

**UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE - UNESC  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
MESTRADO EM DIREITO**

**RENATO CECHINEL**

**POLÍTICAS PÚBLICAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL BRASILEIRA: ANÁLISE DO  
ACESSO NA FASE CRECHE DENTRO DA BASE TERRITORIAL DOS  
MUNICÍPIOS QUE COMPÕEM A ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS DA REGIÃO  
CARBONÍFERA – AMREC DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

**CRICIÚMA/SC**

**2021**

**RENATO CECHINEL**

**POLÍTICAS PÚBLICAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL BRASILEIRA: ANÁLISE DO  
ACESSO NA FASE CRECHE DENTRO DA BASE TERRITORIAL DOS  
MUNICÍPIOS QUE COMPÕEM A ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS DA REGIÃO  
CARBONÍFERA – AMREC DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado, área de concentração Direitos Humanos e Sociedade, Linha de Pesquisa: Direito, Sociedade e Estado, da Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira / Coorientador: Prof. Dr. Maiquel Ângelo Dezordi Wermuth (UNIJUÍ)

**CRICIÚMA/SC**

**2021**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

C387p Cechinel, Renato.

Políticas públicas na educação infantil brasileira : análise do acesso na fase creche dentro da base territorial dos municípios que compõem a Associação de Municípios da Região Carbonífera - AMREC do estado de Santa Catarina / Renato Cechinel. - 2021.

238 p. : il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade do Extremo Sul Catarinense, Programa de Pós-Graduação em Direito, Criciúma, 2021.

Orientação: Reginaldo de Souza Vieira.

Coorientação: Maiquel Ângelo Dezordi Wermuth.

1. Estado Social e Democrático de Direito. 2. Direitos sociais. 3. Educação infantil - Santa Catarina, Região Sul. 4. Políticas públicas. 5. Creches. 6. Acesso à educação. I. Título.

CDD 23. ed. 379.112

Bibliotecária Eliziane de Lucca Alosilla - CRB 14/1101  
Biblioteca Central Prof. Eurico Back - UNESC

**RENATO CECHINEL**

**“POLÍTICAS PÚBLICAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL BRASILEIRA: ANÁLISE DO ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL NA BASE TERRITORIAL DOS MUNICÍPIOS QUE COMPÕE A ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS DA REGIÃO CARBONÍFERA – AMREC DO ESTADO DE SANTA CATARINA”**

Esta dissertação foi julgada e aprovada para obtenção do Grau de Mestre em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense.

Criciúma, 30 de agosto de 2021

**BANCA EXAMINADORA**



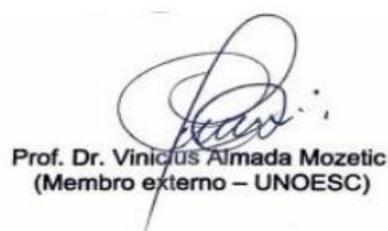
Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira  
Coordenador adjunto do PPGD



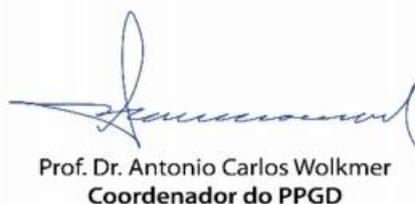
Prof. Dr. Maiquel Ângelo Dezordi Wermuth  
(Coorientador – UNIJUÍ)



Prof. Dr. Ismael Francisco De Souza  
(Membro – PPGD/UNESC)



Prof. Dr. Vinícius Almada Mozetic  
(Membro externo – UNOESC)



Prof. Dr. Antonio Carlos Wolkmer  
Coordenador do PPGD

Dedico este trabalho a todos aqueles que pesquisam, formulam, participam, promovem e executam as políticas públicas sociais, pois são os verdadeiros atores da transformação social.

## AGRADECIMENTOS

Findado o processo de pesquisa e sua transcrição na forma desta dissertação, deixo os agradecimentos como último ato, pois aqui quero refletir sobre aqueles que fazem parte da minha vida e aqueles que passaram por ela neste período, proporcionando-me expandir os conhecimentos. Assim, neste momento de reflexão, quero agradecer:

A esta força superior do universo, que nos soprou a vida e nos tornou seres pensantes, capazes de produzir conhecimentos e modificar o mundo positivamente. Pelas minhas convicções, denomino-a de Deus, e demonstro minha gratidão por ter me privilegiado no lugar em que me colocou neste mundo e por me permitir ir sempre um pouco mais além do que ontem. Além disso, agradeço a proteção concedida a mim e aos meus familiares, pois permanecemos vivos neste momento de pandemia a que foi submetida a humanidade.

A minha esposa, companheira e amiga Priscila, que me dá todo amor e carinho deste mundo, apoiando-me nos momentos mais difíceis e sempre me incentivando na busca dos meus objetivos, vibrando com as minhas conquistas. Encontrá-la em meio ao mar da vida foi um dos melhores presentes que Deus me deu.

A minha grande família. Na contemporaneidade, as famílias tomaram formas que fogem às tidas como “tradicionais”, o que assim me permite ser parte de duas famílias, que no meu coração são uma só. Portanto, agradeço aos meus pais, Geraldo e Mariléia, que sempre me deram todo o amor do mundo, doaram-se a mim para me proporcionar uma vida digna e com oportunidades, e a vocês serei eternamente grato. Agradecimentos ainda as minhas irmãs, Gabriela e Heloísa, com quem tenho um elo de amor e confiança inabalável. Tenho certeza que foi aqui que criei o senso de empatia para com o próximo. Ao meu afilhado e sobrinho Bernardo, que me fez repensar o significado da vida e me despertou um amor que nunca havia sentido, um bem querer sem limites. E aos meus sogros, Ney e Leia, que se tornaram parte da minha família, grandes companheiros e amigos a quem me afeiçoei, criei fortes laços e me possibilitaram uma nova gama de parentes e amigos.

Aos meus avós, com os quais tenho um forte vínculo afetivo desde criança. A Nini e a Rosinha, com quem Deus me permite ter horas de conversas agradáveis sobre a vida, a família e coisas corriqueiras. E com saudosismo refiro-me

ao meu avô Narciso, que já não está mais neste plano, mas sobrevive em minhas memórias. Com ele aprendi que o caminho certo nem sempre é o mais fácil, mas com certeza é o que concederá os melhores frutos. Esse é um valor ético que levarei por toda minha vida. Aliás, é por meio destes familiares que tenho um vínculo afetivo com inúmeros parentes colaterais, um elo inexplicável entre pessoas que querem o melhor umas para com as outras.

Aos amigos que a vida me proporcionou, e não os nomearei para não permitir a minha memória incorrer em omissões. Alguns, neste momento, estão mais presentes que outros, embora outros foram tão presentes quanto esses em seu tempo. A estas pessoas que me proporcionam momentos das mais variadas formas, obrigado por terem cruzado a minha vida e, de alguma maneira, ficado nela.

À Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC – onde me formei em Direito, especializei-me em Práticas Jurídicas e, neste momento, integro o Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado (PPGD/UNESC) – por seu papel de formar indivíduos transformadores da sociedade em que vivemos e por ter papel fundamental na minha formação profissional e pessoal.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira. Tive o prazer de lhe ter como professor na graduação e já naquele momento ter contribuído para a minha conscientização de que temos um compromisso para com o próximo. Encontra-lo nesta nova empreitada foi gratificante. Obrigado por compartilhar seus conhecimentos comigo, estimular-me a romper barreiras, proporcionando-me evoluir um pouco mais como pessoa nesta pequena jornada que trilhamos juntos.

Ao meu coorientador, Prof. Dr. Maiquel Ângelo Dezordi Wermuth, do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – PPGD/UNIJUÍ e membro da Rede Brasileira de Pesquisa Jurídica em Direitos Humanos. Foi uma honra ter um profissional com o seu currículo contribuindo com a minha pesquisa e com a minha formação.

Aos membros das bancas de qualificação e de defesa pública desta dissertação, Profs. Drs. Reginaldo de Souza Vieira (PPGD/UNESC), Maiquel Ângelo Dezordi Wermuth (UNIJUÍ), Ismael de Souza Francisco (PPGD/UNESC) e Vinícius Almada Mozetic (UNOESC), pela leitura atenta desse trabalho e por todas as contribuições realizadas, as quais colaboraram para o aperfeiçoamento desta pesquisa.

Aos professores do PPGD/UNESC, com os quais tive contato em sala de aula, nos grupos de pesquisa e/ou eventos do programa. Aos Profs. Drs. Antônio Carlos Wolkmer, Fernanda da Silva Lima, Giovana Ilka Jacinto Salvaro, Gustavo Silveira Borges, Ismael Francisco de Souza, Jackson da Silva Leal, Lucas Machado Fagundes, Maria de Fátima Schumacher Wolkmer, Reginaldo de Souza Vieira, Rodrigo Goldshmidt e Yduan de Oliveira May, os quais me proporcionaram ter contato com uma multiplicidade de conhecimentos que levarei adiante. Foi uma experiência extremamente estimulante escutar, debater e aprender com vocês.

Aos colegas da terceira turma do PPGD/UNESC, da qual eu faço parte, a citar: Alberto Cardoso Cichella, Alessandra Malheiros Fava da Silva, André Afonso Tavares, Camila Leonardo Nandi Albuquerque, Carolina Rovaris Pezente, Claudia Bauer Gonçalves, Edson Mario Rosa Junior, Fabio Gesser Leal, Fernanda Ambros, Giovani Pacheco Trajano, Graziela Regina Munari Lothammer Carlos, Henrique Lapa Lunardi, Julian Marcelino Araujo, Juliano Sartor Pereira, Leila Karenina Ferreira Farias, Maicon Henrique Aléssio, Manuela de Sá Menezes, Marcelo Nascimento Bessa, Pedro Henrique Cardoso Hilario, Pedro Patel Coan, Rafael Leandro, Rosiane da Rosa Bianco, Sheila Rosane Vieira Rodrigues, Vanessa Cecin Chepp e Werner Militz Wypczynski Martins. Esta jornada se tornou mais prazerosa ao lado de vocês e, além dos seminários e diálogos que tínhamos em sala de aula, o bom papo no tempo livre, o apoio nos momentos difíceis e a troca de experiências foram fundamentais nesta jornada. Desse modo, levo comigo um carinho especial por vocês.

Ao corpo administrativo do nosso PPGD/UNESC e esse agradecimento o faço através da nossa secretária Vanessa Destro Dagostim, que juntamente com os acadêmicos bolsistas e os professores coordenadores, não mediram esforços no atendimento de nossas solicitações e auxiliando-nos quando necessário.

E, de um modo geral, a todos aqueles que, de alguma forma, contribuíram comigo nesta jornada. Muitas pessoas passam despercebidas por nossas vidas, mas com um espírito imbuído de empatia acabam contribuindo de maneira inimaginável.

Obrigado!

Prestem atenção no que eu digo, pois eu não falo por mal: os adultos que me perdoem, mas ser criança é legal! Vocês já esqueceram, eu sei! Por isso eu vou lhes lembrar: pra que ver por cima do muro, se é mais gostoso escalar? Pra que perder tempo engordando, se é mais gostoso brincar? Pra que fazer cara tão séria, se é mais gostoso sonhar? Se vocês olham pra gente, é chão que veem por trás. Pra nós, atrás de vocês, há o céu, há muito, muito mais! Quando julgarem o que eu faço, olhem seus próprios narizes: lá no seu tempo de infância, será que não foram felizes? Mas se tudo o que fizeram, já fugiu de sua lembrança, fiquem sabendo o que eu quero: mais respeito, eu sou criança!

Pedro Bandeira

## RESUMO

O trabalho teve por temática o acesso à política pública social de educação infantil brasileira, direito assegurado às crianças de 0 a 5 anos de idade pela Constituição, tendo por base os pressupostos do Estado Social e Democrático de Direito Brasileiro e na sua vocação em promover Políticas Públicas Sociais. Foram inseridas delimitações na temática, primeiro se abordou somente a fase creche da educação infantil, segundo geograficamente a pesquisa foi aplicada na base territorial da Associação de Municípios da Região Carbonífera AMREC e nos municípios que a compõem e terceiro a pesquisa baseou-se em dados consolidados do ano de 2020, chegando-se a delimitação do tema: política pública social de educação infantil brasileira: análise do acesso na fase creche dentro da base territorial dos municípios que compõem a AMREC. O problema norteador da pesquisa consistiu em analisar em que medida os municípios que compõem a AMREC tem cumprindo o disposto na Constituição brasileira sobre o acesso à educação infantil na fase creche na qualidade de um direito fundamental amparado no Estado Social e Democrático de Direito Brasileiro a ser executado por meio de políticas públicas sociais? A pesquisa teve enquanto hipótese que há a probabilidade de os municípios integrantes da AMREC não estarem cumprindo o disposto na Constituição brasileira quanto ao acesso à educação infantil na fase creche na qualidade de um direito fundamental amparado no Estado Social e Democrático de Direito Brasileiro a ser executado por meio de políticas públicas sociais, havendo privação extrema do acesso à educação infantil a determinado percentual de crianças entre 0 e 3 anos de idade, necessitando ser aprimorado as políticas públicas sociais de educação infantil atualmente em execução para efetivar o acesso destas crianças a rede pública de educação. O trabalho teve enquanto objetivo geral investigar se os municípios integrantes da AMREC tem cumprido o disposto na Constituição brasileira sobre o acesso à educação infantil na fase creche na qualidade de um direito fundamental amparado no Estado Social e Democrático de Direito a ser executado por meio de políticas públicas sociais. Visando o alcance do objetivo geral, foram delimitados três objetivos específicos, que correspondem, respectivamente, aos três capítulos do desenvolvimento dessa dissertação, quais sejam: revisar o marco teórico referente às políticas públicas sociais tendo por referência o Estado Social e Democrático de Direito, na sequencia estudar as políticas públicas sociais de educação infantil, tendo por referências o marco teórico e por fim identificar as políticas públicas sociais educacionais brasileira aplicáveis a educação infantil na fase creche e analisar o acesso da população de 0 a 3 anos de idade, na base territorial dos municípios que compõem a AMREC, a estas políticas, sob orientação do marco teórico da pesquisa. O método de abordagem utilizado foi o dedutivo, já o método de procedimento foi o monográfico. A pesquisa se utilizou das técnicas de pesquisa bibliográfica e de documental indireta. A dissertação vincula-se à área de concentração Direitos Humanos e Sociedade e à linha de pesquisa em Direito, Sociedade e Estado do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense (PPGD/UNESC).

**Palavras-chave:** Estado Social e Democrático de Direito. Direitos Sociais. Políticas Públicas. Educação Infantil. Creche.

## ABSTRACT

The work had as its theme the access to social public policy of Brazilian early childhood education, a right guaranteed to children from 0 to 5 years of age by the Constitution, based on the assumptions of the Social and Democratic State of Brazilian Law and its vocation to promote Policies Social Publics. Delimitations were inserted in the theme, first, only the kindergarten modality of early childhood education was addressed, second, geographically, the research was applied in the territorial base of the Association of Municipalities of the Carboniferous Region AMREC and in the municipalities that comprise it, and third, the research was based on consolidated data the year 2020, arriving at the delimitation of the theme: Brazilian social public policy for early childhood education: analysis of access in the daycare phase within the territorial base of the municipalities that make up the AMREC. The guiding problem of the research was to analyze to what extent the municipalities that make up the AMREC have been complying with the provisions of the Brazilian Constitution on access to early childhood education in the kindergarten modality as a fundamental right supported by the Social and Democratic State of Brazilian Law to be executed through social public policies? The research had as a hypothesis that there is a probability that the municipalities that are part of AMREC are not complying with the provisions of the Brazilian Constitution regarding access to early childhood education in the kindergarten modality as a fundamental right supported by the Social and Democratic State of Brazilian Law to be executed through social public policies, with extreme deprivation of access to early childhood education to a certain percentage of children between 0 and 3 years of age, and the public social policies of early childhood education currently being implemented need to be improved to ensure these children's access to the public network of Education. The work had as a general objective to investigate whether the municipalities that are part of AMREC have complied with the provisions of the Brazilian Constitution on access to early childhood education in the kindergarten modality as a fundamental right supported by the Social and Democratic State of Law to be implemented through policies social publics. Aiming at achieving the general objective, three specific objectives were defined, corresponding, respectively, to the three chapters of the development of this dissertation, namely: reviewing the theoretical framework regarding social public policies having as reference the Social and Democratic State of Law, in next to study the social public policies of early childhood education, having as references the theoretical framework and finally to identify the Brazilian educational social public policies applicable to early childhood education in the kindergarten modality and analyze the access of the population aged 0 to 3 years old, in the territorial base of the municipalities that make up the AMREC, to these policies, under the guidance of the theoretical framework of the research. The method of approach used was the deductive one, while the method of procedure was the monographic one. The research used bibliographic and indirect documentary research techniques. The dissertation is linked to the concentration area of Human Rights and Society and to the research line in Law, Society and State of the Graduate Program in Law at the University of Extreme South Catarinense (PPGD/UNESC).

**Keywords:** Social and Democratic State of Law. Social rights. Public policy. Child education. Nursery.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Crianças em campo de concentração nazista durante a Segunda Guerra Mundial.....	28
Figura 2 - Trabalho infantil durante a Revolução Industrial Britânica .....	85
Figura 3 - Crianças em centro de educação infantil .....	140

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - População da AMREC .....	164
Tabela 2 - População da AMREC por gênero .....	166
Tabela 3 - Faixa etária por gênero da população da AMREC (2010).....	166
Tabela 4 - Identificação da população da AMREC por cor ou raça (2010) .....	169
Tabela 5 - População da AMREC por situação domiciliar (2010).....	171
Tabela 6 - Produto interno bruto e PIB per capita dos municípios da AMREC (2018) .....	172
Tabela 7 - Valor adicionado bruto dos municípios da AMREC (2018) .....	173
Tabela 8 - Índice de desenvolvimento humano municipal da AMREC (2010).....	175
Tabela 9 - Incidência da pobreza e desigualdade na AMREC (2003).....	176
Tabela 10 - Faixa de resultados do índice de efetividade da gestão municipal – IEGEM.....	178
Tabela 11 - Índice de efetividade da gestão municipal – IEGM/dimensão educação da AMREC (2019) .....	178
Tabela 12 - Total de crianças de 0 a 3 anos matriculadas em creches (2020) .....	182
Tabela 13 - Fórmula para estimar a população municipal de 0 a 3 anos de idade .	183
Tabela 14 - Levantamento de nascidos vivos e óbitos em menores de um ano nos municípios da AMREC .....	183
Tabela 15 - Crescimento populacional anual dos municípios da AMREC.....	185
Tabela 16 - Percentual de crescimento populacional dos municípios da AMREC ..	185
Tabela 17 - Coeficiente de crescimento populacional .....	186
Tabela 18 - População estimada de 0 a 3 anos de idade da AMREC e dos municípios que a compõem (2020) .....	186
Tabela 19 - Taxa de atendimento de crianças de 0 a 3 anos na educação infantil na AMREC (2020).....	187

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Percentual populacional da AMREC por cidades (2020).....	165
Gráfico 2 - Percentual populacional da AMREC por gênero (2020).....	166
Gráfico 3 - Pirâmide etária da AMREC por gênero (2010).....	168
Gráfico 4 - Percentual populacional da AMREC por cor ou raça (2010).....	170
Gráfico 5 - Percentual populacional da AMREC por situação domiciliar (2010).....	172
Gráfico 6 - Percentual de contribuição dos municípios para composição do PIB da AMREC.....	173
Gráfico 7 - Percentual do valor adicionado bruto da AMREC por atividade (2018).	174
Gráfico 8 - Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM/Dimensão Educação dos municípios da AMREC (2019).....	179
Gráfico 9 - Percentual de crianças de 0 a 3 anos atendidas em creches na AMREC (2020).....	188
Gráfico 10 - Percentual de atendimento de crianças de 0 a 3 anos na educação infantil nos municípios da AMREC (2020).....	189

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMAI	Associação dos Municípios do Alto Irani
AMARP	Associação dos Municípios do Alto Vale do Rio do Peixe
AMAUC	Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense
AMEOSC	Associação dos Municípios do Extremo Oeste de Santa Catarina
AMERIOS	Associação dos Municípios do Entre Rios
AMESC	Associação dos Municípios do Extremo Sul Catarinense
AMFRI	Associação de Municípios da Região da Foz do Rio Itajaí
AMMOC	Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense
AMMVI	Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí
AMNOROESTE	Associação dos Municípios do Noroeste Catarinense
AMOSC	Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina
AMPLANORTE	Associação dos Municípios do Planalto Norte Catarinense
AMPLASC	Associação dos Municípios do Planalto Sul de Santa Catarina
AMREC	Associação de Municípios da Região Carbonífera
AMUNESC	Associação de Municípios do Nordeste de Santa Catarina
AMURC	Associação dos Municípios da Região do Contestado
AMUREL	Associação dos Municípios da Região de Laguna
AMURES	Associação dos Municípios da Região Serrana
AMVALI	Associação dos Municípios do Vale do Itapocu
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
COEDI	Coordenação de Educação Infantil
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DCNEI	Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil
EI	Educação Infantil
FEBEM	Fundação Estadual de Bem-Estar do Menor
FECAM	Federação Catarinense de Municípios
FUNABEM	Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e

	de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Financiamento e Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GRANFPOLIS	Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IEGM	Índice de Efetividade da Gestão Municipal
INC	Índice de Necessidade por Creche
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PIB	Produto Interno Bruto
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
PPGD/UNESC	Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense
PROINFÂNCIA	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
TCESC	Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
UNESC	Universidade do Extremo Sul Catarinense
VAAF	Valor Anual por Aluno
VAAT	Valor Anual Total por Aluno
VAB	Valor Adicionado Bruto

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>18</b>
<b>2 ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS: MARCOS TEÓRICOS E JURÍDICOS .....</b>	<b>28</b>
2.1 ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO: PROCESSO FORMATIVO, CONCEITOS E CARACTERÍSTICAS .....	31
2.2 DIREITOS SOCIAIS: TEORIA, MARCO CONSTITUCIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS .....	48
2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS: CONTEXTO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO, DEFINIÇÃO CONCEITUAL E ELEMENTOS DE APLICAÇÃO .....	67
<b>3 POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL: UMA GARANTIA DO ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO .....</b>	<b>85</b>
3.1 A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA CRIANÇA E DA INFÂNCIA .....	88
3.2 CRIANÇAS, INFÂNCIAS E EDUCAÇÃO INFANTIL: CARACTERIZAÇÕES, MULTIPLICIDADE DE INFÂNCIAS E ABORDAGENS EDUCACIONAIS .....	107
3.3 EDUCAÇÃO NA INFÂNCIA: APLICABILIDADE DOS PRESSUPOSTOS DA PRÁTICA PEDAGÓGICA LIBERTADORA E EMANCIPATÓRIA .....	122
<b>4 O ACESSO À POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL NA FASE CRECHE NOS MUNICÍPIOS QUE COMPÕEM A ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS DA REGIÃO CARBONÍFERA – AMREC DO ESTADO DE SANTA CATARINA COM BASE NOS PRESSUPOSTOS DO ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO .....</b>	<b>140</b>
4.1 DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL BRASILEIRA: CONCEITOS E MARCOS JURÍDICOS .....	142
4.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA REGIÃO CARBONÍFERA: DADOS POLÍTICOS, ECONÔMICOS, SOCIAIS E EDUCACIONAIS .....	163
4.3 O ACESSO À POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL NA fase CRECHE NOS MUNICÍPIOS QUE COMPÕEM A ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS DA REGIÃO CARBONÍFERA – AMREC DO ESTADO DE SANTA	

CATARINA COM BASE NOS PRESSUPOSTOS DO ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO .....	180
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>200</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>216</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A República Federativa do Brasil, segundo a sua Constituição Federal (BRASIL, 1988), constitui-se em “Estado Democrático de Direito”. Essa nomenclatura, juntamente com o conteúdo das normas constitucionais brasileiras, incorpora a concepção de “Estado Social e Democrático de Direito”, uma vez que se encontram no bojo da Constituição garantias e direitos fundamentais sociais de aplicação imediata e o exercício da cidadania participativa, que são os pressupostos dessa forma estatal e constitui o marco inicial desta pesquisa.

O Estado Social e Democrático de Direito, referido, é dotado de conteúdo transformador da realidade. Embora o Estado mantenha a estrutura formal das garantias legais conquistadas com o liberalismo, não se sustenta mais em apenas garantir a propriedade e o não intervencionismo estatal na vida privada. O Estado passou a ser dotado de conteúdo material, pois atua de forma positiva na sociedade, visando à melhoria das condições sociais de existência dos indivíduos, passando a ser um Estado ativo.

As garantias individuais e os direitos fundamentais sociais se darão pela efetivação da dignidade da pessoa humana. O Estado propicia ao indivíduo acesso a serviços e bens materiais e imateriais, que lhe dota das capacidades necessárias para se reconhecer como sujeito de direitos e sujeito capaz de efetivar os seus direitos por meio do Estado.

A partir do reconhecimento da dignidade da pessoa humana como valor supremo da sociedade, o Estado torna-se agente indutor da efetivação dos direitos fundamentais sociais aos indivíduos e pauta sua atuação para que essas garantias se traduzam em políticas públicas prestacionais eficientes e eficazes. A dignidade da pessoa humana passa a ser o fundamento de todos os direitos fundamentais, individuais e sociais, constitucionalmente reconhecidos, tendo função integradora e hermenêutica do ordenamento jurídico, onde os direitos passam a ser inter-relacionados e interdependentes.

O Estado Social e Democrático de Direito vai além das garantias formais e materiais, típicas do Estado Liberal e do Estado Social respectivamente, pois uma vez que tem por base o princípio democrático em sua máxima expressão passa a ser indutor da participação do cidadão no projeto de construção da sociedade. O indivíduo é partícipe nas decisões do Estado na busca da solução para as condições

materiais de existência da sociedade, indo além do modelo censitário e de representação. O cidadão é sujeito ativo nas diversas fases de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas sociais desenvolvidas por meio do Estado e, em última análise, o cidadão é o legitimador dessas, visto que compete ao cidadão atestar a eficiência das políticas e eficácia dos seus resultados. Há uma evolução na concepção de exercício da cidadania, que passa a englobar as práticas de democracia participativa como essenciais a sua caracterização.

Por isso, os constituintes brasileiros elegeram como fundamentos do Estado a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político (BRASIL, 1988). Com base em seus fundamentos, evidencia-se que permeia no Estado brasileiro os ideais liberais, sociais e de democracia participativa, englobando as conquistas que alteraram os paradigmas do Direito, demonstrando a necessidade de complementariedade entre esses ideais, tanto para a manutenção e desenvolvimento da ordem econômica e social quanto para a construção de uma nova sociedade. Nela, os sujeitos serão capazes de se reconhecerem no mundo e se compreenderem com cidadãos capazes de modificar o mundo a sua volta.

Ainda se estabeleceu no texto constitucional que são objetivos da República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, que garanta o desenvolvimento nacional e seja capaz erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais, promovendo o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

Na sequência, ao estabelecer os “Direitos e Garantias Fundamentais”, a Constituição Federal fez menção expressa aos “direitos sociais”, sendo que ao figurar no rol de direitos e garantias fundamentais do Estado brasileiro, os direitos sociais tornaram-se inerentes a todas as pessoas que estão em território nacional. Os direitos sociais foram inseridos na Constituição Federal justamente para garantir a eficácia dos fundamentos e objetivos do Estado brasileiro. Os direitos sociais visam garantir em sua expressão máxima, a dignidade da pessoa humana, já que destituído dos seus direitos sociais básicos o indivíduo não alcança o *status* de dignidade necessário para exercer seus direitos individuais. Não basta o Estado assegurar formalmente direitos aos indivíduos, é necessário assegurar-lhes estes

direitos materialmente, dotando os indivíduos dos meios materiais necessários para o exercício dos seus direitos.

Ao assegurar os direitos sociais aos indivíduos, o Estado lhes proporciona viverem de forma digna, propiciando o acesso a serviços e bens materiais e imateriais. Esses indivíduos passam a se ver como sujeitos detentores de direitos, como integrantes ativos da sociedade e capazes de exercerem seus direitos individuais e desenvolver o senso de cidadania, mas uma cidadania participativa, partilhando das decisões do Estado e das políticas por meio dele efetivadas.

De forma expressa, a Constituição Federal estabelece que os direitos sociais se constituem em direitos fundamentais, fazendo referência à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados e, na sequência, estabelece como direitos e garantias fundamentais um exaustivo rol de direitos dos trabalhadores urbanos e rurais e outros direitos que visam à melhoria da condição social dos trabalhadores em geral (BRASIL, 1988).

Nesse contexto das normas constitucionais se estabeleceu que a igualdade, que antes era formal, agora se converteu em um elemento material, que será concretizado por meio da igualdade social, ou seja, a igualdade não se dá somente perante a lei, também se dá por meio da lei.

Os direitos sociais exigem do Estado ações positivas. Não são mais direitos em face do Estado, mas são direitos que devem ser efetivados por meio do Estado, exigindo-se prestações materiais do poder público, onde o direito alcança o que se denominou de segunda dimensão de direitos, efetivando-se, assim, os direitos sociais. Entende-se que há uma complementariedade entre os direitos de primeira e de segunda dimensões, pois compete aos direitos sociais de segunda dimensão assegurar materialmente os direitos individuais de primeira dimensão. Mesmo que haja limitações na busca pela efetivação desses direitos fundamentais, as políticas públicas desenvolvidas devem, inicialmente, atenuar os efeitos impeditivos e almejar, por meio da consolidação dessas políticas, a eliminação por completo de todos os fatores impeditivos do pleno exercício dos direitos fundamentais.

A efetivação dos direitos sociais vem de um processo de tensão dos mais variados grupos que compõem a teia social. Eles possuem objetivos, interesses e valores que irão divergir, mas que ao serem debatidos convergirão em decisões

tomadas de forma coletiva, tornando-se aplicáveis a toda sociedade, num processo democrático formulador das políticas públicas sociais. Com base nesse mesmo pensamento, incorporaram-se as políticas públicas sociais na Constituição Federal brasileira, incumbindo ao Estado exercer o planejamento das políticas sociais, com a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação das políticas (BRASIL, 1988).

Deve-se compreender que mediante a efetivação de políticas públicas sociais se efetivam os direitos sociais prestacionais por parte do Estado. As políticas públicas sociais possuem o papel de redistribuir o capital gerado dentro do Estado entre as classes sociais, atendendo as necessidades dos indivíduos, diminuindo assim as desigualdades materiais, combatendo a pobreza e a exclusão social. As políticas públicas sociais devem refletir as expectativas e demandas dos cidadãos, devem fomentar a construção de uma nova cultura política onde prevaleça o fortalecimento das pessoas e das comunidades, considerando o investimento do Estado em políticas públicas sociais como investimento em capital humano.

A Constituição brasileira se caracteriza por ser programática, pois além de estabelecer os objetivos a serem perseguidos pelo Estado também dispõe sobre programas de ações a serem concretizados por meio de políticas públicas sociais. O texto constitucional dispõe sobre a política social de seguridade social destinada a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Dispõe ainda sobre a educação, a cultura, o esporte, a ciência, a tecnologia, a inovação, a comunicação social, o meio ambiente, a família, a criança, o adolescente, o idoso, os índios, além de diversos outros direitos esparsos pelo texto constitucional (BRASIL, 1988).

Com base nos pressupostos do Estado Social e Democrático de Direito Brasileiro e na sua vocação em promover políticas públicas sociais, optou-se em abordar o tema “o acesso à política pública social de educação infantil brasileira”, que é um direito exposto na Constituição Federal brasileira, estabelecendo que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família. Ainda destaca que, dentre os deveres do Estado com a educação, deverá ser efetivada e garantida a educação infantil por meio de creches e pré-escolas às crianças até 5 (cinco) anos de idade (BRASIL, 1988). Conforme legislação infraconstitucional no sistema educacional brasileiro, a educação infantil está dividida em creche (para crianças de 0 a 3 anos) e pré-escola (para crianças de 4 a 5 anos) (BRASIL, 1996).

Embora a educação infantil seja um direito formalmente assegurado, tanto pela Constituição Federal quanto pela legislação infraconstitucional, os dados do Censo Escolar do ano de 2020 apontam um alto índice de matrículas na pré-escola. No entanto, vale destacar que essa fase é obrigatória e deveria compreender 100% das crianças nessa faixa etária, uma vez que a meta 1 do Plano Nacional de Educação propunha, até 2016, a universalização da Educação Infantil na fase da pré-escola. Já com relação às crianças brasileiras de 0 a 3 anos de idade, apenas 35,6% delas estão matriculadas na fase creche, o que significa que mais de 6,5 milhões de crianças nessa faixa etária não possuem acesso à educação infantil (IBGE, 2021).

Tendo por base os direitos assegurados constitucionalmente pelo Estado brasileiro e os dados em nível nacional que demonstram a defasagem de matrículas da educação infantil na fase creche, chegou-se à delimitação do tema de pesquisa: “Política pública social de educação infantil brasileira: análise do acesso na fase creche dentro da base territorial dos municípios que compõem a Associação de Municípios da Região Carbonífera – AMREC do Estado de Santa Catarina com base nos pressupostos do Estado Social e Democrático de Direito brasileiro”.

Foram três os pontos de delimitação. Primeiro, optou-se por pesquisar apenas a fase creche da educação infantil, uma vez que os dados censitários demonstram uma defasagem gigantesca no número de matrículas entre as crianças de 0 a 3 anos de idade. A segunda delimitação foi geográfica, trazendo o objeto de pesquisa para ser aplicado nos municípios que compõem a base territorial da Associação de Municípios da Região Carbonífera – AMREC do Estado de Santa Catarina. Optou-se pela região da AMREC por ser a região onde se encontra a Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC, e uma vez que se entende que os municípios que compõem essa região se juntaram em associação já que possuem identidade político-territorial e justamente por isso deveriam adotar políticas públicas sociais que possam assegurar os direitos de suas populações de forma igualitária. Como terceiro ponto de delimitação, definiu-se que a pesquisa seria aplicada com base nos dados consolidados do ano de 2020.

Todo estudo científico inicia-se a partir da construção de uma base sólida, consubstanciando-se nos marcos que fundamentarão toda a pesquisa. Ele permite trilhar com segurança os caminhos que permearão o desenvolvimento do trabalho até a demonstração dos resultados, de forma que já na delimitação do tema, ora

proposto, evidenciou-se como marco teórico o Estado Social e Democrático de Direito, já explanado acima. Nesse caso, convém esclarecer que foram utilizados como principais categorias teóricas os direitos sociais, as políticas públicas sociais, as crianças e as infâncias, a educação infantil e as creches.

Frente à realidade nacional, quanto ao baixo número de matrículas na fase creche da educação infantil, questionou-se se esses números se refletiriam nos municípios que compõem a AMREC e, a partir dessa reflexão, formou-se o problema da atual pesquisa: “Em que medida os municípios que compõem a Associação de Municípios da Região Carbonífera – AMREC do Estado de Santa Catarina têm cumprindo o disposto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 sobre o acesso à educação infantil na fase creche na qualidade de um direito fundamental amparado no Estado Social e Democrático de Direito Brasileiro a ser executado por meio de políticas públicas sociais?”

A hipótese em que se ampara a pesquisa parte do seguinte pressuposto: “Há a probabilidade de os municípios integrantes da associação de municípios da região carbonífera – AMREC do Estado de Santa Catarina não estarem cumprindo o disposto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 quanto ao acesso à educação infantil na fase creche na qualidade de um direito fundamental amparado no Estado Social e Democrático de Direito Brasileiro a ser executado por meio de políticas públicas sociais, havendo privação extrema do acesso à educação infantil a determinado percentual de crianças entre 0 e 3 anos de idade, necessitando ser aprimorado as políticas públicas sociais de educação infantil atualmente em execução para efetivar o acesso dessas crianças à rede pública de educação”.

Assim, também se traçou como objetivo geral do estudo: “Investigar se os municípios integrantes da Associação de Municípios da Região Carbonífera – AMREC do Estado de Santa Catarina têm cumprido o disposto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 sobre o acesso à educação infantil na fase creche na qualidade de um direito fundamental amparado no Estado Social e Democrático de Direito a ser executado por meio de políticas públicas sociais”. Também foi necessário traçar objetivos específicos para a pesquisa que serviram de base para o seu desenvolvimento, de forma que se definiu inicialmente “Revisar o marco teórico referente às políticas públicas sociais, tendo por referência o Estado Social e Democrático de Direito”; na sequência, “Estudar as políticas públicas sociais

de educação infantil, tendo por referência o marco teórico”; e por fim, “Identificar as políticas públicas sociais educacionais brasileiras aplicáveis à educação infantil na fase creche e analisar o acesso da população de 0 a 3 anos de idade, na base territorial dos municípios que compõem a AMREC, a estas políticas, sob orientação do marco teórico da pesquisa”.

Com relação à metodologia, adotou-se o método monográfico de procedimento. Ao se delimitar o conteúdo, foi possível trazer maior confiabilidade ao trabalho. Além disso, pôde-se usar um panorama, mais abrangente para conceituar a pesquisa, como uma espécie de plano de fundo, mas ainda assim balizando-se a amplitude deste estudo. Para isso, utilizou-se o método de abordagem dedutivo, por meio de um raciocínio que parte de duas premissas consideradas preposições, e de onde se retirará delas uma terceira premissa classificada como conclusão. Partiu-se do Estado Social e Democrático de Direito e suas Políticas Públicas Sociais por meio de seus marcos teóricos e jurídicos como primeira premissa. Em seguida, passou-se a abordar a Política Pública Social de Educação Infantil como garantia do Estado Social e Democrático de Direito consubstanciando-se a segunda premissa, chegando-se à conclusão com a análise do acesso à educação infantil na fase creche nos municípios da AMREC.

Empregou-se a técnica de pesquisa documental indireta, por meio de pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica se baseou em materiais já publicados, como livros, revistas, artigos, dissertações, teses e legislação, propiciando contato direto com aquilo que já foi escrito e normatizado sobre o assunto. Quanto à pesquisa documental, foram consultados os bancos de dados referentes aos censos escolares efetuados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, visando delimitar o número de alunos matriculados na educação infantil na fase creche, dados disponíveis nos sistemas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE para determinar o número de crianças existentes em cada município estudado, além da utilização de diversos dados oficiais divulgados em outras plataformas quando se fizeram necessários.

Partindo-se dos objetivos traçados, a pesquisa foi dividida em três capítulos. Cada capítulo foi subdividido em três subtítulos, que conduzem a um aprofundamento teórico sobre o tema e propiciam a análise final proposta.

O primeiro capítulo aborda o Estado Social e Democrático de Direito e as políticas públicas sociais, aprofundando-se nos seus marcos teóricos e jurídicos. Em sua subdivisão, o primeiro subtítulo trata especificamente do Estado Social e Democrático de Direito, abordando o seu processo formativo, seus conceitos e suas características. O segundo subtítulo adentra nos direitos sociais, apresentando a teoria e os marcos constitucionais. Já o terceiro subtítulo apresenta as políticas públicas sociais em uma contextualização jurídico-administrativa, a sua definição conceitual e os elementos que permeiam a sua aplicação.

O segundo capítulo adentra no tema política pública social de educação infantil como uma garantia do Estado Social e Democrático de Direito. Abrindo o primeiro subtítulo, explana-se sobre a construção histórica da criança e da infância. O segundo subtítulo aborda as crianças, a multiplicidade de infâncias e a construção das abordagens educacionais para as Infâncias. Já o terceiro subtítulo traz ao debate a educação na infância sob uma perspectiva pedagógica libertadora e emancipatória.

O terceiro capítulo ocupa-se da política pública social de educação infantil brasileira e promove a análise do acesso à educação infantil na fase creche dentro da base territorial dos municípios que compõem a AMREC com base no marco teórico da pesquisa. O primeiro subtítulo traz os conceitos e os marcos jurídicos construídos com base no desenvolvimento das políticas públicas sociais de educação infantil brasileira. O segundo subtítulo faz uma contextualização da AMREC por meio da análise dos dados políticos, econômicos, sociais e educacionais da região, uma vez que este foi o recorte geográfico proposto para a aplicação desta pesquisa. Por fim, o terceiro subtítulo conclui os estudos propostos pela pesquisa, promovendo a análise do acesso à política pública social de educação infantil na fase creche nos municípios que compõem a AMREC, com base nos pressupostos do Estado Social e Democrático de Direito Brasileiro.

Importante frisar que a presente pesquisa possui aderência ao Programa de Pós-Graduação em Direito PPGD/UNESC (Mestrado), uma vez que sua área de concentração “Direitos Humanos e Sociedade” objetiva a investigação científica acerca dos direitos humanos e das relações jurídicas e políticas existentes no seio da sociedade e o seu diálogo com o Estado através de uma perspectiva crítica e interdisciplinar (PPGD/UNESC, 2021). Sabe-se que o direito à educação desde a mais tenra idade, no caso desta pesquisa a educação infantil na fase creche, é uma

condição da dignidade humana, pois o conhecimento é que proporciona ao sujeito, independentemente da idade, reconhecer-se existente no mundo e tomar consciência de que é promotor de mudanças em seu meio.

Este estudo vincula-se à linha de pesquisa “Direito, Sociedade e Estado” do PPGD/UNESC, que aborda os processos de transformação social que o Brasil e a América Latina vivenciaram, sob o viés da organização política e jurídica da sociedade, e que propiciaram a constitucionalização dos direitos humanos. Possui como objetivos específicos analisar o processo de formulação, execução e avaliação das políticas públicas, com a participação do cidadão e da sociedade em seus processos, e estudar a consolidação das políticas sociais com base nas transformações políticas e jurídicas que o Brasil e a América Latina experimentaram (PPGD/UNESC, 2021). Assim, evidencia-se a correlação entre a linha de pesquisa e a temática deste estudo, uma vez que este abordará as transformações da sociedade brasileira no que tange às políticas públicas sociais de educação infantil e as atuais concepções dessas políticas. Dessa forma, a sua aplicabilidade em nível regional para investigar o acesso à educação infantil na fase creche na base territorial dos municípios que compõem a AMREC.

Também possui aderências às áreas de interesse do orientador, o Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira do PPGD/UNESC, que possui como temas de pesquisa o constitucionalismo, os direitos humanos, os direitos fundamentais e as políticas públicas, políticas públicas no contexto dos modelos estatais, sociedade e direitos sociais, as políticas públicas e os poderes do Estado, a participação popular no processo de elaboração e o controle social das políticas públicas, entre outros temas afins (PPGD/UNESC, 2021), de forma que o objeto desta pesquisa se adequou às temáticas de conhecimento do orientador.

Ainda, quanto à temática abordada, foi elaborado levantamento prévio junto ao “Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES”, pesquisando-se pelos termos “acesso a creche” e “vagas em creches”. Obteve-se como resultado 02 teses de doutorado e 11 dissertações de mestrado que possuíam algum tipo de relação com esta pesquisa. Destas, 01 tese e 06 dissertações abordavam à judicialização do acesso a creche, 02 dissertações abordavam questões de fundo voltadas às desigualdades no acesso à creche, 01 tese e 01 dissertação abordavam a expansão das políticas públicas de creches no Brasil, e 02 dissertações promoviam análise da evolução da criação de vagas em creches em um determinado período de tempo na

esfera municipal. Assim, não foi encontrada pesquisa idêntica a proposta nessa dissertação, e nenhum trabalho científico que se aplicasse aos municípios que compõem a AMREC, o que demonstra a importância e a relevância desta pesquisa para o estudo na área.

A presente pesquisa pretende ser um importante documento do real quadro regional das políticas públicas sociais de acesso à educação infantil na fase creche. Servindo para o direcionamento de futuras políticas públicas sociais a serem desenvolvidas nas cidades pesquisadas, para que garantam maior eficácia no acesso a essa fase de ensino, passando a reconhecer as crianças como sujeitos de direito, de modo a lhes garantir meios de auferir seu direito fundamental social à educação desde a mais tenra idade.

## 2 ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS: MARCOS TEÓRICOS E JURÍDICOS

Figura 1 - Crianças em campo de concentração nazista durante a Segunda Guerra Mundial



Fonte: RODRIGUES, 2015.

“Compreendemos os horrores da guerra, suas leis implacáveis escritas com sangue. Mas as crianças, vidas em flor, o desabrochar do desabrochar, essas santas almas inocentes, beleza da vida (...) elas, que não fizeram mal a ninguém (...) sofrem pelos pecados dos pais (...) Fomos incapazes de protegê-las da fera. O coração sangra, e o pensamento congela de horror diante de pequenos corpos banhados de sangue, com dedos retorcidos e rostinhos deformados (...) São testemunhas mudas de sofrimentos humanos indescritíveis. Esses olhos pequenos, congelados e mortos (...) censuram a nós, os vivos” (KOVALENCO apud FOGUEL, 2018, p. 95).<sup>1</sup>

Ao iniciar este primeiro capítulo, apresenta-se o marco teórico desta pesquisa, apontando os caminhos trilhados pelo Estado até assumir sua atual forma, consolidando-se em Estado Social e Democrático de Direito e adotando-se as contribuições teóricas de Jorge Reis Novais, de Manuel Garcia-Pelayo e a literatura ao seu entorno.

Desse modo, faz-se necessário voltar à criação do Estado Absolutista e sua transição ao Estado Liberal, pois os paradigmas da Revolução Francesa, marco dessa transição, são os componentes da forma estatal contemporânea, embora

---

<sup>1</sup> O discurso de Pavel Kovalenco, capitão do exército vermelho da Polônia, durante a Segunda Guerra Mundial, contextualiza a Figura 1 escolhida para ilustrar este capítulo.

agora englobe novos aspectos que fazem parte de um complexo contexto histórico de aprimoramento e conquistas.

