitucionalidade, mas existe uma comunidade de intérpretes responsáveis por esta atividade também. A Carta Magna de 1988 aumentou de um para nove os agentes legitimados a fazer uso da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADINS) perante o Supremo Tribunal Federal (STF), o que se entende como uma possibilidade maior de defender os direitos de cidadania e, ainda, de racionalização da administração pública.

Segundo o art. 103 da Carta de 1988, esses agentes legitimados são: o Presidente da República; a Mesa do Senado Federal; a Mesa da Câmara dos Deputados; a Mesa da Assembleia Legislativa; o Governador de Estado; o Procurador-Geral da República; o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; os partidos políticos com representação no Congresso; e a confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional (BRASIL, 1988).

Outra novidade que a Carta de 1988 trouxe foi a constituição dos institutos de ação popular e de ação civil pública, bem como a recriação do Ministério Público. A este último foi confiada a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Para Werneck Vianna (2003), criou-se, deste modo, um novo espaço de manifestação na esfera pública, traduzido na procedimentalização da aplicação do direito e maior

conexão do cidadão e de suas associações com o Poder Judiciário, que obtinha, então, a prerrogativa de atuar sobre o poder político.

Os constituintes de 1988 dotaram os cidadãos de instrumentos de representação e manifestação política, permitiram que os mesmos votassem sobre emendas constitucionais ou mesmo sanção de leis ordinárias e, no âmbito judicial, tiveram acesso aos instrumentos político-jurídicos, como a ação civil pública, contribuindo também para o modelo de democracia participativa.

Estas inovações trazidas com a Carta de 1988 demandaram, porém, um reaparelhamento do sistema Judiciário brasileiro, sobretudo, no Poder Judiciário, no Ministério Público e na Defensoria Pública. As principais modificações decorrentes desse movimento de 1988 de ampliação do acesso à justiça foram:

o maior ativismo judicial do Supremo Tribunal Federal; a descentralização da Justiça Federal, com a criação de cinco Tribunais Regionais e um grande número de Varas Federais; a criação, em cada estado, de pelo menos um Tribunal Regional do Trabalho; e a institucionalização e expansão da defensoria pública. Além dessas, duas outras mudanças que merecem destaque são: a criação de juizados especiais e a nova configuração do Ministério Público (OLIVEIRA, 2011, p. 72-3).

Dentre estas duas últimas mudanças, é possível destacar, da primeira, o despertar de uma grande litigiosidade reprimida, na medida em que esses juizados especiais passaram a poder julgar causas cíveis menores ou menos complexas e infrações penais de baixo potencial de ofensa. No que diz respeito ao Ministério Público, a instituição deixou de representar exclusivamente a Administração Pública e passou a responder pela ordem jurídica, pela defesa do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis, do patrimônio público e do interesse difuso e coletivo (CASAGRANDE, 2008).

Por fim, as opiniões sobre os efeitos<sup>5</sup> da Judicialização da política aqui no Brasil também evidenciam grandes divergências. Rogério Arantes (2007), por exemplo, lembra que as funções do Judiciário têm sido bastante controversas na nossa democracia. Para o autor, além da função política, da função social e da função econômica, o Judiciário tem ainda que se sustentar como um corpo aristocrático estranho no seio da república democrática. Por outro lado, Cássio Casagrande

---

<sup>5</sup> Maiores informações sobre os efeitos positivos e negativos da Judicialização podem se visto em dissertação de mestrado “Judicialização da Educação: a atuação do Ministério Público como mecanismo de exigibilidade do direito à Educação no município de Juiz de Fora-MG”, UFJF, 2011.

(2008) acredita num novo espaço de política criado pelo Judiciário, podendo a Judicialização da política significar uma importante arma das minorias contra as maiorias parlamentares.

Em suma, as causas da Judicialização da política no Brasil se definem pela:

[...]a) a criação de um modelo constitucional amplamente regulatório dos direitos individuais e sociais, com a prevalência do direito público sobre o direito privado, consagrado na idéia de ‘Constituição Cidadã’; b) a ampliação do sistema de controle de constitucionalidade, especialmente da legitimação plúrima conferida ao Estado e à sociedade para provocar diretamente a atuação do Supremo Tribunal Federal; c) a independência do Poder Judiciário e do Ministério Público e sua inserção plena no sistema de democracia participativa; d) acesso amplo ao Judiciário, por meio de novas formas processuais (ações coletivas, ações diretas de constitucionalidade, etc.) e da abertura de novos canais do sistema de justiça (Ministério Público, Defensoria Pública, juizados especiais, órgãos de defesa do consumidor e da concorrência, Comissões Parlamentares de Inquérito) (CASAGRANDE, 2008, p. 46).

As causas identificadas por Casagrande (2008) significam para o autor a vinda de uma litigiosidade reprimida à justiça e a criação de instrumentos processuais que garantem a exigibilidade dos direitos dos cidadãos. Neste sentido, ele define a Judicialização da política no Brasil como um círculo virtuoso – e não vicioso, como afirmam os críticos do processo.

Apresentados os principais elementos sobre a Judicialização da Política, que tornaram possível a compreensão do processo de ativismo judicial no que compete a defesa dos direitos educacionais, passa-se, a seguir, à discussão de como esse processo se desdobra na área educacional; processo que tem sido denominado de Judicialização da Educação.

## 1.2. A JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: principais aspectos e agentes (quase) judicializantes

Esta seção tem como objetivo apresentar a discussão em torno da Judicialização da Educação e os principais atores judicializantes nessa esfera. Para tanto, faz-se importante, inicialmente, compreender como o direito à Educação chega a esse processo.

Tomando como ponto de partida a Constituição Federal de 1988, alguns artigos merecem destaques. No que compete ao dever do Estado na garantia do direito à Educação, o art. 205

dispõe que: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988). Nota-se que é a primeira vez, dentre as Constituições brasileiras, que o Estado ganha primazia em relação à família, tendo em vista que não é mais uma educação dada “no lar e na escola”.

Outro destaque no artigo 205 é a definição da Educação como um direito de todos; logo, universal. Segundo Clarice Seixas Duarte (2007), o entendimento correto da palavra universal na declaração desse direito deve ser a não restrição do direito por critério de cor, raça, idade ou gênero. Para a autora, isso precisa ser esclarecido, pois, ainda que a Educação seja declarada como direito de todos, ela tem alvos prioritários, como as pessoas desprovidas de recursos econômicos ou mesmo em situação de vulnerabilidade – que, inclusive, são critérios na distribuição de vagas, por exemplo, quando a demanda é maior que a oferta, como é o caso da Educação Infantil.

O art. 208, que dispõe sobre o direito à Educação, também traz aspectos importantes que propiciarão compreender o processo de Judicialização da Educação. Ele dispõe:

O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive a oferta gratuita para todos aqueles que a ela não tiveram acesso na idade própria (EC nº59/2009); II- progressiva universalização do ensino médio gratuito; III – atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; IV – Educação Infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade (EC nº53/2006) [...] (BRASIL, 1988).

Os parágrafos que se seguem ao art. 208 são referentes aos mecanismos de exigibilidade do direito à Educação e se aproximam do debate pretendido nesta seção. Os dois primeiros são os mais relevantes no que diz respeito à efetivação da educação como direito de todos e dever do Estado. A declaração da educação como direito público subjetivo (§1º) cria a possibilidade de o indivíduo reivindicar o cumprimento desse direito social à educação, podendo, junto a instituições como o Ministério Público, denunciar e impetrar ação contra o governo que esteja agindo inconstitucionalmente, exigindo a garantia do acesso, permanência e qualidade no ensino (§2º). Para tanto, a CF/88 inovou, também, com a introdução de mecanismos disponíveis para a garantia desse direito, como o mandado de injunção; o mandado de segurança coletivo; e a ação civil

pública – os chamados “remédios jurídicos”, que, conforme será visto na última seção, foram utilizados no município de Juiz de Fora para a ampliação de vagas para a Educação Infantil.

Esse trajeto inicial foi trazido aqui nesta seção para transparecer as relações entre Justiça e Educação, que se tornaram mais comuns a partir da Constituição Federal de 1988, momento em que foram criados estes “remédios jurídicos” para a exigibilidade de um direito que foi altamente expandido no referido documento. A CF/88 foi clara ao estabelecer esse direito como de suma importância para o desenvolvimento dos cidadãos; e, portanto, a sua negação pelo poder público poderia ser reivindicada pelos detentores do direito, bem como por outras instituições que são responsáveis por zelar pela sua garantia, como são o Poder Judiciário e Ministério Público. Desse modo, a inconstitucionalidade do poder público ou mesmo sua ineficácia ou insuficiência de recursos é que tem incitado o processo de Judicialização da Educação, cada vez mais presente nos dias atuais.

Partindo do conceito de Judicialização da política tal como apresentado na seção anterior: “[...] a participação ativa de juízes e tribunais na criação e *no reconhecimento de novos direitos* [sobretudo os direitos firmados no Estado de Bem-Estar Social, como o direito à educação], bem como no *saneamento de omissões do governo* [...]” (CASAGRANDE, 2008, p.16 – grifos nossos), é possível compreender o sentido da Judicialização da Educação. A Judicialização da educação acontece, então, mediante o “reconhecimento de um novo direito” (novo, porque somente na CF/88 ele ganha aparato jurídico para sua efetividade), e devido a “omissões do governo”, ou seja, pela inconstitucionalidade do ente público em relação a tal direito.

Remetendo ao conceito utilizado pelos professores Cury e Ferreira, a Judicialização da Educação:

[...] ocorre quando aspectos relacionados ao direito à educação passam a ser objetos de análise e julgamento pelo Poder Judiciário. Em outros termos, a *educação, condição para a formação do homem é tarefa fundamental do Estado, é um dos deveres primordiais, sendo que, se não o cumprir, ou o fizer de maneira ilícita, pode ser responsabilizado* (MUNIZ, 2002, P. 211). Esta responsabilização com a intervenção do Poder Judiciário consolida o processo de *judicialização da educação* (CURY; FERREIRA, 2009, p. 8-9).

Os professores Jamil Cury e Luiz Antônio Ferreira (2009) observam, ainda, uma mudança de comportamento em relação à provocação do Judiciário no que tange à Educação. Segundo eles, inicialmente, a maior parte das provocações se dava no sentido de indenizar e

reparar danos. Hoje, com a CF/88 vigente, a garantia de acesso à Educação, por exemplo, passou a ser reivindicada nessa esfera de poder. Segundo os autores:

Resulta desta situação uma relação direta envolvendo o direito e a educação, sendo que a justiça passou a ser chamada amiúde a solucionar conflitos no âmbito escolar, que extrapolam a questão da responsabilidade civil, ou seja, se antes se contemplava na esfera do judiciário, ações de indenizações ou reparação de danos envolvendo o sistema educacional, ou mandados de segurança para garantia de atribuições de aulas de professores, hoje, a realidade é bem diversa, e várias são as situações em que se provoca o judiciário com questões educacionais. A efetividade do direito à educação prevista na Constituição Federal, a ocorrência de atos infracionais ocorridos no ambiente escolar e a garantia da educação de qualidade passaram a ser objeto de questionamento judicial (CURY; FERREIRA, 2009, p. 7-8).

A provocação do Poder Judiciário – seja pelo detentor do direito à Educação, seja pelos órgãos públicos, como o Ministério Público, a Defensoria Pública e os Conselhos Tutelares – é reflexo de uma nova realidade, na qual a garantia de acesso ao ensino público de qualidade tem sido um dos fatores responsáveis pela Judicialização na esfera educacional.

Cumprir dizer, então, quais os principais atores (quase) judicializantes na área da educação. Toma-se como ponto de análise a pesquisa realizada em jornais, na Secretaria Municipal de Educação, nos Conselhos Tutelares e na Promotoria da Infância e Juventude do município de Juiz de Fora, entre os anos de 1996 a 2011 (OLIVEIRA, 2011). Identificou-se, portanto, que os principais atores foram a Promotoria da Infância e Juventude, mas, no que compete à relevância da ação; e os Conselhos Tutelares, no que compete a maior ativismo. É importante mencionar que a pesquisa buscou destacar o Ministério Público, pois, ao estudar o processo da Judicialização no âmbito político, era essa a instituição que mais se sobressaía, e que se tem configurado como a instituição “mais presente na proteção dos interesses coletivos e difusos, na provocação do Poder Judiciário, na fase pré-processual, na realização de inquéritos civis públicos e, ainda, na realização de acordos entre as partes, seja no âmbito judicial ou extrajudicial” (OLIVEIRA, 2011, p. 89).

Já os Conselhos Tutelares passaram a fazer parte do estudo durante o levantamento dos dados no jornal de maior circulação no município. Conforme a pesquisa de campo foi sendo realizada nos jornais ou no próprio Ministério Público, verificou-se uma atuação expressiva desta instituição. Muitas reportagens coletadas nos jornais traziam denúncias, por parte dos Conselhos,

sobre irregularidades quanto ao direito à Educação. Por muitas vezes observou-se, ainda, que as denúncias que “motivaram” a intervenção da Promotoria da Infância e Juventude eram oriundas deste órgão.

Apresentando um pouco de cada um desses atores, o Ministério Público tornou-se, em 1988, uma instituição com funções essenciais à Justiça, estando desvinculada de qualquer um dos três Poderes<sup>6</sup>. Deste modo, o Constituinte de 1988 redesenhou as funções do MP de modo que a Carta Constitucional que estava sendo elaborada obtivesse mecanismos que garantissem a sua implementação e os direitos nela definidos pudessem ganhar concretude. Assim, se o Ministério Público anteriormente à Carta dedicava-se a representar os interesses da Administração, sendo a encarnação do advogado do Estado, tornou-se com Ela o advogado da sociedade, tendo em vista que é pela realização concreta de seus direitos que a instituição passou a atuar. Em outras palavras, deixa de estar a serviço dos interesses diretos do Estado e, tal como é definido no art. 127 da CF/88, passa a ter como incumbência “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos *interesses sociais e individuais indisponíveis*” (BRASIL, 1988).

É forçoso considerar que toda ação do Ministério Público deve sempre visar à defesa de pessoas, em seu caráter individual (desde que haja interesse social), de grupos de pessoas e de toda a sociedade. Deste modo, o MP poderá intervir caso haja a indisponibilidade de interesses ligados a uma pessoa ou a uma relação jurídica. Hugo Mazzilli destaca as principais funções da instituição

Inciso I – a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis; Inciso II – zelar pela observância dos princípios constitucionais, d) à seguridade social, à educação, à política urbana, agrícola, fundiária e de reforma agrária e ao sistema financeiro nacional; Inciso III – a defesa dos seguintes bens e interesses, e) os direitos e interesses coletivos, especialmente das comunidades indígenas, da família, da criança, do adolescente e do idoso; Inciso IV – zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos da União, dos serviços de relevância pública e dos meios de comunicação social aos princípios, garantias, condições, direitos, deveres e vedações previstos na Constituição Federal e na lei, relativos à comunicação social; Inciso V – zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos da União e dos serviços de relevância pública quanto: a) aos direitos assegurados na Constituição Federal relativo às ações e aos serviços de saúde e à educação; e o

---

<sup>6</sup> Para compreensão de como estão distribuídos os três poderes e o Ministério Público a partir da Constituição Federal de 1988, ver o Anexo I. No organograma apresentado neste Anexo, é possível conhecer, ainda, composição da Estrutura da Rede de Proteção Social da Criança e do Adolescente em Juiz de Fora. O estudo detalhado desta Rede de Proteção será feito no capítulo IV desta tese.

Inciso VI – exercer outras funções previstas na Constituição Federal e na lei. (MAZZILLI, 2007, p. 81-3).

O Ministério Público tem, ainda, poder investigativo e a prerrogativa de estabelecer termos de compromissos e de ajustamentos de conduta (TAC)<sup>7</sup>. Esse tipo de atuação, considerada extrajudicial, tendo em vista os acordos acertados no âmbito do MP e que não chegam à Justiça, tem contribuído para aumentar a parcela da população que procura a instituição (CASAGRANDE, 2008, p. 82-92).

No que concerne aos instrumentos de ação de que o Ministério Público dispõe para a defesa do Regime Democrático, estão: a ação penal; a ação de inconstitucionalidade e a representação interventiva; o inquérito civil; a ação civil pública; e o controle externo de atividade policial. Aqui se destaca um desses instrumentos.

As Ações Civis Públicas são ações para a defesa dos interesses essencialmente coletivos, ou seja, que buscam um bem jurídico de natureza coletiva, que pertence a um grupo ou comunidade, como o meio ambiente, o patrimônio histórico, a probidade da administração pública, entre outros. Segundo Cássio Casagrande, a Ação Civil Pública tornou-se o principal instrumento de Judicialização, pois a

Judicialização é provocada por uma potencial lesão coletiva, em que há necessidade de decisão – geralmente de matriz constitucional – sobre normas em conflito ou sobre o vazio da lei, por exemplo, direitos ainda não regulados pelo Poder Legislativo (CASAGRANDE, 2008, p. 93).

No que compete ao outro ator que propulsiona o processo de Judicialização da Educação, os Conselhos Tutelares, de acordo com o art. 131 do Estatuto da Criança e do Adolescente, “[...] é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente” (BRASIL, 2008). Conforme define Soares (1992, p. 405), ele é permanente, pois não pode ser substituído; deve ser contínuo, duradouro e ininterrupto; autônomo, pois suas decisões não se submetem às hierarquias no

---

<sup>7</sup> Os Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) é um instrumento jurídico, pelo qual, um órgão público, juridicamente capaz de impetrar uma Ação Civil Pública, como é o caso do MP, age de forma extrajudicial, ou seja, sem a necessidade de que uma ação vá à juízo. Nessa ação, o MP, por exemplo, permite ao réu, que causou lesão à algum direito difuso, coletivo ou transindividual, adequar-se às exigências da lei, a partir da assinatura de um documento que prevê o período para essa adequação de sua conduta. Curiosamente, o TAC foi criado no artigo 211 do Estatuto da Criança e do Adolescente, mas dada a efetividade do instrumento, tem sido utilizado também em outras áreas, como na Defesa do Consumidor, Meio ambiente, etc.

âmbito da administração pública; e não jurisdicional, considerando que suas funções são de natureza executiva, não sendo possível estabelecer sanções para o cumprimento de suas decisões.

Dentre as atribuições dos Conselhos Tutelares definidas no art. 136 do ECA, destacam-se:

- III – promover a execução de suas decisões, podendo para tanto:
  - a) Requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, *educação*, serviço social, previdência, trabalho e segurança;
  - b) Representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações;
- IV – *encaminhar ao Ministério Público* notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança e do adolescente;
- VII – expedir notificações;
- IX – assessorar o Poder Executivo local na elaboração de propostas orçamentárias para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente (BRASIL, 2008 – grifos nossos).

Nesse sentido, o que foi possível perceber, em pesquisa concluída no ano de 2011, é que, se valendo de suas atribuições, os Conselhos Tutelares expediam constantemente pedidos junto à Secretaria Municipal de Educação e ao Ministério Público de Juiz de Fora para a garantia do direito das crianças à Educação. Com o Ministério Público, o contato era estabelecido apenas quando não se conseguia resolver, no âmbito da Secretaria de Educação, o pedido solicitado. De todo modo, analisando as ações disponíveis no MP, bem como os relatórios de atividade dos Conselhos Tutelares, percebeu-se grande ativismo desta instituição, dado o número significativo de pedidos encaminhados.

Finalmente, assim como no processo de Judicialização da política, questiona-se a inserção (excessiva ou não) do Judiciário nas demais esferas de poder. No processo de Judicialização da Educação também seguem alguns questionamentos, como: as consequências do julgamento, pelo Poder Judiciário, dos responsáveis públicos pela garantia do direito à Educação serão negativas ou positivas?; Será que o Ministério Público, ao provocar o Judiciário contra os poderes públicos, na exigibilidade do direito à Educação, estaria atuando de maneira excessiva ou mesmo usurpadora dos demais poderes?

Em princípio, poderia se dizer que não há uma usurpação do poder, tendo em vista que a atuação se respalda no que está escrito em Lei. Ademais, conforme a instituição atua, ainda que beneficie um único indivíduo, as mudanças provocadas nas políticas públicas para o setor fazem crer, de acordo com Marinho (2009), que o ganho é coletivo, considerando que a luta é por um

direito social. Talvez isso seja suficiente para se pensar em consequências positivas. Buscou-se, com os resultados da pesquisa deste trabalho, responder a estes questionamentos, conforme será visto posteriormente.

A próxima seção, por fim, retomará alguns resultados da Judicialização da Educação Infantil no município de Juiz de Fora, que foram identificados durante o desenvolvimento de dissertação de mestrado da pesquisadora, entre 2009 e 2011. Cumpre dizer que a preocupação naquele momento não foi tratar a respeito da Educação Infantil, considerando-se que ela havia se tornado obrigatória apenas durante o percurso do estudo. Buscou-se analisar, naquela ocasião, a exigibilidade do direito ao Ensino Fundamental. Mas os resultados apontaram para a etapa anterior, não apenas no município estudado, mas como uma demanda nacional por acesso a vagas na Educação Infantil, sobretudo a etapa de zero a três anos, que compreende a creche. Cumpre dizer, ainda, que os resultados que serão trazidos correspondem à apresentação de parte dos dados da dissertação defendida em 2011 (OLIVEIRA, 2011), já que foram incluídos no recorte temporal definido neste trabalho de doutorado.

### 1.3. JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM JUIZ DE FORA - MG: onde tudo começou

Esta seção apresentará, conforme já anunciado, os principais dados obtidos a respeito da Judicialização da Educação Infantil no município de Juiz de Fora entre os anos de 1996 a 2010 (recorte temporal da pesquisa). Esses dados foram obtidos em notícias do jornal Tribuna de Minas, conseguidas no Setor de Memória da Biblioteca Municipal Murilo Mendes (SMBMMM), nas ações do Ministério Público, nos arquivos da Secretaria de Educação e, ainda, nos relatórios de atividade dos Conselhos Tutelares. Com os dados obtidos nas reportagens; junto ao MEC; e em dissertações defendidas sobre a Educação Infantil em Juiz de Fora, foi possível construir o panorama de atendimento no município, que será retratado a seguir.

Dos dados obtidos nas reportagens do jornal Tribuna de Minas, é possível destacar que, excetuando-se os anos de 2005 e 2007, em todos os demais anos pesquisados (1996 a 2010) foram registradas denúncias por falta de vagas na Educação Infantil, sobretudo de vagas em creches. A justificativa para o acúmulo dessa demanda não atendida foi a política de vinculação orçamentária do Fundef, que destinava 15% – dos 25% totais dos recursos da Educação – para o Ensino Fundamental.

De maneira geral, em todo o Brasil, a Educação Infantil ficou prejudicada com a implantação do Fundo, conforme demonstram os dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Entre os anos de 1996 a 1999, a política do Fundo colaborou para uma estagnação do crescimento do número de matrículas na Educação Infantil, especificamente na pré-escola. Destaca-se, em função disso, uma forte municipalização da Educação Infantil. Conforme será melhor apresentado no capítulo 4(quatro), em Juiz de Fora, por exemplo, ocorreu não apenas uma estagnação, mas uma retração no número de matrículas na EI<sup>8</sup>, especialmente nas vagas para a pré-escola.

Interessante destacar que, nas reportagens coletadas, os gestores municipais de Educação de Juiz de Fora utilizaram sempre de dois argumentos para justificar a grande demanda não atendida de vagas na Educação Infantil. O primeiro era a prioridade de atender ao Ensino Fundamental, estabelecida na LDB; o segundo é a vinculação orçamentária definida pela Lei 9.424/96, que dispunha sobre o Fundef.

Identificou-se, ainda, que grande parte das denúncias apresentadas nos jornais a respeito da Educação Infantil foi feita por meio dos Conselhos Tutelares, que regularmente divulgam o balanço de suas ações e atendimentos. Assim, dos dados obtidos na reportagem sobre os atendimentos em 2005, 743 atendimentos foram identificados como de demanda por vagas em pré-escolas ou creches<sup>9</sup>.

Das reportagens que trouxeram a atuação conjunta dos Conselhos Tutelares e da Promotoria da Infância e Juventude para a ampliação do acesso à Educação Infantil, destaca-se uma em que, diante do desejo dos CT de abrir uma Ação Civil Pública contra a prefeitura, denunciando a saturação de vagas em creches (que teriam capacidade para atender 2.215 crianças, enquanto que a demanda era de 3.812)<sup>10</sup>, o MP expediu um ofício à Prefeitura de Juiz de Fora pedindo explicações a respeito dos programas de atendimento à criança e ao adolescente no município<sup>11</sup>.

No que diz respeito às reações dos poderes públicos diante do problema de falta de vagas na EI, diversas vezes identificados nas reportagens, cabe assinalar que a Educação Infantil estava

---

<sup>8</sup> Para maior fluidez do texto, em alguns momentos far-se-á uso de siglas que abreviam palavras que serão comumente escritas no trabalho, como “Educação Infantil”, “Ensino Fundamental”, “Ministério Público”, “Conselho Tutelar”, “Secretaria de Educação”, “Constituição Federal de 1988” e “Ação Civil Pública”.

<sup>9</sup> SMBMMM – Tribuna de Minas – 08/04/2006 caderno geral, p. 3.

<sup>10</sup> SMBMMM – Tribuna de Minas – 29/11/1996, p. 4.

<sup>11</sup> SMBMMM – Tribuna de Minas – 30/11/1996, p. 4.

assumidamente com atendimento deficitário, tanto em termos de vagas como de profissionais para atuar nesse nível de ensino. A justificativa se pautava, ainda, devido à prioridade do Estado em garantir o Ensino Fundamental e, como foi ressaltado, aos poucos recursos destinados à primeira etapa da educação básica com a política do Fundef.

Essa falta de vagas na Educação Infantil ocasionou diversos mandados de segurança, a fim de garantir o direito ao ingresso e permanência na rede de ensino; e, além disso, uma Ação Civil Pública impetrada pelo Ministério Público contra o município, exigindo a ampliação das vagas. Das ações obtidas na promotoria da Infância e Juventude, foi possível identificar diferentes pedidos de diferentes origens, como Defensoria Pública e Conselhos Tutelares. Para este trabalho, destaca-se, porém, apenas a ação impetrada pelo próprio MP, no ano de 1999, para a ampliação do número de vagas na Educação Infantil no município.

Trata-se de uma Ação Civil Pública proposta pelo ex-Promotor da Infância e Juventude Paulo César Ramalho, em abril de 1999. Dentre os requerimentos, estavam: a ampliação do número de vagas nas creches mantidas pelo poder público municipal, e o fim da suspensão de suas atividades durante o mês de janeiro; e a criação de entidades governamentais de atendimento sob a forma de abrigo e a celebração de convênios com as não-governamentais; a criação dos serviços a que se refere o art. 87, inciso III, do Estatuto da Criança e do Adolescente (serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão) (BRASIL, 2008). Em caráter liminar: que fossem criados, no município de Juiz de Fora, mecanismos que garantissem o atendimento emergencial em creches, até que se pudesse ampliar o número de vagas ofertadas na época, e o funcionamento do serviço durante todo o ano, sem interrupção; que fosse celebrado convênio com as entidades não-governamentais, até que pudesse ser criada a sua própria, para o atendimento sob forma de abrigo, e que se prestasse a todos o auxílio necessário para que os abrigados tivessem assistência médica, odontológica, psicológica e social; que se criassem mecanismos que garantissem o atendimento estipulado no inciso III do art. 87, até que os serviços estivessem definitivamente implantados. E em caráter definitivo: fosse o município compelido a ampliar o número de vagas nas creches por ele mantidas, criando, ainda, uma escala de férias dos funcionários, de modo a permitir o atendimento durante todo o ano; fosse compelido a atender sob a forma de abrigo as crianças e os adolescentes que necessitassem do serviço, de preferência, em entidade mantida pelo poder público municipal; e fosse, também,

compelido a criar os serviços previstos no art. 87, III, do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 2008).

Mas, quanto à Ação Civil Pública em tela, o poder Executivo de Juiz de Fora recorreu por diversas vezes, limitando-se apenas a pugnar pelo prosseguimento do feito. Em agosto de 2010, o ex-Promotor Dr. Antônio Aurélio dos Santos apresentou as contrarrazões recursais ao Tribunal de Justiça sobre o recurso de apelação apresentado pelo Município de Juiz de Fora e, em entrevista, afirmou que

o Ministério Público espera que o recurso tenha provimento negado a fim de que o direito social à educação das crianças possa ser garantido, diminuindo inclusive as sequelas sociais irreparáveis, sobretudo às famílias sem recursos financeiros que não possuem meios de pagar a creche, já que muitas mães não podem trabalhar, pois não podem deixar seus filhos sozinhos (OLIVEIRA, 2011, p.135).

Ainda de acordo com o promotor, como a Ação já se encontrava judicializada, não havia muito que se fazer, a não ser ir resolvendo, de modo pontual, o problema da falta de vagas, conforme realmente estava acontecendo. Todos os pedidos por vagas que chegavam à promotoria, ou por parte da Defensoria Pública, por particular ou pelos Conselhos Tutelares têm sido deferidos. Cumpre dizer, porém, que esta Ação foi arquivada, tendo sido aberta outra pela Defensoria Pública, conforme será apresentado no capítulo 4.

Quanto aos dados obtidos em campo na pesquisa com os Conselhos Tutelares, eles foram extraídos dos relatórios de atividades feitos semestralmente em cada Conselho, que registram a quantidade e o tipo de atendimento, e ainda o local para onde são enviados os encaminhamentos e as requisições.

O problema com a falta de vaga nas creches em Juiz de Fora se destacou em relação ao número de atendimentos. Observa-se que, do número total de atendimento em cada ano, exposto na tabela abaixo, uma quantidade significativa era sobre esta questão. Vale uma ressalva de que o critério “vagas em Educação Infantil” é apenas um dos quase 20 identificados nos relatórios. Ou seja, o restante dos atendimentos estava diluído entre eles.

**Tabela 01 – Ano/Vagas em Educação Infantil<sup>12</sup>**

<b>Ano</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005*</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2009**</b>
<b>Vagas em Educação Infantil</b>	26	113	32	96	311	105	87	101
<b>Total</b>	91	383	117	219	937	218	202	101

Notas: \* Dados referentes aos três Conselhos      \*\* Dados referentes ao Conselho Tutelar Sul-Oeste

Quanto aos locais prioritários no envio dos procedimentos feitos pelos Conselhos Tutelares, identificou-se, nos relatórios de atividade, que muitos deles eram encaminhados para o Juizado da Infância e Juventude, a Promotoria da Infância e Juventude, a Secretaria de Educação, e para o setor Pro-Creche da Gerência de Educação Básica. Isso é relevante e cabe ser destacado, pois se percebe que os principais locais para onde estão sendo enviados os procedimentos dos Conselhos Tutelares coincidem com as demandas de Educação no município. De fato, os encaminhamentos ou requisições para as creches sempre tiveram um número expressivo.

O que pode se concluir da pesquisa realizada em mestrado foi que o Ministério Público em Juiz de Fora não teve uma atuação expressiva a ponto de impulsionar o processo de Judicialização no município. Essa afirmativa se justifica em função dos dados obtidos na Promotoria da Infância e Juventude, em que apenas duas ações tiveram origem no MP, e apenas uma delas é uma Ação Civil Pública. É importante frisar que esta afirmativa é referente enquanto ação direta e propositiva do MP, não enquanto ação conjunta com outras instituições. Na pesquisa identificou-se que todo pedido por vagas, fosse qual fosse a etapa de escolarização, vinha sendo deferido, e que havia um controle de que esse mesmo pedido fosse atendido. Assim, o direito à Educação em Juiz de Fora tem sido exigido judicialmente, mas não exclusivamente pelo Ministério Público, mas por diferentes atores, como a Defensoria Pública e os Conselhos Tutelares, que, no âmbito extrajudicial (requisições, notificações, pedidos de providência, etc.) têm requisitado e encaminhado diversos pedidos no que concerne à garantia do direito em tela. Cumpre frisar que, embora esta constatação tenha sido dada em função da pesquisa do mestrado, observou-se que a forma como a Judicialização da Educação tem acontecido no município é a mesma, desde 2010. Porém, a partir dos dados coletados para este trabalho, é possível dizer que

<sup>12</sup> Os dados referentes aos anos posteriores estarão apresentados no capítulo 04, como correspondente à pesquisa realizada no doutoramento.

o processo tem se tornado menos intenso, por diferentes razões, conforme será visto posteriormente.

Contudo, ainda que tenha se tornado menos intensa, a Judicialização da Educação ainda se realiza e, em função disso, é importante lançar mais uma questão. Conforme os problemas de falta de vagas oferecidas pelo poder público têm sido resolvidos pontualmente via Judicialização, este processo tem se configurado como um mecanismo importante para a garantia de direitos. Ele se potencializa, sobretudo quando, via a instituição de uma Ação Civil Pública, favorece também àquele que não reconhece o MP ou o CT como um caminho para a efetivação deste direito. Deste modo, para educar será sempre preciso Judicializar?

Apresentar o processo de Judicialização da Educação e como ele tem se desencadeado no município de Juiz de Fora se justificou, neste primeiro capítulo, em função dos desdobramentos que este trabalho de doutoramento se pretende: analisar a atuação do Ministério Público e dos Conselhos Tutelares pela garantia de um direito educacional que se encontra com grande demanda reprimida no município. Quando se identifica processos de Judicialização na sociedade, conforme aqui apresentado, entende-se, que, no mínimo, está havendo um descumprimento pelo poder público quanto à oferta de um direito, neste caso, o direito ao acesso à Educação Infantil. Esse processo, se olhado sob esse prisma, é um resultado de uma “não-ação” do poder executivo e/ou legislativo sobre este tema, e, a ação do poder judiciário ou de atores com prerrogativas de incitá-lo, para reverter quadros de inexigibilidade de um direito. Cumpre, contudo, analisar a origem desta “não-ação” ou “ação” neste âmbito educacional, considerando que a legislação brasileira regulamenta a forma como o poder público deverá garantir o direito à educação. Em outras palavras, identificar o momento em que o município tornou-se responsável prioritário pela oferta de etapas da educação básica, em que pese à necessidade de uma efetivação do regime de colaboração instituído no modelo de Estado federado no qual se constitui o Brasil. Nesse sentido, o próximo capítulo deste trabalho apresenta elementos para a compreensão de como se constituiu o modelo de Estado Federativo brasileiro, chegando às inovações oriundas da Constituição Federal de 1988, que elevou os municípios ao status de ente federado, estabelecendo, ainda, um regime de colaboração entre os três entes.

## **2. FEDERALISMO E EDUCAÇÃO: desafios do regime de colaboração**

Entender como o modelo de Estado Federal e o regime de colaboração instituído em nossa Carta Constitucional de 1988 têm impactado a oferta de Educação, sobretudo da Educação Infantil, é o objetivo deste capítulo. A perspectiva é a de que o estudo aqui apresentado dê pistas para compreender o desafio dos municípios brasileiros em atender à grande demanda por vagas nessa etapa de escolarização e o crescente número de ações judiciais impetradas em função dessa demanda.

Para tanto, este capítulo está organizado em três seções. Na primeira seção, é apresentado um breve estudo sobre o modelo de Estado Federal, remetendo ao contexto de surgimento, suas principais características e conflitos. É importante considerar que essa seção não pretende fazer um estudo aprofundado do Federalismo, tal qual muitos cientistas políticos e pesquisadores de diversas áreas têm se dedicado; mas, somente, trazer elementos que embasem o estudo sobre o federalismo brasileiro e suas peculiaridades.

A segunda seção dedica-se a mapear as características do federalismo brasileiro, denotando suas particularidades, sobretudo no que tange à nomeação de um novo ente federado, os municípios. Busca-se, nessa seção, ainda, destacar algumas características do federalismo nas sete Constituições Federais que nosso país vivenciou desde a proclamação da República, que esteve sendo analisada sempre sob o prisma do binômio - centralização e descentralização.

Por último, a terceira seção aprofunda elementos da Constituição Federal de 1988 no que concerne ao direito social à Educação. Essa seção cumpre apresentar mais um elemento inovador da CF/88, ao passo que foi apenas no direito à Educação que se instituiu o termo regime de colaboração para descrever a forma de cooperação em que União, estados e municípios deveriam atuar para a garantia desse direito. Além de apresentar o regime de colaboração, a seção traz análises sobre como ele tem acontecido (ou não), e que alternativas têm sido apresentadas, considerando que muitos pesquisadores do tema (ABRÚCIO, 2010, 2013; CURY, 2010; FRANZESE, 2010; ARAÚJO, 2010), acreditam que a efetividade desse regime poderá ser a solução para a ineficiência dos municípios na implementação de políticas públicas.

## 2.1. O ESTADO FEDERAL

Seguindo a regra de apresentação do que seja o Estado Federal, a palavra federação é originária do latim, *foedus*, que significa dizer uma aliança, um pacto. Desse modo, podemos compreender de imediato que uma Federação é uma aliança entre estados, províncias, territórios, ou outra maneira como são nomeadas as divisões territoriais de uma Nação.

Observa-se, contudo, que uma Federação não se forma apenas pela aliança de territórios. Mais do que isso, a Federação é uma aliança administrativa e política. No Dicionário de Política, encontramos a seguinte definição:

[...] o Estado Federal é a pluralidade de centros de poder soberanos coordenados entre eles, de modo tal que o Governo Federal, que tem competência sobre o inteiro território da federação, seja conferida uma quantidade mínima de poderes, indispensável para garantir a unidade política e econômica, e aos Estados federais, que têm competência cada um sobre o próprio território, sejam assinalados aos demais poderes (BOBBIO; MATTUCCI; PASQUINO, 1993, p.481).

O Federalismo surgiu no século XVIII, nos Estados Unidos, num processo desencadeado após a declaração de independência das 13 colônias britânicas na América. Ao se declararem independentes, as ex-colônias assumiram a condição jurídica de Estados, o que significou o desenvolvimento de suas próprias leis e a resolução de problemas de seus interesses da maneira que fosse mais conveniente e, conforme seus meios disponíveis. Constituiu-se, assim, uma Confederação entre essas 13 ex-colônias, de modo que elas pudessem se apoiar e se fortalecer para o desenvolvimento independente da sua pátria colonizadora, a Inglaterra (DALLARI, 1986).

Numa tentativa de aperfeiçoamento da Confederação, foi aberta uma Convenção em Filadélfia, em maio de 1787, protagonizada por três grandes atores: Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, que defendiam o argumento de que o governo central instituído nos artigos da Confederação era fraco, e que o melhor caminho seria a constituição de um Estado Federado, tal como ocorreu. Seus argumentos foram reunidos, redigidos e publicados em 1788, numa clássica obra das ciências políticas, denominada “Os Federalistas”. Esta obra, composta de 85 artigos escritos pelos três protagonistas (por vezes escritos em conjunto), buscou defender a ideia da importância e das vantagens da união dos estados em torno de um poder central, sem que isso

significasse a perda da autonomia já conquistada; e mostrando, ainda, que este era o caminho possível para que a diversidade fosse contemplada dentro da unidade, sendo essa a questão fundamental desse modelo de Estado (HAMILTON; MADISON; JAY, 1984).

Mas em que se diferenciam os Estados Confederados e Unitários (absolutos e comuns a muitas nações nesse período) em relação aos Estados Federais? Os Estados Confederados se caracterizam pela manutenção da soberania nos Estados-membros e pela possibilidade de que um desses estados-membros se desligue do conjunto. Já nos Estados Federais, de maneira inversa, a autonomia é compartilhada entre o governo central e as instâncias subnacionais. No que compete à saída de um estado-membro da Federação, não se reconhece o direito de secessão, normalmente expresso em Carta Constitucional (ABRÚCIO, 2003).

As diferenças entre o Estado Unitário e o Estado Federal são bem claras, haja vista que este surge em oposição àquele. A soberania no Estado Unitário emana do poder central, “a partir de uma relação hierárquica e piramidal com as comunidades locais constituídas” (ABRÚCIO, 2003, p. 232). Contrariamente, o Estado Federal, conforme já expresso neste texto, resulta de um pacto ou aliança entre as unidades territoriais, que optam pelo compartilhamento da soberania entre União e entes subnacionais.

O Estado Federal busca a unidade na diversidade, e esse modelo se torna vital para uma nação de grandes extensões territoriais. Fernando Luiz Abrúcio argumenta que todo país extenso territorialmente tem o tema do federalismo batendo à porta, pois isso implica a existência de heterogeneidades que não só podem dividir, mas gerar conflitos numa determinada nação. Esses conflitos podem ser em função das desigualdades territoriais, bem como de diferenças étnicas, culturais, religiosas, socioeconômicas e mesmo diferenças políticas, expressas pela diferença na formação das elites dentro de uma nação. De acordo com Abrúcio, “se um país desse tipo não constituir uma estrutura federativa, dificilmente a unidade nacional manterá a estabilidade social ou, no limite, a própria nação corre o risco de fragmentação” (ABRÚCIO, 2003, p. 234).

A configuração de um Estado Federal depende de algumas estruturas, instituições e formas de relações intergovernamentais para que ele atinja seus objetivos de garantir os direitos originários de seus pactuantes e, também, o sistema de freios e contrapesos entre os diferentes níveis de governo. No que compete às estruturas institucionais do Federalismo, Abrúcio (2013, p. 207-8) destaca quatro elementos essenciais: uma Carta Constitucional escrita, em que estejam definidas as regras do Estado, as formas de relação entre os entes e os direitos do grupo

minoritário; a instituição de uma Corte Constitucional que seja capaz de julgar as relações entre os níveis de poder e criar uma jurisprudência quanto aos direitos federativos; o estabelecimento do bicameralismo, em que estejam representados a União na Câmara Alta (senadores) e os estados-membros na Câmara Baixa (deputados); e, por último, a existência de governos descentralizados, com autonomia para produzir suas próprias políticas públicas.

Quanto ao aspecto das relações intergovernamentais, este é um ponto que merece atenção, tendo em vista que, por vezes, é confundido com o próprio modelo de Estado Federal. Contudo, as relações intergovernamentais acontecem independentemente da existência de um Estado Federalista. Elas devem existir com fins a garantir maior cooperação entre os entes federados, e para que as ações governamentais – que, muitas vezes, são relegadas à vontade dos estados-membros - sejam mais bem negociadas; considerando que a descentralização das decisões e presença de arenas de poder oriundas da complexificação dos Estados têm demandado uma ação de sentido cooperativo.

Tomando mais uma vez a obra de Fernando Abrúcio (2013, p. 208), o cientista político define cinco formas de relação intergovernamental que seriam capazes de garantir a cooperação entre os entes federados, sejam elas: a existência de fóruns federativos, um espaço de debate e negociação entre os entes federados; o estabelecimento de mecanismo de indução à descentralização dos níveis locais; o estabelecimento de políticas públicas que estimulem a cooperação entre os entes federados; a instituição de uma forma de associativismo territorial, que seja capaz de resolver problemas coletivos em territórios próximos uns aos outros; e, por último, a instituição de associação do tipo horizontal “entre níveis de governo em torno de um tema ou problema, constituindo um mecanismo de *advocacy* federativo para ser usado na barganha intergovernamental”.

É possível considerar, tomando por análise as políticas públicas educacionais, que há um esforço de que estas formas elencadas por Abrúcio se realizem, ou estejam caminhando para suas concretudes. Destacam-se os fóruns nacionais, estaduais e municipais que se colocam a discutir temas de interesse na educação; a realização de Conferências Nacionais de Educação, que reúnem setores dos três entes federados para ser um espaço de deliberação e participação coletiva; e, ainda como exemplo, políticas como o próprio Proinfância (que será discutido mais adiante), como uma política que tem como ponto de partida a cooperação entre municípios e a União. Apontar estas formas de relação intergovernamental não significa, contudo, que na

educação consiga-se estabelecer uma cooperação efetiva entre os entes federados; mas que, via as próprias forma de relação intergovernamental, têm-se buscado constitui-la efetivamente, como foi o tema da Conferência Nacional de Educação em 2014.

Para Daniel Cara (2009, p.258), além dessas formas de relação intergovernamentais, reunir uma estrutura institucional bem definida poderá garantir um Estado Federal bem sucedido. Para o autor, a qualidade de um Estado do tipo federativo está diretamente relacionada à sua capacidade de conjugar autonomia e interdependência entre os entes federados, que é possível, conforme a definição clara de direitos e deveres, e a instituição de arenas e normas capazes de orientar e arbitrar a atuação dos entes federados.

Ressalta-se, contudo, que essa relação de autonomia e interdependência nem sempre é tão bem definida; e que nem mesmo há uma definição expressa dos direitos e deveres dos entes federados. Em função disso, ao olharem para as formas pelas quais o Estado Federal se desenvolveu até os dias atuais, muitos pesquisadores chegaram a definir algumas tipificações desse modelo de organização estatal. Apresentam-se três tipos, a seguir: o tipo centrípeto; o tipo centrífugo; e o tipo cooperativo.

O Federalismo do tipo centrípeto ocorre quando a União exerce o poder de maneira majoritária, estando os demais entes subnacionais numa relação de subordinação. De acordo com Jamil Cury, esse tipo “se inclina ao fortalecimento do poder da União em que, na relação concentração – difusão do poder, predominam relações de subordinação dentro do Estado Federal” (CURY, 2010, p. 153).

No Federalismo do tipo centrífugo, o exercício do poder está mais concentrado no estado-membro do que propriamente na União. Ele remete, de acordo com Cury (2010, p. 153), “ao fortalecimento do poder do Estado-membro sobre a União em que, na relação concentração – difusão do poder prevalecem relações de larga autonomia dos Estados-membros”.

Já o Federalismo cooperativo é aquele que busca “equilíbrio de poderes entre a União e os Estados-membros, estabelecendo laços de cooperação na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns” (CURY, 2010, p.153).

É preciso salientar a existência de outro tipo de Federalismo, que se aproxima do tipo centrífugo: o Federalismo competitivo, em contraponto ao Federalismo cooperativo. Nesse tipo, há uma estrutura bastante descentralizada, na medida em que cada ente federado possui

autonomia para definir suas políticas públicas e arrecadar seus tributos. Os valores de autonomia e diversidade se sobrepõem aos de equidade do tipo cooperativo e, por fim, há pouca ação combinada entre governo central e demais entes federados (FRANZESE, 2010). Conforme será visto na seção seguinte, alguns autores identificam esse modelo de Federalismo no Brasil, pós-Constituição de 1988.

A constatação de um cenário bem recente, que contrapõe a prescrição da CF/88 de um modelo de Estado federal cooperativo, como foi o exemplo da competição de escassos recursos entre municípios e estados – no que ficou conhecido como Guerra Fiscal –, torna possível dizer que o tipo competitivo se confirma como uma quarta modalidade de Estado Federal brasileiro. Deste modo, enquanto os tipos centrípeto e centrífugo se contrapõem no que compete à localização do poder, ora nos estados-membros, ora no poder central; os tipos cooperativo e competitivo se contrapõem na forma como se desenvolve a relação entre os entes, ou de maneira mais cooperada, ou de maneira mais competitiva. Dito isso, é possível afirmar, finalmente, que os tipos cooperativo e competitivo se contrapõem ainda nas dimensões da legalidade e da realidade. A legalidade está para o tipo cooperativo, tendo em vista o estabelecimento de um regime cooperativo na Constituição Federal de 1988, momento em que definiram-se atribuições de competências comuns aos três entes federados – União, Estados e município. Já a dimensão da realidade está para o tipo competitivo, pois é a expressão do que realmente ocorre. Embora esteja estabelecida normativamente a cooperação, observa-se, dentre outros pontos, uma competição por recursos através de alocação de empresas e realização de políticas públicas, conforme mencionado acima.

Cumprir observar que um Estado Federal, aos moldes como foi pensado no século XVIII para a nação norte-americana, era desenhado com duas esferas de poder político: a União, representando a esfera federal; e a estadual, representada pelos Estado-membros que possuíam plena autonomia para a organização de estrutura política, arrecadação de tributos e exercício de competências que não sofreriam a intervenção da União. Conforme destaca Dalmo Dallari, nesse desenho de estado, “Nem a União é superior aos Estados, nem estes são superiores àquela. As tarefas de cada um são diferentes, mas o poder político de ambos é equivalente” (DALLARI, 1986, p. 22).

O autor destaca, ainda, que a questão das competências de cada ente federado é aspecto central na formação de um Estado Federal, tendo em vista que ele se organiza por múltiplos

centros de decisão e a cada um compete o exercício de uma atividade exclusiva. Importante, segundo Dallari (1986), é que haja o equilíbrio e a coerência na distribuição dessas competências. Assim, à União são destinadas as competências de interesse geral e, aos demais entes federados, priorizam-se as competências de interesse locais, considerando estarem mais próximos dos cidadãos e de suas reivindicações. Quanto a esse aspecto, destaca-se a relação direta com os mecanismos de *accountability*. Ter claramente definidas as competências de cada ente federado significa saber exatamente a quem responsabilizar ou questionar a respeito da execução de uma política pública, por exemplo. Cibele Franzese destaca que a “[...] dificuldade de reconhecer o governo responsável em situações políticas compartilhadas, prejudicaria gravemente a responsabilização dos governantes” (FRANZESE, 2010, p.71).

A falta de clareza sobre a responsabilidade entre os entes federados é apenas um dos aspectos dificultadores do Estado Federal. Somam-se a ele a competição entre os níveis de governo (como a oferta de subsídio fiscal para a instalação de indústrias em determinado estado e/ou municípios); a dificuldade de conciliar os interesses locais com os interesses gerais; a garantia da equidade na oferta de políticas públicas em relações horizontais e verticais de governo, totalmente assimétricas; e a necessidade de conjugar esforços e cooperação entre os entes federados. E é no sentido de resolver essas dificuldades que os Estados Federais se fundam, sem sucesso, em sua maioria, com a perspectiva do pacto federativo, do compartilhamento da soberania estabelecido em suas Constituições.

Observa-se, por exemplo, como no Brasil, em que há um sobrecarregamento de funções e competências em um dos entes federados, os municípios, além de atuarem com recursos fiscais menores, são responsáveis preponderantes pela oferta e implementação de muitas políticas públicas. Acredita-se, desse modo, que o esforço de cooperação, embora instituído em Lei, não tem sido cumprido (ABRÚCIO, 2010; 2013; CARA, 2009; FRANZESE, 2010).

Por fim, conforme será visto na próxima seção deste capítulo, o sistema federativo brasileiro tem sua origem diversa da contextualizada nesta seção. Enquanto nos Estados Unidos o Estado Federal nasceu como alternativa à orientação “centrífuga” das 13 Colônias; no Brasil, o Estado surge em oposição a um Estado Unitário, clamando pela descentralização do poder central e por maior autonomia para as elites regionais. Essas diferenças nas origens dos estados federais norte-americanos e do brasileiro contribuem para que Gilda Cardoso Araújo (2010, p. 393) relativize a fórmula que associa o modelo de estado federal com maior democracia e

descentralização. Para a autora, esse regionalismo que originou o estado federal brasileiro apresentou um perfil centralizador e antidemocrático, haja vista que o foco não estava no indivíduo, mas na abertura do poder a um grupo específico. Entende-se, porém, que a descentralização não implica, necessariamente, dar autonomia política, administrativa e financeira de maneira indiscriminada a todos, apenas para se fazer democrático; nossa formação patrimonialista ibérica, diferentemente da liberal americana, nos dá pistas para compreender a descentralização restrita durante a formação do Estado Federal brasileiro (WERNECK VIANNA, 1996)<sup>13</sup>.

## 2.2. O ESTADO FEDERAL BRASILEIRO

Conforme já mencionado na introdução deste capítulo, não cumpre aqui fazer um estudo avançado sobre o modelo de Estado Federal, tampouco sobre o Estado Federal Brasileiro. A intenção desta seção é tão somente contextualizar o leitor de como foi formada a federação brasileira ao longo de suas Constituições, aprofundando a análise, no entanto, na Constituição de 1988, momento em que é possível destacar novidades no modelo do Estado, e implicações mais diretas à oferta de Educação. Ademais, busca-se nesta seção relacionar os aspectos estudados anteriormente; bem como a forma pela qual foi instituída a federação, as relações intergovernamentais, os tipos de federalismos percebidos no país, as competências que são atribuídas aos entes federados e o desenvolvimento do pacto federativo; e sua forma de cooperação aqui existente.

O modelo de Estado Federal brasileiro, tal como já apresentado na seção anterior, nasceu não de um debate republicano sobre a possibilidade de garantir um Estado central que pudesse reunir e equalizar os interesses de estados autônomos, como nos Estados Unidos; mas, sim, de uma oposição ao Estado absolutista imperial, que centralizava todo o poder político, e o desejo de uma elite oligárquica em trazer para si autonomia política. Conforme destaca Abrúcio (2003, p.246):

---

<sup>13</sup> Sobre a relação entre descentralização e democracia, ver também: ARRETCHE, MARTA. Mitos da descentralização. Mais democracia e eficiência das políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v.11, n.31, jun. 1996. Disponível em: <[http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=206:rbc-31&catid=69:rbc&Itemid=399](http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=206:rbc-31&catid=69:rbc&Itemid=399)> Acesso em 10 de janeiro de 2014.

Em linhas gerais, o caráter centrífugo (1), o federalismo assimétrico e hierárquico (2) e a oligarquização do sistema político no plano subnacional, com o respectivo fortalecimento dos governadores e de suas máquinas estaduais (3), constituem as três características básicas do modelo federativo brasileiro em seu nascedouro.

Assim, nosso sistema federativo foi introduzido em 1889, formalizado na constituição de 1891, mas não foi fruto de conflitos étnicos, religiosos e linguísticos, tampouco em função de desigualdades sociais dentro do mesmo território. De fato, sua unidade foi até pouco questionada.

Muitos pesquisadores, quando se debruçam a estudar o Federalismo brasileiro, tendem a identificá-lo sob o binômio da centralização e da descentralização, tendo em vista serem estas as características destacadas quando se contextualiza historicamente o Federalismo desde seu nascedouro, ou seja, desde a Proclamação da República. Acontece que, conforme destaca Marta Arretche (2002), não é possível distinguir o federalismo brasileiro tão somente por estas duas categorias, sobretudo a partir da Constituição Federal de 1988. Como será apresentado adiante, esta Constituição – e o próprio contexto que o país viveu (e vive) desde então – acarretam outras características que não se enquadram simplesmente no adjetivo “centralizado” ou “descentralizado”.

Cibele Franzese (2010) destaca que os estudos desenvolvidos sobre o federalismo brasileiro têm se caracterizado em quatro grandes temas: a) a gênese do federalismo brasileiro, demarcando nossas diferenças frente ao primeiro Estado Federal formado, e caracterizando em alguma medida o tipo de federalismo aqui presente; b) federalismo, representação, política e democracia, trazendo a discussão das formas de representação política, em destaque a desproporcionalidade existente hoje para representação na Câmara dos Deputados; c) federalismo e governabilidade, e neste aspecto se acredita que o federalismo brasileiro dispersa o poder em um sistema que já é altamente fragmentado (sistema de três poderes, pluripartidarismo e sistema eleitoral proporcional para os cargos legislativos); e, por último, d) federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas, que é um tema que tem se estruturado dentro do binômio acima mencionado. Tendo em vista o objetivo desta tese, este último tipo de abordagem é o que mais interessa neste estudo, embora não seja feita aqui uma análise aprofundada do assunto.

