



## **A educação infantil como direito: uma dimensão da materialização das políticas para a infância**

*Early childhood education as a right: a dimension of materialization of policies for children*

**Faní Quitéria Nascimento Rehem<sup>[a]</sup>, Vicente de Paula Faleiros<sup>[b]</sup>**

<sup>[a]</sup> Pedagoga, doutoranda em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB), professora da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), Feira de Santana, BA - Brasil, e-mail: fanirehem@gmail.com

<sup>[b]</sup> Assistente social, doutor em Sociologia, professor titular aposentado e colaborador da Universidade de Brasília (UnB), professor da Universidade Católica de Brasília. Brasília, DF - Brasil, e-mail: vicentefaleiros@terra.com.br

---

### **Resumo**

O presente artigo discute a educação infantil como direito, defendendo-a como resultado de lutas históricas, embates, correlação de forças, em que a garantia legal não significa a efetivação destes. Realizamos uma análise dos documentos nacionais que reconhecem a educação infantil como direito que são: a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Conclui-se que se trata de um embate social e político e não apenas

---

jurídico-legal e, apesar de avanços consideráveis, muito há que ser feito para que a educação da primeira infância se materialize.

**Palavras-chave:** Educação infantil. Direito. Política educacional.

### **Abstract**

*This article discusses childhood education as a legal right, by defending it as a result of historical struggles in which the legal guarantee does not mean the achievement of those. We realized an analysis of the legal frame work that supports early childhood education, the 1988 Federal Constitution, Statute of Children and Adolescents and the Law of Guidelines and Bases of National Education and concluded that, it is a social and political struggle and not just legal-juridical despite considerable progress, much remains to be done for early childhood education to materialize.*

**Keywords:** *Childhood education. Right. Educational policy.*

---

Defender a Educação Infantil como direito significa, no presente texto, entendê-la como fenômeno social, resultado de lutas históricas e pressões da classe trabalhadora, que envolve processos contraditórios, uma vez que a garantia legal não significa, necessariamente, a efetivação desses direitos. Por não ser algo dado, conforme define a Declaração Universal dos Direitos Humanos, nem naturalmente inerente aos sujeitos, resulta de disputas sociais que a partir de grandes tensões conseguem estabelecer essas demandas.

A generalização dos direitos políticos é resultado da luta da classe trabalhadora e, se não conseguiu instituir uma nova ordem social, contribuiu significativamente para ampliar os direitos sociais, para tensionar e mudar o papel do estado no âmbito do capitalismo a partir do final do século XIX e início do século XX (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 64).

Há uma tendência, segundo Abreu (2008), em apreender a cidadania como “modo de pertencimento e de participação na ordem existente [...], a partir dos direitos e deveres dos indivíduos diante da superestrutura jurídica vigente”. Essa forma que remete ao senso comum, às teorias dos direitos e ao pensamento social dominante, esvazia as disputas de sujeitos históricos que, em busca de romper com os processos de alijamento social em que se encontram, constroem novas formas de participação social e política.

A discussão sobre direitos é usualmente realizada na perspectiva da teoria da cidadania de T. H. Marshall (1967), por meio da qual ele estabelece três dimensões de direitos assim enumerados:

- 1) O elemento civil que é composto pelos direitos necessários à liberdade individual — liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. Para ele, os tribunais de justiça são as instituições que estão mais intimamente associadas aos direitos civis — formados no século XVIII, de caráter democrático e universal originado *naturalmente* do *status* de liberdade: “Quando a *liberdade* se tornou *universal*, a cidadania se transformou de uma instituição local numa nacional” (MARSHALL, 1967, p. 69).
- 2) O elemento político que é entendido como o direito de participar no exercício de poder político, como membro de um organismo revestido da austeridade política ou um eleitor dos membros de tal organismo. As instituições correspondentes são o parlamento e os conselhos do governo local. Surge no início do século XIX, segundo Marshall (1967) quando os direitos civis ligados ao *status* de liberdade já haviam se generalizado de tal forma que poderiam receber “*status* geral de cidadania. E, quando começou, consistiu não na criação de novos direitos para enriquecer o status já gozado por todos, mas na doação de velhos direitos a novos setores da população” (MARSHALL, 1967, p. 69). O direito de voto insere-se nesse momento, já que era monopólio dos proprietários.
- 3) O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança aos direitos de participar por completo na herança social e levar a vida de um ser

civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas são o sistema educacional e os serviços sociais. No entrelaçamento com os direitos políticos formam-se os direitos sociais entre os séculos XIX e XX, tendo como fonte original a “participação nas comunidades locais e associações funcionais, além da *Poor Law* (Lei dos Pobres)” (MARSHALL, 1967, p. 70).

O conceito de *status* empregado por Marshall — formulação considerada por muitos como original — qualifica e mede o pertencimento e a participação do indivíduo em uma sociedade. Segundo Abreu (2008, p. 278), a cidadania na perspectiva marshalliana é considerada “*status* de igualdade, extensivo a todos os indivíduos em uma sociedade dividida em classes e com diversas outras formas de desigualdade”;

há uma espécie de igualdade humana básica associada com o conceito de participação integral na comunidade, - ou como eu diria, de cidadania – o qual não é inconsistente com as desigualdades que diferenciam os vários níveis econômicos na sociedade. Em outras palavras, a desigualdade do sistema de classes pode ser aceitável desde que a igualdade de cidadania seja reconhecida (MARSHALL, 1967, p. 62).

Em outras palavras, para o autor, a desigualdade de classes é compreensível, aceitável contanto que os direitos de cidadania — civis, políticos e sociais — sejam garantidos. Para Abreu (2008, p. 282-283) isso significa que a cidadania em Marshall “se sobrepõe às desigualdades da ‘sociedade de mercado’, à divisão social e econômica da sociedade em classes [...] e que a sua preocupação reside no estabelecimento e legitimação da sociedade de classes, da ordem social dominante”.

Nessa sociedade desigual haveria um *status de cidadão* que Marshall concebe como “*status* de igualdade” extensivo a todos enquanto indivíduos legalmente reconhecidos e com oportunidades semelhantes.

O termo *status* foi originalmente usado pelos antigos romanos para designar uma situação (um estado) que envolve a vida de uma pessoa

ou mesmo de um povo (*populus* ou *civitas*). Era um termo estreitamente ligado à idéia de destino (auspícios dos deuses ou *augur*) e das qualidades do agir como homem ou povo (que os romanos chamavam de *vir*). Dessa combinação entre *augur* e *vir* formava-se o *status* do homem ou de um povo. Os bons auspícios dos deuses permitiam a fortuna, mas somente os homens e os povos dotados de *vir* poderiam alcançar o *status* de *luxus*, isto é, de grandeza material e espiritual (ABREU, 2008, p. 279).

Segundo Abreu (2008, p. 279), quando o cristianismo passa a ser a religião oficial de Roma, *augur* passa a ser incorporado como graça divina e *vir* como “natureza desigual graciosamente herdada pelos homens — idéias que se combinaram para legitimar o *imperium* e o poder senhorial como virtude natural e divina”. Na sociedade moderna, capitalista, outro significado é atribuído ao *status*, que passa a ser interpretado como estilo de vida, posição que os indivíduos ocupam na sociedade. Esse conceito, weberiano conforme Abreu (2008), é incorporado por Marshall à sua teoria da cidadania.

Segundo Barbalet (1989, p. 165), “a contribuição de Marshall para a teoria da cidadania é o fato de ele colocar a questão convencional da participação na comunidade política no contexto importante das instituições e dos processos sociais”. Portanto, apesar das críticas<sup>1</sup> às limitações da sua abordagem, não podemos negar a importância da sua produção.

Os direitos sociais são materializados por meio das políticas sociais. No entanto, os processos de constituição e de materialização das políticas não são contínuos, afinal ainda há “*distância entre intenção e gesto*”.