Foram as relações de comércio dentro do Estado Absolutista que permitiram que uma nova classe social prosperasse, conhecida como Burguesia, que se opôs à classe dominante aristocrática e ao absolutismo estatal. Visando-se proteger das interferências estatais o patrimônio privado, as relações de comércio e a autonomia do mercado, a burguesia pôs em prática um projeto de ascensão ao poder, pregando o estabelecimento de uma sociedade regulada pela riqueza, liberdade e igualdade jurídica, que culminou na implantação do Estado Liberal.

O Estado Liberal forneceu as bases do Estado de Direito, da tripartição dos poderes estatais e as bases fundamentais para o desenvolvimento dos direitos humanos, que foram grandes contribuições à humanidade. Por outro lado o reconhecimento pelo Estado Liberal da propriedade privada expulsou as pessoas do campo, que se viram obrigadas a migrar para as cidades. Assim, o êxodo rural redundou na formação de grandes aglomerados urbanos, e o trabalho agrário foi substituído pelo assalariado. Junto com a máquina a vapor veio a produção em larga escala, e na sua esteira a Revolução Industrial. Os vínculos de solidariedade comunitária provenientes das comunidades agrárias se dissolveram, as famílias se viram isoladas dentro das cidades, um contexto que propiciou a proliferação de inúmeros problemas sociais. As massas foram submetidas à fome, à falta de saneamento, à jornadas e à ambientes de trabalho desumanos e a uma constante ascensão do desemprego. Nesse último caso, ocasionando a desvalorização dos salários pelo excesso de mão de obra, resultando num contexto histórico marcado pela miséria e exploração humana.

A rápida precarização de vida das massas pôs em cheque o modelo de Estado Liberal Clássico, provocou a revolta do operariado, permitiu que estes se reconhecessem como classe, questionassem o modelo capitalista e se insurgissem contra o Estado. Surge, então, a teoria marxista, acontece a Revolução Russa e segue-se a ameaça da expansão do socialismo pela Europa. Ainda as guerras mundiais agravam drasticamente todo este panorama de precariedade de vida das populações.

As classes dominantes se veem obrigadas a uma gradativa adaptação do modelo estatal não intervencionista para o modelo de Estado Social, que vai se apropriar das bandeiras de luta das classes operárias para lhes ofertar estas como

serviços públicos, como se fosse uma benesse por parte do Estado, na tentativa de manter o domínio sobre as massas. Assim, historicamente, houve uma constante luta entre o capital e as classes operárias, de forma que o capital se vê fazendo concessões às classes operárias, visando à manutenção do modelo econômico capitalista, cujo panorama permitirá o surgimento e a consolidação dos direitos sociais.

Com a consolidação do Estado Social e a gradativa conquista de direitos passa-se a reconhecer todo cidadão como sujeito de direito. Este não recebe mais benesses sociais do Estado, mas passa a exercer seus direitos por meio do Estado, que se efetivará pela prestação de serviços públicos que garantam a dignidade humana. Há uma inversão na forma de se interpretar o direito, onde os direitos sociais de segunda dimensão serão reconhecidos aos cidadãos como forma de garantir os direitos individuais de primeira dimensão. Sob essa perspectiva, pode se afirmar que houve uma alteração do paradigma da igualdade formal para a igualdade material, onde o Estado prove aos cidadãos os meios necessários, bens materiais e imateriais, para serem iguais em matéria de dignidade e exercício da cidadania.

O exercício da cidadania, por sua vez, irá promover alterações nas estruturas do Estado Social. Por meio dele, o cidadão deixará de ser sujeito passivo dos serviços prestados pelo Estado para se tornar sujeito ativo, participando da formulação das políticas públicas a serem desenvolvidas pelo Estado, superando o modelo desgastado de participação puramente representativa e censitária. Esse novo modelo estatal é denominado de Estado Social e Democrático de Direito, que consolida as garantias estabelecidas pelo Estado Liberal e pelo Estado Social, mas agora, por intermédio do estímulo à participação popular, inclui o cidadão como parte das decisões do Estado na busca do interesse público, bem-estar social e vida digna aos indivíduos.

Sob esse panorama, no decorrer deste capítulo, essa temática será aprofundada, adentrando na Constituição e consolidação dos direitos fundamentais sociais, seus marcos teóricos e jurídicos e as formas de efetivá-los. Ainda serão apresentadas as políticas públicas sociais sob o viés jurídico-administrativo, adentrando nas estruturas estatais e demonstrando como essas se comportam na aplicação dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Esse conjunto teórico se constitui no principal marco deste estudo. Sua compreensão é fundamental para que se possa abordar a temática-objeto da pesquisa, que se volta ao reconhecimento da educação infantil como um direito fundamental adotado pelo Estado Social e Democrático de Direito brasileiro. Este capítulo proporcionará ao leitor um olhar diferenciado e com maior profundidade sobre a pesquisa como um todo.

## 2.1 ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO: PROCESSO FORMATIVO, CONCEITOS E CARACTERÍSTICAS

Desde a criação do Estado, este passou por diversas transformações, que geraram diversos modelos estatais, até chegarmos ao Estado Social e Democrático de Direito (GARCIA-PELAYO, 2009), modelo atualmente adotado no Brasil.

O Estado surge na Europa com o final do feudalismo, que prosperou por meio de um conjunto de fatores, entre eles: a vontade política de dominação dos príncipes na formação de um Estado unitário, mudanças econômicas como o surgimento e o desenvolvimento das relações de mercado, e o fortalecimento ideológico do individualismo e do racionalismo (CHEVALLIER, 2009).

Primeiro, consolida-se o Estado Absolutista, onde há a titularidade do Estado na figura dos príncipes ou dos reis. Esses eram os proprietários do Estado por determinação divina, vinculada ao seu nascimento, o que permitia a concentração de todos os poderes do Estado nas mãos do monarca soberano (STRECK; MORAIS, 2008).

Esse período de dominação dos reis não pode ser analisado como um período de tirania, mas pelos conceitos da época, de uma transição do feudalismo para o absolutismo. Assim, após um longo período de fragmentação territorial e isolamento, passou-se à unificação de vários feudos para a formação de um território, que se submetem à vontade de um monarca, mantendo-se como elite dominante a aristocracia fundiária, predominando entre os séculos XVII e XVIII. Essa dominação pelos soberanos, de grandes extensões de terras, foi o que assegurou a “unidade territorial dos reinos, sustentando um dos elementos fundamentais da forma estatal moderna: o território” (STRECK; MORAIS, 2008, p. 45).

É esse modelo estatal unificado que irá permitir a proliferação do comércio e a formação do mercado dentro dos territórios. Entre esses, dar-se-á início à formação de uma nova classe, a burguesia, que irá se contrapor à submissão aos reis e às elites aristocráticas dominantes. É nesse momento da história que também se originam os ideais liberais, a fim de proteger o indivíduo (classe burguesa) e seu patrimônio da intervenção do poder estatal absoluto, protegendo as relações comerciais e garantindo a autonomia do mercado para estabelecer uma sociedade regulada pela riqueza, liberdade e igualdade jurídica (BARBOSA, 2004).

Os acontecimentos históricos de derrubada das monarquias absolutistas para a implementação do Estado Liberal foram marcados pelas revoluções burguesas, que possuem matriz nas Revoluções Inglesas Puritana e Gloriosa do século XVII, passam pela Revolução Americana, que conquistou a independência das colônias em relação à Inglaterra no século XVIII, e tem como ápice a Revolução Francesa, iniciada em 1789 e consolidada em 1799 (LIMA, 2016). A Revolução Francesa foi o marco de transição do modelo de Estado Absolutista para o modelo de Estado Liberal Clássico, possibilitando a ascensão da burguesia ao poder em detrimento da aristocracia que acabou sucumbindo, além de consolidar os ideais liberais que se espalharam pelo continente europeu e outras partes do mundo. Pautado nos ideais de liberdade, igualdade e fraternidade, o Estado Liberal Clássico legou as classes menos abastadas o papel de coadjuvantes desse processo, pois seu principal sustentáculo ideológico se embasava na igualdade puramente formal, traduzindo-se na implantação de um sistema político-econômico que privilegiou o patrimônio como principal direito da personalidade e devendo ser protegido pelo novo estamento jurídico (BONAVIDES, 2004a).

É nesse sentido que Paulo Bonavides (2004a, p. 42) leciona:

Em suma, o primeiro Estado jurídico, guardião das liberdades individuais, alcançou sua experimentação histórica na Revolução Francesa. E tanto ele como a sociedade qual a idearam os teóricos desse mesmo embate, entendendo-a como uma soma de átomos, correspondem, segundo alguns pensadores, entre os quais Schmitt, tão somente à concepção burguesa da ordem política. [...] E, tanto antes como depois, nada mais fez do que generalizá-los doutrinariamente como ideais comuns a todos os componentes do corpo social. Mas, no momento em que se apodera do controle político da sociedade, a burguesia já se não interessa em manter na prática a universalidade daqueles princípios, como apanágio de todos os homens. Só de maneira formal os sustenta, uma vez que no plano de

aplicação política eles se conservam, de fato, princípios constitutivos de uma ideologia de classe.

O que a classe burguesa realmente pretendeu foi estabelecer a não intervenção do Estado na propriedade privada e nas relações econômicas, a igualdade formal entre os indivíduos e a tripartição dos poderes do Estado, com um parlamento que pudesse controlar o executivo e um judiciário sem protagonismo. As constituições surgem como norma maior do Estado, onde se positivou os novos ideais de limitação do poder estatal. Esse é um garantidor da ordem pública exercida por meio da lei e pela força dos proprietários e seus representantes. Segundo Barbosa (2004, p. 11), as funções do Estado Liberal eram:

1 – Assegurar, por meio de leis e da coação policial-militar, o direito natural de propriedade dos sujeitos econômicos no mercado. O Estado não pode interferir naquilo que ele não instituiu, qual seja o direito natural (a vida, a liberdade e a propriedade), mas existe para protegê-lo. Cabem aos sujeitos econômicos privados, proprietários ou não, instituir as regras e as normas das atividades econômicas. 2 – Arbitrar por meio das leis e da coação policial-militar, os conflitos que se desenvolvem no âmbito da sociedade civil. 3 – Legislar e regulamentar a esfera pública, sem, contudo, interferir na consciência dos cidadãos, e assegurar a plena liberdade de consciência, sendo a censura permitida apenas quando idéias sediosas coloquem em risco as bases fundantes do próprio Estado, isto é, o contrato social.

Há uma dualidade na forma de se ver o Estado Liberal. Primeiro, como um protetor dos direitos individuais por intermédio do monopólio dos meios jurídicos e de violência física, e segundo, abdicando de intervir nos campos econômico e social que devem ser tratados no âmbito privado (ROTH, 1998).

O Estado Liberal trouxe grandes contribuições para a transformação social, dentre elas a concepção de Estado de Direito, a tripartição dos poderes e as bases fundamentais a formação dos Direitos Humanos. Mas, por outro lado, foi sobre as bases do liberalismo que ocorreu a Revolução Industrial – séculos XVIII e XIX, com a substituição do trabalho agrário e artesanal pelo assalariado, com o desenvolvimento de máquinas a vapor e produção em larga escala – o que provocou o êxodo rural e a formação de grandes centros urbanos constituídos por imensa massa de trabalhadores, redundando na rápida proliferação de problemas sociais, como fome, falta de saneamento básico nos centros urbanos, jornadas de trabalho desumanas, desemprego entre outros (STRECK; MORAIS, 2008; SARLET, 2006).

O capitalismo, ao atingir sua fase industrial, impôs profundas transformações na forma de produção econômica e “foi provavelmente o mais

importante acontecimento na história do mundo, pelo menos desde a invenção da agricultura e das cidades” (HOBSBAWM, 2001, p. 45).

É nesse sentido que Iannone (1992, p. 55) explica:

A Revolução Industrial correspondeu à revolução do processo produtivo, pois deixou-se de produzir através da manufatura e passou-se à maquinofatura. No primeiro caso, o homem era o agente produtivo e a produção estava limitada por sua habilidade e sua própria energia ou capacidade física, No segundo a produção era comandada pelo seu talento e criatividade, já que o esforço ficava por conta da máquina sob o comando do homem.

Em função das máquinas reuniu-se a produção em um único lugar, nas fábricas, onde se amontoavam inúmeros trabalhadores. Em um processo abrupto de rompimento das antigas formas de produção voltadas ao campo, houve o fechamento das terras, que se constituiu em propriedade privada e privou a população camponesa a utilizar a terra comum, que serviu historicamente como base da sociedade. Esse contexto obrigou o camponês a rumar para os centros urbanos e vender sua força de trabalho para as indústrias, tornando-se um trabalhador assalariado. Foi assim que o camponês e também os artesãos que dependiam apenas de suas habilidades e seu tempo como meio de produção foram transformados em massa operária industrial a serviço do capitalismo (HUBERMAN, 1986; RÉMOND, 1974; IANNONE, 1992; VIEIRA, 2013).

Essa transformação, que resultou na alteração do modo de produção, transformou as pessoas em mão de obra barata, explorando o trabalhador, incluindo as crianças como mão de obra. A remuneração era insuficiente para as necessidades mais básicas dos trabalhadores, as condições laborais eram precárias e até mesmo desumanas, os locais eram altamente insalubres, as jornadas de trabalho excessivas, podendo chegar a 15 horas sem folgas. Além disso, não havia institutos trabalhistas que assegurassem quaisquer direitos em caso de acidentes de trabalho, que eram recorrentes (HUBERMAN, 1986; HOBSBAWM, 2001; VIEIRA 2013).

Vieira (2013, p. 140) destaca outros fatores que agravaram as condições de vida das pessoas. A forma rápida com que essas pessoas tiveram que migrar dos campos para as cidades provocou um adensamento populacional, a formação de grandes centros urbanos desestruturados, com condições inadequadas de moradia e propagação rápida de doenças. Quanto mais a indústria avançava em termos de tecnologia, menos operários empregava, o que aumentou o exército de reserva, ou

seja, de trabalhadores desempregados. Esta situação passou a ser utilizada como um instrumento para a redução de salários, impondo um verdadeiro estado de miséria às populações. Frente a esse panorama, o Estado Liberal, “em defesa da livre contratação e da não intervenção na economia, assistia a tudo e reprimia qualquer tentativa dos trabalhadores em questionar o sistema”.

A rápida precarização das condições de vida das massas urbanas trouxe à tona as deficiências do modelo de Estado Liberal Clássico. Em decorrência do agravamento dos problemas sociais, abriu-se espaço para o questionamento do modelo liberal. Vieira (2013) explica que os operários criam a consciência de que sua condição de vida não decorre das máquinas, mas dos proprietários dessas e da apropriação dos seus serviços como forma de acúmulo do capital. Visualiza-se que a liberdade pregada não é universal, mas serve apenas para legitimar a apropriação do capital de alguns em detrimento de outros, as massas.

Esse contexto leva os operários a se organizarem e a lutarem por novas condições de trabalho e de vida. Dessa forma, dirigiram-se ao parlamento, exigindo leis que regulassem as relações de trabalho e o direito de participar da vida política por meio do voto e, posteriormente, da formação de partidos operários, o que possibilitou colocar em pauta demandas e interesses da classe operária (VIEIRA, 2010).

É nesse sentido que Vieira (2013, p. 139) destaca

O século XIX, ao mesmo tempo em que representou a consolidação do projeto moderno capitalista, também trouxe a lume a crise social que o abstencionismo do Estado Liberal gerou. Essa realidade, ressaltada pela exploração laboral na esteira da Revolução Industrial, geraria as condições para o questionamento do Estado Liberal e do sistema econômico capitalista como modelo hegemônico.

Ainda no século XIX, o operariado desenvolve a consciência de classe, e os fatores que levam a sua exploração estão ligados ao modelo econômico capitalista. Conforme Vieira (2013, p. 142), “tal despertar tem seu auge na metade do século XIX até a primeira metade do século XX, tendo por base as concepções teóricas do marxismo”.

A primeira versão dessa concepção que procura questionar o sistema capitalista vincula-se à ideia do socialismo utópico. Com Marx e Engels (1987) surge, com o Manifesto Comunista, em 1848, o socialismo científico, que vê a história da humanidade em um processo contínuo de entrelaço entre as classes sociais, em razão de seus interesses antagônicos. Eles denunciam o sistema capitalista, que fez com que a dignidade pessoal fosse

transformada apenas em mercadoria e por meio do discurso ideológico da igualdade jurídica e da neutralidade, o Estado procura mascarar a exploração classista. Na mesma esteira, criticam o discurso da cidadania por prescrever direitos que não se configuram universais, mas sim em instrumento dos interesses burgueses (VIEIRA, 2013, p. 143).

Assim faz-se um paralelo entre a revolução burguesa, que rompeu com o antigo regime, e a necessidade de o operariado romper com o capitalismo liberal adotando as mesmas técnicas utilizadas no passado pela burguesia. Marx e Engels (1999, p. 74) defendiam que:

[...] cada nova classe que toma lugar da que dominava antes dela é obrigada, para alcançar os fins a que se propõe, a apresentar seus interesses como sendo o interesse comum de todos os membros da sociedade, isto é, para expressar isso mesmo em termos ideais: é obrigada a emprestar às suas idéias a forma de universalidade, apresentá-la como sendo as únicas racionais, as únicas universalmente válidas. A classe revolucionária surge, desde o início, não como classe, mas como representante de toda a sociedade, porque já se defronta com uma classe.

Desse modo, torna-se perceptível a crise estrutural em que se encontrava o modelo de Estado Liberal. A burguesia vê-se obrigada a assumir compromissos sociais com as classes operárias, alterando-se a forma de atuar do Estado, que passará de um Estado Polícia para um Estado interventor na economia. O Estado Liberal assistiu à proliferação do socialismo e como seu expoente a Revolução Russa (1917). Assim, a Burguesia passa a reestruturar o Estado, fazendo concessões sociais voltadas à melhoria das condições de trabalho, de forma que as classes operárias não fossem seduzidas pelos ideais revolucionários, mantendo assim a economia capitalista base da burguesia (DALLARI, 2009; BONAVIDES, 2004b; CAPELLA, 1998; VIEIRA, 2013).

Gozzi (1997, p. 403) explica que:

A 'questão social', surgida com efeito da Revolução Industrial, representou o fim de uma concepção orgânica da sociedade e do Estado, típica da filosofia hegeliana, e não permitiu que a unidade da formação econômico-política pudesse ser assegurada pelo desenvolvimento autônomo da sociedade, com a simples intervenção política da 'polícia'. Impôs-se, em vez disso, a necessidade de uma tecnologia social que determinasse as causas das divisões sociais e tratasse de lhes remediar, mediante adequadas intervenções de reforma social.

O próprio mercado financeiro, livre da intervenção estatal, criou grandes tensões entre as nações, provocou crises financeiras em nível internacional, o que contribuiu para a ocorrência da Primeira Guerra Mundial, que, por sua vez, propiciou uma escalada no agravamento das condições de vida das pessoas. O fim da

primeira guerra é o marco das primeiras ações que culminaram na implantação do Estado Social. Não se deve, portanto, entender como uma ruptura de modelos, ou um modelo antagônico ao outro, mas pode-se afirmar que houve uma gradativa adaptação do modelo liberal, que passou a adotar medidas assistencialistas e trabalhistas para conter os "excessos mais chocantes do capitalismo selvagem" (NOVAIS, 2006, p. 180). O Estado passa, aos poucos, a intervir positivamente na vida privada para garantir as necessidades mínimas das pessoas, e é sob essa concepção que se inicia a implantação do Estado Social.

O Estado Social "significa, historicamente, a tentativa de adaptação do Estado tradicional (pelo que entendemos, nesse caso, o estado liberal burguês) às condições sociais da civilização industrial e pós-industrial" (GARCIA-PELAYO, 2009, p. 6). É a "necessidade histórica" dos governos neocapitalistas de reconfigurar o Estado, para corrigir as disfunções provocadas pela industrialização e pela competição de mercado, como meio de evitar uma revolução das massas e manter a sobrevivência do paradigma liberal vigente, ou seja, "é preciso optar necessariamente entre a revolução ou a reforma social" (GARCIA-PELAYO, 2009, p. 03).

Paulo Bonavides (2004a, p.186) adverte para a necessidade de pressão das massas, o que denomina de quarto estado, sobre o poder político, para que esse intervenha na atividade privada e garanta o desenvolvimento de políticas sociais, as quais enumera exaustivamente:

Quando o Estado, coagido pela pressão das massas, pelas reivindicações que a impaciência do quarto estado faz ao poder político, confere, no Estado constitucional ou fora deste, os direitos do trabalho, da previdência, da educação, intervém na economia como distribuidor, dita o salário, manipula a moeda, regula os preços, combate o desemprego, protege os enfermos, dá ao trabalhador e ao burocrata a casa própria, controla as profissões, compra a produção, financia as exportações, concede o crédito, institui comissões de abastecimento, provê necessidade individuais, enfrenta crises econômicas, coloca na sociedade todas as classes na mais estreita dependência do seu poderio econômico, político e social, em suma, estende sua influência a quase todos os domínios que dantes pertenciam, em grande parte, à área da iniciativa individual, nesse instante o Estado pode com justiça receber a denominação de Estado social.

Para André-Noël Roth (1998, p. 17), o Estado Social

[...] se desenvolveu com a raiz da Revolução Industrial. A destruição rápida das solidariedades tradicionais, familiares e territoriais obrigou o Estado a intervir cada vez mais, desde o último quarto do século XIX e, sobretudo, desde a Primeira Guerra Mundial, nos campos econômicos e sociais.

O Estado passa de garantidor dos direitos de primeira dimensão (individuais) por meio do não intervencionismo na vida privada para garantidor dos direitos de primeira e segunda dimensão (à saúde, à educação, ao trabalho, à assistência social e outros), intervindo na economia e na vida privada. Já para Paulo Bonavides (2004a, p. 17), o Estado Social propiciou o desenvolvimento de quatro dimensões de direitos:

[...] o Estado social contemporâneo compreende direitos da primeira, da segunda, da terceira e da quarta gerações numa linha ascendente de desdobramento conjugado e contínuo, que principia com os direitos individuais, chega aos direitos sociais, prossegue com os direitos da fraternidade e alcança, finalmente, o último direito da condição política do homem: o direito à democracia.

Iniciativas que caracterizavam o surgimento do Estado Social podem ser observadas por meio de legislações esparsas que inicialmente visavam proteger o trabalhador. Os primeiros documentos legais provêm da Alemanha, como uma lei de 1871, que estabelecia a responsabilidade limitada dos industriais em caso de culpa nos acidentes de trabalho. Outra lei data de 1883 e estabelecia o seguro-doença, tornando o benefício obrigatório para todo trabalhador das indústrias que recebessem até 2000 marcos. Em 1884, outra lei sobre acidente de trabalho definia a forma de cobrir os custos de invalidez permanente que resultasse de acidentes de trabalho. E ainda em 1889, uma lei dispôs sobre o seguro velhice-invalidez e implantou um sistema obrigatório de aposentadorias (ROSANVALLON, 1997).

O Estado Social, como nova ordem constitucional e base da formação do Estado, será encontrado na Constituição Mexicana de 1917 e na Constituição de Weimar na Alemanha em 1919 (NOVAES, 2006).

O modelo de Estado Social tem como seu primeiro expoente a Constituição Mexicana de 1917, que positivou o Estado Social em seu art. 25. Embora não traga literalmente a expressão “Estado Social”, seu conteúdo expressa os ideais fundantes dessa nova forma de atuar do Estado. A origem dessa Constituição tem suas bases na Revolução Mexicana de 1910 e possui forte influência do anarcossindicalismo europeu do final do Século XIX, principalmente da Rússia (FAVARO, 2019). O texto constitucional assim dispõe:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el

fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución (MÉXICO, 1917).<sup>2</sup>

A Constituição Mexicana também caminhou em direção aos princípios norteadores do Estado Social em outros dispositivos, dispondo sobre o caráter fundamental da saúde e as garantias de ordem trabalhista. A Constituição continua vigente e completou 100 anos em 2017 (MÉXICO, 1917).

A Constituição Alemã de 1919, carta política da República de Weimar, de forma inovadora estabeleceu competência do *Reich* para legislar sobre normas trabalhistas, seguro, proteção ao trabalhador, cuidados com a saúde, assistencialismo, nacionalização dos recursos naturais e empreendimentos econômicos. A Constituição fora elaborada em momento de grave crise do Estado Liberal na Europa, que sofreu maior impacto da Primeira Guerra Mundial. No caso alemão, a situação era mais gravosa, pois após perder a guerra e assinar o tratado de Versalhes sofreu gravíssimas imposições financeiras, o que onerou severamente o Estado (PINHEIRO, 2006).

Galbreith (2010) destaca que a Constituição de Weimar estabelecia uma política econômica baseada no princípio da justiça, buscando assim uma vida digna para as pessoas. Essa Constituição possuiu uma vida curta, pois a Alemanha mergulhou em um grave estado de crise econômica e instabilidade política, agravando-se ainda mais com a quebra da bolsa de valores de Nova York em 1929. Dessa forma, possibilitou-se a ascensão do partido nazista ao poder em 1933.

Para Vieira (2013), embora as constituições Mexicana (1917) e Alemã (1919) tenham sido as precursoras do Estado Social, foi somente após a Segunda Guerra Mundial que houve a disseminação dos direitos sociais nas constituições de diversos países.

Garcia-Pelayo (2009) esclarece que a primeira Constituição a estabelecer de forma literal o Estado Social como base fundante estatal foi a Lei Fundamental da

---

<sup>2</sup> O Estado é responsável por governar o desenvolvimento nacional para assegurar que seja abrangente, que fortaleça a soberania da Nação e seu regime democrático e que, ao promover o crescimento econômico e o emprego, uma distribuição mais justa de renda e riqueza, o exercício pleno da liberdade e dignidade de indivíduos, grupos e classes sociais, cuja segurança protege esta Constituição. O Estado planejará, conduzirá, coordenará e orientará a atividade econômica nacional e executará a regulamentação e promoção de atividades que exijam o interesse geral no âmbito das liberdades concedidas por esta Constituição (MÉXICO, 1917) (tradução livre).

República Federal Alemã (Lei Fundamental de Bonn) de 1949, que dispôs em seu art. 20 que o país se constituía em um “Estado federal, democrático e social”.

As políticas sociais desenvolvidas pelo Estado Liberal até o final do século XIX eram setoriais, medidas fiscais que buscavam corrigir disfunções momentâneas de um sistema que se “autorregulava”. Essas políticas procuravam remediar, amenizar, mas nunca resolver “as terríveis condições de vida das camadas mais pobres e necessitadas da população” (GRACIA-PELAYO, 2009, p. 18). É a partir do início do século XX, com a implantação do modelo de Estado Social pelos países industrializados, que se passou a desenvolver políticas sociais não apenas aos operários, mas voltadas a toda coletividade, promovendo o bem-estar geral, com ações voltadas à cultura, ao lazer, à educação, à defesa do meio ambiente, entre outras. O Estado Social passou a adotar uma política permanente de direcionamento do sistema econômico, constituindo-se como “regulador decisivo do sistema social” (GARCIA-PELAYO, 2009, p. 11).

Nessa transição do Estado Liberal para o Estado Social tem-se o desaparecimento do caráter assistencial da prestação de serviço estatal à classe trabalhadora e o reconhecimento de todo cidadão como um sujeito de direito à prestação do serviço público estatal (MORAIS, 2002).

Garcia-Pelayo (2009) alerta para a forma de se analisar o que foi a implantação do Estado Social, embora com grandes avanços na garantia dos direitos humanos, principalmente aqueles de caráter prestacional concedidos à população mais pobre. A implantação do Estado Social serviu para a manutenção do sistema capitalista e instrumento de dominação de classes, adotando-se a reforma do sistema para que não houvesse seu rompimento com uma revolução. Garcia-Pelayo (2009, p.14), ao comparar o estado liberal clássico com o estado social, enumera exaustivamente as transformações que esse gerou naquele:

[...] enquanto o Estado tradicional se apoiava na justiça comutativa, o Estado Social se sustenta na justiça distributiva; enquanto o primeiro atribuía direitos sem fazer menção ao seu conteúdo, o segundo distribui bens jurídicos dotados de conteúdo material; enquanto aquele era fundamentalmente um Estado legislador, este é, basicamente, um Estado gestor [...]; enquanto um se limitava a assegurar a justiça legal de caráter formal, o outro amplia seu raio de ação até a justiça legal-material. Enquanto o adversário dos valores burgueses clássicos era a expansão da ação estatal, para limitação da qual foram instituídos os mecanismos adequados — direitos individuais, princípio da legalidade, divisão de poderes etc. —, o único caminho para assegurar a vigência dos valores sociais é a ação do Estado, para a qual também se deve desenvolver os

mecanismos institucionais adequados. Ali se tratava de proteger a sociedade do Estado; aqui se trata de proteger a sociedade através da ação do Estado. Ali se tratava de um Estado cuja idéia se realizava pela inibição; aqui se trata de um Estado que se realiza por meio da sua própria ação, que se concretiza através de prestações sociais, da direção econômica e da distribuição do produto nacional.

Novaes (2006) destaca que valores do Estado Liberal foram mantidos pelo Estado Social, mas visto por um novo viés, de forma que é necessário proporcionar condições que garantam livre e igual desenvolvimento da personalidade individual. Assim, as garantias individuais devem estar insculpidas na Constituição, ser interpretadas sobre o princípio da sociabilidade e entendida como um valor que se impõe a toda sociedade (não somente ao Estado). O Estado Social se traduz em uma “intenção material” por meio de um caráter axiológico e metapositivo, ou seja, não irá intervir na sociedade em defesa do cidadão porque a Constituição escrita assim estabelece, mas por obediência àquele princípio material, que tem como base a dignidade da pessoa humana.

Garcia-Pelayo (2009, p.14) leciona no mesmo sentido ao asseverar que, entre os séculos XVIII e XIX, entendia-se a liberdade como um pressuposto da dignidade da pessoa humana, mas atualmente se visualiza a dignidade da pessoa humana como uma condição para o exercício da liberdade, materializando-se por meio de princípios sócioeconômicos. A propriedade individual encontra limite ao esbarrar nos interesses gerais da “comunidade cidadã”, que devem torná-la produtiva, atendendo ao interesse dos trabalhadores em geral. A segurança formal tem que ser garantida concomitantemente com a segurança material, que se dará suprindo as necessidades por meio da implementação de políticas como o salário mínimo, garantia de emprego, acesso à educação e à saúde, por exemplo. A segurança jurídica e a igualdade, frente à lei, devem ser efetivadas, garantindo-se condições vitais mínimas capazes de corrigir as desigualdades econômico-sociais. Já a participação na formação da vontade estatal deve ser aperfeiçoada, permitindo ao cidadão a participação do “produto nacional”, que se dará por meio da sistematização de prestações sociais e da participação de forma democrática nas organizações.

Esping-Andersen et al (2001, p. 15) defende que o Estado Social foi fruto de uma repactuação do contrato social entre a sociedade e o Estado, em um momento histórico que a reforma do Estado não poderia esperar. Segundo os autores:

The 1930s and 1940s were a watershed in welfare state history precisely because the hardships of the Depression and war called for a new social contract between government and citizens. In that epoch, the urgency of reform was couched in terms of the 'social question' and the industrial class divide. The most notable achievements were progressive taxation, educational expansion, pension improvements, income maintenance, health care and job protection. The promise of more equality between the social classes was translated into a set of social citizenship guarantees. Some, like universal health care and education, spoke to the 'people', others were targeted on specific risks or life cycle phases. The single most important among the latter was, no doubt a new, inter-generational, retirement contract.<sup>3</sup>

Assim, com o intuito de apaziguar os ânimos do movimento operário que pôs em cheque o regime econômico capitalista, implantou-se o modelo de Estado Social. Esse foi o ponto de partida para a concepção e implementação de políticas sociais e a consolidação dos intitulados direitos sociais. Vieira (2013, p. 145) explica que “esse reconhecimento estatal se deu pela apropriação de bandeiras históricas da luta operária para que fossem “concedidas” pelo Estado”. Por isso, é possível afirmar que os direitos sociais estão, intrinsecamente, ligados às organizações de classes operárias com base nas suas bandeiras históricas de luta pelo reconhecimento de direitos e que refletem na melhoria da qualidade de vida das pessoas. É nesse contexto que Capella (2002, p. 159) afirma: “os trabalhadores deixaram de ser massa de manobra da luta da burguesia para conquistar a hegemonia social e começaram a perseguir seus próprios objetivos”.

Novais (2006, p. 185 – grifo no original) explica que “o *Estado social* é, fundamentalmente, um Estado que garante a *integração existencial*”, de forma que se confere ao cidadão uma gradativa ascensão de direito. O cidadão deixa de ser um recipiente no qual se dá e para quem se direciona a ação intervencionista do Estado (GARCIA-PELAYO, 2009).

Assim, compreende-se o Estado Social como o tipo estatal fundamentado sobre o princípio da sociabilidade, exteriorizando-se pelo reconhecimento e garantia dos direitos sociais. Esse modelo estatal sistematizará de forma uníssona todo o

---

<sup>3</sup> As décadas de 1930 e 1940 foram um divisor de águas na história do welfarestate justamente porque as dificuldades da Depressão e da guerra exigiam um novo contrato social entre o governo e os cidadãos. Naquela época, a urgência da reforma era expressa em termos da "questão social" e da divisão da classe industrial. As realizações mais notáveis foram a tributação progressiva, a expansão educacional, a melhoria das aposentadorias, a manutenção da renda, a assistência médica e a proteção ao emprego. A promessa de maior igualdade entre as classes sociais foi traduzida em um conjunto de garantias de cidadania social. Alguns, como a universalização do acesso à saúde e à educação, eram direcionadas ao 'povo', outras foram direcionadas para riscos específicos ou fases do ciclo de vida. O mais importante entre estas, sem dúvida, foi um novo contrato de aposentadoria intergeracional (ESPING-ANDERSEN et al, 2001, p. 15) (tradução livre).

direito, criando meios instrumentais que concretizem os direitos sociais (CANOTILHO, 2008).

Neste ponto, convém abrir-se espaço para destacar que, ao referir-se ao Estado Social, pode-se abarcar um conjunto de vários sentidos para uma mesma locução. Por isso, para se estudar Estado Social é imprescindível diferenciar este de outras categorias, como o Estado Socialista, Estado Assistência, Estado Providência e *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social (FAVARO, 2019).

A fim de que não haja confusão entre os termos, deixa-se claro que o “Estado Social” não se confunde com o “Estado Socialista”. Neste, busca-se uma profunda transformação do Estado, onde se remove o poder capitalista por meio da tomada dos meios de produção pelo Estado e se impõe limitações à iniciativa privada. Já naquele, Estado Social, não se opõe ao capitalismo, e configura-se dentro do próprio sistema capitalista, promovendo transformações dentro do Estado Liberal clássico, com a finalidade de perpetuação do sistema vigente (BONAVIDES, 2004a, p. 186).

É nesse sentido que leciona Vieira (2013, p. 144):

Um ponto a ser ressaltado é que o Estado Social não rejeita o modo de produção capitalista e nem é uma etapa em direção a uma sociedade socialista. O seu objetivo é atenuar as desigualdades sociais ocasionadas pelo individualismo liberal. Caracteriza-se numa alteração do originário Estado Liberal, conservando a matriz econômica capitalista como hegemônica.

O Estado Social é uma alteração superestrutural pela qual o Estado Liberal foi obrigado a passar. Embora com profundas transformações, no ocidente se mantém um princípio cardeal distinguindo-o do estado proletário que o socialismo marxista buscou implementar, a ordem capitalista a qual não renuncia (BONAVIDES, 2004a).

Deve-se destacar também a diferença entre Estado Social, Estado Providência e Estado Assistência. Esses dois últimos referem-se a políticas públicas desenvolvidas dentro do Estado, ou seja, possuem um significado mais restrito. Trata-se de uma função estatal, com o objetivo de garantir, “por meio de subvenções e subsídios um mínimo de subsistência vital aos que nela se encontram, ou de prevenir a eventualidade dessas situações através do estabelecimento generalizado de um sistema de seguros, de saúde e de assistência social” (NOVAIS, 2006, p.188). Já o Estado Social é mais amplo, absorvendo as finalidades de cunho

assistencialista e protetivo, refere-se à configuração do poder político, incorporando a sociedade por meio da efetiva participação (princípio democrático) no exercício das atividades estatais. Com base no desenvolvimento do Estado Social, Novais (2006, p.190) afirma que há um processo recíproco de “estadualização da sociedade” e de “socialização do estado”.

Já o Estado Social e o *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social se diferenciam por suas características históricas. O Estado Social tem sua matriz na Revolução Mexicana de 1910 e pela Revolução Russa de 1917, já o *Welfare State* surge com o Plano Marshall de 1947, idealizado pelos Estados Unidos para a recuperação da Europa ao final de Segunda Guerra Mundial. Do ponto de vista territorial, o Estado Social é formulado em diversos países da Europa e da América Latina, enquanto o *Welfare State* é formulado no EUA e na Inglaterra. São duas concepções históricas com processos desiguais de criação. O Estado Social é um processo natural de adaptação dos países capitalistas à crise que o modelo gerou no início do século XX. Já o *Welfare State* é uma criação acadêmica na área da economia que buscava impulsionar serviços sociais e propiciar o pleno emprego na Inglaterra, baseado no *Beveridge Report*, inspirado na teoria de Keynes (GARCIA-PELAYO, 2009).

Favaro (2019, p. 27) entende que são visíveis as diferenças entre Estado Social e *Welfare State*, “este configurou mera estratégia econômica, adotada para fins de estabilização dos desvios e disfunções do sistema capitalista”, enquanto o outro “visou modificar a própria ordem social, política e jurídica, não apenas com reflexos no subsistema econômico, mas também no pertinente às relações de poder e na interação entre Estado e sociedade”. Por isso, verifica-se que o *Welfare State* não se transformou em princípio de nenhuma carta constitucional, ao passo que o Estado Social foi insculpido em diversas Constituições.

Importante aprofundar a análise da evolução do Estado Social tendo por base a incorporação do princípio democrático para se chegar à compreensão do moderno conceito de Estado Social e Democrático de Direito.

Paulo Bonavides traz à tona os pensamentos de Jean Jacques Rousseau ao apontar as diretrizes ideológicas do Estado Social, pensamento que se volta à “ação política que pertence a todos”, na acepção clássica da democracia grega, sem fazer diferenciação de classes. É denominado de a “*volonté générale*”, ou em tradução livre “vontade geral”, com predomínio da soberania popular, ocorrendo

ainda a cessão da liberdade individual em prol da comunidade, do público. Importante destacar que, embora se possa fazer relação do pensamento de Rousseau a regimes totalitários ou até mesmo ao liberalismo, deve-se atentar que esse pensamento também é base instrumental do Estado Social, a vontade geral, que, de acordo com as palavras de Bonavides (2004a, 170), permite “acesso a um socialismo moderado, por via democrática”.

Assim, a democracia idealizada pelo Estado Social vai além daquela efetivada pelo Estado Liberal, pois se no liberalismo a democracia era apenas censitária e para determinados grupos ou classes sociais, o Estado Social buscou uma democracia material, cujo acesso é universalizado a todos sem distinções, além de que a democracia material é proativa, estimula e inclui a participação de todos (FAVARO, 2019).

Segundo Vieira (2013, p. 187), o Estado Social e Democrático de Direito abarca a evolução do Estado de Direito Liberal e a evolução do Estado Social de Direito, “pois não os nega, mas os incorpora a partir de uma leitura reconhecadora de que somente as garantias por eles estabelecidas são insuficientes para a concretização de uma concepção de justiça social e de ampliação da cidadania”. A democracia a que se refere assume uma nova dimensão nesse novo contexto, superando as regras procedimentais e eleitorais. O exercício da democracia se dá fundamentalmente pelos resultados obtidos e pelos processos utilizados para se alcançar uma cidadania que estabeleça a dignidade humana.

Trata-se de uma nova visão das pessoas como cidadãos, pois deixam de ser destinatários passivos das políticas públicas para serem incluídos e atuarem ativamente no processo de formação das políticas. Para Novais (2006), está se falando de um novo arranjo social que muda a forma de se entender o Estado, pois a sua atuação ativa não pode ser compreendida como mero intervencionismo, mas como o desenvolvimento de suas funções intrínsecas de prover o interesse público e bem-estar social.

Inicia-se um novo contexto global, onde surge a democracia social que pleiteia uma socialização do Estado, sob um viés de participação do cidadão na vida pública e na atuação do Estado. Como criadores da vontade política, exclui-se a função assistencialista e de política do bem-estar, pois se compreende a distribuição de bens e serviços como função precípua do Estado e direito inerente de todo cidadão (GARCIA-PELAYO, 2009).

Novais (2006, p. 213) aborda o papel do Estado Social e Democrático de Direito, dispondo que

É exactamente neste plano que a dimensão democrática do Estado de Direito adquire a maior relevância, já que, numa sociedade politicamente heterogénea, pluralista, atravessado por profundos conflitos sociais e dissensões ideológicas, não se pode pretender – a não ser recorrendo a soluções autoritárias, excluídas por definição – chegar a uma decisão unívoca e consensual sobre esta matéria. Um acordo mínimo só é possível em torno da remissão deste problema (o da determinação da forma política mais adequada realizar a axiologia da dignidade da pessoa humana) para a decisão popular democraticamente expressa nos seus momentos constituinte (originário e derivado) e constituído.

Entende-se que o Direito construído pelo Estado Liberal foi remodelado pelo Estado Social e dentro deste foi aprimorado. Assim, a igualdade formal se transformou em material e, posteriormente, incorporou o princípio democrático como meio de exercício da cidadania. Garcia-Pelayo (2009, p. 35) explica, detalhadamente, este processo histórico:

Porém, por Estado Social devemos entender não apenas uma configuração histórica concreta, mas também um conceito claro e distinto frente a outras estruturas estatais. Por isso, precisamos considerá-lo como um sistema democraticamente organizado, ou seja, como um sistema onde a sociedade não só participa passivamente como receptora de bens e serviços. Trata-se de um sistema em que, através de suas organizações, a sociedade é parte ativa na formulação da vontade geral do Estado, bem como na construção das políticas distributivas e de outras prestações estatais. Dito de outro modo, qualquer que seja o conteúdo social, sua atualização precisa vincular-se a um processo democrático, mais complexo, certamente, do que a simples democracia política, uma vez que ele deve estender-se a outras dimensões.

As acepções de Estado de Direito sofrem profundas transformações, impactadas pelas mudanças e necessidades sociais que se imporiam no passar do tempo, o que levou a sua consolidação e ao seu amadurecimento. Estado e Direito passam a ser dois elementos dissociados, mas complementares e interdependentes. É sob esse viés que, embora o Estado de Direito seja o detentor da estrutura formal jurídica, não lhe cabe desenvolver o direito apenas formalmente, mas pautá-lo como instrumento de intervenção na realidade social e política. Assim, desde a sua instituição, o Estado de Direito vem se moldando às transformações políticas, sociais e económicas, assumindo diferentes feições (STRECK; MORAIS, 2008).

Há um caminho perseguido pelo Estado de Direito onde, inicialmente, vem proteger apenas os interesses individuais, sendo um estado mínimo e não intervencionista. No entanto, frente às mazelas sociais criadas pelo próprio Estado

Liberal, esse se vê obrigado a intervir e a ser o agente propulsor dos esforços em resolver os problemas sociais. Assim, as estruturas jurídicas do Estado acabam por perder seu caráter geral e abstrato, puramente formalista, para assumir um caráter específico e concreto, atuando e transformando a realidade social (STRECK; MORAIS, 2008).

É com base no amadurecimento, proveniente das transformações por qual passou o Estado, que se adota a nomenclatura contemporânea de Estado Social e Democrático de Direito, conservando as garantias jurídicas que foram formalizadas pelo Estado Liberal e impondo uma atuação social que caracteriza o Estado Social e o vincula ao exercício da cidadania material. Segundo Novaes (2006, p. 218), Estado Social e Democrático de Direito é:

[...] conceito que exprime a limitação e vinculação jurídica do Estado com vista à garantia dos direitos fundamentais do homem e à promoção das condições do livre e autônomo desenvolvimento da personalidade individual - acolher e integrar juridicamente as transformações econômicas e sociais democraticamente decididas e, com tal alcance, constituir-se em princípio estruturante da ordem constitucional das sociedades democráticas contemporâneas.

Em suas formas, tanto o Estado Liberal quanto o Estado Social não foram suficientes para garantir a justiça social e a participação do cidadão nas decisões estatais e políticas que influíam diretamente em suas vidas. Segundo Silva (2005, p. 118):

Conclui-se daí que a igualdade do Estado de Direito, na concepção clássica, se funda num elemento puramente formal e abstrato, qual seja, a generalidade das leis. Não tem base material que se realize na vida concreta. A tentativa de corrigir isso, como vimos, foi a construção do Estado Social de Direito, que, no entanto, não foi capaz de assegurar a justiça social nem a autêntica participação democrática do povo no processo político.

Streck e Morais (2008) destacam que foi exatamente em virtude das limitações de ambos os modelos estatais que se desenvolveu a concepção de Estado Social e Democrático de Direito. Desse modo, abarcou as conquistas democráticas, a construção das garantias legais e a importância da atuação ativa no desenvolvimento social, passando a ser um agente transformador da realidade social. Os autores destacam que:

O Estado Democrático de Direito tem um conteúdo transformador da realidade, não se restringindo, como o Estado Social de Direito, a uma adaptação melhorada das condições sociais de existência. Assim, o seu conteúdo ultrapassa o aspecto material de concretização de uma vida digna

ao homem e passa a agir simbolicamente como fomentador da participação pública no processo de construção e reconstrução de um projeto de sociedade, apropriando-se do caráter incerto da democracia para veicular uma perspectiva de futuro voltada à produção de uma nova sociedade, onde a questão da democracia contém e implica, necessariamente, a solução do problema das condições materiais de existência (STRECK; MORAIS, 2008, p. 97-98).