O Federalismo brasileiro, conforme já mencionado neste trabalho, nasceu junto com a República, em 1889, e foi instituído pela Carta Constitucional de 1891. Celina Souza (2005), contudo, destaca que a Constituição Imperial de 1824 já abriu espaço para o Federalismo, quando delegou poderes para as 16 províncias. Ainda que não tenha sido dada naquele momento a autonomia política às províncias, a autora entende o início de uma abertura federalista.

A Constituição de 1891 instituiu, conforme destaca Souza (2005), uma federação isolada. Segundo a autora, ainda que nascido sob o mote republicano, o repasse de recursos financeiros para apenas alguns estados e a baixa relação entre os entes federados fizeram com que assim o fosse entendido. Observe que o período que vai da proclamação da República até 1930, ano em que Getúlio Vargas chega ao poder, o Brasil estava marcado por grandes desigualdades e heterogeneidades, predominando no cenário político dois estados que formavam a política do café-com-leite (São Paulo e Minas Gerais). Nesse período predominou, então, o tipo de federalismo centrífugo.

Esse isolamento da esfera federal destacado por Celina Souza foi interrompido somente com a chegada de Vargas ao poder, que garantiu a maior representatividade dos estados menos populosos na Câmara dos Deputados, bem como o perdão da dívida dos estados com a União. De acordo com Souza, “[...] a sobre-representação dos estados menos populosos permanece como um dos mecanismos voltados para o amortecimento das heterogeneidades regionais e como forma de acomodar as assimetrias de poder entre unidades territoriais que registram grandes diferenças econômicas” (SOUZA, 2005, p.107-8).

Em 1934, o presidente da constituinte, Antônio Carlos Ribeiro de Andrade, proclama uma nova Constituição Federal. As principais orientações da Carta foram: a constitucionalização das questões socioeconômicas; a expansão das relações intergovernamentais na concessão de recursos; e a assistência técnica da União às instâncias subnacionais. Além disso, os municípios passaram a receber recursos próprios e parcela de impostos oriundos dos estados adjacentes.

Da Constituição de 1934 até o ano de 1937, ano em que foi declarado o Estado Novo varguista, identifica-se um Estado muito forte e de caráter desenvolvimentista. Tinha como um de seus objetivos o desenvolvimento urbano e a industrialização. Ademais, conforme já mencionado, foi capaz de promover uma reforma política, na medida em que ampliou a participação dos representantes dos estados menores e menos desenvolvidos na Câmara

legislativa. Esse período é marcado, conforme a tipificação definida na seção anterior, como um Estado Federal centrípeto (SOUZA, 2005; FRANZESE, 2010).

Já em 1937, Getúlio Vargas instituiu um Golpe de Estado, fechando o Congresso Nacional, as Assembleias estaduais, e foi feita a substituição dos governadores por interventores. Na Constituição instituída, além disso, estabeleceu-se a perda dos recursos dos entes subnacionais em detrimento do governo federal, que passou, ainda, a legislar sobre os recursos fiscais entre os estados e no âmbito internacional. De acordo com Celina Souza (2005), a proposta do Estado Novo era abolir as demandas regionalistas em prol de uma unidade política capaz de impulsionar os desenvolvimentos econômico e político do Brasil. A ditadura Vargas durou até o ano de 1945, e esse período é compreendido como de forte centralização política, econômica e administrativa, marcado pelo fortalecimento do Executivo e burocracia federais. Esse período pode ser definido, assim, como de federalismo centrípeto (SOUZA, 2005; FRANZESE, 2010).

Em 1946 é proclamada uma nova Constituição, democrática. Dentre suas principais características está a busca de um equilíbrio entre os entes federais, tanto na relação horizontal, quanto na relação vertical. Nesta, foi instituída o repasse de recursos da União para os municípios. Contudo, Souza (2005) afirma que esse empreendimento não foi bem-sucedido, tendo em vista que o montante dos recursos da União era dividido de maneira simples pela quantidade de municípios existentes; ou seja, havia uma distribuição igualitária e não equitativa. No que compete às relações horizontais, a União também repassou recursos aos estados menos desenvolvidos, mas, segundo Souza (2005, p.108), nem uma medida nem outra tiveram efeitos desejáveis, “devido ao crescimento das atividades federais, ao aumento do número de municípios, à inflação e ao não-pagamento das quotas federais aos municípios”.

De 1946 até 1964, ano em que foi dado o Golpe Militar, identificou-se uma estrutura multipolarizada, com maior dispersão eleitoral nos estados, e a preocupação com o equilíbrio orçamentário entre estes e os municípios (SOUZA, 2005; FRANZESE, 2010). De acordo com Cury (2010), a Constituição de 1946 e o comportamento do Estado até este ano configuram-se pelo tipo de federalismo cooperativo.

Em 1964, mediante o Golpe Militar e a instituição de mais um regime ditatorial no Brasil, foi outorgada uma nova Constituição em 1967, seguida de outra, em 1969. Dentre as principais características instituídas nessas Cartas está a centralização da esfera política e da esfera

tributária. Esse período, que durou até meados da década de 1980, foi marcado pelo controle no processo eleitoral para cargos executivos estaduais – eleição indireta; transferência de recursos federais aos entes subnacionais por meio de convênios, e alinhamento dos estados às regras do governo federal; e a criação de Fundos de Participação, tanto para os estados, quanto para os municípios (SOUZA, 2005; FRANZESE, 2010). Celina Souza destaca, quanto aos Fundos de Participação criados no regime militar, que eles foram as primeiras experiências sistematizadas de transferência intergovernamental. Assim, o “critério de distribuição abandonou a repartição uniforme entre os entes constitutivos, passando a incorporar o objetivo maior de equalização fiscal pela adoção de critério de população e inverso de renda per capita” (SOUZA, 2005, p.109). Esse período de forte presença do Estado ficou caracterizado, então, como federalismo do tipo centrípeto.

Antes de passar para a próxima Constituição, a de 1988, cumpre observar que, em vista do binômio – centralização e descentralização – tomado para caracterizar o período e o estudo do federalismo brasileiro, não é difícil, após a apresentação de suas características, fazer essa associação. O país vivenciou, entre 1889 e 1930, uma experiência de descentralização, considerando até mesmo a motivação que levou à República Federativa brasileira. Mediante o fortalecimento do governo federal e, posteriormente, a instituição da ditadura Vargas, entre os anos 1930 e 1945, a experiência do federalismo brasileiro foi centralizadora; e, com a abertura democrática, em 1945, chegou-se a um tipo mais descentralizado, que durou, porém, até o ano de 1964. Por fim, com o golpe militar, por mais de 20 anos, o país vivenciou mais uma experiência de centralização.

**Quadro 01 – Características e tipificação do federalismo brasileiro entre 1889 e 1985**

<b>Período</b>	<b>Característica/ Contexto</b>	<b>Tipo</b>
1889 a 1930	Constituição Federal de 1891; Grande autonomia dos estados; País marcado por grandes desigualdades e heterogeneidade; Predomínio de dois estados: São Paulo e Minas Gerais (política do café com leite).	Descentralização/ centrífugo
1930 a 1937	Constituição Federal de 1934; Governo federal muito forte; Estado desenvolvimentista; Estado lidera movimento de urbanização e industrialização; Reforma eleitoral – representação de regiões menores e economicamente frágeis no Congresso Nacional	Centralização/ centrípeto
1937 a 1945	Constituição Federal de 1937; Estado Novo – ditadura Vargas; Centralização política, econômica e administrativa; Interventores nomeados pelo presidente para governar os estados; Criação do Departamento de Administração e Serviço Público e o Daspinho; Período de fortalecimento do Executivo e da burocracia federal e de super-representação dos estados menores do Congresso.	Centralização/ centrípeto
1945-1964	Constituição Federal de 1946; Estrutura multipolarizada; Representação dos estados menores no Congresso; Bloco nordestino de estados fortalecidos – lei federal que investe maiores recursos na região; Aumento da dispersão eleitoral nos estados; Preocupação com a distribuição horizontal de recursos e investimento maior no Norte e Nordeste;	Descentralização/ Centrífugo
1964 – 1985	Constituições Federais de 1967 e 1969; Centralização das receitas tributárias da União; Fundos de Participação dos Estados; Controle das eleições para Executivo estaduais – eleições indiretas; Transferências de recursos aos governos subnacionais mediante o alinhamento às leis federais; Celebração de convênios – imagem de cooperação intergovernamental; Eleições diretas para governador.	Centralização/ Centrípeto

Conforme já mencionado neste texto, este binômio – centralização e descentralização – e os tipos centrípeto e centrífugo não se adequam ou não são suficientes em si para caracterizarem o federalismo pós Constituição de 1988. A Constituição Federal de 1988 nasce de um processo de reabertura democrática em que a palavra de ordem é descentralização<sup>14</sup> e, ainda, se declara como do tipo cooperativa. Porém, conforme já observado, a cooperação nem sempre é realizada e estabelecida de maneira clara, coexistindo, desse modo, com outro tipo de federalismo: o tipo competitivo.

### 2.2.1. O Estado Federal Brasileiro pós-Constituição de 1988

Tomando mais uma vez os estudos de Celina Souza (2003; 2005), a autora destaca que, desde a redemocratização e a proclamação da Constituição Federal de 1988, o Brasil tornou-se um dos países mais descentralizados do mundo em desenvolvimento, tanto no que se refere aos recursos tributários, quanto aos aspectos políticos. A cientista política salienta que a atual CF/88 não foi produzida por juristas especializados, não se espelhou em Constituições anteriores, e tampouco significou o rompimento com algum tipo de governo. A Carta de 1988 significou, antes, a concretização de uma transição para um estado democrático de direito. Se diferenciando das Constituições anteriores por este aspecto, ela inova, também, quando, ainda na fase de elaboração, possibilitou aos seus constituintes votarem sobre a manutenção do Estado Federado. De acordo com a autora (SOUZA, 2005), embora esse texto Constitucional não tenha sido originado de amplos debates, tal como ocorreu nos Estados Unidos no século XVIII, sua pauta foi amplamente divulgada, dando oportunidades para grupos organizados e para os cidadãos sugerirem mudanças, o que não ocorria na elaboração das Cartas anteriores.

Ainda que pesem essas diferenças em relação às Constituições passadas, Celina Souza aponta quatro aspectos que tornam a CF/88 semelhante às demais:

- (a) a tendência à constitucionalização de muitas questões, mantidas as emendas constitucionais aprovadas posteriormente;
- (b) o fortalecimento dos governos

---

<sup>14</sup> Em “Mitos da descentralização [...]”, Marta Arrteche, em obra aqui já referenciada, defende um ponto de vista em que nem sempre é possível associar a descentralização com uma eficiência maior do Estado em implementar Políticas Públicas em que isso gere, necessariamente, mais democracia. A autora aponta, ainda, que a discussão em torno da descentralização no Brasil foi bastante fecunda nos anos finais do regime militar e carrega em si um “aparente paradoxo”, na medida em que ter sucesso nas medidas descentralizadoras significa, em última instância, o fortalecimento do poder de decisão do governo central.

locais vis-à-vis os estados; (c) a tendência à adoção de regras uniformes para as esferas subnacionais, em especial instâncias estaduais, dificultando a adoção de políticas próximas de suas prioridades, e (d) a impossibilidade de avançar em políticas voltadas para a diminuição de desequilíbrios regionais, apesar da existência de mecanismos constitucionais que ou não foram operacionalizados ou são insuficientes para uma esfera política de equalização fiscal (SOUZA, 2005, p. 110).

Conforme será visto na próxima seção, essas características acabaram por prejudicar o desenvolvimento de um Federalismo realmente cooperativo no Brasil, ainda que a atual CF declare expressamente em seus artigos essa condição.

Destacam-se, no que compete à formalização da Carta, a grande extensão de artigos e a necessidade de leis complementares, que, segundo Souza (2005), poderiam justificar o desenho de um poder descentralizado e a necessidade de criar consensos mediante uma bancada partidária múltipla, e entre velhos e novos grupos de interesse. Mas, dentre suas principais inovações, é importante salientar duas em especial: a descentralização dos recursos tributários, conforme já dito; e a definição dos municípios como um dos entes federados brasileiros, talvez o maior símbolo da descentralização da Carta de 1988 (FRANZESE, 2010).

De acordo com o Texto Constitucional:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela **união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal**, constitui-se em Estado democrático de direito [...].

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil **compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios**, todos autônomos, nos termos desta Constituição. (EC nº 15/96) (BRASIL, 1988 - grifos nossos).

No que compete à descentralização dos recursos tributários e à definição de municípios como entes federados, Cibele Franzese (2010) destaca que se encontra aí o ponto que torna o federalismo brasileiro, pós-1988, de caráter competitivo. Analisando as relações intergovernamentais no estado federado e as implicações disso no campo das políticas públicas sociais, a autora argumenta que, ao descentralizar os recursos fiscais para os municípios, tendo em vista seu novo *status*, iniciou-se um grande movimento de disputa pelos recursos transferidos pela União por meio do Fundo de Participação dos Municípios, que, pela sua lógica, favorece os municípios com menores números de habitantes. Mediante isso, o desequilíbrio estava “armado”. Os municípios de médio porte – que possuem, em tese, demandas mais complexas –, passaram a

ter menores recursos que os municípios de pequeno ou grande porte. A consequência desse desequilíbrio foi o crescimento do número de municípios de pequeno porte<sup>15</sup>, que passaram a conceder benefícios fiscais para que empresas se instalassem em suas localidades, iniciando o processo que ficou conhecido como guerra fiscal.

Franzese (2010) destaca ainda que este cenário competitivo acabou por trazer novidades no campo das políticas sociais, tendo em vista que os municípios passaram a desenhar e a implementar diferentes políticas públicas, tornando o que ela chamou de “laboratório da democracia”. Dentre as inovações, há políticas criadas que, posteriormente, ganharam dimensões estaduais e mesmo nacionais, como são os casos do Orçamento Participativo e o Programa Bolsa Escola.

Gilda Cardoso de Araújo pondera que

[...] se, por um lado, a inclusão do município como ente federado tem o potencial de ampliar a participação direta do cidadão na administração dos serviços públicos, por outro lado, significou também a ampliação das dificuldades na tentativa de estabelecimento do equilíbrio federativo e de medidas de igualdade na prestação de serviços públicos à população, tendo em vista a heterogeneidade de demandas e de capacidade orçamentária dos 27 estados e dos cerca de 5.600 municípios brasileiros (ARAÚJO, 2010, p. 237).

O problema do compartilhamento de competências, que interfere na capacidade de ação dos municípios, execução das políticas públicas e atendimento às demandas dos cidadãos, foi também constitucionalmente desenhado na Carta de 1988. Maria Garcia (2013) salienta que, ao observar a distribuição das competências e rendas entre os entes federados, é possível identificar que a CF/88 deu primazia ao governo federal, ficando os demais entes numa situação de quase dependência da União. O texto chega a detalhar claramente as competências de cada ente – criando, inclusive, competências privativas à União (art. 22); competências comuns aos entes federados (art. 23); e competências concorrentes entre União, Estado e Distrito Federal (art. 24); em que pese a competência da União, neste caso, para legislar sobre as normas gerais.

---

<sup>15</sup> Houve um movimento de emancipação de municípios bastante acentuado desde a CF/88, sendo que as regras para a emancipação foram estabelecidas apenas com a Emenda Constitucional nº 15 de 1996, art.8, §4º.

O artigo 23 da CF/88 traz um elemento de suma importância dentro do federalismo brasileiro, traduzido no preceito de que seja criada Lei complementar para normatizar as formas de cooperação entre os entes federados.<sup>16</sup>

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (EC nº 53/2006)

I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

[...]

V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

[...]

Parágrafo único. **Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal os Municípios**, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e o do bem-estar em âmbito nacional (BRASIL, 1988 – grifos nossos).

As normas de cooperação entre os entes federados têm sido alvo de muitas críticas, haja vista que muitos pesquisadores da área julgam que essa cooperação está longe de ser alcançada, sobretudo porque não há uma definição clara de como ela deve ser realizada. Cibele Franzese (2010, p. 94) destaca que “não obstante especificar a necessidade de compartilhamento, a Constituição não aponta para como este será operacionalizado, criando para o federalismo brasileiro, como alerta Aspásia Camargo (1999), graves problemas de superposição de ações e accountability”.

Para Celina Souza (2005, p. 112), duas são as razões principais que não têm permitido a efetividade do pacto federativo/cooperativo que a CF/88 propõe, quais sejam: “a ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo”; e “diferentes capacidades de governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes dificuldades financeiras, técnicas e de gestão existentes”.

É importante destacar que as duas razões para a não efetividade da cooperação federativa, mencionadas pela autora, passam pela questão dos municípios. Primeira razão, é a não especificação de como o regime colaborativo, ou seja, a cooperação deve se desenvolver entre os

---

<sup>16</sup> Cumpre esclarecer que o artigo 23, parágrafo único, da CF/88, definiu as competências comuns aos entes federados, mas remetendo à definição de regime de cooperação. Deste modo, por exemplo, “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação”, conforme o seu inciso V, é uma ação que deverá ser realizada cooperativamente entre os entes federados, haja vista ser competências comuns entre eles. Contudo, quando a Carta de 1988 dispôs o seu art. 211, no capítulo sobre Educação, ela agregou ao regime de cooperação, o regime de colaboração, normatizando, desta maneira, a forma como os sistemas de ensino dos entes federados deverão se organizar. Definição específica para os sistemas de ensino, o regime de colaboração incluirá, neste caso, também a rede privada de ensino.

entes federados. E a segunda, porque é preciso capacitar e induzir as administrações municipais de modo que possam identificar a cooperação intermunicipal e intergovernamental, por exemplo, como uma possibilidade de discussão e resolução de seus problemas locais. Estas duas situações têm deixado, os municípios em situações de grandes dificuldades.

Os municípios são normalmente os que recebem os menores recursos e aqueles que são responsáveis por grande parte da implementação das políticas públicas no país. Das desigualdades técnicas e financeiras entre os entes é que o federalismo cooperativo precisa dar conta. Posto esse desafio, também ficam ao federalismo brasileiro pós-1988 os desafios de reduzir as assimetrias regionais e sociais, bem como de provocar o alargamento dos direitos sociais – dentre eles, o direito à Educação.

A próxima seção dedica-se, por fim, a apresentar as inconsistências que a forma de cooperação entre os entes federados, quando não claramente estabelecida, ocasiona na garantia do direito à Educação, disposto na Constituição Federal de 1988.

### 2.3. REGIME DE COLABORAÇÃO: implicações no acesso à Educação

Além das inovações já listadas que a CF/88 trouxe, há outras relativas ao direito à Educação, que ganham destaque nesta seção. Como se sabe, a Carta de 1988 atribuiu maior relevância a esse direito, quando, diferentemente das Constituições anteriores, dispôs em seção separada o direito à Educação dos demais direitos sociais.

A Educação foi definida como de direito de todos, dever do Estado e da família, e oferecida com incentivo e promoção da sociedade (Art. 205). A Carta definiu os princípios segundo os quais o ensino deveria ser ministrado, tal como a igualdade de condições de acesso e permanência na escola (Art. 206, I); definiu a autonomia didático-científica, administrativa, e de gestão financeira e do patrimônio das universidades públicas (Art. 207); definiu a etapa de ensino obrigatória tida como de direito público e subjetivo, para a qual o Estado deve garantir a oferta gratuita, bem como a possibilidade de responsabilizar o poder público pela não garantia desse direito (Art. 208); estabeleceu as condições de oferta de ensino na rede privada (Art. 209); definiu o estabelecimento de conteúdos mínimos a serem ministrados aos alunos de todo o país

na etapa de Ensino Fundamental (Art. 210); definiu como os sistemas de ensino deveriam ser organizados (Art. 211); definiu os recursos vinculados da União, dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios à Educação (Art. 212); definiu onde deverão ser alocados os recursos públicos na área da Educação (Art. 213); e, por fim, o estabelecimento de um Plano Nacional de Educação decenal (Art. 214).

Luiz Fernando Abrúcio (2013) destaca que, no que compete ao disposto sobre o direito à Educação na CF/88, ela teve como mote a universalização do acesso ao Ensino Fundamental; a ampliação e definição dos recursos a serem gastos com o direito; a gestão democrática do ensino; a profissionalização da burocracia na área; a municipalização do ensino; e o projeto descentralizador via relações intergovernamentais. O autor destaca, ainda, que, após a CF/88, é possível apontar certo equilíbrio na execução do direito à Educação em função de três principais aspectos: a divisão de competências para a execução dos serviços educacionais; o estabelecimento de ação prioritária para cada ente federado, com a União ditando normas e diretrizes; e, por fim, o estabelecimento do regime de colaboração.

Observa-se, contudo, que o estabelecimento de ação prioritária para cada ente federado foi definido tão somente com a Emenda Constitucional nº 14 de 12 de setembro de 1996, que deu nova redação aos §1º e §2º do art. 211 da CF/88 e ainda incluiu mais dois parágrafos, os §3º e §4º, que afirmam sobre a atuação prioritária de cada ente federado e, ainda, sobre a importância de que estados e municípios se organizem em forma de colaboração para a universalização do ensino obrigatório.

Quanto ao estabelecimento de ações prioritárias para cada ente federado, a Constituição Federal de 1988 dispõe:

**Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.** (EC nº 14/96 e EC nº 53/2006 e EC nº 59/2009).

§1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e 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.

§2º **Os Municípios atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil.**

§3º **Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e médio.**

§ 4º 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.**

§ 5º A Educação Básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular (BRASIL, 1988 – grifos nossos).

Posteriormente, a LDB/96 ratificou a organização da Educação Nacional em seus artigos 9, 10 e 11.

Após oito anos da declaração da CF/88, as emendas ao artigo 211, segundo Abrúcio (2010), trouxeram a expressão do equilíbrio do direito à Educação, do ponto de vista federativo, ainda que apenas no plano da lei. Isso por três razões: a primeira é a divisão de competências na execução dos serviços feita de maneira descentralizada, mas atribuindo maior peso aos municípios. De acordo com Abrúcio, essa competência foi completada por normas constitucionais com fins de garantir recursos financeiros para o exercício das competências de cada ente e a adoção de gestão democrática, visando à garantia de um controle social e à possibilidade de se evitar a “oligarquização do municipalismo” nos planos locais. A segunda razão que garantiu o equilíbrio no regime federativo na área de educação foi a atribuição de um papel importante à União, haja vista que ela responde pela elaboração de diretrizes e normas nacionais, bem como pela ação supletiva e técnica aos estados, Distrito Federal e municípios. E, por último, a adoção de elementos matizadores com fins de escapar ao modelo de descentralização centrífuga com a adoção de competências comuns entre os entes federados. Nesse sentido, “um nível de governo atua prioritariamente sobre um ciclo, mas outro também poderá fazê-lo, evitando, em tese, o vácuo no acesso aos bens públicos” (ABRÚCIO, 2010, p. 60).

Destaca-se, desse artigo, além das ações prioritárias para cada ente federado, a forma de organização que esses entes deverão assumir em seus sistemas de ensino, em regime de colaboração; e a necessidade de definir formas de colaboração para garantia da universalização do ensino obrigatório.

Cabe uma ressalva, no que compete à definição de ações prioritárias para cada ente federado, que é possível dizer que atuar prioritariamente vem significando, na prática, atuar quase que exclusivamente, uma vez que que, durante muitos anos, a etapa de escolarização obrigatória foi apenas o Ensino Fundamental. Essa reflexão pode ser embasada nos dados de atendimento pelas redes de ensino e pelo próprio déficit de vagas para a Educação Infantil, em

que pese a prioridade dos municípios em garanti-las. Tomando essas duas etapas como exemplo, observou-se, no município de Juiz de Fora - MG (OLIVEIRA, 2011), que a rede municipal de ensino há alguns anos já absorvia todas as demandas de vagas destinadas a elas. Deste modo, identificou-se que a ampliação das etapas de escolarização obrigatória, ao que tudo indica, não tem ocasionado essa mudança na oferta de vagas: continuam os municípios ofertando, a exemplo de Juiz de Fora, as vagas de Educação Infantil, sem nenhuma contribuição do estado desde 2009; e o Ensino Fundamental, com um decréscimo das vagas ofertadas pelo estado ano após ano. O que pode ocorrer, e tem havido reivindicações por isso, é para o fortalecimento e/ou a definição clara da forma como os entes federados podem e devem cooperar, tal como o artigo da Constituição supracitado dispõe, de modo que agora, não mais focalizados no Ensino Fundamental, os municípios tenham condições também de cumprirem a demanda obrigatória pela Educação Infantil.

Retomando o ordenamento jurídico, complementar aos destaques dados ao artigo 211, foi disposto no artigo 214 que:

**Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação com o 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 e das diferentes esferas federativas que conduzam a (EC nº 59/2009):

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 (BRASIL, 1988 – grifos nossos).

No que compete ao estabelecimento de um regime de colaboração, Jamil Cury (2010) diz que a Constituição Federal optou, desse modo, por um regime normativo e político, descentralizado e plural. Nesse sentido, é importante atentar para a ampliação da arena de participação de atores políticos nas tomadas de decisão e, em função disso, “a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de novas arenas políticas de deliberação e mesmo decisão” (CURY, 2010, p. 158).

Não obstante a definição do regime de colaboração, e a necessidade de que seja criado um Plano Nacional de Educação que articule o sistema nacional de educação com o regime de colaboração, disposto no artigo 214 da CF/88, é imprescindível compreender que nem a Constituição, nem as leis complementares definiram, até então, como esse regime de colaboração deve efetivamente acontecer. Os prejuízos relacionados a isso podem ser percebidos pelas políticas ainda pouco eficazes de acesso e de permanência na escola, e a pluralidade de redes/sistemas de ensino com perfis socioeconômico, político e de capacidade técnica e financeira bastante diferenciados, tanto na relação horizontal, quanto na vertical entre os entes federados.

Luiz Fernandes Dourado, a despeito da importância do estabelecimento de um regime de colaboração, diz que:

A definição de formas de colaboração entre os sistemas de ensino e a fixação de normas de cooperação entre os entes federados são fundamentais para a garantia da universalização da educação obrigatória de 4 a 17 anos. Isso pressupõe um tensionamento à diferenciação que marca o sistema federativo, bem como a relação entre descentralização e centralização como caminho fértil para a garantia do direito à educação para todos, o que se reafirma no incremento de ações interfederativas construídas de forma participativa. Isso caracterizaria as bases de uma concepção e lógica de gestão pautada pela interdependência (DOURADO, 2013, p. 774-5).

Os pesquisadores do tema normalmente concordam que a saída para o regime de colaboração e o estabelecimento de normas efetivas de cooperação seria possível por meio da instituição efetiva de um Sistema Nacional de Educação (SNE), que foi disposto pela Emenda Constitucional nº59, que alterou o artigo 214 da CF/88. O argumento para que se efetive o SNE parte de uma crítica ao descompasso entre o marco jurídico normativo e a relação estabelecida entre os entes federados. Conforme muitos pesquisadores defendem, a instituição de um regime de colaboração efetivo teria condições plenas de acontecer somente com a consistência de um SNE (DOURADO, 2013; CURY, 2010; OLIVEIRA, 2010).

O entrave à instituição do SNE encontra gênese no argumento de que um sistema do tipo nacional de educação poderia ocasionar a centralização do poder da União. Contudo, é importante salientar que esse tipo de sistema deve ser inspirado e concretizado tal como se constitui um modelo de estado federado: a união indissolúvel de estados e municípios, que formam entidades autônomas.

A Constituição do sistema nacional de educação supõe, portanto, uma articulação federativa de elaboração e efetivação das políticas educacionais, com importante papel coordenador do e pelo sistema nacional, composto pelos sistemas coexistentes no âmbito dos governos subnacionais (ANDRADE; GOMES, 2012, p. 145).

Diante do exposto, ao trazer para a seção sobre Educação a instituição do regime de colaboração, a CF/88 acaba por estabelecer uma forma pela qual o pacto federativo deva ser realizado, considerando que a difusão e a garantia de um direito social de alta significância necessitam de esforços múltiplos e coordenados para seu alcance pleno. Pesquisadores argumentam (ANDRADE; GOMES, 2012; ARAÚJO, 2010) que, diante da não clareza na própria Constituição de como esse regime de colaboração deva acontecer, predomina, desse modo, apenas um “desejo” de colaboração entre os entes federados. Se os gestores dos sistemas educacionais não forem induzidos à obrigatoriedade de colaborar, corre-se o risco, inclusive, de que os entes concorram entre si, ao invés de colaborarem.

Em vista disso, não é possível deixar de mencionar, contudo, que algumas formas de colaboração têm sido estabelecidas e concretizadas no campo das políticas públicas educacionais. Exemplos disso são a política de financiamento da educação, o Fundeb e o Plano de Desenvolvimento da Educação – e, em seu âmbito, foi criado, no ano de 2007, por exemplo, o Proinfância, que surge com o objetivo de a União prestar assistência financeira aos municípios e ao Distrito Federal para ampliação do acesso à primeira etapa da Educação Básica.

Mas a importância de estabelecer as normas de colaboração entre os entes e a crença no sistema nacional de educação, como algo a garantir a efetividade do regime cooperativo, tem ganhado cada vez mais vozes. O texto de referência escrito para a Conferência Nacional de Educação (CONAE) 2014, não tendo percebido maiores realizações em sua proposta do ano de 2010, retomou suas reivindicações e orientações para o estabelecimento das formas de cooperação e instituição efetiva do SNE, sendo, até mesmo, tema do documento de 2014 – “O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração”.

Em defesa da instituição efetiva do SNE, o documento dispõe que:

50. É vital que se estabeleça o SNE como forma de organização que viabilize o alcance dos fins da educação, em sintonia com o estatuto constitucional do

regime de colaboração entre os sistemas de ensino (federal, estadual, distrital e municipal), tornando viável o que é comum às esferas do poder público (união, estados, DF e municípios): a garantia de acesso à cultura, à educação e à ciência (art. 23, inciso V) (BRASIL, 2013).

E quanto ao papel do SNE na definição de formas de colaboração entre os entes federados, o documento da CONAE enfatiza a regulamentação de atribuições específicas a cada um deles, com fins de vencer as disparidades regionais de acesso e permanência à educação.

63. Para garantir o direito à educação, em sintonia com diretrizes nacionais, a construção de um SNE requer, portanto, o redimensionamento da ação dos entes federados, garantindo diretrizes educacionais comuns em todo o território nacional, tendo como perspectiva a superação das desigualdades regionais e a garantia do direito à educação de qualidade. Dessa forma, objetiva-se o desenvolvimento de políticas públicas educacionais nacionais universalizáveis, por meio da regulamentação das atribuições específicas de cada ente federado no regime de colaboração e da educação privada pelos órgãos do Estado (BRASIL, 2013).

Para encerrar este capítulo, cumpre destacar a questão das desigualdades regionais existentes, que são compreendidas como aquelas que o Estado Federal deve atacar, proporcionando maior equilíbrio entre os seus entes. Quando a Constituição Federal de 1988 atribuiu aos municípios o caráter de ente federado, e estabeleceu prioridades de atendimento e competência para eles, acabou-se criando um grande abismo na oferta de Educação Infantil, por exemplo. Os municípios são, entre os entes, os que apresentam maiores desigualdades socioeconômicas, políticas e culturais entre si, e, ainda, os que possuem os mais baixos recursos financeiros disponíveis.

Não obstante, os municípios tiveram definidas na CF/88 as suas etapas de ensino de atendimento prioritário – Educação Infantil e Ensino Fundamental, que, a partir da Emenda Constitucional nº 59/2009, tornou a segunda etapa da Educação Infantil também como etapa obrigatória de escolarização. Desse modo, hoje, os municípios são responsáveis pelo atendimento obrigatório a 11 dos 14 anos da Educação Básica.

No que compete ao acesso à Educação Infantil, etapa de interesse nesta tese, considerando as metas de atendimento estabelecidas na Emenda Constitucional nº 59 de 2009, que define a universalização da etapa pré-escolar, e 50% de atendimento nas creches até o ano de 2016, Daniel Cara (2009) estima que haveria a necessidade de criação de pelo menos 39.000 unidades escolares de Educação Infantil, com atendimento de 120 crianças.

Conforme será visto no próximo capítulo, o Fundeb passou a vincular e a distribuir recursos para a Educação Infantil, mas, diante de uma demanda tão expressiva em todo o Brasil, a definição de formas claras de cooperação entre os entes federados faz-se imprescindível.

Também será visto que a União exerce sua função de complementação técnica e financeira ao promover o ProInfância, como forma de ampliar o número de vagas de Educação Infantil oferecidas em todo o país na rede pública. A despeito desta política, o que se pode afirmar é que ela ainda está longe de alcançar a construção do número de escolas suficientes para atender toda a demanda. Com a entrada do programa no Plano de Ação Articulada (PAC2) em 2011, sua proposta de construir pouco mais de 3.000 escolas somaria um total, desde o início do programa em 2007, quase 6.000 escolas até o ano de 2016 (número bem abaixo do esperado para o atendimento à demanda). Contudo, pesquisas (MATTOS, 2014) e reportagens publicadas na imprensa nacional têm relatado atrasos nas obras, sobretudo em função dos critérios que o próprio programa estipula, tal como foi observado em Juiz de Fora.

Cumpra observar, finalmente, que a etapa de Educação Infantil é a mais onerosa<sup>17</sup> de toda a Educação Básica e a que apresenta, atualmente, maior demanda por vagas. Mas, contraditoriamente, é a etapa mais subfinanciada em relação às demais etapas da Educação Básica. Juiz de Fora, por exemplo, tem contado sobremaneira apenas com os recursos do Governo Federal, via Proinfância, e do programa Brasil Carinhoso para a construção e ampliação das vagas em creches e pré-escolas municipais. Os recursos oriundos do Fundeb, ainda que vinculem uma parcela para o atendimento à Educação Infantil, tem sido utilizado integralmente na rede para o pagamento dos seus professores. Porém, é necessário dizer que os professores que atendem à etapa de creches não são profissionais concursados da Secretaria de Educação, mas contratados pela instituição executora das atividades, a AMAC<sup>18</sup>.

Considerando o direito de acesso à Educação Infantil, que é das crianças e da família, e a sua obrigatoriedade estabelecida em 2009, o prazo estipulado para a universalização do acesso e o alto número de demanda por vagas, a dificuldade dos municípios em atender a essa demanda,

---

<sup>17</sup> Pesquisa realizada sobre o Custo-Aluno Qualidade Inicial (CAQi) de 2009 aponta que a Educação Infantil é a etapa mais onerosa da Educação Básica. A título de comparação, enquanto o custo total de uma creche gira em torno R\$ 6.500,00 para o atendimento de 130 alunos, em uma jornada de 10 horas de trabalho e uma média de 13 alunos por turma; o custo total do Ensino Médio gira em torno de R\$2.500,00 para o atendimento em média de 900 alunos, em uma jornada de 5 horas de trabalho e uma média de 30 alunos por turma (CARA, 2012).

<sup>18</sup> No capítulo 4 esta discussão será mais bem apresentada.

tem ocasionado um amplo campo de disputa judicial ou extrajudicial, em todo o Brasil (OLIVEIRA, 2011). Essa dificuldade que os municípios têm enfrentado pode ser atribuída, pelo que foi visto neste capítulo, a uma não formalização clara de como o regime de colaboração instituído pelo modelo de Estado Federal no país deva ocorrer. Em outras palavras, em virtude de uma não especificação de como a colaboração – técnica e financeira – deva ocorrer para a efetivação de políticas públicas que garantam os direitos sociais, os municípios, sem a colaboração dos Estados, seja na oferta de vagas nas etapas educacionais que os competem, seja por meio de programas de formação de professores, distribuição de recursos financeiros, entre outros, têm sua capacidade de cumprimento das metas de um Plano Nacional de Educação comprometida, como se tem observado. Finalmente, cumpre dizer que aos municípios foi confiado o atendimento prioritário de duas grandes etapas da educação básica, dentre elas a Educação Infantil. Esta primeira etapa da educação básica ganhou contornos bastante específicos, quando assim foi definida na CF/88. Desde então, diversas políticas públicas tem sido discutidas e implementadas para uma área que vinha, até então, sendo referência da Assistência Social. Desde que passou à Educação, foram se constituindo marcos regulatório para o educar e o cuidar que ela deveria oferecer atrelada a uma nova concepção de infância. Apresentar esse panorama é o intento do próximo capítulo, considerando que o desenvolvimento desse cenário, que conferiu à Educação Infantil especificidades, que hoje, a sua demanda não realizada, tem impulsionado a judicialização.

### **3. RAINHA DA SUCATA: um balanço sobre as políticas públicas para a Educação Infantil**

Em 2002, Fúlvia Rosemberg publicava um artigo, na Revista *Cadernos de Pesquisa*, que discutia a atuação dos organismos multilaterais e do Estado nas políticas públicas para a Educação Infantil. Nessa ocasião, a autora apresentou uma sistematização dos principais argumentos, princípios e propostas de modelos dessa etapa da educação, direcionada aos países subdesenvolvidos, a partir do que estava definido nos documentos da Organização das Nações Unidas para a educação, ciência e cultura (Unesco), e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef). A autora dizia que, embora existisse um grande investimento em manuais para a Educação Infantil, o investimento de recursos financeiros foi (ou tem sido) bastante precário, o que garantiu à EI o título de “Rainha da Sucata” nesses países em desenvolvimento.

O que Rosemberg denunciava por trás desse caricato título era o baixo investimento do poder público na área, que colaborava para a existência de espaços inadequados de atendimento às crianças, precariedade dos materiais pedagógicos e, também, a ausência de qualificação dos profissionais responsáveis pela Educação Infantil.

Da publicação do texto “Rainha da Sucata”, de Rosemberg, até hoje, passaram-se mais de 10 anos e foi possível identificar algumas modificações no âmbito do direito educacional das crianças de 0 a 5 anos, e nas políticas públicas destinadas a elas. Diante desse panorama, este capítulo coloca-se com o objetivo de apresentar um balanço dessas políticas, tendo em vista o desenvolvimento de marcos regulatório desta etapa da educação, que se tornou uma agente propulsora do número de processos judiciais pelo país, e de responder se a Educação Infantil faz jus a este título.

E, compreendendo que essa etapa da Educação Básica passou pelo seu próprio processo de reforma educacional, inclusive, porque também se passou a ter um olhar diferenciado sobre a infância, é que este texto aqui apresentado se estrutura da seguinte maneira: as políticas para EI anteriores à CF/88; o quadro normativo em que se estabelece a Educação Infantil; as discussões em torno do seu currículo; a formação de seus professores; o financiamento para a primeira etapa da Educação Básica; os efeitos que a Educação Infantil sofre com a implementação do Ensino Fundamental de nove anos. Inicialmente, porém, será apresentada uma análise da construção social da infância, tendo em vista que esse novo olhar sobre os sujeitos da infância impactou

diretamente na produção destas políticas; por último, apresenta-se uma discussão em torno do atendimento a essas crianças.

### 3.1. CONSTRUÇÃO SOCIAL DA INFÂNCIA: breves considerações

Para iniciar esta seção, considera-se relevante identificar o conceito de infância de acordo com o dicionário de língua portuguesa<sup>19</sup>. Infância, do latim *infantia*, significa “Período da vida humana que vai do nascimento à adolescência”; no termo jurídico, “Período da vida definido, legalmente, como aquele que vai desde o nascimento até os 12 anos, quando começa a adolescência”; no dicionário define-se, ainda, como “A totalidade das crianças de um lugar, de uma época”, como, por exemplo, a infância brasileira; no sentido figurado, pode significar “Início, começo de um elemento, entidade, instituição”, como a fase inicial de uma empresa, por exemplo; por fim, segundo o mesmo dicionário, na linguagem popular brasileira, significa, também, “Ingenuidade, simplicidade, inocência”.

Esta definição é importante de ser feita considerando o que Manuel Pinto nos diz sobre o conceito de infância. Segundo ele, “[...] uma observação fundamental que deve ser feita é a de que o conceito de infância, contrariamente ao que se passa ao nível do senso comum, está longe de corresponder a uma categoria universal, natural e de significado óbvio” (1997, p. 63). Relacionando com este entendimento, é possível mencionar Peter Stearns (2006), que também acredita que a infância é compreendida de maneiras diversas nas diferentes sociedades e aponta que a puberdade acaba surgindo como ponto apaziguador das tensões entre os elementos que coincidem e se diferenciam sobre infância no mundo; a puberdade é o momento em que a criança deixa de ser criança, mas este momento não é igual em todos os lugares.

O que se pretende trazendo esta discussão inicial é mostrar que apesar de hoje haver discussões sobre o que é, em que fase começa e termina, quais os limites e os direitos da infância, é preciso considerar que esta concepção é elemento relativamente novo.

Philippe Ariès, ao escrever o livro “História Social da Infância e da Família”, na década de 1970, fundou, para muitos pesquisadores, o que se chama de História da Infância. Entende-se que ele se tornou um marco, tendo em vista que através de seus estudos, percebeu-se a

---

<sup>19</sup> Dicionário Aulete. Disponível em: < <http://aulete.uol.com.br>>. Acesso em: 17 de março de 2013

inexistência de um sentimento de infância em séculos passados. Conforme fazia referência, as crianças eram vistas como “adultos em miniaturas” (1986). Em outras palavras, não existia uma definição clara do que era a categoria infância, nem no plano normativo, nem numa dimensão mais sócio cultural.

A segunda metade do século XVIII é apontada como o período de invenção da infância, que coincide com o Iluminismo e a ascensão burguesa. De acordo com René Shérer (2009), neste período foi possível observar uma segregação entre adultos e crianças e o surgimento do sentimento de infância, que acontece pelo próprio questionamento dos adultos sobre o que ela é e como educá-la. Torna-se interessante observar que o surgimento da infância pelos adultos acaba corroborando para a “pedagogização” da sociedade, na medida em que os mesmos passaram a definir o que deveriam ou não dizer e fazer em relação às crianças.

Neste período, perspectivas filosóficas como de John Locke e Jean Jacques Rousseau surgem influenciando, posteriormente, inúmeros pensadores sobre os métodos de ensino para as crianças, como, por exemplo, Montessori. Enquanto Locke entendia as crianças como uma “tabula rasa” em que os pais e os mestres seriam responsáveis por torna-las cidadãs ativas, alfabetizadas e racionais, escrevendo “em suas folhas em branco”; Rousseau, numa visão mais romântica, apontava para a fragilidade da criança e a necessidade de que o adulto ajudasse-a a resolver os seus próprios problemas. Apesar de se diferenciarem, ambos reconheciam a infância e a necessidade da intervenção de um adulto para orientá-la (PINTO, 1997).

Manuel Pinto enfatiza que a preocupação com a infância esteve a partir de então muito atrelada a uma preocupação pedagógica, mencionado o interesse crescente pela Educação Infantil. Em suas palavras:

Com a divulgação da imprensa e o crescente interesse pela alfabetização, num quadro mais vasto de mudança social e de ascensão de uma burguesia mercantil, vai lentamente surgindo o interesse pela Educação Infantil, traduzida numa necessidade de separação [...] relativamente à sociedade dos adultos, que os renovadores pedagógicos, os moralistas e os médicos defenderam e consagraram (PINTO, 1997, p.36).

Observa-se, deste modo, que a intervenção dos adultos sobre as crianças proclamada pelos filósofos tornara-se elemento essencial, no que concerne a proteção e aos processos educacionais

destas crianças, e passou a ser feita no âmbito de instituições específicas, que já passaram a ser organizadas por níveis etários.

Registra-se que a separação do mundo das crianças do mundo dos adultos e o interesse por educá-las foram consagrados, neste período de descoberta da infância, apenas para as classes ricas da sociedade europeia por meio da frequência às instituições escolares, normalmente, em regime de internato (PINTO, 1997).

A valorização da infância e o início de desenvolvimento de estudos sobre os seus processos de socialização tiveram origem, para além do que já foi mencionado acima, num quadro de mobilização pelos direitos das crianças iniciado ainda no século XVIII e que também resulta dos problemas sociais originados com a industrialização crescente. Observa-se, porém, que apesar disso, somente nos séculos XIX e XX é que há institucionalização de uma legislação sobre a criança. E no que tange os debates sobre os seus direitos, Pinto (1997) denota que há duas abordagens extremas: a primeira que considera a criança como um devir e que se torna adulta mediante a interação com os mais velhos; e a segunda que considera a criança com certo grau de autonomia para atuar nas circunstâncias em que vivem, tendo em vista que são dotadas de certas competências que devem ser consideradas.

Trazendo para um debate mais atual, Peter Stearns (2006) mencionando a dificuldade de construir uma história da infância, tendo em vista que ela é constituída pelos adultos, pela forma como eles a percebem e ainda pelas suas instituições – adultas -, ele discute os efeitos da globalização na produção desta história. De acordo com ele, a globalização “[...] merece uma consideração à parte como força nascente na história da infância, que criou espécies de mudanças e resistência no final do século XX e início do século XXI” (STEARNS, 2006, p. 184).

Stearns (2006) diz que a globalização atingiu a infância de quatro maneiras, a saber: a partir dos novos padrões de imigração, na medida em que as crianças passaram a se constituir pelas culturas de suas famílias e do país que residia; por meio do empenho de grupos políticos internacionais, sobretudo após a II Guerra Mundial, no qual lutaram para promoção da saúde, prevenção do abuso, acesso à educação, bem como direito a liberdade de religião e de expressão (um dos momentos em que foi expressa esta luta foi durante a Convenção sobre os Direitos das crianças em 1989 promovida pelas Nações Unidas); a partir da globalização econômica, em que o autor destaca que ela acabou piorando a situação do trabalho infantil, haja vista que não

conseguiu resolver o problema e ainda piorou nos casos em que a pobreza assolou as famílias de países em desenvolvimento, agravando-se com a concorrência global e a diminuição dos programas sociais; e, por fim, a globalização cultural ou do consumo, que afetou todo o mundo, mostrando que a cultura influente não foi apenas a americana, mas também a japonesa. Sobre este aspecto Stearns diz que

[...] ao mesmo tempo, o consumismo também afetava concepções adultas de infâncias e suas responsabilidades como pais. No final do século XX, os pais de uma forma geral passaram a acreditar que fornecer objetos e divertimentos para as crianças era parte vital de seu papel, passando a se sentir muito culpados quando não conseguiam satisfazer adequadamente essa expectativa (STEARNS, 2006, p.195).

Identifica-se, aqui, que a criança não só está segregada do mundo do adulto, mas como este mundo adulto interfere em seu processo constitutivo, em sua história. Ao mesmo tempo, a reação a este processo é percebida na própria constituição dos ambientes e da sociedade que se faz em função desta criança.

Torna-se pertinente dizer, finalmente que a infância tem sido hoje pensada de diferentes maneiras. De acordo com Sônia Kramer (1996), é possível, por exemplo, compreender a criança de modo articulado com a história e a sociedade, mas numa perspectiva mais singular, conforme aponta Ariès; há também a abordagem mais abstrata da criança, trazendo para a análise a sua condição histórica, ideológica e cultural, numa abordagem de totalidade da mesma, conforme Bernard Charlot; e, há também o modo de compreender a infância em sua dimensão micro e também total, conforme é discutido por Walter Benjamin.

O que é relevante dizer aqui é que, independente da abordagem, a infância tem sido colocada no centro dos debates, ainda que por algum momento da história mundial ela estivesse silenciada.

O debate que será levantado na seção a seguir é o Educacional com a intenção de demonstrar como a infância brasileira<sup>20</sup> foi atendida. Neste sentido, busca-se, a seguir, mostrar a transição da concepção de infância e Educação Infantil a partir da década de 1960, chegando à legislação mais atual.

---

<sup>20</sup> Neste artigo, as categorias infância, criança e educação infantil, remetem ao período de 0 a 5 anos de idade, que é definido como etapa da educação infantil, conforme a legislação educacional vigente.

### 3.2. DA EDUCAÇÃO COMPENSATÓRIA À EDUCAÇÃO COMO UM DIREITO: breve contexto da Educação Infantil

Desde que a infância surgiu como uma categoria social, a criança, em maiores ou menores proporções, é identificada como aquela que precisa da ajuda, intervenção ou mediação de um adulto para tornar-se autônoma, racional e, dentre outras coisas, apta a resolver os problemas do mundo adulto. Essa concepção, que predominou nos debates das políticas públicas, colocava a criança numa posição de vulnerabilidade, ausência, necessidade de cuidados e do dever. Esquecia-se (ou colocava, por vezes, em segundo plano), de acordo com a perspectiva de Walter Benjamin, de que ela é o foco do processo civilizatório, uma vez que incita os pensamentos e construções adultas sobre ela, construindo, dessa maneira, os ambientes, instituições e a sociedade de modo mais geral em seu entorno (FREITAS, 2001).

Manuel Pinto (1997) enfatiza que a preocupação com a infância esteve muito atrelada a uma preocupação pedagógica, mencionando o interesse crescente pela Educação Infantil. E, ao olhar para “preocupação pedagógica” em relação às crianças na sociedade brasileira, antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, observa-se nitidamente a marca assistencial para aquela que era pobre e desamparada.

De acordo com Maria Pereira (2008), o atendimento institucional às crianças iniciou-se no Brasil no século XIX, de acordo com um modelo filantrópico e higienista, tendo surgido, já no início do século XX, as instituições educacionais, com os chamados Jardins de Infância.

Observa-se que, apesar de haver o atendimento das crianças nos Jardins de Infância, isso não significava que essas instituições estivessem ligadas a preceitos estritamente educacionais, ou mesmo que resultassem do reconhecimento de um direito educacional das crianças. Edson Passetti (2004), analisando as políticas públicas desde o Império orientado para as crianças carentes, destaca, inclusive, a orientação do Estado na condução destas políticas, apresentando uma mudança iniciada na década de 1920. Antes, deixadas aos cuidados de uma intervenção mais religiosa, a partir de 1920, sobressai a intervenção social. Nesse sentido, o Estado assumiu a responsabilidade de pela saúde, educação e mesmo pela punição de crianças que se enquadravam no perfil de “situação de risco”. Em linhas gerais, são crianças abandonadas ou de famílias desestruturadas, que hoje se enquadram nos critérios de vulnerabilidade social. Assim, o Estado garantia a educação com fins de evitar a delinquência e garantir a obediência.

Analisando as Constituições do século XX em nosso país, identifica-se, por exemplo, que a CF/34 não menciona, no capítulo “Da Educação e Cultura”, nada relacionado à fase anterior à educação primária. Identifica-se apenas no capítulo que dispõe a respeito “Da Ordem Econômica e Social”, no art. 138, c, que cabe a União, Estados e municípios amparar a maternidade e a infância. A forma como esse amparo deveria ser realizado não estava definido.

O atendimento em creches, por exemplo, surge na legislação brasileira a partir da Lei n 5.454 de 1º de maio de 1943, que aprova a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), quando dispõe, na seção V, “Da proteção à maternidade”, que:

art. 397 - o SESI, SESC, a LBA<sup>21</sup> e outras entidades públicas destinadas à assistência da infância manterão e subvencionarão, de acordo com suas possibilidades financeiras, escolas maternais e jardins de infância, distribuídas nas zonas de maior densidade de trabalhadores, destinados especialmente aos filhos das mulheres empregadas;

art. 399 - O Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio conferirá diploma de benemerência aos empregadores que se distinguirem pela organização e manutenção de creches e instituições de proteção aos menores em idade pré-escolar, desde que tais serviços se recomendem por generosidade e pela eficiência das respectivas instalações (BRASIL, 1943).

Maria Gayotto (1992) aponta que, contrariamente à ideia de atendimento educacional às crianças menores de sete anos, as creches surgem num contexto de suprir necessidades da mulher, para que esta possa se inserir no mercado de trabalho. Segundo a autora, no Brasil, “[...]o surgimento de creches com um caráter assistencialista, provisório, e substituto da família, é a marca das contradições que até hoje afetam a compreensão do que é a creche como instituição educativa, e qual o papel dos educadores de creche” (GAYOTTO, 1992, p. 23). Não obstante a isso, Kuhlmann Jr. (2004) diz que este modelo de creche, orientado para a assistência ou entendido como lugar de guarda da criança, acabou gerando um grande preconceito em relação a ela: o de que seria um espaço destinado a pobres, e descompromissado com a qualidade do atendimento. Ainda segundo o autor, apenas na década de 1970, em função de reivindicações feministas, é que as creches entraram na pauta dos debates e, assim, buscou-se romper com sua concepção negativa.

---

<sup>21</sup> A LBA é a sigla da Legião Brasileira de Assistência, fundada em 1942, com o objetivo inicial de ajudar famílias dos soldados enviados à II Guerra Mundial. Findada a Guerra, a LBA dedicou-se ao trabalho de assistência às famílias com necessidades econômicas em geral. Teve grande impacto na oferta de creches no Brasil, sendo extinta em 1995.

Prosseguindo na análise das Constituições, a de 1946 também não menciona o direito à educação das crianças pequenas e, anteriormente à promulgação da Constituição de 1967, e à Emenda Constitucional de 1969, que também não apresentam nenhum artigo sobre a educação pré-primária, foi sancionada a Lei 4.024 de 1961, que fixava as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/61). Em seu Título IV, capítulo I, artigos 23 e 24, a Lei estabelecia que:

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

Art. 24 – As emprêsas [sic] que tenham a seu serviço mães de menores de sete anos serão estimuladas a organizar e manter, por iniciativa própria ou em cooperação com os poderes públicos, instituições de educação pré-primária (BRASIL, 1961).

Observa-se que, embora a educação pré-primária tenha sido mencionada na Lei, ela não é mencionada como direito da criança. Apenas se reforça a ideia de que a criança pequena deveria ser cuidada enquanto a mãe trabalhasse, e que não poderia ser apenas o Estado a arcar com isso, tendo em vista o estímulo que deveria ser feito às empresas que possuíssem mães em seu quadro de funcionários. O atendimento dado às crianças menores de sete anos nesse período é compreendido, dessa maneira, como assistencialista, já que visava atender crianças de classes mais 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, educação compulsória, com menores defasagens (VIEIRA, 2007).

Rosemberg (2002) aponta que foi no final da década de 1960 que a Educação Infantil passou a integrar as agendas das políticas de desenvolvimento econômico e social elaboradas por organismos que estavam vinculados à Organização das Nações Unidas (ONU) para os países subdesenvolvidos. Identifica-se aqui uma grande influência também de agências como UNIFEC e OMEP (Organização Mundial de Educação Pré-Escolar), que deram o tom no desenvolvimento das políticas públicas para infância. A autora critica, porém, a forma como se deu a ampliação do atendimento no Brasil, que, orientada pela cartilha dessas agências, seguia um modelo de Educação Infantil como forma de combater a pobreza, e contribuir no desempenho do Ensino Fundamental, mas com investimento mínimo dos recursos públicos (tendo em vista que a prioridade do governo o investimento no Ensino Fundamental), e o estímulo à criação de programas não formais, ou seja, a constituição de “espaços, materiais, equipamentos e recursos

humanos disponíveis na ‘comunidade’, mesmo quando não tenham sido concebidos ou preparados para essa faixa etária e para seus objetivos” (ROSEMBERG, 2002, p. 34).