Tal como no caso dos direitos civis e políticos, mas de modo ainda mais intenso, o que se coloca como tarefa fundamental no que se refere aos direitos sociais não é, muitas vezes, o simples reconhecimento

---

<sup>1</sup> A sua análise é considerada por Abreu (2008, p. 303) como vinculada ao “suposto econômico, jurídico e político do liberalismo, que concebe o indivíduo como um ser ‘naturalmente livre’ e racionalmente capacitado para trabalhar e se apropriar privadamente da natureza e dos valores socialmente produzidos”; e por Barbalet (1989, p. 162), como tendo “muito pouco a dizer acerca do papel do conflito de classe ou do conflito de movimento social na expansão da cidadania”.

legal-positivo dos mesmos, mas a luta para torná-los efetivos. A presença de tais direitos nas Constituições, seu reconhecimento legal, não garante automaticamente a efetiva materialização dos mesmos (COUTINHO, 2008, p. 64-65).

Tornar efetivos os direitos solenemente declarados tanto no discurso das Nações Unidas como em leis nacionais como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), discutido mais adiante, é um desafio político e social, pois apesar de 22 anos de existência ainda se configuram impasses na garantia dos direitos.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos em seu Artigo 1º declara que: “Todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotadas de razão e consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade”. A referida declaração tem recebido críticas no que diz respeito ao caráter “legalista-formal e, em última instância, sem conteúdo” (MÉSZÁROS, 1993, p. 205). O autor chama a atenção para o caráter formal dos direitos humanos, que desde Hobbes, passando por Locke e até Rousseau, “o mais radical dos predecessores de Marx”, não concebem os direitos fora do direito à propriedade privada que assegura o domínio da burguesia.

os Direitos Humanos de ‘liberdade’, ‘fraternidade’ e ‘igualdade’, são portanto, problemáticos, de acordo com Marx, não por si próprios, mas em função do contexto em que se originam, enquanto postulados ideais abstratos e irrealizáveis, contrapostos à realidade desconcertante da sociedade de indivíduos egoístas (MÉSZÁROS, 1993, p. 207).

A defesa da propriedade como inalienável ao homem, numa sociedade onde alguns detêm a posse da terra, enquanto a maioria é alijada dessa posse, transforma os homens em abstratamente iguais — apenas pelo poder da lei. No entanto, esse conceito de direito como algo natural teve, em determinado momento da história, importância fundamental. Isso porque a ideia corrente era de que estes estavam vinculados à posse da terra, “na medida em que afirmava a liberdade individual contra as pretensões despóticas do absolutismo e em que negava a desigualdade de

direitos sancionada pela organização hierárquica e estamental própria do feudalismo” (COUTINHO, 2008, p. 53).

Para além desse contexto, a concepção de direitos como reconhecimento de algo natural desconsidera as lutas históricas e pressões da classe trabalhadora na construção de demandas que geram/gerariam esses direitos. “Os direitos têm sempre sua primeira expressão na forma de expectativas de direito, ou seja, de demandas que são formuladas, em dado momento histórico determinado, por classes ou grupos sociais” (COUTINHO, 2008, p. 54).

As lutas feministas da década de 1970<sup>2</sup> e a reivindicação por creches são um bom exemplo desse movimento de formulação de demandas que geram garantias de direitos (pelo menos em termos legais). O caráter histórico do direito à educação infantil explicita que o que se materializou nas décadas seguintes é o resultado desse esforço coletivo.

### **A luta histórica pelos direitos das crianças**

A infância e sua educação ganharam ao final do século XX, destaque social e político, seja nas discussões acadêmicas, seja nos fóruns nacionais e internacionais de decisões políticas. A busca pela universalização do direito à educação infantil, capitaneada por lutas sociais dos movimentos feministas, políticos, populares, tem colocado em pauta a emergência dessa garantia e, ao mesmo tempo, obtido consideráveis êxitos. E, nesse cenário, duas décadas em especial marcaram os acontecimentos relacionados aos direitos das crianças: os decênios de 1980 e 1990.