Novais (2006) destaca que a ordem econômica e social está à disposição do Estado, para que esse possa cumprir a sua função material. Não há supressão das liberdades individuais, pois essas são mantidas no novo modelo estatal, onde já se superou a prevalência do direito à propriedade privada, passando a se entender a necessidade de propiciar as garantias individuais por meio da dignidade da pessoa humana, que é a finalidade jurídica do Estado.

## 2.2 DIREITOS SOCIAIS: TEORIA, MARCO CONSTITUCIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS

Embora o Estado Social comece a ensaiar seus primeiros passos com as mazelas geradas pela Revolução Industrial dentro do Estado capitalista, sua implementação de forma mais vultosa se consolida no Pós-segunda Guerra Mundial (VIEIRA, 2013). É no pós-guerra que o direito passa por um processo de superação do positivo clássico, rumando para um paradigma pós-positivista, cujos princípios e regras fundamentais assumem uma posição de destaque. Conforme Mesquita (2014, p. 20), os princípios fundamentais “compreendem disposições estruturais e fundantes da organização e ordenação social, responsáveis pela correta inteligência e compreensão de todo o sistema normativo”. Já para Celso Antônio Bandeira de Mello (2004, p. 841-842), princípio é:

[...] por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, dispositivo fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.

Em resposta às violações de direito no contexto da Segunda Guerra Mundial, consolida-se a dignidade da pessoa humana como valor universal, tendo por seu maior expoente a Carta das Nações Unidas (1945) e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), apresentando como ponto central a autonomia e o direito de autodeterminação da pessoa humana. Segundo Mesquita (2014, p.17)

[...] a dignidade da pessoa humana é o núcleo central da constitucionalidade contemporânea ou neoconstitucionalismo, cujo debate encontra-se confluyente na superação das correntes jusnaturalista e positivista, emergindo um paradigma denominado pós-positivista em que a Lei Fundamental é posta como centralidade do sistema e dotada de força normativa.

Assim, Maurer (2005, p. 68) afirma que “a dignidade é aquilo que faz com que o um ser humano seja uma pessoa humana, e isso não pode ser questionado. Essa qualidade da pessoa faz com que o ser humano seja uma pessoa racional, então livre e autônoma [...]”.

Vilbert e Mozetic (2020) alertam para o uso indiscriminado da expressão “direitos humanos”, uma vez que esse termo expressa conteúdo jurídico, mas vem sendo utilizado em demasia por meio de uma dimensão emocional, o que torna o estudo da matéria abstratizado e desprovido de direcionamento. Na busca por uma definição de direitos humanos, explicam os autores que as inúmeras teorias existentes, cujos conteúdos buscam fundamentar esses direitos, possuem um ponto de convergência. Elas entendem que os direitos humanos expressam as formas de realização da dignidade da pessoa humana.

Vilbert e Mozetic (2020, s/p) explicam a necessidade da utilização de categorias de análise para a correta interpretação da dignidade humana por meio de sua dimensão básica, que “é universal, devendo ser observada em qualquer cultura, pois representa a defesa primordial do respeito à vida, à liberdade e à integridade física e moral, isto é, dos bens jurídicos básicos e essenciais à existência humana”. São, portanto, aqueles bens indispensáveis ao exercício da autodeterminação do indivíduo. E, ainda há de considerar por sua dimensão cultural, que “tutela as formas e condições secundárias com que cada grupo social busca tutelar a dignidade, abrindo espaço para as peculiaridades culturais e suas práticas”.

Assim, Vilbert e Mozetic (2020, s/p) afirmam ser possível a defesa de uma aplicação universal dos direitos humanos desde que:

[...] vinculada à defesa da dignidade humana em sua dimensão básica, de maneira que os direitos humanos indiquem, na espécie, direitos que são essencialmente fundamentais, não apenas na nomenclatura, mas na natureza – protegem o que de mais basilar há no homem, isto é, o primeiro grau da dignidade humana. Nesse caso, não pode haver confusão destes direitos com os positivados na ordem jurídica ou mesmo com outros elementos importantes para o homem, mas que fazem parte da dimensão cultural da dignidade. Isso não representa restringir o âmbito da dignidade, mas sim densificar a amplitude dos direitos humanos e proceder à devida categorização dos níveis da dignidade humana, passando a traçar uma

linha mais clara daqueles direitos que identificam caracteres essenciais ao homem (fundamentais). Nessa conjuntura, a universalidade dos direitos humanos não é uma faculdade, nem se liga a elementos culturais, mas é, isso sim, um direito de toda e qualquer pessoa.

Comumente, correlaciona-se a dignidade da pessoa humana aos direitos fundamentais. No entanto, esclarece-se que esses termos não são sinônimos, pois cada um possui um *status* dentro do ordenamento jurídico, onde os direitos fundamentais nascem para efetivar os valores insculpidos na dignidade da pessoa humana a toda a sociedade. É preciso compreender que os direitos fundamentais são compostos de conteúdos éticos. Esses conteúdos são os valores basilares de uma sociedade e são, justamente, esses os valores que conferem uma vida digna aos integrantes do corpo social. Esses valores são a essência dos direitos fundamentais, e têm sua matriz na dignidade da pessoa humana. Por isso, os direitos fundamentais são atributos aplicáveis a todos aqueles que integram a sociedade, indistintamente, como garantia de sua dignidade. Não se trata do privilégio de alguns, embora se visualize nas sociedades contemporâneas a dificuldade no exercício dos direitos fundamentais por uns e a facilidade por outros, fruto da desigualdade e exclusão social (REIS; CUSTÓDIO, 2017; MARMELESTEIN, 2013).

*Los derechos humanos suelen venir entendidos como un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional. En tanto que con la noción de los derechos fundamentales se tiende a aludir a aquellos derechos humanos garantizados por el ordenamiento jurídico positivo, en la mayor parte de los casos en su normativa constitucional, y que Suelen gozar de una tutela reforzada (PEREZ-LUÑO, 2004, p. 46).<sup>4</sup>*

Os direitos fundamentais “*derivan de las reflexiones filosóficas acerca de los derechos humanos que son plasmadas normativamente en el derecho positivo*” (PEREZ-LUÑO, 2004, p. 31)<sup>5</sup>. Dessa forma, acaba sendo inconcebível a existência da positivação de um direito fundamental no ordenamento jurídico estatal que não

---

<sup>4</sup> Os direitos humanos são geralmente entendidos como um conjunto de poderes e instituições que, em cada momento histórico, especificam as demandas da dignidade humana, liberdade e igualdade, que devem ser reconhecidas positivamente pelos sistemas jurídicos a nível nacional e internacional. Enquanto a noção de direitos fundamentais tende a se referir a aqueles direitos humanos garantidos pelo sistema legal positivo, na maioria dos casos em seus regulamentos constitucionais, e que geralmente desfruta de uma tutela reforçada (PEREZ-LUÑO, 2004, p. 46) (tradução livre).

<sup>5</sup> [...] derivam de reflexões filosóficas sobre direitos humanos que são normativamente incorporados no direito positivo (PEREZ-LUÑO, 2004, p. 31) (tradução livre).

seja uma ramificação de um direito humano. Amuchástegui (2004, p. 49) explica que:

*Los derechos fundamentales no son categorías normativas abiertas a cualquier contenido, sino concreciones necesarias de los derechos humanos em cuanto instancias axiológicas previas y legitimadoras del Estado, que éste ni puede inventar, ni puede desconocer.*<sup>6</sup>

Reis e Custódio (2017, p. 643) explicam que os direitos humanos “possuem contornos mais amplos e imprecisos e são reconhecidos nas convenções e nas declarações internacionais”. E, quanto aos direitos fundamentais, esses “possuem um sentido mais preciso e estrito e seu reconhecimento e garantia ocorre no âmbito do direito positivo”. Alexy (2008) aponta que o conceito de direito fundamental está ligado ao de norma fundamental, uma vez que existe a necessidade da existência de uma norma positivada que o assegure. Assim, sempre que se apontar a existência de um direito fundamental dentro do ordenamento jurídico, esse terá por base uma norma válida que lhe outorgue esse *status*.

É por meio do reconhecimento formal desses direitos, com carga valorativa provenientes da dignidade da pessoa humana no seio do Estado e por meio da positivação no ordenamento constitucional que se confere *status* de norma fundamental aos direitos ali reconhecidos (REIS; CUSTÓDIO, 2017). Segundo Canotilho (2003, p. 369-370), o reconhecimento formal dos valores fundamentais pelo Estado “significa a incorporação na ordem jurídica positiva dos direitos considerados naturais e inalienáveis”. São direitos provenientes da dignidade da pessoa humana, por isso, ao mesmo tempo em que a dignidade da pessoa humana difere de direitos fundamentais, afirma-se que os direitos fundamentais estão estreitamente atrelados a dignidade da pessoa humana. Na mesma esteira, argumenta Barroso (2013, p. 42) que a dignidade da pessoa humana é um “valor básico, um princípio constitucional e uma fonte de direitos e liberdades individuais”.

A densificação do sentido constitucional dos direitos, liberdades e garantias é mais fácil do que a determinação do sentido específico do enunciado – dignidade da pessoa humana. Pela análise dos direitos fundamentais, constitucionalmente consagrados, deduz-se que a raiz antropológica se reconduz ao homem como pessoa, como cidadão, como trabalhador e como administrado (CANOTILHO, 2003, p. 248).

---

<sup>6</sup> Os direitos fundamentais não são categorias normativas abertas a qualquer conteúdo, mas concretizações necessárias dos direitos humanos como instâncias axiológicas anteriores e legitimadoras do Estado, que o Estado não pode inventar, nem pode ignorar (AMUCHÁSTEGUI, 2004, p. 49) (tradução livre).

A dignidade da pessoa humana possui conteúdo com características negativas e positivas que fundamentam todos os direitos humanos, de forma que, ao se afirmar esses direitos, não estão se constituindo apenas garantias “*de tipo negativo que protege a las personas contra vejámenes y ofensas de todo tipo, sino que debe también afirmar positivamente a través de los derechos el pleno desarrollo de cada ser humano y de todos los seres humanos*”<sup>7</sup> (ALCALÁ, 2010, p. 11).

Segundo Reis e Custódio (2017, p. 638), “a dignidade da pessoa constitui o fundamento de todos os direitos e o fundamento central de todo ordenamento jurídico. [...] Todos são iguais em dignidade, independente do comportamento indigno, que por ventura, alguns venham a adotar”, pois é o que preceitua a Declaração Universal de Direitos Humanos, afirmando que “*todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. Dotados de razão e consciência, devem agir uns para com os outros em espírito e fraternidade*” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

A dignidade da pessoa humana toma o papel central dos debates filosófico, político e jurídico, e torna-se o fundamento valorativo primeiro da ordem-jurídica. Está insculpido na ordem constitucional dos Estados, que reconhecem a dignidade da pessoa humana como “parte do pressuposto de que o homem, em virtude tão somente da sua condição humana e independentemente de qualquer outra circunstância, é titular de direitos que devem ser reconhecidos e respeitados por seus semelhantes e pelo Estado” (SARLET, 2011, p. 48).

Fazendo referência ao contexto político mundial que redundou na Segunda-Guerra, Reis e Custódio (2017, p. 638) afirmam que “a incorporação da dignidade humana pelos discursos políticos após a devastação provocada pelo totalitarismo e pelo genocídio teve com o objetivo de formar a base para uma era de paz, democracia e direitos humanos”. O reconhecimento da dignidade da pessoa humana como valor supremo das sociedades também impacta o panorama jurídico mundial. Primeiramente por meio da ascensão dos valores da dignidade da pessoa humana como fundamento de tratados e documentos internacionais e da Constituição de diversos Estados. Na sequência, visualiza-se também o surgimento de uma cultura jurídica pós-positivista, que atenua gradativamente a visão e os

---

<sup>7</sup> “do tipo negativo que protege as pessoas contra assédio e ofensas de todos os tipos, mas também deve afirmar positivamente por meio de direitos o pleno desenvolvimento de cada ser humano e de todos os seres humanos ” (ALCALÁ, 2010, p. 11) (tradução livre).

valores antes concedidos à separação radical expressa pelo positivismo (BARROSO, 2013).

O que se percebe, em última análise, é que onde não houver respeito pela vida e pela integridade física e moral do ser humano, onde as condições mínimas para uma existência digna não forem asseguradas, onde não houver limitação do poder, enfim, onde a liberdade e a autonomia, a igualdade (em direitos e dignidade) e os direitos fundamentais não forem reconhecidos e minimamente assegurados, não haverá espaço para a dignidade da pessoa humana e esta (a pessoa), por sua vez, poderá não passar de mero objeto de arbítrio e injustiças (SARLET, 2011, p. 71).

A dignidade da pessoa humana transforma-se na base dos direitos civis, políticos, econômicos, culturais e sociais, que passam a ser inter-relacionados e interdependentes, criando-se uma nova concepção de direito, que é proclamada por diversos Estados de caráter democrático por meio de suas constituições, mas sobretudo é expressa nos diversos Tratados Internacionais de Direitos Humanos (GOMES, 2009). A dignidade humana “representa, portanto, o referencial para aplicação e interpretação das normas jurídicas” (REIS; CUSTÓDIO, 2017, p. 639). O princípio da dignidade humana se tornou o sustentáculo de todos os direitos fundamentais que são garantidos pelas constituições estatais, assumindo função instrumental integradora e hermenêutica de todo o ordenamento jurídico, indo além dos direitos fundamentais e das normas constitucionais (REIS; CUSTÓDIO, 2017; SARLET, 2011). A dignidade da pessoa humana alcança significação suprema no ordenamento jurídico vez que “se o direito é uma criação humana, o seu valor deriva, justamente, daquele que o criou. Portanto, esse fundamento não é outro, senão o próprio homem, considerando em sua dignidade substância da pessoa” (COMPARATO, 1998, p. 176).

Sob esse panorama, os direitos fundamentais serão interpretados em um novo patamar dentro do ordenamento jurídico, passando a integrar em seu núcleo normativo o conceito de cidadania. Segundo Thomas Humphrey Marshall (1967) a cidadania é formada por três elementos, frutos de uma construção histórica, que se complementam: a conquista no século XVIII dos direitos civis, que se consubstanciam no direito de ir e vir, de expressão, de pensamento, de manifestação, de crença religiosa e da propriedade; a conquista no século XIX dos direitos políticos que visam garantir a participação no pleno exercício do poder político; e a conquista no século XX dos direitos sociais, que consistem na garantia de um mínimo existencial de bem-estar que possibilite viver de acordo com os

padrões que imperam na sociedade. Assim, para o autor, a cidadania é uma construção histórica pela qual ocorre a conquista gradativa de direitos que passam a somar-se uns com os outros em caráter complementar, em um processo que tem por finalidade a superação das injustiças sociais. Marshal (1967, p. 76) explica que, em sua conceituação clássica, a cidadania é “um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*”.

Antônio Carlos Wolkmer (2012) afirma que os direitos fundamentais alcançam cinco dimensões, conforme o contexto histórico em que foram concebidos. Wolkmer (2012, p. 22-23) aponta a importância de se compreender a construção dos direitos fundamentais como “dimensões”, uma vez que “esses direitos não são substituídos ou alterados de tempos em tempos, de forma unilateral e sequencial, mas resultam em processos materiais de interações e lutas sociais, fazendo-as e complementando-se”. Na mesma esteira, Paulo Bonavides (2004a, p.571-572) adota essa expressão ao dirigir-se as conquistas de direitos fundamentais, pois “o vocábulo ‘dimensão’ substitui, com vantagem lógica e qualitativa, o termo ‘geração’, caso este último venha a induzir apenas sucessão cronológica e, portanto, suposta caducidade dos direitos das gerações antecedentes, o que não é verdade”.

[...] o reconhecimento progressivo de novos direitos fundamentais tem o caráter de um processo cumulativo, de complementaridade, não de alternância, de tal sorte que o uso da expressão “gerações pode ensejar a falsa impressão de substituição gradativa de uma geração por outra, razão pela qual há quem prefira o termo “dimensões” dos direitos fundamentais [...]” (SARLET, 2006, p.54).

A primeira dimensão de direitos fundamentais compreende os direitos civis e políticos que estão ligados à liberdade, à igualdade formal e à propriedade, reconhecendo-se a titularidade desses direitos ao homem individualmente. Esses têm por finalidade impor ao Estado o respeito ao patrimônio jurídico individual, de forma que se classificam como direitos “negativos”, uma vez que estabelece ao Estado um dever de não fazer. Esses direitos surgem no contexto do Estado Liberal nos séculos XVIII e XIX e refletem os interesses hegemônicos da Burguesia, principalmente nos Estados Unidos da América e na França, com as Declarações de Direitos da Virgínia e da França (WOLKMER, 2012).

A segunda dimensão de direitos fundamentais abarca os direitos sociais, que estão vinculados ao trabalho, previdência, saúde, educação entre outras áreas

relacionadas às necessidades essenciais que propiciem a dignidade ao indivíduo. Assim como na primeira dimensão, ao incorporar os direitos sociais alcançando uma segunda dimensão, os destinatários do direito são, individualmente, identificados. Mas aqui, diferentemente da dimensão anterior, os direitos são classificados como “positivos”, pois há exigência de que o Estado seja atuante para a efetivação desses direitos, que surgem no início do século XX com o agravamento das condições sociais impostas pelo liberalismo e o surgimento do Estado Social (WOLKMER, 2012).

A terceira dimensão de direitos fundamentais incorporam “os direitos metaindividuais, direitos coletivos e difusos, direitos de solidariedade e de desenvolvimento” e, diferentemente das dimensões que lhe precedeu, nessa dimensão o titular do direito não é o homem individualizado. Esses direitos abarcam grupos e coletividades, tendo sua construção como uma contrarresposta ao genocídio, barbáries e destruição ambiental durante a Segunda Guerra Mundial. As legislações ambientais e os direitos dos consumidores são exemplos dessa dimensão de direitos (WOLKIMER, 2012, p. 25).

A quarta dimensão de direitos fundamentais é formada pelos “novos direitos”, que abarcam as questões bioéticas (reprodução assistida, contracepção, transplante de órgãos, eutanásia, clonagem, entre outros) e passam a ter relevância no debate jurídico no final do século XX (WOLKMER, 2012). Deve-se apontar que, na teoria das dimensões de direito formulada por Paulo Bonavides (2004b), os direitos fundamentais de quarta dimensão são formados pela democracia.

A quinta dimensão de direitos fundamentais compreende os direitos das mídias eletrônicas, do ciberespaço e da internet, surgindo no século XXI como consequência da transição de uma era puramente industrial para uma nova era digital (WOLKMER, 2012).

Assim, as dimensões expressam as conquistas dos indivíduos e da coletividade na construção dos direitos fundamentais sociais no seio da sociedade conforme o passar do tempo. Entretanto, é necessário compreender as diversas dimensões como um conjunto que assimila cada nova conquista e avanço da sociedade, em uma perspectiva de constante evolução da humanidade. Cada dimensão demonstra a necessidade de uma atuação positiva pelo Estado visando prover aos cidadãos acesso a novos bens materiais e imateriais, fruto dessa construção social e essenciais à promoção da igualdade material. Aqui, adota-se o

entendimento de que até mesmo os direitos individuais de primeira dimensão exigem atuação positiva do Estado, uma vez que a sua efetivação se dará por meio da concretização dos direitos sociais de segunda dimensão.

Por via de regra, os direitos sociais são classificados como positivos ou de prestações positivas pelo Estado, pois se pressupõe que “seja criada ou colocada à disposição a prestação que constitui seu objeto, já que objetivam a realização da igualdade material, no sentido de garantirem a participação do povo na distribuição pública de bens materiais e imateriais” (SARLET, 2006, p. 296). Os direitos sociais exigem do Estado, a princípio, o oposto ao direito de defesa. No direito de defesa, que possui natureza negativa, exige-se do Estado que se abstenha de intervir, visando à defesa do indivíduo; ao passo que, para os direitos sociais, exige-se uma postura positiva, visando implementar uma igualdade material e possibilitando ao indivíduo o acesso a bens materiais e imateriais essenciais.

Vinculados à concepção de que ao estado incumbe, além da não-intervenção na esfera da liberdade pessoal dos indivíduos, garantida pelos direitos de defesa, a tarefa de colocar à disposição os meios materiais e implementar as condições fáticas que possibilitem o efetivo exercício das liberdades fundamentais, os direitos fundamentais a prestações objetivam, em última análise, a garantia não apenas da liberdade-autonomia (liberdade perante o Estado), mas também da liberdade por intermédio do Estado, partindo da premissa de que o indivíduo, no que concerne à conquista e manutenção de sua liberdade, depende em muito de uma postura ativa dos poderes públicos (SARLET, 2006, p. 215).

Mas os direitos sociais não podem ser classificados, exclusivamente, como positivos, pois comporta exceção. A regra é que incumbe ao Estado prestações positivas de serviços públicos para a efetivação dos direitos sociais, mas também há direitos sociais que, ao serem exercidos pelo indivíduo, requerem abstenção do Estado. Esses direitos se constituem em verdadeiros direitos de defesa, sendo classificados como negativos. São exemplos o direito à greve e o direito à associação sindical que impõe ao Estado a conduta negativa de não intervir ou de não dificultar o exercício pleno desses direitos. Por fim, depreende-se que todos os direitos possuem determinada carga positiva, menor ou maior, pois todos exigem certo grau de empenho estatal, que se dará por intermédio de prestações de fato ou atuando para a manutenção das estruturas institucionais que garantem o exercício dos direitos (OLSEN, 2008).

A conexão entre os direitos fundamentais ligados à dignidade da pessoa humana e o direito de liberdade torna-se o personagem principal do ordenamento

jurídico. Assim, coloca-se ao Estado e à sociedade obrigações positivas e negativas para proteção à dignidade da pessoa humana, formando-se uma “coordenação consciente dos meios necessários à realização da felicidade pessoal” (SILVA, 2006, p. 69). Ao mesmo tempo em que se exige do Estado o respeito para com a dignidade do indivíduo, impõe-se ao indivíduo, pessoa humana, em sua participação na vida comunitária, exercer a sua liberdade com base no dever de responsabilidade para com a tomada das decisões coletivas, que definirão os rumos da vida em comum (BENDA, 1991).

Assim, a autonomia do indivíduo ou autodeterminação é um direito fundamental e corolário dos direitos humanos, mas seu exercício está atrelado a sua responsabilidade como membro do corpo social. A autodeterminação visa assegurar ao indivíduo o seu livre-arbítrio e sua autorregulação. Os documentos internacionais apontam um duplo viés ao instituto da autodeterminação, alcançando um *status* coletivo. Está insculpido nas “Convenção Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais” e “Convenção Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos”, onde igualmente estabelecem que “todos os povos têm direito à autodeterminação. Em virtude desse direito, determinam livremente seu estatuto político e asseguram livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966a; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966b).

Assevera-se que a autodeterminação da pessoa humana só será possível estando disponíveis os recursos mínimos necessários à sua concretização, por isso impõe-se ao Estado que propicie as condições mínimas necessárias ao seu exercício. É uma imposição ao Estado para que promova a proteção contra a violação da esfera privada, mas, concomitantemente, que promova bens básicos suficientes a possibilitar, mesmo que minimamente, uma vida autônoma (KERSTING, 2005). A autodeterminação não possui o sentido de individualismo ou de egoísmo, mas deve ser interpretada com base no viver comunitário, onde se cria vínculos e um sentimento de dever para com o próximo (ETZIONI, 2001).

Kersting (2005, p. 69) também defende que o direito de liberdade é dependente da posse suficiente de bens materiais, “uma sociedade comprometida com a liberdade deve dotar seus cidadãos de uma correspondente renda substitutiva no caso de incapacidade de prover o seu sustento, não importa em virtude de quais causas”.

Assim, exige-se que o Estado atue de forma positiva para garantir as condições mínimas de existência, reconhecendo essa atuação como efetivação de um direito fundamental do indivíduo (ALEXY, 2008). Nos dizeres de Torres (1990, p. 25), não havendo a efetivação desse direito fundamental “cessa a possibilidade de sobrevivência do homem e desaparecem as condições iniciais de liberdade”, falhando o Estado na efetivação desses direitos e assim impondo-se o arbítrio alheio sobre o indivíduo, levando-o a ser explorado e humilhado, condenando-o à coisificação (KERSTING, 2005). Nesse sentido, Moraes e Wermuth (2013, p. 166) fazem importante contribuição ao evidenciar que a:

[...] simbiose entre marginalidade econômica e marginalidade social leva o Estado – sobretudo os governos conectados com esta hegemonia neoliberal – a concentrar sua atuação na preservação da segurança e da ordem internas. Com isso, os marginalizados perdem progressivamente as condições materiais para o exercício dos direitos humanos de primeira geração e para exigir o cumprimento dos de segunda e terceira gerações. Eles se tornam “descartáveis”, vivendo sem leis protetivas garantidas efetivamente e, condenados à marginalidade socioeconômica e a condições hobbesianas de existência — ante a ausência de um “soberano” —, não mais aparecendo como detentores de direitos públicos subjetivos

Por isso, as Constituições a partir século XX vão além da formação do Estado e sua forma de governo. Elas são também políticas, pois passam a abarcar os princípios de legitimação do poder e, dessa forma, o campo constitucional apresenta um alargamento, passando a abranger o Estado e a sociedade. Essa mudança de paradigma se dá pelo esgotamento do modelo liberal de igualdade formal, orientado pelo livre mercado que, historicamente, provocou um aprofundamento constante das desigualdades sociais. Começa-se, portanto, a desenhar um redirecionamento do Estado, marcado pela tensão do proletariado e do capital, rumo à construção de uma igualdade material, onde o Estado passa a regulamentar as distorções existentes no seu sistema. Para Leal (2007), a igualdade converteu-se em um “elemento material” que só pode ser corporificado por meio da “igualdade social”, ou seja, a igualdade não se dá mais apenas perante a lei, mas, de forma fundamental, ocorre por meio dela.

Os direitos fundamentais sociais passam em sua atual vertente a exigir ações positivas por parte do Estado. Não são direitos em face do Estado, mas direitos a serem efetivados por intermédio do Estado, exigindo-se do poder público prestações materiais, característica que confere ao direito alcançar o que se denomina de segunda dimensão, que, como visto acima, são direitos ao trabalho, à

saúde, à educação, à previdência, entre outros direitos sociais. Celso Lafer (2006, p. 130-131) afirma que “são direitos de crédito do indivíduo em relação à coletividade”, e o Estado é o sujeito passivo, pois na interação entre governantes e governados, coube à coletividade, a responsabilidade de atender a essas necessidades sociais. Nesse sentido, o titular desse direito é o homem em sua individualidade, como nos direitos de primeira geração. Assim, há uma complementaridade entre os direitos de primeira e segunda dimensões, pois os direitos sociais de segunda dimensão buscam, materialmente, assegurar os direitos individuais de primeira dimensão. Se não conseguem eliminar, os direitos de segunda dimensão devem ao menos atenuar os impedimentos impostos frente ao pleno desenvolvimento das capacidades humanas. Assim, para Lafer (2006, p. 131), “os direitos de crédito, denominados direitos econômico-sociais e culturais, podem ser encarados como direitos que tornam reais os direitos formais”, efetivando-se em sentido amplo, o acesso aos meios de vida e de trabalho.

Leivas (2006, p. 89) destaca que os direitos sociais fundamentais são:

[...] direitos a ações positivas fáticas, que, se o indivíduo tivesse condições financeiras e encontrasse no mercado oferta suficiente, poderia obtê-las de particulares, porém, na ausência destas condições e, considerando a importância destas prestações, cuja a outorga ou não-outorga não pode permanecer na mão da simples maioria parlamentar, podem ser dirigidas contra o Estado por força de disposição constitucional.

É o somatório dos direitos econômicos, sociais e culturais, acrescidos dos direitos individuais e políticos, que criam o sustentáculo dos direitos fundamentais, sendo ramificações da dignidade da pessoa humana. Induz-se à compreensão de que os direitos fundamentais expressam em determinada vertente os valores da dignidade, da igualdade material e de solidariedade humana, que, em seu fim, objetiva a superação das desigualdades sociais, concedendo aos indivíduos os benefícios provenientes da vida social, com acesso aos bens necessários a uma vida compatível com os preceitos da dignidade da pessoa humana, redundando em direitos e prestações provenientes, direta ou indiretamente, do Estado (ALCALÁ, 2010; REIS; CUSTÓDIO, 2017).

Na lógica desse modelo político são reconhecidos os direitos sociais, culturais e econômicos, identificados na doutrina como direitos de segunda geração/dimensão. São direitos voltados à satisfação de necessidades materiais das classes menos favorecidas, pretendendo melhorar-lhes a condição de vida. Ao contrário dos direitos de primeira geração/dimensão, e caráter negativo, de abstenção do Estado, que consideram o indivíduo

isoladamente, os sociais pertencem a uma coletividade e reclamam uma atuação positiva do Estado no sentido de promoção do bem-estar-social e são passíveis de reivindicação por meio da tutela coletiva (BAÚ, 2014, p. 108).

Os direitos fundamentais não se limitam apenas a proteger o indivíduo contra atos do Estado por meio de uma garantia subjetiva de direitos. Os direitos fundamentais expressam uma gama de valores objetivos básicos que instigam a atuação positiva do Estado por meio da garantia objetiva dos direitos (SARLET, 2006). Os reflexos do reconhecimento da interdependência do Estado Social e Democrático de Direito aos direitos fundamentais evidenciam que a garantia dos direitos deixa de abarcar, exclusivamente, efeitos individuais de caráter subjetivo para alcançar fundamentos objetivos que estão no âmago da sociedade e exigem atuação do Estado para sua efetivação. Assim, os direitos fundamentais podem ser estudados por dois vieses, em suas dimensões objetiva e subjetiva (FAVARO, 2019).

Em sua dimensão subjetiva, os direitos fundamentais garantem a liberdade individual, e são tidos como regra jurídica dos cidadãos, que os protegerão nas relações com o Estado e com os demais indivíduos. Ao alcançar sua dimensão objetiva, os direitos fundamentais assumem aspecto institucional, sendo que seu teor passa a objetivar a efetivação dos valores constitucionalmente estabelecidos (PEREZ-LUÑO, 2004; REIS; CUSTÓDIO, 2017).

A categoria dos direitos sociais fundamentais se asperge em uma dimensão objetiva sobre a sociedade, evidenciando-se a necessidade de atuação Estatal para garantir e efetivar a igualdade material, a liberdade e os anseios por justiça social. Os direitos sociais fundamentais dialogam com os fundamentos do Estado Social e Democrático de Direito e tornam-se valores defendidos dentro desta configuração Estatal e que repercutem sobre toda a coletividade (FAVARO, 2019).

Compreendendo-se que os direitos sociais fundamentais estão em uma dimensão objetiva que busca efetivar os valores essenciais da sociedade, pode-se intuir que esses mesmos direitos possuem uma vertente comunitária que alcança uma dimensão coletiva. Assim, a efetivação de um direito social, mesmo que o seu destinatário seja o indivíduo isoladamente, tem reflexos no universo de interesses da totalidade dos cidadãos, pois o reconhecimento do direito social ao indivíduo é a materialização dos valores essenciais defendidos pela sociedade (OLSEN, 2008). A

dimensão coletiva está, intrinsecamente, ligada aos direitos sociais fundamentais, pois visa assegurar a igualdade material a todos os membros do corpo social.

Canotilho (2008) aborda os direitos sociais fundamentais sob o viés da reciprocidade por meio de políticas redistributivas, pois são os cidadãos que possibilitam a esse atuar em âmbito social pelo Estado com a contribuição na forma de taxas e impostos. Assim, teriam os cidadãos o direito de saber pelo que estão pagando e quem é o rosto humano visível beneficiado. Os direitos sociais são viabilizados a partir de mecanismos sociais de redistribuição, em que determinados cidadãos contribuem com o Estado, e esse realoca essas contribuições na forma de serviços em favor de outros.

É a partir dessa interação entre os indivíduos que compõem o corpo social, onde uns contribuem para que outros tenham acesso a bens necessários ao desenvolvimento dos seus direitos sociais, em uma relação intermediada pela própria sociedade por meio da figura do Estado, que se conclui que o gozo desses direitos sociais deve se dar em uma perspectiva da coletividade, e não como uma vantagem individual auferida, daí a existência de uma dimensão coletiva dos direitos sociais. Estes apontamentos vão ao encontro dos pontos defendidos por Alexy (2008), ao afirmar que os direitos fundamentais possuem eficácia vertical e horizontal, pois produzem efeitos nas relações entre o Estado e os indivíduos, gerando uma obrigação daquele para com esses, o que se denomina de eficácia vertical; e nas relações entre os próprios indivíduos, o que se denomina de eficácia horizontal.

Em *ultima ratio*, os direitos fundamentais são garantias atribuídas aos cidadãos frente ao Estado, sob um viés de reconhecimento e proteção da dignidade da pessoa humana, conforme leciona Perz-Luño (2004, p. 20):

*Los derechos fundamentales constituyen la principal garantía con que cuentan los ciudadanos de un Estado de Derecho de que el sistema jurídico y político en su conjunto se orientará hacia el respeto y la promoción de la persona humana; en su estricta dimensión individual (Estado liberal de Derecho), o conjugando ésta con la exigencia de solidaridad corolario de la componente social y colectiva de la vida humana (Estado social de Derecho).<sup>8</sup>*

---

<sup>8</sup> Os direitos fundamentais constituem a principal garantia com a qual os cidadãos de um Estado de Direito contam que o sistema jurídico e o político como um todo será orientado para o respeito e a promoção da pessoa humana; em sua dimensão individual estrita (Estado de Direito liberal), ou combinando isso com a demanda por corolário de solidariedade do componente social e coletivo da vida humana (estado social de direito) (tradução livre).

Com o reconhecimento dos direitos fundamentais no ordenamento jurídico estatal, esses tornam-se a garantia máxima dos cidadãos de que os sistemas jurídicos e políticos manterão o norte voltado ao respeito e à promoção da pessoa humana. Fica claro que os direitos fundamentais já ultrapassaram a dimensão que os impunha serem meros limites ao exercício do poder político e incorporaram uma gama de valores com fins diretivos de ação positiva que lhes levou a novas dimensões, assegurando e promovendo o exercício dos direitos fundamentais inerentes à dignidade da pessoa.

A efetivação dos direitos sociais vem de um processo de tensão entre vários grupos que compõem a sociedade, que possuem objetivos, interesses e valores que se divergem, mas que, ao final, convergem em decisões tomadas de forma coletiva, que se tornam aplicáveis a toda a sociedade. Esse é o processo formador das políticas públicas (RODRIGUES, 2010).

Assim, é mediante as políticas públicas que se efetivam os direitos sociais prestacionais, que são elaboradas com a finalidade de redistribuir o capital entre as classes sociais que compõem uma determinada comunidade, com o objetivo de diminuir as desigualdades materiais. Essa afirmativa é defendida por João Pedro Schmidt (2007, p. 1.763), que assim pontua:

[...] os rumos do desenvolvimento passam pelo combate às desigualdades, à pobreza e à exclusão social, a partir de medidas que incluem a construção de uma nova cultura política, a estruturação de políticas públicas baseadas nas expectativas e demandas dos cidadãos, o fortalecimento das pessoas e das comunidades, o investimento em capital humano, à criação e fomento de capital social.

As políticas públicas devem ser pensadas como forma de garantir aos cidadãos suas necessidades e anseios, buscando efetivar os direitos sociais, como alimentação adequada, saúde, educação, moradia, assistência social, entre outros. No entanto, mais do que garantir ao indivíduo o acesso a esses bens, devem as políticas públicas estabelecer formas de inclusão de grupos sociais excluídos, empoderando-os, para lhes permitir exercer de forma efetiva a sua cidadania, incluindo-os em espaços de argumentação (KLIKSBURG, 1997).

Amartya Sen (2000) é um referencial expoente ao se abordar as políticas públicas devido à atualidade de suas colocações frente ao conflito das necessidades da sociedade e o capital em sua atual fase neoliberal. Pontua Sen que, atualmente, tem-se um mundo em constante elevação da produção de bens e formação de

riquezas sem precedentes. Por outro lado, tem-se uma sociedade com persistente concentração de renda em contraste a uma sociedade com pessoas famintas, analfabetas, vítimas de guerras.

Zambam e Kujawa (2017, s/p) ao analisar a questão social frente ao estado neoliberal afirmam que “essa contradição é moralmente ilegítima e juridicamente insustentável, exceto pelo domínio de interesses utilitaristas, do mercado e orientados apenas pelo autointeresse pessoal ou corporativo”.

Faz-se necessária a imposição de uma abordagem das políticas públicas calcada na importância da pessoa e na necessidade do desenvolvimento de suas capacidades como cidadão ativo, por meio de um Estado voltado à execução de políticas de promoção humana que busque o combate às desigualdades, com instituições que tenham por finalidade incentivar e atuar de forma “propositiva”, “participativa” e “cooperativa” no desenvolvimento das políticas públicas, visando à equidade social.

Na concepção de Sen (2000, p. 334) a percepção sobre a pessoa para essa abordagem é extremamente importante:

Essa distinção tem uma influência prática significativa sobre a política pública. Embora a prosperidade econômica ajude as pessoas a ter opções mais amplas e a levar uma vida mais gratificante, o mesmo se pode dizer sobre educação, melhores cuidados com a saúde, melhores serviços médicos e outros fatores que influenciam causalmente as liberdades efetivas que as pessoas realmente desfrutam.

Os estudos de Gianezini, Barreto e Vieira (2015, p.161-162) dialogam com as colocações supramencionadas, segundo os pesquisadores:

A sociedade possui questões que nos chamam a atenção por sua natureza polêmica, que se tornam importantes pontos de discussão, trazendo à tona o valor das políticas públicas como forma de atender às demandas sociais, a fim de promover mudanças permanentes. [...] Mediante a implementação de políticas públicas, é possível amenizar determinados problemas sociais. [...] As políticas públicas precisam ser entendidas e trabalhadas a ponto de atender a um viés social (políticas sociais), remetendo à ideia de como estabelecer melhor condição socioeconômica e quais os autores são envolvidos nessa construção.

Assim, são objetivos das políticas públicas contribuir com o desenvolvimento social, indo além das demandas do crescimento econômico ou da busca sem sentido pela acumulação patrimonial e pelo consumismo. Os mercados, o progresso econômico, as tecnologias devem se integrar em uma arquitetura que possibilite a expansão da liberdade de escolha das pessoas, buscando

prioritariamente o desenvolvimento das capacidades humanas e a condição de agente como finalidade de existência e atuação do Estado. Sen (2000, p. 334) faz a crítica de que “os seres humanos não são meramente meios de produção, mas também finalidade de todo processo”.

É pela aplicação dessa fórmula que os direitos sociais devem ser interpretados, como forma de prover aos desfavorecidos os meios necessários para que se desenvolvam as faculdades de participação na sociedade, finalidade do Estado Social. A privação à riqueza produzida é o maior óbice para que o indivíduo consiga, no âmbito de sua vida privada, satisfazer as suas necessidades e assim usufruir de seus direitos. Cabe ao Estado Social e Democrático de Direito, por meio da implementação de políticas públicas sociais, redistribuir a riqueza como forma de tornar efetivos os direitos sociais (GIMÉNEZ, 2006).

A justiça social e a igualdade material, inerentes ao bem-estar do indivíduo, personificam-se pela redistribuição da riqueza por conta das políticas públicas sociais desenvolvidas pelo Estado Social, sendo esse o fim verdadeiro do Estado (NOVAIS, 2004). A igualdade muda de posição dentro do Direito, deixando de ser o seu início ou ponto de partida, e passa a construir um objetivo a ser alcançado, a aspiração da norma jurídica. O Estado passa a ter seus fundamentos com base na justiça distributiva, possibilitando ao indivíduo acesso a bens materiais e imateriais, responsabilizando-se pela “procura existencial”. Nas palavras de García-Pelayo (2009, p.14), “o indivíduo desenvolve sua existência dentro de um âmbito constituído por um leque de situações, de bens e serviços materiais e imateriais, cujas as possibilidades de existência o indivíduo não pode assegurar por si mesmo”.

Cumprir consignar que a natureza constitucional dos direitos sociais espargem a sua força contribuindo decisivamente para a forma como as políticas públicas são implementadas ao aparecer estas como o mais importante dos instrumentos de operacionalização dos deveres positivos de direitos fundamentais. De onde se extrai que é por meio das políticas públicas que o Estado concretiza os direitos fundamentais e, assim, protege, garante e promove o acesso individual aos bens jusfundamentais (CARVALHO, 2019, p. 783).

Frente aos direitos fundamentais, o Estado assume um duplo compromisso. Primeiro, um poder-dever, que se corporifica por meio de políticas públicas de efetivação dos direitos sociais, cuja forma dar-se-á pela sua inserção no ordenamento jurídico e a execução fática dessas leis pelo poder executivo.

Segundo, o Estado encontra-se vinculado juridicamente por meio de mandamento constitucional com o dever de proteção aos direitos fundamentais assegurados ao cidadão, o que lhe confere um caráter obrigacional de proteção desses direitos, como base fundamental do Estado. Desse modo, impõe-lhe atuação positiva por meio de políticas públicas sociais que efetivem estes direitos de forma eficaz. São a junção desses dois deveres estatais que formam o arcabouço jurídico normativo e que dão base à existência as políticas públicas de efetivação dos direitos sociais (NOVAIS, 2010).

[...] os direitos fundamentais ao abranger os direitos sociais, a partir da sua consagração jurídico-constitucional, apresentam-se não apenas como limites, mas também como fundamento das políticas públicas de desenvolvimento e interessa-nos a visão que enquadra os direitos sociais como marco de ação das políticas públicas. Além disso, as políticas públicas constituem a base de um conjunto de atividades a ser realizadas pela Administração Pública, para que os fins consagrados no texto constitucional sejam cumpridos, sobretudo no que se refere aos direitos fundamentais que dependem de ações para sua promoção (CARVALHO, 2019, p. 781).

As delimitações e formas de concretização do Estado Social estarão expostas nas constituições que impõe quais os deveres de atuação do Estado, assim orientando a sua atividade finalística para a realização de um fim primordial: os direitos sociais. Trata-se de uma articulação no interior da Constituição, formada por um conjunto de princípios políticos, incumbindo às instituições efetiva-los e, dentre eles, sempre estarão os direitos fundamentais e os deveres estatais (OTERO, 2010).

Oswaldo Ferreira de Carvalho (2019, p. 780), quanto à relação dos direitos fundamentais frente ao dever do Estado com a efetivação de políticas pública sociais, entende que:

A ação estatal, com as políticas públicas, deixa de ser programada para meramente cumprir e executar normas. O Estado ganha uma função comunitária flexível, identificável pelos fins que tem realizar e que, para além disso, não podem ser definidos em toda a sua dimensão, porquanto os processos de evolução da vida, pela sua complexidade, não se deixam abranger por prognósticos em si incompletos.

Embora pareça óbvia a ligação entre políticas públicas e os direitos fundamentais, ambas advindo de mandamento constitucional, no mundo das políticas públicas sempre houve resistência em vincular o debate constitucional ao reconhecimento das políticas sociais. Os operadores consideravam que havia pouca relação entre o direito e as políticas públicas, sendo que as possibilidades de

interpretações ambíguas das normas que estipulavam as políticas não deveriam fixar os marcos norteadores das políticas públicas quando postas na prática (CARVALHO, 2019).

A juridicidade das políticas públicas é questionada, principalmente, quando aplicada à esfera programática, não se dando às políticas as mesmas garantias de concretização, que outrora e ainda hoje, dá-se aos instrumentos processuais de proteção aos direitos de liberdade. Quanto às políticas públicas sociais, pontua Paulo Bonavides (2004a, p. 565) que “parte da doutrina estrangeira e pátria ainda resistem a qualificá-los como direitos públicos subjetivos, tendo-os como normas diretivas ao legislador ordinário, ou disposições de boa vontade política”.

Frente à Constituição brasileira, consolida-se a corrente que afirma serem os direitos sociais verdadeiramente direitos fundamentais. O texto constituinte positivou os direitos fundamentais sociais em capítulo próprio (Capítulo II), junto aos Direitos e Garantias Fundamentais (Título II), sendo que, de forma expressa, a Constituição determinou a adoção do regime de aplicabilidade imediata de tais direitos (§1º, art. 5º). Assim, quanto à eficácia, que já foi objeto de discussão nesse subtítulo, são direitos públicos objetivos e subjetivos de eficácia imediata (BRASIL, 1988).

Ingo Wolfgang Sarlet (2007) defende a tese da fundamentalidade dos direitos sociais, que, segundo o autor, subdivide-se em duas classes: Primeiro, a fundamentalidade formal, pois o *status* de fundamental decorre pelo fato de os direitos assim serem expressamente indicados pela Constituição. São dois os dispositivos que impõe um regime especial de aplicabilidade dos direitos sociais, pois estão insculpidos na Constituição federal em capítulo próprio, em espaço destinado justamente às garantias e direitos fundamentais, fazendo menção expressa a sua aplicabilidade imediata. Além disso, também são cláusulas pétreas, podendo-se reconhecer novos direitos sociais, mas não compete ao legislador retirar-lhes do rol de direitos sociais. Segundo, a fundamentalidade material, que está intrinsecamente ligada aos valores que os direitos sociais fundamentais representam ao indivíduo, à sociedade e ao Estado, na medida que são essenciais por se relacionarem a concepção de dignidade da pessoa, que Sarlet (2007, p. 120) entende como “garantia de condições justas e adequadas de vida para o indivíduo e sua família, [...] em última análise, à proteção da pessoa contra as necessidades de ordem material e à asseguuração de uma existência com dignidade”. É justamente

sobre esse viés material que Soares (2010, p. 42) afirma que “os direitos fundamentais objetivam garantir a permanência de direitos, liberdades, garantias, tidos como básicos para a sociedade, para a identidade e continuidade da Constituição, para a afirmação do Estado de Direito”

De forma que está se construindo um novo panorama sobre as políticas públicas, em que esta se consubstancia em um verdadeiro instrumento de proteção, garantia e promoção dos direitos fundamentais e sociais em geral. É a construção do futuro de uma sociedade que se responsabiliza para com o próximo e para com a comunidade, que faz uso coerente e inteligente dos meios que possui, almejando resgatar as pessoas excluídas e condenadas pelo sistema, empregando-se estratégias políticas e sociais, jurídicas e econômicas para a realização, de fato e de forma efetiva, dos direitos fundamentais, dando-se um constante e verdadeiro remodelamento institucional do Estado (ARANGO, 2009).