A década de 1970, de acordo com Livia Vieira (2007), foi o período em que o Brasil vivenciou uma grande expansão de oferta de educação pré-escolar, que seguia a linha da educação compensatória<sup>22</sup>. Fúlvia Rosemberg (1999, p. 14) reafirma isso, ao dizer que essa expansão teve terreno fértil para acontecer, tendo em vista que o país vivenciava um processo de “urbanização intensa, [com] a participação crescente das mulheres no mercado de trabalho, a queda nos índices de mortalidade infantil e de fecundidade”.

Foi na década de 1970, também, que o Ministério da Educação começou a se movimentar no sentido de implementar um programa nacional de Educação Infantil de massa. Observa-se, entretanto, de acordo com Rosemberg (1999), que isso se concretizou de fato via Legião Brasileira de Assistência (LBA), quando, em 1977, lançou o projeto Casulo. O projeto tinha como meta atender a 70 mil crianças no seu primeiro ano de existência e, segundo a autora, a LBA antecipou-se ao MEC, na medida em que atuava de forma indireta, repassando recursos não apenas às instituições privadas, como também às prefeituras, para alcançar o atendimento desejado.

Na década de 1980, houve a expansão das creches como um espaço de vivência para as crianças e a autonomia das mulheres. Segundo Livia Vieira (2007), os movimentos sociais feministas organizados nesse período, bem como aqueles organizados por mulheres das periferias dos centros urbanos, que passaram a demandar escolas em tempo integral para seus filhos, é que incitou o governo federal a investir, junto à Secretaria de Assistência Social, em creches. Ainda segundo a autora, foi a partir desse movimento que surgiram as primeiras experiências comunitárias de atendimento às crianças.

O final da década de 1980 é coroado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que trouxe novo olhar para a criança pequena. Na Carta, conforme será detalhado na próxima seção, desloca-se o atendimento à infância de uma esfera compensatória, e o coloca numa dimensão do direito à educação. Conforme destaca Kramer, ao se analisar as décadas

---

<sup>22</sup> A despeito da educação compensatória, Mauriani Assis (2009, p.43) afirma que “a educação pré-escolar era colocada como redentora do fracasso escolar das crianças ‘marginalizadas culturalmente’” uma vez que, além das crianças serem responsabilizadas pelos seus fracassos, os aspectos da estrutura educacional, bem como aspectos sociais que impediam ou dificultavam o acesso de crianças das camadas populares à escola não vinham sendo discutidos. Esta concepção precisa ser diferenciada da concepção assistencialista, tendo em vista que esta última implica em critérios de atendimento ou acesso. Logo, crianças de camadas populares tinham acesso às creches e pré-escolas mais com uma preocupação social que educacional.

anteriores e a atual Constituição, identifica-se uma clara defesa das crianças como sujeitas de direitos. Em outras palavras, a criança “[...] deixa de ser alguém que não é (pelo menos nas discussões acadêmicas) e passa à condição de cidadã (pelo menos na letra da lei)” (KRAMER, 1996, p. 17).

Nesse sentido, a próxima seção se dedica a apresentar os aspectos constitucionais e as políticas públicas, pós-1988, que foram capazes de conferir à criança pequena esse *status* de cidadã de direito mencionado por Kramer.

### 3.3. EDUCAÇÃO INFANTIL: o contexto normativo atual

Esta seção se dedicará a apresentar o contexto normativo atual da Educação Infantil a partir da Constituição Federal de 1988, do Estatuto da Criança e do Adolescente, e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996. Fará uma exposição, ainda, dos Planos Nacionais de Educação (PNE - 2001-2010 e PNE – 2014-2024). É sabido que há outros desdobramentos dentro da política educacional brasileira, como as Emendas que instituíram os Fundos de financiamento – Fundef e Fundeb –, e outras Leis que tangenciam a educação para a infância. Esses outros elementos não serão esquecidos, mas desenvolvidos nas seções posteriores, em que terão espaço próprio de discussão.

Abaixo, segue um quadro resumo do ordenamento legal sobre a Educação Infantil, a respeito do qual será desenvolvida a discussão desta seção.

**Quadro 02 – Ordenamento legal da Educação Infantil**

Legislação	Conteúdos das Leis
<b>Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88)</b>	Art. 6º - “São direitos sociais: a educação, a saúde [...] a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma da Constituição”; Art. 208, I, IV, §1º e §2º – “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante garantia de: (EC nº. 14/96, EC nº 53/2006 e EC nº 59/2009) I – Educação Básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; [...] IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças até 5 (cinco) anos de

idade;

§1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo;

§2º - O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente”.

Art. 211 – “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino [...] §2º Os municípios atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil”.

**Estatuto da  
Criança e do  
Adolescente  
(ECA) – 1990**

Art. 53, I e V – “A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:

I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

V – acesso a escola pública e gratuita próxima a sua residência”.

Art. 54, IV – “É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente:

IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade”.

Art. 4º, IV – “O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: [...]

IV – atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos”;

Art. 11, V – “Os Municípios incumbir-se-ão de: [...]

V – oferecer a Educação Infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o Ensino Fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente 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”

Art. 21, I – “A educação escola compõe-se de:

I – Educação Básica, formada pela Educação Infantil, Ensino Fundamental e médio”.

Art. 29 – “A Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físicos, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade”;

Art. 30, I e II – “A Educação Infantil será oferecida em:

I – creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade;

II – pré-escola, para as crianças de quatro a seis anos de idade”;

Art. 62 – “A formação de docentes para atuar na Educação Básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na Educação Infantil e nas quatro primeiras séries do Ensino Fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal”;

Art. 89 – “Art. 89 – “As creches e pré-escolas existentes ou que venham a ser criadas deverão, no prazo de três anos, a contar da publicação desta Lei,

**Lei 9.394/96 –  
Lei de  
Diretrizes e  
Bases da  
Educação  
Nacional de  
1996**

integrar-se ao respectivo sistema de ensino”.

**Lei  
12.796/2013**

Art. 6º “É dever dos pais ou responsáveis efetuar matrícula das crianças na educação básica a partir de 4(quatro) anos de idade”;

Art. 30 (II) – “pré-escolas, para crianças de 4(quatro) e 5(cinco) anos de idade;

Art. 31 (I a V) – “A Educação Infantil será organizada de acordo com as seguintes regras comuns: (I) – avaliação mediante acompanhamento e registro de desenvolvimento das crianças, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental; (II) carga horária mínima anual de 800 (oitocentas) horas, distribuída por um mínimo de 200 (duzentos) dias de trabalho educacional”

**Lei  
13.005/2014**

Art. 1º É aprovado o Plano Nacional de Educação – PNE, com vigência por dez anos, a contar da publicação desta Lei, na forma do Anexo, com vistas ao cumprimento no disposto no art. 2014 da Constituição Federal de 1988;

Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando o alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano;

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

Meta 01: universalizar, até em 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.

A Constituição Federal de 1988<sup>23</sup> trouxe uma nova perspectiva ao atendimento feito às crianças de 0 a 5 anos de idade, mediante a definição da Educação Infantil, oferecida tanto nas creches, como nas pré-escolas, como um direito educacional das crianças. Ao subordinar esse atendimento à educação, segundo Campos e Rosenberg (1993), a Constituição deu um passo em direção a superar o caráter assistencialista, incitando o sistema de ensino a uma adequação, de modo a cumprir com suas novas responsabilidades. No que concerne a isso, Moysés Kuhlmann Júnior diz que:

A vinculação de creches e pré-escolas ao nosso sistema educacional representa uma conquista do ponto de vista da superação de uma situação administrativa que mantinha um segmento de instituições educacionais específicas para pobres, segregado do ensino regular, com todo o peso dos preconceitos relacionados a isso (KUHLMANN Jr., 2007, p. 55).

<sup>23</sup> Texto atualizado a partir das Emendas Constitucionais (EC) nº14/96, nº 53/06 e nº 59/09.

Conforme será observado no próximo capítulo, essa vinculação, porém, nem foi sempre tranquila. Em Juiz de Fora, a vinculação das creches ao sistema de ensino ocorreu no limite do prazo estabelecido pelo governo federal e deixou suspensas ainda algumas questões ainda a serem resolvidas.

No capítulo III, que dispõe sobre 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, conforme visto na seção anterior, que tinha a Educação Infantil como serviço de compensação 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, a CF/88 concebeu a criança como um ser social. Isso, porque ela tornou a EI uma possibilidade de favorecer o desenvolvimento da escola, então, de primeiro grau; possibilitou a aquisição e aplicação de conhecimentos socialmente reconhecidos; e, além disso, manter atuações relacionadas à assistência, segurança e alimentação dos menores. 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, após a promulgação da Carta Constitucional de 1988, a intenção de universalizar o acesso à Educação Infantil enfrentou três argumentos contrários: o primeiro é o de que não havia provas empíricas de que a educação pré-escolar poderia de fato contribuir com o desempenho da criança no Ensino Fundamental; o segundo argumento é o de que não caberia universalizar a Educação Infantil sem antes universalizar o Ensino Fundamental; e, por último, não estava consolidada a importância de uma abordagem educativa com crianças que não a assistencial. No que compete a esses argumentos, Kramer (1988) defende a garantia do acesso à Educação Infantil como um direito da criança, enquanto ser social e cidadã, independentemente de razões econômicas, que colocavam a situação da mãe trabalhadora, por exemplo, como motivo para a criança frequentar a creche ou a pré-escola.

O argumento educacional sobressaía, deste modo, ao argumento assistencial, tendo em vista um debate muito mais amplo hoje sobre a importância da escolarização para o desenvolvimento

do indivíduo e da sociedade. Ademais, o argumento contrário, que dizia não haver provas empíricas sobre a relevância da Educação Infantil em etapas posteriores de aprendizagem, tem sido derrubado em inúmeras pesquisas. Mais uma vez remetendo à Kramer (2006), segundo a autora, as crianças que vivenciam a etapa pré-escolar, normalmente, realizam trajetórias escolares mais exitosas. É claro, porém, que essa trajetória exitosa não depende apenas da frequência à pré-escola, mas frequentar uma pré-escola de qualidade, que possua uma perspectiva educativa, tem sido considerada sim um fator de êxito. Dessa maneira, a Educação Infantil aparenta ser uma das áreas educacionais que mais tem dado retorno aos investimentos nela feitos. No que compete à universalização da etapa, de acordo com os dados educacionais oficiais (educacenso), o Ensino Fundamental é dado como universalizado em grande parte dos municípios brasileiros, tendo contribuído para isso políticas de focalização do seu atendimento. Deste modo, além de ter aberto espaço para investimentos em outras etapas, como a própria LDB sugeria, é esperado que os municípios com o EF já universalizado, invistam na Educação Infantil. Sabe-se, contudo, que muitas redes municipais de ensino, mesmo com o Ensino Fundamental universalizado enfrentam dificuldades para subsidiar a etapa de Educação Infantil, porque utilizam todo seu recurso, por exemplo, para folha de pagamento de seus professores; porque não há uma infraestrutura disponível; e/ou porque isso demandaria, ainda, a construção de unidades de Educação Infantil. A despeito disso, é que tem crescido bastante o número de instituições conveniadas para o atendimento das crianças de 0 a 5 anos de idade em todo o país. Juiz de Fora, por exemplo, apresenta um número de matrículas em instituições conveniadas<sup>24</sup> quase equivalente ao número de matrículas nas unidades públicas de Educação Infantil, conforme será observado no capítulo 04.

Interessante trazer para este debate as atualizações que a Constituição sofreu com a Emenda Constitucional nº 59/2009. A Emenda coaduna com a LDB, que definiu a Educação Infantil como a primeira etapa da Educação Básica, conforme será visto posteriormente; e torna seu segundo momento (4 a 5 anos – pré-escolar) como obrigatório e de direito público e subjetivo. Esse caráter de direito público subjetivo, anteriormente atribuído apenas ao Ensino Fundamental, é relevante, na medida em que se define como

---

<sup>24</sup> Em Juiz de Fora, definem-se como instituições conveniadas aquelas creches e pré-escolas que participaram de um processo de chamamento público e foram selecionadas pela Prefeitura, tendo em vista atenderem os critérios pedagógicos da secretaria de educação para o atendimento à educação Infantil. Elas recebem repasse de recursos públicos para atenderem crianças que foram cadastradas no CadÚnico da Secretaria de Assistência Social e classificadas na lista de espera para vagas em creches e pré-escolas da rede pública municipal.

[...] 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 possuem a faculdade de reivindicar pela garantia do direito de seus filhos a essa etapa da Educação Básica, quando não atendida pelo poder público.<sup>25</sup> Uma das instituições que tem competência para reivindicar junto ao governo a exigibilidade do direito à Educação Infantil, já apresentado no capítulo um, é o Ministério Público – neste caso, mais especificamente, a Promotoria da Infância e Juventude. Outra instituição muito próxima à criança e que tem essa competência é o Conselho Tutelar. Nota-se que as reivindicações oriundas dessas duas instituições têm ocorrido sistematicamente, dada a crescente demanda por essa etapa da educação, e ainda o reduzido número de vagas oferecidas pelo sistema público de ensino (OLIVEIRA, 2011). Embora essa discussão não seja aprofundada neste momento, ela se fará relevante, posteriormente, quando forem discutidas as metas projetadas pelo Plano Nacional de Educação para a Educação Infantil frente às demandas de acesso.

Alberto Gomes (2009) acredita que ao definir que os sistemas de ensino deverão se organizar em regime de colaboração, traduzidos em forma de um apoio técnico e financeiro, a Constituição não esclareceu de maneira consistente como essa atividade deveria acontecer. 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 acabam dificultando o entrosamento necessário entre os entes ou a existência de alguma forma de relação intergovernamental, tal como definido por Abrúcio (2003). Entende-se que os estados, por exemplo, têm o dever de cumprir com a formação dos profissionais que atuam na Educação Infantil, haja vista a possibilidade de formação em nível Médio, na modalidade Normal. Apesar disso, não se reconhece esforços para que essa formação seja adequada às exigências dessa etapa da educação, conforme será mais detalhado na seção seguinte. No tocante à crítica de Campos (2008) sobre a não especificação do modo como a União, os estados e os municípios deverão contribuir nas políticas para Educação Infantil, o

---

<sup>25</sup> Embora a etapa definida como de direito público subjetivo seja, no caso da Educação Infantil, apenas a pré-escolar (4 e 5 anos), os pais ou responsáveis também podem reivindicar pela educação de crianças de 0 a 3 anos, tendo em vista que o acesso a essa etapa de ensino também é um direito da criança e da família.

MEC, via Secretaria de Educação Básica, em 2006, publica sua Política Nacional para Educação Infantil (BRASIL. MEC. SEB, 2006), e nesse documento é possível encontrar a discriminação de deveres ou de atribuições de cada ente, mas ainda permanece vaga a forma como eles devem colaborar entre si. Quanto à formação de professores, por exemplo, cabe à União a formação em nível Superior; aos Estados, a responsabilidade pela formação superior – mas, sobretudo, pelo nível Médio, na modalidade Normal –; e, aos municípios, a formação continuada dos professores em exercício. O quadro completo dessas atribuições, por níveis da federação, encontra-se no anexo deste trabalho.

Posteriormente à Constituição Federal de 1988, em 1990 foi declarada a Lei que dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente. O Estatuto da Criança e do Adolescente substituiu o Código de Menores (Lei. 6.697/79), estabelecendo, dessa forma, uma diretriz básica de atendimento, que é coerente com o texto constitucional, bem como uma documentação internacional mais ampla sobre a proteção a essas crianças. Deste modo, conforme destaca Luiz Bazílio (2003), o ECA substituiu a concepção da criança como objeto presente no Código de Menores, por uma concepção de sujeito de direitos, que possui o direito à proteção integral, coerente com o que está disposto no art. 227 da CF/88.

No que compete a essa Lei, faz-se referência aqui ao art. 3º e aos artigos 53 e 54, que dispõem sobre os direitos que as crianças e adolescentes gozam, e sobre o direito à educação e ao dever do Estado, respectivamente. Essa Lei define as crianças e os adolescentes como sujeitos de direitos plenos, tendo, de acordo com Vercelone (1992, p.19), mais direitos que os outros cidadãos, dado o fato de que possuem direitos específicos, como sendo “aqueles que têm que lhes assegurar o desenvolvimento, o crescimento, o cumprimento de suas potencialidades, o tornar-se cidadãos adultos livres e dignos”.

No que compete aos artigos 53 e 54, que dispõem sobre o direito da criança à educação e o dever do Estado em garanti-la, o ECA dimensiona o direito à educação de modo que a criança se desenvolva enquanto pessoa, prepare-se para o exercício da cidadania, e se qualifique para o trabalho. Antônio Carlos Costa (1992, p. 167) diz que a forma como o direito à educação está expresso implica um ordenamento que não pode ser ignorado, pois, ao estabelecer o primado da pessoa sobre as exigências da vida cívica e do trabalho, a Lei mantém “o princípio basilar de que a lei foi feita para o homem e não o contrário”.

Já ao declarar o dever do Estado com a educação, no art. 54, o ECA reproduz o art. 208 da Constituição e, no que tange ao atendimento à Educação Infantil, Hélio de Vasconcelos (1992) acrescenta, à interpretação do artigo, que o atendimento deve figurar não apenas no campo da educação, conforme expresso, mas também no campo da assistência.

Aqui cabe uma discussão que alguns estudiosos têm feito sobre a polarização entre assistência e educação, após a redefinição feita na Carta Constitucional de 1988. Moysés Kuhlmann Júnior (2004, p. 202) diz que a história da Educação Infantil tem mostrado aspectos contraditórios entre as orientações que norteiam essa etapa da educação. De acordo com ele,

[...] desde sua origem e difusão, deixa vislumbrar as potencialidades existentes nas instituições educacionais para as crianças pequenas. Mas também tem sido a história do predomínio da concepção educacional assistencialista, preconceituosa em relação à pobreza, descomprometida quanto à qualidade do atendimento.

Isso porque, difundiu-se uma concepção de que a rua é um local de contágio para a criança pequena, de maneira que o atendimento educacional passa a ser visto como um favor aos pobres. As entidades assistenciais legitimaram-se, deste modo, como intermediárias na prestação de serviços à população à medida que foram recebendo recursos públicos para tanto.

O autor argumenta, porém, que o fato de as creches se integrarem à Educação Infantil na CF/88, passando a fazer parte do sistema educacional, não significou que elas não fossem, anteriormente, educacionais. Acrescenta ainda que o preconceito com as crianças pequenas, existente na história da Educação Infantil, não foi abolido, mesmo com a legislação atual. Contrariamente, o preconceito é reafirmado quando as opções políticas priorizam o atendimento às crianças de famílias em situação econômica desfavorável, e não são capazes de garantir a plenitude do direito a todas as crianças, independentemente de classe social.

Passando, finalmente, à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96<sup>26</sup>), ela reafirma os preceitos já estabelecidos na Constituição Federal de 1988 ao estabelecer, no art. 4º,

---

<sup>26</sup> 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 Ensino Fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Esta Lei altera os artigos 29, 30, 32 e 87 da LDB. Desse modo, a Educação Infantil atende não mais a crianças de 0 (zero) a 6 (seis) anos, mas de 0 (zero) a 5 (cinco) anos. No que concerne à fase obrigatória da Educação Infantil (pré-escola), o texto também já apresenta a atualização sofrida pela (EC nº 59/2009), de quatro a cinco anos.

o dever do Estado com a oferta gratuita de creches e pré-escolas às crianças de 0 a 5 anos de idade; e, no art. 11, a incumbência dos municípios em ofertá-la.

O passo à frente dado pela LDB foi o estabelecimento de seu art. 29, em que se encontra a seguinte definição: “a Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade” (BRASIL, 1996). O que chama a atenção nesse artigo, e que o diferencia das leis citadas anteriormente é a definição da Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica. Essa definição ganha relevância já que, a partir desse momento, a educação dos pequenos também passa a ter regras mínimas de funcionamento, podendo, ainda, ser fiscalizada, conforme ordenamento educacional específico.

Apesar do destaque acima feito apenas à Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica, cabe aqui uma ressalva sobre a própria concepção de Educação Básica, que segundo Jamil Cury (2002), é um conceito novo e avançado dentro do nosso campo normativo educacional. Tendo a Constituição Federal de 1988 criado as condições para que a LDB assumisse esse conceito, ela a define, no art. 21, como o conjunto formado e interligado pelas etapas da Educação Infantil, do Ensino Fundamental e do Ensino Médio. E, ao apresentar seus fins, no art. 22: “[...] desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores”, Cury destaca que:

A idéia de desenvolvimento do educando nestas etapas que formam um conjunto orgânico e sequencial é o do reconhecimento da importância da educação escolar para os diferentes momentos destas fases da vida e da sua intencionalidade maior já posta no art. 205 da Constituição Federal. [...] Resulta daí que a Educação Infantil é a base da Educação Básica, o Ensino Fundamental é o seu tronco e o ensino médio é o seu acabamento, e é de uma visão do todo como base que se pode ter uma visão conseqüente das partes (CURY, 2002, 170).

Além de definir a EI como a base da Educação Básica, a LDB, conforme destaca Maria Collet Pereira (2008, p. 7) ratificou, assim, o direito da criança pequena à educação, desvinculando o atendimento à Educação Infantil da Assistência Social, sobretudo quando, no artigo 30, distribui o atendimento das crianças de 0 a 3 anos nas creches e de 4 e 5 anos nas pré-escolas. De acordo com a autora, ao fazer esta distribuição, a LDB colabora para desvincular, em

última instância, o uso dos termos ao tipo de atendimento que é prestado. Em linhas gerais, as creches eram/são compreendidas como espaços de assistência para uma população mais carente; já a pré-escola, o atendimento que é oferecido, normalmente, em meio período, para uma população de maior poder aquisitivo. Desta maneira, a autora argumenta que a partir da definição disposta na LDB, “[...] entende-se a Educação Infantil desvinculada de regime de horário, classe social, instituição pública ou privada”. A LDB garante, desse modo, que a creche deixe de ser uma alternativa para pessoas pobres, mas, antes, uma ação complementar à da família, com princípios educacionais.

Não é possível deixar de considerar que a LDB trouxe, junto à definição de Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica, os desafios de: unir duas faixas etárias – 0 a 3 anos e 4 a 5 anos, que se traduz em unir duas redes diferentes (Assistência e Educação) –; e unir direitos de usuários diferentes – adultos trabalhadores e crianças de 0 a 5 anos (FARIA, 2005). Essa união das redes deveria ter sido feita, conforme o art. 89, no prazo de três anos, a partir da publicação da Lei, mas essa união não aconteceu dessa maneira em todos os municípios, e também nem com tanta clareza a respeito disso.

Outro elemento importante a destacar, que não havia sido definido na CF/88, foi a definição dos locais de oferta das etapas da Educação Infantil. Conforme o art. 30 (I e II), às crianças de zero a três anos fica resguardado o direito às creches ou entidades equivalentes; e às crianças de quatro a cinco anos, o atendimento em pré-escolas. Essa é uma questão que merece aprofundamento, tendo em vista que o acesso à Educação Infantil nessas instituições pode sofrer algumas diferenças, dependendo do local de atendimento. Há locais em que essa separação não está devidamente estabelecida. Tal fator pode ser justificado pelo tipo de atendimento, integral ou parcial, privado, público ou conveniado, conforme será visto posteriormente.

Compreende-se, tal como estabelecido no art. 62 da Lei supracitada, que incorporar professores com nível superior para atender a essas crianças seja um grande desafio ao atendimento de qualidade da Educação Infantil, embora ainda seja admitida a formação mínima em nível Médio na modalidade Normal. Mas essa discussão também ganhará outro espaço aqui neste trabalho, quando buscar-se-á mostrar como tem se constituído as políticas de formação inicial e continuada para os professores dessa etapa de ensino.

Por fim, cumpre mencionar que, dentro do contexto normativo da Educação Infantil, têm-se também as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI). As DCNs

possuem origem na LDB/96, artigo 8º (IV), quando a lei dispôs que os entes federados deverão organizar, em regime de colaboração, “[...] as competências e diretrizes para a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar a formação básica comum”. Deste modo, elas compõem este contexto normativo, visto que são obrigatórias para a Educação Infantil, uma vez que os sistemas de ensino devem apropriá-las para a orientação do planejamento curricular de suas escolas.

Porém, mais que apresentar essa normatividade, importa destacar que este artigo ratifica a colocação da Educação Infantil no âmbito educacional, uma vez que a infância foi pensada para além do aspecto do cuidar, mas, também, do educar, estimulando, ainda, que os sistemas de ensino invistam na construção de um currículo que tenha como ponto de partida as Diretrizes que foram discutidas, concebidas e fixadas pelo Conselho Nacional de Educação.

A primeira DCNEI foi fixada em 1998, havendo a publicação de uma segunda versão no ano de 2009. Elas guardam relações intrínsecas com a publicação dos Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (RCNEI) e, por essas razões, a apresentação de um, como de outro, será feita na outra seção deste trabalho, quando se dedicará exclusivamente a este tema.

Apresentados o contexto normativo relacionado à Educação Infantil, tal como a Constituição, o ECA e a LDB, o texto segue, neste momento, para a apresentação das principais metas estabelecidas e alcançadas para a Educação Infantil no Plano Nacional de Educação – 2001-2010; Lei 10.172 de 9 de janeiro de 2001 – e o que foi redefinido e ampliado no Plano Nacional de Educação 2014-2024.

### **3.3.1. Planos Nacionais de Educação Infantil: metas para a Educação Infantil**

De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, foi estabelecido que, na Organização da Educação Nacional, a União incumbir-se-ia de (art. 9º, I) “elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”; aos Estados (Art. 10, III) “elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios”; e, aos Municípios e Distrito Federal (art. 11, I) “organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais de seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados”. A Lei estabeleceu, ainda, em suas

disposições transitórias (art. 87, §1º) que, no prazo de um ano após a sua publicação, a União deveria encaminhar ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação que contivesse diretrizes e metas para os próximos dez anos (BRASIL, 1996).

Tendo sido instituído em 2001 o primeiro Plano Nacional de Educação, esta seção tem como objetivo apresentar as principais metas estabelecidas no PNE 2001-2010, bem como seus resultados, e as metas que foram redefinidas ou mesmo ampliadas no PNE 2014-2024. Ressalta-se, porém, que não se propõe aqui uma análise aprofundada dos Planos e de suas metas.

Antes de iniciar a exposição, segue abaixo um quadro resumo das principais metas relacionadas à primeira etapa da Educação Básica no primeiro PNE, e suas metas correspondentes no novo projeto de Lei.

**Quadro 03 – PNE 2001-2010, PNE 2014-2024 - acesso, qualidade, formação de professores, financiamento e regime de colaboração na Educação Infantil**

<b>Categorias</b>	<b>Metas do PNE 2001 (resumo)</b>	<b>Ações</b>	<b>Metas do PNE 2014-2024</b>
<b>Acesso</b>	(Meta 1) – Ampliar a oferta de Educação Infantil de forma a atender, em cinco anos, a 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, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 a 5 anos.	Meta parcialmente alcançada e redefinida.  Ao final da vigência do PNE 2011-2010, 18% das crianças eram atendidas na etapa até 03 anos, e 80% das crianças na etapa até 05 anos.	(Meta 1) - Universalizar, até 2016, o atendimento escolar da população de 4 a 5 anos, 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 desde PNE.

(Meta 2) – Elaborar, no prazo de um ano, padrões mínimos de infra-estrutura para o funcionamento adequado das instituições de Educação Infantil (creches e pré-escolas) públicas e privadas, que, respeitando as diversidades regionais, assegurem o atendimento das características das distintas faixas etárias e das necessidades do processo educativo.

Estabelecimento de orientações e políticas pelo governo federal, a saber:

1) Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC publica, em 2006:

- a) Parâmetros Nacionais para a qualidade na Educação Infantil;
- b) Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à Educação;
- c) Parâmetros Básicos de Infra-estrutura para instituições de Educação Infantil.

2) Governo Federal – PDE, ano de 2007: Cria o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública de Educação Infantil.

3) SEB/ MEC publica, em 2009:

Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de Educação Infantil.

(Estratégia 1.1) definir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de Educação Infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais; (Estratégia 1.2) garantir que, ao final de vigência deste PNE, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à Educação Infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo; (Estratégia 1.3) realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta; (Estratégia 1.4) estabelecer, no primeiro ano de vigência do PNE, normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches. (Estratégia 1.5) manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e a à melhoria da rede física de escolas públicas de Educação Infantil; (Estratégia 1.6) implantar, até o segundo ano de vigência deste PNE, a avaliação da Educação Infantil, a ser realizada a cada 2(dois) anos, com base nos

a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes.

(Estratégia 1.7) articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação com a expansão da oferta na rede escolar pública;

(Estratégia 1.15) promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à Educação Infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3(três) anos;

(Estratégia 1.16) o Distrito Federal e os municípios, com a colaboração da União e dos Estados, realizarão e publicarão, a cada ano, levantamento da demanda manifesta por Educação Infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento;

(Estratégia 1.17) estimular o acesso à Educação Infantil em tempo integral, para todas as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.

(Meta 12) – Garantir a alimentação escolar para as crianças atendidas na Educação Infantil, nos estabelecimentos públicos e conveniados, através da colaboração financeira da União e dos Estados;

(Meta 13) – Assegurar, em todos os Municípios, o fornecimento de materiais pedagógicos adequado às faixas etárias e às necessidades do trabalho educacional, de forma que, em cinco anos, sejam atendidos os padrões mínimos de infraestrutura definidos na meta nº 2.

Ações estabelecidas em 2009:

1) Inclusão de escolas de Educação Infantil em programas como:

a) o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE);

b) Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE);

c) Programa Nacional de Biblioteca Escolar (PNBE);

d) Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

(Estratégia 1.10) fomentar o atendimento das populações no campo e das comunidades indígenas e quilombolas na Educação Infantil nas respectivas comunidades, por meio do redimensionamento da distribuição territorial da oferta, limitando a nucleação de escolas e o deslocamento de crianças, de forma a atender às especificidades dessas comunidades, garantindo consulta prévia e informada.

(Estratégia 1.11) priorizar o acesso à Educação Infantil e fomentar a oferta de atendimento educacional especializado complementar e suplementar aos (às) alunos (as) com deficiência, transtorno globais de desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, assegurando a educação bilíngue para crianças surdas e a transversalidade da educação especial nessa etapa da educação básica

(Estratégia 1.12) implementar, em caráter complementar, programas de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas de educação, saúde, assistência social, com foco no desenvolvimento integral da criança de até 3(três) anos de idade

(Estratégia 1.14) fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na Educação Infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda, em colaboração com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância

<p style="text-align: center;"><b>Formação de professores</b></p>	<p>(Meta 5) Estabelecer um Programa Nacional de Formação dos Profissionais de Educação Infantil, com a colaboração da União, Estados e Municípios, inclusive das universidades e institutos superiores de educação e organizações não-governamentais, que realize as seguintes metas:</p> <p>b) que, em cinco anos, todos os professores tenham habilitação específica de nível médio e, em dez anos, 70% tenham formação específica de nível superior.</p> <p>(Meta 6) A partir da vigência deste plano, somente admitir novos profissionais na Educação Infantil que possuam a titulação mínima em nível médio, modalidade normal, dando-se preferência à admissão de profissionais graduados em curso específico de nível superior.</p> <p>(Meta 7) No prazo máximo de três anos a contar do início deste plano, colocar em execução programa de formação em serviço, em cada município ou por grupos de Município, preferencialmente em articulação com instituições de ensino superior, com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados, para a atualização permanente e o aprofundamento dos conhecimentos dos profissionais que atuam na Educação Infantil, bem como para a formação do pessoal auxiliar.</p>	<p>Metas 5 e 6 não alcançadas.</p> <p>Dados da Sinopse do Professor – INEP – do ano de 2012 (dois anos após a vigência do PNE) mostram que apenas 50% dos professores da Educação Infantil possuem Ensino Superior, e que 1,3% possuem apenas Ensino Fundamental.</p> <p>Meta 07 – atraso na execução.</p> <p>Ano de 2005, no âmbito do PDE – Programa de Formação Inicial para professores em exercício na Educação Infantil.</p>	<p>(Estratégia 1.8) promover a formação inicial e continuada dos (as) profissionais da Educação Infantil, garantindo, progressivamente, o atendimento por profissionais com formação superior;</p> <p>(Estratégia 1.9) estimular a articulação entre pós-graduação, núcleos de pesquisa e cursos de formação para profissionais da educação de modo a garantir a elaboração de currículos e propostas pedagógicas que incorporem os avanços de pesquisas ligadas ao processo de ensino-aprendizagem e às teorias educacionais no atendimento da população de 0(zero) a 5 (cinco) anos.</p>
---	---	--	--

<b>Financiamento</b>	(Meta 21) - Assegurar que, em todos os Municípios, além de outros recursos municipais, os 10% dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino não vinculados ao FUNDEF sejam aplicados, prioritariamente, na Educação Infantil.	Criação do FUNDEB, com destinação de recursos específicos para a Educação Infantil, conforme os fatores de ponderação estabelecidos pela política.	
<b>Regime de colaboração</b>	25 - Exercer a ação supletiva da União e do Estado junto aos Municípios que apresentem maiores necessidades técnicas e financeiras, nos termos dos artigos. 30, VI; e 211, § 1º, da Constituição Federal.	2) Governo Federal – PDE, ano de 2007: Cria o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública de Educação Infantil.	

Apresentadas no quadro acima as principais metas dentre as categorias elencadas, é possível tecer algumas considerações sobre o primeiro PNE, e sobre o PNE aprovado em junho de 2014.

O primeiro PNE apresentado ao Congresso foi decretado e sancionado em 09 de janeiro de 2001, sob a Lei nº 10.172, e foi muito questionado a respeito da extensão do número de Metas. O documento de quase 100 páginas apresentava uma gama de metas distribuídas em 11 áreas, como Educação Infantil, Educação tecnológica, Formação de professores e, dentre outras, Financiamento da Educação. E, como é possível observar pela breve análise do quadro, no que compete apenas à Educação Infantil, algumas tiveram que ser redefinidas.

Já o PNE 2014-2024, além de uma versão com apenas 20 Metas, apresenta, ainda, as estratégias para o alcance destas, o que pode servir de norte para a elaboração das políticas nos âmbitos estaduais e municipais. Ele foi apresentado ao Congresso Nacional, como Projeto de Lei 8.035 em 2010 e teve como base para a sua elaboração a Conferência Nacional de Educação (CONAE) ocorrida em abril de 2010. De modo breve, é possível dizer que o documento final, aprovado em 25 de junho de 2014, buscou contemplar a construção de um Sistema Nacional de Educação; colocar em pauta a discussão sobre o regime de colaboração entre os entes federados; e a adoção de padrões mínimos de qualidade na Educação (VIEIRA, 2010).

Tendo em vista o interesse pelo tema da Educação Infantil, cumpre-se, neste momento, trazer algumas considerações sobre as metas apresentadas nos planos que são a ela pertinentes.

No que concerne à categoria de acesso, o PNE 2001-2010 estabeleceu que nossos Sistemas de Educação garantissem, até 2010, que 50% da população de 0 a 3 anos tivessem vagas garantidas nas creches; e 80% das crianças de 4 a 6 anos, nas escolas pré-primárias. No que compete a essa meta, é possível afirmar de antemão que houve um descumprimento desta, haja vista a reestruturação desses percentuais no PNE 2014 - 2024. Neste PNE, estabeleceu-se “Universalizar até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para 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”. Cumpre dizer que, mesmo com a redefinição das metas de um Plano a outro, a etapa com maior déficit de atendimento esteve sempre localizado na creche, sendo a etapa pré-escolar aquela com maior propensão a alcançar as metas de universalização em 2016.

Dentre as estratégias do PNE 2014-2014 para ampliação do acesso à educação infantil, é possível elencar: a definição do regime de colaboração entre União, Estados e Municípios para a garantia das metas de expansão e de qualidade no atendimento; a manutenção e a ampliação do ProInfância, que é o Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil; e o estímulo à oferta de vagas gratuitas em creches, por meio de concessão de certificado de entidade beneficente da assistência social, mas prestando serviço à educação, conforme verificado no quadro 03.

No que tange à questão do acesso e à ampliação do atendimento, as discussões na CONAE, que deram origem ao PNE atual, seguiram no sentido da urgência de que os governos conheçam não apenas os déficits de atendimentos, bem como as demandas por Educação Infantil, considerando que há falhas no levantamento do censo escolar para essa etapa, haja vista, por exemplo, que as creches não vinculadas ao sistema de ensino são desconsideradas na contagem do atendimento. Tal fato mostra o descompasso entre os dados obtidos no Censo Escolar do INEP e a taxa de atendimento do IBGE.

A questão em torno da Permanência das crianças também foi tratada no primeiro Plano Nacional de Educação (2001-2010). Destacam-se as seguintes metas:

12 – Garantir a alimentação escolar para as crianças atendidas na Educação Infantil, nos estabelecimentos públicos e conveniados, através da colaboração financeira da União e dos Estados;

13 – Assegurar, em todos os Municípios, o fornecimento de materiais pedagógicos adequado às faixas etárias e às necessidades do trabalho educacional, de forma que, em cinco anos, sejam atendidos os padrões mínimos de infra-estrutura definidos na meta nº 2 (BRASIL, 2001).

Essas metas parecem estar em vistas de serem concretizadas, pois, em 2009, as escolas de Educação Infantil foram incluídas em programas como o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional de Biblioteca Escolar (PNBE) e, também, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Como pode ser observado no Quadro 03, no PNE 2014-2024 não se estabeleceu algo específico e que corresponda às metas 12 e 13 do Plano anterior; porém, destaca-se uma preocupação com o desenvolvimento integral das crianças de até 3(três anos) com a implementação de programas complementares que envolvam diferentes secretarias, como saúde, assistência e educação (estratégia 1.12). Além disso, prevê-se o atendimento de crianças na

Educação Infantil em localidades rurais; e a possibilidade de escolarização nessa etapa para os povos indígenas e quilombolas.

Quanto à qualidade no atendimento à Educação Infantil, é necessário considerar que o cumprimento de todas (ou quase todas) as metas estabelecidas em um Plano Nacional de Educação seria condição *sine qua non* para a garantia da qualidade. Contudo, optou-se por trazer, a título de exemplificação, algumas metas mais direcionadas, presentes no PNE 2001-2010:

2 – Elaborar, no prazo de um ano, padrões mínimos de infra-estrutura para o funcionamento adequado das instituições de Educação Infantil (creches e pré-escolas) públicas e privadas, que, respeitando as diversidades regionais, assegurem o atendimento das características das distintas faixas etárias e das necessidades do processo educativo quanto a:

- a) espaço interno, com iluminação, insolação, ventilação, visão para o espaço externo, rede elétrica e segurança, água potável, esgotamento sanitário;
- b) instalações sanitárias e para a higiene pessoal das crianças;
- c) instalações para preparo e/ou serviço de alimentação;
- d) ambiente interno e externo para o desenvolvimento das atividades, conforme as diretrizes curriculares e a metodologia da Educação Infantil, incluindo o repouso, a expressão livre, o movimento e o brincar;
- e) mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos;
- f) adequação às características das crianças especiais.

19 - Estabelecer parâmetros de qualidade dos serviços de Educação Infantil, como referência para a supervisão, o controle e a avaliação, e como instrumento para a adoção das medidas de melhoria da qualidade (BRASIL, 2001).

No relatório de avaliação das Políticas Públicas para Educação Infantil, organizado pela Unesco, em 2006, e publicado pelo MEC, em 2009, identificou-se uma baixa qualidade dos equipamentos presentes nas escolas públicas, em comparação com as escolas privadas. Parcela significativa das escolas não apresentava parque infantil, sanitário adequado às crianças, berçário e refeitório, no caso das creches; também foi possível encontrar ausências de biblioteca ou sala de leituras e quadras de esportes, no caso das pré-escolas. No que compete à ausência desses equipamentos, importa dizer que a qualidade do atendimento que é prestado à etapa de creches, contrário ao que é feito na etapa pré-escolar e, sobretudo às demais etapas da educação básica, não é facilmente contornada. Torna-se improvável o funcionamento de uma creche, que recebe bebês menores de 01 ano de idade e crianças com até 3 anos, em espaços precários. O cuidado que esses pequenos demandam não condizem com a ausência de itens básicos, como os que foram citados no relatório da Unesco/ MEC.

Em que pese a ausência de equipamentos mencionada anteriormente, ainda foi diagnosticado no relatório, a ausência de aparelhos tecnológicos, como TVs, DVDs, computadores, entre outros, tanto nas creches, quanto nas pré-escolas. Entende-se que o acesso à internet, sala de TV e Vídeo, e parabólica são fundamentais na formação dos professores (MEC; SEB; Unesco, 2009).

Na lei que institui o novo PNE, a estratégia 1.6 foi clara em estabelecer critérios de avaliação que afirmam a qualidade da infraestrutura física, dos recursos pedagógicos, dos recursos humanos e da acessibilidade nas instituições de Educação Infantil. Entende-se, inclusive, que esses critérios podem ser pensados a partir do próprio documento elaborado pela Secretaria de Educação Básica do MEC, que institui os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil, bem como os Parâmetros Básicos de Infraestrutura.

No que compete à formação de professores para a Educação Infantil, uma meta definida no PNE 2001-2010 se destaca, qual seja: a formação de 70% dos professores que atuam na área com o ensino superior completo ao final da vigência do Plano, com fins de atender o que determina a LDB/96. Além dessa meta estabelecida, o Plano estipulou ainda a ampliação de oferta de cursos de formação de professores de Educação Infantil de nível superior e com conteúdos específicos (meta 24), que, conforme será visto na seção deste capítulo sobre este tema, trouxe implicações nas Diretrizes Curriculares dos Cursos de Pedagogia. Mas é interessante destacar que a meta de formação em nível superior não foi cumprida. De acordo com a Sinopse do Professor (INEP, 2012), dois anos após o final de vigência do Plano, apenas 50% dos professores possuíam ensino superior, enquanto que existia ainda um percentual de professores apenas com Ensino Fundamental, conforme será discutido na seção 3.5.

No novo PNE 2014-2024 no que compete às estratégias para a formação de professores, é possível destacar: o fomento à formação inicial e continuada dos professores da Educação Infantil; e o fomento ao relacionamento entre programas de Pós-Graduação *stricto sensu* e cursos de formação de professores para a Educação Infantil, de modo a construir conhecimento científico mais direcionado ao público de 4 a 5 anos. A essas estratégias pode ser somada a Meta 15 do PNE que dispõe sobre a garantia, via regime de colaboração, de que todos os professores da Educação Básica, incluindo os da Educação Infantil, tenham formação específica em nível superior, por meio dos cursos de licenciatura. No caso da Educação Infantil, a formação será em Pedagogia ou Normal Superior.

Na categoria Financiamento, traz-se a seguinte meta: “21 - Assegurar que, em todos os Municípios, além de outros recursos municipais, os 10% dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino não vinculados ao FUNDEF sejam aplicados, prioritariamente, na Educação Infantil” (BRASIL, 2001). É pertinente registrar que, ao longo do decênio desse Plano, o mecanismo de financiamento da Educação Infantil passou por significativas alterações, tendo em vista a implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que substituiu o Fundo de financiamento do Ensino Fundamental (Fundef). Nesse ínterim, a Educação Infantil também passa a receber recursos vinculados especificamente para o seu atendimento, e novas regras sobre financiamento de instituições conveniadas e filantrópicas são desenhadas.

Diante disso, no PNE 2014-2024, destaca-se a Meta 20, a qual estipula a ampliação progressiva de investimento na Educação Básica, alcançando o patamar mínimo de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do país no quinto ano de vigência do Plano e 10% do PIB ao final do decênio. Este é um ponto que merece destaque, pois foi o que ocasionou maiores debates durante as sessões de votação do Projeto de lei. Tendo sido definida a meta de 10% do PIB para investimentos na educação até 2024, considera-se uma vitória da sociedade civil.

Por fim, no que compete à categoria Regime de colaboração, julga-se relevante destacar algumas metas presentes nos Planos, considerando tudo o que já foi dito neste trabalho sobre a primeira etapa da Educação Básica: ela traz consigo uma história de atendimento assistencial, e, apesar de ser feita atualmente pela área da Educação, não despreza seu caráter de assistência e cuidado; e, também, o fato de que os municípios, que têm a prioridade administrativa de ofertá-la, deve contar com a colaboração técnica e financeira dos Estados e União, haja vista a responsabilidade ser de todos os entes.

Dentre as metas do PNE 2001-2010, destacam-se:

- 11 - Instituir mecanismos de colaboração entre os setores da educação, saúde e assistência na manutenção, expansão, administração, controle e avaliação das instituições de atendimento das crianças de 0 a 3 anos de idade; [...]
- 17 - Estabelecer, até o final da década, em todos os Municípios e com a colaboração dos setores responsáveis pela educação, saúde e assistência social e de organizações não-governamentais, programas de orientação e apoio aos pais com filhos entre 0 e 3 anos, oferecendo, inclusive, assistência financeira, jurídica e de suplementação alimentar nos casos de pobreza, violência doméstica e desagregação familiar extrema;

25 - Exercer a ação supletiva da União e do Estado junto aos Municípios que apresentem maiores necessidades técnicas e financeiras, nos termos dos arts. 30, VI e 211, § 1º, da Constituição Federal. (BRASIL, 2001).

Já na proposta do novo Plano Nacional de Educação, o regime de colaboração está dissipado na apresentação das 20 metas e suas estratégias, tal como é apresentado na estratégia 01 para a Educação Infantil, em que é orientada a definição de metas de expansão de vagas na rede pública de ensino, por meio de regime de colaboração.

De um Plano concretizado ao aprovado em 2014, é possível destacar algumas formas de colaboração existentes, ainda que, para muitos pesquisadores do tema (Cury, 2010; Abrúcio, 2013), os mecanismos de colaboração precisem ser mais bem estruturados. Os Fundos de financiamento da educação (FUNDEF e FUNDEB) surgem com esta expectativa, a de oportunizar, via uma minirreforma tributária, uma distribuição mais equitativa, entre os municípios, dos recursos financeiros para a Educação. Nesse sentido, faz-se necessária a colaboração entre os entes federados, ainda que para muitos o resultado tenha sido uma colaboração mais técnica que financeira, sobretudo no que compete à participação da União. Além disso, destaca-se, também, o Plano de Desenvolvimento da Educação, que pode ser compreendido como a colaboração – técnica e financeira – da União direta aos municípios.

Finalmente, trazendo uma breve consideração sobre o primeiro PNE, Livia Vieira (2010) destaca que, das políticas implementadas na vigência do Plano, é possível apontar alguns principais problemas, como:

pouca utilização do Plano no primeiro triênio após a sua aprovação; pouca consideração dada ao Plano quando do estabelecimento das políticas de governo, gerando algumas concepções, ações, programas e políticas diferentes das estabelecidas no PNE; desarticulação entre o PNE e os planos setoriais de governo; dissociação entre o PNE e os planos estaduais e municipais de Educação; articulação tardia do PDE e do PAR com os princípios e metas do PNE; minimização da universalização da Educação Básica como direito; ausência de mecanismos para o acompanhamento e avaliação sistemático do PNE (VIEIRA, 2010, p. 816-7).

Como é possível perceber, muitas ações pensadas no PNE não foram concretizadas durante sua vigência. Esse fato contribuiu para que muitas das metas – como a de acesso e a de formação de professores – retornassem no projeto do novo PNE reconfiguradas, conforme foi visto.

As metas que se colocam, contudo, no novo PNE para a Educação Infantil demandam altos investimentos no setor, sobretudo no que compete à ampliação do número de vagas para o cumprimento de sua primeira meta. Por enquanto, entende-se que os municípios estão se organizando para a elaboração de seus Planos Municipais de Educação articulados aos Planos Estaduais e ao Nacional, depois de uma espera de quase 4 anos para a aprovação do projeto de Lei que instituiu o PNE 2014-2024.

Em Juiz de Fora, as metas que não foram realizadas no Plano Municipal de Educação 2006-2015 foram encaminhadas à UFJF, à Secretaria de Educação e a Superintendência Regional de Ensino de Juiz de Fora para a avaliação no ano de 2014. Até o presente momento, apenas a Superintendência que não entregou parecer. Findada esta etapa, uma equipe técnica setorial que foi montada para a criação do novo Plano, está aguardando parecer da Procuradoria Geral do Município para a abertura de um Fórum Municipal de Educação que discutirá com as escolas, a universidade e espaços da sociedade civil organizada, o novo Plano Municipal de Educação.

Dando continuidade à proposta de apresentar os avanços na política de Educação Infantil, na próxima seção serão apresentados elementos do que foi chamado por Ana Beatriz Cerisara (2002) de Reforma da Educação Infantil<sup>27</sup>, tomando como ponto de partida a construção de Diretrizes Curriculares Nacionais e Referências Curriculares para a Educação Infantil.

#### 3.4. DIRETRIZES CURRICULARES NACIONAIS E REFERENCIAIS CURRICULARES NACIONAIS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL

Esta seção se propõe a apresentar a discussão em torno das Diretrizes e Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. É oportuno dizer que essas propostas surgiram antes mesmo da aprovação do Plano Nacional de Educação 2001-2010, e elas estabeleceram que

---

<sup>27</sup> Fala-se neste trabalho de Reforma da Educação Infantil por associação ao que aconteceu na década de 1990 com o Ensino Fundamental no Brasil: implementação de um sistema de avaliação nacional (SAEB); elaboração de parâmetros curriculares nacionais (PCN); e estabelecimento de uma política de financiamento para a Educação (FUNDEF). Entende-se, dessa maneira, que a Educação Infantil, tal como o Ensino Fundamental, também vivenciou sua própria reforma educacional, na medida em que passou por um processo de formulação de proposta curricular, pela implementação de uma política de formação de professores, bem como pelo estabelecimento de uma política de financiamento com a vigência do FUNDEB.

os sistemas de ensino deveriam construir suas propostas pedagógicas para a Infância considerando esses documentos.

A primeira versão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI) data de dezembro de 1998, mediante o voto favorável da relatora Regina Alcântara de Assis referente ao parecer da Câmara de Educação Básica (CEB) nº 22/98. Na oportunidade, a relatora dizia que era importante que o conjunto de Diretrizes ali apresentadas norteasse os rumos da Educação Brasileira de modo que as crianças de 0 a 6 anos tivessem garantidos os direitos ao cuidar e ao educar realizados por suas famílias, sociedade civil, bem como pelo Estado. Essa versão das DCNEI foi apresentada em quatro artigos que buscavam nortear a organização das propostas pedagógicas das instituições de Educação Infantil no que toca à organização, à articulação, ao desenvolvimento e à avaliação destas.

Em dezembro de 2009, foram fixadas as novas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Elas são fruto de um debate iniciado ainda em 2008, pela Coordenação Geral de Educação Infantil do Ministério da Educação (MEC) com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, que, posteriormente, culminou no processo de elaboração do texto que iria a votação na CEB (parecer nº3/2009). Contou ainda com a participação de diferentes entidades nacionais, universidades, pesquisadores e instituições da sociedade civil, como os Conselhos Tutelares, o Ministério Público, os sindicatos e, dentre outros, os Conselhos Municipais de Educação.

Essas novas Diretrizes se articulam com as Diretrizes para a Educação Básica e objetivam, assim como as anteriores, organizar as propostas pedagógicas para a Educação Infantil; e orientar as políticas públicas, bem como a elaboração, o planejamento, a execução e a avaliação destas propostas. As DCNEI/2009 trazem especificações não encontradas na Diretriz de 1998. Elas especificam orientações sobre matrícula e faixa etária, apresentando, por exemplo, que as crianças que completam seis anos após 31 de março devem ser matriculadas na Educação Infantil – fato que gerou polêmicas nos sistemas de ensino, e entre os responsáveis pelas crianças –; e define o período da jornada de atendimento, quando parcial (mínimo de quatro horas) e integral (igual ou superior a sete horas).

No que diz respeito a faixa etária, a Câmara da Educação Básica do Conselho Nacional de Educação havia publicado resolução nº 01 de 14 de janeiro de 2010 que definiu que a entrada de crianças no ensino fundamental se daria nos casos em que criança tivesse 06 anos completos

até o dia 31 de março do ano da matrícula. Essa resolução gerou grande repercussão, tendo em vista a reivindicação de pais que não gostariam que os filhos ficassem “atrasados” na escola. Em Minas Gerais, o Governador do Estado decretou a Lei 20.817 de 29 de julho de 2013 dispondo que o corte etário para o ingresso no primeiro ano do ensino fundamental se daria no dia 30 de junho. Juiz de Fora, em consonância com a lei estadual, aplicou a regra, inclusive na etapa de educação infantil.

Contudo, decisão do Superior Tribunal de Justiça de dezembro de 2014 e divulgado em 23 de fevereiro de 2015, invalidou a decisão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região que queria derrubar a resolução nº 01/2010 do CNE, determinando, por fim, que as crianças menores de seis anos de idade não poderão ser matriculadas no ensino fundamental, permanecendo a data de 31 de março como a de corte etário. Conforme será visto no capítulo 04, esse é um ponto que tem impulsionado a judicialização da educação em Juiz de Fora.

O documento traz em seu bojo, também, os princípios éticos, políticos e estéticos que as propostas pedagógicas para a EI devem seguir e que não diferem da anterior. No que toca ao objetivo desta proposta pedagógica, de acordo com as Diretrizes, é

[...] garantir à criança acesso a processos de apropriação, renovação, articulação de conhecimentos e aprendizagens de diferentes linguagens, assim como o direito à proteção, à saúde, à liberdade, à confiança, ao respeito, à dignidade, à brincadeira, à convivência e à interação com outras crianças (BRASIL, 2010, p.18).

As Diretrizes especificam, ainda, que as propostas pedagógicas deverão considerar a organização de materiais, espaços e tempos; a diversidade das crianças; a autonomia para os povos indígenas; e o trabalho diferenciado às crianças filhas de agricultores, pescadores, extrativistas, acampados de reforma agrária, entre outros.

No que diz respeito ao currículo, o documento prevê que as propostas pedagógicas contemplem dois eixos norteadores que deverão se integrar: o eixo das interações e o eixo das brincadeiras. Quanto à avaliação, o documento é claro ao dizer que a avaliação na Educação Infantil não tem por objetivo selecionar, promover ou classificar, mas fazer um acompanhamento pedagógico e de desenvolvimento das crianças.