A década de 1980 é um marco na discussão das políticas sociais pela sua configuração como período de triunfo neoliberal de um lado e

---

<sup>2</sup> Na década de 1970, como reação ao Golpe Militar de 1964 surgem, no Brasil, diversas organizações da sociedade civil. As mulheres participam ativamente através de grupos de mães, de associações de bairro, dentre outros. A partir de 1975, em que a ONU decreta o Ano Internacional da Mulher, surgem organizações feministas que, embora divergissem em relação às palavras de ordem do movimento feminista — movimento de mulheres e/ou movimento feminista, convergem na reivindicação por creches (ROSEMBERG, 1984).

organização da sociedade civil, de outro. Na chamada “década perdida”, além da queda da Ditadura Militar, ocorreu o fortalecimento das organizações populares, inclusive com a criação de centrais sindicais, revelando a capacidade da sociedade de reagir aos ataques neoliberais.

Essa contradição é muito bem representada no cenário capitalista pelas figuras de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, e Margareth Thatcher, na Inglaterra, que inauguram um novo formato do capitalismo avançado, o neoliberalismo, consolidado segundo Bóron (1999, p. 8-12), com efetivo sucesso, muito mais “ideológico e cultural do que econômico”, em quatro dimensões: (1) Direitos e prerrogativas conquistadas pelas classes populares, transformados em mercadorias a serem adquiridas numa relação entre fornecedor e comprador; (2) Satanização do Estado, como responsável por todos os males e exaltação das virtudes do mercado; (3) Construção do “pensamento único”, com amplo apoio e direção da mídia de massas; (4) Convencimento do capitalismo como única alternativa viável.

No cenário dos movimentos sociais, as lutas contra ditadura militar, a mobilização de forças com a inclusão do movimento operário e popular e os amplos debates promovidos no sentido de construção da democracia, interferiram na agenda política,

E pautaram alguns eixos na Constituição, a exemplo de: reafirmação das liberdades democráticas; impugnação da desigualdade descomunal e afirmação dos direitos sociais; reafirmação de uma vontade nacional e da soberania, com rejeição das ingerências do FMI; direitos trabalhistas; e reforma agrária (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 141).

A Constituição Federal de 1988 refletiu essa correlação de forças, contemplando avanços em alguns direitos sociais, dentre eles, o direito de crianças e adolescentes à educação, à proteção, à prioridade, etc. Mas a constituição manteve-se conservadora em algumas outras como a garantia legal da participação do setor privado nas ações do Estado, a derrota das emendas da reforma agrária dentre outras, numa “espécie de híbrido entre o velho e o novo”, tendência das práticas políticas brasileiras desde muito tempo (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).



A década de 1980 encerrou-se, no contexto mundial, com o fenômeno da queda do comunismo na Alemanha Oriental e na União Soviética, representando a vitória do capitalismo; para Anderson (1995, p. 18), não “de qualquer capitalismo, mas o tipo específico liderado e simbolizado por Reagan e Thatcher”. No Brasil, os anos 80 terminaram com as eleições presidenciais — primeira vez de forma direta — em que dois projetos distintos representados pelas candidaturas de Luis Inácio Lula da Silva e Fernando Collor de Melo, respectivamente representantes dos trabalhadores e das elites, dando a vitória ao candidato do segundo grupo, numa clara expressão do que viria na década seguinte.

A vitória de Collor — em seu curto mandato<sup>3</sup> — na década de 1990, foi o início de um processo de reformas neoliberais — sequenciadas com esmero por Fernando Henrique Cardoso (FHC) — marcado pela dilapidação do Estado, reorientação para o mercado, com variadas privatizações, além dos assaltos às conquistas sociais da década passada, sobretudo garantidas na Constituição, que passou a ser considerada atrasada e equivocada, pois afirmava “privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com o *ethos* burocrático” na asserção do intelectual e ministro da reforma de Estado, Bresser Pereira (1998, p. 248).

Esse processo de reformas no Estado brasileiro estava em consonância com o movimento que ocorria no cenário internacional, e era uma tentativa de “colocar o Brasil no primeiro mundo” (discurso amplamente difundido por FHC e seus partidários). Mas, para que isso ocorresse, o país necessitaria ajustar-se ao receituário neoliberal com políticas de cortes de gastos sociais, reformas fiscais, enfrentamento com os sindicatos, precarização das relações de trabalho numa responsabilização do Estado pelas crises enfrentadas. Nesse processo de ajustamento político, econômico e cultural às exigências do mercado global, foram duramente atingidas as políticas sociais, dentre essas, as políticas de educação.