### 2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS: CONTEXTO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO, DEFINIÇÃO CONCEITUAL E ELEMENTOS DE APLICAÇÃO

Para o direito público conceituar a palavra “política” é um desafio. Dentre as suas possibilidades, pode-se afirmar que política está atrelada à forma de atuar do homem público frente à coisa pública em busca do interesse público. Desse modo, a política busca o bem comum, sendo o interesse público o seu norte e maior objetivo (MEIRELLES, 1999).

Buscando nas suas origens, a palavra “política” remonta aos gregos do período clássico, organizados em cidades-estados ou *Polis*, termo do qual se origina as palavras “*politiké*” (política em geral) e “*politikós*” (dos cidadãos, pertencente aos cidadãos), que passou para o latim “*politicus*” e para as línguas europeias modernas por meio do francês com o termo “*politique*”, quando já era tida como “ciência dos Estados” (BOBBIO, 2002).

Atualmente, nas línguas latinas, a palavra “política” é polissêmica. Se comparada com a língua inglesa, essa palavra se desdobra em “*polity*”, “*politics*” e “*policy/policies*”, que explicitam três dimensões da política. *Polity* relaciona-se com a dimensão institucional da política, ou seja, com a estrutura institucional do sistema político-administrativo. É a ordem do sistema político delineada pelo sistema jurídico, que se dá por meio de um conjunto de procedimentos, formais e informais, nos mais

diversos níveis do aparelho burocrático estatal. *Politics* expressa a dimensão processual, referente à tomada de decisões pelos formuladores das políticas e dos demais atores sociais. Expressa o conflito no que diz respeito à imposição dos conteúdos, objetivos e decisões sobre as políticas. *Policy/policies* é relativo à dimensão material da política, é a concretização das propostas formuladas nas dimensões anteriores, é a aplicação da política almejando resultados efetivos, são as políticas públicas de fato. Entretanto, na realidade política, as dimensões se influenciam mutuamente de forma a se entrelaçar umas com as outras (FREI, 2000).

Assim como na palavra política, o adjetivo “pública” possui vários significados, podendo ser utilizado como equivalente a estatal ou a Estado e, em outros casos, como aquilo que é de todos, permeando entre Estado, privado e sociedade (MASSA-ARZABE, 2006).

Para Patrícia Helena Massa-Arzabe (2006, p. 61), a junção de ambas as palavras, política e pública, formando a “expressão política pública serve para designar não a política de Estado, mas a política do público, de todos e para todos”, é o sentido de uma política que busca alavancar os “objetivos coletivos de aprimoramento da comunidade – de e da coesão – ou da interdependência social”.

É pacífico se afirmar que a política é indissociável da coisa pública e atinge todos os seus níveis. É a atuação do homem ao traçar normas e agir no interesse público, fazendo com que a atividade governamental supra as demandas que emergem da sociedade (MAFRA FILHO, 2014).

Impõem-se como dificuldades ao se trabalhar com a noção de políticas públicas, principalmente no campo do Direito, vinculá-las a um modelo específico de Estado. Teve seu expoente na criação do Estado de bem-estar, marcado pela intervenção estatal, mas impõe-se explicar a continuação da implementação de políticas públicas mesmo após a exaustão desse modelo e a consolidação do Estado contemporâneo. As políticas públicas permaneceram, mas não sob a ótica do dirigismo estatal que subordina os indivíduos e as organizações ao Estado. Trata-se de um processo político-social que converge na coordenação das ações privadas e estatais sob a orientação do Estado (BUCCI, 2002).

Bobbio (1997, p. 57) aponta para uma evolução do Estado de Direito rumo ao Estado Social, prestigiando-se o Estado “como forma complexa de organização social, da qual o direito é apenas um dos elementos constitutivos”.

O paradigma que se embasa o direito liberal, consolidado no século XIX, que possuía como sustentáculo a norma geral e abstrata, a separação de poderes e a divisão entre direito público e direito privado, característico do Estado Moderno, irá transmutar-se em novas formas de Estado que, embora não cheguem a se afastar completamente do paradigma da norma geral e abstrata, mantendo-se como elemento fundamental do sistema jurídico, apresenta-se de diversas formas e em diferentes graus de intervenção na esfera privada. Destaca-se o direito do Estado-providência, apoiado no conceito de prestação de serviços públicos, o direito do Estado propulsivo, assentado em programas finalísticos, o direito do Estado reflexivo, baseado em programas relacionais e um direito do Estado incitador, fundamentado em atos incitadores que combinam normatização com persuasão. Essas diversas formas de intervenção estatal podem e, normalmente, irão coexistir dentro de um mesmo espaço e tempo, conforme a atividade social em questão a partir do paradigma do Estado Liberal, onde surge um panorama jurídico fracionado com urgente necessidade de coordenação (MORAND, 1999; BUCCI, 2002).

Hoje, está intrínseca na noção de Estado, a sua função de atuar sobre o norte que a sociedade deve seguir. Suas ações têm por finalidade precípua o aprimoramento da vida em comum, como condição de legitimidade e legitimação dessa atuação/intervenção. Para atingir tal desiderato, o Estado se vale do Direito, introduzindo nas normatizações jurídicas, sejam constitucionais ou infraconstitucionais, os objetivos a serem alcançados pela sua atuação. Assim, o Direito avança frente as suas funções tradicionais, passando a abarcar as políticas públicas implementadas pela atuação Estatal, estabelecendo os seus objetivos em matéria econômica e social (MASSA-ARZABE, 2006).

Proveniente de áreas de estudo já consolidadas, como as Ciências Políticas e a Ciência da Administração Pública, as políticas públicas foram introduzidas na Ciência do Direito no campo da Teoria do Estado, do Direito Constitucional, do Direito Administrativo ou Direito Financeiro. Assim, em um primeiro momento houve resistência em reconhecer as políticas públicas como um fenômeno do direito, em específico do direito público, que é permeado pelos valores e dinamismo da política (BUCCI, 2006).

Há, portanto, a necessidade de se abordar as políticas públicas no campo de estudos jurídicos, propiciando uma abertura do direito em direção à interdisciplinaridade. Não é de hoje que institutos jurídicos tradicionais,

descaracterizados de seus sentidos iniciais pela transformação social, aliam-se a outros ramos do conhecimento em busca de um novo sentido, adequando-se à nova realidade social que se impõe, rompendo com os paradigmas positivistas intrincados em seus âmagos, resquícios do positivismo puro do século XIX. Reconhecer a evolução da norma, diferenciando-as em conduta e organização, introduzindo valores na interpretação do sistema de direito positivo e todo o aparato jurídico conceitual construído a partir daí não invalidam o modo de organização básica dos sistemas jurídicos. É sobre esse prisma que se coloca a relação das políticas públicas junto ao direito, é a necessidade de se enfrentar a estagnação do direito público na função de organizar as relações entre Estado, Administração Pública e sociedade, um processo que se encontra distanciado da realidade (BUCCI, 2006).

A abrangência da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP) registra considerável ampliação nos últimos anos. Mas o aumento do volume e qualidade dessa produção, embora evidencie o seu objeto e núcleo de sentido – a ação governamental coordenada e em escala ampla, atuando sobre problemas complexos, a serviço de uma estratégia informada por elementos jurídicos (e não jurídicos) – não resulta necessariamente em condições mais propícias ao seu desenvolvimento. Ao contrário, a falta de um tratamento sistemático ou estruturado tende a reverberar a dispersão de ângulos de visão e temáticas, o que dificulta o aproveitamento coletivo do conhecimento acumulado. Esse limite enseja reflexão sobre as questões de método para a abordagem de DPP, que busque compreender o seu objeto, em vista de que sujeito, bem como os problemas mais afeitos a essa abordagem e com que instrumental. Esse é o caminho para o estabelecimento de referências comuns e procedimentos de pesquisa generalizáveis, que façam sentido para uma dada comunidade de pesquisadores e assim lhe permitam evoluir como conjunto (BUCCI, 2019, p.792-793).

Bucci (2019, p.792-796) propõe a rearticulação em torno da ideia de Direito e Políticas Públicas. Tratar como um subcampo onde estariam contidas as vertentes dos problemas elencados pelos autores seria um ponto de partida. Tratar como campo direcionando para a autonomia científica, transformando-o em disciplina, tendo por intuito delimitar um objeto com base em disputa e conflito, sem os quais não se afirmaria sua identidade epistêmica, poderia ser uma alternativa. Mas a autora descarta essas possibilidades e propõe um novo método em que o Direito e as Políticas Públicas se organizam como abordagem, com base epistêmica aberta a inúmeras disciplinas isoladas e, ao mesmo tempo, no trabalho multidisciplinar, reconhecendo que essas políticas públicas possuem qualidades que implicam no reconhecimento do conhecimento produzido por meio de diálogos de enquadramentos conceituais e das teorias de cada campo disciplinar, destacando

que “diálogos são condição para a interdisciplinaridade, quando então se ultrapassam as fronteiras de cada disciplina”.

Elionor Ostrom (2011, p. 23) afirma que “*el conocimiento se incrementa a través del continuo ir y venir de la observación empírica a esfuerzos sérios de formulación teórica*”<sup>9</sup>. Assim, munido de informações empíricas de diversas situações do cotidiano, passa-se a uma compreensão mais clara da formulação teórica sobre o funcionamento das instituições e de que forma os indivíduos as modificam.

Com base nessa interação entre empiria e teoria, dá-se uma constante estruturação do conhecimento em várias classes de representações possíveis com diversas especificidades e escopos, criando-se inúmeros quadros conceituais, teorias ou modelos que passarão a se difundir e convergir ao problema da decisão governamental (SABATIER, 2007).

Bucci (2019, p. 801) esclarece que “conhecer esses modelos e seleções é importante para uma abordagem jurídica, uma vez que eles evidenciam o mundo que há nas políticas públicas para além do elemento jurídico”. É visível que a política pública não se assenta, exclusivamente, sobre o arcabouço jurídico, nas disposições legais, mas está intrinsecamente ligada a essa, “uma vez que toda política pública se assenta sobre elementos jurídicos”.

*Toute politique publique, par la force des choses, va se trouver impliquée dans l'espace du droit, et porter les marques de cette rencontre inéluctable: les acteurs ne manquent pas de faire entrer le juridique dans leurs calculs stratégiques et, du coup, les actions suivent des trajectoires dont le dessein obéit aussi à des considérations juridiques. Cette place qu'occupe le droit jusque dans la fabrique des politiques publiques, à la manière d'un matériel toujours mobilisable [...]. Ce n'est évidemment pas le droit seul qui rendra les politiques publiques intelligibles: leur vérité ne s'enonce nullement dans les catégories de la pensée normative, mais rien de ce qui prend forme et sens de politique publique ne saurait échapper au travail du droit. [...] Il lui faut croiser deux types d'exigences complémentaires, combiner constitution politique du droit et constitution juridique des politiques publiques (CAILLOSSE, 2000, p. 46)*<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> “[...] o conhecimento se incrementa através do continuo ir e vir da observação empírica e esforços sérios de formulação teórica” (Ostrom, 2011, p. 23) (tradução livre).

<sup>10</sup> Toda política pública, pela força das coisas, se acha implicada no espaço do direito e carrega as marcas desse encontro. Os atores nunca deixam de contar o jurídico em seus cálculos estratégicos e, além disso, as ações seguem trajetórias cujo desenho obedece também a considerações jurídicas. O direito ocupa um lugar na fábrica das políticas públicas, é um “material mobilizável”. É certo que o direito sozinho não fará as políticas públicas inteligíveis: sua verdade não se enuncia nas categorias do pensamento jurídico, mas nada que tome forma e sentido de política pública escapará ao trabalho do direito. É necessário cruzar dois tipos de exigências complementares: combinar a constituição política do direito e a constituição jurídica das políticas públicas (CAILLOSSE, 2000, p. 46) (tradução livre).

Instala-se uma crise no modelo normativista e dedutivo que está levando a construção de novos modelos de representação do direito, em que ao se empregar técnicas de legislação e decisão se afasta a regra pura, passando a se basear também em princípios e objetivos. É um avanço sobre a visão liberal de direito como conjunto de normas, abarcando compreensões que se fundam na ideia de comunicação do direito com as expressões não-jurídicas da vida. Nesse sentido, torna-se evidente a comunicação do subsistema jurídico com outros subsistemas. Essa nova percepção da organização e atuação do Estado, que não se baseia mais exclusivamente sobre condições, passa a abarcar também os objetivos, podendo ser descrita numa representação “fim-meio”. A aplicação da norma deixa de se fazer com base somente no texto legal e passa a abranger a representação de outras noções a exemplo do senso comum, as regras heurísticas e, principalmente, com base no problema, na finalidade, no efeito perseguido, nos princípios e nas prioridades (BOURCIER, 1993).

Bucci (2002), ao apontar estudos desenvolvidos por Habermas, indica a necessidade de cautela na forma como se dará a interpretação entre direito e política, de forma que não se dê a descaracterização da lei, uma vez as especificidades concretas e o direcionamento dos objetivos têm como matriz a lei que estabelece os programas políticos. A legalidade formal, típico do Estado liberal burguês, sempre esteve aberta aos anseios coletivos, mas a busca de objetivos coletivos sempre esteve vinculada à função principal do direito, que normatiza as expectativas de condutas, sendo possível interpretar as políticas como provenientes de direitos.

Entende-se a lei como possuidora de um sistema autônomo e que não pode ser aleatoriamente moldável, o que se aplica ao Estado quando desenvolve políticas prestacionais, que deve empregar a lei para atuar sobre os processos sociais. A formação da política não pode ser meio de uso da lei, independente de qualquer propósito, violando as condições constitutivas do direito e do poder político, e assim destruindo a função interna da lei. Incumbe às leis estabelecerem os marcos de atuação dos procedimentos formadores das políticas públicas, assim as ações políticas terão, dentro dos limites definidos, a lei a sua disposição (BUCCI, 2002).

Visualiza-se um quadro onde as políticas públicas não excluem o modelo da legalidade, mas passam a conviver com ele. As políticas públicas serão

incorporadas à lei, superpor-se a ela ou estar a seu serviço. É a formação de um novo direito cada vez mais desordenado, complexo e movediço (MORAND, 1999; BUCCI, 2002).

Busca-se consolidar o entendimento de que as políticas são o meio de ação dos governos, em que há um deslocamento do postulado do *gouvernement by law* (governo organizado puramente na lei) para o *gouvernement by policies* (governo das políticas públicas), e a função de governar é o nascedouro das políticas públicas, passando-se a utilizar o poder de coação do Estado a serviço da coesão social (BUCCI, 2002).

As políticas públicas são uma clara evolução da ideia de lei em seu sentido formal, assim como essa foi em relação ao *gouvernement by men*. É nesse contexto que Comparato (1989) afirma que as inovações, a serem impostas a qualquer novo modelo de estruturação do poder político, terão que ter como base, justamente, as políticas públicas. Mais adiante, Comparato (1995) estabelece que o caminho da superação da concepção normativa geral e abstrata, como principal referência do aparelho estatal, é introduzir no sistema normativo do direito público o conceito de política pública como programa de ação.

Note-se que a política pública funciona numa dimensão diferente da norma tradicional estruturada sobre a coerção. É importante ressaltar que a ação estatal meramente repressiva é insuficiente e não raro inócua para dar cabo de situações disseminadas e culturalmente toleradas na sociedade. A estrutura da política pública, ao contrário, permite o encaminhamento e tratamento do problema de forma mais razoável e possibilitando aos agentes causadores do problema em questão uma reconceitualização de si, de suas próprias ações frente ao mundo e da realidade ao seu entorno. Seja isso com questão ambiental, quanto ao poluidor, seja na questão social, com a prostituição infantil ou o trabalho infantil, como modo de obtenção de renda para mitigar a pobreza familiar. Sob este prisma, pela via da participação na implementação da política pública, as crianças, os pais e a comunidade dialogam com o Estado, passam a respeitar a si próprias e tornam-se respeitados como pessoas dignas de serem ouvidas e como cidadãos. Assim, em lugar tão-somente da via repressiva, pela vedação de determinada atividade ou conduta, que consistiria no caminho mais simples, mas de duvidosa efetividade, como mostra a experiência, busca-se interferir nas causas do problema, no caso, a necessidade de complementação da renda familiar. E a intervenção do Estado em estreita participação da sociedade dá-se, positivamente, por essa porta (MASSA-ARZABE, 2006, p. 57).

Clune (1993) destaca que as políticas públicas se desenvolveram em uma era de grandes estruturas políticas, com relativa estabilidade, que passaram a disciplinar inúmeras atividades e, mesmo assim, o direito preservou sua identidade conceitual e consequencial, mesmo em áreas em que as necessidades sociais se

destacaram. Todavia, a política se manteve atrelada ao direito por meio dos objetivos definidos em lei, nesse caso o desenho institucional do programa. Visto sobre outra ótica, o autor confirma que a relativa autonomia do direito se evidencia na institucionalização das políticas públicas.

A importância de se teorizar juridicamente o entendimento das políticas públicas reside no fato de que é sobre o direito que se assenta o quadro institucional no qual atua uma política. Trata-se, assim, da comunicação entre o Poder Legislativo, o governo (direção política) e a Administração Pública (estrutura burocrática), delimitada pelo regulamento pertinente (BUCCI, 2006, p. 37).

São duas linguagens que devem se complementar, a política e o direito. Cabe à política estabelecer um modelo de atuação na prática, abarcando os interesses em questão, decidindo os conflitos de acordo com a forma em que o poder se encontra distribuído. Cabe ainda à política enfrentar o tempo, de forma a estabelecer os resultados a serem alcançados a curto, médio e longo prazo. Já o direito vem para formalizar, na ordem jurídica, de forma vinculativa, os propósitos da política, por meio da lei, criando um arcabouço institucional que delimita as formas de execução. É a forma de recepcionar a política dentro das diretrizes do Estado, sendo-lhe facultado agir em conformidade com a lei (BUCCI, 2006).

Comparato (1998, p. 44) estabelece que o problema a ser enfrentado é se desenvolver a análise jurídica “de modo a tornar operacional o conceito de política, na tarefa de interpretação do direito vigente e de construção do direito futuro”.

Feita as devidas ponderações sobre Direito e Políticas Públicas é que se tem base para tentar enfrentar a formulação de um conceito em política pública, que “possa ser posto em prática e experimentado na atuação do sistema jurídico institucional”. Desse modo, busca-se delinear um conceito que se converta no propósito de agregar “algo novo à capacidade de compreensão dos fenômenos tratados pelo conhecimento estabelecido” (BUCCI, 2006, p. 38).

Dessa monta, Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 39) formula a seguinte proposição:

Política pública é o programa de atuação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Extraem-se como expressões nevrálgicas do conceito as palavras: programa, processo, coordenação e objetivos.

Toda política pública é um tipo de idealização de uma futura realidade que se dará por meio dos resultados por ela alcançados. Assim, os objetivos definidos para a transformação almejada, os quais apontam as prioridades, delimitam os instrumentos que serão utilizados e o intervalo de tempo para o alcance dos resultados pretendidos (BUCCI, 2006).

O programa é o conteúdo da política pública, onde se delimita as alternativas e os meios de se implementá-la. O programa se constitui em um núcleo que é formado pelos objetivos concretos da política, por camadas internas compostas por instrumentos operacionais e de avaliação e por camadas externas compostas pelos instrumentos e procedimentos de execução, acordos políticos-administrativos, meios financeiros e outros recursos. Bucci (2006, p. 43) afirma que “o programa contém, portanto, os dados extrajurídicos da política”. As políticas públicas traduzem-se em programas de ação, que mesmo delimitado pelas categorias de validade e eficácia jurídica, têm por objetivo finalístico a dimensão da eficácia social, quando a política pública alcança a efetividade. Nesse sentido, a verdadeira função da política pública é atingir os objetivos sociais a que se propôs, alcançando resultados dentro de um espaço tempo.

A palavra processo evoca uma série de atos, que juntos formam procedimentos, e esses em seu conjunto formam as políticas públicas. A coordenação é o instrumento utilizado pelo Poder Público para definir metas e objetivos a serem alcançados pelas políticas, usando-se da coordenação como instrumento de indução da ação para se alcançar os resultados almejados. Bucci (2006) afirma que o procedimento deve sempre vir associado ao elemento contraditório, que associa as políticas públicas à perspectiva jurídica da dimensão participativa, incluindo os atores sociais na formulação dessas políticas.

Mesmo apresentando um conceito para políticas públicas e delimitado os seus principais elementos, Bucci (2006, p. 47) reconhece que esse possui limitações, explicando que:

Embora estejamos raciocinando há algum tempo sobre a hipótese de um conceito de políticas públicas em direito, é plausível considerar que não haja um conceito *jurídico* de políticas públicas. Há apenas um conceito de que servem os juristas (e os não juristas) como guia para o entendimento das políticas públicas e o trabalho neste campo. Não há propriamente um

conceito jurídico, uma vez que as categorias que estruturam o conceito são próprias ou da política ou da administração pública.

Não sendo possível até o momento um conceito jurídico unísono sobre políticas públicas, na tentativa de suprir essa limitação é possível construir uma metodologia jurídica, cujas “tarefas dessa são descrever, compreender e analisar as políticas públicas, de modo a conceber as formas e processos jurídicos correspondentes” (BUCCI, 2006, p. 47).

A análise das políticas públicas contribui com elementos na compreensão das indagações quanto à legitimidade, eficácia e continuidade ou sustentabilidade das políticas públicas (SUBRATS et al, 2008).

Sob a perspectiva da interação entre os atores públicos e privados, a análise das políticas públicas visa explicar o Estado e, de modo mais abrangente, o sistema político administrativo, em função da sua atuação em face da economia e da sociedade. Nessa perspectiva, a análise das políticas públicas se fundamenta por meio das instituições ou das organizações administrativas e pelos serviços que prestam aos cidadãos. Esse modelo analítico pretende demonstrar as intrincadas inter-relações geradas pela atuação pública, sob o viés das instituições políticas, na busca de se entender quais oportunidades ou obstáculos as instituições impõem aos atores das políticas públicas. Esses ensinamentos vêm de Subirats et al (2008, p. 08), que assim declaram:

*“[...] tratamos de entender al Estado «en acción» a partir de los actores públicos y privados implicados en un sector de intervención específico, a partir de los recursos que estos actores utilizan y teniendo también en cuenta a las instituciones que reglamentan sus acciones”<sup>11</sup>.*

Os pesquisadores apontam três elementos considerados objetos da análise: atores, recursos e instituições. Esses elementos proporcionam a quem analisa as políticas públicas entender os comportamentos dos atores políticos individuais e coletivos, os resultados que derivam da atuação desses atores, abarcando a influência que exercem tanto na sociedade civil quanto nas instituições, resultando na análise da organização do sistema político-administrativo. O ponto central está em descrever e compreender o funcionamento lógico por trás das ações das instituições e dos atores políticos sob o enfoque das contribuições para a

---

<sup>11</sup> Nós tentamos compreender o Estado “em ação” a partir dos atores públicos e privados envolvidos em um determinado setor de intervenção específico, a partir dos recursos que esses atores utilizam e também levando em consideração as instituições que regulamentam as suas ações (SUBRATS et al, 2008, p. 08) (tradução livre).

solução dos problemas coletivos. A proposta de análise aqui formulada não busca se desvincular das realidades sociais, mas o que se propõe é um novo ponto de partida para a análise das políticas públicas que se dá no campo das atividades cotidianas das administrações públicas e dos serviços que se põem à disposição dos cidadãos. Segundo Subirats et al (2008, p. 09), o que se pretende é “*identificar los espacios de contacto entre el Estado (o de manera más amplia los actores públicos) y la sociedad civil*”<sup>12</sup>. Essa visão analítica visa mostrar o “Estado concreto”, onde pelas análises das políticas públicas se busca identificar os padrões na interação entre atores públicos e privados.

Sob a perspectiva da análise em termos de problemas públicos, tenta-se compreender as estruturas e os processos burocráticos, não apenas em seus procedimentos internos, mas sob um panorama global. A eficiência no funcionamento do aparelho estatal não se consubstancia em um fim em si mesmo, mas tem por finalidade a prestação de serviços públicos de qualidade que solucionem os problemas coletivos. Esse modelo analítico é extremamente relevante no campo das políticas públicas, pois se propõe a ser instrumento para a reorganização administrativa, sob uma lógica mais voltada às políticas. Essa análise volta-se às instituições públicas, identificando seus produtos, sua coordenação em relação às atividades públicas, tanto na coordenação interna quanto na interpolíticas, e os impactos que produzem junto aos indivíduos e à sociedade, os quais se encontram imersos em determinado problema de ordem social. Especificamente, sob esse viés, Subirats et al (2008, p. 10) afirma que “*el análisis de políticas públicas permite inscribir toda reforma organizacional en la perspectiva de una mayor eficacia de la acción pública*”<sup>13</sup>, sendo possível identificar quem “ganha” e quem “perde” em relação as alternativas propostas para a execução das políticas. Nesse sentido, é possível enfrentar diversas variáveis, permitindo abordar os problemas sob uma perspectiva de legitimidade política. Essa visão analítica em termos dos problemas e as ações e reações internas das instituições objetiva aprimorar os resultados e os efeitos das políticas públicas, e não sob o viés de otimização puramente burocrático, embora esse faça parte do processo (SUBIRATS et al, 2008, p. 10).

---

<sup>12</sup> identificar os espaços de contato entre o Estado (e de maneira mais ampla dos atores públicos) e a sociedade civil (SUBRATS et al, 2008, p. 09) (tradução livre).

<sup>13</sup> “[...] a análise de políticas públicas possibilita inscrever toda reforma organizacional na perspectiva de uma maior efetividade da ação pública (SUBIRATS et al, 2008, p. 10) (tradução livre).

E, por fim, aponta-se uma perspectiva de análise com base em estudos comparativos. Serão objetos desses estudos as qualidades das políticas públicas efetivamente implementadas em diferentes instituições e administrações públicas. Essa prática, que vem se consolidando, é conhecida por “benchmarking”, e nada mais é que uma constante comparação dos serviços prestados e políticas públicas desenvolvidas em diversos contextos políticos administrativos. Essas comparações servem de elemento para o desenvolvimento de novas políticas públicas e também para a reconfiguração de ações já em desenvolvimento. Com relação a essa modalidade analítica, Subirats et al (2008, p. 10) explica que “*se comparan los servicios similares que prestan diversas entidades en diferentes contextos, y ello muchas veces permite evidenciar costes y ventajas de una determinada acción pública*”<sup>14</sup>. O modelo de análise comparativa possibilita identificar as causas relevantes do sucesso ou do fracasso das políticas públicas. Por isso, ao pôr em evidência as semelhanças e diferenças na execução de políticas públicas com as mesmas finalidades que foram implementadas por diferentes instituições públicas, possibilita-se que diferentes instituições das administrações públicas troquem experiências e enriqueçam seus processos de aprendizagem. Destaca-se a importância desse tipo analítico aos sistemas políticos federativos, pois ao desenvolver políticas públicas em diversos níveis, tornam-se verdadeiros laboratórios de produção de políticas públicas, que serão aplicadas e aprimoradas nos mais variados contextos dentro desses sistemas político-administrativos.

Por isso, conforme afirmado por Bucci (2006), as conceituações de políticas públicas estão relacionadas à metodologia jurídica, que se volta à análise de políticas públicas com o intuito de promover a sua compreensão. É sob esses parâmetros que se enquadra a definição de políticas públicas apresentada por Teixeira (2002, p. 02), que as classifica como “diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre o poder público e sociedade, mediações entre os atores da sociedade e do Estado”.

As políticas públicas nascem da atuação, influência e/ou pressão de grupos de poder, partidos políticos e da sociedade, ao qual se aplica o termo *inputs*, que vão movimentar o Estado por meio de ações governamentais denominadas de

---

<sup>14</sup> Serviços semelhantes fornecidos por diferentes entidades em diferentes contextos são comparados, e isso muitas vezes permite demonstrar custos e vantagens de determinada ação pública (SUBRATS et al, 2008, p. 09) (tradução livre).

*outputs*, gerando efeitos específicos no seio da sociedade. Rua (1997, p. 02) define essa interação entre os grupos de poder e os governos ao dispor que:

As políticas públicas (*policies*), por sua vez, são *outputs*, resultantes da atividade política (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. Nesse sentido é necessário distinguir entre política pública e decisão política. Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando - em maior ou menor grau - uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis.

Percebe-se que as definições e tentativas conceituais voltam-se à apresentação das características que compõem as políticas públicas. Segundo Amorin e Boulosa (2013, p. 62), “as políticas públicas passam, assim, a serem constituídas a partir das contribuições e da interação entre diversos atores num espaço sóciopolítico, com regras e dinâmicas próprias”, se compreendendo que as políticas públicas possuem fases e modalidades, e evidenciam um processo com diversas variáveis e burocracias.

Ao adotar uma política pública, o Estado está estabelecendo um relacionamento com a sociedade e uma forma de interferir na organização dessa, para promover uma modificação previamente planejada. Essa interferência se dará por meio da opção de uma modalidade de política pública. Teixeira (2002) e Schmidt (2008) elencam algumas das principais modalidades: as políticas distributivas, que visam à distribuição de recursos a um grupo específico da sociedade; as políticas redistributivas, que irão redirecionar os recursos de uma gama da sociedade com padrão de vida mais elevado a um determinado grupo que se enquadra em situação de maior vulnerabilidade e com menos recursos; as políticas regulatórias, que irão balizar os espaços e os serviços públicos por meio de sua regulamentação e administração; e as políticas estruturadoras, voltadas à organização do sistema político e que, normalmente, estão distantes da sociedade.

As políticas públicas, quanto a sua implementação, passam por um processo até a sua efetivação, são as fases da política pública. Mas para se compreender como funcionam as políticas públicas, é necessário superar o senso comum de que elas são um procedimento linear em partes distintas que iniciam pela formação da política, sua implementação e, por fim, a avaliação dos resultados. É necessário encarar as políticas como ciclos que são retroalimentáveis, sendo que a

avaliação é constante no curso da política, introduzindo novos elementos que vão modificando a implementação e aperfeiçoando-a, a fim de se alcançar os objetivos propostos (MASSA-ARZABE, 2006).

É na fase de formação que se identifica o problema objeto da política pública, promovem-se estudos multidisciplinares necessários à delimitação desse, faz-se proposição de soluções, estabelece-se uma agenda com os objetivos que se pretende alcançar e define-se a forma de condução da política. Segue-se pela implementação, que é a fase de execução da política pública, de acordo com os princípios e diretrizes, tempo e metas quantificáveis. Serão avaliadas as políticas públicas durante a sua execução, estabelecendo qual o seu impacto, se os objetivos traçados estão sendo alcançados e demonstrando se algo precisa ser modificado, aferindo a adequação de meios a fins. São essas três etapas juntas que fornecem os elementos necessários para o controle social e jurídico das políticas públicas (MASSA-ARZABE, 2006).

Por fim, é por meio dos resultados que se promove a legitimação ou deslegitimação da ação pública, uma vez que a falha em entregar resultados pode colocar em tensão a legitimação jurídica. Uma política que é apenas retórica frente às necessidades sociais, que não leva em consideração a realidade empírica, geralmente não alcança a efetividade, o que põe em cheque o direito que passa a manter uma função meramente simbólica e destrói a lógica de responsabilidade social que é o fundamento das políticas públicas. Já a política pública institucionalizada, apresenta resultados positivos de acordo com a realidade social que está inserida, alcança a legitimação e confere autonomia ao direito (CLUNE, 1993).

Segundo Cechinel, Tavares e Vieira (2020, p. 100), no Brasil, incumbe aos Sistemas de Controle Interno, órgãos vinculados à estrutura interna da administração pública, o controle das despesas públicas, que também abarca o viés de qualidade do gasto público. Assim, “se atribui à administração pública por meio de seus sistemas de controle interno a obrigatoriedade de realização da avaliação do efetivo cumprimento das metas estabelecidas, bem como da eficiência da gestão orçamentária”, dialogando com os ensinamentos de Conti e Carvalho (2011, p. 213), os autores, ao abordarem os sistemas de controle interno, estabeleceram que a eficiência da gestão orçamentária está ligada ao conceito de qualidade, que “pode ser medida por determinados indicadores que levam em conta os desideratos em

determinada política pública”. Ressalva-se que esse é apenas um dos meios institucionais de se avaliar uma política pública, analisada sob a ótica da eficiência e qualidade do gasto público. Assim, incumbe à administração pública utilizar-se de inúmeros outros meios que estão à sua disposição, a fim de avaliar e retroalimentar as políticas públicas em execução.

Ainda Cechinel, Tavares e Vieira (2020, p. 102) apontam a necessidade da administração pública brasileira começar a utilizar-se dos sistemas de controle interno como ferramenta de controle dos processos e avaliação na fase de execução e avaliação dos resultados das políticas públicas. Nesse sentido, afirmam:

Portanto, os Sistemas de Controle Interno (SCI) devem acompanhar os processos de evolução da administração pública e se fortalecerem como instituição, passando a cumprir com autonomia e isenção sua missão constitucional de acompanhar o desenvolvimento de políticas públicas, orientando os gestores das ineficiências verificadas visando corrigi-las antes do resultado ineficaz. Mesmo assim continua o controle a *posteriori* quanto à legalidade e sua característica punitiva quando necessário, contudo, agora imprescindível garantir a eficiência da atuação administrativa e demonstrar se as políticas públicas desenvolvidas pelo Estado apresentam resultados eficazes, garantindo ao cidadão e à sociedade informações seguras e confiáveis acerca da atuação estatal.

A discussão quanto aos elementos formadores e quanto às modalidades de políticas públicas, bem como o papel dessa no campo do direito, é relevante para dar subsídios aos debates sobre ao papel do Estado como agente formador, implementador e com função de preservar as políticas públicas na busca constante do interesse coletivo. Gianezini et al (2017, p. 1080) ressalta a importância dessa função estatal, dispondo que:

Refletir sobre a complexidade de um sistema que dê voz à diversidade de necessidades do povo, sejam elas sobre educação, crianças/adolescentes, saúde, gênero, terceira idade, desenvolvimento local, geração de emprego e renda, crédito ao pequeno produtor ou à questão ambiental, implica o entendimento da importância de um conjunto de políticas que ampliem os direitos e garantam ações que tenham em vista o desenvolvimento social. Para isso, se faz necessário um processo em que, primeiramente, se defina o problema, e, a partir daí, realize um planejamento, implemente a ação política, acompanhe a mesma por meio da observação, avalie e faça um (re)planejamento, caso necessário.

As políticas públicas, por suas características e, principalmente, por sua abrangência estão suscetíveis a diversos fatores e influências, tanto das instituições quanto dos atores sociais, o que torna a sua conceituação relativa dentro desse contexto. Elas possuem em seus elementos constitutivos uma maior carga valorativa. Mas o principal é que se evidencia o papel fundamental, cada vez mais

abrangente das políticas públicas, como forma de resolver os problemas sociais ou, quando não for possível, ao menos amenizá-los.

Ao alcançar do desfecho deste primeiro capítulo, é possível estabelecer que, ao se consolidar o Estado Social e Democrático de Direito como modelo estatal da contemporaneidade, constituiu-se como princípio supremo, com base naqueles valores que proporcionam uma vida digna às pessoas, a dignidade da pessoa humana. É no intento de assegurar a dignidade da pessoa humana que o Estado reconhecerá direitos sociais fundamentais aos indivíduos e passará a atuar ativamente para efetivá-los. De forma que todos os direitos fundamentais reconhecidos pelo Estado emanam da dignidade da pessoa humana, que passa a ter função integradora e hermenêutica sobre o ordenamento jurídico, e os direitos passam a ser inter-relacionados e interdependentes.

A dignidade da pessoa humana será alcançada dentro desse Estado contemporâneo por meio do exercício da cidadania. Essa concepção de cidadania abarca as diversas dimensões de direitos construídas e conquistadas pela humanidade. Esses direitos, que se somam em suas dimensões, visam prover aos cidadãos acesso a bens materiais e imateriais fundamentais à promoção da igualdade material e necessários a uma vida digna.

Em um processo de tensão entre os diversos atores sociais que fazem parte de determinada coletividade, com a expressão de seus valores, necessidades e objetivos, podendo ser opostos, incumbe ao Estado promover espaços de argumentação e mediar o diálogo dessa pluralidade de cidadãos na busca de decisões tomadas de forma coletiva. Esse processo passa a ser o legitimador da atuação positiva do Estado na efetivação dos direitos sociais fundamentais aos indivíduos.

Essa atuação, de forma positiva para a efetivação dos direitos sociais fundamentais dos cidadãos dar-se-á por meio de políticas públicas sociais prestacionais, redistribuindo o capital produzido pelo Estado entre os diversos estratos sociais, buscando reduzir as desigualdades e assegurando a igualdade material e a justiça social, intrínsecos ao bem-estar do indivíduo.

O Estado possui um duplo dever para com a sociedade e o cidadão. Um poder-dever de efetivação de políticas públicas sociais, que se dará por meio da sua normatização no sistema legal e sua consequente execução pelo poder executivo. Seguido de um dever de proteção para com todos os direitos fundamentais do

cidadão, incumbe ao Estado implementar políticas públicas eficientes e que efetivem os direitos de forma eficaz a todos os indivíduos. As somas desses dois deveres estatais formam a estrutura jurídico-normativa das políticas públicas sociais.

Assim, as políticas públicas passam a fazer parte do sistema legal, pois são incorporadas à lei e serão desenvolvidas com base nela. Trata-se de um direito com amplitude na sua aplicação, e incumbe à lei indicar as balizas das políticas públicas, seus objetivos e o desenho institucional, de forma que é sobre o direito que se fundamentam as políticas públicas e se dá a sua execução.

Direito e política passam a dialogar. O direito formalizará no ordenamento jurídico a política, e vinculará à lei a execução de seus propósitos, pois ao Estado só é permitido atuar conforme a lei. Já a política será desenvolvida pelo Estado, por meio de seu governo e da administração pública, estabelecendo a sua atuação prática, aglutinando os interesses dos sujeitos a quem se destinam as políticas e dialogando para a resolução dos conflitos, estabelecendo a sua duração e os resultados que pretende alcançar.

Em último exame, a compreensão da relação entre direito e políticas públicas dar-se-á por meio de análises metodológicas dos processos de sua formulação, da coordenação e dos procedimentos no decorrer de sua execução e na avaliação dos resultados, passando a compreender todas as fases e elementos que compõem as políticas públicas. Vale comentar que é a partir da obtenção de resultados eficazes ou positivos que se promove a legitimação de uma política pública.

Assim, a apresentação dessa estruturação teórica sobre o Estado Social e Democrático de Direito e sua vocação na implementação de políticas públicas e as diversas nuances ao seu entorno, formou a base necessária para adentrar ao próximo capítulo, que abordará de forma mais específica a temática desta pesquisa: o desenvolvimento das políticas públicas de educação infantil. Inicialmente, serão exploradas as concepções de criança, a formação da figura da infância e suas particularidades e a evolução das políticas públicas de educação infantil que foram desenvolvidas dentro do marco teórico do Estado Social e Democrático de Direito.

O marco teórico da pesquisa, visto neste capítulo, e o tema da pesquisa, que será aprofundado no capítulo a seguir, dialogam entre si e se complementam, sendo fundamental a compreensão de ambos para o correto entendimento do objeto

da pesquisa, que investigará as questões que permeiam o acesso deficitário à educação infantil.

### 3 POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL: UMA GARANTIA DO ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Figura 2 - Trabalho infantil durante a Revolução Industrial Britânica



Fonte: Mundo da História, 2017.

Nosso turno era das cinco da manhã até nove ou dez da noite; e, no sábado, até as onze e, frequentemente, até às doze horas da noite. E ainda nos faziam vir no domingo para limpar a maquinaria. Não havia tempo para café-da-manhã, não se podia sentar durante o jantar e não nos davam nenhum tempo para tomar chá. Nós chegávamos à fábrica às cinco horas da manhã e trabalhávamos até aproximadamente as oito ou nove horas, quando nos traziam o nosso café-da-manhã, que consistia em mingau de aveia com bolo e cebolas para dar mais sabor à comida. O jantar consistia em bolo de aveia e leite [...] Nós bebíamos o leite e com o bolo em nossas mãos voltávamos a trabalhar, sem sentar (MUNDO DA HISTÓRIA, 2017, s/p).<sup>15</sup>

Ao iniciar este segundo capítulo, faz-se necessário compreender que, dentro dos caminhos históricos que levaram à construção da figura do Estado e a sua consolidação como Estado Social e Democrático de Direito, a sociedade passou por transformações que promoveram profundos impactos no modo de vida das pessoas. As organizações familiares modificaram-se no decorrer do tempo e, com essas modificações, alteraram-se também as concepções de criança dentro dessas organizações. Essas transformações foram reflexos de diversos fatores altamente relevantes dentro do processo histórico mundial, destacando-se o fortalecimento dos

---

<sup>15</sup> O depoimento de John Birley, criança e trabalhador do século XIX, ao jornal britânico *The Ashton Chronicle* em 19 de maio de 1849, contextualiza a Figura 2, escolhida para ilustrar este capítulo.

ideais iluministas, a Revolução Francesa e demais revoluções burguesas e na sua esteira a Revolução Industrial. A figura da criança acompanhou os processos evolutivos da sociedade, de forma que as concepções de criança na Idade Média em nada se comparam com as que se constituíram na contemporaneidade.

As famílias na Idade Média tinham características societárias, sendo que cabia a todo grupo familiar promover o ingresso da criança no mundo adulto. A criança em um primeiro momento, dentro dessa forma societária, era tida como um adulto em miniatura, um potencial adulto caso “vingasse”. Essa expressão carrega uma impactante realidade daquele período, uma vez que as taxas de mortalidade infantil eram altíssimas, sendo mais comum a criança morrer na fase da vida que compreendia entre 0 aos 7 anos de idade do que “vingar”. Nesse caso, chegar à idade adulta, de forma que o normal era não dispensar sentimentos de apego e cuidados à criança.

Com o surgimento da modernidade, dois fatores serão fundamentais para uma nova concepção de criança. Primeiro, destaca-se os ideais iluministas, que fortaleceram a ciência e estabeleceram ao longo dos séculos padrões de cuidado e higiene para com as crianças, o que permitiu reduzir a mortalidade infantil. Em segundo, encontra-se outro fator na Revolução Industrial, que, atrelada aos ideais liberais, modificaram as estruturas familiares, ocasionando a migração gradativa do ambiente rural, que possuía características familiares societárias, para os centros urbanos, onde ocorre a construção do senso de privacidade no âmbito familiar. Esses dois fatores associados, expectativa de vida e privacidade, deram início ao sentimento de apego do adulto para com a criança. Nesse momento, a criança deixa de ser um adulto em miniatura, reconhece-se as suas necessidades especiais e essa passa a ser compreendida como um ser vazio, à espera de conhecimento, a ser moldado pelos adultos a sua volta, para no futuro tornar-se um adulto capaz de compor a sociedade. A ciência do cuidado e da higiene a serviço das crianças e a necessidade de um vir a ser dentro da sociedade são ideais insculpidos nas classes operárias, onde as crianças se tornariam futura massa de trabalho e serviriam aos objetivos progressistas do liberalismo. Cabe aqui mencionar que, nesse período, as crianças provenientes das classes burguesas e da aristocracia, embora também entendidas como seres vazios, acabavam tendo uma série de privilégios, recebiam mimos e cuidados especiais e tinham uma educação formal, indispensável ao lugar que ocupariam na sociedade.

A contemporaneidade irá romper com o modelo do adultocentrismo com relação às crianças para compreender a figura da infância como um dos estágios da vida, com características e necessidades próprias, nem mais nem menos importante do que outras fases da vida do ser humano. Diversos ramos da ciência passaram a estudar a criança e se compreendeu a existência de diversos estágios de desenvolvimento nessa fase da vida, marcando a construção social do que se denominou de infância. Assim, evidenciaram-se as características próprias da criança como ser em desenvolvimento físico, mental, afetivo e espiritual, e passou-se a defender a prioridade dessa fase da vida frente aos demais interesses da sociedade, reconhecendo a criança não mais como um objeto de tutela do adulto, mas como um sujeito de direitos, onde a família, a sociedade e o Estado possuem a obrigação de lhes prover a proteção integral.

A educação e a socialização não é mais matéria exclusivamente afeta a família. Em uma de suas formas, compete ao Estado a sua institucionalização, e a educação é um direito fundamental da criança, que se efetivará também por meio do Estado. Na contemporaneidade, essa educação formal, desenvolvida pelo Estado, passa a entender a criança na sua individualidade, que traz consigo para o ambiente escolar diversos conhecimentos a serem construídos dentro dos espaços ocupados na sociedade. Desse modo, a educação deve sempre ser complementar, de forma a estar associada às experiências de vida da criança, abrangendo um viés libertador e emancipatório do indivíduo. A partir da educação, a criança se compreende como sujeito detentor de direitos, um sujeito que existe no mundo e que possui o poder de interferir nele e modificá-lo.