As Diretrizes dispõem ainda sobre a articulação com o Ensino Fundamental. Diz-se que a proposta pedagógica deverá prever formas de desenvolvimento e aprendizagem das crianças, mas sem antecipar conteúdos que serão trabalhados no Ensino Fundamental. Essa discussão, que será apresentada posteriormente, traz um debate importante sobre a inclusão das crianças de seis anos no Ensino Fundamental. Tem sido questionado, quanto a isso, o preparo dos professores, as propostas pedagógicas, e ainda a adequação dos espaços escolares para atender a esse público.

Finalmente, as Diretrizes afirmam a importância de que o MEC, via Secretaria de Educação Básica e Coordenação Geral de Educação Infantil, elabore orientações (que até o presente momento não foram feitas) para a implementação dessas Diretrizes Curriculares.

Antes de adentrar na discussão sobre o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI), cumpre tecer considerações sobre a fixação das novas DCNEI em 2009. Entende-se que as novas Diretrizes corroboraram para o fortalecimento da etapa de Educação Infantil, sobretudo enquanto primeira etapa da Educação Básica, tendo em vista que ela foi desenvolvida em paralelo à discussão das novas Diretrizes para toda a Educação Básica. Ao ter a oportunidade de dialogar com as demais etapas de ensino na construção de suas Diretrizes, a Educação Infantil vai se fortalecendo enquanto a etapa educacional que é, apesar da concepção assistencialista ainda presente.

Em relação ao RCNEI, publicado pelo Ministério da Educação no ano de 1998, e desenvolvido após amplo debate nacional, este objetiva atender à Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, que definiu a Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica, bem como para promover uma ação integrada das atividades educativas com os cuidados essenciais para com as crianças. Ele pretende, desse modo:

[...] apontar metas de qualidade que contribuam para que as crianças tenham um desenvolvimento integral de suas identidades, capazes de crescerem como cidadãos cujos direitos à infância são reconhecidos. Visa, também, contribuir para que possa realizar, nas instituições, o objetivo socializador dessa etapa educacional, em ambientes que propiciem o acesso e a ampliação, pelas crianças, dos conhecimentos da realidade social e cultural (BRASIL, 1998, p.5).

Definindo-se como um guia de orientação para as discussões dos profissionais da Educação Infantil, seja no âmbito da escola ou dos sistemas de ensino, o Referencial Curricular, que está organizado em três volumes, pretende, ainda, contribuir para o planejamento, o

desenvolvimento e a avaliação das práticas educativas desenvolvidas nas creches e pré-escolas. O primeiro volume foi organizado como documento Introdutório, que apresenta uma abordagem mais ampla sobre a Educação Infantil, suas concepções e objetivos gerais. O segundo volume tem como eixo norteador a Formação Pessoal e Social, e tem como objetivo contribuir para o processo de construção da Identidade e da Autonomia das crianças. Já no volume três, o eixo norteador é Conhecimento de Mundo, e tem como objetivo contribuir para a construção de diferentes linguagens para as crianças, e para a relação que elas fazem com o Movimento, a Música, as Artes Visuais, a Linguagem Oral e Escrita, a Natureza e a Sociedade, e a Matemática.

Sobre a organização dos objetivos, conteúdos e orientações didáticas, torna-se relevante mencionar que o Referencial Curricular não está organizado pela designação institucional, ou seja, por creches ou pré-escolas, mas por faixas etárias: 0 a 3 anos, e 4 a 6 anos.

O RCNEI publicado em 1998 passou, como já mencionado, por um amplo debate nacional antes de sua aprovação. Conforme destaca Ana Beatriz Cerisara (2007), o MEC, antes da publicação do Referencial aos moldes apresentados acima, solicitou o parecer sobre o documento a 700 pessoas. Destas, apenas 230 elaboraram pareceres, sendo que a maioria era de pesquisadores de universidades, e algumas das redes de ensino. A grande maioria deu parecer negativo sobre o documento, julgando, de maneira crítica, sua forma e conteúdo. Dentre as principais críticas estavam aquelas feitas à linguagem, à falta de padronização e de clareza na comunicação do documento. Outras críticas também apareceram fortemente, como o fato de o documento, em sua versão preliminar, ter considerado a Educação Infantil como ensino, e não na sua perspectiva dual de educar e cuidar, tal como as orientações do MEC se fizeram posteriormente; por estimular uma escolarização precoce das crianças; por focalizar a Psicologia, deixando as demais áreas em segundo plano; e, ainda, pela divisão dos temas e pelo recorte etário feito (0 a 3, e 4 a 6 anos).

Outro elemento da crítica feita aos documentos preliminares foi quanto à sistematização da Educação Infantil aos moldes do Ensino Fundamental, obrigatório. Ana Beatriz Cerisara (2002) afirma que os documentos curriculares – já publicados – caminham para uma “didatização” da Educação Infantil, ou seja, uma tentativa de escolarizar, aos moldes do EF, sendo contraditórios com o que está expresso no seu volume introdutório.

A despeito disso, Vera Vasconcellos (et al, 2003) acredita que os RCNEI oficializaram uma visão de creche e pré-escola da classe média urbana, onde frequentemente se observa uma

supervalorização da escrita e dos conteúdos escolares, fazendo um protótipo do Ensino Fundamental. Não obstante, ela afirma que o modelo curricular que o RCNEI coloca, inibe, de alguma forma, as iniciativas plurais nas secretarias de educação, tal como é previsto nas DCNEI, que não foram mencionados no referencial curricular.

Kuhlmann Júnior (2007) destaca, porém, que, apesar das críticas elencadas, os documentos preliminares do RCNEI trouxeram a diferenciação histórica que se tem buscado superar entre Assistência e Educação, ao considerarem, em seu volume Introdutório, que:

[...] parte das instituições teriam nascido com o objetivo de ‘assistir a criança de baixa renda’, sendo ‘usadas para outros fins’ que não o de sua vocação educacional, enquanto de outra parte, as pré-escolas seriam ‘declaradamente’ ou ‘assumidamente’ educacionais (v. I, p. 7-8) (KUHLMANN JR., 2007, p. 53).

Para esse autor, o que realmente diferencia as creches das pré-escolas não é a origem, tampouco a ausência de objetivos educacionais; mas, sim, o público, a faixa etária atendida, e a origem social – e não a origem institucional –, conforme definiu o documento.

Por fim, cabe dizer que, embora os RCNEI não sejam obrigatórios ou mandatórios, e os sistemas municipais possam a faculdade de implementá-los ou não, o MEC criou um curso de formação de professores – Parâmetros em Ação – destinado àqueles municípios que tivessem adotado o Referencial Curricular. Segundo Cerisara (2002, p.340) “esse dado é suficiente para questionarmos a forma pouco democrática como o MEC tem ‘cumprido com a sua tarefa de subsidiar os sistemas de ensino em relação à formação de suas profissionais’”.

Esta crítica, se atualizada, recai no problema que ainda hoje se vive em muitas redes de ensino. Apesar dos avanços que se tem conseguido com a expansão da oferta e na construção de concepção de infância traduzida em Diretrizes e Referências curriculares, a formação dos profissionais para a Educação Infantil ainda é bastante tênue, ficando, em grande parte, sob a responsabilidade dos municípios. Deste modo, é possível compreender a crítica da autora acima, já que, efetivamente, não há uma política de formação de professores específica para a Educação Infantil, tão pouco, tem sido colocada em tela a discussão de um plano de carreira e salários para este profissional. Neste ponto, que será aprofundado na seção seguinte, cumpre lembrar que, apesar das determinações da LDB sobre a formação específica, o que se percebe, hoje, é ainda um grande número de profissionais sem formação superior atuando na Educação Infantil. Este

fato pode ser pensado, inclusive, a partir do grande número de creches conveniadas pelo poder público, que, de certa maneira, o isenta de ter os custos do profissional regulado por um piso salarial. Esse é o retrato, por exemplo, do município de Juiz de Fora, tal como será apresentado no capítulo 4. A formação dos professores que atuam na Educação Infantil tem sido dada no âmbito da secretaria, com um encontro mensal. Ao que tudo indica, nenhuma formação específica foi demandada no Plano de Ação Articulada<sup>28</sup> para a rede municipal.

Apresentadas as discussões relativas à constituição das Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil, bem como os referenciais curriculares para esta etapa, na próxima seção, apresenta-se como o Estado propõe a formação dos profissionais que atuam nessa primeira etapa da Educação Básica.

### 3.5. FORMAÇÃO DE PROFESSORES: desafio para a qualidade da Educação Infantil

Conforme já apresentado, a Lei de Diretrizes e Bases de 1996, no artigo 62, define que, para os professores atuarem na Educação Básica, deverão possuir Ensino Superior obtido nos cursos de licenciatura; permite, porém, no caso da Educação Infantil e primeiras séries do Ensino Fundamental, a formação em nível médio, na modalidade Normal. A Lei, nesse sentido, equiparou a formação dos profissionais que atuam tanto na Educação Infantil quanto nos anos iniciais do EF, garantindo aos primeiros a inclusão em um plano de carreira, a formação inicial e também em serviço, um piso salarial e, dentre outros aspectos, a valorização em termos de seleção e contratação.

No que compete à formação de professores, entendida como um dos principais fatores de qualidade para a primeira etapa da Educação Básica, Sônia Kramer e Maria Fernandes Nunes destacam a formação como necessária, tendo em vista que:

Trabalhar em creches e pré-escolas exige dos professores conhecimento do desenvolvimento infantil, de questões curriculares e pedagógicas, da função cultural e social da creche e da escola relevantes para a elaboração de propostas pedagógicas, organização do tempo e espaço, planejamento e registro de

---

<sup>28</sup> Esta informação é referente aos resultados preliminares da pesquisa de doutorado em desenvolvimento no PPGE/UFJF, da discente Bárbara Lima Giardini, “Política de Formação de professores: uma avaliação sobre o Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios da Zona da Mata Mineira”, orientada pela professora Beatriz de Basto Teixeira.

atividades, acompanhamento de cada criança e dos projetos realizados, da relação com as famílias e comunidade, aspectos complexos que demandam formação (KRAMER; NUNES, 2011, p. 8).

Trata-se da exigência de uma atuação mais ampla e especializada do que a que vinha e ainda vem acontecendo; sobretudo nas creches, onde predomina a atuação de profissionais, muitas vezes, sem a formação em nível médio (os crecheiros, agentes auxiliares de creches ou recreadores).

No relatório de avaliação das políticas educacionais para a infância no Brasil (MEC; SEB; UNESCO, 2009), observou-se que em 2003 ainda era possível encontrar nas creches professores com ensino primário incompleto e primário completo. A maioria possuía o ensino médio completo, sendo que Ensino Superior, apenas 18% dos professores no Brasil que atuavam em creches é que possuíam. Essa proporção de professores com Ensino Superior aumenta um pouco quando se verifica aqueles que atendem a pré-escola (4 a 5 anos). O referido relatório já apontava no mesmo ano um valor de 31% dos professores que atuam em pré-escolas com Ensino Superior completo.

Em pesquisa mais recente, Kramer e Nunes (2011), fazendo um balanço de uma década (1999 a 2009) das políticas de Educação Infantil no estado do Rio de Janeiro, identificaram que, a despeito da legislação vigente, e ainda de toda importância atribuída à formação do profissional que trabalha com as crianças de 0 a 5 anos, identificou-se que um pouco mais de 10% dos municípios pesquisados ainda não desenvolviam nenhuma atividade de formação de professores.

Este número, que foi considerado relativamente alto pelas pesquisadoras, ganha um alerta quando se retoma à LDB, e se compreende que, dentro de sua proposta de formação, a Lei determinou que, até o ano de 2007, todos os profissionais que atuassem na Educação Infantil deveriam ser considerados professores, e deveriam ter formação específica na área.

Cerisara (2002) destaca que, ao definir ainda que a formação desses profissionais se daria nas universidades, em cursos de graduação plena, a LDB contribuiu para a criação não apenas dos institutos de ensino superior, mas, também, dos cursos de Normal Superior. Para a autora, o que a LDB promove é um avanço em relação à formação; mas, ainda, um problema aos cursos de Pedagogia, que, historicamente responsáveis pela formação dos profissionais dessa etapa, estiveram ameaçados com o decreto do governo n.º 3.554/2000, que, em seu art. 3º, definia que “a formação das professoras de Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental far-

se-á exclusivamente em cursos normais superiores”. O decreto, após inúmeras manifestações, foi reeditado, no qual a palavra “exclusivamente” foi substituída por “preferencialmente”.

No que concerne à formação de professores, é importante destacar dois elementos que marcam as políticas públicas educacionais para a infância e a coadunam com as Metas apresentadas no Plano Nacional de Educação 2001-2010: as novas Diretrizes Curriculares para o curso de Pedagogia; e a implementação do Proinfantil.

As novas Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de Pedagogia – aprovadas em dezembro de 2005 e homologadas em junho de 2006 – declaram como objetivos principais (art. 4º) a formação do pedagogo para:

[...] exercer funções de magistério na Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental, nos cursos de Ensino Médio, na modalidade Normal, de Educação Profissional na área de serviços e apoio escolar e em outras áreas nas quais sejam previstos conhecimentos pedagógicos (CNE/CP, 2006).

No que compete ao exercício da função, o artigo 5ª, inciso II diz que o pedagogo deverá “compreender, cuidar e educar crianças de zero a cinco anos, de forma a contribuir, para seu desenvolvimento nas dimensões, entre outras, física, psicológica, intelectual, social” (CNE/CP, 2006). Quanto à organização da carga horária do curso, ele prevê a realização de estágio supervisionado na Educação Infantil e nas séries iniciais do Ensino Fundamental como prioridade (art. 7º, II). Nesse sentido, observa-se uma ênfase à formação do professor de Educação Infantil, e à importância dessa formação para as crianças, além de representar um ganho considerável, na medida em que são viabilizados os estágios com crianças menores de três anos, o que não vinha sendo possível.

É relevante considerar que, apesar desse avanço, o que é apresentado no relatório da Unesco (MEC; SEB; UNESCO, 2009), em 2006, sobre os cursos de formação de nível superior que não estariam focados em questões específicas sobre a primeira infância, é uma realidade percebida ainda hoje. Moema Kienhn (2009) apresenta resultados de pesquisa feita com 16 Instituições Federais de Ensino Superior a partir dos currículos dos cursos de Pedagogia e de suas ementas. A autora, que dividiu esses currículos em três partes – Fundamentos gerais; Fundamentos de Formação pedagógica; e Formação pedagógica específica para Educação Infantil –, identificou que, nesta parte específica (Formação pedagógica para EI), o maior

número de disciplinas que apareceu foram apenas três, sendo que menos da metade das instituições analisadas apresentavam esses conteúdos.

De acordo com Kienhn (2009), é possível afirmar que o que prevalece é a formação para professores dos anos iniciais do EF, estando a formação para a Educação Infantil numa posição secundária. Para ela, essa “secundarização” é mais grave, tendo em vista a importância concebida à formação desses professores nos cursos superiores.

O preconceito que já foi denunciado em outros momentos, sobretudo em relação à creche, permanece. Se ainda não há um consenso generalizado sobre a importância dos conhecimentos pedagógicos para trabalhar com crianças; por outro lado, também não há consenso nos cursos de Pedagogia sobre a importância de aprender a não só educar, mas a cuidar das crianças. A dimensão do cuidar envolve a garantia do atendimento às necessidades físicas (como alimentação, ingestão de líquidos, sono e higiene), mas inserida em um ambiente que permita à criança desenvolver-se emocionalmente, desenvolver suas expressões e, ainda, ter sua curiosidade intelectual saciada.

Porém, o que se observou na pesquisa de Kienhn é que as disciplinas trabalhadas nos cursos de Ensino Superior pouco têm contemplado essa dimensão. Dentre aquelas identificadas, foram: Fundamentos da Educação Infantil (presente em 55,56% dos 16 cursos pesquisados); Organização dos processos educativos na Educação Infantil (presente em 33,33% dos cursos pesquisados); e Organização metodológica específica na Educação Infantil (presente em 33,33% dos cursos pesquisados) (KIENHN, 2009).

Outro elemento a ser considerado nas políticas de formação de professores é o Proinfantil, desenvolvido na modalidade a distância, em Nível Médio, e na modalidade Normal. Incluído como um das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Proinfantil foi lançado pelo MEC no ano de 2005, em parceria com os estados e municípios, para atender às exigências da legislação vigente. Esse curso oferecido pelo MEC se coloca como parte da ação supletiva que a União deve prestar aos municípios e aos estados quando estes não investem suficientemente em vagas, recursos e formação de seus profissionais, no caso da Educação Infantil, sobretudo na formação em nível Médio, de responsabilidade dos estados. De acordo com informações disponibilizadas na página do programa<sup>29</sup>, até o ano de 2009 já haviam sido

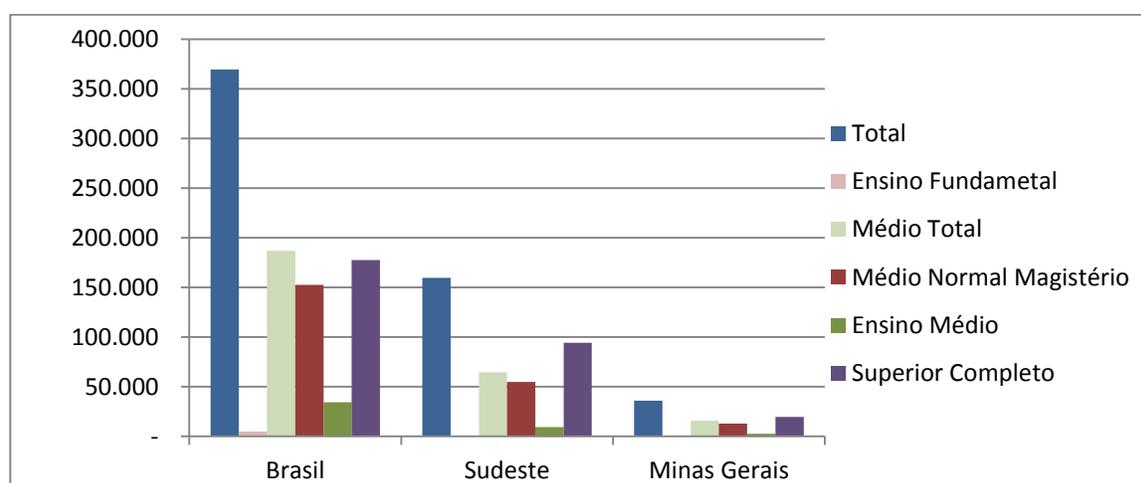
---

<sup>29</sup> <<http://proinfantil.mec.gov.br>>. Acesso no dia: 31 de março de 2013

formados mais de 16 mil professores, sendo que, no ano de 2011, estava prevista a conclusão da etapa de formação de 20 mil profissionais em todos os estados brasileiros.

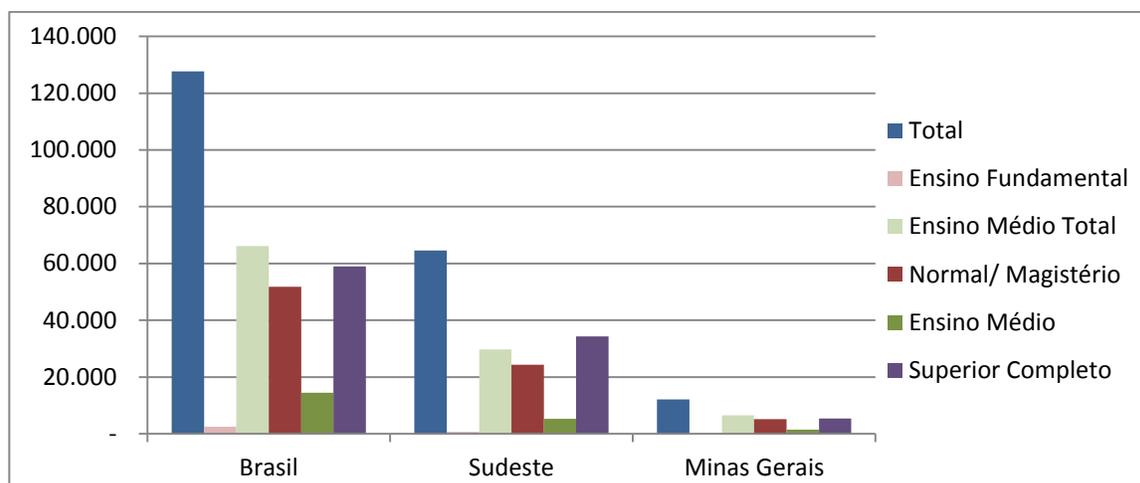
Diante desse cenário, concorda-se com as considerações de Kramer e Nunes, quando dizem que houve avanços no que compete à formação inicial dos profissionais que trabalham com as crianças de 0 a 5 anos, bem como na qualificação e na formação continuada destes. Acredita-se, contudo, que os desafios ainda são grandes. Num universo de quase 370 mil professores atuantes na Educação Infantil (creches e pré-escolas), de acordo com a Sinopse do Professor, publicada pelo INEP, 1,3% deles possuem apenas o Ensino Fundamental; e cerca de 50%, superior completo.

**Gráfico 01 – Número de Professores na Educação Infantil por escolaridade, segundo a Região Geográfica e a Unidade da Federação, em 2012.**



Fonte: INEP - Sinopse do Professor 2009, atualizada em 17 dez. 2012

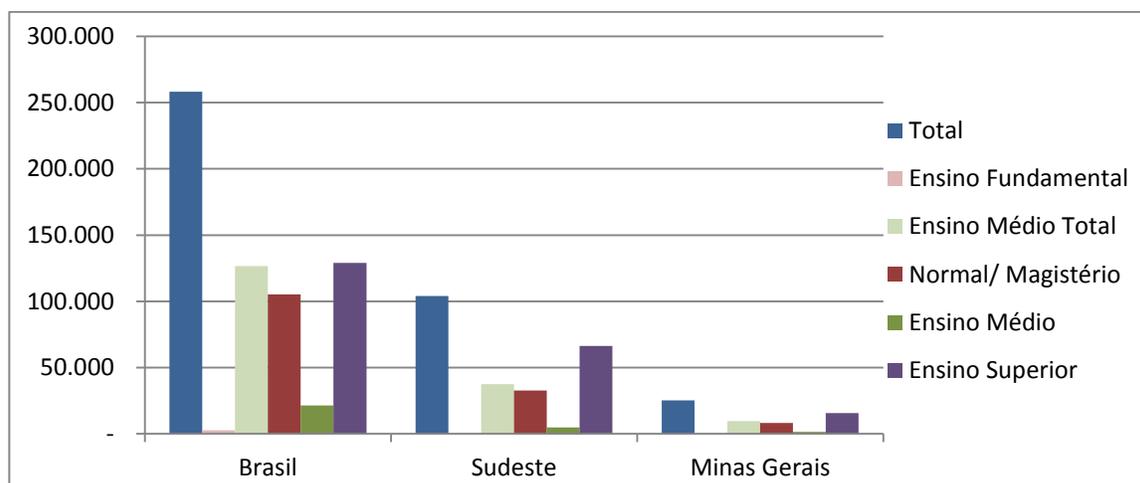
**Gráfico 02 – Número de professores na Creche, por escolaridade, segundo Região Geográfica, em 2012.**



Fonte: INEP - Sinopse do Professor 2009, atualizada em 17 dez. 2012

Analisando os dados dos professores que lecionam nas pré-escolas, identifica-se que o número de profissionais com ensino superior supera, ligeiramente, o número total de professores com formação em nível Médio no Sudeste (formação generalista e Normal). É interessante notar que, conforme também identificado nos gráficos 1 e 2, o número de profissionais da Educação Infantil que possuem apenas Ensino Fundamental é para a Região Sudeste e para o Estado de Minas Gerais inexpressivo (menos de 2% nos dois casos); enquanto no Brasil e em Minas Gerais predominam os professores com Ensino Médio nas Creches; e com Ensino Superior na Região Sudeste. Na pré-escola, os três dados são superiores em termos de formação em Nível Superior, conforme é possível observar no gráfico abaixo.

**Gráfico 03 – Número de Professores na Pré-escola por escolaridade, segundo região geográfica, em 2012**



Fonte: INEP - Sinopse do Professor 2009, atualizada em 17 dez. 2012.

Por fim, é possível destacar que o número de professores que atuam na pré-escola com formação específica (formação inicial ou continuada) é de apenas 15%; um índice baixo, conforme os dados encontrados para as creches.

Chega-se ao final desta seção com a certeza de que, apesar dos avanços e investimentos na formação desses profissionais, há ainda grandes desafios para que sejam cumpridas as determinações da legislação educacional. Ainda é possível encontrar no país professores sem ao menos a modalidade Normal para o atendimento às crianças de 0 a 5 anos; e ainda é possível identificar um baixo investimento das redes de ensino em formar em serviço seus profissionais. Além dessas observações, cabe ressaltar o que Kramer e Nunes (2011) destacam como elementos emergenciais no que compete aos profissionais da Educação Infantil: a formação cultural desses profissionais, e a realização de concurso específico para professores dessa etapa. Para as autoras, sendo os professores elementos essenciais de uma Educação Infantil de qualidade, é urgente que, além da formação inicial, sejam também realizadas essas ações.

Discutidos o contexto normativo, o currículo e a formação de professores; na próxima seção, far-se-á um estudo sobre o financiamento da Educação Infantil, elemento fundamental para a concretização dos elementos que foram mencionados até o momento, sobretudo a questão do acesso e da permanência na Educação Infantil de qualidade.

### 3.6. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL: algumas considerações

As razões para investir na Educação Infantil já foram elucidadas em outros momentos neste capítulo. Em uma sociedade em que boa parte da população não possui a etapa obrigatória de educação, investir na educação das crianças pequenas é tentar romper com um ciclo de pobreza e de ignorância que ainda assola a sociedade brasileira. Somam-se a isso as evidências empíricas (KRAMER, 2006; SIQUEIRA, 2011) de que uma criança que tenha frequentado a etapa de Educação Infantil não apenas chega a níveis mais altos de escolarização, como também se desenvolve melhor em sua trajetória de ensino. Dessa forma, investir na Educação Infantil é também fazer valer o direito expresso das crianças à escola; ao cuidar; ao educar; ao brincar; bem como o direito de suas famílias de terem seus filhos matriculados na escola.

Também já foi elucidado neste trabalho que os investimentos na Educação Infantil, em seu percurso histórico, têm sido residuais, o que acabou garantindo a ela o título de “Rainha da Sucata”. Porém, estimativas feitas para cobrir o atendimento projetado para 2011, conforme metas do PNE 2001-2010, já apontavam a necessidade de investir substanciais recursos na Educação Infantil. Castro e Barreto (2003 *apud* CASTRO; DUARTE, 2009) calcularam que, para o país alcançar as metas projetadas e oferecer um atendimento de qualidade, seria necessário investir cerca de 5,2 bilhões de reais em 2006, e 7,74 bilhões em 2011; ou incremento de 60% em 2006, e 140% em 2011. Hoje é sabido que nem as metas do PNE foram alcançadas, nem esse investimento estimado ficou próximo de ser concretizado. Jorge Abraão Castro e Bruno Duarte (2009) demonstraram, ainda, que, entre os anos de 1995 e 2002, o investimento na Educação Infantil foi reduzido em 5%, tendo passado de 5.508 milhões de reais para 5.233 milhões; enquanto que o Ensino Fundamental teria ampliado os investimentos no mesmo período em 18%. Tal razão para esse fenômeno acontecer se deu pela Emenda Constitucional n. 14, de dezembro de 1996, que instituiu o Fundef, Lei nº. 9.424/96, conforme será visto a seguir.

Contudo, é importante ponderar, inicialmente, que o financiamento da Educação Infantil pode ser inserido num quadro de antes e depois do Fundeb, o fundo que substituiu o Fundef, e financia toda a Educação Básica. Além disso, também se torna relevante dizer que, apesar de a LDB ter incluído as creches como etapa da Educação Infantil, e esta como primeira etapa da Educação Básica, o financiamento não esteve claramente definido na Lei; e as creches, apesar de estarem vinculadas à área da Educação, ainda estiveram por algum tempo recebendo recursos da

Secretaria de Assistência Social. Esse panorama acabou contribuindo para o fortalecimento de uma concepção assistencialista desse atendimento (CERISARA, 2002).

No que tange ao Fundef, ele surgiu no cenário de reforma da Educação brasileira com uma proposta de: garantir a universalização do acesso ao Ensino Fundamental, definido como obrigatório e de direito público e subjetivo; tornar equitativa a distribuição dos recursos entre os entes federados; reduzir as disparidades regionais de investimentos; bem como promover a melhoria na Educação; a ampliação da participação da sociedade no acompanhamento dos recursos aplicados à Educação; e, também, a valorização do magistério (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 2009).

Assim, criou-se o Fundef, no qual os estados e municípios depositariam 60% dos 25% (o equivalente a 15%) previstos pela Constituição Federal de 1988 como investimento obrigatório na Educação; e, a partir disso, seriam redistribuídos os valores aos sistemas de ensino, conforme a quantidade de alunos que eles obtivessem no Ensino Fundamental, e conforme um valor custo-aluno-qualidade definido pela União. Na lógica do Fundo, os estados e municípios que não alcançassem, por meio da arrecadação dos impostos, montante suficiente para que fosse distribuído o valor mínimo por aluno, teriam assegurada a função supletiva da União de garantir este valor. Observa-se, contudo, que, na vigência dos 10 anos do Fundo (1997 – 2006), este foi um dos aspectos mais questionados pelos pesquisadores e gestores das políticas educacionais.

Dentre os efeitos surtidos com o Fundo, inúmeras pesquisas (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 2009) apontaram a redução dos investimentos na Educação Infantil e no Ensino Médio. A essas duas etapas e às demais modalidades de ensino, como a Educação de Jovens e Adultos, por exemplo, restaria a parcela de 10% não vinculada ao Fundo. Ainda assim, é possível identificar inúmeros municípios que se valeram também desses 10% para investir no Ensino Fundamental, deixando descobertas as demais etapas. Além disso, coloca-se como crítica ao Fundo a insuficiência de recursos e a iniquidade de investimentos por estados, tendo em vista o seu próprio poder de arrecadação. Estados e municípios da região Nordeste, por exemplo, estavam entre aqueles que necessitavam da complementação da União, enquanto que a região Sudeste era capaz de distribuir aos seus sistemas um valor superior ao mínimo estabelecido em cada ano pelo Fundo. Por fim, é importante destacar, entre estes efeitos, o acirrado processo de municipalização do ensino, na medida em que ocorreu uma inversão na taxa de matrículas entre

estados e municípios – tendo estes assumido cada vez mais a sua etapa de atendimento prioritária.

Sendo a principal fragilidade do Fundef o financiamento exclusivo ao Ensino Fundamental, em detrimento do Ensino Médio e da Educação Infantil, foco deste estudo; em 2005, foi para votação a Proposta de Emenda Constitucional nº 415/2005, do Poder Executivo, de reformulação do Fundef, de modo que as duas etapas descobertas passassem a ser atendidas. Em 2006 é aprovada, então a Emenda Constitucional nº 53/2006, que instituiu o Fundeb, sancionada pela Lei 11.494/2007.

O Fundeb, dentre as principais modificações relativas ao Fundo anterior, passa a cobrir toda a Educação Básica; e o valor vinculado dos impostos dos estados e municípios aumenta de 15% para 20%, incluindo outros tributos não presentes no Fundef. Estabelece ainda critérios de investimentos para a União, sendo feitos no primeiro, no segundo e no terceiro ano, investimentos na ordem de 2 bilhões, 3 bilhões e 4,5 bilhões de reais, respectivamente; e a partir do quarto ano, o valor passa a ser de 10% do total arrecadado de todo o Fundo. Sua vigência passou para 14 anos; e, por último, criou fatores de diferenciação/ponderação para o investimento dos recursos nos diferentes níveis e modalidades de ensino.

Esse fator de diferenciação varia entre 0,70 (setenta centésimos) e 1,3 (um inteiro e trinta centésimos); e, ao serem calculados, levam em conta a localização (urbana ou rural) e o tempo de atendimento (parcial ou integral). Nota-se que se tomou como referência o fator 1,0 como sendo aquele das primeiras séries do Ensino Fundamental, de tempo parcial e localizado em território urbano. No ano de 2008, por exemplo, este menor fator de diferenciação significava o investimento de custo-aluno-ano de R\$792,63; e o maior fator de diferenciação era o investimento de R\$1.472,02 anuais por aluno matriculado.

Cabe mencionar, ainda, que o Fundeb cria, no âmbito do Ministério da Educação, a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIFEB), que, dentre suas funções, está:

Art. 13, I - especificar anualmente as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino de Educação Básica [...] levando em consideração a correspondência ao custo real da respectiva etapa e modalidade e tipo de estabelecimento de ensino de Educação Básica, segundo estudos de custo realizados e publicados pelo Inep.

Ângela Barreto (2009, p. 245) destaca que as creches estiveram, na ocasião da discussão do Fundeb, no centro do debate, tendo em vista os interesses de governos estaduais e municipais. Na primeira proposta do Fundo, as creches não estiveram incluídas no financiamento. De acordo com a autora, os argumentos contrários à inclusão das creches no Fundo foram “os custos elevados e a possibilidade de que os municípios aumentassem muito as matrículas nesse segmento e essas passassem a representar fatia muito elevada na distribuição dos recursos entre as duas instâncias”. Além disso, a autora destaca outro argumento, oriundo, sobretudo, dos representantes dos estados, de que os municípios poderiam financiar as creches com seus impostos não inclusos no Fundeb. A defesa a favor da inclusão das creches foi a exposição das finanças dos municípios, que, em sua grande maioria, não possuíam arrecadação significativa para bancar esse investimento sem a colaboração de outro ente sozinhos. Ainda segundo Barreto (2009), a inclusão das creches no Fundo foi conseguida apenas depois de um longo período de manifestação de diferentes atores que lutam por uma educação de qualidade.

No aspecto legal, o Fundeb garantiu à Educação Infantil a distribuição de recursos às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, e conveniadas com o poder público nas creches para crianças até 3 anos de idade; até 31 de dezembro de 2016, o cômputo das matrículas realizadas nessas instituições para o atendimento a crianças de 4 a 5 anos de idade (art. 8º, §1º, I, e, §3º – conforme Medida Provisória nº 606/2013); e a garantia do direito à Educação Infantil às crianças até o término do ano letivo em que completarem seis anos (art. 10, §4º).

A lei também fixou os fatores de ponderação para os dois primeiros anos do Fundo. No que compete à Educação Infantil, observa-se, entre o primeiro ano de vigência do Fundo e o fator referente ao ano de 2013, nenhuma alteração no fator de ponderação das creches públicas e conveniadas (0,80); já a categoria creche pública em tempo integral foi a que obteve maior aumento no fator: vinte centésimos (0,20) ao longo dos anos.

**Tabela 02 – Fator de ponderação na distribuição dos recursos do Fundeb**

Tipo de atendimento Ano	Creche pública em tempo integral	Creche pública em tempo parcial	Creche conveniada em tempo integral	Creche conveniada em tempo parcial	Pré-escola em tempo integral	Pré-escola em tempo parcial
2008	1,10	0,80	0,95	0,80	1,15	0,90
2009	1,10	0,80	0,95	0,80	1,20	1,0
2010	1,10	0,80	1,10	0,80	1,25	1,0
2011	1,20	0,80	1,10	0,80	1,30	1,0
2012	1,30	0,80	1,10	0,80	1,30	1,0
2013	1,30	0,80	1,10	0,80	1,30	1,0
2014	1,30	1,00	1,10	0,80	1,30	1,0

Fonte: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundef-consultas>>. Acesso em 10 jan. 2014

Ângela Barreto (2009) diz que a Comissão não atendeu às reivindicações do Movimento “Fundeb pra Valer”, em defesa da Educação Infantil. De acordo com a autora, o movimento reivindicava que os fatores de ponderação levassem em conta as estimativas sobre o custo real de aluno por cada etapa e modalidade da Educação Infantil. Além disso, Barreto destaca que o fator de ponderação definido para a Educação Infantil no primeiro ano de vigência do Fundo foi maior apenas que a Educação de Jovens e Adultos, o que ela considera um descuido com o direito das crianças, sobretudo pela razão de que na Educação Infantil é esperado um número menor de crianças por professor.

Para Marcos Bassi (2011), os fatores de ponderação definidos refletem os acordos políticos feitos pelo governo federal e não o custo real de cada etapa ou modalidade de ensino. Diante disso, os municípios fragilizados frente aos estados e à resistência econômica do governo federal em investir na Educação Infantil contribuíram, por exemplo, para um fator de ponderação menor para as creches que o das etapas de pré-escola. Segundo ele, se não fosse a mobilização de atores e de organizações civis pela inclusão das creches no Fundo, a situação seria ainda pior.

É relevante mencionar que o Fundeb criou algumas regras para a destinação dos recursos aos entes federados que têm prioridade de atendimento em cada etapa da educação. Isso acabou contribuindo para a municipalização de algumas vagas da Educação Infantil remanescentes dos estados.

Assim, cabe uma reflexão trazida por Rosimar Oliveira e Beatriz Teixeira (2009), a respeito da qualidade da educação, com as políticas de financiamento aqui trazidas – Fundef e Fundeb. Conforme as autoras, o Fundef foi uma política de focalização, que tinha como prioridade o atendimento ao Ensino Fundamental, substancialmente quanto ao acesso, deixando para segundo plano a qualidade do ensino. O Fundeb, embora tenha surgido com a proposta de superar as lacunas do Fundo anterior, ampliando os níveis de ensino atendidos, comprometendo a União com os recursos a serem investidos e ainda estabelecendo fatores de diferenciação para o financiamento de cada etapa de ensino, mantém a mesma lógica contábil do Fundef no que toca à qualidade da educação, ou seja, numa escala inferior nas prioridades do Estado. Para uma política de financiamento da educação na qual se deseja alcançar a qualidade, de acordo com as autoras, é preciso inverter o raciocínio da política. Ou seja,

Dever-se-ia partir daquilo que se pretende atingir com a educação, dos objetivos que esta tenha, a função que lhe é atribuída pela sociedade, do perfil de aluno que se deseja formar, das habilidades a serem por elas desenvolvidas. Colocar esse norte à frente da preocupação focalizadora em termos de formulação da política é primeiro saber o que se espera da educação e depois alocar os recursos de maneira a realizar a expectativa (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 2009, p.11).

Por último, dentre as políticas de financiamento da Educação Infantil, é possível destacar uma ação do Governo federal criada dentro do âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação em abril de 2007, o ProInfância – Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil. O Programa tem como principal objetivo<sup>30</sup> prestar assistência financeira aos Municípios e ao Distrito Federal para a construção de creches e escolas de Educação Infantil e ainda para a aquisição de equipamentos, compreendendo que estes são elementos essenciais à qualidade da primeira etapa da Educação Básica.

Para os municípios receberem as verbas do Programa, eles devem incluir essa necessidade em seu Plano de Ação Articulada (PAR), e ainda atender a alguns critérios dispostos em três categorias e entendidos como de prioridade. Critério de vulnerabilidade social (elevado número de mulheres chefes de família; grande número de jovens em situação de pobreza; e baixa

---

<sup>30</sup> Disponível em: <<http://www.fnede.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-apresentacao>>. Acesso em: 31 mar. 2013.

disponibilidade de investimento na Educação Infantil pelos municípios); critério populacional (maior população na faixa etária de 0 a 5 anos; crescimento da população nessa faixa etária; e alta concentração da população urbana); e critério educacional (municípios com menores taxas de defasagem idade-série no EF; e maior número de professores com Ensino Superior). (BARRETO, 2009, p. 250).

De acordo com o portal eletrônico do FNDE, entre os anos de 2007 e 2008, o programa investiu na construção de 1.021 escolas de Educação Infantil, tendo superado a meta de financiar a construção de 500 unidades até 2009. O portal destaca que, ainda em 2009, o Programa passou a repassar recursos para que as escolas em etapa final de construção pudessem se equipar – estabelecendo, desse modo, 214 convênios. Já no ano de 2010, o número de convênios estabelecidos foi para construir 628 escolas, e equipar 299 creches; já em 2013, o programa celebrou 700 novos convênios.

Registra-se, ainda, que, no ano de 2011, o Programa passou a compor o Plano de Aceleração do Crescimento 2, estando prevista a construção de 6 mil unidades escolares (creches e pré-escolas) em todo o Brasil. Deste modo, no ano de 2012, foram selecionados 1.600 municípios para o investimento na construção de unidades escolares, sendo que a previsão para o corrente ano é a construção de 1,5 mil creches e pré-escolas<sup>31</sup>.

Sobre este Programa, é relevante considerar dois aspectos: o primeiro é que ele compõe uma ação da União dentro do que se espera do regime de colaboração; o segundo aspecto é que a construção dessas unidades escolares e o investimento em equipamentos visa atender às demandas de acesso e qualidade para a Educação Infantil. Cumpre dizer que, a despeito deste Programa, inúmeras reportagens vinculadas aos meios de comunicação noticiam atrasos nas obras, bem como muitas outras que ainda não foram iniciadas. Diante desse cenário, o atendimento à demanda, a qualidade na oferta e o direito das crianças têm estado comprometidos.

Para finalizar, destaca-se a reflexão de Barreto (2009) sobre a importância do investimento para uma educação de qualidade, em que se pesem os baixos investimentos na Educação Infantil. De acordo com a autora:

---

<sup>31</sup> Cumpre dizer que Juiz de Fora está entre os municípios contemplados pelo Programa. Os dados sobre as unidades em construção serão apresentadas no capítulo 04 da tese. Cabe dizer, também, que neste capítulo também serão apresentadas os ajustes realizados no Programa, que, ao encontrar dificuldades de implementação, foi sendo adequado às realidades dos municípios.

[...] se recursos financeiros são fundamentais, não são suficientes para uma política de educação baseada em padrões de qualidade e equidade. Esse é especialmente o caso da Educação Infantil, que teve sua ampliação no território nacional com o sacrifício da qualidade e com exclusão de segmentos de população que dela tanto se beneficiariam (BARRETO, 2009, p. 256).

Apresentados os elementos que instituíram o que Cerisara (2009) chamou de Reforma da Educação Infantil – currículo, formação de professores e financiamento da etapa de ensino –, julga-se importante apresentar outra ação governamental que impacta o percurso histórico das políticas públicas para a Educação Infantil, como a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos. Essa ampliação, como será possível perceber, não impactou apenas o Ensino Fundamental, mas força uma revisão curricular da EI (e a própria formação dos professores), que deve partir da rede municipal de ensino concomitantemente à discussão do novo currículo. Além disso, dentre outros aspectos, foi preciso rever a política de corte para a entrada no EF, que gera impactos nas vagas disponíveis para o acesso à EI. Na próxima seção, apresenta-se uma breve discussão sobre a Lei que regulamenta o Ensino Fundamental de nove anos, e diminui a faixa etária que compreende a Educação Infantil, para, por fim, na última seção, dialogar a respeito do acesso a esta etapa da Educação.

### 3.7. ENSINO FUNDAMENTAL DE 09 ANOS: o que muda na Educação Infantil?

Em maio de 2005, foi sancionada a Lei 11.114, que alterava a LDB, tornando obrigatória a entrada no Ensino Fundamental com seis anos de idade. Observa-se, porém, que a Lei não instituiu nenhuma reorganização dos sistemas de ensino, de modo a comportar o Ensino Fundamental de nove anos, mas apenas manteve o que já estava estabelecido na LDB, art. 32: que esta etapa deveria ter a duração mínima de oito anos. Essa lei acarretou inúmeras críticas, significando, para pesquisadores da área, um retrocesso e uma mera preocupação financeira dos governos, tendo em vista a vigência, nesse período, da política do Fundef. Assim, parcela significativa das crianças que eram atendidas na Educação Infantil passaria ao Ensino Fundamental e teria seu ensino custeado pelos recursos do Fundo.

De acordo com Bianca Correa (2007), a referida Lei significou, na prática, um prejuízo às crianças brasileiras, tendo em vista que 75% já eram atendidas nas pré-escolas. Segundo Correa, “[...] em vez de aumentarem em um ano sua escolaridade, estariam perdendo um, já que sairiam

mais cedo da EI para ingressarem aos seis anos no EF” (CORREA, 2007, p. 5). Porém, há de se ressaltar que, anteriormente à vigência da Lei 11.114, os municípios que se organizavam em sistemas de ciclos, e não séries, já realizavam esta prática de inserir as crianças de seis anos, pertencentes à Educação Infantil, no primeiro ciclo do Ensino Fundamental.

Cumprir observar que a Política Nacional de Educação Infantil – publicada pelo MEC e pela Secretaria de Educação Básica em 2006 –, ao discutir a possibilidade que a LDB abriu para o Ensino Fundamental de nove anos, defende que tal possibilidade se justifica em função do grande número de matrículas dessa faixa etária na Educação Infantil. Desse modo, a criança de seis anos, sendo deslocada para o EF, abriria maiores possibilidades de vagas para as crianças na faixa etária de 4 a 5 anos. Cumprir observar, ainda, que a Política determina que as salas anteriormente destinadas às crianças de seis anos não fossem utilizadas pelo Ensino Fundamental, ou transformadas em classes de alfabetização (CA), haja vista que o PNE 2001-2010 já determinava a extinção destas e a incorporação imediata das crianças ao Ensino Fundamental.

Apesar da justificativa dada pela Política (a respeito da matrícula de crianças de seis anos no Ensino Fundamental) ter sido em função do acesso, ela estabelece orientações sobre a forma como essa transição deve ser feita. Conforme o documento,

A inclusão das crianças de seis anos no Ensino Fundamental, no entanto, não pode ser efetivada sem que sejam consideradas as especificidades da faixa etária, bem como a necessidade primordial de articulação entre essas duas etapas da Educação Básica (BRASIL, 2006, p.6).

Esse aspecto é certamente um dos pontos nevrálgicos na discussão sobre a transição das crianças, e que será um pouco mais detalhado adiante.

Diante das críticas à Lei 11.114/05, o Conselho Nacional de Educação lançou uma resolução determinando que a entrada aos seis anos no Ensino Fundamental se daria tão somente com a reorganização dos sistemas de ensino, ou seja, na medida em que eles se tornassem de nove anos – sendo cinco anos na primeira etapa; e quatro anos na etapa final. Posteriormente a isso, em fevereiro de 2006 foi sancionada a nova Lei, 11.274/06, que altera a LDB e torna obrigatória a entrada da criança de seis anos no Ensino Fundamental, mas também obrigatória a ampliação dessa etapa em nove anos. Conforme o art. 5º da Lei, os municípios, estados e o

Distrito Federal teriam até o ano de 2010 como prazo final para a implementação do Ensino Fundamental de nove anos.

Marina Silveira Palhares (2007) destaca que, com a sancionada Lei, os municípios se viram diante de uma dupla alteração na organização de seus sistemas de ensino: a primeira alteração era garantir a entrada das crianças de seis anos no EF; e a segunda alteração era garantir a transição do sistema de financiamento, tendo em vista a implementação do Fundeb, que se daria no prazo estipulado pela Lei para a sua organização.

Em maio de 2006, o MEC publicou o relatório “Ampliação do Ensino Fundamental para nove anos: 3º relatório do programa” no esforço de promover o debate e sugerir aos sistemas de ensino a reelaboração dos seus projetos educacionais, bem como dos projetos políticos pedagógicos (PPP) de suas escolas. Bianca Correa (2007) demonstra, porém, que grande parte dos PPP enviados às Secretarias de Ensino o foram apenas para cumprir a formalidade, haja vista que, mesmo nos casos dos sistemas de ensino que já haviam incorporado as crianças de seis anos no EF, não havia ocorrido nenhum tipo de debate sobre a reelaboração de seus projetos educacionais. Para a autora, esse cenário demonstra falta de condições dos sistemas educacionais em promover esse debate e reorganizar sua estrutura de ensino; ou mesmo a falta de vontade política destes. As duas ausências acarretariam prejuízos à qualidade dessa transição, e prejuízos às crianças.

Para Bianca Correa,

[...] deve-se lembrar que esta parece ser uma regra em nosso sistema educacional: primeiro sanciona-se uma lei, depois se corre atrás de sua viabilização e, enquanto isso, alunos e professores são, em geral, os que mais sofrem durante os períodos de “transição” (CORREA, 2007, p. 7).

Consolidada, atualmente, a entrada de crianças de seis anos no Ensino Fundamental, é possível destacar alguns debates a respeito do assunto. O primeiro deles se funda na questão da alfabetização das crianças. Esse dilema de alfabetizar ou não as crianças na Educação Infantil tangencia a discussão sobre a reorganização das propostas pedagógicas das escolas não apenas de Ensino Fundamental como também das pré-escolas, tendo em vista que as crianças de seis anos passam a ser inseridas num modelo de prática pedagógica e avaliação do Ensino Fundamental. Ou seja, nessa perspectiva, com apenas seis anos elas já estariam sentadas em carteiras copiando as matérias do quadro e colocando em risco seu desenvolvimento integral. A

discussão é se é realmente válida a alfabetização na pré-escola, ocorrida, desse modo, entre quatro e cinco anos, e muitas vezes desejada pelas famílias que querem que seus filhos cheguem ao EF alfabetizados. Apesar disso, Fúlvia Rosenberg (2007) diz que a Educação Infantil não pode ser pensada como uma etapa preparatória, vestíbulo ou sala de espera para o Ensino Fundamental. A autora defende que é preciso pensar a criança em sua potencialidade e não tolher seu desenvolvimento com métodos pedagógicos oriundos do EF.

Um segundo debate sobre a entrada de crianças de seis anos no Ensino Fundamental, que também se relaciona com a questão apresentada acima, é sobre a formação adequada dos professores. Embora os profissionais que atuam tanto na Educação Infantil quanto nos anos iniciais do Ensino Fundamental tenham (ou deveriam ter) a mesma formação, é imprescindível a discussão já realizada neste trabalho sobre a melhor formação desses profissionais, seja nos cursos de Magistério, no Normal superior ou Pedagogia. Para Correa (2007), além de uma reestruturação nos cursos de Pedagogia, é preciso investir em cursos de formação continuada, de modo que os profissionais dos anos iniciais possam receber adequadamente os alunos de seis anos.

O terceiro debate está relacionado à reorganização física das escolas. A chegada das crianças de seis anos ao Ensino Fundamental não prescinde dessa organização, tendo em vista que as escolas, geralmente, não possuem “ambiente aconchegante, seguro e estimulante, à atenção individualizada, à proteção e ao afeto” (MEC.SEB, 2006), conforme estabelecido nos documentos elaborados pelo MEC, em 2006, “Parâmetros Básicos de Qualidade” e “Parâmetros Básicos de Infra-estrutura para Instituições de Educação Infantil”, que corroboram com a documentação já criada também pelo Ministério da Educação sobre a garantia da qualidade do ensino às crianças de 0 a 6 anos.

Diante do exposto acima, considera-se relevante a reorganização das propostas pedagógicas dos sistemas de ensino; a formação continuada dos professores; e a reorganização da infraestrutura das escolas que estão recebendo as crianças de seis anos. Mas, para tanto, é preciso compreender, anteriormente, que não é possível pensar a Educação Infantil separada do Ensino Fundamental, pois, conforme defende Sônia Kramer (2006, p. 810), do ponto de vista da criança, essa separação não existe. As duas etapas são indissociáveis no que compete aos “conhecimentos e afetos; saberes e valores; cuidados e atenção; seriedade e risco”. Cumpre aos

sistemas de ensino perceber essa relação e desenvolver, a partir dela, suas propostas educacionais.

Na próxima seção, pretende-se apresentar elementos constitutivos do acesso à Educação Infantil, esta que não apenas se tornou parte da Educação Básica, mas tem hoje uma parte definida como obrigatória pela nossa legislação educacional.

### 3.8. ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL: desafios à garantia do direito da criança pequena

Conforme já observado em outros momentos deste trabalho, o acesso à Educação Infantil é um direito das crianças garantido em Lei. A Constituição Federal de 1988 o definiu como um direito educacional, e a LDB dispôs como primeira etapa da Educação Básica. Sobre a sua importância no desenvolvimento das crianças, pesquisas demonstram que o acesso à Educação Infantil traz resultados positivos em seu desenvolvimento, tendo em vista ser uma oportunidade de desenvolver mecanismos e atitudes em relação à aprendizagem, além de possibilitar seu desenvolvimento psíquico, afetivo e social.

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.

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 uma relação fixa com o ensino obrigatório, conforme os quatro tipos 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 promoverem uma transição segura das crianças de seis anos ao EF, e ainda colocarem como indispensável um intercâmbio entre as duas etapas.

Mas cumpre observar ainda, diante do que também já foi apresentado na segunda seção deste capítulo, que a garantia do direito ao acesso à Educação Infantil não emerge, no Brasil, estritamente por razões relacionadas à etapa de ensino obrigatória, mas por razões econômicas, mediante a entrada da mulher no mercado de trabalho e por demandas assistencialistas em que o acesso à Educação Infantil compreendia uma compensação às classes menos favorecidas economicamente.

Analisando o documento do MEC “Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à Educação”, observa-se que este ratifica a garantia desse direito em função das razões expressas acima. Afirma, também, que a Educação Infantil assume, ainda hoje, em nosso país uma função múltipla: ora assistencialista, ora compensatória, ora educacional. Mas a política trabalha com uma concepção de infância diferenciada, que não a vê mais apenas como um dever, mas uma concepção de criança “criadora, capaz de estabelecer múltiplas relações, sujeito de direitos, um ser sócio-histórico, produtor de cultura e nela inserido” (BRASIL, 2006, p.8). Diante dessa nova concepção e de pesquisas que despontam sobre desenvolvimento humano, formação de personalidade, construção de inteligência e processos de aprendizagem nos primeiros anos de vida, a Educação Infantil ganha relevância pedagógica e se define, nesta Política em voga, com o objetivo de “atender as especificidades do desenvolvimento das crianças dessa faixa etária e contribuir para a construção e o exercício da cidadania” (BRASIL, 2006, p. 10).

A importância do acesso à Educação Infantil está estabelecida, seja qual for seu objetivo último. Isso está refletido nas políticas brasileiras, conforme já observado e, no que tange a isso, torna-se relevante mencionar que a segunda etapa da Educação Infantil (pré-escola; 4 a 5 anos) tornou-se obrigatória e gratuita, de responsabilidade de oferta pelo Estado a partir do ano de 2009 (EC nº 59/2009). Mais recentemente, sua matrícula também se tornou obrigatória,

conforme a Lei 12.796 de 4 de abril de 2013, que altera a LDB, e que dispôs no art. 6º a obrigação aos pais e responsáveis em efetuarem a matrícula das crianças a partir dos quatro anos de idade. No que concerne a esta obrigatoriedade, Hilda Micarello (2013, p.25-6) afirma que “a obrigatoriedade da matrícula a partir dos quatro anos visa, portanto, ao oferecimento da igualdade de oportunidade de acesso aos ganhos que a frequência às instituições de Educação Infantil pode trazer, o que representa a afirmação de um direito”.