---

<sup>3</sup> Fernando Collor de Melo, “O caçador de Marajás”, elegeu-se presidente no segundo turno da eleição de 1989, assumindo em 15 de março de 1990, vindo à tona a partir de então denúncias de envolvimento numa grande rede de corrupção, culminando com sua renúncia em 1992, numa tentativa de impedir a sua cassação.

Para uma melhor explicitação do significado dessas duas décadas, na perspectiva do presente estudo, optou-se por realizar uma análise dos três principais documentos legais elaborados para a infância e sua educação: a Constituição Federal de 1988; o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN 9394/96). Esses documentos revelam-se valiosos para considerarmos o período em questão, por constituírem-se como resultados de confrontos, disputas de projetos e conquistas históricas.

### **Constituição Federal de 1988: marco legal na mudança de concepção sobre infância e seus direitos**

A história política recente do país demarca a importância do final da década de 1980 quando foi promulgada a Constituição Federal de 1988, lei que também conferiu à infância o estatuto de categoria de direitos. O processo Constituinte — período de elaboração da referida Constituição — foi marcado por amplos debates, embates, em que a correlação de forças se fez presente definindo o que iria constar da Carta Magna, quais direitos seriam assegurados por ela.

A Constituição Federal de 1988 é a primeira a tratar de forma detalhada a educação como direito fundamental afirmando que

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

O referido artigo estabelece o reconhecimento da educação como direito social, o que pode ser mais bem visualizada no Artigo 205, o qual define 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).

Na Carta Magna, a criança aparece, também pela primeira vez, como sujeito de direitos, conforme definido no Artigo 227:

**É dever da família, da sociedade e do Estado** assegurar à criança e ao adolescente, **com absoluta prioridade**, o direito à vida, à alimentação, à **educação**, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988, grifos nossos).

Este artigo preconiza que a criança, com prioridade absoluta, tenha seus direitos assegurados, definindo que as famílias, instituições de atendimento ou outros não ajam de forma desrespeitosa, negligente, discriminatória. No entanto, acreditamos que a organização do texto legal estabeleça uma ordem de responsáveis pelos direitos da criança iniciando pela família e colocando posteriormente o Estado, no sentido estrito de poder público. Tal ordem por si não qualifica as responsabilidades, mas olhada no contexto das reformas orientadas pelas concepções neoliberais, insinua a responsabilidade do Estado e de forma mínima e posterior à ação da família e/ou sociedade.

A Carta Magna assegura ainda, em seu artigo 208, que

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 sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

[...]

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade (BRASIL, 1988).

### **Estatuto da Criança e do Adolescente: ruptura com a lógica do menor**

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) — Lei 8.069/90 — foi promulgado em 13 de julho de 1990, em um contexto de amplo embate entre conservadores alinhados com o Código de Menores de 1979 e os

movimentos sociais que lutavam pela condição da infância como sujeito de direitos. O ECA “revoga o Código de Menores de 1979 e a lei de criação da FUNABEM, trazendo os direitos da criança e do adolescente já em forma de diretrizes gerais para uma política nessa área” (FALEIROS, 2009, p. 81); é constituído de dois livros. O livro I, que trata da parte geral e, segundo Fajardo (2002, p. 53-54), “é uma declaração dos direitos das crianças e dos adolescentes detalhando o artigo 227 de Constituição Federal”. O livro II, que trata da parte especial, “é composta dos mecanismos de viabilização desses direitos, ou seja, de suas garantias” (FAJARDO, 2002, p. 53-54).

Segundo Bazílio (2003), a lógica que permeia o ECA é a desjudicialização das questões referentes à infância, ou seja, reduzir o “papel e a interferência do Poder Judiciário que, com o Código de Menores de 1979<sup>4</sup>, teve aumentado sua intervenção e poder” (BAZÍLIO, 2003, p. 24), no sentido de que ações que antes eram de competência do juiz<sup>5</sup> passam a ser conduzidos no espaço dos conselhos tutelares.

Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até 12 anos incompletos; e considera-se adolescente aquela pessoa entre 12 e 18 anos de idade (BRASIL, 1990).

O Artigo 2º, que tem por base a Convenção sobre os Direitos da Criança<sup>6</sup> e distingue a idade em que se é criança e adolescente (SOLARI, 1992), tem causado grande polêmica social, pois a imputabilidade penal determinada até os 18 anos é rechaçada, criticada, combatida por grande parte da sociedade conservadora que tem a mídia como principal porta-voz.

---

<sup>4</sup> Anteriores ao ECA, dois códigos regularam a ação do estado referentes à infância: Código de Menores de 1927 e Código de Menores de 1979, legislação que entendia a infância pobre, principalmente, como categoria em “situação irregular”. Esse conceito justificava e até defendia a lógica discriminatória de ‘criança pobre = menor infrator’, concepção ainda muito presente nos nossos dias.

<sup>5</sup> As medidas protetivas do Artigo 101 como: encaminhamento a pais ou responsáveis; matrícula e frequência obrigatória; orientação, apoio e acompanhamento, dentre outras.

<sup>6</sup> “Para efeitos da presente Convenção, considera-se como criança todo ser humano com menos de dezoito anos de idade, a não ser que, em conformidade com a lei aplicável à criança, a maioridade seja alcançada antes” (BRASIL, artigo 1, DECRETO N° 99.710, DE 21 DE NOVEMBRO DE 1990).

Para Faleiros (2009), o ECA incorpora a doutrina da proteção integral, tratando a criança e o adolescente como sujeitos de direitos, prioritários, como cidadãos de todos os direitos e seres em desenvolvimento.

A criança e o adolescente gozam de todos os **direitos fundamentais inerentes à pessoa humana**, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade (BRASIL, 1990, grifo nosso).

O Artigo 3º, que trata dos direitos fundamentais, é passível de críticas, pois atribui o gozo dos direitos como algo inerente à pessoa humana, universal, como se existisse uma essência humana acima das lutas, da história. Essa concepção de direitos é muito bem defendida na lógica liberal em que o discurso da liberdade e da igualdade se impõe como “produto espontâneo da civilização” (ARCE, 2001, p. 253).

O ECA pode ser analisado tendo o artigo 227 da Constituição Federal como parâmetro de identidade dessa concepção neoliberal de garantia de direitos, conforme discutido anteriormente; para Füllgraf (2001, p. 40), isso revela “as posições ideológicas com relação à educação quando prevalece no texto legal a inversão de papéis sintonizados com o discurso liberal”.

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 [...] (BRASIL, 1990).

A lógica da educação como garantia de acesso ao mundo do trabalho é um axioma do capitalismo. Neste, quanto mais investimento no capital humano<sup>7</sup> — pobre — mais chances de que estes sujeitos ascendam socialmente rompendo com a condição em que vivem. Essa defesa desconsidera

---

<sup>7</sup> A teoria do capital “postula uma ligação linear entre desenvolvimento e superação da desigualdade social, mediante a qualificação, porque levaria a uma produtividade crescente” (FRIGOTTO, 1984, p. 19)

as transformações no mundo do trabalho, considerando “natural” o ingresso desses futuros jovens na precarização e na subcontratação.

É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente:  
Atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade (BRASIL, 1990, Artigo 54, inciso IV).

O artigo mencionado propõe uma mudança valiosa na política para a Educação Infantil, pois estabelece como dever do Estado assegurar espaços institucionais às crianças de 0 a 6 anos. No entanto, esse é um dos grandes desafios para quem milita no campo da defesa dos direitos da infância, pois a realidade ainda não contempla a totalidade das crianças e ainda é grande a diferença entre crianças dessa faixa etária e as de outras faixas etárias que frequentam instituições educacionais. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2008) apontam que apenas 44,5% delas estão matriculadas (o Instituto, inclusive chama a atenção para a Lei n. 11.274<sup>8</sup>, que, segundo eles, pode ter engrossado essas estatísticas).