Este capítulo é base necessária para se compreender como a figura da criança surge na sociedade e como se estabeleceu a construção social do que chamamos de infância. É também um convite ao leitor para que tome conhecimento por meio de linhas gerais sobre o atual modelo pedagógico e sua necessária guinada à inclusão das experiências de vida das crianças nas práticas educacionais, como meio de lhes proporcionar a descoberta como sujeitos de direitos e atores sociais ativos. A compreensão dessa temática é fundamental para a compreensão do objeto desta pesquisa, uma vez que esse aprofundamento teórico serve de base para se compreender a importância do acesso das crianças à educação infantil e os impactos que um quadro excludente, de parcela dessa população à educação, tem no desenvolvimento dessas crianças.

### 3.1 A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA CRIANÇA E DA INFÂNCIA

As concepções históricas que tratam da infância foram construídas a partir de uma perspectiva “adultocêntrica”, o que serve para esclarecer e, ao mesmo tempo, ocultar a realidade social e cultural das crianças. É necessário romper com os modelos postos de conhecimento nesse campo científico, para que se tenha a formulação de um quadro teórico, com novas concepções, embasado na construção social da criança (SARMENTO, 2007).

Philippe Ariès (1986) aborda, por meio de um estudo iconográfico da Era Medieval à Modernidade, as representações da infância. Cabe esclarecer que, sob o enfoque europeu ocidental, e principalmente francês, a criança era classificada como um adulto em miniatura. Assim, possuía um modo de vida semelhante ao de um adulto, tanto na forma de se vestir quanto na linguagem utilizada, nos brinquedos e no seu cotidiano. Nesse sentido, o autor conclui que a infância é um conceito da vida moderna e que resultou em diversas modificações na estrutura social com o decorrer do tempo. Ainda esclarece que o alto índice de mortalidade infantil era um fator agravante, responsável pela falta do sentimento de infância no período.

A criança era tida como um ser muito frágil, o que levava os adultos a não criarem vínculos afetivos com elas, uma vez que havia maior probabilidade de a criança morrer do que chegar à fase adulta. Nesse contexto histórico, a criança era vista como a expectativa de um futuro adulto, caso vingasse. “As crianças pertenciam ao universo feminino até que pudessem ser integradas ao mundo adulto, ou seja, quando apresentassem condições para o trabalho, para a participação na guerra ou para reprodução” (ANDRADE, 2010, p. 59). Com base nesses posicionamentos, Heywood (2004, p. 87) afirma:

Pode-se apresentar um argumento contundente para demonstrar que a suposta indiferença com relação à infância nos períodos medieval e moderno resultou em uma postura insensível com relação à criação de filhos. Os bebês abaixo de 2 anos, em particular, sofriam de descaso assustador, com os pais considerando pouco aconselhável investir muito tempo ou esforço em um “pobre animal suspirante”, que tinha tantas probabilidades de morrer com pouca idade.

Nesse mesmo sentido, Amarilha (2002, p. 126) entende não haver uma preocupação com a criança em seus primeiros anos de vida, considerando como principal fator os altos índices de mortalidade. Diante dessa condição, expõe:

Ora, sendo seres tão transitórios não valia a pena dedicar-lhe sentimentos mais profundos e duradouros. Assim as crianças eram deixadas para serem criadas por serventes, amas-secas, até que pudessem ter certa autonomia para o convívio com os adultos e chegassem a lhes ocupar o lugar.

Tem-se um silêncio histórico quanto à falta de problematização sobre a categoria infância. Para Corazza (2002, p. 81), não se trata da inexistência da criança neste período que data da Antiguidade até a Idade Moderna, mas o fato de que “não existia este objeto discursivo a que hoje chamamos infância, nem esta figura social e cultural chamada “criança””.

No período que remonta a Idade Média, até que as crianças começassem a trabalhar não possuíam função social. Assim que cresciam, por volta de seus 07 anos, as crianças pobres começavam a trabalhar, não se fazendo distinção entre a criança e o adulto. Aquelas crianças de origem nobre eram tidas como miniatura de adultos e recebiam educação para a transição a vida adulta (ANDRADE, 2010).

Na Idade Média, a infância terminava para a criança ao ser esta desmamada, o que acontecia por volta dos seis a sete anos de idade. A partir dessa idade, ela passava a conviver definitivamente com os adultos. Acompanhava sempre o adulto do mesmo gênero e fazia o mesmo que eles: trabalhava, freqüentava ambientes noturnos, bares etc (CORTEZ, 2011, p. 02).

Identifica-se a vivência em família, até o século XVII, como algo coletivo e público, no sentido de que não havia privacidade dentro do ambiente familiar, sendo a educação das crianças algo coletivo. Desta forma, o grupo familiar era acima de tudo societário. Andrade (2010, p. 50) destaca que as “funções educativas nesses grupos ficavam a cargo do grupo como um todo e se estendiam desde o processo de socialização das crianças até o ensino formal”. Essa família, comunitária, transmitia a criança seus valores e costumes, principalmente pela inclusão no trabalho, mas também nos jogos e em outros momentos do dia a dia da vida com os adultos.

Por isso, é comum se afirmar que nesse período a sociedade compreendia a criança como um adulto em miniatura, pois a considerava como um ser humano em branco, à espera de algo para ser preenchido. Assim, quando a criança alcançava um certo nível de autonomia, que dispensava maiores cuidados por parte dos adultos, esses os inseriam na vida adulta. A criança passava a acompanhar os adultos em todas as atividades do cotidiano, sejam elas ligadas ao

trabalho ou ao lazer, pois era papel da família os transformarem em adultos completos.

Importante aqui destacar que uma vez que se compreende a criança como um adulto, mesmo que incompleto, inexistente a construção social que se denominará infância.

A partir do século XVIII começa a ocorrer transformações no interior das famílias. O “sentimento de família” começa a ser modificado e inicia-se o processo de instauração do modelo de família burguesa, que irá substituir a sociabilidade ampla pela necessidade de intimidade, reduzindo as formas de vida comunitárias existentes. Para Moreira e Vasconcelos (2003, p. 169) a:

[...] organização da casa passou a corresponder a uma nova forma de defesa contra o mundo e como uma necessidade de isolamento face ao espaço público: a família começou a se manter à distância da sociedade. Emergiram as noções de intimidade, discrição e isolamento, ao se separar a vida mundana, a vida material e a vida privada, cada uma circunscrita a espaços distintos.

São nessas novas relações familiares modernas, passando a se destacar a intimidade e a vida privada, que ocorrerá a mudança de valores para com a criança e também com relação à educação delas. É nesse momento que a criança passa a ser responsabilidade dos pais e assume um papel central na família. Para Andrade (2010, p. 51), com o “capitalismo e a propriedade privada, a criança passa a ser responsabilidade dos pais e também dona e herdeira das riquezas, misérias e valores sociais”.

É com a evolução do capitalismo que se consolida a divisão entre as esferas pública e privada. O Estado passa a cuidar da esfera pública e das relações de produção, enquanto cabe à família se responsabilizar pela esfera privada que consiste no seu espaço doméstico e na promoção das condições necessárias a sua sobrevivência (MOREIRA; VASCONCELOS, 2003).

Para Andrade (2010, p. 51), é nesse período que a “criança foi nascendo socialmente, considerada como um ser dependente, frágil, ignorante e vazio, que precisava ser treinado para ser um bom cidadão”. Assim, coube à família a responsabilidade pela socialização da criança.

A infância deixou de ser compreendida como uma “pré” etapa da fase adulta e passou a ser identificada como um estado diferenciado. Assim, ao mesmo tempo em que se reconhece que a definição de infância é tributária do contexto histórico, social e cultural no qual se desenvolve, admite-se a

especificidade que a constitui como uma das fases da vida humana (MACIEL; BAPTISTA; MONTEIRO, 2009, p.15)

A burguesia consolida um novo conceito de família, por meio de um modelo nuclear e hegemônico onde se constrói este novo “sentimento de infância” em que a criança passa a ter uma condição diferente do adulto. Nesse sentido, Kramer (2003, p. 17) destaca que este

Sentimento de infância não significa o mesmo que afeição pelas crianças; corresponde, na verdade, à consciência da particularidade infantil, ou seja, aquilo que a distingue do adulto e faz com que ela seja considerada como um adulto em potencial, dotada de capacidade de desenvolvimento.

Quanto a esse novo contexto, Andrade (2010, p. 52) destaca que:

[...] a família passa a ter como função básica garantir a sobrevivência física, social e psicológica da prole, favorecendo a manutenção das relações sociais e produtivas do modelo hegemônico capitalista. A responsabilização da educação das crianças à mulher veio acompanhada pelo ideal do amor materno, concebido como natural e instintivo, levando-a a exercer com abnegação e dedicação o papel de mãe.

É nessa dinâmica que se alterou os padrões sociais, na targetória do século XVI ao XVIII, quando se “descobre” a infância. É um descobrir pela sociedade e pela família de que a criança necessita de um cuidado especial, característico de sua idade, um cuidado diferenciado do cuidado dispensado ao indivíduo adulto (HEYWOOD, 2004). De forma que se passou a existir um sujeito criança, com características e necessidades próprias, e que utilizará esse período da vida humana denominado de infância. Niehues e Costa (2012, p. 285) abordam a transformação histórico social que resultou na compressão da existência da infância nos seguintes termos:

Foi somente no século XVIII com o surgimento do sentimento de infância, que a concepção de infância se efetivou. A partir daí elas passam, do ponto de vista biológico, a ser tratadas com particularidades, a serem percebidas na sua singularidade por possuírem sentimentos próprios.

Foi com o apogeu da sociedade industrial e os ideários iluministas, nessa profunda transição que ocorreu entre os séculos XVII e XVIII, que se consolidou o desenvolvimento de formas racionais de organização social e do pensamento racional, que prometia a superação das irracionalidades dos mitos professados pela fé, pelo uso arbitrário do poder e do lado sombrio da própria natureza humana, e que

somente “por meio de tal projeto poderiam as qualidades universais, eternas e imutáveis de toda a humanidade serem reveladas” (HARVEY, 2008, p. 23).

Esse período da história foi de transformações de amplas magnitudes na sociedade. A classe burguesa se ampliou e tomou destaque nesse novo panorama social. Assim, novos ideais de sociedade surgiram e foram se consolidando, num período de estimulação e avanços no campo científico, promovendo uma abrupta redução da mortalidade infantil, construindo a consciência de que as crianças eram seres frágeis. No entanto, compreendeu-se que, a partir de cuidados, era possível o seu desenvolvimento seguro desde a mais tenra idade (SILVA, 2009).

De acordo com Harvey (2008, p. 23), esse projeto de modernidade que vem à tona no decorrer do século XVIII:

[...] implicou em um esforço intelectual extraordinário por parte dos pensadores do iluminismo para desenvolver uma ciência objetiva, uma moralidade, uma lei universal e uma arte autônoma. A ideia era usar o acúmulo de conhecimento gerado por muitos indivíduos que trabalhavam de maneira livre em busca da emancipação do ser humano e do enriquecimento da vida humana.

É frente ao projeto iluminista de sociedade que se coloca a escola como o lugar onde ocorrerá a propagação do conhecimento científico e a formação do cidadão. Assim, a escola deveria preparar a criança para a vida adulta e para que se inserisse no mundo de forma produtiva. Dessa forma, Dahlberg, Moss e Pence (2003, p. 65) tratam a criança como reprodutora do conhecimento, identidade e cultura, sendo a infância o fundamento para a vida adulta. Para os autores:

Na construção da criança como reprodutor de conhecimento, identidade e cultura, a criança pequena é entendida como iniciando a vida sem nada e a partir de nada – como um vaso vazio ou tábula rasa. Pode-se dizer que esta é a criança de Locke. O desafio é fazer que ela fique “pronta para aprender” e “pronta para a escola” na idade do ensino obrigatório. Por isso, durante a primeira infância a criança pequena precisa ser equipada com os conhecimentos, com as habilidades e com os valores culturais dominantes que já estão determinados, socialmente sancionados e prontos para serem administrados – um processo de reprodução ou transmissão – tem também de ser treinada para se adaptar às demandas estabelecidas pelo ensino obrigatório.

Andrade (2010, p. 59), ao abordar o sentimento de infância na modernidade destaca que:

O interesse pela infância propagado pela modernidade inaugura, num certo sentido, a preocupação com a criança e sua formação, porém o objetivo não era a criança em si, mas o adulto de amanhã. Reconhecida como fase da não

razão, da imaturidade, as expectativas sobre a infância propagavam um discurso legitimando a infância como uma fase do desenvolvimento humano no qual a criança, ser frágil e dependente do adulto, deveria ser educada e disciplinada para o desenvolvimento pleno de suas faculdades, inclusive da razão.

Nesse contexto de modernidade segregar-se-á a criança do mundo adulto, ao se reconhecer a sua individualidade, retirando-a do anonimato que lhe era característico pela sua convivência em coletividade. Agora, ocorre a perda de sua liberdade, marcada pelo controle de suas vivências no núcleo familiar e na escola. É a partir desse novo sentimento de infância que serão criadas novas práticas e teorias para governá-las (BARBOSA, 2006).

A escola irá se consolidar como instituição responsável pela separação das crianças e dos jovens do mundo adulto, utilizando-se de meios autoritários e disciplinadores, com o intuito de formar os futuros cidadãos. Andrade (2010, p. 52) esclarece que “o projeto de escolarização do século XVIII destinava-se às crianças e jovens da aristocracia e burguesia, visto que, por muito tempo, as crianças camponesas permaneceram misturadas ao mundo adulto”.

Aires (1981) traz importante reflexão sobre o impacto das condições sociais, culturais e econômicas da modernidade no sentimento de infância, o que possibilitou formas diferentes de perceber a existência da criança e de como tratá-las. O autor destaca que, para as crianças dos estratos sociais mais elevados, criou-se um sentimento de “paparicação”, e as famílias as tratavam como “bibelôs”. Nas palavras do autor:

[...] um sentimento superficial da criança – a que chamei de “paparicação” – era reservado a criancinha em seus primeiros anos de vida, enquanto ela ainda era uma coisinha engraçadinha. As pessoas se divertiam com a criança pequena como um animalzinho, um macaquinho impudico. Se ela morresse então, como muitas vezes acontecia, alguns podiam ficar desolados, mas a regra geral era não fazer muito caso, pois outra criança logo a substituiria. A criança não chegava a sair de uma espécie de anonimato (ARIÈS, 1981, p.10).

Mas, com as crianças provenientes das classes menos favorecidas, continuava-se a entendê-las como “ser selvagem” e estavam privadas desse sentimento de infância. Dentro dessa nova sociedade eram destinadas ao trabalho barato, castigos corporais e indiferentes à cultura, eram massa para a concretização dos ideais modernistas e da evolução social que se pregava. As crianças pobres se tornaram mão de obra barata nas indústrias, ambientes sem higiene, suscetíveis a

constantes acidentes de trabalho que as mutilavam e tiravam a vida (ARIES, 1981; JÁCOME, 2018).

Trata-se da construção de duas vias distintas de relação entre adultos e crianças, imposta pela nova ordem social. Primeiro, destaca-se a burguesia emergente, que precisava criar meios de propagar o conhecimento a seus filhos, deixando de lado o conhecimento monástico baseado na fé, o que a levou a criar escolas para ensinar as crianças a leitura, escrita, aritmética dando-lhes base para a próxima fase da vida, tornando-as adultos capazes de se destacar na sociedade. A segunda via trata da percepção pela burguesia de que as crianças provenientes dos estratos sociais mais pobres serviam como mão de obra barata para os ideais desenvolvimentistas do novo modelo social baseado no capital. Desse modo, propagou-se a necessidade de cuidados com a infância, visando à diminuição da mortalidade e manutenção da massa de trabalho. Nesse sentido, Amarilha (2002, p. 128) esclarece que “com essa visão pragmática, capitalista, é que a infância começa a ter um espaço social mais definido”.

É no século XVII que se dá início à valorização da escola moderna. A família passa a criar fortes laços afetivos com a criança e a entender que a educação da criança é fundamental para a etapa da vida adulta, de forma que cabe à família o ensino de uma função moral, espiritual, ou seja, cultural, mas não cabe mais à família o preparo para a vida adulta. Esse preparo agora é tarefa da escola, que irá discipliná-los. A criança passa a ser sujeito que necessita receber educação (ARIES, 1981). É um novo arranjo social no qual a criança foi inserida como reprodutora do conhecimento, identidade e cultura. Trata-se de uma perspectiva de um “vir a ser”, visualizando-se a infância como fundamento para seu desenvolvimento futuro, pois a criança pequena precisa ser moldada, e a escola é o lugar para isso (DAHLBERG; MOSS; PENCE, 2003).

A escola irá se consolidar como instituição responsável pela separação das crianças e dos jovens do mundo adulto, utilizando-se de meios autoritários e disciplinadores com o intuito de formar os futuros cidadãos (ANDRADE, 2010, p. 52).

Destacam Moreira e Vasconcelos (2003, p. 171) que

[...] a escola tornou-se uma instituição fundamental na sociedade, quando a infância passou a ser vista como fase dotada de diferença, a ser institucionalizada, separada do restante da sociedade e submetida a um regime disciplinar cada vez mais rigoroso.

Nesse período marcado pelo iluminismo se destacam as contribuições de John Locke e Jean Jacques Rousseau para a emergência social da criança. Locke professava a ideia da criança como uma tábula rasa e campo propício para o desenvolvimento da educação infantil. Na concepção do autor, a criança nasce como uma folha em branco à espera para ser preenchida (HEYWOOD, 2004). É nesse sentido que Pinto e Sarmiento (1997, p. 40) afirmam que “o ser humano recém-nascido seria como uma espécie de superfície de cera maleável, onde os adultos poderiam “escrever” aquilo que julgavam necessário para seu desenvolvimento”. Ainda com base nas premissas formuladas por Locke, Sarmiento (2007, p. 32) destaca:

A criança é uma tabula rasa na qual podem ser inscritos quer o vício quer a virtude, a razão ou a desrazão, sendo missão da sociedade promover o crescimento com vista a uma ordem social coesa. A imanência da criança torna cada ser humano um projecto de futuro, mas que depende sempre da “moldagem” a que seja submetido na infância. A concepção lockiana propõe uma atenção às disposições e motivações infantis e nesse sentido precede concepções desenvolvimentistas que só vão florescer séculos mais tarde<sup>16</sup>.

Rousseau irá professar que a criança tem uma natureza pura, boa e inocente, e para que a criança possa ter um desenvolvimento integral saudável é necessário respeitá-la e lhe dar liberdade para que a natureza em seu curso natural propicie o seu desenvolvimento (HEYWOOD, 2004). Partindo dos ensinamentos de Locke, Rousseau criou a sua própria teoria sobre a criança e a educação infantil, tornando-se a base pedagógica da modernidade (PINTO; SARMENTO, 1997).

Sarmiento (2007, p. 31) expõe que:

[...] a criança inocente funda-se no mito romântico da infância como a idade da inocência, da pureza, da beleza e da bondade. Com expressão vasta na pintura romântica, bem como em muitos romances, encontra no Emílio de Rousseau o seu paradigma filosófico.

Pinto e Sarmiento (1997, p. 41) explicam que, na obra, Emílio se “[...] sustenta que o adulto deve proporcionar uma orientação que seja a mais reduzida possível, sem nunca pretender ensinar à criança as respostas corretas, mas ajudá-la, antes, a aprender a resolver seus próprios problemas”. Já Smolka (2002, p. 115) complementa ao afirmar que a obra destaca “[...] a importância da infância. Exalta a experiência, os sentimentos e as paixões. Mostra uma criança aparentemente livre –

---

<sup>16</sup> Redação original do texto português de Portugal.

protótipo da criança burguesa – e propõe, detalhadamente, um método – da natureza [...]”. As ideias rousseauianas desenvolvidas na modernidade tiveram o condão de adentrarem na contemporaneidade, influenciando nos atuais currículos pedagógicos centrados na criança (SARMENTO, 2007).

Assim, os séculos XVII e XVIII são de profundas mudanças na sociedade, é o período onde a compreensão moderna de infância se solidifica de forma permanente (SARMENTO, 2007).

A modernidade trouxe consigo o desejo de compreender, explicar e controlar toda a sociedade, marcada pelos fatores da racionalização do homem e da organização do capital. Enquanto período histórico, tem sua origem no século XVII, no bojo de profundas transformações sociais e culturais. Atingiu seu ápice no século XVIII, com o advento do iluminismo e com o apogeu da sociedade industrial. A modernidade configura-se como período histórico que sucede o período medieval, consagrada pelos ideários iluministas de desenvolvimento da ciência objetiva. O divino, a fé e os fenômenos sobrenaturais deixam de compor a base do conhecimento, sendo substituídos pela razão, pela busca da ordem, do progresso e da moralidade. (ANDRADE, 2010, p. 57)

Adiante, nos séculos XIX e XX é que se terá a identificação da infância como uma etapa do desenvolvimento humano, construindo-se conhecimentos a partir das mais diversas áreas do saber, o que se denominou de infância científica, desenvolveram teorias e práticas relacionadas a essa categoria. Andrade (2010, p. 60) destaca que “são divulgadas normas de higiene e cuidados com as crianças, investe-se em campanhas de amamentação, criam-se instituições de atendimento, como as creches e jardins da infância”.

Barbosa (2006) descreveu esse movimento como infância atendida, mas ressalva que a instrução e as instituições eram destinadas, principalmente, às crianças burguesas, ao passo que existia paralelamente grande número de crianças abandonadas, na roda dos expostos e orfanatos, e havia também o trabalho infantil nas fábricas, o que privava as crianças de condições dignas de existência.

É do conjunto de saberes científicos sobre a infância, provenientes da Biologia, da Psicologia, da Medicina, e mais tarde da História e da Sociologia, que se criaram no imaginário coletivo as formas de representação social da criança (BARBOSA, 2006). É esse conhecimento, formado da compreensão de diversos saberes, que se institucionalizarão os padrões de normalidade da sociedade no que tange ao desenvolvimento da criança. São padrões que servem de norte às famílias

e às instituições que atendem a criança, sejam com finalidade de cuidado ou educacionais.

Sarmiento (2004, p. 13) destaca que a construção desses saberes possui por base duas vertentes conflitantes sobre a criança, dispondo:

Referimo-nos às concepções antagônicas rosseauianas e montaigneanas sobre a criança, ao construtivismo e ao comportamento, às pedagogias centradas no prazer de aprender e às pedagogias centradas no dever do esforço, às pulsões libertadoras e aos estímulos controladores, em suma às ideias da criança-anjo, natural, inocente e bela e a criança demônio, rebelde, caprichosa e disparata.

Ao diagnosticar a existência de estágios universais do desenvolvimento infantil, a psicologia do desenvolvimento tomou lugar de destaque e influenciou no desenvolvimento de práticas pedagógicas, assumindo um discurso que promoveu a construção da imagem de criança dentro da esfera social, levando a compreensão de que são sujeito com necessidades específicas. Dahlberg, Moss e Pence (2003, p. 53) entendem que a psicologia do desenvolvimento “contribuiu para a construção e para a constituição de toda a paisagem da infância”.

A criação de escolas públicas, o maior cuidado e a proteção das crianças por suas famílias e uma administração simbólica da infância, somada aos saberes científicos, são outros fatores que também auxiliaram para a institucionalização da infância na modernidade. A institucionalização da educação por meio de escolas públicas é o fator decisivo para a disseminação dos saberes, normas e valores dominantes na sociedade moderna. Assim, instituiu-se o “ofício de aluno” como componente principal do “ofício de criança”, direcionando a vida das crianças em sociedade (SARMENTO, 2004).

Sarmiento (2004, p. 13) expõe que “será na escola que as crianças se apropriarão dos saberes, normas e valores instituídos como dominantes na sociedade”. A modernidade impôs um conjunto de procedimentos que visavam administrar simbolicamente todos os aspectos da infância, e assim se estabeleceram normas, condutas e atitudes, não necessariamente formalizadas, que visavam conduzir a vida das crianças dentro da sociedade.

Remonta ao início do século XIX a doutrina jurídica da situação irregular do menor que, em linhas gerais, entende que o Estado passará a reconhecer a necessidade de se aplicar direitos ao menor quando esse estiver em situação de patologia social. “Havia nessa concepção uma resistência discursiva específica, que

produziu uma visão estigmatizada de infância e juridicamente era aprisionada pelos conceitos positivistas clássicos da menoridade”. Este conceito de “Menor” possuía uma objetificação jurídica que “atribuía toda uma gama de políticas de tratamento à menoridade legitimando o reforço de políticas de controle social, vigilância e repressão” (CUSTÓDIO, 2008, p. 23-24).

André Viana Custódio (2008, p. 25) faz duras críticas à doutrina da situação irregular do menor, expondo que:

A teoria jurídica do direito do menor desempenhava papel especial na ressignificação da realidade, pois dispunha de um aparato capaz de transformar o menino e a menina pobre em “menor em situação de risco” e, portanto, destinatário da responsabilização individual pela sua própria condição de irregularidade. Era a construção de um mundo paralelo, onde a irregularidade era imaginada com base em preconceitos e estereótipos e depois restava aos agentes do Estado enquadrar o público perfeito à caracterização da barbárie. Para que isso fosse possível era preciso convencê-los que eram concretamente os responsáveis pela sua própria condição, numa tentativa de imunizar às críticas ao perverso sistema econômico estabelecido, como se não houvesse correlação alguma com as condições econômicas estruturais e a desigualdade social. Bastava que a vítima subjetivasse a própria culpa”.

No início do século XX, como já mencionado nesta pesquisa, com os impactos da Primeira Guerra Mundial é que ocorrem os primeiros passos para a construção de uma nova concepção de sociedade no pós-guerra, de forma que se verificou a necessidade de maior proteção às crianças, evidenciando-se as circunstâncias críticas a que essas estavam submetidas. Tem-se como primeiros movimentos internacionais em defesa dos direitos das crianças manifestações da Organização Internacional do Trabalho – OIT e da Liga das Nações (REIS; CUSTÓDIO, 2017).

A ideia de proteção à criança como um direito universal toma corpo no decorrer do século XX. O primeiro documento normativo internacional a tratar dos direitos das crianças foi formulado pela OIT no ano de 1919, quando se construiu duas Convenções com o intuito de proteção à criança. Em sua convenção de número 05, estabeleceu-se que:

[...] as crianças menores de 14 anos não poderão ser empregadas, nem poderão trabalhar, em empresas industriais públicas ou privadas ou em suas dependências, com exceção daquelas em que unicamente estejam empregados os membros de uma mesma família (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2009).

Na sequência foi editada a Convenção número 06, que trouxe a proibição do emprego noturno na indústria aos menores de 18 anos de idade (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2009).

No ano de 1924, a Liga das Nações abordou a temática da proteção à criança na Declaração de Genebra, aplicando-se pela primeira vez a expressão “direitos da criança” (DECLARAÇÃO DE GENEBRA, 1924). Segundo Veronese e Custódio (2013), embora de relevante importância a necessidade de se reconhecer a proteção à criança, conferindo-lhe direitos, a referida declaração fazia forte distinção entre as crianças, atribuindo-lhes tratamento diferenciado, como nos casos de crianças órfãs e abandonadas, o que em muito expressava as características socioeconômicas da época. Para os autores:

[...] a Declaração de Genebra reconhece a proteção da criança, independentemente de qualquer discriminação de raça, nacionalidade ou crença. Afirma o dever de auxílio à criança com respeito à integridade da família e o oferecimento de condições de desenvolvimento de maneira normal, envolvendo as condições materiais, morais e espirituais. Além disso, recomenda que a criança deve ser alimentada, tratada, auxiliada e reeducada, refletindo a força do ideário higienista e positivista da época nos campos de educação e saúde, revelados pelos conceitos de tratamento e normalidade (VERONESE; CUSTÓDIO, 2013, p. 120).

A Declaração de Genebra foi um documento que encontrou limitações em sua aplicação, mas teve o importante papel de ter sido o condutor que promoveu a regra de proteção à criança ao status de princípio. Segundo Reis e Custódio (2017, p. 629), pela primeira vez um documento internacional abordava, especificamente, o “direito da criança de viver em condições dignas e de ter assegurado o direito ao desenvolvimento físico, material e espiritual, além de estabelecer prioridade da criança no atendimento e assistência”. A Declaração estabeleceu os marcos iniciais que propiciaram o reconhecimento da necessidade de proteção à criança e balizaram a construção de outros documentos internacionais que buscavam trazer eficácia aos direitos, na medida em que esses passavam a ser reconhecidos.

O Pós-segunda Guerra Mundial impactou profundamente mundo. Frente à selvageria e incivilidade que se promoveu, havia a necessidade de se reconstruir a sociedade com novos valores; aliás, é aqui o principal marco de consolidação do Estado Social e Democrático de Direito.

No ano de 1948, frente ao desprezo a que foi submetido o ser humano, aos atos de barbárie que se cometeram e ultrajaram a consciência da humanidade, foi aprovada a Declaração Universal de Direitos Humanos, destacando em seu

preâmbulo “que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e os seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo”. A declaração é um documento expressivo e de imenso impacto, uma vez que, aplicado à família humana, compreendeu-se a criança como parte desse arranjo. Especificamente, abordou em seu texto a necessidade de proteção à maternidade e à infância, estabelecendo como direitos os cuidados e assistência especiais, fazendo menção à necessidade de proteção social a todas as crianças, sem distinção (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 1948).

Reis e Custódio (2017) afirmam que “a ênfase no tratamento diferenciado à infância constitui um dos fundamentos da proteção integral que vai sendo ampliada com o passar do tempo”. Assim, em 1959, foi aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas a Declaração Universal dos Direitos da Criança, dando destaque à proteção a ser dispensada às crianças, sendo considerado um marco na história, uma vez que os princípios que constituem a declaração são imbuídos de carga valorativa que fundamentam a Teoria da Proteção Integral da Criança (VERONESE; CUSTÓDIO, 2013).

Reis e Custódio (2017, p. 630-631) visualizam a existência de dez princípios, insculpidos na Declaração Universal dos Direitos da Criança, que juntos formam a Teoria da Proteção Integral, especificando:

[...] à igualdade, sem distinção de raça religião ou nacionalidade; a especial proteção para o seu desenvolvimento físico, mental e social; o direito a um nome e a uma nacionalidade; à alimentação, moradia e assistência médica adequadas para a criança e a mãe; à educação e a cuidados especiais para a criança física ou mentalmente deficiente; ao amor e à compreensão por parte dos pais e da sociedade; à educação gratuita e ao lazer infantil; a ser socorrido em primeiro lugar, em caso de catástrofes; a ser protegido contra o abandono e a exploração no trabalho; e a crescer dentro de um espírito de solidariedade, compreensão, amizade e justiça entre os povos.

A Declaração Universal dos Direitos da Criança é uma reafirmação dos direitos humanos, voltados ao reconhecimento específico da dignidade da criança e de seus valores humanos. A declaração tem por objetivo propiciar a melhoria dos padrões de vida das crianças, impondo a toda humanidade o dever de empregar esforços para propiciar que as crianças possam exercer os seus direitos e liberdades, protegendo-as de quaisquer formas de discriminação, e reconhecendo-as como pessoa, mas em condição específica de desenvolvimento. Portanto, para a efetivação de seus direitos, necessita de cuidados especiais, tanto antes quanto

após o nascimento, garantindo uma vida que tenha por base o desenvolvimento do bem-estar da criança (VERONESE; CUSTÓDIO, 2013).

Embora a Declaração não possuísse caráter vinculativo, representou um grande avanço na efetivação dos direitos fundamentais das crianças e para a própria concepção da infância. A declaração trouxe a temática à tona, inserindo-a no contexto internacional, impôs as delimitações necessárias para ocupar uma posição na agenda de negociações das políticas públicas, propiciou tensões na sociedade sobre o assunto e propiciou coalisões entre vários atores sociais tanto nos âmbitos internos das nações quanto em âmbito internacional (REIS; CUSTÓDIO, 2017; ROSEMBERG; MARIANO, 2010).

A Declaração foi predecessora e fundamentou a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, cujo documento possui 54 artigos dispendo sobre os direitos fundamentais da criança e foi ratificada por 193 países, incluindo o Brasil. Os princípios jurídico-normativos e os paradigmas éticos e políticos já consolidados pelos direitos humanos passaram a ser reconhecidos à criança por meio da Convenção. Dessa forma, promoveu-se a vinculação da normativa interna dos Estados-partes, que passaram por processo de adequação de seus ornamentos jurídicos ao reconhecer a criança como sujeito de direitos e vinculada ao Estado, à sociedade e à família como promotores na efetivação desses direitos. A Convenção ainda propiciou a ampliação da atuação das organizações internacionais que atuam na proteção da criança, dando maior dinamicidade as suas atividades (REIS; CUSTÓDIO, 2017; ROSEMBERG; MARIANO, 2010).

Nesse sentido, também leciona Wanderlino Nogueira Neto (2012, p. 06), expondo que:

A Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança convida a assegurar as duas prerrogativas maiores que a sociedade e o estado devem conferir à criança e ao adolescente, para operacionalizar a proteção dos seus Direitos Humanos: 'cuidados' e 'responsabilidades'. As crianças e os adolescentes têm direitos subjetivos e exigíveis, à liberdade, à dignidade, à integridade física, psíquica e moral, à educação, à saúde, à proteção no trabalho, à assistência social, à cultura, ao lazer, ao desporto, à habitação, a um meio ambiente de qualidade e outros direitos individuais indisponíveis, sociais, difusos e coletivos.

Rosemberg e Mariano (2010) destacam que os Direitos insculpidos na Declaração Universal de Direitos Humanos eram vistos como direitos destinados aos adultos. Mas ao reconhecer a criança como sujeito de direito a partir da Convenção, atribuiu-lhe de forma inequívoca todos direitos e liberdades inscritos na Declaração.

Alessandra Gotti Bontempo (2008, p. 833) complementa essa ideia, afirmando que a Convenção:

[...] reforça a figura da criança como sujeito de direito, merecedora de proteção especial, com absoluta prioridade, acolhendo a doutrina da proteção integral, mediante a qual deve ser reconhecido o direito de toda criança a um nível de vida adequado ao seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social.

Assim, coincidindo com a Declaração Universal dos Direitos da Criança em 1959, visualiza-se a transição da concepção moderna de criança para uma visão pós-modernista, que se reafirmará com maior solidez quando da sua vinculação aos Estados a partir da Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989.

Sob essa perspectiva pós-modernista, onde se reúnem filosofia, sociologia e psicologia, está em construção uma nova forma de se entender a infância, embasada no desenvolvimento dos fatores sociais, econômicos e científicos. Dahlberg, Moss e Pence (2003, p. 63), ao abordarem essa nova perspectiva, destacam que não se deve estabelecer a “criança” e a “infância” como conceito rígido pelo fato de que “há muitas crianças e muitas infâncias, cada uma construída por nossos entendimentos de infância e do que as crianças são e devem ser”.

Santos (1997, p. 103), ao analisar a passagem do que se denominou de modernidade e pós-modernidade, destaca que “a relação entre o moderno é, pois, uma relação contraditória. Não é de ruptura total como querem alguns, nem de linear continuidade como querem outros. É uma situação de transição, em que há momentos de ruptura e momentos de continuidade”.

Dahlberg, Moss e Pence (2003, p. 37) também compactuam no sentido de não haver uma completa oposição entre ambas. Afirmam que surge na década de 60 do século passado a concepção de pós-modernidade, questionando o conhecimento absoluto difundido pelo projeto iluminista, passando a reconhecer “a incerteza, a complexidade, a diversidade, a não linearidade, a subjetividade, as perspectivas múltiplas e as especificidades temporais e espaciais”. Na mesma direção Andrade (2010, p. 63) destaca que “nessa perspectiva não há conhecimento nem verdades absolutas. O conhecimento e o mundo são socialmente construídos, sendo, portanto, provisórios e ilimitados”.

Sarmiento (2001, p. 14-15) chama esse período de “segunda modernidade”, que se caracteriza por um complexo quadro de rupturas, as quais descreve:

A segunda modernidade caracteriza-se por um conjunto associado e complexo de rupturas sociais, nomeadamente a substituição de uma economia predominantemente industrial por uma economia de serviços, a criação de dispositivos de mercado à escala universal, a deslocalização de empresas, a ruptura do sistema de equilíbrio de terror entre dois blocos, com a crise dos países socialistas do Leste Europeu e o fim dos regimes comunistas, a afirmação dos EUA como única potência hegemônica, a conclusão do processo de descolonização dos países africanos, a emergência de uma situação ambiental crítica, as rupturas no mercado de trabalho pela subida das taxas de desemprego, a crise de subsistência do Estado-Providência, a crescente presença e reclamação na cena internacional de movimentos sociais e protagonistas divergentes das instâncias hegemônicas, a afirmação radical de culturas não ocidentais, nomeadamente de inspiração religiosa, etc.

Essa nova modernidade ou pós-modernidade traz reflexos diretos e marcantes na infância, onde há uma grande mudança e pluralização da identidade das crianças em decorrência do processo de globalização. Constrói-se e se dissemina a ideia de uma só infância em todo o mundo, embora haja diferenças e desigualdades na vivência da infância, que são traços marcantes da pós-modernidade, influenciados por aspectos econômicos, políticos, culturais e sociais. No entanto, para Sarmiento (2001, p. 15):

[...] a globalização da infância é hoje a resultante de processos políticos (por exemplo, por efeito da regulação introduzida por instâncias como a Unicef, a OIT, etc.), processos econômicos (por exemplo, a criação de um mercado global de produtos para a infância), processos culturais (por exemplo, a influência dos mitos infantis criados a partir das séries internacionais de televisão) e processos sociais (por exemplo, a institucionalização dos quotidianos da criança ou a difusão mundial da escola de massas).

Faz-se necessário, no debate sobre o impacto da globalização sobre a infância, realizar uma análise sobre dois vieses de estudo que Sarmiento (2001) denominou de “globalização hegemônica” e “globalização contra-hegemônica”. No primeiro caso, vislumbra-se um estado de vulnerabilidade, miséria e exploração, onde se encontra grande parcela das crianças no mundo, principalmente nos países periféricos. No segundo caso, estimula-se um maior interesse pela criança, difundindo-se mundialmente os direitos das crianças e estimulando a ampliação de movimentos sociais que buscam a defesa da cidadania da infância.

No mesmo sentido, Reis e Custódio (2017) questionam a construção no imaginário da sociedade de uma infância exclusivamente feliz, onde as crianças possuem acesso aos bens materiais dos quais necessitam, apontando que essa visão romantizada distancia-se da realidade em que se encontra a maior parcela dessa população. Muitas crianças estão inseridas em contexto de vulnerabilidade social, sujeitas à fome, forçadas ao trabalho, à exploração sexual, à violência, ao desrespeito nos meios em que convivem, entre outras situações. Ainda destacam os autores que, muitas vezes, as crianças são imbuídas de responsabilidades tipicamente adultas, participando ativamente da manutenção e sustento familiar, o que inverte a ordem de proteção que a criança deveria ter.

Mary Del Priori (2004, p. 08) aborda este tema:

Para começar, a história sobre a criança feita no Brasil, assim como no resto do mundo, vem mostrando que existe uma enorme distância entre o mundo infantil descrito pelas organizações internacionais, pelas não governamentais e pelas autoridades, daquele no qual a criança encontra-se quotidianamente imersa. O mundo que a 'criança deveria ser' ou 'ter' é diferente daquele onde ela vive, ou no mais das vezes, sobrevive. O primeiro é feito de expressões como 'a criança precisa', 'ela deve', 'seria oportuno que', 'vamos nos engajar em que', até o irônico 'vamos torcer para'. No segundo, as crianças são enfaticamente orientadas para o trabalho, para o ensino, para o adestramento físico e moral, sobrando-lhes pouco tempo para a imagem que normalmente a ela está associada: do riso e da brincadeira.

Ao analisar o contexto social a que são submetidas as crianças, que contraria a visão imaginária do mundo ideal onde todas as crianças são felizes, criada pelo capitalismo em uma sociedade baseada no consumo, tem-se a incivilidade aplicada cotidianamente à criança, uma verdadeira barbárie que pode ser claramente visualizada nos índices de trabalho infantil, exploração sexual, violência, entre outros agravantes. São esses fatores que se tornam indispensáveis e necessitam serem incluídos em uma interpretação sobre a concepção de infância, já que permitirão entender os avanços conquistados com o tempo e propiciarão a construção de uma "Teoria da Proteção Integral" aplicada à criança (PRIORI, 2004; REIS; CUSTÓDIO, 2017).

A Teoria da Proteção Integral reconhece a criança como destinatária de políticas sociais básicas e de proteção especial. Assevera-se que não se trata de prática assistencialista, mas são concebidas como forma de efetivação dos direitos da criança. Essas políticas sociais são expressas por meio de ações político-administrativas, com a inserção de meios jurídicos e processuais e acompanhadas

de políticas públicas destinadas ao atendimento integral e que envolvam a família, a sociedade e o poder público (LIMA, 2010).

O Estado Brasileiro adota a Teoria da Proteção Integral às crianças, estabelecendo no art. 227 da sua Constituição:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

Ao adotar a Teoria da Proteção Integral, o Estado Brasileiro estabeleceu a prioridade absoluta das crianças frente ao sistema de garantias de direitos, o que implica no reconhecimento, efetivação e constante aperfeiçoamento do exercício da cidadania por parte das crianças. Destacam-se os aspectos sociais e jurídicos desse princípio que coloca as crianças em primeiro lugar na escala de preocupações, estabelecendo que o tripé família, sociedade e Estado são os responsáveis pela sua eficácia (LIMA, 2010; REIS; CUSTÓDIO, 2017).

Nesse sentido, André Viana Custódio (2008) destaca que:

A teoria da proteção integral estabeleceu-se como pressuposto para a compreensão do Direito da Criança e do Adolescente no Brasil contemporâneo em razão de sua própria condição estruturante do novo ramo jurídico autônomo que se estabeleceu a partir de 1998. Para muito além de mudanças tão somente restritas no campo formal, o que se pode observar é uma ruptura paradigmática que produziu um campo de abertura sistêmica capaz de potencializar a concretização dos direitos fundamentais reconhecidos às crianças e adolescentes.

Custódio (2008) continua seus apontamentos concluindo que:

O Direito da Criança e do Adolescente surge no cenário brasileiro com o necessário reconhecimento de direitos fundamentais à população infantojuvenil atribuindo a estes direitos o status de prioridade absoluta. Para que uma declaração de tal magnitude e abrangência não ficasse tão somente no plano discursivo, o Estatuto da Criança e do Adolescente, como norma disciplinadora da teoria da proteção integral previu um reordenamento político e institucional que resultou na criação do sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente.

A Teoria da proteção integral estabelece a aplicação do princípio da prioridade absoluta como garantia do cumprimento dos direitos fundamentais das crianças. No sistema jurídico estatal, na condição de um supraprincípio, estabelece a prevalência na proteção e socorro em situações de vulnerabilidade a que são submetidas as crianças. Elas terão prioridade no acesso aos serviços públicos, suas

necessidades possuem preferência na formulação e execução das políticas públicas sociais e, no exercício estatal de proteção às crianças, os investimentos financeiros serão prioritários. Esses são apenas alguns apontamentos que demonstram que a adoção da Teoria da Proteção Integral e a implementação do princípio da prioridade absoluta na estrutura legal estatal eleva a criança ao *status* de sujeito de direitos. Assim, ela passa a figurar como titular dos direitos fundamentais que a ela são inerentes como seres humanos com necessidades específicas (PEREIRA, 2008; REIS; CUSTÓDIO, 2017).

A adoção e a conseqüente consolidação nos sistemas jurídicos estatais da Teoria da Proteção Integral assentam o reconhecimento da criança como “um verdadeiro sujeito de direito, em condição peculiar de desenvolvimento, a merecer proteção especial e a ter absoluta prioridade na realização dos seus direitos” (BONTEMPO, 2008, p. 834).

Suzéte da Silva Reis e André Viana Custódio (2017, p. 655) pontuam que:

A proteção integral, consagrada pelo texto constitucional, a partir de um arcabouço teórico e doutrinário consistente, se tornou a matriz teórica que sustenta o Direito da Criança e do Adolescente, assegurando a prioridade absoluta no atendimento das necessidades e direitos das crianças e adolescentes em razão da sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. E, em razão dessa condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, a proteção integral assegura um conjunto de garantias e de prerrogativas que devem ser garantidos pelo Estado, pela sociedade e pela família. A consagração dessa teoria no ordenamento jurídico brasileiro formatou a estrutura do Direito da Criança e do Adolescente, que passou a se orientar a partir da proteção dos direitos fundamentais, estendidos a todo e qualquer cidadão, incluindo-se as crianças e adolescentes.

Resultado de um longo processo histórico de construção e reconhecimento dos direitos fundamentais da criança, a Teoria da Proteção Integral é imbuída de conteúdo denso e suficiente, o que possibilita a formação de referenciais que dão uma sólida base para a elaboração dos meios necessários na efetivação dos direitos fundamentais das crianças e a prevenção em face de quaisquer tipos de violações (REIS; CUSTÓDIO, 2017).

Frente aos avanços da pós-modernidade, Sarmiento (2001, p. 19) afirma que a infância é um projeto inacabado da modernidade. Assim, para o autor:

[...] consideramos que a segunda modernidade radicalizou as condições em que vive a infância moderna, mas não a dissolveu na cultura e no mundo dos adultos, nem tão pouco lhe retirou a identidade plural nem a autonomia de acção que nos permite falar de crianças como actores sociais. A infância está

em processo de mudança, mas mantém-se como categoria social, com características próprias.

Para Dahlberg, Moss e Pence (2003, p. 37) voltam-se a multidisciplinariedade para investigar a quebra de paradigmas sobre a infância, abordando os impactos promovidos pelas atuais abordagens da sociologia, onde se identifica a infância “como um importante estágio do curso de vida, nem mais nem menos importante do que outros estágios”.