Ainda no que compete a Lei 12.796/13, ela estabeleceu à Educação Infantil, também, carga mínima anual de 800 horas; atendimento, no mínimo, de quatro horas para o tempo parcial, e de sete horas para o tempo integral (em conformidade com as DCNEI); controle à frequência, sendo exigido o mínimo de 60% do total das horas (art. 31, II, III e IV); e o reforço quanto ao acesso dos profissionais da Educação Básica aos cursos superiores e de formação continuada (bem como a sua permanência), sobretudo os da Educação Infantil e de séries iniciais do Ensino Fundamental, etapas em que ainda é admitida a formação em nível Médio na modalidade Normal (art. 62). Observa-se que, para atender a essa obrigatoriedade dos pais e responsáveis, os sistemas municipais de ensino terão até 2016 para se adequarem e garantirem o acesso das crianças à Educação Infantil.

O acesso à EI no Brasil, conforme relatório da Unesco publicado pelo MEC (BRASIL, 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.

O relatório da Unesco traz, em uma de suas seções, a pesquisa desenvolvida por José Marcelino Rezende Pinto<sup>32</sup> sobre os indicadores de acesso e condições de oferta da EI no Brasil. Ele destaca que 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.

---

<sup>32</sup> Os dados da pesquisa publicados no relatório são de 2003. Cumpre dizer que o relatório da Unesco foi concluído no ano de 2006, mas foi disponibilizado ao público, via MEC, em 2009.

José Marcelino 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.

Conforme destaca José Marcelino (2009), o acesso à Educação Infantil 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).

**Tabela 03 – Acesso à Educação Infantil por Raça e Região Geográfica**

	2000		2010	
	Branco (amarelos e brancos)	Pretos (negros, pardos e índios).	Branco (amarelos e brancos)	Pretos (negros, pardos e índios)
<b>Brasil</b>	1.482.928	1.096.372	3.463.402	3.407.003
<b>Sudeste</b>	705.235	332.571	1.711.867	1.916.945
<b>Minas Gerais</b>	126.178	80.759	297.666	328.467
<b>Juiz de Fora</b>	5.881	2.651	9.047	7.518

Fonte: IBGE – Censo demográfico.

No que tange à distribuição de vagas por gênero (masculino e feminino), o acesso à Educação Infantil 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).

**Tabela 04 – Acesso à Educação Infantil por situação de domicílio**

	2000		2010	
	Área urbana	Área rural	Área urbana	Área rural
<b>Brasil</b>	2.335.173	269.108	5.994.861	885.549
<b>Sudeste</b>	1.008.366	364.71	2.849.157	134.657
<b>Minas Gerais</b>	198.767	9.166	568.578	57.552
<b>Juiz de Fora</b>	8.534	24	16.447	117

Fonte: IBGE – Censo demográfico.

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, e a maior discrepância foi 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 a região 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, José Marcelino (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 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 (nº 12. 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 José Marcelino (2009) identificou que, no que compete ao acesso por tipo de escola, se pública ou privada, é possível também observar diferenças.

**Tabela 05 – Acesso à Educação Infantil por Tipo de Rede**

	2000		2010	
	Pública	Privada	Pública	Privada
<b>Brasil</b>	4.968.750	2.322.447	7.662.560	2.519.218
<b>Sudeste</b>	1.948.103	1.007.214	.3168.733	1.044.210
<b>Minas Gerais</b>	495.679	221.186	795.955	201.854
<b>Juiz de Fora</b>	10.910	10.405	14.424	8.274

Fonte: IBGE – Censo demográfico.

Cumprir 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 PNE 2014-2024, bem como a vigência da Lei nº 12.976/13<sup>33</sup>.

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 são as 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 Educação Infantil tornar-se obrigatória.

Cumprir as metas postas tanto pelo Plano Nacional de Educação 2001-2010, que ainda não foram cumpridas, mas redefinidas para o PNE 2014-2024, 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. Os municípios sozinhos não conseguirão garantir o acesso das crianças à Educação Infantil, mas os estados, hoje, podem garantir a formação dos profissionais; e a União pode garantir maiores investimentos para essa etapa, julgada como basilar de um desenvolvimento integral da criança e do seu desempenho escolar futuro.

Por fim, é relevante reconhecer que a garantia do acesso à Educação Infantil, sobretudo à pré-escola, definida como etapa de direito público e subjetivo, quando não satisfeita, precisa 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 do Ministério Público. Ambas possuem condições de exigir judicialmente ou extrajudicialmente a garantia dos direitos de

---

<sup>33</sup> 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”. (BRASIL, 2010).

acesso, permanência e qualidade na oferta da Educação Infantil, quando os governos estiverem agindo de maneira inconstitucional.

Trazer esse panorama da Educação Infantil, desde o desenvolvimento de uma nova concepção de infância, até as políticas públicas mais atuais, teve como intuito, neste capítulo, apresentar ao leitor os avanços e também desafios que ainda se colocam à Educação Infantil. Dentre os avanços, destacou-se a definição da Educação Infantil como a primeira etapa da Educação Básica e direito da criança e de sua família; a definição de Diretrizes Curriculares Nacionais e Referenciais curriculares Nacionais para a Educação Infantil; a exigência de uma formação em nível superior para atuar nesta etapa; a definição de uma Política Nacional de Educação Infantil, bem como a inclusão de metas para esta etapa no Plano Nacional de Educação; a participação do governo federal subsidiando políticas de formação e de construção de novas escolas de Educação Infantil; e, ainda, a inclusão da etapa no Fundo de Financiamento da Educação, o Fundeb.

A despeito desses avanços, que permite, inclusive, que a Educação Infantil não se intitule mais com o caricato título de Rainha da Sucata, há ainda muitos desafios para que haja a oferta universalizada e de qualidade para as crianças de 0 a 5 anos.

Um primeiro ponto a se destacar é sobre a concepção de ensino que está sendo dada nas escolas de Educação Infantil, e que tem gerado inúmeras discussões. A Educação Infantil estaria a serviço de preparar a criança para o ensino fundamental, englobando o próprio formato de escolarização presente na etapa de ensino seguinte; ou deve se desenvolver em meios as suas próprias peculiaridades, tal como os documentos oficiais destacam – sob as dimensões do cuidar e do educar? O ensino fundamental de nove anos, trazendo para ele uma turma que antes estava com a Educação Infantil, as crianças de seis anos, colocou em evidência esta discussão e parece não haver um consenso ainda de como isso deve se desenvolver. As redes de ensino atuam de maneiras diferentes, colando, deste modo, em risco o desenvolvimento integral das crianças, que poderia/ deveria ocorrer nesta etapa, conforme muitos especialistas no tema defendem.

Outro ponto a se destacar, conforme os dados trazidos neste capítulo, apesar da exigência de formação, há ainda muitos professores atuando nesta etapa sem uma formação adequada. Poucas secretarias de educação deram conta de realizar uma discussão e elaboração de um currículo para a Educação Infantil que tenha como referência as DCNEI, bem como a elaboração

de sua política municipal de atendimento, em que prese os critérios de qualidade elencados no documento do Ministério da Educação.

Ainda que a etapa tenha sido incluída no fundo de financiamento da educação básica, sabe-se, também, que em alguns municípios, como é o caso de Juiz de Fora, os recursos não têm sido alocados diretamente na etapa, sendo suficientes apenas para o pagamento de seus professores, que atuam na pré-escola e no ensino fundamental, ainda que a prefeitura de Juiz de Fora repasse mais que 25% de seus recursos para a Educação há alguns anos. Mas, contraditoriamente, apesar de ser uma das etapas mais caras e com maior demanda reprimida, tem sido aquela que tem recebido menores investimentos financeiros.

Há uma grande desigualdade de acesso à Educação Infantil, bem como uma crescente demanda reprimida em todo o país. Parte se deve ao montante de recursos ainda pequeno com o qual os municípios precisam trabalhar, garantindo o atendimento não apenas da Educação Infantil, mas também do ensino fundamental. Essa crescente demanda, conforme visto também neste capítulo, se deve a diferentes fatores, que vai desde a saída da mulher/ mãe ao mercado de trabalho, até definição da Educação Infantil como um direito e haver, dentro desta etapa, um momento de frequência obrigatória.

Essa demanda não atendida tem gerado grande campo de disputa judicial em todo o país. Não apenas os pais têm recorrido às instâncias de exigibilidade de um direito, mas diferentes órgãos que se constituem como a rede de proteção dos direitos da criança e do adolescente têm se lançado na busca da ampliação das vagas nas redes de ensino, como é o caso dos Conselhos Tutelares, a Defensoria Pública e o Ministério Público.

Esse aumento da Judicialização da Educação Infantil, sobretudo em função desta questão, coloca em discussão também a forma como as políticas públicas apresentadas nesse capítulo se desenvolvem nos municípios. Observa-se que elas se realizam de maneira diversa, tendo em vista a capacidade financeira e técnica de cada um. Neste sentido, que foi importante realizar estudo sobre a organização do estado brasileiro no regime federativo, denotando que o regime de colaboração, nele expresso, deva se concretizar, de modo que os municípios encontrem apoio, seja na formação e capacitação de seus profissionais, seja na elaboração de uma proposta curricular e mesmo na ampliação de sua capacidade de atendimento da demanda.

Em meio a esse panorama, que o próximo capítulo se coloca a apresentar a forma como o município de Juiz de Fora tem realizado sua política de atendimento à Educação Infantil, que tem colaborado para a judicialização desta etapa.

#### **4. A JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM JUIZ DE FORA**

Este capítulo apresenta a pesquisa realizada no município de Juiz de Fora-MG, com fins de respaldar o objetivo deste trabalho de doutoramento – analisar as ações do Ministério Público e dos Conselhos Tutelares para a garantia do acesso à Educação Infantil.

A apresentação dos resultados de pesquisa se organiza da seguinte maneira: na primeira seção, será apresentado o cenário educacional em Juiz de Fora, no que diz respeito à estruturação do atendimento à Educação Infantil, em relação ao sistema municipal de educação. Destacam-se as particularidades presentes em Juiz de Fora, sobretudo no atendimento de crianças na etapa de creches.

Na segunda seção, é apresentada a metodologia da pesquisa, ou seja, os locais em que a pesquisa foi realizada e a forma pela qual os dados obtidos foram tratados neste trabalho.

Os perfis dos atores pesquisados são apresentados na terceira Seção. Observou-se que, em Juiz de Fora, não tem havido uma integração dos atores que compõem a rede de proteção dos direitos da criança e do adolescente, o que tem impactado na exigibilidade do direito à Educação Infantil.

Na seção quatro, serão apresentados os resultados obtidos na Promotoria da Vara da Infância e Juventude, que tornam evidentes: o processo de Judicialização da Educação, no que compete ao tema específico de litígio; os atores demandantes; e os resultados obtidos nas ações judiciais.

A quinta seção do trabalho apresenta a demanda por Educação Infantil no município a partir dos dados educacionais e, também, pela percepção desta demanda pelos atores entrevistados. Relevante dizer que esta seção foi desenvolvida considerando-se, especialmente, os próprios desdobramentos da pesquisa de mestrado realizada pela pesquisadora. Naquele momento, identificou-se que havia uma demanda por Educação Infantil a partir de reportagens coletadas na imprensa escrita local, que foi sendo confirmada em entrevistas com conselheiros tutelares e membros da Secretaria de Educação e Promotoria da infância e juventude. Contudo, fez-se importante dimensionar esta demanda na pesquisa de doutorado, que também se apresenta de maneira diversa, tendo em vista o impacto que uma política ocasionou na mudança de local da própria demanda por vagas na Educação Infantil.

Por fim, na sexta e última seção deste capítulo, as políticas públicas educacionais orientadas para o acesso à Educação Infantil são colocadas em evidência, trazendo para o trabalho um elemento não observado na pesquisa de mestrado: a realização de uma audiência pública convocada pelo Poder legislativo em prol da ampliação de vagas nas creches e pré-escolas municipais.

#### 4.1 JUIZ DE FORA: dados do município e breve cenário educacional

Juiz de Fora é um município localizado no Sudoeste do Estado de Minas Gerais, na Mesorregião Geográfica da Zona da Mata Mineira. Está a 272 km da capital Belo Horizonte e possui 1.436 km<sup>2</sup> de extensão. O município ainda consta de três distritos: Rosário de Minas, Torreões e Sarandira (CENTRO DE PESQUISAS SOCIAIS, 2010). De acordo com os dados do IBGE cidades, a estimativa de habitantes é de 550.710 pessoas no ano de 2014, sendo que mais de 98% residem na região urbana do município.

Conforme dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, Juiz de Fora está em 145º lugar no *ranking* de 2010 dos municípios brasileiros, e em 8º, no *ranking* mineiro. O índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios, que é calculado pela média composta dos indicadores longevidade, educação e renda (IDHM) aponta que, entre os anos 2000 e 2010, há um crescimento no IDHM de Juiz de Fora, passando de 0,703 para 0,778. Do mesmo modo, é observada uma elevação no IDHM-Educação da cidade, que, de 0,594, no ano 2000, passa a 0,711, em 2010<sup>34</sup>.

Durante o período considerado nas pesquisas de mestrado e doutorado (1996-2011; 2012-2014), Juiz de Fora foi administrada pelos seguintes prefeitos e partidos: Custódio Mattos (PSDB – de 1º de janeiro de 1993 a 1º de janeiro de 1997); Tarcísio Delgado (PMDB – de 1º de janeiro de 1997 a 1º de janeiro de 2005), com dois mandatos consecutivos; Carlos Alberto Bejani (PTB – de 1º de janeiro de 2005 a 16 de junho de 2008), que, envolvido com denúncias de corrupção, renunciou ao cargo; José Eduardo Araújo (PL – de 16 de junho de 2008 a 1º de janeiro de 2009); novamente Custódio Mattos (PSDB – de 1º de janeiro de 2009 a 31 de dezembro de 2012); e Bruno Siqueira Matos (PMDB – de 1º de janeiro de 2013 – atual) (PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, 2014).

---

<sup>34</sup> Fonte: <[http://www.pnud.org.br/IDH/IDHM.aspx?indiceAccordion=0&li=li\\_IDHM](http://www.pnud.org.br/IDH/IDHM.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDHM)>. Acesso em: 18 de janeiro de 2015

Descreve-se, a seguir, a composição da rede municipal de ensino por etapa – Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio. Intenta-se, desse modo, apresentar como o atendimento à Educação Infantil se estrutura dentro do sistema municipal de ensino.

#### **4.1.1. Rede de atendimento da Educação Infantil**

A rede de atendimento à Educação Infantil está definida entre escolas de Educação Infantil; escolas que atendem a Educação Infantil e Ensino Fundamental; creches públicas e creches conveniadas.

Até o ano de 2014, a Secretaria de Educação tinha apenas seis escolas exclusivas para o atendimento à etapa pré-escolar. Porém, a partir de 2015 – considerando-se a obrigatoriedade da etapa e a meta de universalizá-la até o ano de 2016 –, a SE contará com mais seis escolas, totalizando doze. Este crescimento se dará com a separação das escolas que atendiam tanto a pré-escola quanto os primeiros anos do Ensino Fundamental.

No que compete ao atendimento em creches, sabe-se que, para atender à legislação educacional – LDB, artigo 89, os municípios tiveram o prazo de três anos para se adequarem e colocarem o atendimento das creches sob a responsabilidade da Secretaria de educação. No entanto, Vera Vasconcellos (*et al.*, 2003), analisando a transição da Educação Infantil para os sistemas de ensino, identificou, em sua pesquisa que, apesar da legislação, muitas secretarias de educação resistiram à recepção das creches, do mesmo modo que muitas secretarias de assistência social não se esforçaram para garantir o cumprimento da Lei. Esses pontos foram em partes identificados em Juiz de Fora, tendo em vista que essa transferência foi um tanto conturbada, conforme destaca Alessandra Zanetti (2009). Já não cumprindo com a determinação expressa na LDB/96, a Secretaria de Educação integrou as creches à sua rede tão somente no final do ano de 2008. Essa transição, ocorrida anos após o prazo determinado, teve como fator de impulso a data limite para que os municípios se adequassem para receber as verbas do Fundeb. De acordo com a autora, alguns fatores tornam complicada a transição, como: o repasse de recursos da assistência social para a Secretaria de Educação; o conflito no que compete ao

vínculo empregatício dos funcionários da Associação Municipal de Apoio Comunitário (AMAC)<sup>35</sup>; e, ainda, o interesse da AMAC em manter o serviço sob sua custódia.

De acordo com Fabiana Castro (2015), entre os principais constrangimentos da transição das creches à Secretaria de Educação, o mais problemático foi a admissão dos educadores de creches pela SE/JF. Isso se deveu ao fato de que os profissionais que atuavam nas creches, via assistência social, eram contratados apenas por seleção, e não por meio de concurso, como são os professores da Secretaria de Educação. Desse modo, Castro destaca que a resolução do impasse se deu por meio de um convênio firmado entre a AMAC e a SE/JF, no qual os funcionários da AMAC, que já atuavam em suas creches, foram cedidos, por tempo indeterminado, para a SE/JF. Cumpre destacar, contudo, que, segundo Castro, a maioria desses profissionais não tinha formação mínima exigida por lei para atuar na Educação Infantil; apesar disso, não verificou-se na pesquisa realizada para este trabalho de doutoramento, notícias de formação para estes profissionais que nela chegaram.

As creches públicas de Juiz de Fora estão, desde 2009, sob a responsabilidade da AMAC, no que compete à execução das atividades; mantendo-se sob a responsabilidade da Secretaria de Educação, a orientação pedagógica e o repasse de verbas públicas. Por sua vez, o acompanhamento psicológico e os programas de assistência social que a instituição também prestava, foram repassados à Secretaria de Desenvolvimento Social, a qual a AMAC está conveniada.

Entre os fatores destacados por Zanetti (2009) como complicadores da transição, é possível destacar dois que estão em evidência na luta pela melhoria da qualidade da Educação Infantil. Um deles é a possibilidade de que, havendo uma instituição de assistência executando as atividades da Educação Infantil, permaneça um caráter assistencialista no atendimento realizado nas creches. Outro ponto diz respeito ao perfil do profissional que atua na Educação Infantil, tendo em vista que os funcionários da AMAC possuem vínculo CLT, não possuem um plano de carreira, e nem sempre possuem a formação desejada: Licenciatura em Pedagogia ou Normal Superior.

---

<sup>35</sup> Cumpre dizer que a AMAC, responsável ainda no ano de 2015 pela execução das atividades nas creches públicas de Juiz de Fora, está *sob judice*, tendo sido questionada a sua natureza jurídica, o que pode tornar o seu vínculo com o serviço público ilegal. Esse fato tem ocasionado alguns problemas. De acordo com as entrevistas obtidas com os funcionários da Secretaria de Educação, tem havido dificuldades de ampliar o atendimento, já que não é possível, por exemplo, que a instituição contrate profissionais para trabalharem nas creches.

Ao todo, em 2014, a Secretaria de educação contou com 21 creches públicas geridas pela AMAC, e 23 creches conveniadas, sendo: 04 creches conveniadas na modalidade cessão de professores; e 19 creches na modalidade repasse de verbas. Além disso, algumas escolas municipais de Juiz de Fora que atendem crianças de 4 e 5 anos também têm oferecido turmas para crianças de 03 anos, conforme identificou Fabiana Castro (2015). Segundo a autora, esse atendimento ocorre devido à:

deficiência de vagas nas creches do município, que não conseguem absorver a grande demanda que se apresenta. [...] Também contribui para essa configuração do atendimento de crianças de três anos nas escolas da rede a opção que muitas famílias fazem no atendimento em tempo parcial, e não integral, como o que é oferecido pelas creches municipais (CASTRO, 2015, p. 35).

A autora pondera, ainda, que essas crianças de três anos que são atendidas nas escolas municipais assim o são por ação voluntária das escolas. Estas, localizadas em bairros de periferia – que, em sua maioria, não possuem uma creche próxima –, ao se depararem com salas de aula ociosas e uma lista de mães pedindo vagas para seus filhos, solicitam à Secretaria a autorização para o funcionamento. A SE/JF, por sua vez, produziu, diante desse cenário, critérios informais para o funcionamento das turmas, que se traduzem em: atendimento universalizado a crianças de 4 e 5 anos na escola; existência de demanda reprimida de crianças de 3 anos para a escola; e existência de salas de aula ociosas e com condições para atender adequadamente as crianças de 3 anos. Não se identificou, porém, se há um acompanhamento do que tem sido realizado, haja vista que não se trata de uma política de atendimento da Secretaria, conforme afirmou Castro.

Continuando a descrição do atendimento, o número de crianças atendidas por turma é calculado a partir da metragem da sala, sendo: 1m/criança e 2m/educador, de acordo com a Resolução 001/13 do Conselho Municipal de Educação. São respeitados, ainda, os seguintes limites:

**Tabela 06 – Organização dos espaços e das turmas**

<b>Turma</b>	<b>Faixa Etária</b>	<b>Nº de crianças</b>	<b>Nº de educadoras</b>
Berçário I	0 a 01 ano	6	1
Berçário II	1 a 2 anos	6 a 8	1
2 anos	2 anos	8 a 15	1
3 anos	3 anos	15 a 18	1
Pré-escola	4 e 5 anos	20 a 25 crianças	1

Fonte: Resolução 001/13 CME.

Além disso, a Resolução dispõe sobre a organização da Educação Infantil coerente com a Lei 12.796, de 04 de abril de 2013, já mencionada neste trabalho.

No que compete à oferta de educação, no município de Juiz de Fora, no último decênio (2005-2014), é possível destacar, com base nos dados de matrícula do censo escolar que, na Educação Infantil, houve uma oscilação na oferta de vagas em creches no período. Embora tenha crescido a taxa de atendimento em quase 750 vagas, houve uma retração do número de matrículas entre os anos de 2010 e 2014 de quase 250 vagas. Importa dizer que esses resultados do censo divergem dos resultados obtidos na pesquisa, em que os atores entrevistados da Secretaria de Educação demonstram ações realizadas para a ampliação da oferta do número de vagas nesta etapa de ensino.

Ainda no que compete ao número de matrículas na rede municipal, a etapa pré-escolar também apresentou oscilações, de modo que o número de matrículas realizadas em 2005 é praticamente o mesmo de 2010: 6.208 e 6.217, respectivamente. O ano em que houve a menor oferta de vagas nesta etapa da Educação Infantil foi em 2007, com 5780 matrículas; já o ano de 2012 foi o com maior número: 6.593.

Desde 2009, a rede estadual de ensino deixou de oferecer vagas em pré-escolas, sendo que em 2005 a oferta foi de quase 1.500 vagas, que correspondiam a 11% do total das matrículas realizadas naquele ano.

Finalmente, no que compete ao número de matrículas na rede privada, é possível destacar uma preponderância, em todo o período, de crianças em etapas de creches na rede particular. A menor quantidade de matrículas aconteceu no ano de 2006 – 2.170 crianças; e o maior foi no ano de 2013 – 4.597 crianças. Destaca-se, porém, uma retração de mais de 1.200 matrículas entre os

anos de 2013 e 2014. De maneira diferente, aconteceu na etapa pré-escolar. A rede privada sempre apresentou em todos estes anos números de matrículas inferiores aos números da rede municipal de ensino. De 2005 a 2007, houve as maiores perdas de matrícula na rede particular – cerca de 1.600. De 2006 a 2014, ela oscilou em torno de 400 vagas: entre 4.400 e 4.800 matrículas.

#### **4.1.2. Rede de atendimento do Ensino Fundamental**

No que compete à oferta de Ensino Fundamental (regular) no município de Juiz de Fora, a rede compreendeu, em 2014, 112 escolas, sendo um centro Educacional de referência – Herval da Cruz Braz –, destinado a adolescentes com grande defasagem idade/série; e um Centro de Educação de Jovens e Adultos – Dr. Geraldo Moutinho. Além das 112 escolas, a rede consta ainda de uma Escola de Formação e Capacitação Continuada de Professores – Professora Sofia de Alencar. Observou-se, no decênio 2005-2014, uma retração de quase 20.500 matrículas, somadas as etapas de Ensino Fundamental I (1º ao 5º ano) e Fundamental II (6º ao 9º ano). De acordo com os dados do censo escolar, a rede privada apresentou, desde 2008, regularidade no número de matrículas – em torno de 13 mil. A rede de ensino federal também foi bastante regular no número de matrículas nesses dez anos – em torno de 1.200 crianças matriculadas. As diferenças são maiores quando as redes municipal e estadual são observadas. A rede estadual apresentou uma retração, no período, de 8.624 matrículas. Já a rede municipal apresentou a maior retração entre todas as redes analisadas – 13.836 matrículas. Proporcionalmente, o percentual de atendimento da rede municipal se manteve, mesmo com a retração, entre 42% e 48% do total de matrículas realizadas na etapa em análise, o que nos faz pensar em hipóteses para esta redução no número de matrículas, como a própria mudança na pirâmide populacional de Juiz de Fora e o melhoramento do fluxo escolar.

#### **4.1.3. Rede de atendimento do Ensino Médio**

Sobre a oferta de Ensino Médio em Juiz de Fora, tal como aconteceu com o Ensino Fundamental, também houve uma retração do número de matrículas realizadas no decênio analisado. Enquanto que em 2005 foram realizadas 22.568 matrículas, no ano de 2014, foram realizadas 19.242, ou seja, houve uma retração de quase 15% em dez anos. Apesar de a hipótese

sobre a mudança da pirâmide demográfica também se aplicar a esta etapa educacional, é preciso considerar, contudo, que era esperado um aumento do número de matrículas no Ensino Médio a partir de 2009, tendo em vista a Emenda Constitucional nº. 59, que ampliou a escolaridade obrigatória e a vinculação orçamentária para toda a Educação Básica, com o Fundeb, desde 2006.

A maior oferta de vagas está na rede estadual de ensino, como também era possível esperar, haja vista a distribuição de competências entre os entes federados. Nos dez anos analisados, o número de matrículas variou muito pouco nesta rede, estando em torno de 13 mil vagas, sendo o menor número de matrículas em 2009; e o maior, em 2012. A rede privada segue em segundo lugar no número de matrículas, porém, desde 2005, com uma constante retração. Ao todo, foram 2.632 matrículas a menos – ou 36%, do total do ano de 2005. A rede federal de ensino apresentou um aumento do número de matrículas desde o início do decênio, passando de 1.119 para 1.323 matrículas realizadas. O resultado que se destaca é o da rede municipal, que, desde 2011, já não realiza nenhuma matrícula em sua rede no Ensino Médio.

#### 4.1.4. Desempenho educacional de Juiz de Fora

No que compete ao desempenho dos estudantes em Juiz de Fora da rede pública de ensino, os resultados do IDEB do 5<sup>a</sup> ano mostram que o houve alcance das metas nos anos de 2009 e 2011. Já os resultados do 9<sup>o</sup> ano são mais positivos, pois demonstram o alcance das metas em todos os anos observados: 2007, 2009, 2011 e 2013, conforme a tabela a seguir.

**Tabela 07: Resultados e metas do IDEB: rede pública de Juiz de Fora**

Ano observado	Ideb Observado					Metas projetadas			
	2005	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013
<b>4<sup>a</sup>/5<sup>o</sup></b>	4.4	4.4	5.1	5.6	5.4	4.5	4.8	5.2	5.5
<b>8<sup>o</sup>/9<sup>o</sup></b>	3.4	3.8	4.0	4.1	4.4	3.4	3.6	3.9	4.3

Fonte: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado>>

Finaliza-se a seção, destacando-se os elementos do Plano Plurianual de Juiz de Fora.

#### **4.1.5. O Plano Plurianual do Município e a previsão para a Educação**

Para finalizar esta seção, julga-se relevante destacar o Plano Plurianual (PPA) da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora 2014-2017 (JUIZ DE FORA, 2013), destacando o que está previsto para a área de educação. O Plano foi encaminhado à apreciação da Casa Legislativa pelo prefeito Bruno Siqueira em julho de 2013, tendo sido aprovado pela Câmara. Cumpre dizer sobre sua importância, pois as políticas para a educação serão concretizadas tão somente se estiverem previstas e aprovadas neste Plano.

Os objetivos para “Educação de qualidade” definidos no PPA estão detalhados no tema 02 do Plano – Desenvolvimento Social e Afirmação da Cidadania – e se subdividem em três aspectos: atendimento escolar, sucesso escolar e valorização e formação dos profissionais da educação.

No que compete ao atendimento escolar, tema de interesse deste trabalho, coloca-se como objetivo “garantir o atendimento à demanda de crianças e jovens para as redes de Educação Infantil e Ensino Fundamental” (JUIZ DE FORA, 2013) por meio de recursos do município, da União, de parceria e de recursos de financiamento. Para alcançar este objetivo, foram lançadas 13 (treze) ações, quais sejam: (i) reformar as unidades escolares; (ii) ampliar unidades escolares; (iii) construir unidades escolares; (iv) construir creches; (v) implantar núcleos especializados de atendimento à criança escolar; (vi) modernizar equipamentos e mobiliários das unidades escolares; (vii) manter o Sistema Educacional em pleno funcionamento; (viii) ampliar as vagas para a educação em tempo integral; (ix) ampliar as vagas para a Educação de Jovens e Adultos; (x) atender a 100% das crianças de 04 a 05 anos; (xi) ampliar a oferta de vagas em creches para crianças de 0 a 03 anos; (xii) reformar creches; e (xiii) modernizar os equipamentos e mobiliários de creches.

Cabem algumas observações sobre essas ações, pois resvalam nos resultados da pesquisa realizada. Uma primeira observação é a indicação de construção de novas Unidades Escolares e Creches em áreas de Condomínios Minha Casa Minha Vida, haja vista o aumento do número de famílias e crianças em idade de escolarização nessas regiões. Uma segunda observação é sobre as ações de universalização da etapa pré-escolar e a ampliação do atendimento em creches, que guardam relação com as metas definidas no Plano Nacional de Educação 2014-2024. De acordo com o PPA, a previsão é de que, em 2016, a etapa de 04 e 05 anos já esteja universalizada e, até

2017, que a demanda ativa de crianças entre 0 a 03 anos – que é de 12%, mais um percentual do número de crianças que não demandam a vaga em creches, que é de 46% – esteja nas unidades de ensino.

O segundo objetivo definido no Plano Plurianual para a educação é o Sucesso Escolar. Visa, desse modo, “garantir aos alunos da rede municipal de ensino a conclusão qualitativa do ensino fundamental em idade apropriada” (JUIZ DE FORA, 2013). Para a realização desse objetivo, conta-se com o orçamento oriundo de parcerias e a execução de 18 (dezoito) ações, quais sejam: (i) revisar a legislação municipal da área de educação; (ii) alfabetizar as crianças até os 08 anos de idade; (iii) reduzir a taxa de reprovação escolar; (iv) reduzir a taxa de distorção idade *versus* série/ano; (v) monitorar a taxa de evasão escolar; (vi) manter o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica acima da meta do MEC (4<sup>a</sup> série/5<sup>o</sup> ano); (vii) manter o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica acima da meta do MEC (8<sup>a</sup> série/ 9<sup>o</sup> ano); (viii) recuperar e manter os pontos do Programa de avaliação da alfabetização (Proalfa); (ix) reduzir a taxa de reprovação escolar de jovens e adultos; (x) reduzir a taxa de evasão escolar de jovens e adultos; (xi) monitorar o Plano Municipal de Educação; (xii) monitorar o Plano de Ações Articuladas; (xiii) fortalecer a gestão democrática por meio dos conselhos; (xiv) instituir parcerias com outras instituições; (xv) implantar indicadores de qualidade na Educação Infantil; (xvi) modernizar a gestão administrativa e pedagógica da educação; (xvii) ampliar o laboratório de aprendizagem; e (xviii) aprimorar o apoio aos alunos e familiares, em especial aqueles em situação de vulnerabilidade.

O terceiro e último objetivo tratado no Plano Plurianual de Juiz de Fora é a Valorização e a Formação dos Profissionais da Educação, que visa “capacitar os profissionais pertencentes ao quadro da Secretaria de Educação” (JUIZ DE FORA, 2013). Para o alcance deste objetivo, contar-se-á com recursos oriundos de parcerias e a execução de seis ações, quais sejam: (i) erradicar a taxa de evasão nas atividades de formação de professores; (ii) construir um novo centro de formação de professores; (iii) implantar o projeto “Qualidade de Vida do Professor”; (iv) implantar e consolidar o currículo pedagógico; (v) atender plenamente à Lei Federal n. 11.738 de 16/07/08, que institui o Piso Salarial para os Professores da Educação Básica; e (vi) promover a formação continuada e permanente dos Profissionais de Educação.

Cumprindo finalmente dizer que, conforme os dados obtidos por informantes da Secretaria de Educação, neste momento, a SE está realizando avaliação do Plano Decenal de Educação do

município, com vigência 2006-2015, para a proposição do novo Plano, com vigência a partir de 2015.

Finda a apresentação do breve cenário educacional em Juiz de Fora, antes que os resultados da pesquisa realizada no município sejam apresentados, julgou-se relevante antecipar ao leitor, na próxima seção, a metodologia da pesquisa desenvolvida. Desse modo, a seção 4.2 irá destacar os locais e documentos pesquisados, bem como a escolha dos atores que foram entrevistados. Todos esses passos foram dados com o intuito de cumprir o objetivo da pesquisa: analisar como o Ministério Público e os Conselhos Tutelares têm atuado na garantia do direito à Educação Infantil no município de Juiz de Fora.

## 4.2 CAMINHOS DA PESQUISA

Conforme já mencionado em outros momentos deste texto, este trabalho se desenvolveu a partir de uma pesquisa, iniciada no ano de 2009, na ocasião do curso de mestrado, no qual foram levantados dados relativos a acesso, permanência e qualidade da educação referentes a um período de 15 anos: 1996 a 2011. Diante disso, o primeiro ponto a se destacar é o de que a pesquisa aqui analisada trata a respeito de dados compreendidos entre os anos de 2012 e 2014; porém, todos relacionados, desta vez, à questão do acesso à Educação Infantil.

A pesquisa realizada no ano de 2014 iniciou-se com a coleta de dados na Promotoria da Vara da Infância e Juventude<sup>36</sup>. Foi necessário, para tanto, a obtenção de um alvará judicial da referida Vara, que foi conferido pela Juíza de Direito, Maria Cecília Goolner Stephan. Além da autorização para a realização da pesquisa, o alvará dispõe que a identidade das partes dos processos, sobretudo das crianças e adolescentes, devam ser resguardados. Não é possível, inclusive, mencionar as iniciais de seus nomes, garantindo, desta forma, a confidencialidade das informações e o anonimato de seus participantes.

---

<sup>36</sup> Ao longo do trabalho, ao informar sobre o local de pesquisa, falou-se na promotoria de justiça localizada na Vara da Infância e Juventude. Interessante dizer que Varas de Justiça, como da infância e juventude, do trabalho, entre outras, é o nome que utilizou-se ainda no Império Romano para designar um órgão de poder, de autoridade. Na ausência de uma “carteira de identidade funcional”, os juizes ordinários e os juizes de fora portavam varas, conforme a sua localização, de modo que quem os vissem, saberiam reconhecer ali uma autoridade e a distinguir, ainda, de onde ela era. Enquanto os juizes ordinários portavam varas vermelhas, os juizes de fora portavam varas brancas, como símbolo da paz. Essa tradição atravessou séculos, chegando ao Brasil Colônia e mantendo-se viva até os dias atuais. Disponível em:< <https://defpublica.wordpress.com/2011/05/13/por-que-entramos-na-%E2%80%9Cvara%E2%80%9D-uma-explicacao-sobre-a-origem-do-termo/>>. Acesso em 31 de março de 2015.

A pesquisa foi realizada na Secretaria da Vara da Infância e Juventude, nos livros de registros de sentença. Ao todo, foram consultados 37 livros, que compreendiam o período de 01 de janeiro de 2012 a 30 de agosto de 2014, momento em que a pesquisa na instituição foi dada por encerrada. A partir da leitura das sentenças presentes nos livros, as informações foram categorizadas de modo a identificar os seguintes aspectos: o número do livro; o autor da ação e quem era seu representante; o tipo de ação; o pedido que estava sendo julgado; o resultado da ação; e, por fim, o pronunciamento do Ministério Público.

Sobre a pesquisa realizada na Vara da Infância e Juventude, cabem algumas observações: evidenciar o posicionamento do promotor da Infância e Juventude na organização dos dados coletados justifica-se pelos objetivos do trabalho. Sendo o Ministério Público uma das instituições da pesquisa, quando se destaca o pronunciamento da promotoria, intenta-se, desta maneira, identificar o seu protagonismo e a sua possibilidade de intervir em determinada situação, de modo a garantir a exigibilidade do direito à educação. Em última instância, analisar o protagonismo desta instituição na judicialização da Educação Infantil.

Outra observação pertinente é que, embora existisse a possibilidade de dar continuidade à pesquisa, chegando-se até 31 de dezembro de 2014, observou-se que as ações vinham se repetindo. Assim, considerando os dados que foram coletados em momentos de entrevistas, identificou-se que a possibilidade de que alguma outra ação de relevância pudesse acontecer em período posterior a agosto era improvável. Em linhas gerais, as ações da Vara da Infância e Juventude, no que compete ao acesso à Educação Infantil, já haviam sido tomadas, cabendo apenas o acompanhamento.

A pesquisa na Vara da Infância e Juventude foi encerrada com a realização das entrevistas com o promotor que atua na área. Cumpre mencionar, ainda, que alguns dados foram obtidos de maneira informal, em conversas com uma oficial de justiça e uma escrivã judicial que atuam na Vara.

O segundo local de pesquisa foi a Secretaria de Educação de Juiz de Fora (SE/JF). Assim como ocorreu na Vara da Infância e Juventude, também foi preciso uma autorização para a realização da pesquisa. O projeto que desencadeou este trabalho foi enviado, juntamente com uma declaração do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFJF e os documentos pessoais da pesquisadora, para a Supervisão de Pesquisa e Linguagem em Educação do Departamento de Políticas de Formação da Secretaria. Após o Parecer, foi autorizada a realização da pesquisa com

os gestores do Departamento de Educação Infantil (DEI), sendo solicitado que os resultados discutidos neste trabalho fossem apresentados à Secretaria de Educação antes da entrega e publicação da tese na UFJF.

A pesquisa na Secretaria aconteceu preponderantemente por meio da realização de entrevistas semiestruturadas. Foram entrevistadas duas Chefes de Departamento de Educação Infantil: a que atuou de janeiro de 2013 a junho de 2014, e a que responde pelo DEI desde então. Foram entrevistadas também a Supervisora de Escolas Públicas de Educação Infantil e a Supervisora de Creches Públicas. Uma conversa informal também foi realizada com o gestor responsável pela rede física do Departamento de Gestão da Informação, que repassou os dados sobre o andamento dos projetos do PROINFÂNCIA no município. Além disso, foram entrevistados o atual Secretário de Educação, Weverton Vila Boas, representante da cadeira desde 2013; e, também, a ex-secretária de Educação, Eleuza Maria Rodrigues Barboza, que foi gestora da rede entre os anos de 2009 e 2012, ou seja, período que compreende a pesquisa.

Além das entrevistas realizadas, alguns dados secundários foram fornecidos por outros setores da Secretaria, como os dados de vagas de Educação Infantil, pela supervisora da área; dados obtidos na Supervisão de Creches Conveniadas; e, por fim, dados obtidos na Supervisão de Apoio ao Estudante do Departamento de Inclusão e Atenção ao Educando (DIAE).

Para complementar as informações obtidas na Secretaria de Educação, fez-se uma busca pela legislação educacional e administrativa vigente no sítio da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora – o Sistema JF-Legis<sup>37</sup>.

Finda a pesquisa na Secretaria de Educação, passou-se ao Conselhos Tutelares (CT). A pesquisa de campo havia se iniciado pelos Conselhos, mas, com a autorização para a realização da pesquisa documental na Vara da Infância e Juventude, optou-se por direcionar-se para lá, deixando para o final a pesquisa com os CT, tendo em vista a abertura já conseguida durante a realização da pesquisa de mestrado.

Juiz de Fora tem hoje três Conselhos Tutelares, que estão lotados na Secretaria de Desenvolvimento Social da Administração Pública Municipal. A composição do Conselho Tutelar é definida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, o ECA, e, de acordo com o art. 132 do Estatuto, cada município e Região Administrativa do Distrito Federal (DF) deverá ter pelo menos 1 (um) Conselho Tutelar como órgão integrante da administração pública local, com 5

---

<sup>37</sup> Disponível em: <<http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/>>.

(cinco) membros, escolhidos pela população local para o mandato de 4 (quatro) anos. Porém, em Juiz de Fora, este quantitativo não tem sido cumprido em todos os Conselhos. Problemas relacionados ao processo de escolha para novos conselheiros em outubro de 2012, e as mudanças ocorridas com a Lei 12.696 de 25 de julho do mesmo ano, que alterou os artigos 132, 134, 135 e 139 do ECA, não têm permitido a recomposição do quadro de ausências<sup>38</sup>.

No que compete ao quantitativo de Conselhos no Município, embora o ECA recomende a existência de pelo menos 1 (um), a Resolução 139 do Conselho Nacional de Defesa da Criança e do Adolescente (CONANDA) - conselho constituído conforme diretrizes da política de atendimento do ECA -, dispõe sobre os parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares no Brasil. Na Resolução, determina-se que haja uma proporção mínima de 1 (um) Conselho para cada 100 mil habitantes, cabendo ao município organizar a distribuição geográfica, quando na existência de mais de um Conselho. Observa-se, assim, que Juiz de Fora também apresenta um déficit no número de Conselhos, já que a população estimada em 2014 foi de 550.710 habitantes<sup>39</sup>.

A pesquisa nos Conselhos foi feita por meio de coleta de dados e entrevistas semiestruturadas. Os dados obtidos de 2012 a 2014 são dados estatísticos de atendimento, que são apresentados ao CMDCA semestralmente. Obteve-se, contudo, os dados estatísticos do Conselho Centro/Norte referentes ao segundo semestre de 2011 e aos anos de 2012 e 2013 completos. Os dados referentes ao primeiro semestre de 2014 não estavam disponibilizados, pois, segundo informações obtidas em entrevistas com os conselheiros, a ausência de integrantes tem sobrecarregado o trabalho e atrasado essas atividades mais burocráticas (CT – Fernanda, entrevista cedida no dia 01/12/2014). No Conselho Leste, obteve-se os dados estatísticos

---

<sup>38</sup> Em outubro de 2012, foi aberto um processo para escolha de conselheiros tutelares em Juiz de Fora. De acordo com o relato de alguns conselheiros, o edital do processo conteve alguns vícios, o que levou à sua suspensão pela Justiça. Desde então, os conselheiros que teriam o mandato findado em 09 de janeiro de 2013 têm atuado em seus respectivos Conselhos. Ocorre, porém, que, com a promulgação da Lei 12.696/12, o processo de escolha para conselheiros tutelares sofreu algumas alterações. Antes sob a responsabilidade do Juiz Eleitoral, passa agora para a responsabilidade do Conselho Municipal de Defesa da Criança e do Adolescente (CMDCA). Além disso, o processo ocorrerá em data unificada em todo o território nacional, a cada 4 (quatro) anos, no primeiro domingo do mês de outubro do ano subsequente ao ano de eleição presidencial (art.139, §1º). Diante disso, prevê-se um processo de escolha para o ano de 2015, com posse em 10 de janeiro de 2016. Mas, diante da suspensão do processo municipal de 2012 e a não posse dos conselheiros eleitos naquele momento, há uma incerteza por parte dos conselheiros sobre o que acontecerá com as novas regras de escolha e, também, a possibilidade de recompor o quadro de conselheiros ausentes.

<sup>39</sup> Fonte: IBGE cidades.

Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=313670&search=minas-gerais|juiz-de-fora>>.

completos dos anos de 2012 e 2013, pois, durante a pesquisa, o relatório de 2014 ainda estava sob elaboração. Já no Conselho Sul/Oeste, mesmo com o quadro de conselheiros incompletos, obteve-se os dados estatísticos dos anos de 2012 e 2013 e, também, do primeiro semestre de 2014.

Buscou-se realizar as entrevistas com todos os conselheiros, um total de 12 pessoas, mas de maneira coletiva, por Conselho Tutelar, e não individualmente. Essa opção deveu-se à facilidade do agendamento, bem como à possibilidade de haver mais espontaneidade nas respostas da entrevista. Quando um grupo de pessoas trabalha e convive junto e é colocado a discutir um mesmo assunto, normalmente, o clima de formalidade é substituído pelo da espontaneidade e interação nas falas. Portanto, para este estudo, julgou-se ser mais relevante esse tipo de abordagem.

Nem todos os conselheiros foram entrevistados, visto que exercem atividades externas constantemente. Com isso, a facilidade de agendamento pressuposta foi refutada. Embora todos os Conselhos tenham se disposto a ceder um período da reunião semanal, no qual discutem suas demandas e estão, em tese, todos juntos; ou a ceder um tempo de seu trabalho para a realização da entrevista, nem todos os conselheiros puderam estar presentes, pois, em determinadas situações, precisaram sair em sindicância ou para atendimento. Assim, ao todo, foram entrevistados 7 (sete) dos 12 (doze) conselheiros tutelares de Juiz de Fora.

Sendo assim, no Conselho Tutelar Centro/Norte – cuja equipe está completa, com 4 (quatro) titulares e 1 (um) suplente –, foi possível o agendamento e foi feita a entrevista com dois conselheiros, em um único momento. No Conselho Tutelar Leste, houve dois momentos de entrevista. O primeiro foi com apenas 1 (uma) Conselheira e, posteriormente, com mais 2 (duas). Uma quarta conselheira, que estaria presente neste segundo momento, precisou sair para sindicância, e com a quinta não foi possível fechar uma agenda. Já o Sul/Oeste é o Conselho que apresenta maior defasagem em número de conselheiros. Ele tem funcionado apenas com 2 (dois) titulares e não possui nenhum suplente apto à atuação, tendo em vista o processo de escolha estar *sob judice*. Neste Conselho foi possível entrevistar, em conjunto, os 2 (dois) conselheiros.

Importante ressaltar, que, depois de dada a pesquisa como concluída, ao analisar os resultados obtidos até então, houve a necessidade de retornar ao campo. Esse movimento se desencadeou em função da notícia de uma audiência pública convocada pelo vereador e presidente da comissão permanente de defesa da criança e do adolescente da Câmara Municipal

de Juiz de Fora, Jucélio Maria, em 2013. Essa audiência, que será detalhada em seção posterior, teve como fator motivador a ausência de vagas nas creches públicas de Juiz de Fora. Desse modo, em fevereiro de 2015, foi realizada uma entrevista com o vereador, para buscar um maior entendimento a respeito dessa audiência. No momento, esteve presente também uma integrante da sua equipe de assessores.

Finda a apresentação dos caminhos percorridos para a realização do objetivo do trabalho, inicia-se, a partir da próxima seção, a apresentação dos resultados obtidos. A seção 4.3 tratará, neste contexto, do perfil e atuação dos atores da Rede de Proteção Social da Criança e do Adolescente, tendo sido identificada na pesquisa uma forte desintegração deles.

#### 4.3 ATORES DA PESQUISA E A REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Quando o Estatuto da Criança e do Adolescente foi sancionado e decretado em julho de 1990, ele buscou estabelecer mecanismos de proteção integral aos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes. Seu artigo 4º diz que “É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação de direitos [...]” (BRASIL, 1990). Entre eles o direito à vida, à saúde, à alimentação e à educação. Este artigo, que encontra correspondência no artigo 227 da CF/88, evidencia, desse modo, uma “rede de responsáveis” e o conjunto de direitos de crianças e adolescentes que precisam ser resguardados para sua efetividade. Essa “rede de responsáveis” tem sido denominada de Rede de Proteção Social<sup>40</sup>, conforme destacam Antônio Mott e Joseleno Santos (2009). Os autores definem a Rede de Proteção Social como

uma aliança estratégica entre atores sociais (pessoas) e forças (instituições), que deve potencializar e contribuir para que os conselhos de defesa de direitos elaborem políticas públicas intersetoriais de atendimento; sejam implementados serviço/ações, programas e projetos; estabeleçam-se formas de controle social efetivos; e se adotem estratégias que fomentem a participação das organizações da sociedade civil e da comunidade local (MOTTI; SANTOS, 2009, p.7-8).

---

<sup>40</sup> A Rede de Proteção Social também pode ser definida como Sistema de Garantia de Direitos.

A partir dos dispositivos legais já apresentados neste trabalho, observa-se que a garantia do direito à educação como direito fundamental da criança e do adolescente conta, dessa maneira, com uma Rede de Proteção Social que envolve instituições como o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Vara da Infância e Juventude, bem como os Conselhos Tutelares.

Em função do objetivo deste trabalho, apresentam-se nesta seção os sujeitos da pesquisa e como esta Rede de Proteção Social da criança e do adolescente está configurada e se relaciona a partir destes atores. Porém, optou-se por trazer apenas aqueles que estão diretamente relacionados ao objeto do trabalho: promotoria da Vara da Infância e Juventude e Conselhos Tutelares, apresentados nesta sequência. Observa-se, porém, que não foi possível deixar de apresentar aqui os atores pesquisados na Secretaria de Educação, visto que, na garantia deste direito, as instituições da Rede de Proteção Social se relacionam diretamente com eles. Assim, tendo esclarecida a inclusão, inicia-se a seguir a apresentação dos atores entrevistados na Secretaria de Educação, seguidos pelos da Promotoria e, por fim, dos Conselhos Tutelares.

Na Secretaria de Educação de Juiz de Fora foram entrevistadas duas supervisoras do departamento de Educação Infantil, duas chefes deste departamento e os secretários de educação que perpassam o período da pesquisa<sup>41</sup>. Os perfis das supervisoras e das chefes de departamento de Educação Infantil se aproximam: todas possuem graduação em Pedagogia e pós-graduação na área de educação, com ênfase em Gestão, Alfabetização ou Educação Infantil. SEPEI e SCP assumiram os cargos em março de 2013 e atuam na rede como professoras desde 2004. A ex-Chefe de Departamento, Renata Rainho, atuou no período de janeiro de 2013 a junho de 2014, mas já atua no magistério há mais de vinte anos, com experiência em Educação Infantil; e a atual chefe, Ana Luce Terezinha, assumiu o cargo no dia 31 de julho, e trabalha há 26 anos com Educação Infantil, como professora e como gestora. A entrevista com elas não teve como finalidade entender a relação com a Rede de Proteção Social, mas as ações que têm sido implementadas na SE/JF no que compete ao acesso à Educação Infantil; estas ações serão destacadas em seção posterior.

Os gestores da Secretaria de Educação (ex e atual) divergem um pouco no perfil, mas a percepção sobre a relação com a Rede de Proteção Social da criança é mais próxima. A ex-

---

<sup>41</sup> Para atender ao pedido de não divulgação do nome da equipe de supervisão, elas serão apresentadas como SCP e SEPEI, respectivamente, Supervisora de Creches Públicas e Supervisora de Escolas Públicas de Educação Infantil. Os demais entrevistados permitiram a divulgação dos nomes.

secretária, Eleuza Barboza (SE – Eleuza, entrevista cedida no dia 02/12/14), é pedagoga e doutora em Educação. Foi professora da educação básica e do ensino superior, na UFJF. Foi assessora da Secretaria de educação entre os anos de 1993 e 1996; e secretária, entre os anos de 2009 e 2012. O atual secretário, Weverton Vila Boas (SE – Weverton, entrevista cedida no dia 04/11/14), é formado em Relações Internacionais, com pós-graduação em Gestão voltada para resultados, e mestrado em Direito Público. Tem experiência em diferentes setores públicos, como a Assembleia Legislativa de Belo Horizonte-MG, a Companhia Brasileira de Trens Urbanos, entre outros. Assumiu a Secretaria de Educação em janeiro de 2013, a convite do prefeito municipal Bruno Siqueira, com a missão de implantar uma gestão focalizada em resultados.

A relação dos secretários com a Vara da Infância e Juventude é definida como tranquila, pois destacaram uma sensibilidade, sobretudo da Juíza de direito, em compreender a situação e os esforços do município na resolução da alta demanda de vagas em Educação Infantil. Não foi destacada, porém, nenhuma ação de parceria para a resolução da situação, apenas uma relação processual ou de prestação de esclarecimentos.

O relacionamento com os Conselhos Tutelares para a demanda específica foi pouco destacada, pois, de acordo com o secretário, as demandas chegam, prioritariamente, via Vara da Infância e Juventude. Já Eleuza (SE – Eleuza, 2014) destaca que a situação mais expressiva entre secretaria e Conselhos Tutelares, em seu mandato, foi o embate que eles travaram com os diretores de escolas, tendo em vista os limites e critérios de atuação de um e de outro. A fim de resolver este embate, alguns encontros foram realizados entre as duas instituições; porém, nenhuma ação em conjunto relacionada à Educação Infantil foi mencionada.

Passando à Rede de Proteção Social, o Promotor da Infância e Juventude, Alex Fernandes Santiago (PJ – Alex, entrevista cedida no dia 18/11/14), é membro do Ministério Público desde 1998, sendo especialista em Direito Ambiental e mestre em Direito Penal. Ele atua na promotoria da Infância desde junho de 2013, em substituição ao promotor Antônio Aurélio dos Santos, que se aposentou. Já atuou em diferentes promotorias de diferentes municípios mineiros. Sua motivação para trabalhar com a Infância e Juventude reside no fato de ser esta uma área do direito difuso, no qual tem maior interesse. De acordo com o promotor, a infância é uma área mista, pois “tem o ponto criminal, quando trabalha com os atos infracionais, tem um pouco de

extensão penal, nas medidas socioeducativas; ela é preventiva civil nas questões das unidades de acolhimento, das creches e das escolas” (PJ – Alex, 2014).

Quando questionado sobre a relação com os Conselhos Tutelares e o poder público, ele ressaltou o problema do processo para escolha de novos conselheiros tutelares, visto que, tendo sido os anteriores mantidos nos cargos, julga-os desmotivados para o trabalho. Ainda para o promotor, a relação do Conselho Tutelar é ruim não apenas com a promotoria, mas com toda a cidade – “o município reclama, a comunidade reclama e o MP também reclama” (PJ – Alex, 2014). Destaca que gostaria de ter uma relação mais de parceira, mas que os conselheiros não têm exercido as funções adequadamente. No que compete à relação com o poder público municipal, destacou o diálogo maior com os secretários de educação e de assistência social, mas não em função à educação exclusivamente, mas no reconhecimento de paternidade das crianças<sup>42</sup>.

Finalmente, cabe a apresentação dos Conselhos Tutelares. Conforme já mencionado, Juiz de Fora comporta três conselhos tutelares distribuídos por regiões do município. A apresentação, assim, será feita por conselhos.

As Conselheiras entrevistadas no Conselho Tutelar Leste são todas naturais de Juiz de Fora. Maria de Lourdes (CT – Maria de Lourdes, entrevista cedida no dia 04/06/14) tem ensino superior completo e está em seu quarto mandato como conselheira. Além disso, já atuou no Conselho Municipal de defesa da Mulher e já coordenou a Casa Abrigo Santa Helena<sup>43</sup> de Juiz de Fora. Apresenta grande engajamento na área de conselhos. Alessandra (CT – Alessandra, entrevista cedida no dia 11/06/14) e Rita (CT – Rita, entrevista cedida no dia 11/06/14) possuem graduação e pós-graduação, respectivamente, e estão no terceiro mandato como conselheiras tutelares, não havendo outra experiência na área.