Para Fajardo (2002), o ECA expressa em seu conteúdo algumas ambiguidades conceituais, que trazem consequências em sua interpretação e implementação que não invalidam a lei, mas chamam a atenção para as possibilidades de aplicação da mesma. Porque, para Bazílio (2003), pode-se considerar o ECA um avanço, por não tratar-se de um texto legal elaborado por *expertos*, mas que ainda está distante do que foi imaginado pelos movimentos sociais.

### **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: educação infantil como primeira etapa da Educação Básica**

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN 9394/96) foi aprovada em 1996, após embates travados entre diferentes

---

<sup>8</sup> “Altera a redação dos Art. 29, 30, 32 e 87 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade”.

forças que reafirmaram o quanto diversificado e divergente podem ser os interesses pela educação.

Após alternâncias de relatores e de trajetória do projeto, a lei foi aprovada em 17 de dezembro de 1996, desconsiderando muitas das discussões realizadas pelos diversos setores democráticos, populares, revelando sintonia com o projeto neoliberal ora em expansão.

Segundo Cury (1998), garantir o “atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade” (BRASIL, 1996, Artigo 4º, inciso IV) como dever do estado com educação escolar pública tem um significado de rompimento (não absoluto para o autor) com a lógica do amparo e da assistência no atendimento às crianças.

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).

Esse artigo destaca a necessidade de considerar a criança como sujeito integral, integrado, em que o binômio cuidar-educar seja indissociável. Isso porque historicamente houve uma cisão entre esses dois momentos de um mesmo trabalho. O artigo ainda chama atenção para a necessidade da formação dos/das profissionais que atuarão com as crianças, o que não discutiremos neste texto.

A educação infantil será oferecida em:

Creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade;

Pré-escolas, para as crianças de quatro a seis anos de idade (BRASIL, 1996, Artigo 30).

Definir a estrutura da educação infantil, estabelecendo onde começa e onde termina pode ser considerado um avanço, pois rompe com uma tendência histórica de conceituar esse nível de ensino a mercê do ensino

fundamental. Diversos estudos da década de 1980<sup>9</sup> denunciam o risco desse entendimento. No entanto, apesar desse avanço, há uma ambiguidade no termo pré-escola, pois conforme os estudos citados há uma ideia implícita de que ainda não é escola, mantendo-a ainda presa a esse equívoco.

As creches e pré-escolas existentes ou que venham a ser criadas deverão, no prazo de três anos, a contar da publicação desta Lei, integrar-se ao respectivo sistema de ensino (BRASIL, 1996).

Essa é a consagração da Educação Infantil como etapa da Educação Básica, pois transfere as creches do sistema de assistência social para o sistema educacional. Essa mudança significa uma ruptura com a concepção de que esse nível é apenas um espaço de assistência, de guarda e tutela, colocando em evidência a necessidade de atendimento educacional à parcela da população que a utiliza.

Entretanto, segundo Füllgraf (2001), há aí um paradoxo, pois ao mesmo tempo em que se consagra a creche como elemento da Educação Básica, não se especifica a forma de financiamento para que isso ocorra. Essa omissão permite a existência de creches “comunitárias/filantrópicas”, segundo a autora, motivados pelos ditames dos organismos internacionais nos quais os espaços não formais para os quais o atendimento alternativo às crianças pequenas, com a participação da comunidade estimulada pelo Estado, é algo desejável e incentivado.

### **Considerações finais**

A questão da cidadania das crianças e adolescentes é um embate social e político e não jurídico-legal. O Estado capitalista se configura contraditório, mas estruturalmente se inscreve como uma condensação de forças com hegemonia do bloco burguês-industrial-agrário exportador. Essas forças conservadoras dominam o Parlamento e têm hegemonia no Executivo.

---

<sup>9</sup> Cf. MACHADO (1991); SOUZA; KRAMER, (1991).



Num processo de contra-hegemonia foram implantados Conselhos Tutelares, ainda que precariamente, o acesso à educação, ainda que sem qualidade devida, e o sistema de garantia de direitos, ainda que fragmentado.