Conforme Sarmiento (2005, p. 363):

A sociologia da infância propõe-se a constituir a infância como objecto sociológico, resgatando-a das perspectivas biologistas, que a reduzem a um estado intermédio de maturação e desenvolvimento humano, e psicologizantes, que tendem a interpretar as crianças como indivíduos que se desenvolvem independentemente da construção social das suas condições de existência e das representações e imagens historicamente construídas sobre e para eles. Porém, mais do que isso, a sociologia da infância propõe-se a interrogar a sociedade a partir de um ponto de vista que toma as crianças como objecto de investigação sociológica por direito próprio, fazendo acrescer o conhecimento, não apenas sobre infância, mas sobre o conjunto da sociedade globalmente considerada.

Para Andrade (2010, p. 66-67), essa forma de se visualizar a infância rompe com o modelo da “criança frágil, inocente, dependente e incapaz, dando lugar à concepção da criança rica, forte, poderosa e competente, construtora de conhecimento, identidade e cultura”. A criança passa a ser “reconhecida como um sujeito ativo, competente, com potencialidades a serem desenvolvidas desde o nascimento”. É um sujeito capaz de aprender e construir conhecimentos através dos processos de interação social. Complementa afirmando que a criança é sujeito de direitos, capaz de exercê-los, cabendo à família, à sociedade e ao Estado propiciar os meios que assegurem o seu pleno desenvolvimento.

### 3.2 CRIANÇAS, INFÂNCIAS E EDUCAÇÃO INFANTIL: CARACTERIZAÇÕES, MULTIPLICIDADE DE INFÂNCIAS E ABORDAGENS EDUCACIONAIS

É do latim que provém, etimologicamente a palavra infância. Seu significado atrela-se à ausência de fala e dependência. O conceito da infância foi cunhado em um período recente, a modernidade, e está intrincado de múltiplas definições, abarcando influências históricas, políticas, culturais e sociais. Trata-se de um conceito em construção e que se aprimora com o passar do tempo (POSTMAN,

1999). Há críticas contundentes à forma de estudo das concepções de infância, comumente marcada como um polo oposto a quem as estuda. Essas primeiras concepções de infância, que se vinculam a um conceito de ausência de fala do indivíduo, demonstram uma omissão do objeto de estudo infância e acabam por refletir quando a matéria é inserida nas legislações. Esse entendimento construído por Lajolo (2006, p. 230) expressa que:

[...] por não falar, a infância não se fala e, não se falando, não ocupa a primeira pessoa nos discursos que dela se ocupam. E, por não ocupar esta primeira pessoa, isto é, por não dizer eu, por jamais assumir o lugar de sujeito do discurso, e, conseqüentemente, por consistir sempre um ele/ela nos discursos alheios, a infância é sempre definida de fora.

As construções sociais colocam diversos indivíduos como incapazes de dizer-se, embora sejam. Nesse grupo de que as crianças fazem parte, também se encontram mulheres, negros, índios, entre outras minorias relegadas pela sociedade, de forma que o discurso que os define continuam partindo da perspectiva do outro (LAJOLO, 2006).

No entanto, é inegável que houve uma construção de conhecimentos em relação à infância, marcada pela busca de um código de conduta a ser aplicado às crianças e a consolidação de instituições voltadas ao seu atendimento (BUJES, 2002). São conhecimentos que foram desenvolvidos ao longo do tempo, que estão sempre se aprimorando e de extrema relevância para as atuais concepções de infância. São por meio dos registros desses saberes, desde os mais antigos até os contemporâneos, que é possível fazer uma comparação linear no tempo e geográfica da compreensão da infância, que apresentam distinções conforme a época e o lugar, sendo uma construção histórica da humanidade (LAJOLO, 2006).

As concepções sobre a infância são uma construção conceitual, que se modifica conforme a aquisição de novos conhecimentos. A vida é marcada pela constante mudança, de forma que a infância não significa hoje o que significou no passado, mas é a evolução dessas diversas concepções. Da mesma forma não se compreende o mesmo significado em todo lugar, por ser uma construção social e assim inerente à cultura de cada local. Lajolo (2006, p. 231) explica que a maleabilidade da concepção de infância se dará “sendo tantas quantas forem as ideias, práticas e discursos que entorno dela e sobre ela se organizem”.

A fragilidade dessas concepções está profundamente ligada ao sujeito investigado, pois a criança não é ouvida justamente quando se procura determinar o

que é ser criança ou como é ser criança em uma negação da complexidade das relações dos sujeitos na contemporaneidade. Há a necessidade de se reconhecer o sujeito criança como narrador de sua história, das suas descobertas e daquilo que acredita (REDIN, 2007).

Somos o outro a definir o enigma da infância. Fabrica-se uma educação dentro dos marcos da compreensão do outro que visualiza as necessidades e capacidades da criança, o outro que define a infância, decide o que ela é, as suas necessidades, as suas incompletudes e quais devem ser as suas aspirações. Essa crítica vem dos pensamentos de Larrosa (1998, p. 232) que, justamente, põe o quanto é difícil compreender a infância, expondo que:

Se a presença enigmática da infância é a presença de algo radical e irreduzivelmente outro, ter-se-á de pensá-la na medida em que sempre nos escapa: na medida em que inquieta o que sabemos (e inquieta a soberba de nossa vontade de saber), na medida em que suspende o que podemos (e a arrogância da nossa vontade de poder) e na medida em que coloca em questão os lugares que construímos para ela (e a presunção da nossa vontade de abarcá-la). Aí está a vertigem: no campo a alteridade da infância nos leva a uma região que não comandam as medidas do nosso saber e do nosso poder.

Propõe-se, uma nova perspectiva sobre a compreensão da infância, pois até então construímos o conhecimento por meio daquilo que olhamos, mas impõe-se a necessidade de compreendermos a infância “como aquilo que nos olha e nos interpela”. Compreende-se a infância como o outro, mas um outro que desabrocha para o mundo, traz-se à tona todas as concepções em que se construiu a imagem de infância e que se utilizou para classificá-las. Mas esse olhar o outro coloca o sujeito como ser investigativo, em questionamento quanto aos fundamentos dessa construção conceitual utilizada para classificar a infância. Ao olhá-la para assimilar o que ela diz ao outro investigativo, possibilita-se um olhar diferenciado, sendo possível visualizar e reconhecer a criança por meio da sua pluralidade de pensamentos, construindo uma concepção de infância a partir daquilo que emana do sujeito (LAROSA, 2006, p. 16).

Começa-se a discutir um conceito e questioná-lo quando esse apresenta sinais de declínio, e é o que ocorre atualmente com o conceito de infância. Não há o desaparecimento desse conceito, mas impõe-se reconhecer que há um processo avançado de inclusão de novos referenciais capazes de promover alterações profundas no que é compreendido por infância. Trata-se de transformações culturais que possibilitaram visualizar a criança com um papel dentro da sociedade

contemporânea, um sujeito promotor de uma “cultura infantil”, com características próprias, visualizando-se nas suas vestimentas, na alimentação condizente com a idade, no desenvolvimento de sua linguagem e na forma como se expressa por meio de suas brincadeiras (POSTMAN, 1999).

Na mesma senda do reconhecimento da existência de uma “cultura infantil”, Souza (2007, p. 07) afirma que: “a criança é sujeito social, investigado, observado e compreendido a partir de perspectivas investigativas e teóricas distintas”. Há um protagonismo do sujeito criança nas investigações sobre a infância e, nesse, sentido, criança e infância passaram a ter destaque no cotidiano da sociedade contemporânea. A criança passou a ter um forte laço afetivo com os pais e seus discursos passaram a ser valorizados, tornando-se um importante membro da família. Ainda a criança e a infância passaram a ser rediscutida nas reflexões teóricas em diversos campos de estudo, como na antropologia histórica, na filosofia, na psicologia, e em diversos espaços onde os adultos passaram a se referir ao sujeito criança e à infância. Mais adiante, Souza (2007, p. 74) afirma que a cultura que está intrínseca ao mundo da criança tem o condão de prover-lhe de autonomia ou, por outro lado, pode domesticá-la, fazendo referência ao papel “socializador” da escola:

[...] a criança e sua infância não representam, por conseguinte, a natureza purificada em estado virgem. Nasce marcada pela cultura mesmo que sem ainda apropriar-se dela por completo, cresce como natureza em função das suas necessidades – comuns e específicas, de sono, afeto, amamentação, entre outros cuidados. A tradição do pensamento evolucionista difundido também na esfera educacional traz a ideia de uma criança “individualizada” naturalmente e que se tornará no decorrer do seu desenvolvimento com as devidas condições favoráveis um sujeito “socializado”, a escola tendo assim o papel de socializadora tanto no plano do conhecimento como das relações.

A criança é sujeito ativo, que se configura em um “ser” e “estar” na sociedade em que se insere. Trata-se de superar o conceito fechado que analisa a criança pelo aspecto do outro, e entender que a criança é produtora de cultura e passível de modificar o mundo que está inserida, passando a compreensão que a infância, ao mesmo passo que se constitui no âmago do sujeito criança, também é constituída pela influência do outro no seu processo de constituição. Segundo Maia (2012, p. 27), a “infância, nesse sentido, é aquela que constitui um modo de vida, que inspira maneiras de pensar, que cria momentos de viver”.

Sarmiento (2002, p. 03) faz importante crítica sobre a forma de se analisar os aspectos sociais e culturais que permeiam a infância, destacando que:

As condições sociais e culturais são heterogêneas, mas incidem perante uma condição infantil comum: a de uma geração desprovida de condições autônomas de sobrevivência e de crescimento e que está sob o controle da geração adulta. A condição comum da infância tem a sua dimensão simbólica nas culturas da infância.

No processo de socialização, a criança precisa ser incluída como sujeito ativo para que, ao interagir socialmente, possa compreender o mundo ao seu redor e interpretá-lo. Sarmiento (2004, p. 20), ao analisar a criança, estabelece que “em suas práticas, existe, para além da estereotipia, uma singularidade nas produções simbólicas e artefatos infantis que configuram o que a sociologia da infância define como cultura infantil”. Essa fortalece-se através do estímulo à criança para uma interpretação autônoma do mundo. Nesse sentido, Sarmiento (2004, p. 21) defende que:

[...] o debate não se centra no fato, reconhecido, de que as crianças produzem significações autônomas, mas em saber se essas significações se estruturam e consolidam em sistemas simbólicos relativamente padronizados, ainda que dinâmicos e heterogêneos, isto é, cultura.

As crianças interagem com seus pares e com os adultos, mas há uma distinção da cultura em que a criança se percebe inserida e aquela do mundo adulto. Sarmiento (2004, p. 21) entende que as crianças “veiculam formas especificamente infantis de inteligibilidade, representação e simbolização do mundo”. As crianças, como atores sociais que são, devem ser compreendidas como capazes de criar os próprios mundos e formas de compreendê-los. As crianças “constroem o ambiente que as rodeia e a sociedade mais vasta em que vivem”.

Surgem com importância subjetiva e social, de profunda relevância, a formação da identidade humana e a concepção de infância como uma fase da vida com diversas nuances e especificidades, agora amplamente difundida na contemporaneidade. Segundo Rocha (1999, p. 367):

[...] tem levado os educadores a dedicar um considerável esforço na busca por ampliar a compreensão sobre essa fase inicial da vida e estabelecer, em consequência, propostas educativas que considerem a especificidade das crianças no âmbito de uma infância historicamente determinada.

Sendo uma construção da modernidade e que obteve grandes avanços na contemporaneidade, a infância passa a ser abordada de forma interdisciplinar na

educação, medicina, enfermagem, assistência social, entre outras áreas do conhecimento. Volta-se à busca de respostas e alternativas viáveis à compreensão da infância a partir de diversos campos do conhecimento que possuem natureza científica interdisciplinar, tendo por base as ciências humanas e sociais. Desse modo, passam a se configurar em verdadeiras áreas do conhecimento que pesquisam as crianças e a infância nas suas especificidades. A produção teórica proveniente dessas áreas específicas e multidisciplinares serão propulsores de políticas e práticas voltadas à criança e à infância, com relevante aspecto ideológico, pois são construídos dentro da sociedade por meio da vivência entre as pessoas, coletividade e instituições (KRAMER, 2011).

É indispensável compreender que as concepções de infância e criança possuem carga ideológica referente ao meio onde estão inseridas. Essas concepções trazem consigo histórias, valores, modos de pensar e são modificadas com o passar do tempo, sempre expressando aquilo que é predominante no momento histórico em que se infere a análise. Assim, não existe uma visão de criança e infância neutra, uma vez que carregam consigo o momento e seus elementos na análise (REDIN, 2007).

Compreende-se que a criança não ocupa apenas espaços geográficos, mas também de valor, pois irá interagir dentro desses espaços por meio da construção de relações sociais e culturais. Há uma relação linear e constante de movimento entre espaços, sociedade e sujeito. Assim, a geografia ocupada pelas crianças está cheia de espaços e lugares que formaram, formam e formarão os valores que esses indivíduos carregarão por toda a sua vida. Esses argumentos são postos por Lopes (2007, p. 52-53), que os detalha da seguinte forma:

A geografia da infância é o campo teórico onde todas as tensões se encontram: a geografia, os territórios e os lugares das crianças; a geografia, os territórios e os lugares pensados para elas (pelos adultos, pelas diferentes instituições, pelo poder público e outros agentes produtores do espaço e da infância).

Lopes (2007, p. 53-54) esclarece que as crianças, ao constituir espaços geográficos próprios, conseguem romper limites. É uma característica da infância estar no “entre”, ela rompe fronteiras ao explorar os espaços onde está, e assim amplia e constitui novos espaços, de forma que “pensar a criança e a infância nesse âmbito é trazer à tona a impossibilidade de falar da infância sem articulá-la com a questão do espaço, dos lugares, do território”. As crianças são sujeitos produtores

de espaços, dando-lhes significados, constituindo-lhes em lugares e territórios e transformando-os em paisagens da sua realidade. Por isso que, para se compreender a criança e a infância, é preciso compreender a sua geografia, pois “ela é o espaço, ela é o território, ela é o lugar, é a paisagem; e, por serem produtoras de cultura e de geografias, enriquecem nossa condição humana”.

Isso leva à cognição de que a criança é sujeito ativo do processo, ao receber uma carga histórica, do momento e da sociedade da qual faz parte, mas faz-se mister entender que, ao ser sujeito ativo também é produtor e modificador dessa história, ocupando lugares na história humana. Desse modo, Kramer (1999, p. 277) esclarece que:

[...] a concepção de criança e infância na qual acreditamos é a de que ela é um ser histórico, social e político, que encontra nos outros, parâmetros e informações que lhe permitem formular, questionar, construir e reconstruir espaços que a cercam. Apostamos numa concepção que não se fixa num único modelo, que está aberta à diversidade e à multiplicidade que são próprias do ser humano

Ao se abordar a figura da criança como um ser social, é possível reconhecer que o seu desenvolvimento se dá juntamente com outros seres humanos em um espaço e tempo determinado. Há fenômenos de natureza psicológica presentes nessas interações humanas, da qual a criança é parte, e que precisam ser abordados sob uma perspectiva histórica e dialética, com interesse em sua gênese, estrutura, movimento e mudança. Infere-se que, ao compreender a existência de um espaço-tempo histórico e social do qual a criança faz parte, compreende-se também que esse é propulsor do desenvolvimento da criança e sua infância e modelo no desenvolvimento de toda sua vida. Por isso, é importante compreender a criança como ator social ativo, que interage no tempo-espaço no qual está inserido, reconhecendo-a como sujeito de direitos em pleno processo de formação, desenvolvendo por meio de sua curiosidade os sentidos de ser e estar no mundo (MACHADO, 2002).

Sob um viés socioantropológico, é possível afirmar a existência de uma “infância heterogênea”. São diferentes infâncias dentro de um mesmo espaço-tempo, identificando-se fatores que diferenciarão as diversas experiências de infância vivenciadas pelo indivíduo. Portanto, ao se compreender a criança e a infância, não se pode ir em direção a um generalismo. Está-se à frente de uma construção social, o que diferencia as crianças e as infâncias em suas realidades,

pois as sociedades são complexas, dividida em classes, gênero, etnias, culturas, espaços dentre diversos fatores que compõem a teia social (CARVALHO, 2003).

Sarmento (2004, p. 10) coaduna do mesmo entendimento em relação às diferentes infâncias dentro da construção social, explanando que:

[...] as crianças são seres sociais e, como tais, distribuem-se pelos diversos modos de estratificação social: a classe social, a etnia a que pertencem, a raça, o gênero, a região do globo onde vivem. Os diferentes espaços estruturais diferenciam profundamente as crianças.

Vê-se o rompimento do adultocentrismo, que busca moldar a criança como se essa fosse um ser vazio, à espera do conhecimento. Já, contemporaneamente, entende-se a criança e a infância como seres ativos e participantes da sociedade na qual se encontram inseridas. Assim, a criança é um ser social, histórico e produtor de cultura, sendo capaz de pensar e interpretar o mundo com base em suas interações sociais.

Na esteira do que se compreende por criança e infância na contemporaneidade, Dornelles (2005, p. 12) expõe que:

[...] trato da infância como produto de uma trama histórica e social na qual o adulto que com ela convive busca capturá-la através da produção de saberes e poderes com vistas a seu gerenciamento. Meu propósito principal, no entanto, é problematizar como as crianças historicamente vêm nos escapando.

Os conceitos generalistas de infância marcam o ideário social atual. São conceitos enraizados dentro da sociedade, o que torna difícil a compreensão da multiplicidade de infâncias que se possui atualmente. Por isso, tão atual a necessidade de repensar a infância, uma fase que escapa ao controle dos saberes e poderes impostos pelo adultocentrismo. As crianças são sujeitos ativos capazes de modificar o mundo onde estão inseridas, portanto resta tentar entender esta heterogeneidade no sentido de minimizar os impactos da estratificação social e estimular as suas capacidades como sujeitos capazes de modificar a realidade (DORNELLES, 2005).

Passado pelo debate quanto às questões que envolvem a criança e a infância, faz-se necessário aprofundar-se na questão da educação infantil e seus aspectos.

Abordando-se a educação infantil, em sentido amplo, está se referindo a todo tipo de conhecimento que a criança experimenta na família, na comunidade, na

sociedade, na escola, enfim nos espaços onde ocupa. Nessa mesma acepção ampla, cabe reconhecer a criança como sujeito de direito à educação diante da obrigação do Estado e da família. De forma mais específica, tem-se como definição legal de complementariedade pelo Estado as ações da família e da comunidade na educação infantil. Assim, a educação infantil assume conotação de política pública social, visando ao desenvolvimento social e bem-estar das crianças, e é um direito específico da criança e dever do Estado efetivá-lo (MAIA, 2012).

Ao tratar a Educação Infantil como nível de ensino que compõe a Educação Básica, julga-se necessário o desenvolvimento de uma política pública sólida, de amplo alcance, com uma organização eficiente e estruturada adequadamente dentro da rede de ensino. Neste caso, inferem-se aqui as questões de infraestrutura, capacitação de profissionais e estrutura curricular (MAIA, 2012). Citadas as questões sobre as quais se estruturaram as políticas públicas, deve se asseverar o seu principal objetivo: o desenvolvimento integral da criança em seus diversos aspectos (psicológicos, intelectuais, físicos, sociais, entre outros). Desse modo, é possível compreender a criança como sujeito ativo e capaz de provocar mudanças no mundo (ROSEMBERG, 2008).

Importante passo se deu quando ocorreu a aprovação de normatizações que regulamentaram a Educação Infantil dentro do Estado; no caso deste estudo, o Estado brasileiro. Esse fato é resultado das exigências e pressões feitas pela sociedade. As legislações tornam públicos esses anseios e estabelecem critérios para sua implementação. Quando a legislação reconheceu a necessidade de inclusão da Educação Infantil no sistema de ensino, houve o exercício pleno do princípio democrático, que é inerente ao Estado Social e Democrático de Direito. Em contrapartida, reconhece-se que as intenções da legislação por si só não serão capazes de tornar os objetivos por ela propostos em resultados eficazes, tornando necessário o desenvolvimento de políticas públicas eficientes produtora de ações que assegurem a implementação dessas estruturas educacionais e promovam o acesso das crianças a elas (MACHADO, 2002).

As ações que se referem à implementação de uma Educação Infantil de qualidade passam pela formação de professores, garantindo que tenham capacidade de exercer plenamente a função de educador, interagindo e mantendo diálogo com a criança e estimulando a interatividade do educando com o meio escolar; além de espaços físicos adequados que estimulem o desenvolvimento e a

criatividade da criança, abarcando questões de higiene, segurança e conforto; o desenvolvimento de uma proposta pedagógica que compreenda a criança como sujeito ativo do processo educacional, estimulando-a a assimilar e desenvolver conhecimentos; e devem as instituições escolares manterem viés democrático, trazendo para o seu cotidiano os diferentes segmentos da comunidade escolar, dando voz à família, aos docentes e aos discentes (MACHADO, 2002).

Desse modo, rompe-se com as antigas práticas que incumbiam à família a educação e socialização da criança até que atingisse determinada idade para ingresso no ensino escolar obrigatório. De forma que a presença das crianças fora dos espaços familiares, migrando para espaços coletivos de cuidado, socialização e educação são cada vez mais frequentes, tornando-se um padrão crescente nas sociedades contemporâneas (MACHADO, 2002).

Consolida-se o entendimento de que há contextos em que a criança vive e se desenvolve de forma complementar ao espaço familiar, e ambos os espaços têm o condão de promover o desenvolvimento das crianças em seus múltiplos aspectos. As políticas públicas voltadas à Educação Infantil não podem tratar as crianças como se iguais fossem, mas devem contextualizá-las, entendendo-as como indivíduos que trazem consigo conhecimentos construídos dentro do espaço que ocupa, impondo à instituição educacional estimular a construção de novos conhecimentos com base em suas capacidades e no desenvolvimento de sua socialização (HADDAD, 2000).

As instituições de Educação Infantil possuem abrangência sobre uma grande gama de fatores humanos. Por meio da criança, consegue-se alcançar aqueles que estão à sua volta, transformando-se em atores sociais dentro do mundo, abarcando os pais, os educadores, a comunidade e a sociedade em geral. É o que se denota quando se analisa a normatização brasileira quanto as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (Resolução CNE/CEB n. 5/2009, item 5), que impõe o cumprimento de uma função sociopolítica e pedagógica da Educação Infantil:

I - oferecendo condições e recursos para que as crianças usufruam seus direitos civis, humanos e sociais; II - assumindo a responsabilidade de compartilhar e complementar a educação e cuidado das crianças com as famílias; III - possibilitando tanto a convivência entre crianças e entre adultos e crianças quanto a ampliação de saberes e conhecimentos de diferentes naturezas; IV - promovendo a igualdade de oportunidades educacionais entre as crianças de diferentes classes sociais no que se

refere ao acesso a bens culturais e às possibilidades de vivência da infância; V - construindo novas formas de sociabilidade e de subjetividade comprometidas com a ludicidade, a democracia, a sustentabilidade do planeta e com o rompimento de relações de dominação etária, socioeconômica, étnico-racial, de gênero, regional, linguística e religiosa. (BRASIL, 2010)

A Educação Infantil vai além de ser apenas um campo de conhecimento e atuação, deve ser compreendida como uma política social, com um poder enorme, capaz de promover o bem-estar tanto das crianças quanto de suas famílias. Em relação à criança, difunde-se que é bom para ela conviver com outras crianças e desenvolver conhecimentos em conjunto entre elas, bem como ter contato com outro adulto, que possui formação e capacitação para lhe estimular o desenvolvimento de conhecimentos, uma vez que a Educação Infantil e seus espaços promovem a socialização, a integração e a produção das crianças (MAIA, 2012).

[...] no cotidiano, nos relacionamentos entre pares e com os adultos, no contato com a natureza, nas experiências refletidas que permitam a superação dos preconceitos, das intolerâncias, dos egoísmos, da ignorância, da alienação, das visões estreitas, na direção de maior liberdade, autonomia e solidariedade (CAMPOS, 2004, p. 23)

Nesse sentido, o principal objetivo é o “desenvolvimento integral da criança”, que na legislação brasileira é insculpido no art. 29 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Valoriza-se a criança como sujeito produtor de conhecimento no presente e não somente pelo vir a ser no futuro, com um papel a ser desempenhado na sociedade. No seu dia a dia, dentro de suas características e necessidades, é direito da criança experimentar o desenvolvimento afetivo, cognitivo e cultural. Por outro viés, incumbe à socialização e ao estímulo à produção de conhecimento da criança o preparo para o exercício da cidadania, visando ao desenvolvimento de uma nova geração, apta a viver como sujeitos de direitos capazes de interferirem no mundo onde estão inseridos. Compreende-se, ainda, que o aprendizado da cidadania pode ser estimulado desde a mais tenra idade, insculpindo no dia a dia da criança valores, atitudes, trabalhando no aprimoramento de sensibilidades e predisposições.

Assim como Lajolo (2006) e Redin (2007), que questionavam os estudos da infância por serem conclusões do polo oposto ao objeto estudado, da visão do adulto sobre a criança, ao abordar o tema educação para o exercício da cidadania pelas crianças como sujeitos de direitos, Souza e Serafim (2017) questionam “como saber qual é o melhor interesse da criança e do adolescente sem ouvi-los? Como se

estabelecer políticas públicas que efetivamente defendam os seus interesses sem saber quais são eles?”. Apontam os autores que o caminho deve ser dar voz às crianças para que exercitem seus direitos, manifestando-se sobre os seus interesses, sendo a educação o campo propício, uma vez que um dos seus objetivos é justamente o preparo para o exercício da cidadania, inspirado nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana.

No mesmo sentido leciona Irene Rizzini (2006, p. 16), para quem a:

[...] complexidade em desvendar o impacto das diversas mudanças na vida das crianças e adolescentes é um desafio para nossa imaginação coletiva e capacidade analítica. Mas não podemos embarcar nesta tarefa sem a participação dos mesmos, pois são eles os atores centrais que podem nos ajudar a compreender como vão reagir e se adaptar a essas mudanças, diferentemente dos adultos.

A educação é um direito fundamental de todo indivíduo, mas deve se apontar que, no acesso às políticas públicas sociais de educação, é direito fundamental do sujeito adquirir, além do conhecimento técnico e científico adquirir conhecimento que lhe propicie uma consciência crítica e participativa de uma aprendizagem libertadora do sujeito, lhe levando-lhe à compreensão de que está no mundo e é sujeito capaz de modificar o mundo (FREIRE, 2001a).

Kanthack (2007, p. 16) complementa ao afirmar que “a educação é um fenômeno amplo, inevitável, inato à formação e desenvolvimento do homem e da sociedade, sendo também, um comportamento necessário da vida social, política, econômica e cultural do indivíduo de direitos”. Nesse sentido, entende-se que a educação está intrinsecamente conectada com a cidadania, superando visões retrógradas de que a educação serve para moldar as crianças em futuros cidadãos, assim como foi com o silêncio imposto às crianças, onde sem voz só lhe restava ser ouvinte (BUSTELO, 2011).

Souza e Serafim (2017) lecionam pela necessidade de se escutar as crianças no tocante ao desenvolvimento de políticas públicas sociais a elas direcionadas. Conforme os autores:

No campo normativo, crianças e adolescentes são reconhecidamente sujeitos de direitos e, desse modo, têm sua própria voz e o direito de serem ouvidos, principalmente quando do estabelecimento de políticas públicas direcionadas à concretização dos seus direitos fundamentais à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, todos constitucionalmente previstos.

A educação, em suas diversas dimensões, deve abarcar também a participação da criança de forma democrática, que possa prepará-la para que seja um sujeito ativo nos projetos da sociedade onde está inserida (DELORS, 1998). Destaca-se que é proveniente do paradigma da proteção integral à criança concluir que ela deve ter acesso prioritário ao conhecimento necessário capaz de levá-la ao exercício pleno de seu direito de participação (SOUZA; SERAFIM, 2017).

Segundo Custódio (2008, p. 36), o princípio da participação:

[...] visa estabelecer formas de participação ativa e crítica na formulação das políticas públicas, garantindo instrumentos de fiscalização e controle, amparando as exigências da sociedade quanto à efetivação das políticas com qualidade e em quantidade adequadas.

Souza e Serafim (2017) defendem a formulação de uma política educacional de conscientização da criança, de que ela tem direito de falar e ser ouvida na sociedade e perante o Estado. Bustelo (2011) defende que a cidadania da criança não pode ficar adstrita exclusivamente à família, uma vez que os espaços de luta são sempre públicos. Álvarez (2011) aponta que a participação infantil se desenvolve na execução de trabalhos em sala de aula ou na hora, por exemplo, que se forma uma equipe para a prática de um esporte, quando se elege um representante estudantil e até mesmo no âmbito das atividades familiares. Entretanto, deve ser esclarecido que a concepção de participação infantil que se busca fortalecer está atrelada à atividade política, voltando-se o mais próximo possível daquela participação exercida pelo adulto.

A participação da criança se dará de três formas distintas: a partir de processos consultivos, que serão instigados e guiados por adultos, valorizando-se as experiências e opiniões das crianças; por meio de processos participativos, novamente mediado por adultos, em que o sujeito exerce influência e expressa suas dúvidas que terão impactos sobre os processos e nos resultados; e, por fim, a partir de processos autônomos que possibilitam ao sujeito executar ações (LANSDOWN, 2005). Com base nesses pressupostos, Tomás (2007, p. 51) faz críticas sobre o atual quadro de inserção das crianças nos meios de participação, destacando que:

[...] apesar de no campo dos princípios verificar-se uma intenção de dotar as crianças com competências indispensáveis ao exercício da cidadania, com a possibilidade de terem voz e se fazerem ouvir na sociedade, o exercício da cidadania por elas continua em muitos contextos a se fazer por decreto, ou seja, com grande visibilidade nos discursos teóricos e mesmo nas propostas de intervenção das instituições que atuam no sentido de

divulgar e promover os direitos da criança, mas com escassa visibilidade no cotidiano destas.

Souza e Serafim (2017, p. 102) apontam que é um desafio tratar da inclusão das crianças nos debates públicos e nas agendas políticas, mas que é necessário se reconhecer e admitir que a elaboração e implementação de políticas públicas sociais voltadas às necessidades das crianças “podem ser verdadeiramente eficazes se permitida sua participação não só nos processos de decisão, mas principalmente por ocasião dos procedimentos de avaliação”.

Segundo o Comitê de Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas (2015, s/p), externando sua preocupação quanto à baixa participação das crianças nas decisões escolares, recomenda:

*(a) Develop toolkits for public consultation on national policy development in order to standardize such consultation with a high level of inclusiveness and participation, including consultation with children on issues that affect them; (b) Conduct programmes and awareness-raising activities to promote permanent, meaningful and empowered participation of all children within the family, the community and schools, including within student council bodies, with particular attention to girls and to children in vulnerable situations; (c) Strengthen consultation with and the participation of children in foster care centres and juvenile offenders' institutions, to ensure that their views are taken into account; (d) Improve training activities for professionals working with or for children and raise awareness of the importance of child participation, including, as appropriate, consulting with children on the formulation of such activities.*<sup>17</sup>

Libel (2011) chama a atenção para a necessidade de se estudar meios alternativos compensatórios do desequilíbrio que permeia a questão da participação das crianças nas políticas públicas sociais a elas formuladas. O autor analisa duas formas de inclusão que as denominou de variáveis “imanescentes” e “transformadoras”. Quanto à variável imanescente, o autor destaca a necessidade de se discutir a temática em âmbito internacional e constituir um direito aplicável aos Estados que visem à inclusão dos sujeitos de direito nas várias etapas das políticas públicas sociais, atribuindo-lhes competências de decisões, por meio dos quais se possibilitaria dar

---

<sup>17</sup> (a) Desenvolver conjuntos de ferramentas para consulta pública sobre o desenvolvimento de políticas nacionais a fim de padronizar essa consulta com um alto nível de inclusão e participação, incluindo consultas com crianças sobre questões que as afetam; (b) Conduzir programas e atividades de conscientização para promover a participação permanente, significativa e empoderada de todas as crianças dentro da família, da comunidade e das escolas, inclusive nos órgãos do conselho estudantil, com atenção especial às meninas e crianças em situações vulneráveis; (c) Fortalecer a consulta e a participação de crianças em centros de acolhimento e instituições de menores infratores, para garantir que seus pontos de vista sejam levados em consideração; (d) Melhorar as atividades de treinamento para profissionais que trabalham com ou para crianças e aumentar a conscientização sobre a importância da participação infantil, incluindo, quando apropriado, consultar as crianças sobre a formulação de tais atividades (Tradução livre).

voz às crianças neste processo. As variáveis transformadoras apontam para uma atuação direta nos processos fáticos, criando-se procedimentos de decisão com novas estruturas que possibilitem mudanças e transformações sociais na relação entre crianças e adultos, quebrando-se, ainda, o paradigma da hierarquização e dominação do adulto sobre a criança.

Na mesma linha de pensamento, destacam Souza e Serafim (2017, p. 103) que “as constatações refletem com clareza a necessidade de conscientização das crianças e adolescentes a respeito da importância da sua participação nos processos de tomada de decisões e, mais, na construção da sociedade civil”.

O estímulo ao exercício da participação das crianças na formulação, execução e avaliação das políticas públicas sociais por meio da inclusão na tomada de decisões, torna-se um meio de expressão coletiva para esses sujeitos. Tal fato propicia os primeiros contatos com as práticas da democracia moderna e lhes proporciona experimentar na prática a cidadania plena, mas que no atual contexto vivenciado pelas crianças ainda está encoberta e cerceada (ÁLVAREZ, 2011).

Catarina Tomás (2007, p. 56) alerta para um papel ainda maior dentro dos processos educacionais que levam as crianças ao caminho da participação. O principal resultado a ser almejado por estes processos participativos está em preparar essas crianças para que saibam exercitar uma democracia solidária, já que essas ações se caracterizam como “um meio de aprendizagem com valor em si mesmo e um direito fundamental da infância que reforça os valores democráticos”.

Destacando o papel fundamental da educação, Souza e Serafim (2017, p. 104) defendem que:

Por meio da educação, enquanto seres humanos em condições especiais de desenvolvimento, as crianças e adolescentes devem ser provocados à participação social, não só para que as políticas públicas estabelecidas efetivamente atentem aos seus interesses, mas principalmente para que, definitivamente, seja dada voz à infância. Desse modo, tanto a família quanto a escola têm o dever de incentivar as crianças a expressarem suas opiniões em casa e na sala de aula [...]. Afinal, com educação para o exercício da cidadania, de forma participativa e em benefício da coletividade, pode-se dar um passo para a desconstrução do atual modelo econômico de sociedade e, assim, quem sabe, seja possível vivenciar um futuro moldado conforme os anseios de todos e todas, com menos individualismo e competição e mais igualdade e inclusão.

A criança como sujeito de direito precisa exercitar a cidadania, pois, se assim não for, estará sendo privada do exercício de seus direitos fundamentais, e dessa forma estará descumprindo também os princípios fundamentais decorrentes

do paradigma da proteção integral. Assim, torna-se claro que o caminho para o exercício da cidadania a ser percorrido pelas crianças é o da educação, afirmando que “é necessário, a fim de se permitir o exercício da cidadania democrática e participativa, que as crianças e adolescentes sejam educadas para tanto e, mais, conscientizadas da sua importância” (SOUZA; SERAFIM, 2017, p. 104).

Trata-se de permitir à criança que essa compreenda o real sentido da cidadania, o que passa por lhes reconhecer como sujeito de direitos, capaz de exercê-los mediante a participação ativa nos processos que envolvem as políticas públicas sociais voltadas a elas, com a liberdade de expressar suas opiniões e sentimentos. Importante frisar que o exercício da cidadania efetivar-se-á mediante processos afirmativos, consubstanciados na afirmação dos seus interesses por meio de movimentos sociais. As consequências da consolidação desses procedimentos que visam ao desenvolvimento da cidadania pelas crianças irão lhes permitir um desenvolvimento diferenciado, o que favorecerá a reconstrução social fundada na solidariedade e no bem-estar comum (SOUZA; SERAFIM, 2017).

De forma que incumbe às Instituições de Educação estimularem o desenvolvimento das crianças como indivíduos produtores de conhecimento no presente, sujeitos ativos capazes de modificar o mundo onde vivem, bem como de serem atores sociais na comunidade onde estão inseridas, capazes de propiciar meios de desenvolver o bem-estar dos pais, docentes, discentes e da sociedade. Além disso, é possível aprimorar nas crianças as suas aptidões para que possam exercer o papel de cidadãos capazes de atuarem e modificarem o mundo no qual estão inseridos.

### 3.3 EDUCAÇÃO NA INFÂNCIA: APLICABILIDADE DOS PRESSUPOSTOS DA PRÁTICA PEDAGÓGICA LIBERTADORA E EMANCIPATÓRIA

Para tratar da educação sob um viés emancipatório e libertador faz-se necessário abordar, primeiramente, um aspecto obscuro da educação, e que foi denominado de educação bancária por Paulo Freire, e que se encontra consolidada nos currículos escolares. Essa forma de educar compreende os estudantes como seres esvaziados de conhecimento, e cabe ao educador depositar as informações das quais detém o domínio exclusivo. O estudante é compreendido como um sujeito a ser moldado, doutrinado para se encaixar nos parâmetros a ele designados na

sociedade vigente, um ser vazio e à espera para ser preenchido por um conhecimento pré-estabelecido (MENEZES; SANTIAGO, 2014).

Na educação bancária, o conhecimento é posto como verdade absoluta. Ele chega pronto e acabado, em um ambiente em que a curiosidade e a autonomia do educando são bloqueadas. Essa forma de educação destitui, gradativamente, o educando de sua humanidade, tornando-o um depósito de informações. Desse modo, há um perverso processo em que o ser humano passa a viver no mundo onde foi inserido, mas não existe dentro dele, simplesmente passa a coexistir nele, desempenhando um papel que a ele foi imposto (MENEZES; SANTIAGO, 2014).

É nesse ponto em que se questiona: Quando o ser humano passa a existir no mundo? Uma resposta que Paulo Freire busca conceber por meio do que denominou de educação libertadora, visando à criação da consciência do eu dentro do mundo. Nesse sentido, educação é o meio que irá criar as condições de existência, desenvolvendo a consciência crítica da realidade social à qual o educando está inserido. É uma necessidade que não está vinculada a um aperfeiçoamento de um sistema vigente, trata-se de um claro rompimento com as amarras educacionais até então construídas e instituídas. Desse modo, passa-se de um modelo onde os educandos são treinados a memorizar conteúdos tidos como verdade absoluta para serem convidados a conhecê-los, superando o caráter narrativo, dissertativo e verbalista do conhecimento, realizando, assim, uma atividade cognitiva do objeto de conhecimento. Para Paulo Freire (2001, p. 62), o atual modelo educacional “sugere uma dicotomia inexistente homens-mundo. Homens simplesmente no mundo e não com o mundo e com os outros. Homens espectadores e não recriadores do mundo”.

Em crítica à educação bancária, Freire e Shor (2008, p. 97) afirmam que:

[...] o currículo padrão, o currículo de transferência é uma forma mecânica e autoritária de pensar sobre como organizar um programa, que implica, acima de tudo, numa tremenda falta de confiança na criatividade dos estudantes e na capacidade dos professores! Porque, em última análise, quando certos centros de poder estabelecem o que deve ser feito em classe, sua maneira autoritária nega o exercício da criatividade entre professores e estudantes. O centro, acima de tudo, está comandando e manipulando, à distância, as atividades dos educadores e dos educandos.

É visando romper com o modelo de educação bancária que Freire propõe a reorganização da educação sob uma ótica libertadora. Assim, propõe a educação como prática para o exercício da liberdade, compreende a necessidade de um

diálogo democrático entre os interlocutores da atividade educacional, aceitando os diferentes espaços de vivência e de conhecimento (MENEZES; SANTIAGO, 2014).

A educação libertadora propicia ao homem e à mulher entender que possuem vocação ontológica e histórica, com poder de transformar a realidade, mas há a necessidade de conscientizar-se da inevitável luta para a libertação, em um caminho onde se galgam conquistas em comunhão dialógica com os outros. Neste espectro, os interlocutores são conscientes do poder criador do ser humano como sujeitos históricos, de uma história em construção, em que a atividade do conhecer abarca intercomunicação e intersubjetividade. Os sujeitos compreendem que são “seres que estão sendo, como seres inacabados, inconclusos, *em e com* uma realidade que, sendo histórica, é igualmente inacabada” (FREIRE, 2001, p. 72).

É neste ponto que se destaca o protagonismo dos sujeitos da educação. São educandos e educadores no processo de libertação, promovendo o debate dos conteúdos, problematizando-os, dialogando sobre a realidade em que estão inseridos e, conjuntamente, construindo o conhecimento (MENEZES; SANTIAGO, 2014).

O “problematizar” que se encontra dentro do processo educacional, de construção do conhecimento, é peça chave na concepção freireana. É o espaço onde as experiências do ser humano com o mundo lhe permitem exercer uma análise mais aprofundada e crítica desse novo conhecimento a ser assimilado, é a construção de um diálogo desvelador da realidade.

Freire (2001, p. 72-101) destaca que os homens “se encontram enraizados em condições tempo-espaciais que os marcam e a que eles igualmente marcam [...]”, e continua afirmando que os homens “serão tanto mais quanto não só pensarem criticamente sobre sua forma de estar, mas criticamente atuem sobre a situação em que estão”. Frente a esses apontamentos, o autor destaca a existência de um binômio na ação humana que a possibilita ser transformadora da realidade, a consciência de si e a consciência do mundo.

A necessidade de se dialetizar a reflexão e a ação em um tratamento crítico da história como possibilidade de transformação da realidade é defendida por Freire (1997, p. 97) ao afirmar que:

[...] esta inteligência da história, que descarta um futuro predeterminado não nega, porém, o papel dos fatores condicionantes a que estamos homens e mulheres submetidos [...] reconhece a importância da decisão como ato

que implica ruptura, a importância da consciência, da subjetividade e da intervenção crítica dos seres humanos na reconstrução do mundo.

O conhecimento produzido com base na problematização da realidade e na construção dialógica tem o condão de desenvolver a conscientização dos interlocutores de forma crítica quanto aos fios que tecem a realidade social, possibilitando-lhes enfrentar o que Freire denominou de “a ideologia da opressão”. Aqui, entende-se que os opressores buscam, por meio do modelo de educação bancária, a manutenção da consciência ingênua e acrítica dos educandos (MENEZES; SANTIAGO, 2014).

Para Barros e Rastrojo (2014, p. 224):

[...] essas assunções, em torno da ideia da história como possibilidade, têm consequências substantivas em nível social e político, pois abrem espaço para a práxis transformadora, que uma vez iniciada, por parte dos oprimidos, poderá levar à superação da situação de opressão, num processo de engajamento orientado para a dissolução das estruturas sociais que antes impediam o processo de emancipação social, ou seja, de pronúncia ativa do mundo.

É a atitude dialógica que propiciará o pensar crítico do sujeito em sua relação com o mundo, o que gerará uma libertação autêntica. Freire (2001, p. 67) pontua que “é práxis, que implica na ação e na reflexão dos homens sobre o mundo para transformá-lo”. Tem-se a negativa de um mundo sem a existência do homem e a negativa de um ser humano abstrato desconectado do mundo, assim apenas a comunicação irá construir e dar sentido à vida humana. É no ambiente educacional em que educador e educando transformam-se em investigadores críticos, curiosos e persistentes. Freire e Shor (2008, p. 25) pontuam que “[...] a sala de aula libertadora é exigente, e não permissiva. Exige que você pense sobre as questões, escreva sobre elas, discuta-as seriamente”.

É nessa perspectiva que Paulo Freire (1980, p. 39) afirma:

[...] é preciso que a educação esteja – em seu conteúdo, em seus programas e em seus métodos – adaptada ao fim que se persegue: permitir ao homem chegar a ser sujeito, construir-se como pessoa, transformar o mundo, estabelecer com os outros homens relações de reciprocidade, fazer a cultura e a história.

É no exercício dessa atividade dialógica, que docentes e discentes têm a oportunidade de entender as suas relações com o mundo. Essa compreensão tem o condão de romper com a estaticidade de uma realidade imposta, movendo o sujeito para a construção de uma realidade em transformação, em contínuo processo de

enfrentamento dessa realidade, tornando-se sujeitos da *práxis*, da revelação e assim da ação que realmente transforma a realidade. Meneses e Santiago (2014, p. 52) sintetizam essa construção do pensamento freireano:

O diálogo, em Paulo Freire, favorece o pensar crítico-problematizador das condições existenciais e implica uma *práxis* social na qual ação e reflexão estão dialeticamente constituídas. A liberdade de homens e mulheres expressarem as suas ideias, o que pensam e por que pensam, junto com o outro, provoca a interação e a partilha de diferentes concepções que impulsionam um pensar crítico-problematizador da realidade. Esse movimento gera a necessidade de intervenção no nível das ações, visto que, na perspectiva freireana, a palavra verdadeira é *práxis* social comprometida com a ação transformadora.

A busca pelo desenvolvimento das capacidades de interagir, comunicar, administrar e edificar o conhecimento se dá a partir da prática dialógica, o que propicia às pessoas habilidades de tomar decisões e humanizar-se. É por meio de um diálogo mútuo, com diferentes visões dos aspectos que permeiam a formação do conhecimento, no respeito às posições do outro, agindo na formação de uma personalidade democrática já que “o diálogo libertador é uma comunicação democrática, que invalida a dominação e reduz a obscuridade, ao afirmar a liberdade dos participantes de refazer sua cultura” (FREIRE; SHOR, 2008, p. 123). Por isso, o diálogo faz parte da construção teórica, das atitudes e práticas pedagógicas. A teoria tem fundamento e conteúdo em uma relação de objetividade e subjetividade, ao passo que atitude e prática pedagógica estão associadas à fala e à escuta, fundada em sentimentos positivos e propositivos entre os interlocutores, destacando-se o amor, a humildade, a tolerância e a esperança.