No Conselho Sul-Oeste, foi apresentado em seção anterior, que ele tem atualmente apenas dois conselheiros, Eliseu (CT – Eliseu, entrevista cedida no dia 27/10/14) e Delfina (CT – Delfina, entrevista cedida no dia 27/10/14). Em função desse déficit do número de conselheiros (3 ao todo), e da necessidade de que haja plantões diariamente para atendimento noturno, ambos mencionaram que, em função disso, têm trabalhado cerca de 20 horas diárias, considerando os

---

<sup>42</sup> Houve uma lei sancionada no município em que as escolas passariam a informar ao Ministério Público os nomes das crianças que não tinha a paternidade reconhecida nas certidões de nascimento.

<sup>43</sup> A Casa Abrigo Santa Helena foi fundada em 1915 e abriga, sob o regime de internamento, pessoas idosas carentes.

horários de plantões. Os dois conselheiros também são naturais de Juiz de Fora e possuem ensino médio completo, estando no Conselho desde fevereiro de 2010. Experiência diferente à do Conselho Tutelar possui Delfina, que já foi conselheira municipal de defesa da criança e do adolescente.

Fernanda (CT – Fernanda, entrevista cedida no dia 01/12/14) e Márcio (CT – entrevista cedida no dia 01/12/14) foram os CTs entrevistados do Conselho Norte. Eles atuam no conselho desde fevereiro de 2010, são naturais de Juiz de Fora e possuem formação técnica e superior em curso e pós-graduação, respectivamente. Os dois mencionaram que a motivação para trabalhar no Conselho Tutelar se deu em função da experiência que possuíam em atividades voluntárias com crianças há alguns anos, inclusive juntos.

No que compete à relação com a promotoria e o poder público, julga-se interessante ilustrar as informações com algumas falas dos conselheiros, pois há muitas críticas envolvidas. A primeira é a de que nenhum dos conselheiros conhece o atual promotor da Infância e Juventude, o que significa ainda que não houve nenhum momento de interação e possibilidade de ação conjunta dos dois órgãos do sistema de proteção da criança e do adolescente. Outra crítica é a de que a relação com a promotoria é estritamente formal, via ofícios. De acordo com Fernanda (Conselho Centro/Norte): “A nossa relação, basicamente, é: nós enviamos o pedido de providência e a representação. Acabou! A justiça envia um ofício solicitando qualquer coisa. Acabou! A nossa relação com a justiça é de protocolo. Protocolo lá e protocolo aqui” (CT – Fernanda, 2014). Entrevistados do CT Centro/Norte destacaram apenas uma relação mais próxima com os comissários de justiça, que, normalmente, recolhem informações dos conselhos para as sindicâncias, nos casos de atos infracionais.

A falta de integração entre MP e Conselhos é algo que incomoda, pelo que foi observado. Há uma sensação de solidão e desamparo denunciada por parte dos entrevistados. Conselheiros do CT Sul/Oeste trouxeram como exemplo outros Conselhos Tutelares de municípios diversos que conseguem maior interação e resultados mais positivos em seus trabalhos. Para Delfina:

O sistema de garantia e de direitos está completamente ilhado, um aqui e outro ali. [...] Outros Conselhos Tutelares que têm uma atuação de parceria com esses órgãos com liberdade de ir ao Ministério Público, de ir ao gabinete da juíza, são recebidos enquanto autoridades constituídas que são e aí o trabalho deslancha, a coisa anda mais próxima. E isso a gente ainda não conseguiu aqui em Juiz de Fora (CT – Delfina, 2014).

Afonso Konzen (2000) afirma a importância de que diversos atores que estão aptos a garantirem o direito à educação se integrem para a efetividade das ações. Essa integração é importante, tendo em vista que, para que não houvesse nenhuma forma de frustração desse direito, o direito à educação foi cercado de um conjunto de atores e procedimentos. Em suas palavras

O sistema de garantia de Direito à Educação Escolar pressupõe a integração de diversos atores. Na falta ou falha de um, deve agir o outro. Em auxílio ao esforço de um, deve atuar o outro. Entretanto, não há como visualizar sucesso na atuação desses atores sem a atuação integrada e parceira, especialmente entre os dirigentes do sistema e da instituição escolar e os agentes tutelares (KONZEN, 2000, p. 28).

Acresce a essa integração a relação dos agentes tutelares com a promotoria da infância e juventude, que, podendo agir de maneira potencial na proteção dos direitos das crianças e adolescentes, não são reconhecidos enquanto instituição, nem se conhecem pessoalmente em Juiz de Fora.

Nas entrevistas, percebeu-se que eles não se sentem reconhecidos, nem pelo poder público, nem mesmo pela sociedade e, conseqüentemente, sentem dificuldades de representação, ainda que tenham o dever de: apresentar irregularidades em entidade governamental ou não-governamental; iniciar procedimentos para imposição de penalidade administrativa, em virtude de infração às normas de proteção à criança e o adolescente; atestar qualidade e eficiência de trabalho desenvolvido por entidades de atendimento; enfim, zelar pelo cumprimento dos direitos das crianças e dos adolescentes, definidos no ECA.

É importante destacar que os CTs não fazem meramente recomendações ao serviço público. Quando integrados por pessoas que conhecem de fato os problemas inerentes às crianças e aos adolescentes, eles se tornam capazes de garantir uma descentralização político-administrativa no município e, dessa forma, fazer com que os seus problemas sejam resolvidos pelos próprios munícipes (QUADROS, 2011). Em outras palavras, o sujeito de direito é colocado em contato com o poder público mais rapidamente, via Conselhos Tutelares, quando estes conhecem os problemas inerentes à infância e à adolescência, e, também, quando são reconhecidos como agentes capazes de realizar esse contato e a guarda de seus direitos.

A falta de reconhecimento da instituição é definida pelos conselheiros tutelares de Juiz de Fora de diferentes formas, como: falta de estrutura adequada ao trabalho, falta de comunicação entre eles e o reconhecimento das demais instituições do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente, falta de reconhecimento dos limites de atuação do conselho e desarticulação com a promotoria.

Ainda no que compete à falta de reconhecimento dos Conselhos Tutelares perante outras instituições, Kátia Regina Frizzo (2011, p. 72) pondera, contudo, que os CTs possuem um caráter político, haja vista serem uma autoridade política, formalizada em lei, dentro dos municípios. Logo, devem ser legitimados por isso e perante outras instituições, uma vez que é uma instituição inserida na esfera pública e que integra o Estado e a sociedade civil, mas sem pertencer a nenhum governo. Entende-se que essa legitimação requer, portanto, uma acomodação diante de uma situação paradoxal para os conselheiros, já que ser autoridade significa tanto ter poderes sobre algo ou sobre alguém. E poder fazer ou fazer com que outras pessoas façam pode ser conflituoso, a depender de “como as ‘outras autoridades’ aceitam a divisão de poder que se opera no campo político e social dentro dos municípios”, observa a autora (FRIZZO, 2011, p. 72).

De acordo com Frizzo, ainda que esta legitimidade seja legalmente estabelecida,

não é raro encontrar pessoas, como familiares, diretores de escola, dirigentes de entidades ou órgãos públicos que desconhecem o poder de convocação do conselho Tutelar, e que desvalorizam completamente a notificação. No âmbito das práticas e das relações sociais, o poder de autoridade de certas categorias profissionais é resultante de um processo social de hierarquização, característicos das sociedades marcadas pelos privilégios de alguns contra a exclusão de muitos, como a nossa. A notificação é um procedimento simples, mas que confere autoridade ao conselho, que muitos relutam em aceitar ou mesmo acreditar (FRIZZO, 2011, p.64-5).

Para Maria de Lourdes, do Conselho Leste, o impacto do não reconhecimento na representação do Conselho Tutelar em Juiz de Fora é muito forte quando se relaciona com os Centros de Referências de Assistência Social (CRAS). Segundo a conselheira:

Com a criação dos CRAS, há um movimento forte de desqualificar o Conselho Tutelar. Eles não resolvem e ainda induzem as pessoas assim: “O Conselho Tutelar não vai ajudar em nada, o Conselho Tutelar não tem poder, o Conselho

Tutelar não resolve nada” [dizem] que a gente não é juiz, que quem faz é o prefeito, que quem faz é o CRAS (CT – Maria de Lourdes, 2014).

A Conselheira afirma ainda que, além do não reconhecimento do CT, a atuação tem diminuído muito com a criação dos CRAS, e não porque a demanda diminuiu, mas porque há um desestímulo para procurá-los. Em suas palavras:

A nossa demanda com a criação dos CRAS diminuiu muito, mas não é porque os problemas diminuíram não, é porque o CRAS tem um trabalho forte de desestimular as pessoas a correrem atrás de seus direitos. Às vezes as pessoas vão lá: “Quero saber da creche para meu filho”. Eles falam assim: “Não adianta nada você ir no Conselho Tutelar, quem resolve o problema de creche é a gente” (CT – Maria de Lourdes, 2014).

Ao que tudo indica, em Juiz de Fora, a Rede de Proteção Social da Criança e do Adolescente não está integrada. Essa desarticulação entre os diferentes órgãos pode ser percebida tanto na entrevista com o promotor quanto nas entrevistas, em tom de desabafo, dos conselheiros. Além dos prejuízos que isso pode gerar, como a ineficiência na proteção integral da criança e do adolescente, é importante mencionar que manter uma Rede, ou “a aliança estratégica”, não é atividade trivial, mas requer vontade, pois envolve “muita participação, assunção de responsabilidades, divisão de tarefas e, especialmente, mudança de mentalidade” (MOTTI; SANTOS, 2009). Em Juiz de Fora, inclui-se, ainda, a necessidade de que os atores envolvidos se conheçam, o que gera a sensação de que os desafios e, também, os prejuízos, possam ser maiores.

Encerrada a apresentação dos atores pesquisados e a composição da Rede de Proteção Social à Criança e ao Adolescente, a próxima seção dedica-se a apresentar os resultados que foram obtidos na Vara da Infância e Juventude. Essa apresentação será feita em duas etapas, uma apresentando os dados de maneira mais quantitativa e a outra de modo a trazer para o trabalho os argumentos que foram utilizados nos processos, no momento de pedir, analisar e julgar uma ação que tinha como alvo o acesso de crianças à Educação Infantil.

#### 4.4 A EXIGIBILIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO NA VARA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE: análise dos Registros de Sentença

Analisar a atuação da promotoria da Vara da Infância e Juventude na garantia do acesso à Educação Infantil requereu uma coleta de dados, especificamente de ações que tramitaram na referida Vara, com fins a entender o seu protagonismo na judicialização da Educação Infantil no município de Juiz de Fora. Conforme já observado em outra pesquisa (OLIVEIRA, 2011), a Judicialização da Educação tem se realizado por diferentes atores, que não apenas a promotoria. Tem sido impulsionada, sobremaneira, pela Defensoria Pública, Conselhos Tutelares e, muito presente neste trabalho, por pais representados pelos seus advogados, ou, mais uma vez, pela defensoria pública. É pertinente dizer, tomando o estudo realizado no capítulo 01 deste trabalho, que o processo de Judicialização em Juiz de Fora, no campo educacional, tem ocorrido por caminhos diversos daquele predominante na literatura sobre a Judicialização, tratada de maneira mais ampla – o do Ministério Público -, e que motivou o estudo iniciado com a dissertação de mestrado.

Esta seção apresentará os dados coletados na Vara da Infância e Juventude, tratando-os de maneira separada: ora de maneira quantitativa, ora de maneira qualitativa. Essa divisão se justifica, pois há uma intenção, no segundo momento, de destacar o discurso, ou, melhor dizendo, os pronunciamentos dados pela promotoria nos processos que possuem como objetivo a garantia da Educação Infantil. Quando julgar-se necessário, os pronunciamentos do Juizado também serão trazidos.

Cumprir dizer, ainda, que algumas informações obtidas informalmente pela Oficial de justiça da Vara, a Escrivã judicial e o Promotor de Justiça também estarão presentes já nesta seção.

A Vara da Infância e Juventude em Juiz de Fora comporta o gabinete da Juíza de Direito da Vara, a Defensoria Pública, o Comissariado de Menores, Atendimento especializado em Psicologia e Serviço Social e, também, a 12ª Promotoria de Justiça, que atua na área de Defesa da Infância e da Juventude, sendo responsável o Dr. Alex Fernandes Santiago. Ele atua desde junho de 2013, em substituição ao promotor Dr. Antônio Aurélio dos Santos, que participou de pesquisa anterior. Observa-se, contudo, que na Comarca de Juiz de Fora, a 9ª Promotoria de

Justiça, além de atuar no Juizado Especial Criminal, no Tribunal do Juri, na Turma Recursal, também tem atuado na defesa da Infância e Juventude, sendo responsável por ela o Dr. Juvenal Martins Folly.

Conforme informação obtida com a Oficial de Justiça, em conversa informal, em julho de 2013 a Procuradoria Geral da Justiça publicou uma resolução (nº 59 de 8 de julho) que modificou as atribuições das Promotorias de Justiça da Comarca de Juiz de Fora. Desta maneira, o trabalho em defesa da Infância e Juventude ficou dividido entre ações cíveis e criminais. Na 12ª promotoria, que é de juizado especial, ficou a atuação cível e criminal, no que competem os atos infracionais; já na 09ª promotoria, que está entre as promotorias de justiça criminais, ficou responsável pela área cível da Infância e Juventude. Ou seja, responsável pela

manifestação em processo de guarda, tutela, adoção e destituição de poder familiar: pedidos de providência (inclusive ajuizamento e acompanhamento das ações necessárias), salvo participação em audiências que ficarão à cargo da 12ª P.J.: manifestação em mandados de segurança da área da Infância e Juventude (PGJ, 2013).

Em outras palavras, na Vara da Infância e Juventude ficou a promotoria responsável por analisar os atos infracionais de crianças e adolescentes, que segundo relato do promotor Alex Santiago (PJ - Alex, 2014) , tem sido responsável pela maior atuação da promotoria na área. Já com o promotor Juvenal Folly, da 9ª Promotoria de Justiça, as manifestações, dentre outros casos, daqueles de demanda por vagas em creches e pré-escolas.

Cumprido dizer que mediante a informação de divisão de atribuições, recorreu-se à 9ª Promotoria de Justiça para solicitar uma entrevista com o promotor. Porém, durante a conversa inicial<sup>44</sup>, foi compreendido que ele atua apenas na manifestação dos mandados de seguranças que chegam da defensoria pública, mas como *custos legis*, ou seja, fiscal da lei. Não atua como autor de ações, nem participa ou propõe audiências públicas relativas ao tema da garantia do direito à Educação Infantil. Segundo informações do promotor (PJ – Juvenal, conversa realizada no dia 08/10/14), o aspecto mais forte de seu trabalho no compete à educação é em relação à evasão

---

<sup>44</sup> Está sendo chamado de uma conversa o resultado do encontro com o promotor Juvenal Folly considerando que não foi possível realizar a entrevista com ele, conforme o roteiro apresentado em anexo. Assim que a tentativa da entrevista foi iniciada, o promotor afirmou que não poderia contribuir com a pesquisa, pois além de desconhecer os Conselheiros Tutelares e se é realizado pelo promotor Alex algum trabalho específico para atendimento da educação infantil no município, afirmou que desconhece, também, os dados oficiais de atendimento desta etapa da rede. Deste modo, a conversa não durou muito mais que cinco minutos, entre a apresentação da pesquisa e a informação mencionada acima.

escolar enfatizando que ele apenas manifesta em cima dos mandados de segurança e que não possui condições de contribuir na pesquisa, pois não reconhece nem mesmo as políticas da área e as estatísticas de atendimento no município. Ainda assim, quando questionado sobre o trabalho em parceria com os Conselhos Tutelares, foi dito que não há nenhum trabalho realizado e que nem mesmo conhece quem são os conselheiros. E do mesmo modo, no que compete ao trabalho realizado na 12ª PJ, desconhece se é tomada alguma providência frente aos problemas pesquisados.

#### **4.4.1 Registros de Sentenças: o que foi encontrado**

Os dados coletados na Vara da Infância e Juventude de Juiz de Fora foram obtidos através dos Livros de Registro de Sentença, que são arquivados na Secretaria da Vara. Foram analisados 37 livros, que percorreram o período do dia 01 de janeiro de 2012 a 31 de agosto de 2014, ou seja, 32 meses. No ano de 2012 foram identificadas 57 ações, no ano 2013, 20, e 11 ações no ano de 2014, todas relacionadas ao tema.

Dentre os tipos de ação, encontramos, em sua maioria, os mandados de segurança; mas foram encontradas, também, ações ordinárias com pedido de tutela antecipada, ação de obrigação de fazer com pedido de tutela antecipada e Ação Civil Pública.

Interessante destacar que o Mandado de Segurança é um “remédio jurídico” que se coloca à disposição do indivíduo, para casos em que haja abuso de poder, ilegalidade de um ato (conforme foram consideradas as ações de impedimento de matrícula), constituindo-se, deste modo, como um instrumento de liberdade civil e política (MORAES, 2003, p. 163). Embora possa ser utilizado para a proteção de direito coletivo, ele é comumente utilizado em casos individuais. Neste ponto, destaca-se, então, o alcance que uma Ação Civil Pública, que se coloca na defesa de interesses essencialmente coletivos. No cenário brasileiro, tem significado uma arena dos processos de Judicialização, uma vez que tem viabilizado a concretização de direitos dos cidadãos, exigindo do Estado o cumprimento de seus deveres (CASAGRANDE, 2008).

Cumprido, porém dizer, que apesar do alcance coletivo, as ACP têm sido bastante questionadas no que compete à morosidade de seu julgamento. Denise Damasco (2008) atenta para o fato de que apesar de ser, num curto prazo, um problema grave, em longo prazo, a Ação poderá ser bastante significativa. Para a autora, quando uma Ação Civil Pública caminha para o

Judiciário, coloca-se em evidência uma política pública, que poderá, a partir disso, ser avaliada quanto ao alcance de seus objetivos.

A grande parte das ações encontradas nos livros de sentença na pesquisa teve como agentes representantes das crianças os advogados particulares de seus pais, sendo um total de 73; mas também se observou a representação da defensoria pública (15) e uma ação no qual a procuradoria representava a criança e sua família. Essa quantidade superior de crianças representadas por advogados particulares se relaciona diretamente ao maior número de pedidos que motivaram as ações encontradas – antecipação de matrícula em determinada etapa de escolaridade em função do corte etário definido em resolução municipal. Das ações encontradas, foi um total de 63 que reivindicavam a matrícula de criança seja na etapa de Educação Infantil ou no primeiro ano do ensino fundamental. Pesquisa realizada por Cláudia Amaral e Jamil Cury (2014) nos julgamentos do Tribunal de Justiça de Minas Gerais também identificou que, dos 26 temas relacionados ao direito à educação que foram objeto de pleito no TJMG, mais de 70% dos pedidos estavam relacionados à esta demanda em especial.

Cumprir dizer que, durante a participação em encontro do Fórum Mineiro de Educação Infantil<sup>45</sup> em Belo Horizonte, no ano de 2013, identificou-se nas falas dos participantes uma crescente Judicialização em função desta demanda. O Promotor da Infância e Juventude de Belo Horizonte que participava do debate esclareceu que vinha recebendo em seu gabinete inúmeros pedidos de pais, que desejavam matricular seus filhos com idade incompleta ao determinado pela Lei, em série/ano posterior. E que ele já identificava esta crescente demanda, como uma demanda de classe. Esse aspecto também foi mencionado em entrevista com ex-secretária de educação de Juiz de Fora. De acordo Eleuza Barboza (SE – Eleuza, 2014), a demanda vinha apenas de pais de instituições particulares de ensino, pois durante todo o período que esteve frente à Secretaria não recebeu nenhum pedido de pai da rede pública.

Este fato se confirma, quando se olha para as instituições que foram citadas nas ações encontradas na pesquisa. Ao todo foram 18 instituições privadas. As mais acionadas são aquelas que estão localizadas em bairros tradicionais e/ ou centrais e que recebem um público de classe média da cidade, tal como Instituto Metodista Grambery, Escola Saci, Escola Balão Vermelho e Instituição de Ensino Vianna Júnior.

---

<sup>45</sup> Fórum Mineiro de Educação Infantil – IV Encontro Ampliado. Tema: Obrigatoriedade, Judicialização e articulação dos movimentos sociais: desafios e perspectivas na Educação Infantil. Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), dia 04 de julho de 2013.

Diferentes foram os réus das ações. Por vezes eram incitados sozinhos, ora em conjunto com outra instituição. Dentre eles estavam a Secretaria de Educação, com a maioria absoluta das ações, instituições particulares de ensino, secretaria de Estado de Educação, Conselho Municipal de Educação, a prefeitura, e até mesmo as Secretarias<sup>46</sup> de Transporte e de Saúde do município.

Além dos pedidos de antecipação de matrícula, também foram encontrados os pedidos por transporte especializado e vagas em creches. Ao todo foram 16 pedidos de vagas em creches públicas, sendo 15 mandados de segurança e 01(uma) Ação Civil Pública. A análise destas ações em especial é que será objeto do próximo tópico.

#### **4.4.2. E a vaga na creche? Judicializei!**

As ações encontradas para garantia do direito à Educação Infantil na Vara da Infância e Juventude são relativas apenas às vagas em creche. Não foi encontrada nenhuma ação que reivindicasse o acesso à pré-escola – 4 e 5 anos. Há uma percepção clara de todos os técnicos da Secretaria de Educação e dos Secretários que há algum tempo a etapa pré-escolar está universalizada no município. Isso se confirma quando se olha para as metas de atendimento presentes no Plano Plurianual do Município, no qual se estabelecem metas de ampliação do número de vagas para a etapa.

Das ações encontradas nos livros de sentenças, haviam os mandados de segurança e a Ação Civil Pública, conforme já mencionado. Contudo, nesta seção, busca-se trazer os argumentos comuns nestas ações, seja por parte do impetrante (advogados/ pais ou defensoria pública), seja da parte do impetrado (secretário ou prefeitura representados pela procuradoria do município) e, também, por parte da promotoria, que se manifesta nos casos, e pela Juíza da Infância e Juventude, que dá o veredito nos processos. Apresentar estes argumentos ajuda a entender os caminhos da Judicialização da Educação Infantil no município, bem como a percepção dos atores envolvidos sobre o assunto.

---

<sup>46</sup> As Secretarias de Transporte e de Saúde do município foram recorrentemente citadas nos processos encontrados na Vara da Infância e juventude. Embora não seja o foco do trabalho, é importante dizer que há uma Judicialização muito forte em torno destes dois temas no que compete a defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes. De acordo com a Escrivã Judicial, em conversa informal, ela destaca que excetuando os casos de atos infracionais, o segundo assunto mais presente na Vara da Infância e Juventude, é a Judicialização da saúde. De fato, inúmeros foram os pedidos por tratamento médico e medicação para crianças. Do mesmo modo, observou-se um grande número de casos em que era solicitado transporte especializado para criança com necessidades especiais frequentar não apenas o tratamento médico, mas também a escola.

Os pedidos eram sempre por vagas em creche, preferencialmente, de tempo integral. A motivação era a própria inexistência de vagas, mas também estavam incluídas nas motivações a necessidade da mãe trabalhar e não ter com quem deixar os filhos, a não resolução do problema por meio dos CT ou da SE/JF e, no caso da Ação Civil Pública, o grande número de pedidos de vagas que a Defensoria Pública já havia encaminhado à Secretaria de Educação desde 2007. As razões elencadas pelo Defensor que entrou com a Ação é que:

à medida que os pais tomavam conhecimento das ações ajuizadas, despertou o interesse ‘nas famílias baixa renda’, o que culminou com a presente ação com a finalidade de buscar alcançar a medida de forma difusa, ‘como instrumento de tutela jurisdicional uniforme de todas as crianças residentes no município de Juiz de Fora, que necessitam do serviço público de creches e pré-escolas’ (ACP 145.12.003891-7, 24/04/13).

No que competem às motivações, a necessidade de que a mãe tem que trabalhar e não há com quem deixar os seus filhos é um dos pontos impulsionadores da evolução das políticas na área. Com a entrada da mulher no mercado de trabalho, como já visto no capítulo 3, houve um grande movimento de reivindicação de creches para a guarda de seus filhos. Porém, não bastava a estes espaços serem apenas um lugar de “depósito” de crianças, mas, também, um espaço de aprendizagem (ROSEMBERG, 1999; VIEIRA, 2007; PEREIRA, 2008).

Já a opção da Defensoria Pública em entrar com uma Ação Civil Pública, é interessante, na medida em que potencializa a possibilidade de resolver o problema da inexistência de vagas de modo mais amplo e não apenas resolvendo de maneira pontual, como os mandados de segurança vinham fazendo. Soma-se a isso o fato de que uma Ação pelo mesmo fim já havia sido aberta no município, mas sem resolução. Conforme apresentado no primeiro capítulo deste trabalho, em 1999 uma ACP foi impetrada pela Promotoria da Infância e Juventude requisitando a ampliação do número de vagas em creches e o fim das férias coletivas nestas instituições. Porém, esta Ação foi arquivada depois de inúmeros recursos por parte da Procuradoria do município. Foi nesse ínterim que a Defensoria entrou com a Ação<sup>47</sup>.

Os pronunciamentos dos impetrados (Prefeitura e Secretaria de Educação/ Procuradoria) se destacam, pois ressaltam as ações realizadas pela Prefeitura em atender a demanda reprimida e a política municipal para classificação da criança que tem prioridade no

---

<sup>47</sup> Outra Ação Civil Pública foi aberta neste período de pesquisa, mas de autoria da Promotoria. Porém, ela foi rejeitada pela Juíza de Direito da Vara da Infância e Juventude, em virtude desta já aberta pela Defensoria.

atendimento<sup>48</sup>. Além disso, alega-se que, caso haja deferimento dos pedidos para matricular crianças que não são as próximas da fila de espera, o Juizado estaria, desta maneira, violando o Princípio da Separação de Poderes, interferindo em esfera de conveniência e oportunidade, já que se trata de matéria de competência interna e exclusiva do Poder Executivo. Foi alegado, também, que o município já havia assegurado orçamento para resolver o problema, não sendo lícito ao judiciário adentrar na esfera da discricionariedade da Administração Pública. Há ainda o argumento da Reserva do Possível e, por fim, o argumento fundado na LDB que estabelece, de acordo com o texto do processo, que o atendimento em creches e pré-escolas é definido apenas como gratuito e não como imperativo.

Cabem algumas ponderações sobre estes pronunciamentos, tendo em vista o próprio processo que se coloca em análise neste trabalho – a Judicialização. O questionamento em cima do ativismo judicial – ou de órgãos de garantia de direitos, como é o caso do Ministério Público e da própria Defensoria Pública, é um dos principais aspectos quando se pensa nos efeitos da Judicialização. Inicialmente, é importante observar que não é possível falar em discricionariedade da administração pública, quando se tem em pauta o direito à educação, tendo em vista que a CF/88 e a legislação educacional já determinou o valor mínimo a ser aplicado na área, bem como as prioridades de atendimento. Deste modo, não poderia o município alegar a insuficiência de recursos para desobrigar-se a atender a demanda de Educação Infantil (POMPEU, 2005). Além disso, estudando a efetivação do direito à creche, Patrícia Corrêa (2010, p.7) destaca que os municípios por vezes tratam a Educação Infantil como uma política discricionária, não porque desconhecem a legislação em vigor, mas como “uma tentativa de barganhar perante o Judiciário uma interpretação restrita da norma. É uma tentativa de se estabelecer um Estado Democrático meramente formal, sem que os direitos constitucionalmente previstos sejam materializados”.

No que compete o ativismo judicial argumentado, entende-se que não há nestes casos observados em Juiz de Fora a imposição do Judiciário para que o Poder Executivo preste um serviço não previsto na legislação; ao contrário, ele atua face à negligência do próprio poder público em cumprir uma obrigação decorrente da Lei. Em outras palavras, exigir a garantia do direito à educação não implica o desequilíbrio na separação dos poderes, já que o Judiciário não

---

<sup>48</sup> O município adota como critério de classificação das crianças os critérios de vulnerabilidade social da Lei Orgânica de Assistência Social.

está decidindo pelo administrador onde, como e quanto investir; estaria examinando, em última instância, a competência e a legalidade do ato administrativo (POMPEU, 2005).

Contudo, é importante frisar, que se afirma pelo não desequilíbrio entre os poderes, considerando o ordenamento jurídico estabelecido entre nós na década de 1980. Como já visto no capítulo I deste trabalho, o próprio legislador criou os remédios jurídicos (DUARTE, 2007), de modo que os direitos sociais definidos na Carta tivessem a garantia de sua exigibilidade. Portanto, conforme destaca Adriana Carvalho,

o constitucionalismo democrático que dependia da independência e autonomia dos poderes só se fazia exequível exclusivamente no modelo liberal. O constitucionalismo que se quer social, como o brasileiro, demanda uma resignificação das relações entre os três poderes (CARVALHO, 2014, p.440).

É nesse sentido que a autora afirma, porém, que há sim, por parte do Judiciário uma intervenção no que era, originalmente, atribuições apenas do executivo e legislativo. O poder de veto que o Judiciário se investiu deste a Carta de 1988 tem contribuído para o ativismo judicial face à realização de políticas públicas, considerando que os demais poderes não têm conseguido realizá-las a contento. Contudo, é imperativo afirmar, que ainda ocorra este “desvio” no modelo clássico de separação de poderes, o Judiciário tem, no contexto brasileiro, total legitimidade para agir assim.

Por fim, no que compete a não imperatividade do acesso às creches e pré-escolas, é possível dizer que, embora o direito educacional à creche não seja obrigatória, a pré-escola tornou-se etapa obrigatória desde 2009, tendo os pais, inclusive, a obrigação de matriculá-los (BRASIL, 2013).

A promotoria, na manifestação dos casos analisados, menciona a obrigação do Poder Público em garantir o direito constitucional, devendo ser garantido ainda a isonomia e a igualdade de condições de acesso e permanência nas creches, tendo em vista os critérios socioeconômicos e de vulnerabilidade social adotados pelo município. Afirma ainda que a alegação da falta de vaga não justifica a não obrigação do município de garanti-la à criança e a sua família. Ressalta a urgência de que o município cumpra com ordenamento jurídico para que a criança não fique desamparada enquanto a genitora trabalha e para que ela “não veja o seu direito à educação plena e de qualidade, assegurado pela CF, ferido de morte” (ACP 145.12.003891-7, 24/04/13).

No que compete os vereditos da Juíza de Direito, em todos os casos ela julgou procedente a ação e determinou que o município realizasse a matrícula das crianças que pleiteavam uma vaga. Em especial, na ACP, ficou definida, ainda, a obrigação de fornecer vagas para todas as crianças elencadas na ação; oferecer vagas para as que estavam no cadastro de reserva e as que venham ser cadastradas pró-futuro; realizar convênios com outras escolas para atender a demanda até que as obras da prefeitura sejam concluídas; incluir proposta de Lei Orçamentária Municipal com a previsão do número de aumento de vagas em creches e pré-escolas; e, por fim, a condenação de pagamento de honorários advocatícios de R\$750,00.

O veredito da Juíza questionou, ainda, os critérios administrativos adotados pelo município para a distribuição das vagas existentes nas creches. Em sua perspectiva, os critérios adotados concedem um tratamento desigual, quando privilegia o acesso e a permanência de alguns na escola, em detrimento de outros. Desta maneira, estes critérios não atendem o ordenamento jurídico e violam o princípio da dignidade humana (ACP 145.12.003891-7, 24/04/13).

Ainda que pese a definição da educação como um direito de todos (CF/88; art. 205), logo, universal; e ainda que pese a importância de que todas as crianças tenham acesso à Educação Infantil, em função dos benefícios já elencados neste trabalho, não é possível deixar de destacar a ressalva de Clarice Duarte (2007) no que compete à universalidade de um direito. Segundo a autora, apesar do entendimento universal, deve-se compreender a universalidade de seu atendimento sem que haja restrições por critérios de cor, raça, idade ou gênero. Desta maneira, apesar da universalidade do direito à educação, ele terá sempre alvos prioritários, como são as pessoas com escassos recursos econômicos e que se encontram em situação de vulnerabilidade social. Duarte explica que o estabelecimento destes alvos prioritários se justifica em função dos próprios objetivos inerentes aos direitos sociais, que é corrigir as desigualdades próprias às sociedades de classe.

Ainda no que compete o decreto da Juíza, questionou-se a alegação do réu para a falta de vagas na rede configurar empecilho para a matrícula escolar, entendendo que é dever do Poder Público adotar estratégias orçamentárias para atender a demanda da sociedade. Atribuindo elevada importância à primeira etapa da Educação Infantil, a Juíza falou, finalmente, que é inadmissível que alguma criança tenha seu direito negado. No que concerne à adoção de estratégias orçamentárias, Corrêa diz que:

O planejamento das despesas e receitas públicas deve considerar os anseios populares. O orçamento é o instrumento que vai proporcionar a efetivação da democracia participativa. É uma peça da cidadania. Sabe-se que a inserção dos direitos no orçamento tem seu custo. Mas a não previsão de um direito também tem seu preço. Como contabilizar o custo gerado para o Estado referente a movimentação da máquina do judiciário na proposição dessas diversas ações? Qual o preço a ser pago pelas futuras gerações por conta da não priorização da Educação Infantil? (CORRÊA, 2010, p. 7-8).

Ao que tudo indica, conforme os relatos dos técnicos e secretários de educação entrevistados, há por parte do Juizado e Promotoria da Vara da Infância e Juventude uma compreensão de que os esforços necessários para ampliar as vagas em creches têm sido realizados pelo Poder Público. Porém, isso não isentou de que os pronunciamentos do promotor e da juíza sejam de questionar os argumentos do município para a falta de vagas e chamar para a responsabilidade o cumprimento do direito à creche de maneira isonômica.

Em entrevista, a ex-secretária de Educação, Eleuza Barboza (SE – Eleuza, 2014) concorda que o Poder Público precisa garantir o atendimento na rede, mas ressalta que era impossível ampliá-lo imediatamente, conforme era a determinação da justiça. Segunda ela, para atender alguma criança que apresentava muita necessidade de atendimento, chegava, por vezes, a ultrapassar os números ideais de vagas por turma, mas que não era possível fazer isso com todas que solicitavam, por isso era importante adotar critérios para o atendimento. A ex-secretária ressaltou que isso foi algumas vezes explicado para a Juíza, que compreendia os esforços do município, garantindo uma situação mais confortável frente aos processos de Judicialização.

Já o atual secretário de educação, Weverton Vila Boas (SE – Weverton, 2014) destacou a sensibilidade da juíza para tratar a situação da demanda de vagas em creches no município, mas, apesar disso, menciona que a Secretaria tem recebido uma média de três notificações semanais de pedidos de vagas em creches. Ressaltou, deste modo, a necessidade de alertar o judiciário sobre as implicações que os mandados judiciais têm causado, vez que, ao atender ao pedido, coloca-se em risco a qualidade e a segurança do atendimento às crianças nas creches.

Cumprir destacar, também, a perspectiva da ex-chefe de departamento de Educação Infantil da Secretaria de Educação, Renata Rainho (DEI – Renata, entrevista cedida no dia 29/08/14). Sua preocupação, ao atender estes pedidos judicializados, é que a creche se tornasse novamente um depósito de crianças, já que não é retirada uma para atender a outra encaminhada pela justiça, mas esta fica numa condição de excedência. Para ela, a excedência pode ser perigosa

por diferentes razões: pela quebra pedagógica, pelo direito do profissional em atuar com “x” número de crianças, pelo desrespeito à metragem, colocando em risco a segurança das crianças e qualidade do ensino que é oferecido. Em suas palavras:

[...] para obedecer ao Ministério Público, a gente desobedece uma resolução municipal que determina isso [regras de metragem, quantidade de professores por turma, etc]. Mas no geral, o mandado acaba valendo mesmo, porque o juiz fez uma outra análise da família e que aquela é prioridade e como uma forma de pressionar que as políticas públicas funcionem mais rápido (DEI – Renata, 2014).

Ela ressaltou ainda que do mesmo juiz houve pareceres diferentes em relação aos mesmos pedidos de vagas em creches, questionando se era alguma peculiaridade dos casos ou incoerência de quem julgou. E finaliza sua percepção sobre a judicialização da Educação Infantil trazendo à tona a discussão sobre os efeitos do processo, se positivos ou negativos. Renata Rainho questiona “por que se em um momento cabe acelerar a política pública para atender a criança, em outros casos não cabe interferir na gestão e administração do papel do município”?

Compete trazer aqui para esta seção, que os processos encontrados na Vara da Infância e Juventude, quando mencionavam os Conselhos Tutelares, era na motivação do pedido em tela, justificando que a família estava recorrendo ao sistema de justiça, pois não havia conseguido avançar por meio dos Conselhos. Este dado merece ser considerado, pois, normalmente, os pais que chegam aos Conselhos reivindicando vagas são encaminhados aos CRAS do município, ou, em situações mais extremas encaminham diretamente para a Justiça. Em outras palavras, a opção por judicializar, o pedido acontece apenas quando já foram feitos todos os esforços possíveis ao conselho. A conselheira Maria de Lourdes destacou que tem evitado o encaminhamento de pais para a justiça, pois nunca obtém o retorno e atribui isso ao que ouviu do ex-promotor da Infância e Juventude – “se você judicializar eu vou engavetar”. [...] Eu ouvi promotor falar na minha cara, ‘o que a senhora judicializar eu engaveto’. Eu cobrei da juíza!” (CT – Maria de Lourdes, 2014).

Dois outros momentos ilustram a situação que envolve Conselhos Tutelares e a demanda de vagas em creches e pré-escolas na promotoria da Infância e Juventude. Um deles foi um pedido de providências encaminhado pelo Conselho Leste a respeito do grande número de demanda de vagas na Educação Infantil, que segundo a Conselheira Alessandra, a resposta foi de que havia uma Ação Civil Pública em trâmite. Embora não tenham ciência de qual ACP,

provavelmente, pelo período indicado, trata-se da que foi aberta pela Defensoria Pública. A segunda situação, finalmente, foi a relatada pela Conselheira Fernanda, do CT Centro/Norte. Ela fez uma representação coletiva para o pedido de vagas em creches para dez crianças e encaminhou para a promotoria, que a rejeitou. De acordo com a conselheira, o promotor alegou que não havia legitimidade aquela representação, porém, conta que ficou sabendo desta negativa apenas porque uma mãe retornou ao conselho e a contou, pois não houve nenhuma comunicação por parte da promotoria.

Peguei todas as famílias, todos os dados, fiz uma representação coletiva, que é facultado também, a partir do momento que tem o aval das pessoas, dos responsáveis [...]. O promotor simplesmente pegou a representação, porque ele não podia não protocolar. [...] Chamou todas as pessoas citadas na representação e falou que eu ‘tava’ doida. [...] Teve uma mãe que voltou aqui e falou ‘Não conselheira, você me atendeu muito bem [...] ele falou para todo mundo que foi lá que você é doida, que você não poderia fazer isso e que não tinha nada o que fazer contra o município, que ele estava correto’. Só que ele falou isso com as famílias e não mandou de volta para os conselhos. Solicitei resposta e a solicitação nunca mais veio (CT – Fernanda, 2014).

Encerrando o caso, o conselheiro Márcio ainda afirmou que desde então não tem mais judicializado e que explica a situação para família, pois não admite fazer com que ela gaste dez passagens de ônibus, passe por diferentes órgãos, se a “juíza já falou que não vai deferir nenhum mandado” (CT – Márcio, 2014).

Essas situações descritas nesta seção tornam-se relevantes para a reflexão sobre os caminhos que a oferta da Educação Infantil tem sido viabilizada no município de Juiz de Fora. Em que pese uma atuação ativa dos Conselhos Tutelares em passado recente, identificado em pesquisa de mestrado (OLIVEIRA, 2011), atualmente, ao que tudo indica, parece haver um limite para a judicialização da educação. Alegada a incapacidade material do município em ampliar a rede física, e a compreensão do poder judiciário frente aos esforços realizados pelo poder executivo para o atendimento da demanda, depara-se, ainda, com um judiciário que tem se blindado contra a atuação dos Conselhos Tutelares. Apesar de constituir-se um órgão de luta pelos interesses das crianças e adolescentes, compondo junto com o próprio judiciário a Rede de Proteção Social da infância e juventude, os CT têm se deparado com o “engavetamento” de seus encaminhamentos. Estaria o poder judiciário, neste momento, “desjudicializando”?

Além disso, coloca-se em questão a qualidade do atendimento que é prestado, sobretudo quando há uma infração à lei, que estabelece critérios de espaço físico e quantitativo de alunos e professores por unidade de ensino, para a inclusão de uma criança que ganha o direito judicialmente de ser matriculada. Deste modo, a judicialização das vagas nas creches estaria concorrendo para mobilização do poder público para garantia do direito, ou, no sentido oposto, para precarização do atendimento? Cumpre lembrar, ainda, que a tentativa de atender a demanda reprimida, tem feito com que o município autorize o funcionamento de turmas de três anos em pré-escolas, sem que haja, necessariamente, uma adequação da proposta pedagógica desenvolvida, bem como dos espaços e equipamentos adequados ao atendimento de crianças na faixa etária de creches, colocando em xeque a qualidade do serviço que está sendo prestado.

Finda a apresentação da pesquisa realizada na Promotoria da Vara da Infância e Juventude e que dialogou com os demais atores aqui pesquisados – Conselhos Tutelares e Secretaria de Educação, na próxima seção, far-se-á uma apresentação da demanda identificada por acesso à Educação Infantil no município. Conforme anunciado na introdução deste capítulo, esta seção se faz relevante, considerando que a demanda por Educação Infantil foi identificada na pesquisa de mestrado (OLIVEIRA, 2011), em função das reportagens coletadas na imprensa escrita local, e ratificada nas entrevistas realizadas para aquele trabalho. Contudo, buscando aprofundamento do tema neste trabalho, julgou-se relevante fazer o levantamento específico sobre a demanda de vagas na Educação Infantil. Como será observado, além de ser um demanda bastante específica – quase inteiramente em torno das vagas em creches, ela também traz um elemento novo não identificado na pesquisa anterior: o local da demanda muda em função da política habitacional.

#### 4.5 A DEMANDA POR ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL EM JUIZ DE FORA

Esta seção se dedicará a apresentar a demanda por acesso à Educação Infantil em Juiz de Fora. Para tanto, serão trazidos dados da Secretaria de Educação, dos Conselhos Tutelares e ainda das entrevistas. Cumpre destacar aqui, também, os fatores que tem influenciado o aumento da demanda.

A alta demanda por acesso à Educação Infantil não é algo recente e nem exclusivo ao município de Juiz de Fora. Dados de pesquisa (CASAGRANDE, 2008; ZANETTI, 2009; SILVEIRA, 2010; OLIVEIRA, 2011; CORRÊA 2010), do MEC e até mesmo notícias de jornais têm constantemente apontado para este fato. Há um grande déficit nacional de vagas na Educação Infantil e as razões para esta alta demanda já foram elencadas algumas vezes neste trabalho, como: a entrada da mulher no mercado de trabalho, a instituição do Fundef, que vinculou recursos apenas ao Ensino Fundamental, a pré-escola ter se tornada obrigatória em 2009 e a partir de 2013 com matrícula obrigatória pelos pais e, ainda, os altos custos de criar e manter uma escola de Educação Infantil, conforme os padrões de qualidade estabelecidos pelo Ministério da Educação.

Daniel Cara (2009) já dizia que a etapa de Educação Infantil é a mais dispendiosa de todas elas. Além de uma infraestrutura adequada para atender crianças desde o zero(0) ano de idade, é preciso um investimento maior em número de profissionais e de vagas, já que a preferência é pelo atendimento em tempo integral. Além disso, não é possível admitir um alto número de crianças por professor, tal como ocorre nas demais etapas da Educação Básica. Considera-se, ainda, a distribuição de competências entre os entes federados, que, conforme já apontado aqui, faz do município o ente com maior responsabilidade de atendimento – 11 dos 14 anos de escolaridade obrigatória.

#### **4.5.1 A demanda por acesso à Educação Infantil**

Em Juiz de Fora, a demanda por acesso à Educação Infantil é bastante definida – está centrada na etapa de creches. Todos os entrevistados e dados de pesquisa retratam um atendimento praticamente universalizado na etapa pré-escolar, de 4 e 5 anos e um grande déficit de vagas para as crianças de 0 a 3 anos de idade, situação semelhante em diferentes municípios brasileiros (CORRÊA, 2010).

Mas antes que os dados da demanda desta etapa de escolarização sejam apresentados, é importante esclarecer do que está sendo chamado de demanda. O significado da palavra, de acordo com o dicionário Michaelis<sup>49</sup>, é: “um quantum de determinado produto ou serviço que uma coletividade está necessitando e procurando, ou que, por previsões, se avalia que ela

---

<sup>49</sup> Dicionário online. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=demanda>. Acesso em: 24 de janeiro de 2015.

necessitará e procurará em certa data”. Esta definição se enquadra nos dados que está sendo trazido para o trabalho: a demanda por acesso à Educação Infantil é definida pela procura de vagas nos Centros Regionais de Assistência Social – CRAS, na Secretaria de Educação de Juiz de Fora ou ainda na Vara da Infância e Juventude, ainda que tenham sido encaminhadas pelos Conselhos Tutelares. Ou seja, é a demanda reprimida, que não é considerada pelo quantitativo de crianças que estão na faixa etária de 0 a 5 anos de idade no município. Inclusive, muitas, ou estão na rede privada, ou, simplesmente, não procuram pela vaga.

Tomando o caminho mais provável da demanda, conforme observado em pesquisa, inicialmente serão apresentados neste tópico os dados obtidos nos Conselhos Tutelares. Ao que tudo indica, o Conselho é o primeiro lugar onde a família procura a garantia de seu direito e de lá são dados os encaminhamentos, seja para a Secretaria de Educação ou mesmo a orientação para os CRAS e/ou Promotoria.

Esse primeiro contato com os CT se justifica porque, segundo Kátia Frizzo (2011) é um órgão ou instituição essencialmente comunitário. Esse envolvimento, segundo a autora, se dá antes mesmo que o conselheiro atue no cargo, tendo em vista, que para o processo de eleição ele vai à comunidade para conquistar seus eleitores, que podem ser, ainda, instituições e órgãos públicos.

Dentre suas atribuições, os Conselhos Tutelares apresentam semestralmente um relatório estatístico dos atendimentos e procedimentos realizados para o CMDCA. Estes relatórios trazem informações de violações pelo agente violador, separados pelas seguintes categorias: família, criança e adolescente em razão de sua própria conduta, poder público/educação, poder público/saúde, poder público/ assistência social, poder público/ segurança pública e sociedade. Além disso, são contabilizados os encaminhamentos por instituição, os tipos de requisições de serviço público, os tipos de procedimentos, casos de aplicação de medida excepcional de acolhimento institucional, casos ocorridos pela primeira vez e ainda os bairros que foram atendidos. Pesquisando estes relatórios na sede dos três conselhos, identificaram-se os seguintes dados sobre a demanda por Educação Infantil no município, entre os anos de 2012 e 2014:

**Tabela 08: Número de atendimentos relacionado ao acesso a creches e pré-escolas**

Conselho	2012		2013		2014	
	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola
<b>Centro/ Norte</b>	45	03	32	02	x	X
<b>Sul/ Oeste</b>	115	01	103	0	40	02
<b>Leste</b>	140	22	248	03	x	x

Fonte: relatório de atendimentos dos Conselhos Tutelares – 2011 a 2014

Como é possível observar, os dados de demanda por acesso à creche são sempre superiores ao da demanda por vagas na etapa pré-escolar e, de acordo com os relatos dos conselheiros entrevistados, são sempre garantidas as vagas para 4 e 5 anos que chegam até eles. Diferentemente é o que acontece com a demanda por creche. Há, conforme já destacado, um desencorajamento por parte dos conselheiros de dar encaminhamento a demanda que chegam até eles, tendo em vista o que todos mencionaram – que não adiantaria judicializar, porque já foi deixado claro que não serão deferidos os pedidos.

De um modo geral, os conselheiros apresentam uma postura crítica frente a esta demanda reprimida de creches. A postura é crítica, sobretudo quanto aos critérios de atendimento que são adotados no município. Hoje, uma família que deseja matricular sua criança em creche, de acordo com a Resolução 001/13 do Conselho Municipal de Educação, passará pelas seguintes etapas: (i) fará o cadastro no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) nos CRAS, indicando que local gostaria de obter a vaga; (ii) a Secretaria de Desenvolvimento Social, via CRAS, fará uma lista de classificação dessas crianças, conforme os critérios de vulnerabilidade social estabelecidos pela Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) e encaminhará para o Departamento de Educação Infantil da SE/JF; (iii) o DEI organizará o atendimento, conforme esta lista e dará a autorização de matrícula para a família através de ofício, que contém os nomes das crianças que poderão ser matriculadas, transferidas ou desligadas. Cumpre dizer que, ainda conforme a Resolução, a partir de seu vigor, as escolas conveniadas também tiveram que obedecer a esta regulação para a realização da matrícula. Antes, cada instituição conveniada obtinha sua própria lista, abrindo espaço, inclusive, para favorecimentos via atores públicos que solicitavam a matrícula de alguma criança, desrespeitando a fila de espera.

De um modo geral, os conselheiros entrevistados relataram muitos casos de famílias que questionam estes critérios, sobretudo quando é um caso no qual a mãe precisa trabalhar e identifica uma criança, filha de uma mãe que não trabalha, tendo sua vaga garantida. Maria de Lourdes destaca que, como o município não consegue atender toda a demanda reprimida, a creche virou uma medida de proteção para a criança em extrema situação de vulnerabilidade. Em suas palavras,

creche pública ela não é mais um direito universal, ela já está priorizada como medida de proteção. É para crianças em situação de extrema vulnerabilidade, situação de risco [...] Mas a creche é para essa criança de mãe drogada. Não para resolver o problema da mãe, é para resolver o problema da criança (CT – Maria de Lourdes, 2014).

Ela ainda pondera de que a demanda que hoje se apresenta por meio dos relatórios ou mesmo apresentado pelo governo, pode não ser uma demanda real. Na entrevista ela menciona que muitas vezes o CRAS desencoraja a família a se cadastrar no pedido de creches, indicando outro programa para inscrição. “[...] eles desestimulam as pessoas oferecendo outro programa. ‘Você não vai conseguir a creche, mas a gente vai te encaixar no Vale Gás’. ‘Você não vai conseguir a creche, mas a gente vai te encaixar no Bolsa Família’ (CT – Maria de Lourdes, 2014).

No que toca a declaração da conselheira tutelar, vale uma reflexão sobre anos de lutas em torno da política de Educação Infantil, que tem buscado substituir uma concepção de espaço assistencialista, para tornar-se um espaço educativo, que seja capaz de desenvolver a criança em sua totalidade. Da maneira como foi posto, é possível afirmar que a Educação Infantil no município tem se prestado a combater a pobreza e proteger as crianças de situações de risco, enquanto o esperado é a garantia de um direito educacional estabelecido constitucionalmente (CAMPOS, 2008). Estaria Juiz de Fora, a partir dos critérios definidos de atendimento, colaborando para um retrocesso da Educação Infantil a um lugar de assistência?

Passando à Secretaria de Educação, todos os entrevistados confirmaram a creche como a etapa que possui a maior demanda. De acordo com a ex-chefe do DEI/SE, Renata Rainho, a grande demanda por creches se justificaria por alguns fatores, como: atendimento prioritário do Ensino Fundamental pelo município, o histórico assistencialista das creches, a transferência das creches para a Secretaria de Educação apenas em 2009, o município ter passado oito anos sem

investir em construção de creches, o aumento da natalidade e as mudanças de governo (DEI – Renata, 2014).

No que compete o atendimento prioritário ao Ensino Fundamental, tendo em vista a busca pela sua universalização e a vinculação orçamentária do Fundef, foi sem dúvida o argumento mais encontrado para justificar o pouco investimento na Educação Infantil. Juiz de Fora, por exemplo, utilizava – e continua utilizando -, todo o recurso do Fundef para a folha de pagamento de seus professores (OLIVEIRA, 2011). Deste modo, a Educação Infantil passou anos sem que houvesse investimentos de construção de novas unidades ou, mesmo de ampliação de recursos para a área.

Sobre a demanda específica para a pré-escola, tanto da SEPEI, quanto a ex-chefe de DEI não souberam precisar o quantitativo no momento da entrevista, pois segundo informaram, além de pequena, oscilava bastante, já que o município obtinha a vaga, era apenas questão de ajustar a escolha do pai à escola, em função de localidade. A informação de que a etapa está universalizada e que demanda apenas ajuste de localização de matrícula também foi confirmada pela ex e pelo atual Secretário de Educação.

No que compete, contudo, a demanda por vagas em creches, observa-se que a demanda ainda é bastante alta, em outubro de 2014 a rede apresentava o seguinte quadro de atendimento:

**Tabela 09 – Atendimento e demanda por creches no município em 2014**

<b>Nº de vagas em creches públicas</b>	<b>Nº de vagas em creches conveniadas</b>	<b>Nº total de vagas em creches</b>	<b>Nº da demanda reprimida</b>
2.558	1.251	3.809	1.335

Fonte: Supervisão de creches Públicas – SE/JF

Como se observa, a demanda reprimida em creches é um desafio grande ao município, sobretudo quando se tem em vista o alcance de metas de uma política nacional, como o Plano Nacional de Educação. A perspectiva frente a este desafio não é tão otimista quando se fala desta etapa da Educação Infantil. Enquanto todos afirmam, invariavelmente, que a pré-escola está universalizada, (podendo ocorrer algum problema apenas se as escolas da rede privada optarem por migrar para a pública), quanto ao alcance da meta para creches, que é alcançar 50% do

atendimento até 2020, as opiniões divergem um pouco, mas todas ressaltando o desafio que está posto.

Renata Rainho destaca que:

[...] só de ter planejamento, interesse público e financiamento federal, acho que Juiz de Fora vai alcançar antes de 2020 50% no atendimento [creche], porque a previsão do PNE é essa. Se nós estamos em 2014 com 1.300 crianças na fila de espera e deve ter 12(doze) Proinfâncias em Juiz de Fora até 2016, [...] se a natalidade não crescer demais, então estará tudo dentro do planejamento. É claro que a família não quer entender isso, a família quer a vaga imediata (DEI – Renata, 2014)

A demanda reprimida apresentada é antiga na rede. Desde a pesquisa de mestrado, quando foram analisadas notícias nos jornais desde o ano de 1996, já se encontravam menções a respeito do problema e, sobremaneira vinculado ao primeiro momento da Educação Infantil – as creches. Contudo, embora a demanda continue a existir, ela passou a se modificar, em princípio, pela localização da cidade. Conforme será observado no próximo tópico a seguir, o impacto do Programa Minha Casa, Minha Vida, traz novos contorno à demanda reprimida no município.