Os movimentos pelos direitos da criança e do adolescente tentam colocar em pauta na agenda pública a efetivação de seus direitos na prática cotidiana do orçamento e das instituições, o que se faz com a oposição direta ou contorcida e indireta das forças conservadoras, que priorizam a defesa da propriedade e da segurança.

Entende-se a partir do exposto, a relevância que a infância adquiriu nas políticas públicas no período em questão; isso como resposta à ação da sociedade organizada e à pressão dos movimentos sociais, gerando um imperativo por mudanças no entendimento sobre as crianças. No entanto, percebe-se que há muito a ser feito para que os direitos garantidos legalmente realizem-se concretamente, principalmente quando se pensa na criança que pertence aos grupos sociais destituídos de condições de sobrevivência. É no mínimo assustador saber que numa sociedade de classes, conforme dados do IBGE (2008) um percentual considerável de famílias com crianças (45%) sobrevive com menos de 1/2 salário mínimo. Como lidar com essa realidade de milhões de crianças na periferia do sistema capitalista se a existência delas é, muitas vezes, negada?

## Referências

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

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. 1. reimp. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

ARCE, A. Compre o kit neoliberal para a educação infantil e ganhe grátis os dez passos para se tornar um professor reflexivo. **Educação e Sociedade**, v. 22, n. 74, 2001. doi:10.1590/S0101-73302001000100014.

BARBALET, J. M. **A cidadania**. Lisboa: Estampa, 1989.

BAZÍLIO, L. C. Avaliando a implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente. In: BAZILIO, L. C.; KRAMER, S. **Infância, educação e direitos humanos**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 19-28.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social**: fundamentos e história. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BÓRON, A. Os “novos Leviatãs” e a pólis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, E.; GENTILI, P. **Pós-neoliberalismo II**: que Estado para que democracia?. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 7-67.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL, Decreto n. 99.710, de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm)>. Acesso em: 16 jul. 2013.

BRASIL. Lei n. 8.069/90 de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre a proteção integral à criança e do adolescente. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=102414>>. Acesso em: 16 jul. 2013.

BRASIL. Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)>. Acesso em: 16 jul. 2013.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. In: SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006. p. 237- 270.

COUTINHO, C. N. **Contra a corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. 2. ed. rev. atual. São Paulo: Cortez, 2008.

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

FAJARDO, S. P. Retórica e realidade dos direitos da criança no Brasil. In: MAHRA, M. L.; BRAGAGLIA, M. (Org.). **Conselho tutelar**: gênese, dinâmica e tendências. Canoas: Ed. Ulbra, 2002. p. 41-69.

FALEIROS, V. P. Infância e processo político no Brasil. In: RIZZINI, I.; PILOTTI, F. (Org.). **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2. ed. rev. São Paulo: Cortez, 2009. p. 33-96.

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

FÜLLGRAF, J. B. G. **A infância de papel e o papel da infância**. Florianópolis, 2001. Disponível em: <<http://www.ced.ufsc.br/^ndi/doc/jodete.zip>>. Acesso em: 14 set. 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira, 2008. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/sinteseindicisociais2008/default.shtm>>. Acesso em: 3 set. 2008.

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

MÉSZÁROS, I. **Filosofia, ideologia e ciência social**: ensaios de negação e afirmação. São Paulo: Ensaio, 1993.

ROSEMBERG, F. O movimento de mulheres e a abertura política no Brasil: o caso da creche. **Cadernos de Pesquisa**, n. 51, p. 73-79, nov. 1984.

SOLARI, U. C. Livro I – Parte Geral – Título I – das disposições preliminares. In: CURY, M.; SILVA, A. F. A.; MENDEZ, E. G. (Coord.). **Estatuto da criança e do adolescente comentado**: comentários jurídicos e sociais. São Paulo: Malheiros, 1992. p. 14-15.

Recebido: 31/10/2012

*Received*: 10/31/2012

Aprovado: 02/03/2013

*Approved*: 03/02/2013