Toma-se como destaque tanto a atitude de escuta quanto a de fala para a construção dialógica do conhecimento. Entende o interlocutor que a atitude de escutar faz parte da construção do conhecimento, passando a ter consciência de que sua fala possui o mesmo valor que a de seus semelhantes. Esse escutar é diferente daquele imposto pela educação bancária, ele não tem por intuito silenciar o indivíduo e valorizar somente a fala do outro, mas possui um viés para o qual o sujeito está disponível e aberto às diferenças que permeiam os caminhos da formação do conhecimento. É por meio do exercício da escuta desprovida de preconceitos que se viabiliza ao sujeito uma reflexão crítica para que esse se posicione de uma forma consciente. O indivíduo toma uma posição mútua de fala e escuta, quem fala busca que o próximo lhe ouça com compreensão e respeito por suas colocações, ao passo que quem escuta terá as mesmas condições e direito de

expor seus pensamentos. Segundo Menezes e Santiago (2014, p. 52), “o diálogo implica ausência do autoritarismo e, ao mesmo tempo, modos de lidar com a tensão permanente entre a autoridade e a liberdade”, ao passo que são essas situações dialógicas que “ampliam as competências comunicativas necessárias para a convivência democrática na sociedade contemporânea, as situações pedagógicas, e qualifica a relação docente-discente”.

A importância do silêncio no espaço da comunicação é fundamental. De um lado, me proporciona que, ao escutar, como sujeito e não como objeto, a fala comunicante de alguém, procure entrar no movimento interno do seu pensamento, virando linguagem; de outro, torna possível a quem fala, realmente comprometido com comunicar e não com fazer puros comunicados, escutar a indagação, a dúvida, a criação de quem escutou. Fora disso, fenece a comunicação (FREIRE, 2003, p. 117).

Para Paulo Freire (2001, p. 80), o amor é a base do diálogo, afirmando que “[...] se não amo o mundo, se não amo a vida, se não amo os homens, não me é possível o diálogo”. Esse amar está além de ser um sentimento romântico ou de mero afeto, possui o poder de gerar relações de genuíno respeito, empatia e tolerância entre os sujeitos, que passam a dialogar com o objetivo de construção da humanização dos envolvidos.

O diálogo é imbricado de humildade, pois os interlocutores não se apresentam como um superior ao outro. Esses se põem como sujeitos que compartilham suas ideias e conhecimentos para a construção de um mundo mais humanizado. Nessa mesma acepção, Freire (2001, p. 81) estabelece que o diálogo está embasado na confiança, na fé que se tem no próximo, estabelecendo que “não há também diálogo, se não há uma intensa fé nos homens. Fé no seu poder de fazer e de refazer, de criar e recriar”.

Ao analisar a prática dialógica, é possível afirmar que são condições para sua existência a escuta, o silêncio, a crença no próximo e o respeito, que vem acompanhado da esperança crítica, peça mobilizadora do diálogo, proporcionando um clima de abertura e entrosamento entre os sujeitos, o que estimula a participação como condição indispensável do diálogo (MENEZES; SANTIAGO, 2014).

Já os fundamentos do diálogo são “o amor, a tolerância, a humildade e a capacidade de escuta como conteúdo e atitude da prática educativa”, quando se cria o sentimento de esperança, mas uma esperança crítica que “move o diálogo, pois o sujeito inacabado e consciente do inacabamento tem uma prática dialógica, porque acredita na transformação da realidade” (MENEZES; SANTIAGO, 2014, p. 53).

Paulo Freire (2003, p. 72) conclui que “a esperança é um condimento indispensável à experiência histórica. Sem ela, não haveria história, mas puro determinismo”.

As condições e fundamentos formam a configuração necessária ao diálogo, que propiciará a formação de indivíduos autônomos. Esses possuem consciência da realidade social em que estão inseridos, não se conformando com a realidade que lhes é imposta. Assim a práxis cunhada por Paulo Freire é interpretada como ação transformadora no e do mundo, onde o diálogo é a condição de existência da humanidade do sujeito, é o indutor da solidariedade humana, oportunizando aos indivíduos refletirem e a agirem em coletivo no mundo que podem transformar e humanizar. Nas palavras de Paulo Freire (1980, p. 82):

O diálogo é o encontro entre os homens, mediatizados pelo mundo, para designá-lo. Se, ao dizer suas palavras, ao chamar ao mundo, os homens o transformam, o diálogo impõe-se como o caminho pelo qual os homens encontram seu significado enquanto homens, o diálogo é, pois, uma necessidade existencial.

Menezes e Santiago (2014, p. 54) entendem que construir o pensamento crítico e vivenciar essa liberdade proposta por Freire requer que as palavras utilizadas nas salas de aula não sejam somente “palavras da escola”, mas “palavras da realidade”, onde “a dinâmica da vida com suas lutas e possibilidades, bem como as experiências dos(as) estudantes, sejam analisadas e articuladas com os diferentes tipos de conhecimentos”.

Por isso, o principal pilar da construção ou reconstrução curricular é o diálogo que propicia a conscientização e a formulação do conhecimento. Entre os caminhos para a construção de uma consciência crítica e reflexiva está o envolvimento dos sujeitos produtores de conhecimento dentro do processo educativo, por meio da prática dialógica. Scocuglia (2005, p. 87) estabelece que essa dinâmica de formulação da educação, que tem por base conhecimento, consciência e diálogo, “abriria possibilidades concretas para que os currículos educacionais ganhassem continuamente criticidade e qualidade, e contribuíssem (na própria ação constante “em serviço” de refazê-lo) para a reeducação do coletivo que faz a educação e a escola”.

Essa visão posta por Scocuglia está alicerçada em três conceitos que são fundamentais para a construção curricular, “o conhecimento, a consciência crítica da realidade e a prática dialógica”, atitudes que possibilitam ao sujeito “conhecer o que não conhecem”, a “conhecer melhor o que já possuem” e ainda a “construir o seu

próprio conhecimento”. Ao percorrer esse caminho se consolida a formação de uma consciência crítico-reflexiva, que possibilita aos sujeitos investigar com maior sagacidade os problemas que vivencia, sendo capaz de contribuir de forma natural na formulação de um currículo educacional por meio da prática do diálogo (MENEZES; SANTIAGO, 2014, p. 55).

[...] o diálogo, como fundamento e princípio da proposta educacional libertadora, pode orientar as questões que permeiam a construção do currículo na busca do conteúdo programático da educação, em torno do objeto do conhecimento que o(a) professor(a) vai dialogar com os(as) estudantes (MENEZES; SANTIAGO, 2014, p. 55).

Adentra-se na forma de pensar o currículo educacional, superando as barreiras da verdade consolidada e buscando democratizar a gestão escolar, que tem como objetivo solidificar uma educação pública de qualidade social, com base na construção coletiva de uma nova base curricular, e ainda tendo por escopo o diálogo, contemplando as falas dos diferentes envolvidos na ação educativa. São os sujeitos da práxis curricular, dentro do processo educativo, que estão aptos a problematizar a realidade social onde se encontram inseridos, permeando um caminho que produza uma forma de conhecimento crítico e colabore com uma educação vinculada e indissociável da democracia (SAUL; SILVA, 2009).

Inexiste prática educativa sem conteúdo, desprovida de um objeto de conhecimento, pois a verdadeira prática educativa exige uma ação cognitiva do conhecimento humano. Por isso, é importante a leitura crítica da situação social dos sujeitos envolvidos no processo de formulação dos conteúdos, de forma que seja possível entender as verdadeiras causas dos problemas sociais. Freire (2005, p. 45) entende que todo conteúdo programático formulado possui uma característica política, de forma que se escolhe “que conteúdos ensinar, a quem, a favor de quê, de quem, contra quê, contra quem, como ensinar”, cujas questões estão intimamente ligadas com quem decide sobre quais conteúdos ensinar.

Menezes e Santiago (2014, p. 56) destacam que os conteúdos não podem ser frações da realidade dos sujeitos ou dela desconectados, ressaltando a necessidade de que se exponha aos acadêmicos “aspectos, situações significativas de sua realidade cuja análise crítica permita reconhecer a interação de suas partes, para que, então, eles(as) possam compreender a totalidade, e os conteúdos ganhem significado”.

Freire (2001, p. 96) no mesmo sentido defende que:

[...] a questão fundamental, neste caso, está em que, faltando aos homens uma compreensão crítica da totalidade em que estão, captando-a em pedaços nos quais não reconhecem a interação constituinte da mesma totalidade, não podem conhecê-la. E não o podem porque, para conhecê-la, seria necessário partir do ponto inverso. Isto é, lhes seria indispensável ter antes a visão totalizada do contexto para, em seguida, separarem ou isolarem os elementos ou as parcialidades do contexto, através de cuja cisão voltariam com mais claridade à totalidade analisada.

É nesse ponto que se vê na prática o rompimento com a institucionalização da educação bancária. Deixa-se de compreender os conteúdos como um conjunto de informações organizado pelos educadores e que serão depositados nos educando, voltando-se o olhar à construção coletiva dos conteúdos, momento em que se põe em prática a visão libertadora. Segundo Freire (2001, p. 102-103), “o seu conteúdo programático já não involucra finalidades a serem impostas ao povo, mas, pelo contrário, porque parte e nasce dele, em diálogo com os educadores, reflete seus anseios e esperanças”.

Há uma ação ativa de busca pelo conteúdo crítico, utilizando-se da prática dialógica entre educadores e educandos, possibilitando assim a construção de suas visões de mundo. Conforme Menezes e Santiago (2014, p. 56), o “professor(a), por meio de contradições básicas da situação existencial, problematiza a realidade concreta, desafia os(as) estudantes para que busquem respostas no nível intelectual e no nível da ação”. Assim, por meio da realidade imediata dos sujeitos, é possível construir os conteúdos programáticos a serem ministrados. Ao encontro, Freire (2001, p. 86) afirma que “será a partir da situação presente, existencial, concreta, refletindo o conjunto de aspirações do povo, que poderemos organizar o conteúdo programático da educação ou da ação política”. Menezes e Santiago (2014) destacam que é sobre esse viés que se pode falar em um currículo emancipatório, onde cabe às escolas irem além do conteúdo disciplinar, utilizando-o como indutor para revelar a realidade, de forma que seja um propulsor da ação consciente. Por isso, é fundamental que a formação curricular seja elaborada com base nas relações da vida cotidiana.

Saul e Silva (2009, p. 236), ao interpretar a construção freireana das abordagens curriculares e pedagógicas voltadas à construção do conhecimento, estabelece que os conteúdos programáticos devem ser entendidos como um “acervo científico acumulado pela humanidade a serviço do esclarecimento crítico necessário à emancipação dos sujeitos”. Desta monta, evidencia-se a necessidade

de abordar os conteúdos por meio da problematização, utilizando-se de práticas dialógicas que focam temas da vida cotidiana. Ao abordar a realidade de fatos dos indivíduos, possibilita-se que esses construam o conhecimento por meio de uma análise crítica de sua realidade, compreendendo as situações que vivenciam, podendo construir soluções praticáveis que lhes proporcionem construir um novo futuro. Novamente, fica evidenciado, nas colocações de Saul e Silva (2009, p. 234), a importância do diálogo na concepção freireana, em que:

[...] o diálogo seria propulsor, em sua vertente pedagógica crítica, de um movimento cognitivo e político-epistemológico contínuo, suscitando necessidades de apreender conhecimentos pertinentes às temáticas da realidade abordada, motivando a construção de novos referenciais analíticos.

Menezes e Santiago (2014, p. 57) possuem a mesma linha de raciocínio quanto aos conteúdos programáticos, apontando que:

[...] a seleção e a organização do conteúdo programático solicitam um trabalho conjunto de pesquisa do universo temático dos(as) estudantes ou do conjunto de seus temas geradores. Os temas geradores se referem às temáticas significativas, vivenciadas nas relações homens-mundo, ou seja, as temáticas se encontram nos homens e nas mulheres inseridos na sua realidade concreta.

Freire entende o sujeito como produtor de cultura, e é a sua atuação no cotidiano que transforma a sua realidade. Essa consideração deve ser o objetivo central do conteúdo programático, sendo necessário promover o diálogo para que este indivíduo se compreenda como produtor de cultura, agente passível de transformação da realidade por meio de sua atuação ativa na sociedade (FREIRE, 2008a).

Sob a perspectiva freireana, Menezes e Santiago (2014, p. 57) conceituam cultura, afirmando que “é o produto criativo da atividade humana que se manifesta nos gestos mais simples da vida diária”. Assim, os sujeitos, sem distinção, letrado ou iletrado, produzem cultura na medida em que atuam e alteram os componentes da realidade em seu entorno. Trata-se de uma atividade de constante interferência na realidade, criando-a, recriando-a e alterando-a continuamente, tornando-a dinâmica e humanizada. Com base nessa compreensão, os autores afirmam que “não existe cultura pior ou melhor, cultura erudita e cultura popular, mas diferentes expressões culturais, por isso faz sentido falar em culturas”.

Indissociavelmente, tornam-se relevantes os conceitos de diferença e tolerância ao conceito de cultura. Na construção cultural, a compreensão e a aceitação do diferente são cruciais, pois o diferente torna rico o diálogo entre os sujeitos, que passam a compreender as diversas concepções culturais que formam o seu meio social, estimula-se o respeito para com o diferente e tem-se o amadurecimento com a vivência das diferenças culturais. Ao aceitar as diferenças de culturas, está se estimulando a tolerância nos sujeitos, compreendendo-se que há diversas formas de pensar sobre um mesmo objeto, de agir em relação a ele e de senti-lo, que são diferentes da que ele mesmo sente, e que essa situação é normal (FREIRE; FAGUNDES, 2002).

Ao abordar a transformação que a cultura promove no mundo, Freire (2008b, p. 64) afirma que:

[...] o homem vai dinamizando o seu mundo a partir destas relações com ele e nele; vai criando, recriando; decidindo. Acrescenta algo ao mundo do qual ele mesmo é criador. Vai temporalizando os espaços geográficos. Faz cultura. E é o jogo criador destas relações do homem com o mundo o que não permite, a não ser em termos relativos, a imobilidade das sociedades nem das culturas.

Com base no pensamento freireano, Menezes e Santiago (2014, p. 59) entendem que “todo ser humano é construtor de conhecimento; portanto, produtor de cultura”. Assim, é de suma importância que os processos educativos possibilitem aos sujeitos confrontarem os seus conhecimentos com a diversidade de informações, cujos dados sejam consistentes e tenham sentido para a construção de novos conhecimentos, mediante o diálogo entre educandos e desses com os educadores.

A prática dialógica na educação possibilita maior poder social ao estudante, que toma consciência de seu poder de intervir na realidade e tornar as situações mais humanas, buscando ações e reações de solidariedade e respeito para com ele próprio, com o próximo e para com o mundo (SOUZA, 2007).

Assim, Menezes e Santiago (2014, p. 59-60) concluem que a educação emancipatória:

[...] visa ao desenvolvimento da consciência crítica para a formação de sujeitos competentes, capazes de exercer sua participação cidadã – educação comprometida com a humanização que possibilita romper com a relação verticalizada entre professor(a) e estudante. A prática pedagógica, decorrente desses princípios caracterizadores da educação libertadora, rejeita a neutralidade do processo educativo, concebe a educação como

dialógica, valoriza a horizontalidade de saberes e propicia ao(à) estudante desenvolver o pensar crítico acerca da sua realidade.

Os autores ainda destacam que, na visão freireana, compete à educação:

[...] o papel de contribuir para o processo de transformação social, pois, para ele, a educação é dialógico-dialética, na medida em que o ato educativo pode superar a prática de dominação e construir uma prática da liberdade em que educador(a) e educando(a) são os protagonistas do processo, dialogam e constroem o conhecimento mediante a análise crítica das relações entre os sujeitos e o mundo. Esse movimento decorre da compreensão da Educação como ato de conhecimento e como ato político. Sendo assim, ele vê na educação a possibilidade de emancipação humana para superar as diferentes formas de opressão e dominação existentes na sociedade contemporânea, marcada por políticas neoliberais e excludentes.

Adentrando, especificamente, na educação infantil é possível aplicar as teses criadas por Freire, uma vez que se entende que a verdadeira educação vem do “saber de experiência feito”, independentemente da idade do indivíduo. Assim sendo, a educação infantil deve ter por base as experiências vividas pelas crianças, seu cotidiano, suas lutas e sua história. Com base nessas premissas, Freire fez duras críticas aos métodos de avaliação escolar a que são submetidas as crianças, que são “intelectuais, formais e livrescos”, o que cria um abismo entre as crianças das classes sociais mais favorecidas, que se beneficiam de um processo que está mais próximo da sua realidade, e as crianças menos favorecidas, que não se reconhecem nesses conteúdos e formas avaliativas (FREIRE, 2006a).

As escolas infantis deveriam ser centros de criatividade, onde as experiências das crianças com o aprender se tornassem momentos agradáveis e prazerosos, desenvolvendo o respeito às crianças, tratando-as como seres ativos e formadores da escola, com respeito à comunidade escolar. Nesse contexto, os diversos atores como crianças, professores, pais, diretoras, zeladoras, vizinhança, entre outros, possam falar e ser ouvidos, respeitando-se a escola como um todo (FREIRE, 2006a).

O distanciamento que a escola tem das crianças acaba por expulsá-las das salas de aula. O conceito de evasão escolar esconde uma triste realidade, pois as crianças não deixam a escola por livre, espontânea e intencional vontade. Elas são submetidas a um processo intrínseco à estrutura social, com a existência de diversos obstáculos que obstruem a permanência da criança na escola. São impasses e dificuldades que se retroalimentam e acabam impedindo as crianças populares de chegarem às escolas; e quando chegam, de permanecer nela. Por

isso, é necessária a concepção de uma “escola popular”, que entenda e dê espaço ao desenvolvimento educacional das crianças populares, dando-lhes condições de aprendizagem, criatividade, estímulo ao se arriscarem, ao se questionarem e de evoluírem. Aliás, esse seria um meio de reversão dos processos de “exclusão” e “expulsão” escolar (FREIRE, 2006a).

Faz-se forte crítica às pedagogias que “domesticam as crianças”, mas também àquelas com excesso de afetividade e descontração em detrimento da cognitividade. Deve-se caminhar rumo ao saber com parcimônia, não sendo preciso endurecer o porte da criança, impondo-lhe sofrimento no aprender, mas também não se pode afrouxar ao extremo, fazendo com que a criança se perca em meio aos brinquedos e alegria. Segundo Freire (2006a, p. 58), “saber é um processo difícil realmente, mas é preciso que a criança perceba que, por ser difícil o próprio processo de estudar se torna bonito”. A educação deve ser transmitida com amorosidade.

Freire (2001b, p. 16) afirma que “o ser humano jamais para de educar-se”, subentendendo-se que esse processo ocorre desde a mais tenra idade. Peloso e Paula (2011, p. 261) esclarecem que “Freire defendeu a educação como formação, como processo de conhecimento, de ensino, de aprendizagem, que se tornou, ao longo da história, a vocação para a humanização”. Assim, pelo fato de estar sempre frente a uma nova práxis educativa, adquirindo conhecimento, mudando a sua concepção da realidade e de mundo, esse se torna humano.

Ao abordar os métodos de conhecimento aplicados à educação popular, Freire (2001b, p. 16) novamente engloba as crianças em suas análises, dispondo que:

Respeitando os sonhos, as frustrações, as dúvidas, os medos, os desejos dos educandos, crianças, jovens ou adultos, os educadores e educadoras populares têm neles um ponto de partida para a sua ação. Insista-se, um ponto de partida e não de chegada. Crianças e adultos se envolvem em processos educativos de alfabetização com palavras pertencentes à sua experiência existencial, palavras grávidas de mundo. Palavras e temas. Assim compreendida e posta em prática, a Educação Popular pode ser socialmente percebida como facilitadora da compreensão científica que grupos e movimentos podem e devem ter acerca de suas experiências.

O educador tem que estar apto a compreender o “saber de experiência feito”, para que possa atuar de forma competente e democrática nas diversas situações fáticas que lhe são postas pelos grupos populares compostos por indivíduos “demitidos da vida”. Freire tem a preocupação com as desigualdades

sociais que agravam a realidade onde estão inseridas as crianças das camadas populares e quais são as suas experiências de vida, razão pela qual há necessidade de a concepção de educação estar ligada a um processo de educação popular (PELOSO; PAULA, 2011).

O acerto na execução de projetos educativos tem fundamental papel desenvolvido pelo educador, que deve se desligar dos “pacotes” pré-elaborados para a formação do conhecimento do educando, para que se possa transformá-los em crianças livres, criadoras e críticas. Ao falar do estímulo ao educando, Freire (2008c, p. 37) cita a leitura como exemplo, expondo:

Se nossas escolas, desde a mais tenra idade de seus alunos se entregassem ao trabalho de estimular neles o gosto da leitura e o da escrita, gosto que continuasse a ser estimulado durante todo o tempo de sua escolaridade, haveria possivelmente um número bastante menor de pós-graduandos falando de sua insegurança ou de sua incapacidade de escrever.

Por isso, o ato educativo é de fundamental importância. Ao trabalhar com as crianças, o educador é parte inerente a sua formação, podendo ajudá-las ou prejudicá-las. O educador também pode transferir ao educando a sua incompetência, irresponsabilidade e despreparo científico ou fazer aflorar no educando o gosto pelo ensino, demonstrando a seriedade da educação na formação do conhecimento, na educação como meio de luta em face das injustiças sociais. Dessa forma, o educador estará transformando o educando em “presenças marcantes” no mundo (FREIRE, 2008c, p. 47).

Freire (2008c, p. 98) expõe que cabe ao educador compreender as crianças as quais educa e ter compreensão do mundo em que estão inseridas e do “universo de seus sonhos, a linguagem com que se defendem, manhosamente, da agressividade de seu mundo. O que sabem e como sabem independentemente da escola”. Nesse sentido, “cabe ao educador compreender a sensibilidade do ambiente infantil e a necessidade de afeto das crianças”. Freire (2008, p. 69) traz um exemplo de realidade trágica a que são submetidas muitas crianças das classes populares:

“Você costuma sonhar?”, perguntou certa vez um repórter de TV a uma criança de uns dez anos, bóia-fria, no interior de São Paulo. “Não”, disse a criança espantada com a pergunta. “só tenho pesadelo.” (...) O mundo afetivo desse sem-número de crianças é roto, quase esfarelado, vidraça estilhaçada. Por isso mesmo essas crianças precisam de professoras e de

professores profissionalmente competentes e amorosos e não de puros tios e de tias.

Segundo Peloso e Paula (2011, p. 263-265), Freire esclarece que a tarefa de ensinar demanda trabalho profissional e especificidade científica na sua execução, valorizando a figura do professor e retirando de si o título de tio e tia, que é uma relação de parentesco e não uma profissão. Ainda, segundo as autoras, Freire demonstra uma dupla preocupação. Primeiro, saber o que se passa no mundo da criança; e, segundo, compreender o contexto em que elas vivem. Para as autoras, “isso implicava respeitar a sintaxe, a ortografia, a semântica, a prosódia das crianças das classes populares”. Isso porque quando as crianças forem compreendidas e passarem a compreender as relações com elas mesmas, com os demais e com o mundo, é que poderão se tornar indivíduos atuantes, capazes de promover mudanças no mundo. Dessa monta, Freire (2008c, p. 115) leciona no seguinte sentido:

Não podemos deixar de levar em consideração as condições materiais desfavoráveis que muitos alunos de escolas da periferia da cidade experimentam. A precariedade de suas habitações, a deficiência de sua alimentação, a falta em seu cotidiano de atividades de leitura da palavra, de estudo escolar, a convivência com a violência, com a morte de que se tornam quase sempre íntimos. Tudo isso é, de modo geral, pouco levado em consideração não apenas pela escola básica, de primeiro grau, em que essas crianças estudam, mas também nas escolas de formação para o magistério. Tudo isso, porém, tem enorme papel na vida dos Carlos, das Marias, das Carmens. Tudo isso marca, inegavelmente, a maneira cultural de estar sendo dessas crianças.

Nesse ponto que a realidade concreta, em seu contexto histórico, cultural, político, social e econômico, influencia no “ser mais” como vocação humana. Deve-se estimular as crianças a se manifestarem, expondo situações concretas com as quais se identificam e criando, assim, um ambiente democrático de aprendizagem. Para promover a aprendizagem da democracia, deve se abordar várias nuances, por meio de um olhar político e pedagógico (PELOSO; PAULA, 2011). Dentre os aspectos necessários para a democracia, Freire (2003, p. 203) destaca o direito a ser criança e de brincar, expondo em sua fala:

A luta, no Brasil, pela democracia, passa por uma série de possíveis ângulos a ser política e pedagogicamente tratados – o da justiça, sem a qual, não há paz, os direitos humanos, o do direito à vida, que implica o de nascer, o de comer, o de dormir, o de ter saúde, o de vestir, o de chorar os mortos, o de estudar, o de trabalhar, o de ser criança, o de crer ou não, o de viver cada um e cada uma a sua sexualidade como bem lhe aprouver, o de criticar, o de discordar do discurso oficial, o de ler a palavra, o de brincar

não importa a idade que se tenha, o de ser eticamente inconformado do que ocorre no nível local, no regional, no nacional e no mundial [...].

Peloso e Paula (2011, p. 268) entendem que Freire compreendia que muitas crianças, provenientes das camadas populares, eram esvaídas do sentido ou do direito de ser criança, pois uma série de aspectos sociais era responsável pela retirada do seu “estar no mundo”, impedindo o desenvolvimento do “seu ser mais”. Essa realidade se dá por fatores como a “miséria, a pobreza, experiências drásticas, dramáticas e castradoras de sua curiosidade, a alienação imposta pelo consumismo, entre outros aspectos”.

É possível compreender que Freire abordou a infância como parte da vida humana, uma vez que percebia a vida como um todo uníssono. As pessoas, desde a mais tenra infância, são produtores de sua história, que se fazem e refazem em ação dialógica com os demais indivíduos e com o mundo. Assim, o indivíduo passa de uma fase geracional para outra, produzindo história continuamente, sendo capaz de promover mudanças (PELOSO; PAULA, 2011).

Ao findar este capítulo, é possível refletir que a criança, a partir da categoria infância, é sujeito ativo dentro dos processos sociais. A ela é atribuída toda uma carga histórica do espaço-tempo em que está inserida. No entanto, é necessário se estabelecer que, como sujeito ativo nesse processo, ela também faz a história, pois uma vez inserida no espaço-tempo, a criança é capaz de modificá-lo, ao ser considerada sujeito transformador da história. Como resultado desse processo, deduz-se que a infância é uma categoria heterogênea, são diferentes infâncias experimentadas pelas crianças, que coexistem em um mesmo espaço-tempo, uma vez que a cada uma delas se aplicará diferentes experiências de infâncias. São fatores múltiplos, frutos de sociedades complexas marcadas por classes, etnias, gêneros, culturas e espaços que compõem a teia social. Assim, as infâncias levam a uma multiplicidade de crianças, já que a infância experimentada por uma criança não será a mesma experimentada por outra.

Por isso, ao se abordar a infância em suas múltiplas faces, é necessário desvendar os mitos criados no ideário popular da criança feliz, que vive em um ambiente social acolhedor, afetivo e amoroso. Aquela que vivencia uma infância plena, com acesso a bens materiais e imateriais, capazes de suprir as suas necessidades. A realidade de muitas crianças é uma infância marcada pelo contexto de vulnerabilidade social, pela miséria, pela fome, pela exploração, assumindo

responsabilidades tipicamente adultas, relacionadas à manutenção e ao sustento da família, forçadas ao trabalho infantil, uma infância vivida, na maioria das vezes, em espaços onde o Estado não está presente, onde a sociedade falhou com o indivíduo.

Necessário se faz abordar a infância sob um viés contra-hegemônico, com consciência da realidade e que se promova iniciativas eficientes e eficazes de proteção integral da criança. É indispensável que o Estado possa atuar ativamente, desenvolvendo políticas públicas sociais que atendam de forma prioritária as crianças, principalmente aquelas em vulnerabilidade social. Ainda é fundamental que se estimule na família e na sociedade maior empatia e amorosidade pelas crianças. Que o Estado, a sociedade e a família reconheçam as crianças como sujeitos de direitos em condição peculiar de desenvolvimento e atuem em sua defesa, propiciando o exercício dos direitos fundamentais dessas crianças.

Dentre os direitos fundamentais da criança e com um amplo poder de transformação social, está a educação infantil. A partir dessa política pública social, o Estado consegue dispensar cuidados e disseminar conhecimentos a elas. Para muitas dessas crianças em contexto de vulnerabilidade, a educação infantil é o primeiro contato com o exercício de seus direitos. É quando pela primeira vez o indivíduo se reconhecerá como sujeito de direitos. Com a consolidação da educação infantil, rompeu-se com as antigas práticas que colocavam sobre a família a responsabilidade integral pela educação e socialização da criança na primeira fase da vida. Com a expansão das políticas públicas sociais de educação infantil, as crianças passaram a migrar para espaços coletivos de cuidado, socialização e educação, sendo esse um padrão crescente na atual sociedade contemporânea.

A educação infantil visa ao desenvolvimento integral da criança em seus aspectos físicos, psicológicos, intelectuais e sociais. As políticas públicas sociais de educação infantil proporcionam às crianças a posição de sujeitos de direitos civis, humanos e sociais. É por meio da escola e das vivências que essa proporciona à criança que ela se descobre como indivíduo que existe no mundo e, na sequência, descobre-se como indivíduo capaz de modificar o mundo. Por isso, a educação deve sempre ter como fundamento os pressupostos da libertação do indivíduo das construções sociais que lhe destinam a um lugar periférico dentro da sociedade e da emancipação que lhe dá autonomia para que se torne um ator social ativo.

Por isso, tão importante se pesquisar as políticas públicas de acesso à educação infantil e, no caso desta pesquisa, na fase creche. A pesquisa serve como

parâmetro para verificar em nível regional, dentro dos limites geográficos propostos, até onde o Estado consegue chegar e efetivar o acesso das crianças a essa fase educacional. Com isso, pretende-se demonstrar o percentual de acesso à educação infantil nas cidades da região carbonífera do estado de Santa Catarina e, de forma consolidada, na região como um todo, promovendo o debate sobre a atuação do Estado, que, nesse caso, dá-se por meio dos municípios, no desenvolvimento dessa política pública social que busca efetivar um direito fundamental constitucionalmente reconhecido pelo Estado Social e Democrático de Direito brasileiro.

#### 4 O ACESSO À POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL NA FASE CRECHE NOS MUNICÍPIOS QUE COMPÕEM A ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS DA REGIÃO CARBONÍFERA – AMREC DO ESTADO DE SANTA CATARINA COM BASE NOS PRESSUPOSTOS DO ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO

Figura 3 - Crianças em centro de educação infantil



Fonte: ELZA FIÚZA/AGÊNCIA BRASIL, 2020

Marco Polo descreve uma ponte, pedra por pedra. – Mas qual é a pedra que sustenta a ponte? – pergunta Kublai Khan. – A ponte não é sustentada por esta ou aquela pedra – responde Marco – mas pela curva do arco que estas formam. Kublai Khan permanece em silêncio, refletindo. Depois acrescenta: – Por que falar de pedras? Só o arco me interessa. Polo responde: – Sem pedras o arco não existe (CALVINO, 1990, p. 79).<sup>18</sup>

Adentrado a este último capítulo, frisa-se que, por muito tempo, foi inexistente políticas públicas sociais de educação infantil no Brasil, existindo apenas algumas iniciativas pontuais ou legislações que visavam auxiliar as crianças pequenas, mas com pouca eficácia. Essas iniciativas possuíam caráter assistencialista, voltadas ao cuidado de crianças em situação vulnerável, a redução das taxas de mortalidade, desnutrição, entre outros. Destaca-se o movimento médico sanitário do início do século XX, que demonstrou ser a primeira iniciativa

<sup>18</sup> O diálogo entre Marco Polo e Kublai Khan, descrito na obra “As cidades invisíveis”, de Italo Calvino (1990), é uma metáfora que se aplica a construção das políticas públicas de educação infantil, ainda estamos distantes de terminarmos o arco, mas cada pedra colocada ou cada conquista consolidada é mais uma pedra na busca pela efetivação desta política pública.

com alguma eficácia, principalmente pela adoção de medidas de higiene no combate à mortalidade infantil. No entanto, estereotipou-se as famílias pobres como responsáveis pelas condições de vulnerabilidade a que as crianças eram impostas, não se discutindo os impactos socioeconômicos a que essas famílias sempre foram submetidas. Também vem desse período da história do Brasil a visão distorcida, que muitos ainda têm, de que as creches são locais voltados à assistência social ou à caridade.

Em um contexto de industrialização pelo qual o país passou a partir da segunda metade do século XX, houve um movimento gradativo de inclusão das mulheres no mercado de trabalho. Essa situação tornou os espaços públicos destinados a crianças pequenas uma pauta de reivindicação dos trabalhadores e dos movimentos sociais, culminando no final do século XX com a inclusão da educação infantil como etapa da educação básica, destinada às crianças de 0 a 5 anos, como um direito da criança e da família a ser efetivado por meio do Estado, insculpido na Constituição da República.

Até a primeira década do século XXI, a expansão das creches foi feita de forma pontual, sem conseguir atender as necessidades das famílias e muito menos assegurar direitos às crianças. Mas é a partir desse momento que as creches entram na agenda pública e, em 2007, a educação infantil passa a fazer parte do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, possibilitando ao governo fazer investimentos para a sua expansão. Em 2014, as creches passaram a incorporar a meta 1 do Plano Nacional de Educação – PNE, visando à inclusão de ao menos 50% das crianças de 0 a 3 anos na educação infantil até 2024. institui-se políticas públicas por meio de programas que visam garantir a expansão das creches e o acesso das crianças e sua permanência nas instituições de Educação Infantil. Em 2020, o FUNDEB é transformado em política pública de Estado e se torna obrigatório o investimento de parte dos recursos em educação infantil.

Em 2018, é aprovada a Base Nacional Comum Curricular – BNCC que reconheceu a criança como “sujeito histórico e de direitos, que, nas interações, relações e práticas cotidianas de vivência, constrói sua identidade pessoal e coletiva [...] constrói sentidos sobre a natureza e a sociedade, produzindo cultura”. A BNCC estabeleceu que a educação infantil se dará com base nos eixos estruturantes “interações” e “brincadeiras”, onde serão assegurados os direitos de conviver,

brincar, participar, explorar, expressar-se e conhecer-se. Além disso, a aprendizagem e o desenvolvimento das crianças foram estruturados pela BNCC em cinco campos de experiência: o eu, o outro e o nós; corpo, gestos e movimento; traços, sons, cores e formas; escuta, fala, pensamento e imaginação; e espaços, tempos, quantidades, relações e transformações (BRASIL, 2018). Criam-se as bases para a implementação do direito fundamental da criança à educação, impondo-se ao Estado desenvolver políticas públicas para efetivá-las.

Assim, após apresentar um panorama histórico e atual da formação das políticas públicas de educação infantil no Brasil, neste capítulo irá se investigar em nível regional, nas cidades que compõem a Associação de Municípios da Região Carbonífera – AMREC, se essas efetivam o direito fundamental da criança, garantindo o acesso à educação infantil na fase creche. Apresenta-se, na sequência, um panorama da região e a formação de uma identidade político-regional entre os municípios, para, ao final, promover as análises pertinentes dos dados obtidos com base no marco teórico desta pesquisa.

#### 4.1 DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL BRASILEIRA: CONCEITOS E MARCOS JURÍDICOS

Data de 1879, ainda no período imperial, a primeira referência oficial quanto à educação das crianças pequenas por parte do Estado brasileiro, encontra-se no projeto da reforma Leôncio de Carvalho, que reformou a instrução pública primária e secundária no Município da Corte. O projeto previa a obrigatoriedade de frequência em escolas primárias para as crianças a partir dos sete anos e previa que seriam instalados em cada distrito da Corte jardins de infância para a primeira educação de meninos e meninas de 3 a 7 anos de idade (DROUET, 1990).

Convém mencionar que o jardim de infância já existia no Brasil como iniciativa privada. Em 1875, inaugurou o Colégio Menezes Vieira para crianças a partir de 3 anos, localizado em bairro nobre do Rio de Janeiro e voltado para o atendimento das elites (BASTOS, 2001).

Não há registro de instituições que recebessem crianças abaixo de 3 anos até o ano de 1899, quando foi criada a primeira creche, por uma empresa, que se tem notícias, para atender filhos de trabalhadores da fábrica Companhia de Fiação e Tecidos Corcovado, no Rio de Janeiro (KUHLMANN, 1998).

O ano de 1899 é considerado um marco, pois é fundado no Rio de Janeiro o Instituto de Proteção e Assistência à Infância do Brasil, que dentre seus objetivos buscava:

Atender aos menores de oito anos; elaborar leis que regulassem a vida e a saúde dos recém-nascidos; regulamentar o serviço das amas de leite, velar pelos menores trabalhadores e criminosos; atender às crianças pobres, doentes, defeituosas, maltratadas e moralmente abandonadas; criar maternidades, creches e jardins de infância (KRAMER, 2003, p. 52).

O instituto trouxe ao Brasil a visão de assistência científica que visava racionalizar o atendimento assistencial dispensado às crianças pequenas por meio do conhecimento científico. Apresentava um discurso de valorização do capital humano alinhado ao progresso social essencial à República recém-instaurada. Impunha a mudança das instituições de amparo à criança, afastando-se da caridade religiosa até então predominante no acolhimento de crianças “desvalidas” e indo, gradativamente, em direção à filantropia laica com a participação do Estado por meio de subsídios e possibilitando a expansão do assistencialismo às crianças a um baixo custo. Essa guinada ao conhecimento científico teve grande influência de médicos e sanitaristas que buscavam a redução da elevada taxa de mortalidade infantil e acabar com indiferença da sociedade em relação a essa realidade (CASTRO SANTOS, 1985; FREIRE, 2009).

O movimento médico sanitário defendia a necessidade das ações assistenciais de amparo às crianças pequenas, mas ia além, e buscava levar higiene aos espaços que prestavam assistência a essas crianças. Voltaram-se à nutrição dos pequenos, abrangiam também a educação das mulheres de forma a garantir a formação física e moral dos filhos por meio da aplicação dos princípios da puericultura e promovia assistência à saúde das mães e de seus filhos (Castro Santos, 1985; Freire, 2009).

Kuhlmann Júnior (2001, p. 60) esclarece que:

No final do século XIX e início do século XX, [...] criaram-se leis e propagaram-se instituições sociais nas áreas da saúde pública, do direito da família, das relações de trabalho, da educação. [...] são iniciativas que expressam uma concepção assistencial a que denominamos “assistência científica” por se sustentar na fé, no progresso e na ciência característica daquela época.

Por outro lado, a assistência científica criou o estigma de que as causas das doenças e das altas taxas de mortalidade infantil estavam associadas às

peças pobres e a sua falta de conhecimento. Não houve o reconhecimento da correlação da situação de pobreza da população com a realidade econômica e política do país, marcada pelo modelo capitalista em expansão, que aprofundava as desigualdades sociais e empurrava as pessoas para a pobreza. A formulação da assistência científica sob as bases do capital possibilitou o Estado se eximir da responsabilidade para com as crianças pobres ou a iniciativa de modificação da realidade social. Andrade (2010, p. 137) complementa ao afirmar que:

O atendimento nas creches, vinculado à esfera médica e sanitária, objetivava nutrir as crianças, promover a saúde e difundir normas rígidas de higiene, associando à pobreza a falta de conhecimentos de puericultura e abafando qualquer relação com as questões econômicas e políticas do país.

Indo além das iniciativas de combate à mortalidade infantil, a assistência científica teve como marca a “pedagogia da submissão”, que visava disciplinar as crianças pobres para assumir o papel que lhes cabia na sociedade, transformando-se em futuros trabalhadores a serviço do capital. Kuhlmann Júnior (2000, p. 8) destaca que:

A concepção da assistência científica, formulada no início do século XX, em consonância com as propostas das instituições de educação popular difundidas nos congressos e nas exposições internacionais, já previa que o atendimento da pobreza não deveria ser feito com grandes investimentos. A educação assistencialista promovia uma pedagogia da submissão, que pretendia preparar os pobres para aceitar a exploração social. O Estado não deveria gerir diretamente as instituições, repassando recursos para as entidades.

No Brasil, as creches tiveram como primeira função atender as famílias necessitadas e reduzir o abandono de crianças nas casas de expostos e demais instituições religiosas. Nota-se que a creche surge como política voltada à minimização dos problemas sociais decorrentes do estado de miséria. Movimento divergente ao que houve na Europa, que criou as creches para atender as necessidades de inclusão da mulher recrutada como mão de obra para as fábricas no contexto da Revolução Industrial (ANDRADE, 2010).

Cardoso Jr. (2005, p. 186) destaca que no Brasil:

[...] assistiu-se cedo ao florescimento de ações assistenciais na oferta de proteção a populações pobres classificadas como vulneráveis e consideradas incapazes para o trabalho, sendo assim reconhecidas como merecedoras da solidariedade social. É o caso de crianças órfãs ou abandonadas, idosos, deficientes e doentes sem recursos, mulheres com crianças em situação de pobreza, além de grupos vitimados por

calamidades, para os quais aceitou-se a legitimidade da necessidade de atenção específica, na base de suportes e ajudas sociais, fornecidas, ao longo de séculos, por iniciativas de caráter filantrópico e, progressivamente, pelo Estado, organizadas ou não sob a forma de garantias legais.

Foram os movimentos associados à assistência científica o solavanco para a criação de instituições destinadas a cuidar das crianças pequenas. Data de 1909 a inauguração no Rio de Janeiro do primeiro jardim de infância municipal, e em 1918 foi criada a primeira creche no Estado de São Paulo em uma vila operária. Ainda em 1919, foi criado o “Departamento da Criança no Brasil”, que a princípio deveria ser de responsabilidade do Estado, mas que acabou sendo mantido por doações. Esse departamento tinha o papel de desenvolver diferentes tarefas buscando o benefício, a proteção e o amparo da infância no Brasil (KRAMER, 2003).

Entre as décadas de 20 e 30 do século XX, os operários organizaram manifestações contra a precariedade das condições de trabalho. Dentre essas reivindicações estava a necessidade de criação de espaços para a guarda e o atendimento das crianças enquanto as mães trabalhavam. Andrade (2010, p. 136) destaca que:

Na década de 1920, alguns indicadores contribuíram para que as creches se tornassem pauta de reivindicações na sociedade, como o crescimento da industrialização no país, a formação de uma nova elite burguesa (em substituição à elite cafeeira), o agravamento do estado de miséria de um grande número de pessoas, a inserção da mulher nas fábricas, o operariado migrante europeu e o início das tensões nas relações patrões-operariado.

Oliveira (2005, p. 95) esclarece que a necessidade de criação de creches estava “ligada a uma situação produzida pelo próprio sistema econômico, tal ajuda não foi reconhecida como um dever social, mas continuou a ser apresentada como um favor prestado, um ato de caridade”. Essas iniciativas de criação de creches visavam atenuar os conflitos provenientes das relações de capital que oscilavam entre a repressão dos trabalhadores e a concessão de benefícios sociais.

Se as creches eram vistas como necessárias ao combate à mortalidade infantil das crianças pobres, quando da sua destinação, a guarda das crianças para inclusão da mulher no mercado de trabalho gerou grandes controvérsias, pois antagonizava o papel da mulher como profissional do lar em contraponto com as suas necessidades econômicas de trabalhar fora de casa, onde passou a creche a receber um novo estigma de mal necessário (DORIGO; NASCIMENTO, 2007).

A visão médico sanitaria foi predominante com relação à regulamentação da “assistência hospitalar”, por meio do decreto 16.300/1923, onde dispôs sobre creches, recolhimento de crianças expostas e direitos das mulheres. Estabeleceu-se que as creches somente funcionariam com autorização da “Inspetoria de Higiene Infantil do Departamento Nacional de Saúde Pública”, além de que as “creches obedecerão ao objetivo de evitar o acúmulo de crianças. Compor-se-ão de aposentos que permitam o registro, o isolamento, o estágio das crianças em saúde e a desinfecção de roupas”. Também permitiu “a criação de recolhimentos de expostos, isto é, de instituições com o encargo de asilar e alimentar convenientemente as chamadas crianças expostas”. Ainda houve a primeira normatização referente à mulher no mercado de trabalho, e, dentre os dispositivos, dispôs que “para fim de proteger as crianças haverá creches, ou salas de amamentação, situadas próximo da sede dos trabalhos, das mães, duas ou três vezes, em intervalos regulares, amamentarem seus filhos” (BRASIL, 1923).

Andrade (2010) registra que, no ano de 1925, foram regulamentadas no Estado de São Paulo as escolas maternas, e em 1935, no mesmo Estado, foram criados parques infantis nos bairros operários. Esses atendiam as crianças de diferentes idades em horário contrário ao das escolas.

A década de 1930, conhecida como período Vargas, é marcada por um forte paternalismo por parte do governo e ampliação do caráter assistencial dispensado às crianças pequenas das famílias trabalhadoras. Período em que as questões envolvendo essas crianças têm interferência de interesses distintos das classes burguesas, trabalhadoras e do Estado. Foi quando houve a criação do Ministério da Educação e Saúde, que passou a regulamentar e assumiu a responsabilidade das questões referentes ao atendimento da infância, mas que manteve o modelo de dependência com as instituições particulares para implementação de creches (ANDRADE, 2010).

Kuhlmann Júnior (2001, p. 182) faz duras críticas a esse modelo assistencialista e a pedagogia utilizada por essas instituições, escrevendo que:

A pedagogia das instituições educacionais para os pobres é uma pedagogia da submissão, uma educação assistencialista marcada pela arrogância que humilha para depois oferecer o atendimento como dádiva, como favor aos poucos selecionados para receber.

Geis (1994, p. 86) faz crítica no mesmo sentido ao afirmar que:

A fase da assistência social marcou o paternalismo do Estado, preocupado com a sobrevivência das crianças da classe trabalhadora, enquanto mão de obra futura, para o que convocou a participação financeira do empresariado nas obras de atendimento infantil.