#### **4.5.2 O Impacto do Programa Minha Casa Minha Vida na demanda por acesso à Educação Infantil**

Além dos fatores apontados acima, é chegado um novo elemento que tem contribuído para o aumento da demanda por vagas na Educação Infantil, conforme identificado na pesquisa em Juiz de Fora: - a desarticulação de políticas públicas. Em outras palavras, foi identificado que no município, a política habitacional – Minha Casa, Minha Vida, contribuiu para o aumento da demanda por vagas nas regiões em que seus condomínios foram construídos.

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi implementado por Medida Provisória nº 459 em março de 2009 e sancionada como a Lei n.11.977 de 07 de julho de 2009. Conforme artigo primeiro, “[...] tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$4.650 (quatro mil e seiscentos e cinquenta reais[...])” (BRASIL, 2009b).

Visando diminuir os déficits habitacionais no país, se estruturou para atender famílias localizadas em três faixas econômicas: Faixa I (até 03 salários mínimos), que possuía maior

déficit habitacional no país, cerca de 90%; a Faixa II (de 03 a 06 salários mínimos), que possuía déficit habitacional de 6%; e a Faixa III (de 06 a 10 salários mínimos), que possuía déficit habitacional de 3%.

O folheto de divulgação do programa detalhou as metas que o Minha Casa Minha Vida visava atingir, conforme a tabela a seguir:

**Tabela 10 – Déficit acumulado por faixa de renda e as metas do Programa Minha Casa, Minha Vida**

<b>Faixa de renda (R\$)</b>	<b>Déficit acumulado (em %)</b>	<b>Metas do Minha Casa, Minha Vida (em %)</b>	<b>Déficit acumulado (valor absoluto em mil)</b>	<b>Metas do Minha Casa, Minha Vida (valor absoluto, em mil)</b>	<b>Déficit atendido (em %)</b>
<b>Até 03 salários mínimos</b>	91%	40%	6.550	400	6%
<b>De 3 a 6 salários mínimos</b>	6%	40%	430	400	93%
<b>De 6 a 10 salários mínimos</b>	3%	20%	210	200	95%
<b>Total</b>	100%	100%	7.200	1.000	14%

Fonte: RAMAGNOLI, J. A (2012)

Como é possível perceber na tabela, a faixa que possui maior déficit é a que apresenta menor percentual de demanda atendida; contrariamente a situação das Faixas II e III, que estão, praticamente, supridas as demandas. De acordo com Ramagnoli (ano), dificilmente as famílias que recebem um único salário conseguirão destinar os 10% de sua renda (conforme os critérios do PMCMV) para o pagamento da prestação habitacional, o que justifica, em parte, ainda o baixo número de famílias na Faixa I atendidas.

Adauto Cardoso (et al, 2010) destaca para a possibilidade de que o PMCMV traga mais problemas de habitação que realmente consiga solucioná-los. Isso, porque, o Programa não previu, inicialmente, recursos para a construção de equipamentos urbanos, como escolas, praças, hospitais, etc. Contudo ele ressalta que a legislação que regulamenta o Programa estabelece alguns parâmetros para a aprovação de projetos. Dentre os parâmetros, identifica-se a orientação

para que a Caixa Econômica Federal priorize a contratação de empreendimentos localizados em regiões que conste de infraestrutura básica. Porém, ele diz que esse parâmetro é utilizado apenas por comparação, pois o que se verifica na prática é outra realidade.

Na atuação cotidiana da CEF, os projetos são analisados caso a caso, e enquadrados dentro de normativas a partir de suas características próprias. Neste processo, a aprovação de projeto dependeria de uma análise de conjunto de todas as propostas existentes em um determinado momento. Ainda assim, mesmo considerando que a comparação fosse possível, para que houvesse a priorização seria necessário que houvessem empreendimentos bem localizados, para disputar com outros em pior situação. Não havendo oferta de projetos para áreas infraestruturadas, como realizar esta escolha”? (ADAUTO, et al, 2010, p.10-11).

Uma consequência dessa prática é a “segregação residencial”. De acordo com Marque e Rodrigues (2013, p. 171), os empreendimentos do PMCMV têm sido construídos longe dos espaços de elites e cada faixa estaria de acordo com a estrutura destes espaços: faixa I – predomínio de trabalho manual; faixa II – espaços médio-baixos misturados; e a faixa III – nos espaços médios misturados. É neste sentido que eles falam da “segregação residencial”, tendo em vista que os conteúdos sociais das áreas da cidade têm sido homogêneos e estando separados por distâncias de outros espaços também homogêneos.

A despeito das informações que foram trazidas sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, importa destacar os parâmetros pelos quais os empreendimentos precisam estar enquadrados e a prática real do que acontece. A não observação destes parâmetros contribui para a geração de outros problemas, como é o caso do déficit de vaga escolar.

Em Juiz de Fora, pelas informações que foram obtidas com as entrevistas, torna-se claro o impacto da política habitacional no município. Houve relato da SEPEI (SEPEI, entrevista cedida no dia 30 de outubro de 2014) que, em função da entrega dos condomínios Minha Casa, Minha Vida, a secretaria de educação precisou, rapidamente, se ajustar para atender todas as crianças, chegando a ter nas escolas turmas atendendo em tempos intermediários.

A ex-secretária de Educação, Eleuza Barboza (SE – Eleuza, 2014), destacou que durante a sua gestão foram iniciados estudos sobre as migrações habitacionais em função do PMCMV, tanto que dois projetos PROINFÂNCIA foram solicitados para áreas que passaram pelo fluxo migratório, como são as creches no Parque das Águas e no Dom Bosco. Já o atual secretário (SE – Weverton, 2014) destacou a despreocupação que a aprovação dos empreendimentos teve frente

à oferta de serviços como, educação, saúde e transporte. De acordo com ele, a região Norte da cidade, em função dos empreendimentos lá inaugurados, foi a região com maiores problemas para atendimento educacional e no qual foi preciso tomar atitudes mais emergenciais. Destacou, contudo, que está para ser aprovada medida do Governo Federal que destina 6% dos recursos do PMCMV para a construção de equipamentos públicos, e, também, que foi criado no município de Juiz de Fora um comitê intersetorial para a aprovação de novos empreendimentos. De acordo com o secretário, eles serão aprovados apenas se houver acordo entre secretarias de educação, saúde e de transporte.

A intersetorialidade tem sido uma prática bastante estimulada na administração pública, com a promessa de evitar problemas tal como mencionado em Juiz de Fora. De acordo com Luciano Junqueira (2004),

A ação intersetorial surge como uma nova possibilidade para resolver problemas que incidem sobre uma população que ocupa determinado território. Essa é uma perspectiva importante porque aponta para uma visão integrada dos problemas sociais e de suas soluções. Com isso, busca-se otimizar os recursos escassos procurando soluções integradas, pois a complexidade da realidade social exige um olhar que não se esgota no âmbito de uma única política social (JUNQUEIRA, 2004, p. 27).

A falta desta proposta intersetorial tem conseguido, de acordo com Junqueira, fazer com que o cidadão não seja considerado em sua totalidade. Deste modo, é possível entender que as famílias que se beneficiaram com o programa habitacional, não foram consideradas, em princípio, - e ainda que haja parâmetros para isso -, em sua totalidade; momento que aconteceu a migração habitacional, ficaram descobertos de outros direitos sociais, como foi o caso da educação.

Felizmente, parece que o município deu o primeiro passo. Mas, conforme destaca Comerlato (et al, 2007), a intersetorialidade não é um processo fácil, pois envolve mediação e negociação de interesses, de modo que consigam, diferentes instâncias públicas, realizar o enfrentamento do problema e oferecer uma ação em conjunto.

Apresentada a demanda reprimida do município, que se encontra potencializada nas vagas de creches, e o impacto que a política habitacional tem causado à demanda, a próxima seção traz, finalmente, uma apresentação do que está sendo feito em Juiz de Fora para o seu atendimento. Destaca-se, nela, a apresentação da audiência pública convocada pelo vereador

Jucélio Maria, que num cenário de “desjudicialização<sup>50</sup>” identificada no município, poderia sinalizar um caminho interessante para o atendimento à Educação Infantil.

#### 4.6. POLÍTICAS PARA ATENDIMENTO NA EDUCAÇÃO INFANTIL: o que está sendo feito em Juiz de Fora

Esta seção irá apresentar as ações que estão sendo tomadas pela Secretaria de Educação para o cumprimento das metas de atendimento em Educação Infantil, bem como a compreensão das políticas desta etapa pelos atores pesquisados neste trabalho. Cumpre dizer que, por traz destas ações para suprir a demanda por vagas, existem Políticas Nacionais que determinam metas e que dão suporte para o seu cumprimento. Pressupunha-se, então, que a Rede de Proteção Social da criança e do adolescente as conhecesse.

Durante a pesquisa com os conselheiros tutelares e com a Promotoria da Infância e Juventude, questionou-se sobre os conhecimentos das metas de atendimento previstas para a Educação Infantil no Plano Nacional de Educação – universalização da etapa pré-escolar até 2016 e atendimento de 50% da demanda até 2024; coube aos questionamentos ainda, saber se reconheciam alguma forma de colaboração técnica ou financeira entre município, estado e a União; ou, ainda, se saberiam informar alguma outra forma de parceria e se já havia sido proposta algo entre eles e o município no que compete ao atendimento da demanda reprimida em creches.

Entende-se que, por cuidarem da defesa de crianças e adolescentes, é preciso conhecer as políticas que se direcionam ao cumprimento de seus direitos. No caso da educação, era importante entender se compreendiam a Educação Infantil como uma etapa de escolarização obrigatória, que contém regulamentações, metas e políticas para seu atendimento.

---

<sup>50</sup> Esse termo “desjudicialização” foi cunhado durante as reuniões de orientação entre a professora Beatriz de Basto Teixeira e a pesquisadora. Com ele buscou-se traduzir o processo presente no município de Juiz de Fora, no qual o Poder Judiciário, Ministério Público e Conselhos Tutelares – atores judicializantes e que compõem a rede de proteção social da criança e do adolescente -, não tem incitado o processo de judicialização para a garantia do direito à Educação Infantil, tal como foi observado em período anterior (OLIVEIRA, 2011). Soma-se a isso, a atuação que ganhou relevância nesse momento da pesquisa de doutorado, a audiência pública convocada pelo Poder Legislativo.

#### 4.6.1 A Rede de Proteção Social da criança e do adolescente e as políticas para o atendimento da Educação Infantil

Um primeiro aspecto a ser destacado neste tópico é sobre a compreensão do que seja o atendimento em creches. Quando o promotor foi questionado sobre a maior motivação que tem levado as famílias a recorrerem à promotoria, destacaram-se os atos infracionais ou a procura de mães de crianças e adolescentes que têm se drogado. Porém, destacou que havia, também, a procura de vagas em escolas mais próximas de suas casas e, por fim, a “questão da creche”, mas não no cômputo de questões educacionais. Em suas palavras: “[...] questão de creche já é outro aspecto, já não é educacional, mas também influi, porque não tem com quem deixar [a criança] no horário da creche e horário da escola” (PJ – Alex, 2014). Deste modo, entendeu-se que para o promotor, embora a creche não seja um direito educacional, ela acaba influenciando nos casos que chegam à promotoria, em última instância, acaba contribuindo para um futuro incerto, que levaria a agir de maneira infracional. Apesar disso, convém dizer que todos os pronunciamentos realizados nos processos por concessão de vagas na Educação Infantil que passaram pela promotoria, mencionaram a importância de que o pedido fosse deferido, tendo em vista a violação de um direito educacional.

Por outro lado, há uma compreensão por parte dos conselheiros tutelares de que a creche é um direito educacional ou que “passou para a educação” (CT – Maria de Lourdes, 2014) e que em função disso, existem políticas que são realizadas para seu cumprimento. No que compete ao conhecimento das metas do Plano Nacional de Educação, todos os conselheiros a reconhecem, embora sem muita precisão do percentual de atendimento a ser realizado em determinado período. Elizeu, ainda que apresente uma confusão quanto a este percentual, faz uma crítica quanto ao seu estabelecimento:

A gente tem conhecimento de que existe uma lei, que eles têm que atender. Me parece que 50% até 2016. O que a gente não concorda muito, porque é como se fizesse uma lei garantindo o direito a todas as crianças e depois vem outra lei dando o direito de violar o direito de 50% das crianças. [...] Porque as autoridades municipais responsáveis por garantir essas vagas acabam relaxando. Então, já que eles têm uma meta para cumprir, eles não vão querer cumprir 100% das vagas (CT – Eliseu, 2014).

Neste aspecto, é interessante observar, por fim, que há uma crença compartilhada pelo “Sistema de garantia de direitos” de que as metas do PNE não serão cumpridas; diferentemente,

é a percepção dos que estão na ponta fazendo os investimentos na área. Seja para o secretário ou para a equipe do Departamento de Educação Infantil, ela será concretizada antes mesmo do período estipulado.

No que compete ao reconhecimento de políticas de colaboração entre os entes federados para o atendimento da demanda, todos os conselheiros entrevistados reconhecem que algumas creches estão sendo construídas no município; nem todos reconhecem que estas construções fazem parte do Proinfância; e nenhum deles soube identificar o Proinfância como uma política de parceria do Governo Federal com os municípios. Apesar de não terem feito essa identificação, apontaram outras parcerias estabelecidas pelo próprio município, no caso, as creches conveniadas e a parceria com a AMAC.

De um modo geral, ainda que haja alguns equívocos, os conselheiros tutelares se mostraram atualizados sobre as políticas para o atendimento à Educação Infantil, reconhecendo, inclusive, que o município também se apropria de recursos do programa federal Brasil Carinhoso. Contudo, tendo em vista a maior atuação e foco da promotoria da Infância e Juventude, o reconhecimento de políticas para o atendimento são desconhecidas para ela.

#### **4.6.2. O Proinfância em Juiz de Fora**

Conforme brevemente apresentado no capítulo anterior, o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública de Educação Infantil (Proinfância) foi programa instituído em 2007, como sendo parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação, com objetivo de prestar assistência financeira aos municípios e Distrito Federal para garantir o acesso à Educação Infantil.

Desde o início do Programa em 2007, algumas modificações ocorreram, como: a sua inclusão ao Plano de Aceleração do Crescimento (PAC2), em 2011 e, a partir deste momento, o Programa também se associou ao Programa Minha Casa Minha Vida. De acordo com Clarice Mattos (2014), o governo federal aprovou esta associação, tendo em vista que a redução de déficit habitacional acarretou aumento da demanda por atendimento à Educação Infantil. Deste modo, um município que comprove uma alteração na demanda por acesso à primeira etapa da educação básica em função dos empreendimentos habitacionais do PMCMV poderá pleitear a construção de Unidades próximas às referidas moradias.

Outras mudanças ocorridas no Proinfância desde sua implementação são: o processo de licitação das obras, antes, a cargo dos municípios, hoje, a cargo do governo federal; a partir de 2013, a possibilidade de que as unidades do Proinfância sejam construídas com Metodologias Inovadoras (MI), um padrão de construção diferenciado que possui um prazo menor de tempo para a conclusão; e a inclusão de outro “Tipo” de Unidade, além dos Tipos B e Tipos C, o Tipo A.

Essas mudanças se deram, basicamente, em função dos atrasos no início e conclusão das obras. Desde as mudanças, o município recebe a indicação da empresa vencedora do processo de licitação e repassa apenas o dinheiro a ela, evitando, por exemplo, alguns percalços no processo iniciado pelos municípios. As MI, no momento em que substituem o padrão de alvenaria por montagem de blocos, também são capazes de reduzir um considerável tempo da obra. E, por último, a inclusão de um novo Tipo de construção, o Tipo A, traz uma nova perspectiva para os municípios no que compete a aprovação de projetos Proinfância pelo MEC.

Identificou-se que havia um grande problema de aprovação de projetos, tendo em vista os critérios estabelecidos pelo MEC para a localização de onde as Unidades do Proinfância deveriam ser construídas. De acordo com Mattos (2014),

[...] a rigidez no que concerne às dimensões dos terrenos, dificulta contemplar locais que, embora possuam uma demanda considerável de crianças, já que não dispõem mais de terrenos nas condições estabelecidas pelo programa, ou que estes, sendo de propriedade particular, acarretam um necessário processo de desapropriação, que nem sempre se efetiva de maneira ágil e amigável (MATTOS, 2014, p. 34).

Diante disso, passou-se a admitir o Tipo A, que é um tipo no qual o município desenvolve o projeto e é responsável por implementá-lo, sem a necessidade que sejam especificados metragem e o número de crianças a serem atendidas, tal como os Tipos B e Tipos C.

Juiz de Fora, conforme destaca Clarice Mattos (2014)<sup>51</sup>, analisando o processo de implementação do Proinfância no município, destaca que a localização de um espaço que atendesse às especificidades do Programa foi um dos fatores que contribuiu para os atrasos no início e na entrega das Unidades aprovadas.

---

<sup>51</sup> Para maiores informações sobre a implementação do Proinfância em Juiz de Fora ver: MATTOS, Clarice da Silva. **A Implementação do Proinfância em Juiz de Fora e seus desdobramentos**. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública da Universidade Federal de Juiz de Fora, 2014.

Os primeiros projetos do Proinfância foram enviados ao MEC no final de 2009. De acordo com Luiz Belletti, coordenador da gestão de informação da Secretaria de Educação, até o ano de 2009, não havia um departamento ou supervisão que cuidasse efetivamente da rede física escolar no município. Era uma atividade apenas de verificação de documentos. Porém, em 2009, a então secretária de Educação Eleuza Barboza tomou conhecimento do Proinfância, passando, junto com suas assessoras, a cuidar do projeto pessoalmente. Conforme contou, à época, o processo de envio era todo manual, não existia o SIMEC, que é o Sistema de Monitoramento e Execução e Controle do MEC e a resposta à solicitação vinha por carta mencionado o que estava faltando no projeto enviado.

Diante dessa nova possibilidade, foi criado na Secretaria o Departamento de Gestão da Informação, que passou a cuidar de toda a rede física da secretaria e dos projetos do Proinfância.

Desde o envio do primeiro projeto, já foram aprovados 10 projetos Proinfância no município, conforme a tabela a seguir:

**Tabela 11– Projetos Proinfância aprovados em Juiz de Fora-MG**

<b>Unidade ou bairro</b>	<b>Descrição</b>	<b>Vagas criadas</b>	<b>Ano de contemplação do projeto</b>
Parque Guarú (substituição da sede)	Tipo B	120 vagas	2009
Novo Triunfo (sede nova)	Tipo C	60 vagas	2010
Vale Verde (sede nova)	Tipo B	120 vagas	2010
Jardim Cachoeira (sede nova)	Tipo C	60 vagas	2010
Santos Dumont (sede nova)	Tipo B	120 vagas	2010
Bonfim (substituição de prédio)	Tipo C	60 vagas	2010
Zona Sul – E.M. Carlos de Abreu (substituição de prédio)	Tipo B	120 vagas	2010
Ponte Preta (sede nova)	Tipo B	120 vagas	2011
São Geraldo (sede nova)	Tipo B	120 vagas	2011
Igrejinha (substituição de prédio)	Tipo B	120 vagas	2013

Fonte: Departamento de Gestão da Informação/ SE; MATTOS, 2014.

É possível destacar, conforme o Anexo III, que, dentro os dez projetos, pelo menos 3 estão localizadas em áreas de empreendimentos Minha Casa Minha Vida.

Tanto Belletti, quando a ex-chefe de Departamento de Educação Infantil destacaram os critérios de lotação das Unidades do Proinfância. Enquanto algumas unidades foram para substituir prédios antigos e de pouca capacidade de atendimento, a maioria se deu em função de atender uma demanda reprimida e localizada em função da política habitacional.

No quadro abaixo seguem os critérios utilizados para a lotação das Unidades Proinfância.

**Quadro 04 – Critério de lotação de Unidades Proinfância**

Local	Critério utilizado
<b>Novo Triunfo</b>	Disponibilidade de terreno, Conjuntos residenciais (PMCMV) e demanda.
<b>Vale Verde</b>	Disponibilidade de terreno e de demanda
<b>Jardim Cachoeira</b>	Área de vulnerabilidade social e demanda
<b>Santos Dumont</b>	Disponibilidade de terreno e demanda
<b>Parque Guaruaá</b>	Disponibilidade de terreno, demanda e necessidade de melhoria na infraestrutura
<b>Bonfim</b>	Necessidade de melhoria na infraestrutura e demanda.
<b>Zona Sul – E.M Carlos de Abreu</b>	Necessidade de melhoria na infraestrutura e demanda.
<b>Zona Norte</b>	Conjuntos residenciais (PMCMV) e demanda
<b>São Geraldo</b>	Conjuntos residenciais (PMCMV) e demanda
<b>Igrejinha</b>	Necessidade de melhoria na infraestrutura e demanda.

Fonte: Departamento de Gestão da Informação/ SE; Mattos (2014)

Cumprir dizer que inúmeros foram os problemas citados por Belletti para a construção destas Unidades. Como exemplo de maior destaque, é possível citar o Proinfância do Parque Guaruaá. Ele foi um dos primeiros projetos aprovados, porém, ainda não começou a construção. Quando ele foi aprovado, ainda na gestão municipal anterior, o local escolhido para a construção da escola era um terreno de cerca de 6.000 m<sup>2</sup>, no qual seria utilizada aproximadamente a metade da metragem e o restante faria a revitalização do espaço público com a construção de uma praça.

Contudo, os moradores fizeram uma manifestação impedindo a construção da creche alegando que os moradores do bairro vizinho, Vila Olavo Costa (bairro com famílias de baixa renda per capita familiar e conhecido pelo alto índice de criminalidade), invadiria o bairro. Em função disso, a obra ficou parada por mais de três anos. Soma-se a isso, o fato de que a empresa que ganhou a licitação para realizar a obra no local faliu. Ainda, conforme conta Belleti, esta questão não foi resolvida até o final da gestão da Eleuza. No início da gestão do atual secretário, o processo do Parque Guarúá foi refeito já dentro dos novos padrões de construção – Metodologias Inovadoras, já possuindo, inclusive uma nova empresa para a construção. O problema com os moradores persiste, mas de acordo com o Belleti, a gestão municipal resolveu ignorar e deixar que eles briguem na justiça. Em suas palavras:

Resolveu-se ignorar os moradores do bairro e fazer a obra de qualquer jeito – foi essa a instrução que o prefeito deu: ‘Faz a obra e deixa eles brigarem na justiça contra a prefeitura’. Mas não tem sentido, porque é interesse público. Nós temos que fazer a escola (BELLETTI, 2014).

Sobre o andamento das obras, a informação obtida na secretaria de todos que foram pesquisados, e que seis creches ainda estariam para ser inauguradas ainda em 2014 com início da utilização em 2015, sendo que a maioria estava necessitando apenas equipar, já com as obras conclusas. As demais ainda estão no início das obras.

Já quanto ao gerenciamento das Unidades do Proinfância, a informação obtida é que, apesar de não ter definido, a tendência é que ficar sob a responsabilidade da AMAC, já que o MEC não regula sobre este aspecto. De acordo com os secretários de educação entrevistados, Eleuza e Weverton, não há razões para não deixar com AMAC, pois, além da experiência de mais de vinte anos de gerenciamento de creches, executa um trabalho de destaque. Renata Rainho diz ainda que:

Hoje eu defendo muito a qualidade do atendimento que é dado pela AMAC. Por administrar as 21 creches, elas conseguiram organizar uma rede. Você visita cada creche e você percebe um padrão de qualidade. Observa que é mesmo uma rede. Um grupo em prol daquele objetivo. Infelizmente, nós não conseguimos isso nas escolas, porque nas escolas, embora sejam servidoras públicas, com plano de carreira melhor, com estrutura melhor, não se compõe uma rede (DEI – Renata, 2014).

A questão do plano de carreira é inclusive ressaltada pela ex-secretária de Educação, já que a prefeitura não possui o cargo de 40h/semanais<sup>52</sup> e recreadoras infantis, tal como são os contratos realizados na AMAC. Sobre esse aspecto, vale lembrar o que foi apresentado no capítulo 3 sobre a possibilidade de que concursos específicos para a Educação Infantil sejam considerados para que se alcance a qualidade do atendimento oferecido às crianças pequenas (KRAMER; NUNES, 2011).

Por fim, cumpre dizer que com estes projetos do Proinfância que estarão em uso a partir de 2015, a prefeitura conseguirá atender uma demanda de cerca de 800 vagas, diminuindo significativamente a demanda reprimida. Porém, conforme destaca a Supervisora de Creches Públicas da Secretaria de Educação, é muito cedo para dizer se a demanda realmente será diminuída, pois “à medida que vão surgindo as creches novas nos bairros, também vai tendo procura diferente, porque muitas vezes as famílias não procuram, porque está muito distante do bairro ou a que tem não atenderia a ela de imediato” (SCP, 2014). Soma-se a isso, a preocupação que o padrão moderno das escolas do Proinfância contribua, também, para o aumento da demanda, já que muitas famílias, inclusive as que estão na rede privada, poderão querer migrar.

O próximo tópico que encerra este capítulo apresentará, por fim, a audiência pública realizada em 2013 em Juiz de Fora, com fins a discutir o problema de falta de vagas nas creches públicas; e, também demais medidas adotadas pela Secretaria de Educação e Prefeitura municipal para o atendimento da demanda e as expectativas frente a oferta de Educação Infantil que é feita em Juiz de Fora.

#### **4.6.2 A audiência pública e o Plano de Expansão: o que se pode esperar do atendimento à Educação Infantil em Juiz de Fora.**

Em agosto de 2013, Juiz de Fora vivenciou um momento diferente do que foi observado desde a pesquisa de mestrado sobre a Judicialização da Educação. Além de Ações Cíveis Públicas, atuação dos Conselhos Tutelares ou de procura de pais de maneira isolada, houve uma convocação de uma audiência pública a pedido de Jucélio Maria (PSB) vereador e presidente da Comissão Permanente de defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente da Câmara, para discutir a ausência de vagas em creches.

---

<sup>52</sup> Sobre este aspecto, será detalhado no tópico seguinte.

Essa audiência, de acordo com a entrevista realizada com o vereador Jucélio e com a sua assessora Carolina Morais (entrevista cedida no dia 10 de fevereiro de 2014), teve alguns pontos motivadores: o primeiro foi a grande procura de mães em seu gabinete solicitando vagas em creches para seus filhos; uma segunda motivação, que se coloca semelhante à primeira, é a realização da atividade “roda de conversa”, momento em que o vereador e sua equipe técnica saem para os bairros de Juiz de Fora levando um espectro de questões e dando voz às famílias para dizerem sobre suas maiores necessidades. Nestes momentos, de acordo com Jucélio, a questão das vagas em creches é sempre colocada em pauta. Um terceiro fator motivador foi a demanda vinda dos Conselhos Tutelares sobre a ausência de vagas nas creches, bem como o reconhecimento de uma política Nacional que estipula metas e prazos para o atendimento na Educação Infantil. E, por fim, considerou-se, também, o conhecimento de uma demanda judicializada no município e ações que têm sido julgados pelo poder judiciário com fins a sanar essa demanda reprimida, como é o caso da Ação Civil Pública impetrada pela Defensoria Pública.

Para a audiência, foram convidados representantes da Secretaria de Educação, da Secretaria de Governo, da Secretaria de Planejamento, do Conselho de Assistência Social, do Conselho Tutelar e de Defesa da criança e do adolescente e a sociedade de maneira geral. A Juíza da Infância e Juventude também foi convidada, mas declinou à participação, considerando que por já ter chamado o prefeito a prestar contas sobre a ausência de vagas, a sua presença poderia significar que ela estaria anuindo com a prefeitura (CAROLINA, 2015).

A audiência aconteceu no dia 20 de agosto com a participação dos representantes das secretarias mencionadas e também com a participação de muitas mães que estavam na plateia e questionaram a dificuldade de que seus filhos obtivessem a vaga nas creches. As considerações realizadas pelo vereador Jucélio acerca da situação do atendimento à Educação Infantil/ creches em Juiz de Fora, foram sobre: a infraestrutura das creches visitadas em condições insatisfatórias; os problemas de segurança na creche Vitorino Braga; a necessidade de realizar um estudo para adequar a transição da gestão das creches da AMAC para a SE/JF, visto que as condições trabalhistas são muito diferentes; a necessidade de que o poder executivo foque não na demanda reprimida, mas na meta do PNE de atender até 2020 50% da população de 0 a 3 anos de idade; a necessidade de realizar uma fiscalização maior no cadastro de reserva, tendo em vista que o CadÚnico significaria uma avanço para evitar o clientelismo e manter rigorosamente o critério

de vulnerabilidade social adotado pela prefeitura; e, por fim, recordar que apesar da creche ser um direito da criança, torna-se um espaço muito importante para a mãe, que ao entrar no mercado de trabalho, precisa de lugares com boas condições de atendimento para seus filhos.

Dentre esses destaques da audiência, cabe ponderar sobre o cadastro único. Até o ano de 2013, as vagas das creches conveniadas não seguiam, conforme já apresentado, a mesma lista de entrada que as creches públicas seguiam e eram definidas pelos CRAS. Deste modo, a mãe que desejasse colocar a criança numa creche específica, caso ela fosse conveniada, deveria ir até à creche e solicitar a inclusão da criança na lista de espera. Caso fosse uma creche pública, os caminhos eram diferentes, ela deveria se cadastrar no CRAS, que faria a classificação da criança em termos de vulnerabilidade social e seria incluída em outra lista, como já apresentado neste capítulo.

Ocorre, porém, que a existência de inúmeras listas de espera, uma pública e tantas outras das instituições conveniadas, contribuía sobremaneira para que houvesse beneficiamentos de crianças e famílias, que se fossem classificadas pelos critérios do CRAS, talvez não fossem as primeiras da lista. Deste modo, muitas mães recorriam a pessoas de influência, inclusive vereadores, para conseguirem a vaga.

Com fins de evitar esse procedimento, uma das proposições da audiência e que entrou em vigor foi a instituição do CadÚnico para que, tanto as vagas das creches públicas, quanto as vagas das creches conveniadas sigam a mesma lista de espera. Para o vereador, a criação desse cadastro único para as vagas nas creches teve um efeito “moralizador” em Juiz de Fora, na medida em que não abre brechas para a indicação de pessoas às vagas das escolas. Portanto, além de todas as vagas serem organizadas, conforme lista do CRAS, elas passaram também a ser publicizadas, tanto no site da prefeitura, como nas portas de cada creche e pré-escola.

Sobre os efeitos desta audiência, o vereador aponta que foi bastante positiva, mas no momento em que aconteceu, pois a partir dela, alguns objetivos e propostas foram traçados e discutidos. Mas, de acordo com o vereador, as discussões não se materializam, considerando que desde agosto de 2013, apesar de informarem sobre a inauguração de creches, nenhuma ainda foi inaugurada.

O vereador destacou em entrevista, também, que há uma preocupação muito grande sobre o atendimento destas crianças, tendo em vista que muitas famílias chegam a ficar tanto tempo na fila, que perdem a possibilidade de matricularem seus filhos. Como foi o exemplo de uma mãe

que falou na audiência. De acordo com essa mãe, passados três anos na fila de espera, a filha já não tem mais o direito à vaga na creche, mas à pré-escola. Ademais, acredita que dificilmente o município alcançará a meta do PNE, já que o município tem considerado apenas a demanda reprimida, mas não o quantitativo de crianças que estão na faixa etária de atendimento na Educação Infantil.

Na ocasião da Audiência Pública, a Secretaria de Educação, via Chefe de Departamento de Educação Infantil, apresentou seu Plano de Expansão de Atendimento da Educação Infantil. Este Plano também foi divulgado para a imprensa local pelo prefeito e secretário de educação um dia anterior à realização da Audiência. O Plano contém 14 ações e dentre as principais estão:

#### **Quadro 05: Ações do Plano de Expansão de Atendimento à Educação Infantil**

Ações	Total de vagas
<b>Construção de 12 novas creches a partir de 2014</b>	953 vagas
<b>Otimização dos espaços já existentes nas creches públicas</b>	323 vagas
<b>Ampliação das turmas de 3 anos em tempo parcial nas escolas</b>	300 vagas
<b>Adequação da rede física de instituições conveniadas à PJF</b>	70 vagas
<b>Novo chamamento público</b>	Depende de adesões
<b>Total</b>	<b>1.646</b>

Fonte: Departamento de Educação Infantil/ SE; Mattos, 2014.

De acordo com as entrevistas realizadas com a equipe de Secretaria de Educação, as creches previstas para construção incluem as que já estão aprovadas no Proinfância e outras que serão construídas pelo próprio município. No que compete à otimização dos espaços já existentes nas creches públicas, conforme Renata Rainho (DEI – Renata, 2014) esclareceu, houve uma reavaliação dos espaços das creches, desta maneira, “uma faixa etária que poderia atender 13 crianças, a gente deixou uma margem para atender de 13 a 15. Onde havia a rede física a gente colocou as 15, mas feito com cautela”. De acordo com a ex-chefe de DEI, apenas com essa medida foi possível ampliar em torno de 300 vagas.

Apesar da publicação do Plano de Expansão e das medidas que têm sido adotadas pela prefeitura, Jucélio e Carolina (2015) ponderaram em entrevista que as creches previstas para inauguração são resultados da gestão anterior ao atual prefeito e que pelas informações obtidas

junto à secretaria, parece não ter havido acréscimo de nenhuma vaga até fevereiro de 2015, mas apenas uma “substituição” de criança: a de 1 ano substituindo a de 2 anos; a de 2 substituindo a de 3 anos e, saindo da etapa de creches, a de 3 anos, substituindo a de 4 anos. O que tem competido a ele e sua equipe é: “fiscalizar, de ficar cobrando e de mostrar para o prefeito e para a sociedade, o quão necessário são esses serviços sendo bem feitos aqui na cidade” (JUCÉLIO, 2015).

Saindo do escopo da audiência, finalmente, julgou-se importante compreender a percepção e a expectativa do atendimento da Educação Infantil que é feita no município, considerando elementos que foram levantados no capítulo anterior, como: formação de professores, currículo, provimento de concurso.

A formação de professores, em serviço, é realizada pela própria Secretaria de Educação, bem como a supervisão e o acompanhamento das atividades que são realizadas nas creches públicas geridas pela AMAC e pelas creches conveniadas. Estes encontros de formação e discussão pedagógica acontecem mensalmente. Sobre a formação inicial, não houve uma precisão durante as entrevistas, mas a informação recebida é que a maioria dos profissionais que atua na Educação Infantil tem formação em nível superior – pedagogia.

Este ponto é importante, porque a formação de professores que atuam na Educação Infantil é considerada como um dos principais pontos de qualidade no atendimento que é realizado (KRAMER et al, 2011). Espera-se deste profissional que ele tenha diferentes competências, como desde o conhecimento do desenvolvimento infantil, até a forma como se relacionar com a família e a comunidade no qual a escola está inserida. Para Moema Kiehn (2009), a formação de professores, a despeito de ser um fator de qualidade, ainda tem sido um elemento de segunda ordem nas redes municipais de ensino, havendo uma preferência por formar àqueles que atuam nas series iniciais do Ensino Fundamental. Contudo, em Juiz de Fora, a partir do que foi relatado nas entrevistas, tem uma preocupação em torno deste profissional, sobretudo, porque ele não é um funcionário da Secretaria de Educação, mas da instituição executora – AMAC. Desta maneira, reuniões de formação são realizadas mensalmente no Centro de Formação de Professores da SE/JF.

No que compete o currículo para a Educação Infantil, Eleuza Barboza destacou a sua discussão realizada em sua gestão, momento em que todo o currículo da rede foi reconstruído – da Educação Infantil ao nono ano do ensino fundamental. Cumpre dizer também que a

reestruturação curricular em função da ampliação do Ensino Fundamental de 09 anos, trazendo as crianças de seis anos para esta etapa, também já havia sido definido antes mesmo do início da gestão da ex-secretária.

O ponto, sem dúvidas, que traz maior discussão é sobre o plano de carreira e a possibilidade de concurso específico para a Educação Infantil. Como as creches públicas são geridas por uma Associação Comunitária, ela não possui funcionários de carreira ou estatutária. São todos contratados via CLT. Isso gera um impasse e conflito, pois torna complicado ao gestor da Secretaria de Educação, por exemplo, mesclar funcionários (secretaria e AMAC) dentro de uma mesma instituição que possuem carga horária e salário tão distintos. A prefeitura não possui cargo de professor 40h e, tanto os secretários de educação, quanto as supervisoras e chefes de departamento da Educação Infantil entrevistados na pesquisa relatam a importância de que haja um profissional que fique mais de 20h/ semanais com uma criança na faixa etária da EI, pois ela precisa sempre de um professor de referência. A carga horária de vinte horas não permite que isso aconteça.

Renata Rainho destacou que houve um estudo para que as Unidades do Proinfância fossem inauguradas apenas com profissionais da Secretaria de Educação concursados. Porém, a SE passa hoje pelo impasse de utilizar todo o recurso do Fundeb para custear a folha de pagamento e realizar o cumprimento do piso salarial. Assim, não teria condições de contratar o número de profissionais suficientes para preencher as unidades Proinfância.

Finalmente, há um consenso sobre a possibilidade de que haja concurso específico para atuar na Educação Infantil, sendo necessário, primeiro, conseguir a aprovação junto ao sindicato dos professores do plano de carreira de 40h. Eleuza acredita, inclusive, que este concurso específico e este profissional de 40h/semanais deva ser também para a primeira etapa do ensino fundamental. Enquanto isso não se resolve, a Secretaria de Educação tem trabalhado com um pré-cadastro dos professores que realmente querem atuar na Educação Infantil, sendo esta uma forma de selecionar aqueles que possuem um perfil que julga mais adequado.

Finda esta seção e o capítulo como um todo, é possível perceber que essa Audiência chega num momento bastante peculiar do município: há uma Ação Civil Pública impetrada pela Defensoria Pública, mas ainda sem resposta; há um desencorajamento do trabalho dos Conselhos Tutelares; e, ainda, um “engavetamento” das ações que ainda chegam à Vara da Infância e

Juventude, tendo em vista que há uma compreensão dos esforços que têm sido realizados pelo poder executivo no que compete ao acesso à EI. A proposição de uma Audiência, nestes termos, coloca-se como uma possibilidade de um caminho novo para o atendimento à Educação Infantil, num município que parece passar por um processo de “desjudicialização”. De certo modo, é possível dizer que a Judicialização encontrou seu limite de atuação, mas não deixou de causar um dos efeitos positivos, os quais são destacados na literatura sobre o tema (WERNECK VIANNA, 1999; 2003). Ao “acender a luz de alerta” para o problema que se destaca, pode ter contribuído para que a discussão do direito retornasse à esfera da política (via legislativo) e que contribuísse para que espaços de participação fossem abertos para a sociedade.

Ressalta-se, contudo, que esse retorno à esfera da política, de acordo com o que é expresso na legislação educacional mais recente, não é apenas pela via do legislativo. É possível pensar num tríplice retorno<sup>53</sup>, tendo em vista o que está disposto no Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei 13.005/2014). Deste modo, a garantia do direito ao acesso à Educação Infantil em Juiz de Fora, que encontrou um ponto de apoio no legislativo, via audiência, deverá contar ainda com instâncias permanentes de negociação e cooperação entre os três entes federados, entre Estados e seus respectivos municípios e, ainda, entre os municípios (art.7º, §5º,6º e 7º), de modo que haja efetividade no regime de colaboração e concretude nas metas definidas no PNE. Soma-se à esses dois aspectos (audiência e instâncias de participação), a ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil previstas na adequação do PNE às especificidades e necessidades do município, quando no desenvolvimento de seu Plano Municipal de Educação.

---

<sup>53</sup> Agradecemos ao professor Carlos Roberto Jamil Cury, que durante o segundo exame de qualificação realizado no dia 20 de março de 2015, trouxe para o debate e como sugestão para este trabalho, a concepção do “tríplice retorno” como uma possível tradução do cenário apresentado na pesquisa em Juiz de Fora e na qual concordamos e agregamos à tese.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho aqui apresentado teve como objetivo analisar as ações do Ministério Público e dos Conselhos Tutelares para a garantia do acesso à Educação Infantil no município de Juiz de Fora/MG. Teve como motivação a crescente demanda judicial em torno da garantia de vagas na primeira etapa da educação básica, sobretudo em seu primeiro momento, as creches. Em pesquisa realizada sobre a Judicialização da Educação no referido município (OLIVEIRA, 2011), observou-se que a demanda por vagas nas instituições que atendem crianças de 0 a 3 anos de idade tem sido constante e crescente.

Algumas causas para esta crescente demanda por acesso à Educação Infantil se destacam, como: a entrada da mulher no mercado de trabalho; a necessidade de um lugar de guarda para as crianças; a Educação Infantil ter se tornado primeira etapa da educação básica; as creches terem saído do âmbito assistência e passado ao âmbito educacional; o ativismo judicial, considerando os próprios dispositivos legais que o fazem defensor dos direitos sociais, quando identificada a inconstitucionalidade; a focalização de políticas educacionais, com a vinculação orçamentária para a etapa do Ensino Fundamental; a ampliação do tempo de escolaridade obrigatória, incluindo a etapa pré-escolar; e, ainda, o estabelecimento de metas de atendimento da Educação Infantil pelo Plano Nacional de Educação.

Diante desse panorama, o trabalho buscou, num primeiro momento, compreender a relação entre estes temas, por meio de uma revisão de bibliografia sobre os seguintes temas: judicialização da educação, federalismo e Educação Infantil.

No primeiro capítulo, buscou-se retomar o olhar para o estudo já realizado no município de Juiz de Fora, no que compete a Judicialização da Educação. Este momento tornou-se relevante, considerando que foram as conclusões deste trabalho que instigaram a pesquisar sobre o tema da judicialização da Educação Infantil, especificando, deste modo, uma etapa da educação básica, e, ampliando o olhar sobre outra instituição que compõe a Rede de Proteção Social da criança e do adolescente, os Conselhos Tutelares.

Partindo da análise dos processos de judicialização da política no Brasil, no qual o legislador, face à construção de uma Carta Constitucional que visou a instituição de um Estado

Democrático de Direito, atribuiu ao Poder Judiciário e demais atores, a possibilidade de se constituírem enquanto guardiões da constitucionalidade. Em outras palavras, o poder judiciário, a defensoria pública e o ministério público tornaram instituições com competência e dever de guardar pela garantia dos direitos sociais que foram amplamente declarados na Constituição Federal de 1988.

Importante frisar, que esse novo arranjo colaborou para um “desvio” no modelo liberal de separação de poderes. Observa-se que aquele modelo, no qual os poderes possuíam funções próprias e excludentes, o poder Judiciário seria o guardião dos direitos no âmbito privado, cuidado de resolver, deste modo, os conflitos de interesse. Contudo, quando se pensa num constitucionalismo social, tal como se fez a Carta de 88, essa separação de poderes foi redesenhada, em vista de que há uma sobrevalorização do direito público sobre o direito privado. É neste sentido que esses atores, mediante a negligência dos poderes executivos e legislativos de atenderem a demanda de políticas públicas que assegurem a exigibilidade dos direitos dos cidadãos, passaram a atuar de maneira ativa, num processo denominado de Judicialização.

No panorama educacional, observou-se nos últimos anos uma crescente busca pelo poder Judiciário, via Defensoria Pública, Conselhos Tutelares e Ministério Público para resolver problemas relacionados a garantia do direito social à educação. Diferentes questões têm sido colocadas sob judice, como: garantia de transporte, merenda e material escolar para as crianças e adolescentes, adequação de prédios escolares, entrega de documentos escolares para casos de inadimplência de mensalidade escolar, reposição de aulas de professores em greve e, o tema que chama a atenção deste trabalho, o acesso à educação, sobretudo para vagas na Educação Infantil/creches.

Tendo sido declarado o direito universal à educação, o judiciário tem sido constantemente acionado em função do não cumprimento de sua oferta, recaindo, desta maneira, num litígio contra os municípios, que, além de serem responsáveis prioritários pelo seu atendimento, têm sido “forçados” a reverem sua política para Educação Infantil.

Já o segundo capítulo deste trabalho, buscou apresentar também por meio de uma revisão bibliográfica a constituição de um Estado Federal e a configuração que ele atinge no cenário brasileiro. Peculiar, face ao modelo que originou este tipo de Estado, o federalismo brasileiro emerge numa tentativa de desconcentração do poder central, de modo que fossem reorganizadas em função de uma elite regionalizada. Não surge, portanto, como anseio dos estados em se

fortalecerem enquanto uma aliança com o poder central de modo que pudessem juntos garantir a unidade política e econômica.

Além dessa particularidade, o Estado federal brasileiro, considerado um dos mais descentralizados, se caracteriza, também por duas inovações trazidas com a Carta Constitucional de 1988: a descentralização dos recursos tributários e a definição dos municípios como um dos entes federados. Esta inovação, em especial, se torna relevante, pois os municípios hoje se organizam frente a um sobrecarregamento de funções e competências, atuando com menores recursos fiscais e sendo responsáveis preponderantes pela oferta de políticas públicas. Alternativa que a Carta previu para este cenário, foi a instituição de pacto federativo, no qual, municípios, estados e União agiriam em regime de colaboração.

É neste aspecto que torna relevante discutir as políticas públicas educacionais, em que se destacam, as políticas de atendimento à Educação Infantil. Na perspectiva do regime de colaboração, a Carta Constitucional definiu que aos municípios fica a responsabilidade pelo atendimento prioritário da primeira e segunda etapas da educação básica. Em outras palavras, dos 14 anos de escolaridade obrigatória, os municípios são responsáveis pelo atendimento prioritário de 11 deles, se eximindo apenas do ensino médio. Contudo, cumpre observar, que além destes 11 anos, que compreende o primeiro momento da Educação Infantil e os 09 anos do ensino fundamental, há ainda a demanda crescente por vagas nas creches, podendo dizer, desta maneira, que de toda a educação básica, o município é responsável prioritário por 14 dos 17 anos previstos.

Ficou estabelecido, deste modo, que a oferta de políticas públicas educacionais que deem conta de todos esses anos e etapas de escolarização (que não significa apenas garantir o acesso, mas, também, a permanência e a oferta de um ensino de qualidade), deveria ser realizada em regime de colaboração, que se define pelas parcerias técnicas e financeiras entre os entes federados, tal como prevê a constituição. Contudo, observa-se que há ainda uma falta de clareza sobre como essa colaboração deva acontecer, que tem refletido, inclusive na oferta desigual das políticas entre regiões, em que pese ainda, a desigualdade de riquezas e desenvolvimento econômico e social que cada uma possui.

No capítulo três, buscou-se fazer um balanço das políticas públicas para a Educação Infantil, partindo do questionamento se ainda seria pertinente o caricato título de “Rainha da Sucata” atribuído a ela ainda no final do século passado. Para tanto, buscou-se fazer uma análise

dos documentos disponíveis sobre essas políticas, bem como uma pesquisa bibliográfica que contemplasse as principais discussões e os resultados de pesquisas desenvolvidas sobre o assunto.

Olhando para o relatório de Avaliação dessas políticas desenvolvido pela Unesco, no ano de 2006, é possível apontar significativos avanços, mas ainda alguns pontos que demanda aprimoramento e vontade política. Dentre esses avanços estão: a definição da Educação Infantil como etapa da Educação Básica, e direito da criança e de sua família; as exigências de formação dos profissionais que atuam nessa etapa, desejável em nível superior, mas se admitindo uma formação em nível médio especializado – o Normal; as definições de Diretrizes Curriculares, bem como dos Referenciais curriculares para a Educação Infantil, que visam nortear o desenvolvimento das propostas pedagógicas das instituições, orientando para o desenvolvimento integral da criança nas dimensões do educar e cuidar; a definição de uma Política Nacional para a Educação Infantil; e, também, o estabelecimento de metas para esta etapa da Educação Básica, definidas no Plano Nacional de Educação.

No que compete aos pontos que ainda avançaram, o relatório destaca: os baixos investimentos públicos na área; o número significativo de professores ainda sem formação adequada; a não utilização das Diretrizes Curriculares para a construção da política pedagógica das instituições; a falta de apoio da União e dos estados, no que concerne ao regime de colaboração, para concretização das metas definidas no PNE; e, dentre outras coisas, o acesso à Educação Infantil não garantido de maneira ampla e de modo desproporcional, acentuado por diferenças regionais, de raça e socioeconômicas.

Dos pessimistas, seria até possível ouvir que todos os avanços são anulados por esses aspectos da política que demonstram a sua não realização total. Mas, tende-se a crer que, de alguma maneira, os avanços são mais positivos que o saldo destes aspectos que não avançaram, e o título caricato, aos poucos tem perdido o seu sentido. O estabelecimento de uma forma de financiamento da educação que contempla a Educação Infantil, por meio da política de financiamento do Fundeb, trouxe um novo alento a essa etapa de ensino. Ainda que não estejam sendo contemplados fatores de ponderação adequados nos montantes de recursos repassados por aluno-ano das creches e pré-escolas, contar com um valor vinculado faz com que deixem de ser fortuitos os investimentos na Educação Infantil. Além disso, tornar uma etapa da Educação Infantil como obrigatória, de direito público e subjetivo não é algo a ser desprezado na política

pública educacional vigente. É um olhar diferenciado do Estado em relação a essa etapa, que historicamente foi concebida como compensatória, e de maneira preconceituosa.

Finalmente, o capítulo 4 trouxe a pesquisa realizada em Juiz de Fora. A partir de seus resultados e do diálogo com as leituras realizadas nos capítulos anteriores, é possível apresentar algumas considerações.

Um primeiro ponto a ser destacado é que a Rede de Proteção Social de direitos da criança e o adolescente no município de Juiz de Fora não se constitui enquanto uma Rede, visto que seus diferentes atores não estabelecem um diálogo contínuo e deliberativo para se pensar e propor alternativas ao problema de falta de vagas nas creches. É relevante dizer, inclusive, que eles não se conhecem pessoalmente, tal como foi revelado pelos conselheiros tutelares e pelos promotores que atuam na área. A falta de diálogo entre eles, além de ter sido alvo de críticas pelos conselheiros, também reflete numa ineficiência dos órgãos, que, ao invés de atuarem em conjunto, têm se constituído quase como instituições concorrentes. Há recusas de encaminhamentos realizados pelos conselheiros tutelares e uma descrença por parte da promotoria da Infância e Juventude de que seus trabalhos se desenvolvam de maneira comprometida com a causa.

Esta situação se intensifica quando se pensa na falta de reconhecimento que os conselheiros tutelares relatam e que foi por vezes percebida, em especial, na promotoria da infância e juventude. A recusa de um encaminhamento específico, veio sob o argumento de que não havia legitimidade da Conselheira Tutelar em fazer representação de dez pais para solicitação de vagas em creches, ainda que legalmente, definido no Estatuto da Criança e do adolescente, ela tivesse. Essa situação e demais que foram surgindo na pesquisa, trouxe a compreensão de que, de alguma maneira, o Judiciário não tem reconhecido o Conselho Tutelar como um meio de acesso a ele ou como um ator “quase-judicializante” (PANNUNZIO, 2007), ainda que possa resolver situações de maneira mais rápida e desafogar o próprio sistema de justiça, evitando, ainda, a morosidade das ações. Além disso, a falta de estrutura adequada ao trabalho e a falta de conselheiros para atuarem tem significado um descrédito no potencial de trabalho desta instituição; a falta de material de trabalho, de uma sede segura, de combustível para a realização de atendimentos e sindicâncias e, também, a falta de um quadro completo de conselheiros, parece não significar ganhos de atendimento para as famílias e crianças do município.

Outro ponto possível de considerar no trabalho é o impacto que a política habitacional causou no aumento da demanda localizada de vagas em creches e escolas públicas. Com a entrega dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida, construídos sem que as secretarias que prestam serviços públicos, como educação, saúde e transporte dialogassem, causou o transtorno da falta de vagas por determinados períodos. Esta situação, que ao que tudo indica, já obteve uma resposta do poder público, coloca em discussão a necessidade de uma gestão intersetorial das políticas públicas, que significa, em última instância, olhar para o cidadão de direitos em sua concretude. Deste modo, em Juiz de Fora, após os problemas acontecidos em função da entrega destes empreendimentos, foi implementado, desde 2013, um comitê intersetorial, de modo que não seja aprovado nenhum projeto sem que haja a aprovação das secretarias que o compõe.

Outro destaque identificado neste trabalho é a forma como a política de atendimento das vagas em creches tem se dado no município de Juiz de Fora. Ainda que o atendimento esteja sendo realizado pela Secretaria de Educação, os critérios de seleção das crianças que terão o direito ao ingresso nas creches são oriundos da Secretaria de Assistência Social. Deste modo, as famílias são classificadas conforme as Normas Operacionais Básicas quanto a seu grau de vulnerabilidade social e encaminhadas para a Secretaria de Educação, numa lista que deve ser atualizada anualmente, podendo, inclusive, deixar uma criança de fora durante toda a etapa de atendimento das creches, ou seja, 3 anos.

Aqui cabe uma reflexão se não estaria a política municipal, mediante os critérios definidos para atender a demanda reprimida, colaborando para a compreensão de que a Educação Infantil, sobretudo as creches, é um serviço para crianças pobres, logo, um serviço de cunho assistencialista e não educacional. É claro que na qualidade de gestor público é preciso pensar, em virtude da incapacidade de atender toda a demanda, como “escolher” as crianças que terão seu direito assegurado. E optar pelo critério da vulnerabilidade social, coincide, inclusive, com o que rege os objetivos dos direitos sociais – corrigir as desigualdades próprias às sociedades de classe.

Mas será que estes critérios não estão contribuindo para o fortalecimento de uma concepção que se quer desfazer, de que creche é para criança pobre, descaracterizando as contribuições que a perspectiva educacional do atendimento possa gerar no desenvolvimento integral dos pequenos? Ou ainda, a despeito do avanço das concepções sobre a infância e que

impactaram na produção de políticas públicas para as crianças pequenas, quando adota-se um critério de vulnerabilidade social para atendê-las em espaços educacionais, não estaria denotando o enraizamento de um concepção assistencialista ou, no mínimo, a coexistência entre essa concepção e a educacional?

Ainda no que compete ao atendimento da Educação Infantil na rede, é importante dizer que há por parte do município uma grande dificuldade de realiza-lo na etapa de creches, haja vista que a etapa pré-escola, tida como universalizada, já encontrava no município desde a década de 1980 uma estrutura física capaz de garantir hoje, na segunda década dos anos 2000, a sua universalização.

Mas no que compete a dificuldade de atender a etapa de creche, as justificativas recaíam, na pesquisa de mestrado, sobre a vinculação exclusiva para o ensino fundamental e necessidade de universalizar a etapa, recaem, hoje, nos baixos recursos disponíveis. Esse baixo recurso é justificado em função da Lei do Piso do Magistério, que segundo os atores da secretaria de educação entrevistados, tomam todos os recursos do Fundeb para pagamento da folha de professores; ainda incluem na justificativa o fato da Educação Infantil ser uma etapa bastante onerosa e, com uma demanda reprimida bastante acentuada, necessitada de muito investimento para conseguir atendê-la. Deste modo, cumpre questionar se, com a passagem de muitos alunos da rede estadual para a rede municipal de ensino durante a vigência do Fundef, o Estado acabou trazendo maiores dificuldades tributária para os municípios atenderem duas etapas educacionais – Educação Infantil e ensino fundamental. Em outros termos, se o Estado assumisse um pouco mais da etapa do ensino fundamental, realizando sua função colaborativa, não seria capaz o município de alcançar as metas estabelecidas no PNE? Ou seria apenas transferir o problema para o Estado, que também sozinho precisa atender e buscar a universalização do Ensino Médio?

Outro destaque do trabalho é a judicialização da educação tendo mais uma vez como um dos protagonistas a Defensoria Pública, no momento que impetrou uma Ação Civil Pública contra o município reivindicando a ampliação das vagas para a Educação Infantil no município, visto os inúmeros mandados de segurança que já havia expedido pela mesma razão. Além disso, não é possível deixar de considerar os inúmeros mandados também expedidos em função da possibilidade de realização de matrículas de crianças fora do corte etário estabelecida em lei.

Daí decorre a possibilidade de responder se a Judicialização da Educação carrega em si efeitos positivos ou negativos. Há autores (CARVALHO, 2014) que afirmam que a

judicialização da educação, aos moldes como tem acontecido, via mandados de segurança, garantindo o direito em sua individualidade, não surtiria efeitos positivos, já que estaria sendo rompido o princípio da universalidade tutelado na constituição. Tende-se a concordar com esta colocação, sobretudo, porque implica na resolução pontual do problema, em que a desigualdade de informações, inclusive, gera uma desigualdade da garantia de um direito. Em outras palavras, o responsável pela criança que reconhece no sistema de garantia de direitos como uma porta para a sua exigibilidade, estaria, deste modo, em vantagens em relação àquele que não o reconhece – o que é possível definir como uma relação de “desigualdade de armas”.

Por outro lado, não é possível deixar de considerar os ganhos que o processo ocasiona, sobretudo, quando instituído via uma Ação Civil Pública. Este tipo de Ação, que como já apresentado aqui, tem uma dimensão coletiva, tendo potencial poder de garantir o princípio da universalidade do direito à educação.

É certo, contudo, que os efeitos da judicialização precisam ser avaliados. Por exemplo, quando uma criança é matriculada nas creches de Juiz de Fora, atendendo a um mandado judicial, coloca-se em questionamento o próprio desrespeito aos padrões de qualidade estipulados pelo município para o atendimento de crianças na Educação Infantil, mas também denunciam uma necessidade maior de investimento público no setor.

O atendimento de qualidade, o alcance do atendimento universal da etapa pré-escola obrigatória, e o atendimento à enorme demanda pela etapa que a precede (a creche), requerem ainda mais investimentos, como: investimentos na formação dos professores, em nível de formação inicial ou na formação continuada, incluindo aqui gestores e coordenadores, tendo em vista a necessidade de construírem e adequarem suas propostas pedagógicas; investimentos em concursos especializados; investimentos nas escolas já construídas, levando equipamentos e adequando os ambientes às necessidades das crianças e de seus profissionais; e, dentre outros aspectos, investimentos em mais unidades educacionais, de modo que um maior número de crianças possa ser atendido, que seus direitos estejam, assim, garantidos, e que as disparidades no acesso também possam ser resolvidas.

Para tanto, conforme muitos pesquisadores defendem, é relevante que o regime de colaboração seja efetivo. Os municípios, que possuem a prioridade no atendimento a essa etapa da Educação Básica, não conseguirão, sozinhos, cumprir com as metas estabelecidas na política nacional. Cabe, deste modo, enveredar esforços para que o Sistema Nacional de Educação se

constitua efetivamente, de modo que ele próprio, na mesma proporção, enverede esforços para que o regime de colaboração não signifique apenas norma declarada.

Por fim, ultimo destaque que se deseja fazer, diante dos resultados da pesquisa, é sobre os limites do processo de Judicialização da Educação Infantil no município. No momento da pesquisa de mestrado, foi-se atrás de analisar a atuação do Ministério Público em virtude do que a literatura sobre o tema da judicialização apontava, como sendo a instituição que mais incitava o processo (CASAGRANDE, 2008). Contudo, os dados em Juiz de Fora mostraram que a judicialização educacional vinha sendo realizada por diferentes atores, como a Defensoria Pública e, em especial, os Conselhos Tutelares. Deste modo, ao iniciar a pesquisa de doutorado, buscou-se analisar não mais a atuação do Ministério Público na garantia do direito à Educação Infantil, mas também dos Conselhos Tutelares. Observou-se, porém, que, neste momento, o processo de judicialização da educação tem ganhado alguns limites.

Pelas entrevistas realizadas, percebe-se que está havendo por parte de órgãos municipais, sobretudo pelo poder judiciário, um desencorajamento de que os pedidos sejam judicializados. Isso foi identificado, nos dois casos, através das entrevistas com os conselheiros tutelares, que não só relataram o redirecionamento dos pedidos de creches para programas de assistências diversos, como bolsa família ou vale gás, mas também relataram o “engavetamento” dos pedidos encaminhados à Justiça.

Além disso, a partir dos relatos dos gestores públicos da secretaria de educação, há por parte da Vara da Infância e Juventude uma compreensão dos esforços que são realizados pelo poder executivo para o atendimento da demanda reprimida, estando aí, uma provável razão para que os encaminhamentos que são realizados pelos CT sejam arquivados.

Deste modo, estando um dos atores que tem intensificado o processo na área de educação de “mãos atadas”, o processo que poderia se dar pela mobilização de outros agentes, como o ministério público e associações civis não tem ganhado força. Cumpre observar, no entanto, que diferentemente do que foi observado durante pesquisa de mestrado, foi identificada uma mobilização em torno do tema, partindo do poder legislativo, via a realização de uma audiência pública convocada pelo vereador Jucélio Maria.

A convocação desta audiência é relevante, pois conforme já apresentado neste trabalho, surgiu num contexto bastante peculiar: o município possui uma Ação Civil Pública para a ampliação do número de vagas em creches que está parada, aguardando julgamento; os atores

“quase-judicializantes” estão sendo desencorajados a atuar; e há o engavetamento de ações que chegam à justiça, considerando que há uma compreensão dos esforços despendidos pelo poder público municipal para a realização da causa sob *judice*. Deste modo, o poder executivo tem sido chamado a responder não mais pela via da justiça, mas pelo poder legislativo.

Esta observação é pertinente, considerando que um dos efeitos identificados pela judicialização da política é ampliação dos espaços de democratização social, via controle de constitucionalidade e ampliação do acesso à justiça. Assim, quando o poder legislativo colocou em discussão o problema, convidando o poder executivo e poder judiciário, bem com Conselhos Tutelares, ministério público e a sociedade civil para debatê-lo, identifica-se um possível novo caminho para o atendimento da Educação Infantil em Juiz de Fora. Não mais sob a via judicial, mas um espaço de democratização social via legislativo, via mobilização política, quem sabe. Não mais uma judicialização da educação, mas uma “desjudicialização”, representada pelo “retorno da política para a casa”. Soma-se a isso, duas outras dimensões que permitem essa mobilização política em vias de garantir o acesso à educação infantil e demais metas traçadas no PNE; a existência de instâncias permanentes de negociação e cooperação entre os entes federados e, também, a participação da comunidade educacional e da sociedade civil na adequação do Plano ao PME.

Por fim, acredita-se que os objetivos do trabalho foram cumpridos, ao passo que foi possível identificar os caminhos que a judicialização da Educação Infantil tem se realizado em Juiz de Fora. Contudo, é importante ressaltar que, o desenvolvimento de um trabalho de doutoramento que se preze a estudar uma política “em movimento” não faz dele uma atividade trivial. Ao longo deste período de estudo, foi-se observando novos rearranjos da política, tal como a própria aprovação do Plano Nacional de Educação em 2014 e a redefinição de algumas estratégias para o cumprimento de metas nele constituídas. No município, a demanda constante por vagas em creches, também colaborou para que alternativas de atendimento e formulação de políticas fossem criadas em meio a essa trajetória, como foi o caso do Plano de Expansão de Atendimento da Educação Infantil e a aprovação de projetos no Proinfância.

Tudo isso exige do trabalho uma constante revisão e uma constante busca de novos dados em campo, que delimitado por um período de formação, chega a um ponto final. Toda essa movimentação faz deste trabalho, a partir do momento que é entregue, algo aberto. E por considerar-se assim, aberto a novos olhares e novas proposições.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÚCIO, L. F. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnósticos e propostas de aperfeiçoamento In: OLIVEIRA, R. P; SANTANA, W. (orgs). **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

\_\_\_\_\_. Federalismo e Educação no Brasil: trajetória recente e principais desafios. ABMP. Todos pela Educação (orgs) **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva, 2013.

\_\_\_\_\_. Reforma política e federalismo: desafios para a democratização brasileira. BENEVIDES, Maria Victoria; KERCHE, Fábio; VANNUCHI, Paulo (orgs). **Reforma Política e Cidadania**. 1ª ed. – São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. Pp. 225-265

ANDRADE, Edson Francisco de; GOMES, Alfredo Macedo. Estado Federativo brasileiro: implicações na gestão da educação. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 133-154, jan. jun., 2012

ARANTES, R. B. Judiciário: entre a justiça e a política. In: AVELAR, L; CINTRA, A. O. (Orgs). **Sistema político brasileiro**: uma introdução. 2 ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007. p. 81-116.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Direito à Educação básica: a cooperação entre os entes federados. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v.4, n.7, p.231-243, jul. dez., 2010.

\_\_\_\_\_. A relação entre o federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n.1, p.389-402, jan./abr., 2010.

ARELARO, L; et. al. A relação pública X privada na oferta da Educação Infantil: continuidades e rupturas. In: **XXIV Simpósio Brasileiro e III Congresso Interamericano de Política e Administração da Educação**. Direitos Humanos e Cidadania: desafios para as políticas públicas e a gestão democrática da educação. Carderno V, p. 1-19, 2009.

ARIÉS, Philippe. **História Social da Criança e da Família**. 2ed. Ed: LTC, 1986.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais. Dados – **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 45, n.3, 202, p.431-458, 2002.

ARRETCHE, MARTA. Mitos da descentralização. Mais democracia e eficiência das políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v.11, n.31, jun., 1996. Disponível em: <

[http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=206:rbc-31&catid=69:rbc&Itemid=399](http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=206:rbc-31&catid=69:rbc&Itemid=399)>

ASSIS, Mauriani Sirlene Silva de. Ama, Guardiã, Crecheira, Pajem, Auxiliar: em busca da profissionalização da educadora da Educação Infantil. In: ANGOTTI, M. **Educação Infantil: da condição de direito à condição de qualidade no atendimento**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2009.

BABBIE, E. **The practice of social research**. 8. ed. Wadsworth Publishing Company, 1998.

BARRETO, Ângela Rabelo. Atualizando o quadro da Educação Infantil brasileira. In: BRASIL. MEC. SEB. **Política de Educação Infantil no Brasil: Relatório de avaliação**. Brasília: MEC, SEB; Unesco, 2009. p. 243 – 260.

BASÍLIO, Luiz Cavalieri. Avaliando a implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente. In: BASÍLIO, Luiz Cavalieri; KRAMER, Sonia. **Infância, educação e direitos humanos**. São Paulo: Cortez, 2003. p.19-28.

BASSI, Marcos Edgar. Financiamento da Educação Infantil em seis capitais brasileiras. **Cadernos de Pesquisa**. v. 14, n. 142, jan./abr., 2011. Disponível em:<  
http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742011000100003&script=sci\_arttext>. Acesso em: 15 de janeiro de 2013.

BOBBIO, Noberto; PASQUINO, Giafranco; NICOLA, Matteucci. **Dicionário de política**. 5ªed. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1993.

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.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 1934**. Disponível em:  
< http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm>.  
Acesso em: 28 de março de 2013.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 1937**. Disponível em:  
< http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm>.  
Acesso em: 28 de março de 2013.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 1946**. Disponível em:  
< http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm>.  
Acesso em: 28 de março de 2013.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 1967**. Disponível em:  
< http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao67.htm>.  
Acesso em: 28 de março de 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei 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/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>. Acesso em: 17 de março de 2013

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/18069.htm>>. Acesso em: 28 de março de 2013.

\_\_\_\_\_. **PL nº 8.035, de 2010.** Dispõe sobre o Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação 2011-2020. Brasília: Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>>. 28 de março de 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.452 de 1º de maio de 1943.** Dispõe sobre a Consolidação das Leis do trabalho. Disponível em <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/10/1943/5452.htm>>. Acesso em: 27 de março de 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.024 de 20 de dezembro de 1961.** Dispõe sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14024.htm)>. Acesso em: 25 de março de 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm)>. Acesso em: 25 de março de 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.114 de 16 de maio de 2005.** Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do Ensino Fundamental aos seis anos de idade. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm)>. Acesso em: 06 de abril de 2013

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.274 de 6 de fevereiro de 2006.** Altera os arts. 29,30, 32 e 87 da Lei 9.394 [...], dispondo sobre a duração de nove anos para o Ensino Fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12796.htm)>. Acesso em 06 de abril de 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério [...]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm)>. Acesso em: 06 de abril 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm)>. Acesso em: 06 de abril de 2013

\_\_\_\_\_. **Lei n. 12.696 de 25 de julho de 2012.** Altera os arts. 132, 134, 135 e 139 da Lei 8.069 de 13 de julho de 1990 para dispor sobre os conselhos tutelares. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112696.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112696.htm)> Acesso em: 18 de janeiro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 13.005 de 25 de julho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e da outras providências. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)> Acesso em: 03 de janeiro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 6.697 de 10 de outubro de 1970.** Institui o Código de Menores. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L6697.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697.htm)> Acesso em 10 de novembro de 2014.

BRASIL. MEC. SEB. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.** Brasília: MEC, SEB, 2010.

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

\_\_\_\_\_. **Política de Educação Infantil no Brasil:** Relatório de avaliação. Brasília: MEC, SEB, Unesco, 2009.

BRASIL. MEC. SEF. **Referencial Curricular nacional para a Educação Infantil.** Brasília: MEC/SEF, 1998.

BRASIL. CNE. CP. **Resolução CNE/CP nº 1, de 15 de maio de 2006.** Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de Graduação em Pedagogia, Licenciatura. Disponível em:< [http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01\\_06.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_06.pdf)>. Acesso em: 05 de abril de 2013

CAMARGO, Aspásia Brasileiro Alcantara. A Reforma-Mater – Os riscos e os custos do Federalismo Incompleto. **Parcerias e Estratégicas**, n.6, 1999.

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.

CAPPELLETTI, M. GARTH, B. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002.

CASAGRANDE, C. **Ministério Público e a judicialização da política**: estudos de caso. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2008.

CASTRO, Fabiana Gonçalves Dias de. **O atendimento às crianças de três anos nas escolas da rede municipal de ensino de Juiz de Fora**: um desafio à gestão da qualidade na educação infantil. 121f. Mestrado (Dissertação em Gestão e Avaliação da Educação Pública). Universidade Federal de Juiz de Fora, 2014.

CASTRO, Jorge Abrahão; DUARTE, Bruno. Financiamento das políticas e serviços de educação e cuidados da primeira infância no Brasil. In: BRASIL.MEC. SEB. **Política de Educação Infantil no Brasil**: Relatório de avaliação. Brasília: MEC, SEB; Unesco, 2009. p. 211 – 239.

CARA, Daniel. Municípios no pacto federativo: fragilidades sobrepostas. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p.255-273, jan./ jun., 2009.

CARDOSO, A; ARAGÃO, T; ARAÚJO, F. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexões sobre a construção do espaço metropolitano. **Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em:<  
[http://www.observatoriodasmegropoles.net/download/adauto\\_cardoso.pdf](http://www.observatoriodasmegropoles.net/download/adauto_cardoso.pdf)> Acesso em: 07 de janeiro de 2015

CARVALHO, Adriana Duarte de Souza. A educação e o Poder Judiciário: a busca por vagas em escolas públicas no Brasil. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.9, n.1, 1º quadrimestre de 2014. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

CERISARA, Ana Beatriz. O Referencial curricular nacional para a Educação Infantil no contexto das reformas. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p.326-345. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12935.pdf>>. Acesso em: 15 de janeiro de 2013.

\_\_\_\_\_. A produção acadêmica na área educacional infantil com base na análise de pareceres sobre os Referenciais Curriculares Nacional da Educação Infantil: primeiras aproximações. In: FARIA, Ana Lúcia Goulart; PALHARES, Marina Silveira (orgs.) **Educação Infantil pós LDB**: rumos e desafios. 6ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

CENTRO DE PESQUISAS SOCIAIS. **Anuário Estatístico**. Disponível em:<[http://www.cps.ufjf.br/wpcps/?page\\_id=20](http://www.cps.ufjf.br/wpcps/?page_id=20)> Acesso em: 20 dez. 2010.

CME. JUIZ DE FORA. **Resolução n. 001/2013 de 01 de outubro de 2013**. Dispõe sobre o registro e a regularização de funcionamento das Instituições de Educação Infantil (Públicas,

Privadas e Conveniadas) destinadas à criança, na faixa etária de zero a cinco anos, no município de Juiz de Fora, 2013.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. Art. 53 – Estatuto da Criança e do Adolescente. In: Cury, Munir; SILVA, Antônio Fernando do Amaral; MENDEZ, Emílio García (coord.) **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado**: comentários jurídicos e sociais. São Paulo: Malheiros editores, 1992, p. 166-7.

CORREA, Bianca Cristina. Criança aos seis anos no Ensino Fundamental: desafios à garantia dos direitos. **Anais da 30ª reunião anual da ANPED**. Caxambu, 2007. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos/GT07-3180--Int.pdf>>. Acesso em: 15 de janeiro de 2013.

CORREA, Patrícia Santiago de Medeiros. A efetivação do direito à creche - a judicialização de uma política de gênero. **Anais do XIX Encontro Nacional do Conpedi**. Fortaleza, 2010. Disponível em: <<http://150.162.138.7/documents/277>> Acesso em 10 de janeiro de 2015.

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.

\_\_\_\_\_. A Educação Básica no Brasil. *Revista Educação e Sociedade*. Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 168-200. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12929.pdf>>. Acesso em: 02 de abril de 2013

\_\_\_\_\_. A questão federativa e a educação escolar. OLIVEIRA, R. P; SANTANA, W. (orgs). **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

CURY, C. R. J.; FERREIRA, L. A. M. A judicialização da educação. **Revista CEJ**, Brasília, v.1, p. 32-45, 2009.

CURY, C. R. J; AMARAL, C. T. O direito à Educação Básica: análise inicial dos julgamentos do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Anais do IV Congresso Ibero-americano de Política e Administração da Educação**. Porto, 2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. Editora Ática: São Paulo, 1996

DAMASCO, Denise Gisele de Britto. **O direito à educação**: atuação das Promotorias de Justiça e de Defesa do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, entre 2001 e 2007. 199 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade de Brasília. Brasília, 2008.

DUARTE, C. S. A educação como um direito fundamental de natureza social, **Revista Educação e Sociedade**, v. 28, n. 100 – Especial, p. 691-713, out. 2007. Disponível em <<http://WWW.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 24 set. 2009.

\_\_\_\_\_. Direito público subjetivo e políticas educacionais, **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 113-118, 2004.

DOURADO, Luiz Fernandes. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul. set., 2013

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

FLICK, Uwe. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. Sandra Netz (trad.) 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **CONAE 2014**: Conferência Nacional de Educação: documento referência. Brasília, 2013

FRANZESE, Cibele. **Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas**. Tese de Doutorado apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo e Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2010. 210pg.

FREITAS, Marcos César. História da Infância no pensamento social brasileiro. Ou, fugindo de Gilberto Freyre pelas mãos de Mário de Andrade. In: \_\_\_\_\_. (org.) **História Social da Infância Brasileira**. 3ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FRIZZO, Kátia Regina. O conselho tutelar como instituição comunitária. In: FILHO, R. S.; SANTOS, B. R.; DURIGUETTO, M. L. (orgs). **Conselhos Tutelares: desafios teóricos e práticos da garantia de direitos da criança e do adolescente**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2011.

GAYOTTO, Maria Leonor Cunha et.al.. **Creches**: desafios e contradições da criação da criança pequena. São Paulo: Ícone, 1992.

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.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Brasília: UNB, 1984.

IBGE. SIDRA. **Censo demográfico 2010**. Resultados da amostra – educação e deslocamento, 2010. Disponível em:<<http://www.sidra.ibge.gov.br/cd/cd2010ED.asp>>. Acesso em: 05 de abril de 2013.

INEP. **Sinopse do professor** (atualizado em 17/12/2012), 2009. Disponível em:<<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em 04 de abril de 2013.

JUNQUEIRA, L. A. Prates. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Revista Saúde e Sociedade** v.13, n.1, p. 25-36, jan-abr, 2014. Disponível em:<  
<http://www.revistas.usp.br/sausoc/article/view/7105>> Acesso em 08 de janeiro de 2015.

KIENHN; Moema de Albuquerque. Educação da pequena infância: um olhar sobre a formação docente. **Anais da 32ª reunião anual da ANPED**. Caxambu, 2009. Disponível em:<  
<http://www.anped.org.br/app/webroot/reunioes/32ra/arquivos/trabalhos/GT07-5711--Int.pdf> >. Acesso em: 12 de janeiro de 2013.

KONZEN, Afonso Armando. Conselho tutelar, escola e família - parcerias em defesa do direito à educação. In: KONZEN, Afonso Armando et al. (Org.). **Pela justiça na educação**. Brasília, DF: FUNDESCOLA-MEC, 2000, p. 159-191.

KRAMER, Sônia. Pesquisa Infância e educação: um encontro com Walter Benjamin. KRAMER, Sônia; LEITE, Maria Isabel (orgs.). **Infâncias: fios e desafios da pesquisa**. Campinas, SP: Papirus, 1996. Série Prática Pedagógica.

\_\_\_\_\_. 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](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

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

KRAMER, Sônia; CORSINO, Patrícia; NUNES, Maria Fernanda Rezende. Políticas Públicas Municipais de Educação Infantil: um balanço da década. **Anais da 34ª reunião anual da ANPED**. Disponível em:<>. Acesso em: 08 de janeiro de 2013.

KUHLMANN JR., Moysés. **Infância e Educação Infantil: uma abordagem histórica**. Porto Alegre: Editora Mediação, 2004.

\_\_\_\_\_. Educação Infantil e currículo. In: FARIA, Ana Lúcia Goulart; PALHARES, Marina Silveira (orgs.) **Educação Infantil pós LDB: rumos e desafios**. 6ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

MARINHO, Carolina Martins. **Justiciabilidade dos direitos sociais: análise de julgados do direito à educação sob enfoque da capacidade institucional**. Dissertação (Teoria Geral e Filosofia do Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2009.

MARQUES, E; RODRIGUES, L. O programa Minha Casa Minha Vida na metrópole paulistana: atendimento habitacional e padrões de segregação. **RB Estudos Urbanos Regionais**. V.15, n.2 – novembro de 2013. Disponível em: <  
[http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/upload/aaa/800-Marques\\_Leandro\\_Minha\\_casa\\_minha\\_vida\\_2014\\_4740-9495-2-PB.pdf](http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/upload/aaa/800-Marques_Leandro_Minha_casa_minha_vida_2014_4740-9495-2-PB.pdf) > Acesso em: 07 de janeiro de 2015.

MARTINS, P. de S. O financiamento da educação básica como política pública. **RBP**AE. V. 26, n.3, p. 497-514, set./dez., 2010

MATTOS, Clarice da Silva. **A Implementação do PROINFÂNCIA em Juiz de Fora e seus desdobramentos**. 147f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública). Universidade Federal de Juiz de Fora, 2014.

MAZZILLI, H. N. **O acesso à justiça e o Ministério Público**. 5. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

MICARELLO, Hilda A. L. S. Práticas pedagógicas e respeito à cidadania infantil. In: SANTOS, J. J. R.; LEITE, M. I. P. A.; PEREIRA, S. M. C. (orgs) **A qualidade na educação infantil e os direitos da criança pequena**. Vitória da Conquista: Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), 2013.

MICHEL, Maria Helena. **Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 2005.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

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](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742011000100008&script=sci_arttext)>. Acesso em: 10 de janeiro de 2013.

MOTTI, A. J. A.; SANTOS, J. V dos. **Redes de Proteção Social à criança e ao adolescente: limites e possibilidades**. Produção Técnica – Capacitação de Conselhos Tutelares. Goiás, 2009. Disponível em:< <http://www.lovead.com.br/pair/public/arquivos/Texto%20m5.pdf> > Acesso em: 13 de janeiro de 2015.

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.

*OLIVEIRA, R. P; ARAÚJO, G. C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação, **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 5-24, jan/fev/mar/abr. 2005.*

OLIVEIRA, R. P; SANTANA, W. (orgs). **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

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

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima; TEIXEIRA, Beatriz de Basto. Do FUNDEF ao FUNDEB: a qualidade ainda fora de pauta. **Vertentes** (UFSJ), v. 33, p.36-47, 2009. Disponível em:< <http://www.ufsj.edu.br/portal-repositorio/File/Vertentes/Rosimar%20e%20Beatriz.pdf> >. Acesso em 04 de abril de 2013.

PALHARES, Marina Silveira. Educação Infantil: como ficam as crianças de 6 anos? In: FARIA, Ana Lúcia Goulart; PALHARES, Marina Silveira (orgs.) **Educação Infantil pós LDB**: rumos e desafios. 6ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

PANNUNZIO, Eduardo. O poder judiciário e o direito à educação. In: RANIERI, N. B.(Coord.); RIGUETTI, S. (Org). **Direito à educação**: aspectos constitucionais. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009. p. 61-88.

PASSETTI, Edson. Crianças carentes e políticas públicas. PRIORE, Mary Del.(org.) História das Crianças no Brasil. 4 ed. São Paulo: Contexto, 2004.

PEREIRA, Maria Neve Collet. Criança, infância e política na compreensão dos profissionais que atuam na Educação Infantil em Curitiba. **Anais da 31ª Reunião Anual da Anped**. Caxambu, 2008. Disponível em:< <http://www.anped.org.br/reunioes/31ra/1trabalho/GT07-4223--Int.pdf>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2013.

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.

PINTO, Manuel. A infância como construção social. PINTO, Manuel, SARMENTO, Manuel Jacinto (cord). **As crianças**: contextos e identidades. Coleção infans – Centro de estudos da criança. Universidade do Moimho, 1997.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio. **Direito à educação**: controle social e exigibilidade judicial. Rio; São Paulo; Fortaleza: ABC, 2005.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. **Informações da Cidade**: Galeria de Prefeitos. Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br/cidade/prefeitos.php>> Acesso em, 7 de dezembro de 2010

QUADROS, Pedro Oto de. A Atuação do Conselho Tutelar. In: FILHO, R. S.; SANTOS, B. R; DURIGUETTO, M. L. (orgs). **Conselhos Tutelares: desafios teóricos e práticos da garantia de direitos da criança e do adolescente**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2011.

ROMAGNOLI, A. **O Programa Minha Casa Minha Vida: continuidades, inovações e retrocessos**. 156f. Dissertação (mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2012.

ROSEMBERG, Fúlvia. Organizações multilaterais, Estado e Políticas de Educação Infantil. **Cadernos de Pesquisa**. n. 115, p.25.63, março, 2002. Disponível em:<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742002000100002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742002000100002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 21 de janeiro de 2013

\_\_\_\_\_. Expansão da Educação Infantil e processos de exclusão. **Cadernos de Pesquisa**. n.107, p.7-40, julho, 1999. Disponível em:<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15741999000200001&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15741999000200001&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 20 de janeiro de 2013

\_\_\_\_\_. Por uma outra Educação Infantil paulistana pós Fundeb. **I Encontro de Educação para uma outra São Paulo**, 2007. Disponível em:<<http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/files/EducacaoInfantil2.pdf> >. Acesso em: 05 de janeiro de 2013.

SILVA, Andreia Ferreira da. Escolarização obrigatória e formação de professores para educação infantil. **Dossiê Educação Infantil – Revista Semestral da Escola de Formação da CNTE (Esfora)** Vol 5, n.9 – jul. a dez., 2011.

SILVA, A. F. de. Federalismo, descentralização, municipalização e direito à educação básica no Brasil. In: **XXIV Simpósio Brasileiro e III Congresso Interamericano de Política e Administração da Educação**. Direitos Humanos e Cidadania: desafios para as políticas públicas e a gestão democrática da educação. Carderno V, p. 1-19, 2009.

SILVEIRA, A. A. D. **Atuação do Ministério Público para a exigibilidade do direito à educação básica**: possibilidades e limites. 263f Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.isecure.com.br/anpae/02.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2008

SIQUEIRA, R. B. A criança na agenda política. **Anais do 10º Encontro de Pesquisa em Educação da Região Sudeste**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://www.fe.ufrj.br/anpedinha2011/anais/anais.php>> Acesso em julho de 2011.

SOARES, Judá Jessé de Bragança. Do Conselho Tutelar. In: CURY, M; AMARAL E SILVA, A. F do; MENDEZ, E. G. (Orgs.) **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado**: comentários jurídicos e sociais. São Paulo: Malheiros, 1992.

SOUZA, Celina. Federalismo e Conflitos Distributivos: Disputa dos Estados por recursos orçamentários federais. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 4, n.2, 2003. Pp. 345-384

\_\_\_\_\_. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós 1988. **Revista Sociologia Política**, 24, p. 105-121, jun., 2005

SHERÉR, René. **Infantis**: Charles Fourier e a infância para além das crianças. Tradução Guilherme João de Freitas Teixeira. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

STEARNS, Peter N. **A infância**. São Paulo: Contexto. 2006.

VASCONCELOS, Hélio Xavier de. Art. 54 – Estatuto da Criança e do Adolescente. In: Cury, Munir; SILVA, Antônio Fernando do Amaral; MENDEZ, Emílio García (coord.) **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado**: comentários jurídicos e sociais. São Paulo: Malheiros editores, 1992, 168-70.

VASCONCELLOS, V. M. R; AQUINO, L. M .L; LOBO, A.P. S. L. A integração da Educação Infantil ao sistema de ensino: exigência e possibilidades pós-LDB. SOUZA, D.B.; In: MACEDO, L. C. (orgs) **Desafios da Educação Municipal**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

VERCELONE, Paolo. Art. 53 – Estatuto da Criança e do Adolescente. In: Cury, Munir; SILVA, Antônio Fernando do Amaral; MENDEZ, Emílio García (coord.) **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado**: comentários jurídicos e sociais. São Paulo: Malheiros editores, 1992, p-17-20.

VIEIRA, Livia 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

\_\_\_\_\_. A Educação Infantil e o Plano Nacional de Educação: as propostas da CONAE 2010. **Educação e Sociedade**. Campinas, v.31, n.112, p. 809-831, jul.-set.2010. Disponível em:<  
<http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/09.pdf>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2013.

ZANETTI, A. . Creches no sistema de ensino de Juiz de Fora: velhos dilemas e novas perspectivas, In: SIMPÓSIO BRASILEIRO, 24, CONGRESSO INTERAMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 3, **Anais... Local: Editora**, 2009. p.

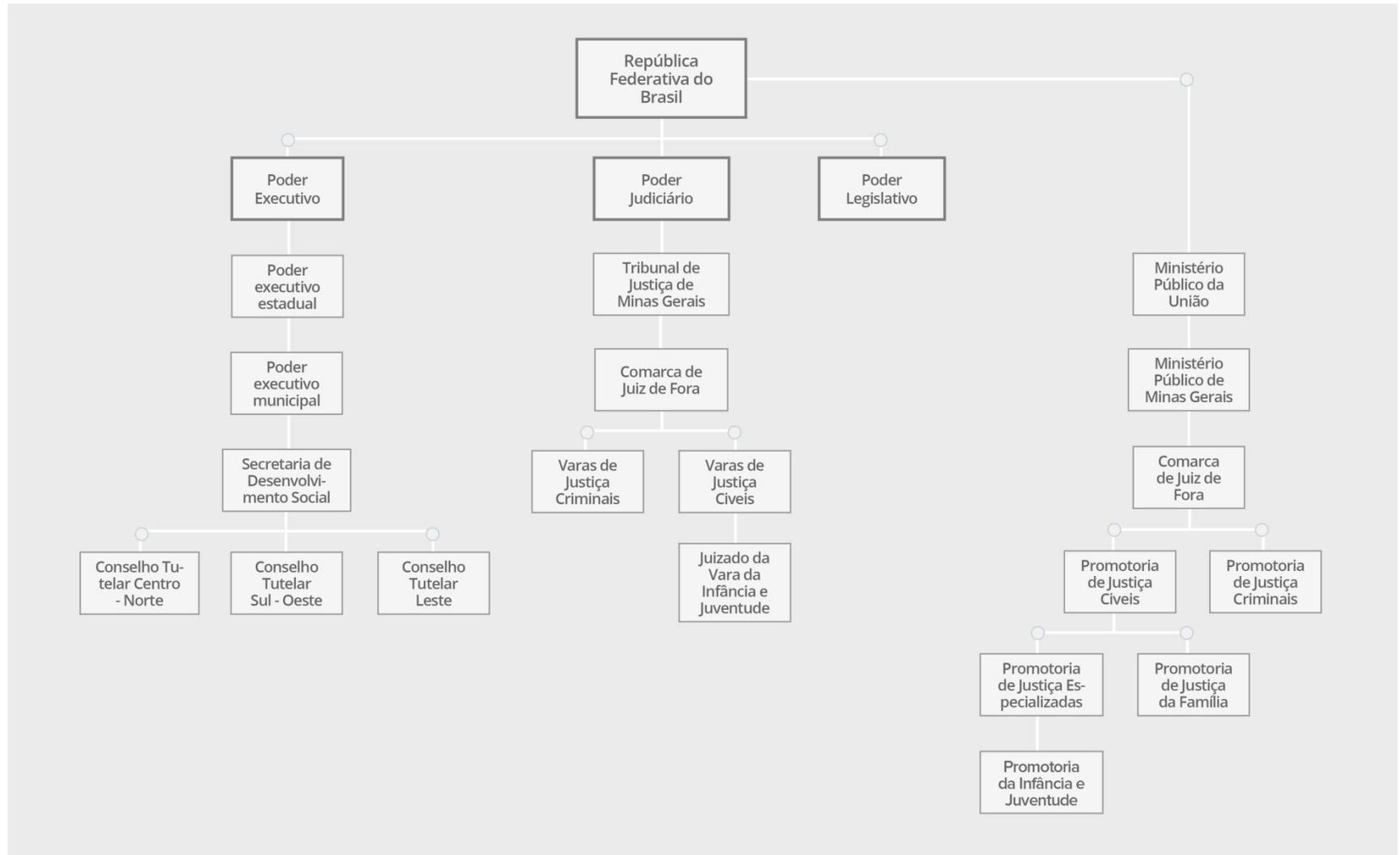
WERNECK VIANNA, Luiz, Caminhos e descaminhos da Revolução Passiva à Brasileira. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 39, n. 3, 1996. Disponível em: <  
[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:3cb430r1KXgJ:www.scielo.br/scielo.php%3Fscript%3Dsci\\_arttext%26pid%3DS0011-52581996000300004+&cd=7&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:3cb430r1KXgJ:www.scielo.br/scielo.php%3Fscript%3Dsci_arttext%26pid%3DS0011-52581996000300004+&cd=7&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br)>. Acesso em 10 de fevereiro de 2014.

WERNECK VIANNA L; CARVALHO, M. A. R. de; MELO, M. P. C.; BURGOS, M. B. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

WERNECK VIANNA, L; BURGOS, M. Revolução Processual do direito e democracia progressiva. In: WERNECK VIANNA (Org). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/ FAPERJ, 2003.

## Apêndice A

Organograma – Estrutura da Rede de Proteção Social da Infância e Juventude



## APÊNDICE B

**Quadro 06 – Competências e ações concernentes aos diferentes níveis de governo.**

<b>UNIÃO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulação da política nacional;</li> <li>• Coordenação nacional (articulação com outros órgãos e ministérios que tenham políticas e programas para crianças de 0 a 6 anos);</li> <li>• Estabelecimento das diretrizes gerais;</li> <li>• Assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios;</li> <li>• Coleta, análise e disseminação de informações educacionais;</li> <li>• Regulamentação e normatização pelo CNE;</li> <li>• Formação universitária de professores;</li> <li>• Fomento à pesquisa</li> </ul>
<b>ESTADOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulação da Política estadual;</li> <li>• Coordenação estadual;</li> <li>• Execução de ações estaduais;</li> <li>• Assistência técnica e financeira aos municípios;</li> <li>• Normatização pelo CEE;</li> <li>• Autorização, reconhecimento, credenciamento, fiscalização, supervisão e avaliação dos estabelecimentos do seu sistema de ensino;</li> <li>• Formação universitária de professores;</li> <li>• Fomento à pesquisa;</li> <li>• Formação de professores na Modalidade Normal, em nível Médio.</li> </ul>
<b>MUNICÍPIOS</b>	<p>Municípios com Sistemas de Ensino:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulação da política municipal;</li> <li>• Coordenação da política municipal;</li> <li>• Execução dos programas e das ações;</li> <li>• Normatização do CME (quando houver);</li> <li>• Autorização, reconhecimento, credenciamento, fiscalização, supervisão e avaliação dos estabelecimentos do seu sistema de ensino;</li> <li>• Formação continuada de professores em exercício;</li> <li>• Fomento à pesquisa;</li> </ul> <p>Municípios integrados ao sistema estadual de ensino:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulação da política municipal;</li> <li>• Coordenação da política municipal;</li> <li>• Execução dos programas e das ações;</li> <li>• Formação continuada de professores em exercício;</li> <li>• Fomento à pesquisa.</li> </ul>

## APÊNDICE C – Roteiro das Entrevistas

### Entrevista com os promotores da Infância e Juventude

Identificação do Ministério Público de Juiz de Fora (pesquisa e observação)

1. Quantidade de promotores que atuam na comarca
2. Divisão da comarca
3. Quantidade de promotores que atuam na Infância e Juventude desde 2012
4. Distribuídos dos espaços na promotoria
5. Como é a sala da promotoria? Está adequada? Permite amplo atendimento?
6. Área de abrangência da Comarca
7. Entrância da Comarca

Caracterização e identificação do promotor entrevistado

8. Formação
9. Trajetória profissional
10. Quando o promotor ingressou na promotoria da Infância e Juventude?
11. Qual o período de atuação?
12. Quais os motivos para trabalhar nesta promotoria?
13. Sempre atuou em Juiz de Fora?
14. Já atuou em outra promotoria?
15. Como é composta a sua equipe?

Caracterização da atuação

16. Quais as funções desempenhadas na promotoria?
17. Desempenha funções diversas às da promotoria da Infância e Juventude?
18. As atuações na Infância e Juventude estão direcionadas? Se sim, para qual área?
19. Quais as atividades desenvolvidas fora do gabinete?

20. Como é realizado o atendimento ao público?
21. Como são feitos os registros de outros procedimentos além dos processos?
22. Existe prioridade de atuação? Como e quando ela é definida?
23. Há audiências públicas para definição de prioridades?
24. Se sim, como é a participação da sociedade civil? Quem participa? Como?
25. Quais os motivos que levam a população a procurar o Ministério Público no que se refere à educação?
26. Como é feita a difusão da atuação para a comunidade?
27. Qual a relação do Ministério Público com a imprensa? Ela tem tornado visíveis as ações do Ministério Público? Tem incitado a ação do Ministério Público, quando há denúncias?
28. Em pesquisa feita nos Conselhos Tutelares e mesmo na imprensa escrita é possível identificar que a maior parte das demandas parte desses Conselhos. Como é a relação entre o MP e esses Conselhos? As demandas oriundas da sociedade civil contribuem para a eficácia da ação do MP?
29. Qual a sua análise da atuação do MP para a garantia do direito à educação?
30. A Promotoria encontra barreiras para atuar na educação? Se sim, em que aspecto é pior: acesso, qualidade ou permanência?
31. A qualidade da educação tem sido exigida aos órgãos públicos? De que modo? Por quem?
32. Na opinião do promotor, o que falta para que a atuação do MP na garantia do direito à educação seja aprimorada?
33. Em relação à educação, quais as estratégias mais utilizadas pela promotoria a fim de que o Executivo cumpra com suas responsabilidades?
34. Fale sobre o posicionamento com relação à atuação do MP no controle social do Estado exigindo o cumprimento dos direitos sociais.
35. Existe tempo hábil para participação em eventos, fazer visitas e realizar audiências públicas?
36. Na promotoria da Infância e Juventude existe algum Centro de Apoio Operacional – CAO?
37. Acredita que o MP tem cumprido com o seu dever de garantir o direito à educação?

38. De modo geral, as pessoas que procuram o MP reconhecem os limites de atuação da instituição?
39. De onde é oriunda a maior parte das demandas relacionadas à educação: cidadãos, conselhos tutelares, CMDCA, defensoria pública ou outros?
40. Como a maior parte das demandas é resolvida: judicialmente ou extrajudicialmente?
41. Na opinião do promotor, qual o principal problema existente em Juiz de Fora em relação ao direito à educação?
42. Pode falar de algum caso que tenha marcado a sua atuação na promotoria no que tange o direito à educação?

#### Sobre o direito à Educação Infantil

43. O município de Juiz de Fora passa há alguns anos por uma grande demanda por vagas na Educação Infantil. O senhor poderia elencar alguma ação do poder público para o atendimento desta demanda?
44. Sobre esta demanda específica, como a promotoria da Infância e Juventude tem atuado (pesquisar tipo de ações, parceria com órgãos de defesa da criança e do adolescente e órgãos públicos)?
45. Foi aberta alguma ação civil pública além da impetrada em 1999?
46. Os municípios terão até o ano de 2016 para universalizarem o acesso à etapa pré-escolar, referente aos 4 e 5 anos. O senhor acredita que esta demanda será cumprida pelo poder executivo? Se sim, de que maneira? Se não, como o senhor visualiza a atuação do MP para o atendimento a esta demanda?
47. O senhor reconhece alguma ação em parceria entre os entes federados para o atendimento desta demanda? O MP tem participado de alguma ação nesta parceria ou tem buscado criar ou mesmo fortalecer-la?
48. A etapa de creche (0 a 3 anos) é etapa escolar com maior demanda no município. Que ações têm sido feitas para o atendimento das famílias e crianças? (identificar as parcerias e atuação sozinha do MP)
49. Quando o MP defere a favor de um pedido de vaga para a etapa de creche ou pré-escola, é levado em consideração o quantitativo de alunos por turma em uma escola?

50. Como o MP tem reagido à resposta de incapacidade de atendimento da rede municipal de ensino para a Educação Infantil?

Sobre mandados observados

51. Observaram-se muitos mandados de segurança para garantir a matrícula de crianças de 05 anos, que não completariam 06 anos até 31 de março (conforme corte etário definido pelo CNE). Qual seu posicionamento sobre isso?

**Entrevista com técnicos da Secretaria Municipal de Educação (Supervisão de Creches)**

1. Nome
2. Formação e Cargo
3. Período que está à frente da SME
4. Em Juiz de Fora, existe há anos um problema com demanda de vagas por creches. Ainda hoje esta demanda não está totalmente suprida. Podemos identificar ainda que a maior parte das demandas oriundas dos Conselhos Tutelares, bem como do MP, são para este setor. Como tem sido calculada esta demanda? Como a Secretaria de Educação tem passado por esse problema? Quais suas perspectivas a respeito disso?
5. No que compete a Lei 12.796/13 e as metas do PNE que determinam o atendimento em 50% das crianças de 0 a 03 anos até o ano de 2016, você acredita que o Município conseguirá cumprir? De que maneira?
6. Há alguma parceria/ colaboração dos governos estadual e federal com o municipal para o cumprimento desta meta?
7. Caso não exista nenhuma parceria, o que atribui a sua inexistência? Houve alguma tentativa de estabelecê-la?
8. Quais as maiores dificuldades enfrentadas pelo município para o atendimento a esta demanda?
9. Como as demandas por vagas em creches são encaminhadas na rede?
10. Que critérios são utilizados para a alocação da criança/família na fila de espera?
11. Qual o tempo médio de espera para o atendimento da criança?
12. Hoje o município possui muitas vagas conveniadas? Há fiscalização do serviço prestado nestas instituições?
13. Quando há uma determinação por parte do Juizado ou Promotoria da Vara da Infância e Juventude para matrícula de crianças na creche, como é feita a alocação da criança? É pensado na localização da família? É pensado no quantitativo de crianças por turma? É pensado no trabalho do professor em sala de aula? Ou a resolução tem sido as vagas conveniadas?
14. Por muitos anos a AMAC esteve à frente da oferta de vagas nas creches no município. Atendendo a LDB desde 2008 a rede municipal tornou-se responsável pela oferta de vagas de creches. Como é a situação das creches hoje e qual a participação da AMAC?

15. Qual é o quadro de profissionais que atuam nas creches? (Cargos, formação e carga horária de trabalho)
16. Há expectativa de criação de concurso específico para esta etapa de escolarização?
17. O município tem garantido a formação continuada dos profissionais que atuam nesta etapa?
18. Qual sua perspectiva sobre o acesso e a qualidade no atendimento que é oferecido pelo município para as crianças em etapa de creche?

## **Entrevista com técnicos da Secretaria Municipal de Educação – Supervisão de Educação Infantil**

1. Nome
2. Formação e cargo
3. Período que está à frente da SME
4. Em Juiz de Fora, existe há anos um problema com demanda de vagas na Educação Infantil. Ainda hoje esta demanda não está totalmente suprida. Podemos identificar ainda que a maior parte das demandas oriundas dos Conselhos Tutelares, bem como do MP, são para este setor. Como tem sido calculada esta demanda? Como a secretaria de educação tem passado por esse problema? Quais suas perspectivas a respeito disso?
5. No que compete a Lei 12.796/13 e as metas do PNE que determinam a universalização da etapa de 4 a 5 anos até o ano de 2016, você acredita que o Município conseguirá cumprir? De que maneira?
6. Há alguma parceria/ colaboração dos governos estadual e federal com o municipal para o cumprimento desta meta?
7. Caso não exista nenhuma parceria, o que atribui a sua inexistência? Houve alguma tentativa de estabelecê-la?
8. Quais as maiores dificuldades enfrentadas pelo município para o atendimento a esta demanda?
9. Como as demandas por vagas na Educação Infantil são encaminhadas na rede?
10. Que critérios são utilizados para a alocação da criança/família na fila de espera?
11. Qual o tempo médio de espera para o atendimento da criança?
12. Hoje o município possui muitas vagas conveniadas para Educação Infantil? Há fiscalização do serviço prestado nestas instituições?
13. Quando há uma determinação por parte do Juizado ou Promotoria da Vara da Infância e Juventude para matrícula de crianças na pré-escola, como é feita a alocação da criança? É pensado na localização da família? É pensado no quantitativo de crianças por turma? É pensado no trabalho do professor em sala de aula? Ou a resolução tem sido as vagas conveniadas?

14. Sobre o Proinfância, o município foi contemplado com verbas para a construção de Unidades de Educação Infantil. Foram quantos projetos contemplados? UEI do B ou C? Qual o critério de escolha dos locais de construção destas UEI? Como está o encaminhamento das obras e qual os empecilhos até o momento? Quantas vagas serão abertas? Elas serão suficientes para atender toda a demanda do município?
15. Não sendo suficientes as obras do Proinfância, que ações ou parcerias o Município pretende realizar?
16. Qual é o quadro de profissionais que atuam na Educação Infantil hoje? (Cargos, formação e carga horária de trabalho)
17. Há expectativa de criação de concurso específico para esta etapa de escolarização?
18. O município tem garantido a formação continuada dos profissionais que atuam nesta etapa?
19. Sobre o currículo para Educação Infantil: ele está sendo construído? De que maneira?
20. Qual sua perspectiva sobre o acesso e a qualidade no atendimento que é oferecido pelo município para as crianças em etapa de Educação Infantil?

### **Roteiro de entrevista com os secretários municipais de educação**

1. Nome
2. Período que esteve à frente da SME
3. Já recebeu algum tipo de atuação do MP devido negligências com o direito à educação?
4. Qual a opinião da secretária sobre os processos impetrados contra a pessoa que representa a secretaria de Educação?
5. Como é ou foi a relação da secretária de educação com o Ministério Público – Vara da Infância e Juventude?
6. Em sua gestão, qual a maior demanda da instituição?
7. As demandas eram constantes? Sem sim, por quê?
8. Qual era a principal demanda?
9. As demandas eram resolvidas prontamente?
10. Quando não era possível atender as demandas, o que acontecia?
11. Na opinião da secretária, qual foi o principal problema enfrentado pela gestão que atuou?
12. Em relação aos Conselhos Tutelares, como era a relação da secretaria na sua gestão com a instituição?
13. Os encaminhamentos oriundos dos Conselhos Tutelares eram prontamente atendidos?
14. Em Juiz de Fora, existe há anos um problema com demanda de vagas na Educação Infantil. Ainda hoje esta demanda não está totalmente suprida. Podemos identificar ainda que a maior parte das demandas oriundas dos Conselhos Tutelares, bem como do MP, são para este setor. Como tem sido calculado esta demanda? Como a sua gestão passou por esse problema? Quais suas perspectivas a respeito disso?
15. No que compete a Lei 12.796/13 e as metas do PNE que determinam a universalização da etapa de 4 a 5 anos até o ano de 2016, o (a) senhor (a) acredita que o Município conseguirá cumprir? De que maneira?
16. Há alguma parceria/ colaboração dos governos estadual e federal com o municipal para o cumprimento desta meta?
17. Caso não exista nenhuma parceria, o que atribui a sua inexistência? Houve alguma tentativa de estabelecê-la?

18. Quais as maiores dificuldades enfrentadas pelo município para o atendimento a esta demanda?
19. Como as demandas por vagas na Educação Infantil (creches e pré-escola) são encaminhadas na rede?
20. Que critérios são utilizados para a alocação da criança/família na fila de espera?
21. Qual o tempo médio de espera para o atendimento da criança?
22. Hoje o município possui muitas vagas conveniadas? Há fiscalização do serviço prestado nestas instituições?
23. Quando há uma determinação por parte do Juizado ou Promotoria da Vara da Infância e Juventude para matrícula de crianças na creche ou na pré-escola, como é feita a alocação da criança? É pensado na localização da família? É pensado no quantitativo de crianças por turma? É pensado no trabalho do professor em sala de aula? Ou a resolução tem sido as vagas conveniadas?
24. Sobre o Proinfância, o município foi contemplado com verbas para a construção de Unidades de Educação Infantil. Foram quantos projetos contemplados? UEI do tipo A, B ou C? Qual o critério de escolha dos locais de construção destas UEI? Como está o encaminhamento das obras e qual os empecilhos até o momento? Quantas vagas serão abertas? Elas serão suficientes para atender toda a demanda do município?
25. Não sendo suficientes as obras do Proinfância, que ações ou parcerias o Município pretende realizar?
26. Por muitos anos a AMAC esteve à frente da oferta de vagas nas creches no município. Atendendo a LDB desde 2009 (conferir) a rede municipal tornou-se responsável pela oferta de vagas de creches. Como é a situação das creches hoje e qual a participação da AMAC?
27. Qual é o quadro de profissionais que atuam na Educação Infantil hoje? (Cargos, formação e carga horária de trabalho)
28. Há expectativa de criação de concurso específico para esta etapa de escolarização?
29. O município tem garantido a formação continuada dos profissionais que atuam nesta etapa?
30. Qual sua perspectiva sobre o acesso e a qualidade no atendimento que é oferecido pelo município para as crianças em etapa de Educação Infantil?



## **Roteiro de entrevista com os Conselheiros Tutelares**

### Identificação

1. Nome, idade, naturalidade.
2. Conselho que atuou/atua
3. Período que atuou/atua
4. Já atuou em outro Conselho Tutelar do município? Qual? Qual a rotina de funcionamento dos Conselhos?
5. Há dificuldades de representação?

### Atuação do Conselho Tutelar sobre a garantia do direito à educação

6. Qual o limite de atuação dos Conselhos Tutelares?
7. Qual a maior demanda recebida no período em que atua no Conselho Tutelar referente ao direito à educação?
8. Como, normalmente, as demandas chegam aos Conselhos Tutelares?
9. Qual o principal encaminhamento dado às demandas relacionadas ao direito à educação?

### Atuação do Conselho Tutelar sobre a garantia do direito à Educação Infantil

10. Você tem conhecimento das metas de atendimento para a primeira etapa da educação básica?
11. Como você observa a rede municipal de ensino: conseguirá alcançar as metas? O que sabe que seja feito para isso: políticas, programas, ações?
12. Qual etapa possui maior demanda: creches ou pré-escola?
13. Qual etapa produz maior demanda ao Conselho Tutelar?
14. O que é feito com esta demanda? Para onde são encaminhadas? (SME, CRAS, MP, DP)
15. Qual o período médio de atendimento da demanda? Diferencia-se em função do órgão a qual foi encaminhada?

### Sobre o regime de colaboração

16. Você reconhece algum tipo de colaboração técnica e financeira por parte da União para a garantia do direito à Educação Infantil?
17. Você reconhece algum tipo de colaboração técnica e financeira por parte do Estado para a garantia do direito à Educação Infantil?
18. O município tem se mobilizado na busca de parcerias para atender a demanda de vagas de Educação Infantil? Quais ou de que tipo?

#### Sobre a atuação dos órgãos jurídicos

19. Como é a relação dos Conselhos Tutelares e o Juizado da Infância e Juventude?
20. Como é a relação dos Conselhos Tutelares com a Defensoria Pública?
21. Em que momento há a opção pela judicialização da demanda?
22. Quando as demandas chegam nestas instituições elas são atendidas?

#### Sobre a atuação do Ministério Público

23. Como é a relação dos conselhos tutelares com o Ministério Público?
24. Há reuniões frequentes?
25. Em quais situações os Conselhos encaminham as solicitações para o Ministério Público?
26. Esses casos encaminhados obtêm resposta rápida?
27. Sabe apontar alguma situação expressiva (que tenha envolvido muitas crianças, famílias e que tenha gerado repercussão) que tenha ocorrido no seu período de atuação como conselheiro que envolvesse as duas instituições?

## **Roteiro de entrevista com vereador Jucélio Maria**

### Identificação:

1. Nome
2. Formação
3. Trajetória profissional
4. Foco de atuação na Câmara Municipal de Juiz de Fora

### Relação com a Rede de proteção Social da Criança e da Adolescência

5. Relação com os Conselhos Tutelares
6. Relação com o Ministério Público

### Conhecimento das políticas educacionais

7. Conhecimento do PNE
8. Conhecimento do Proinfância
9. Conhecimento sobre a organização da educação infantil em Juiz de Fora

### Sobre a audiência Pública

10. Motivação
11. Desenvolvimento
12. Resultados obtidos