Ainda sob o regime de Getúlio Vargas, marcado pela ideologia desenvolvimentista, por meio da “Consolidação das Leis do Trabalho – CLT”, de 1943, tornou-se obrigatória a oferta pelas empresas, com mais de 30 mulheres, de espaço adequado para a guarda das crianças durante o período de amamentação de suas empregadas (artigo 389, §1º). Para Oliveira (1992, p. 19), o que chamou a atenção foi a forma como agiu o poder público, não fiscalizando a “oferta de berçários pelas empresas. Esta pequena conquista não foi, em geral, efetivada na prática. Poucas creches e berçários nas empresas foram organizados nesta época e mesmo posteriormente.”

Na década de 40 criou-se o Departamento Nacional da Criança (1940), vinculado ao Ministério da Educação e Saúde Pública, e o Serviço de Assistência a Menores (1941), vinculado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Segundo Andrade (2010, p. 39), os projetos que eram desenvolvidos por esses órgãos “propunham um atendimento pautado na esfera médica e culpabilizavam as famílias pelas condições de vida, desconsiderando-se qualquer análise das condições advindas da situação econômica e social do país”. Dentre as iniciativas, destacam-se os programas de combate à desnutrição, vacinações, cursos populares, ampliação de hospitais e maternidades e estimulação de formação de clubes de mães – esses tinham o objetivo de estimular o trabalho da mulher e valorizar seu papel na criação dos filhos (KREMER, 2001).

Em 1941 foi fundada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), órgão ligado ao governo, com o objetivo de formular e controlar a política governamental de serviços sociais, além de ter fomentado a criação de várias instituições públicas voltadas a atender crianças de 0 a 6 anos. Fornecia apoio técnico e financeiro às instituições comunitárias, filantrópicas e confessionais que atendiam as crianças das camadas mais pobres da população (OLIVEIRA, 1992; ANDRADE, 2010).

Denota-se dos discursos de Vargas a visão de crianças como cidadãos do futuro, sendo uma “missão nacional” as ações desenvolvidas pelo governo para a proteção, amparo e salvação da infância, o que tinha como objetivo último o fortalecimento do Estado autoritário (KRAMER, 1988).

Com o fim do estado novo e no decorrer da década de 1950, com a crescente industrialização do país, cresce também a demanda por creches, embora se mantenha o paternalismo. Esse é fortalecido pela “ideologia do desenvolvimento de comunidades e da assistência social”, movimento marcado por ações conjuntas da comunidade e do governo para transformar a realidade social (KRAMER, 1988).

No ano de 1961 foi editada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, definindo que “a educação pré-primária destina-se aos menores até sete anos, e será ministrada em escolas maternas ou jardins-de-infância”, e novamente trouxe a responsabilidade às empresas ao dispor que “as empresas 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”, não inovando em seu texto.

A década de 1960 é marcada por um período de crise política em consonância com o contexto da guerra fria, o que culminou com o golpe político-militar de 1964. Década circunscrita pelo agravamento das condições de vida da população brasileira, com ações reguladoras da vida social e de profundas mudanças governamentais nas ações destinadas à infância e à adolescência, com programas desarticuladores imbuídos de clientelismo – sendo as ações do governo consideradas um favor prestado às famílias – e marcados pela repressão. Cria-se a política de bem-estar do menor, criando, em âmbito nacional, a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e, em âmbito estadual, as Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor (FEBEM), que tinham como objetivo acolher os menores abandonados, infratores, de conduta antissocial e em situação de risco (ANDRADE, 2010; OLIVEIRA, 1992).

O modelo político econômico adotado pelo governo propiciou ainda mais a concentração de renda e o agravamento da pobreza e impôs péssimas condições de vida. O milagre econômico da primeira década da ditadura militar não refletiu nas classes mais pobres. Nesse panorama, somando a expansão das populações urbanas com a ampliação da desigualdade social, o que cada vez mais impulsionou a mulher ao mercado de trabalho, a necessidade por creches aumentou, e a massa de trabalhadoras passou a reivindicar esses espaços como indispensáveis às relações de trabalho e a questionar a visão do Estado de concessão de creches como um favor ou caridade. Oliveira (1988, p. 48) destaca que:

As características do sistema econômico adotado no Brasil, de capitalismo dependente e concentrador de riquezas, continuou impedindo que a maioria da população tivesse satisfatórias condições de vida. O baixo salário e a falta de extensão de serviços de infraestrutura urbana para atender as necessidades sociais agravam a questão da creche que nessa altura não é mais aceita apenas como uma ajuda filantrópica ou empresarial, mas começa a ser reivindicada pela população mais pobre como necessidade de mães que precisam trabalhar para a subsistência da família.

Haddad e Oliveira (1990, p. 109) destacam que no I Seminário sobre Creches no Estado de São Paulo, no ano de 1966, foi defendido o conceito de creche como “um serviço que oferece um potencial capaz de garantir o desenvolvimento infantil, compensando as deficiências de um meio precário próprio das famílias de classe trabalhadora”.

A década de 1970 é considerada outro marco para a educação infantil no Brasil, período em que o tema entra na pauta dos movimentos sociais através da “luta por creches” (ROSEMBERG, 2002b, p. 25).

No final dos anos 70 e início dos anos 80, sob influência direta da Unesco e do Unicef, difundiu-se nos países subdesenvolvidos a ideia da necessidade de uma “educação pré-escolar compensatória de carências de populações pobres e apoiadas em recursos da comunidade visando despende poucas verbas do Estado para sua expansão” (ROSEMBERG, 2002b, p. 33). Esse modelo contribuiu para a criação de programas de educação infantil voltados às crianças carentes e para as regiões mais pobres do país. Destacam-se o projeto casulo vinculado à Legião Brasileira de Assistência (LBA), que atendia crianças de 0 a 6 anos e tinha como objetivo proporcionar às mães tempo livre para poderem ingressar no mercado de trabalho e ampliar a renda familiar, e o Programa Nacional de Educação Pré-Escolar, criado pelo Ministério da Educação, visando combater a evasão escolar e a repetência das crianças, principalmente pobres, nos primeiros anos do primeiro grau, oferecendo às crianças de quatro a seis anos educação pré-escolar. Considerava-se que esse atendimento “possibilitaria a superação das precárias condições sociais a que a criança estava sujeita através de uma “educação compensatória”, sem alteração das estruturas sociais existentes na raiz daquele problema” (OLIVEIRA, 1992, p. 20). Ainda houve a criação da Coordenação de Educação Infantil (Coedi), vinculada à Secretaria do Ensino Fundamental, órgão do Ministério da Educação.

Rosemberg (2002a, p. 34) sistematiza as propostas dos órgãos internacionais e que foram aplicáveis ao Brasil:

A expansão da EI constitui uma via para combater a pobreza (especialmente desnutrição) no mundo subdesenvolvido e melhorar o desempenho do ensino fundamental, portanto sua cobertura deve crescer; Os países pobres não dispõem de recursos públicos para expandir, simultaneamente, o ensino fundamental (prioridade número um) e a EI; A forma de expandir a EI nos países subdesenvolvidos é por meio de modelos que minimizem investimentos públicos, dada a prioridade de universalização do ensino fundamental; Para reduzir os investimentos públicos, os programas devem se apoiar nos recursos da comunidade, criando programas denominados “não formais”, “alternativos”, “não institucionais”, isto é, espaços, materiais, equipamentos e recursos humanos disponíveis na “comunidade”, mesmo quando não tenham sido concebidos ou preparados para essa faixa etária e por seus objetivos.

Esse modelo é marcado pelo aumento expressivo de práticas não formais de educação infantil, os espaços físicos e materiais utilizados eram improvisados; presença de pessoas leigas como mão de obra das instituições; estímulo à implementação de creches comunitárias e municipais; havia também crianças com mais de 7 anos na educação infantil, que se subdividia em creches, pré-escolas e classes de alfabetização (ANDRADE, 2010; ROSEMBERG, 2002b).

No final dos anos 80, com o fim da ditadura militar, em uma conjuntura onde houve o surgimento de diversos movimentos sociais, caracterizando um período de forte mobilização em prol da abertura democrática no país, houve grande mobilização da sociedade civil organizada pela consolidação dos direitos da criança e do adolescente, por meio de um novo ordenamento jurídico e de uma nova doutrina sobre a infância. Segundo Andrade (2010, p. 145), nessa nova concepção, “a criança deixa de ser vista como objeto de tutela e passa a ser considerada sujeito de direitos, dentre eles a educação infantil”. Está em gestação um novo olhar sobre a educação infantil que a retira do campo da assistência social e a traz para o campo da educação por meio de uma concepção referenciada ao educar e cuidar.

Andrade (2010, p. 145) destaca que:

Com a expansão dos movimentos sociais no país, nos anos 1980, houve uma significativa pressão popular pela ampliação das vagas em creches no Município de São Paulo. A instituição passou a ser reivindicada como direito da criança e da mulher trabalhadora. As reivindicações, as quais atribuíam ao Estado a responsabilidade pelo atendimento, inicialmente partiram das mulheres da periferia, em geral donas de casa e domésticas, organizadas através do clube de mães. Posteriormente, operárias, grupos feministas e intelectuais aderiram ao movimento.

É nesse contexto que se fortalece o Movimento de Luta por Creches, formado por mulheres de diferentes classes sociais, em uma conjuntura de

crescente incorporação da mão de obra feminina no mercado de trabalho, que buscavam além da ampliação de espaços físicos o reconhecimento do caráter educativo das instituições de educação infantil. Andrade (2010, p. 145) esclarece que “inicia-se, nesse momento, um período de mudança da identidade institucional, ampliando o seu caráter assistencialista à dimensão educacional”.

A junção do Movimento de Luta por Creches aos demais movimentos sociais de defesa dos direitos da criança e do adolescente culminou em reconhecimento da educação infantil como um direito universal da criança de 0 a 6 anos à educação, insculpido na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CEFB/1988, que assim dispôs: “o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...] educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até seis anos de idade” (BRASIL, 1988).

A partir da Constituição de 1988, quando ficou claro que o Brasil se constitui em um Estado Social e Democrático de Direito, estabeleceu-se que o Estado asseguraria a inclusão da criança desde a mais tenra idade na educação infantil em creches e pré-escolas. A educação infantil passou a ser uma etapa da educação básica, retirando-se o caráter assistencial até então atribuído às crianças que frequentavam essas instituições. A Constituição reconheceu a educação infantil como um direito subjetivo do ser humano, como um dos deveres do Estado, e a criança como sujeito desse direito.

Na última década do século XX ocorreu um movimento de transformação da sociedade em decorrência da globalização e das políticas neoliberais (ROSEMBERG, 2002). A década de 1990 foi marcada pela reforma do Estado Brasileiro. Entre as mais variadas medidas adotadas, destacaram-se as iniciativas de desregulamentação da Administração Federal, com um modelo de gestão de políticas públicas de forma descentralizadas, o que refletiu nas políticas educacionais (OLIVEIRA, 2009).

Dentre as reformas, destacaram-se a priorização do ensino fundamental e a progressiva universalização do ensino médio pelo Estado, por meio de alteração da Constituição Federal – emenda constitucional 14/96 – ao estabelecer que “o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito [...]; II - progressiva universalização do ensino médio gratuito” (BRASIL, 1996).

A emenda redefiniu as competências e prioridades dos entes federados sobre a educação, cabendo aos municípios, prioritariamente, o ensino fundamental e a educação infantil; e aos Estados e ao Distrito Federal, prioritariamente, o ensino fundamental e médio (BRASIL, 1996).

A emenda constitucional também criou o Fundo de Financiamento e Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. Embora a Constituição reconheça o direito à educação infantil, essa é retirada da agenda, deixada estática, ao se priorizar os investimentos somente no ensino fundamental (BRASIL, 1996).

Oliveira (2009, p. 200) destaca que a “condução de tais reformas era justificada pela necessária modernização do país, que carecia de força de trabalho mais bem qualificada e adequada aos novos processos de reestruturação produtiva”. No mesmo sentido, Ball (2002, p. 110) destaca que, em nível mundial, os países promoviam reformas buscando a “melhoria da economia nacional por meio do fortalecimento dos vínculos entre escolaridade, emprego, produtividade e comércio”, e que os Estados precisavam investir na “melhoria do desempenho dos estudantes nas habilidades e competências relacionadas ao emprego”. Objetivos esses que colocaram de lado o direito das crianças pequenas à educação infantil, conquistado pelos movimentos sociais na Constituição de 1988.

É neste contexto que, em 1996, é aprovada a nova Lei de Bases e Diretrizes da Educação – LDB, que em seu texto trouxe avanços ao estabelecer que “A educação infantil [...] 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).

Ainda a LDB dispôs que o “dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: [...] IV - atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade”, estabelecendo que as creches destinam-se a crianças até 3 anos de idade e que a pré-escola a crianças de 4 a 6 anos de idade (BRASIL, 1996).

A primeira década do século XXI é marcada por grandes avanços para a educação infantil com a emenda constitucional 53/2006, tendo como principal expoente a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (BRASIL, 2006). A lei 11.494/2007 estabeleceu que os recursos do FUNDEB pudessem ser aplicados

entre a educação infantil, ensino fundamental e médio conforme as necessidades de cada ente federado (BRASIL, 2007). Assim, a educação infantil, creche e pré-escola, entram na agenda de investimentos dos governos, o que está propiciando a sua expansão.

A referida emenda ainda estabeleceu nova idade para a educação infantil, agora dos 0 a 5 anos, e o ensino fundamental iniciando a partir dos 6 anos de idade, modificação que foi inserida na LDB no ano de 2013 (BRASIL, 2006; BRASIL, 2007)).

A LDB foi alterada em 2008 estabelecendo que é dever do Estado a garantia de “vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade” (BRASIL, 2008).

Em 2009 houve uma importante alteração no texto constitucional, pela emenda constitucional 59/2009, passando o inc. I do art. 208 a dispor que a “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”. Do mesmo modo, no ano de 2013, a LDB foi alterada, passando o Inc. I do art. 4º a dispor a “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, organizada da seguinte forma: a) pré-escola; b) ensino fundamental; c) ensino médio” (BRASIL, 2009; BRASIL, 2013).

Se nos anos 90 priorizou-se a consolidação do ensino fundamental, na primeira década do século XXI constata-se a expansão dessa prioridade à pré-escola, que passa a ser obrigatória a todas as crianças a partir de 4 anos e obrigatório ao Estado garantir vaga a essas crianças em escolas perto de suas residências.

Em 2007, o governo federal, por meio do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância, descentralizou aproximadamente 9 bilhões de reais, em uma década, para estruturar a educação infantil. No entanto, o atual quadro de investimentos já não repete as vultuosas cifras do passado, ocorrendo um esvaziamento de recursos do programa. Em 2019, por exemplo, foram repassados apenas 33 milhões para sua manutenção (BRASIL, 2020).

A emenda constitucional 59/2009 dispôs sobre a necessidade de elaboração de um Plano Nacional de Educação – PNE, que articule o sistema

nacional de educação e defina diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades. Ainda previu um percentual do Produto Interno Bruto – PIB para o financiamento do Sistema Nacional de Educação (BRASIL, 2009).

O PNE foi aprovado em 2014 e se configurou como uma política pública de Estado, estabelecendo metas e estratégias para um período de 10 anos. Ao apresentar o PNE à sociedade, o governo destacou que:

Elaborar um plano de educação no Brasil, hoje, implica assumir compromissos com o esforço contínuo de eliminação de desigualdades que são históricas no País. Portanto, as metas são orientadas para enfrentar as barreiras para o acesso e a permanência; as desigualdades educacionais em cada território com foco nas especificidades de sua população; a formação para o trabalho, identificando as potencialidades das dinâmicas locais; e o exercício da cidadania. A elaboração de um plano de educação não pode prescindir de incorporar os princípios do respeito aos direitos humanos, à sustentabilidade socioambiental, à valorização da diversidade e da inclusão e à valorização dos profissionais que atuam na educação de milhares de pessoas todos os dias (BRASIL, 2014).

A primeira meta estabelece a universalização da educação infantil na pré-escola, das crianças de 4 e 5 anos, até o ano de 2016 e a ampliação da educação infantil em creches para atender no mínimo 50% das crianças até 3 anos, estabelecendo como prazo o final a vigência do PNE, ou seja, 2024 (BRASIL, 2014).

Ao se estabelecer aos municípios a competência pela educação infantil, e frente às metas impostas pelo PNE, impõe-se um grande desafio, que vai desde a aplicação de recursos até o planejamento de políticas para materializar a expansão da educação infantil, agora indo além da oferta de vagas, mas estabelecendo a necessidade de formas ativas de busca das crianças para ingressarem na educação infantil. Para o governo, a meta referente à educação infantil é:

Resultados de estudos e pesquisas desenvolvidos nos mais distintos países, entre eles o Brasil, há muito vêm atestando a importância da educação das crianças, tanto para os processos de escolarização que se sucedem como para a formação dos indivíduos em uma perspectiva mais global. A difusão e a aceitação desses resultados certamente influenciaram para que a educação infantil na última década tenha se tornado alvo de ações governamentais significativas na sociedade brasileira e tenha sido projetada como prioridade no âmbito do PNE. Não por acaso, constitui-se na primeira meta a universalização da pré-escola até 2016 e a ampliação de vagas em creches, visando ao atendimento de 50% das crianças de até três anos até o fim da sua vigência (BRASIL, 2014, p. 16)

A estratégia 1.1 estabelece o regime de colaboração entre todos os entes federados para definir as metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil com qualidade e de acordo com a realidade de cada local. A estratégia 1.5 estabelece também que, em regime de colaboração, irá se manter e ampliar o programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como na aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil (BRASIL, 2014). Assim, além de contar com os seus recursos próprios e os recebidos por meio do FUNDEB, o PNE garante o regime de colaboração entre os entes federados para a estruturação física da rede de educação infantil.

Das estratégias constantes na meta 01 extrai-se a existência de um movimento contrário ao do passado em relação à educação infantil, visto que o movimento atual é o de implementar políticas públicas sociais para garantir o acesso dos estratos mais pobres da população à educação infantil, como define a estratégia 12:

implementar, em caráter complementar, programas de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas da educação, saúde e assistência social, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até 3 (três) anos de idade (BRASIL, 2014).

No mesmo sentido, a estratégia 14 destaca a necessidade desse atendimento intersetorial para garantir o acesso à educação infantil, dispondo sobre a necessidade de:

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 (BRASIL, 2014).

No ano de 2014, por meio de Medida Provisória e, posteriormente, convertido em Lei, foi lançado o programa “Brasil Carinhoso”, que integrava o Plano Brasil sem Miséria. Esse abarcava um conjunto de ações destinadas à assistência de famílias que possuíam crianças até seis anos de idade, com o intuito de promover a melhoria da renda, da educação e da saúde. A cargo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, vinculado ao Ministério da Educação, o programa “Brasil Carinhoso” previu a gradativa ampliação no acesso das crianças à educação infantil. Em uma de suas ações, o programa garantiu a transferência

automática de recursos para custear despesas de manutenção e desenvolvimento da educação infantil na fase creche às crianças de 0 a 48 meses, desde que as famílias fossem beneficiárias do Programa Bolsa Família. Esses recursos deveriam ser aplicados em ações de cuidado integral, segurança alimentar e nutricional, além de garantir o acesso e a permanência dessas crianças na educação infantil (BRASIL, 2020). No ano de seu lançamento, em 2014, no então governo Dilma Rousseff foram empenhados investimentos de mais de 800 milhões de reais. Já em 2018, em um panorama totalmente diferente, marcado pelo teto de gastos e políticas neoliberais, o orçamento previsto para o programa foi de 6,5 milhões, o que na prática inviabilizou as ações decorrentes dele (MORENO; SORANO, 2017).

A educação infantil ainda é contemplada por programas como o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE que, de forma suplementar, auxiliam os municípios com alimentação e transporte dos alunos da educação infantil.

No ano de 2017 foi aprovado o texto-base para a instituição e implantação da Base Nacional Comum Curricular – BNCC. Na sequência, ao ser homologado, o texto final da BNCC estabeleceu que a educação infantil é a primeira etapa da Educação Básica, é o início e o fundamento do processo educacional, no qual a criança se insere em um espaço de socialização estruturada que lhe modifica o seu conhecer do mundo, o que até então eram balizados, exclusivamente, pelos vínculos afetivos familiares (BRASIL, 2018).

A BNCC adotou o conceito de criança já estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil – DCNEI que define a criança como:

[...] sujeito histórico e de direitos, que, nas interações, relações e práticas cotidianas que vivencia, constrói sua identidade pessoal e coletiva, brinca, imagina, fantasia, deseja, aprende, observa, experimenta, narra, questiona e constrói sentidos sobre a natureza e a sociedade, produzindo cultura (BRASIL, 2009).

Estabeleceu-se que os eixos estruturantes das práticas pedagógicas da educação infantil são as interações e as brincadeiras. As crianças, por meio das suas ações, com seus pares e com os adultos, consolidam experiências que lhes propiciam a construção e a apropriação do conhecimento. É a partir das interações e brincadeiras que se possibilita à criança aprendizagens, desenvolvimento e socialização (BRASIL, 2018).

A interação durante o brincar caracteriza o cotidiano da infância, trazendo consigo muitas aprendizagens e potenciais para o desenvolvimento integral das crianças. Ao observar as interações e a brincadeira entre as crianças e delas com os adultos, é possível identificar, por exemplo, a expressão dos afetos, a mediação das frustrações, a resolução de conflitos e a regulação das emoções (BRASIL, 2018).

A BNCC estabeleceu a necessidade de efetivação, por meio da educação infantil, de seis direitos básicos de aprendizagem e desenvolvimento da criança: conviver, brincar, participar, explorar, expressar e conhecer-se. Esses direitos buscam assegurar às crianças condições para que aprendam a partir de situações nas quais desempenham um papel ativo, seja nos ambientes de interação ou em momentos desafiadores. Assim, as crianças construirão significados sobre si, os outros e o mundo social e natural (BRASIL, 2018). Nessa ótica, a BNCC define o significado de cada um dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento na educação infantil:

**Conviver** com outras crianças e adultos, em pequenos e grandes grupos, utilizando diferentes linguagens, ampliando o conhecimento de si e do outro, o respeito em relação à cultura e às diferenças entre as pessoas. **Brincar** cotidianamente de diversas formas, em diferentes espaços e tempos, com diferentes parceiros (crianças e adultos), ampliando e diversificando seu acesso a produções culturais, seus conhecimentos, sua imaginação, sua criatividade, suas experiências emocionais, corporais, sensoriais, expressivas, cognitivas, sociais e relacionais. **Participar** ativamente, com adultos e outras crianças, tanto do planejamento da gestão da escola e das atividades propostas pelo educador quanto da realização das atividades da vida cotidiana, tais como a escolha das brincadeiras, dos materiais e dos ambientes, desenvolvendo diferentes linguagens e elaborando conhecimentos, decidindo e se posicionando. **Explorar** movimentos, gestos, sons, formas, texturas, cores, palavras, emoções, transformações, relacionamentos, histórias, objetos, elementos da natureza, na escola e fora dela, ampliando seus saberes sobre a cultura, em suas diversas modalidades: as artes, a escrita, a ciência e a tecnologia. **Expressar**, como sujeito dialógico, criativo e sensível, suas necessidades, emoções, sentimentos, dúvidas, hipóteses, descobertas, opiniões, questionamentos, por meio de diferentes linguagens. **Conhecer-se** e construir sua identidade pessoal, social e cultural, constituindo uma imagem positiva de si e de seus grupos de pertencimento, nas diversas experiências de cuidados, interações, brincadeiras e linguagens vivenciadas na instituição escolar e em seu contexto familiar e comunitário (BRASIL, 2018) (grifo nosso).

A criança é um indivíduo que questiona, levanta hipóteses, conclui, faz julgamentos e assimila valores e é, a partir dessas ações, de suas interações com o mundo físico e social, que a criança constrói conhecimentos e se apropria do conhecimento sistematizado. No entanto, torna-se cada vez mais sólido o entendimento de que esse processo de formação do conhecimento não deve ser confinado ao desenvolvimento natural e espontâneo; ao contrário, salutar imprimir

intencionalidade educativa com práticas pedagógicas na educação infantil (BRASIL, 2018). Dessa forma, a BNCC estabelece que:

Essa intencionalidade consiste na organização e proposição, pelo educador, de experiências que permitam às crianças conhecer a si e ao outro e de conhecer e compreender as relações com a natureza, com a cultura e com a produção científica, que se traduzem nas práticas de cuidados pessoais (alimentar-se, vestir-se, higienizar-se), nas brincadeiras, nas experimentações com materiais variados, na aproximação com a literatura e no encontro com as pessoas (BRASIL, 2018).

Assim com base nos eixos estruturantes “interações” e “brincadeira”, onde são assegurados os direitos de conviver, brincar, participar, explorar, expressar-se e conhecer-se, a aprendizagem e o desenvolvimento das crianças foram estruturados pela BNCC em cinco campos de experiência: o eu, o outro e o nós; corpo, gestos e movimentos; traços, sons, cores e formas; escuta, fala, pensamento e imaginação; e espaços, tempos, quantidades, relações e transformações (BRASIL, 2018).

É a partir dos campos de experiência que são definidos os objetivos de aprendizagem e desenvolvimento. Conforme a BNCC, cada campo de experiência forma uma estrutura curricular que se embasa nas experiências vivenciadas pelas crianças em seu dia a dia e nos seus saberes, de forma a entrelaçá-los aos conhecimentos que fazem parte de seu patrimônio cultural (BRASIL, 2018).

Quanto ao “o eu, o outro e o nós”, a BNCC preceitua:

É na interação com os pares e com adultos que as crianças vão constituindo um modo próprio de agir, sentir e pensar e vão descobrindo que existem outros modos de vida, pessoas diferentes, com outros pontos de vista. Conforme vivem suas primeiras experiências sociais (na família, na instituição escolar, na coletividade), constroem percepções e questionamentos sobre si e sobre os outros, diferenciando-se e, simultaneamente, identificando-se como seres individuais e sociais. Ao mesmo tempo que participam de relações sociais e de cuidados pessoais, as crianças constroem sua autonomia e senso de autocuidado, de reciprocidade e de interdependência com o meio. Por sua vez, na Educação Infantil, é preciso criar oportunidades para que as crianças entrem em contato com outros grupos sociais e culturais, outros modos de vida, diferentes atitudes, técnicas e rituais de cuidados pessoais e do grupo, costumes, celebrações e narrativas. Nessas experiências, elas podem ampliar o modo de perceber a si mesmas e ao outro, valorizar sua identidade, respeitar os outros e reconhecer as diferenças que nos constituem como seres humanos (BRASIL, 2018).

Para o campo de experiência “corpo, gestos e movimentos” a BNCC esclarece:

Com o corpo (por meio dos sentidos, gestos, movimentos impulsivos ou intencionais, coordenados ou espontâneos), as crianças, desde cedo,

exploram o mundo, o espaço e os objetos do seu entorno, estabelecem relações, expressam-se, brincam e produzem conhecimentos sobre si, sobre o outro, sobre o universo social e cultural, tornando-se, progressivamente, conscientes dessa corporeidade. Por meio das diferentes linguagens, como a música, a dança, o teatro, as brincadeiras de faz de conta, elas se comunicam e se expressam no entrelaçamento entre corpo, emoção e linguagem. As crianças conhecem e reconhecem as sensações e funções de seu corpo e, com seus gestos e movimentos, identificam suas potencialidades e seus limites, desenvolvendo, ao mesmo tempo, a consciência sobre o que é seguro e o que pode ser um risco à sua integridade física. Na Educação Infantil, o corpo das crianças ganha centralidade, pois ele é o partícipe privilegiado das práticas pedagógicas de cuidado físico, orientadas para a emancipação e a liberdade, e não para a submissão. Assim, a instituição escolar precisa promover oportunidades ricas para que as crianças possam, sempre animadas pelo espírito lúdico e na interação com seus pares, explorar e vivenciar um amplo repertório de movimentos, gestos, olhares, sons e mímicas com o corpo, para descobrir variados modos de ocupação e uso do espaço com o corpo (tais como sentar com apoio, rastejar, engatinhar, escorregar, caminhar apoiando-se em berços, mesas e cordas, saltar, escalar, equilibrar-se, correr, dar cambalhotas, alongar-se etc.) (BRASIL, 2018).

“Traços, sons, cores e formas”, conforme a BNCC, é o campo de experiência que traz como foco a seguinte ideia:

Conviver com diferentes manifestações artísticas, culturais e científicas, locais e universais, no cotidiano da instituição escolar, possibilita às crianças, por meio de experiências diversificadas, vivenciar diversas formas de expressão e linguagens, como as artes visuais (pintura, modelagem, colagem, fotografia etc.), a música, o teatro, a dança e o audiovisual, entre outras. Com base nessas experiências, elas se expressam por várias linguagens, criando suas próprias produções artísticas ou culturais, exercitando a autoria (coletiva e individual) com sons, traços, gestos, danças, mímicas, encenações, canções, desenhos, modelagens, manipulação de diversos materiais e de recursos tecnológicos. Essas experiências contribuem para que, desde muito pequenas, as crianças desenvolvam senso estético e crítico, o conhecimento de si mesmas, dos outros e da realidade que as cerca. Portanto, a Educação Infantil precisa promover a participação das crianças em tempos e espaços para a produção, manifestação e apreciação artística, de modo a favorecer o desenvolvimento da sensibilidade, da criatividade e da expressão pessoal das crianças, permitindo que se apropriem e reconfigurem, permanentemente, a cultura e potencializem suas singularidades, ao ampliar repertórios e interpretar suas experiências e vivências artísticas (BRASIL, 2018).

Já a “escuta, fala, pensamento e imaginação” é especificada na BNCC da seguinte forma:

Desde o nascimento, as crianças participam de situações comunicativas cotidianas com as pessoas com as quais interagem. As primeiras formas de interação do bebê são os movimentos do seu corpo, o olhar, a postura corporal, o sorriso, o choro e outros recursos vocais, que ganham sentido com a interpretação do outro. Progressivamente, as crianças vão ampliando e enriquecendo seu vocabulário e demais recursos de expressão e de compreensão, apropriando-se da língua materna – que se torna, pouco a pouco, seu veículo privilegiado de interação. Na Educação Infantil, é

importante promover experiências nas quais as crianças possam falar e ouvir, potencializando sua participação na cultura oral, pois é na escuta de histórias, na participação em conversas, nas descrições, nas narrativas elaboradas individualmente ou em grupo e nas implicações com as múltiplas linguagens que a criança se constitui ativamente como sujeito singular e pertencente a um grupo social. Desde cedo, a criança manifesta curiosidade com relação à cultura escrita: ao ouvir e acompanhar a leitura de textos, ao observar os muitos textos que circulam no contexto familiar, comunitário e escolar, ela vai construindo sua concepção de língua escrita, reconhecendo diferentes usos sociais da escrita, dos gêneros, suportes e portadores. Na Educação Infantil, a imersão na cultura escrita deve partir do que as crianças conhecem e das curiosidades que deixam transparecer. As experiências com a literatura infantil, propostas pelo educador, mediador entre os textos e as crianças, contribuem para o desenvolvimento do gosto pela leitura, do estímulo à imaginação e da ampliação do conhecimento de mundo. Além disso, o contato com histórias, contos, fábulas, poemas, cordéis etc. propicia a familiaridade com livros, com diferentes gêneros literários, a diferenciação entre ilustrações e escrita, a aprendizagem da direção da escrita e as formas corretas de manipulação de livros. Nesse convívio com textos escritos, as crianças vão construindo hipóteses sobre a escrita que se revelam, inicialmente, em rabiscos e garatujas e, à medida que vão conhecendo letras, em escritas espontâneas, não convencionais, mas já indicativas da compreensão da escrita como sistema de representação da língua (BRASIL, 2018).

Por fim, a BNCC aborda o significado dos “espaços, tempos, quantidades, relações e transformações” estabelecendo que:

As crianças vivem inseridas em espaços e tempos de diferentes dimensões, em um mundo constituído de fenômenos naturais e socioculturais. Desde muito pequenas, elas procuram se situar em diversos espaços (rua, bairro, cidade etc.) e tempos (dia e noite; hoje, ontem e amanhã etc.). Demonstram também curiosidade sobre o mundo físico (seu próprio corpo, os fenômenos atmosféricos, os animais, as plantas, as transformações da natureza, os diferentes tipos de materiais e as possibilidades de sua manipulação etc.) e o mundo sociocultural (as relações de parentesco e sociais entre as pessoas que conhece; como vivem e em que trabalham essas pessoas; quais suas tradições e seus costumes; a diversidade entre elas etc.). Além disso, nessas experiências e em muitas outras, as crianças também se deparam, frequentemente, com conhecimentos matemáticos (contagem, ordenação, relações entre quantidades, dimensões, medidas, comparação de pesos e de comprimentos, avaliação de distâncias, reconhecimento de formas geométricas, conhecimento e reconhecimento de numerais cardinais e ordinais etc.) que igualmente aguçam a curiosidade. Portanto, a Educação Infantil precisa promover experiências nas quais as crianças possam fazer observações, manipular objetos, investigar e explorar seu entorno, levantar hipóteses e consultar fontes de informação para buscar respostas às suas curiosidades e indagações. Assim, a instituição escolar está criando oportunidades para que as crianças ampliem seus conhecimentos do mundo físico e sociocultural e possam utilizá-los em seu cotidiano (BRASIL, 2018).

Assim, como etapa da educação básica, na Educação Infantil as aprendizagens essenciais englobam os comportamentos, as habilidades e os conhecimentos que se aliam às vivências capazes de promover a aprendizagem e o

desenvolvimento dos diversos campos de experiência. Essas aprendizagens têm sempre como eixos estruturantes as interações e as brincadeiras, sendo que essas aprendizagens se constituem como objetivos de aprendizagem e desenvolvimento (BRASIL, 2018).

Importante mencionar que a BNCC subdividiu as crianças dentro da educação infantil em três grupos etários, reconhecendo as suas especificidades e estruturando os objetivos de aprendizagem para que correspondam às possibilidades de aprendizagem e às características do desenvolvimento das crianças conforme a idade. Desse modo, são três os grupos etários: bebês (as crianças de zero a 1 ano e 6 meses) e crianças bem pequenas (de 1 ano e 7 meses a 3 anos e 11 meses). As crianças nessas duas faixas etárias serão atendidas pela educação infantil na fase creche. Já as crianças pequenas, aquelas entre 4 anos e 5 anos e 11 meses, serão atendidas pela educação infantil na fase pré-escola (BRASIL, 2018).

Para finalizar esse retrospecto a respeito do desenvolvimento das políticas públicas brasileiras de educação infantil, cabe registrar que, em 2020, foi aprovada a Emenda Constitucional 108/2020, que tornou o FUNDEB uma política permanente do Estado Brasileiro e previu aumento na complementação da União ao fundo, passando de 10% em 2020 para 23% até 2026. Referida emenda foi regulamentada pela Lei 14.113/2020, que passou a ter vigência em 01 de janeiro de 2021. O novo FUNDEB busca fomentar uma educação de qualidade e equitativa em todo o Estado brasileiro, de forma que criou critérios de distribuição equânime da complementação. Anualmente, estabelecer-se-á o VAAF-Mínimo (valor anual por aluno) tido como apropriado. Para o ano de 2021 o valor definido foi de R\$ 3.768,22 por aluno (BRASIL, 2020).

Cada Estado e o Distrito Federal possuem um fundo próprio, e cada fundo estadual deve dividir o montante por ele arrecado pelo número de alunos matriculados, sendo que o total corresponderá ao valor anual por aluno daquele estado (VAAF- Estadual). Os estados que tiverem resultado iguais ou superiores ao VAAF-Mínimo não receberão complementação de valores por parte da União, mas os Estados que obtiverem VAAF-Estadual inferior ao VAAF-mínimo estabelecido nacionalmente receberão a complementação-VAAF de 10% por parte da União (BRASIL, 2020).

A grande novidade desse novo modelo de FUNDEB vem da instituição de uma segunda forma de complementação denominada VAAT – Valor Anual Total por Aluno, que possui essa nomenclatura por levar em consideração a totalidade dos recursos arrecadados em cada Estado, acrescidos da complementação-VAAT 10%, mais as disponibilidades<sup>19</sup> de cada ente federado. Assim, é possível apurar se os entes federados municipais e estaduais alcançaram o VAAF-mínimo, e caso não tenham alcançado, serão complementados em 10,5% pela União (BRASIL, 2020).

Desse modo, o novo FUNDEB busca promover equidade no desenvolvimento da educação básica uma vez que possui mecanismos para garantir investimentos igualitários em educação por todos os entes federados. Mas o importante a ressaltar é que houve preocupação do legislador com a educação infantil ao instituir o VAAT, de forma que se fixou como obrigatório o investimento de 50% (cinquenta por cento) em educação infantil (BRASIL, 2020).

Por fim, houve a instituição de uma terceira forma de a União complementar o FUNDEB, denominada de complementação do valor anual por aluno – VAAT, que complementar em 2,5% (dois e meio por cento) o FUNDEB de cada ente, levando-se em consideração os avanços nos indicadores de atendimento e de aprendizagem, a redução das desigualdades e o cumprimento de metas previstas pelo Plano Nacional de Educação – PNE (BRASIL, 2020).

Vale ressaltar que se manteve a obrigatoriedade de que cada ente federado aplique os recursos nas suas áreas prioritárias, sendo que a educação infantil se mantém como área prioritária dos municípios (BRASIL, 1996).

O quadro é de grande avanço, tanto legislativo quanto na efetivação de políticas públicas, rompendo com o modelo assistencialista caridoso, científico e de compensação, e pondo a educação das crianças pequenas como prioridade, de modo a garantir a aprendizagem e o desenvolvimento da criança. O desafio está na efetivação dos direitos de acesso à educação infantil de qualidade, que se dará por meio de políticas públicas que estão em andamento – embora passe por um período conturbado de esvaziamento dos recursos financeiros – e que ainda devem ser implementadas com a definição de diretrizes, objetivos, metas e estratégias, além da

---

<sup>19</sup> São disponibilidades o restante dos recursos da Educação que completam os 25% do orçamento para a educação; cotas do salário educação; participação pela exploração de petróleo e gás natural vinculada à educação; transferências de programas geridos pelo MEC para distribuição universal.

demonstração de resultados positivos, pondo o acesso à educação infantil de qualidade no patamar de política pública de Estado permanente.

#### 4.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA REGIÃO CARBONÍFERA: DADOS POLÍTICOS, ECONÔMICOS, SOCIAIS E EDUCACIONAIS

Dentro do ambiente federativo brasileiro, formado pela União, estados, Distrito Federal e municípios, esses últimos se veem frente a uma desvantagem representativa. A figura do município como ente federativo encontra-se pulverizada em 5.570 cidades, o que impõe uma série de dificuldades na coordenação dos interesses em comum dessas unidades federativas.

A figura das associações de municípios surge como tentativa de minoração desse quadro de vulnerabilidade política em que se enquadram a maioria dos municípios dentro do panorama federativo. As associações de municípios surgem na década de 60 como uma forma de promover o desenvolvimento regional e urbano. Dessa forma, os municípios se unem para aumentar a força reivindicatória frente às demais esferas governamentais (CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA, 2017).

Fontes (2001, p. 12) destaca que as associações de municípios têm se fortalecido para que esses entes federativos possam enfrentar questões tanto da gestão municipal quanto do relacionamento com os demais entes da federação, na busca de promover o desenvolvimento socioeconômico regional, por meio da “construção de uma identidade político-territorial, que se materializa através de novos arranjos institucionais comprometidos com a consolidação do território supramunicipal e seu fortalecimento político”.

Atualmente, encontra-se em tramitação o projeto de lei 486/2017, de autoria do Senado Federal, que se constituirá em um novo marco regulatório das associações de municípios, destacando que as associações serão formadas “para a realização de objetivos de interesse comum de caráter político representativo, técnico, científico, educacional, cultural e social” (SENADO FEDERAL, 2017).

No Estado de Santa Catarina há 295 municípios, e esses se organizaram em associação, formando a Federação Catarinense de Municípios – FECAM. Ainda esses municípios catarinenses estão organizados em 21 associações regionais: Associação dos Municípios do Alto Irani – AMAI, Associação dos Municípios do Alto

Vale do Rio do Peixe – AMARP, Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense – AMAUC, Associação dos Municípios do Extremo Oeste de Santa Catarina – AMEOSC, Associação dos Municípios do Entre Rios - AMERIOS, Associação dos Municípios do Extremo Sul Catarinense – AMESC, Associação de Municípios da Região da Foz do Rio Itajaí – AMFRI, Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense – AMMOC, Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí – AMMVI, Associação dos Municípios do Noroeste Catarinense – AMNOROESTE, Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina – AMOSC, Associação dos Municípios do Planalto Norte Catarinense – AMPLANORTE, Associação dos Municípios do Planalto Sul de Santa Catarina – AMPLASC, Associação dos Municípios da Região Carbonífera – AMREC, Associação de Municípios do Nordeste de Santa Catarina – AMUNESC, Associação dos Municípios da Região do Contestado – AMURC, Associação dos Municípios da Região de Laguna – AMUREL; Associação dos Municípios da Região Serrana – AMURES, Associação dos Municípios do Vale do Itapocu – AMVALI, Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis – GRANFPOLIS (FEDERAÇÃO CATARINENSE DE MUNICÍPIOS, 2021).

Para esta pesquisa abordar-se-á, especificamente, a Associação dos Municípios da Região Carbonífera – AMREC, com a análise de dados individualizados e consolidados dos 12 municípios que a compõem: Balneário Rincão, Cocal do Sul, Criciúma, Forquilha, Içara, Lauro Müller, Morro da Fumaça, Nova Veneza, Orleans, Siderópolis, Treviso e Urussanga.

A AMREC pauta sua atuação com base em dois objetivos principais: “ampliar e fortalecer a capacidade administrativa, econômica e social dos Municípios” e “promover a cooperação intermunicipal e intergovernamental”. A partir desses dois objetivos gerais estabeleceram-se diversos objetivos específicos que norteiam a atuação da organização (AMREC, 2016).

Na tabela a seguir serão apresentados os dados populacionais com base no último Censo Demográfico desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE:

Tabela 1 - População da AMREC

<b>TABELA 1: POPULAÇÃO DA AMREC</b>		
<b>Município</b>	<b>População Senso 2010</b>	<b>População Estimada 2020</b>

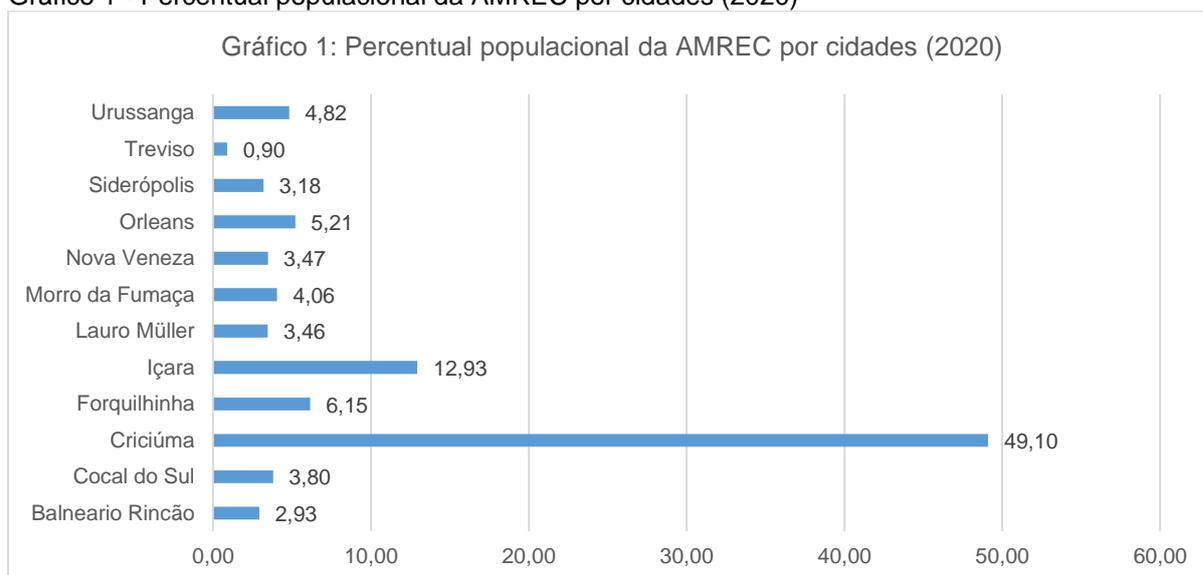
Balneário Rincão <sup>20</sup>	0	12.946
Cocal do Sul	15.159	16.821
Criciúma	192.308	217.311
Forquilha	22.548	27.211
Içara	58.833	57.247
Lauro Müller	14.367	15.313
Morro da Fumaça	16.126	17.947
Nova Veneza	13.309	15.342
Orleans	21.393	23.038
Siderópolis	12.998	14.092
Treviso	3.527	3.966
Urussanga	20.223	21.344
<b>Total AMREC</b>	<b>390.791</b>	<b>442.578</b>

Fonte: Adaptada pelo autor de IBGE – Cidades

Segundo o último Censo, que ocorreu em 2010, a população dos municípios que compõem a AMREC totalizava 390.791 pessoas. O órgão estima, anualmente, o crescimento populacional e apontou que em 2020 a população da AMREC alcançou o total de 442.578 pessoas.

Com base nos dados compilados na tabela anterior, é possível visualizar, de forma gráfica, o percentual que cada cidade representa para a composição populacional da AMREC, conforme demonstrado a seguir:

Gráfico 1 - Percentual populacional da AMREC por cidades (2020)



Fonte: Adaptado pelo autor de IBGE – Cidades

<sup>20</sup> Balneário Rincão tornou-se município em 2012, de forma que os dados anteriores a esta data estão consolidados no Município de Içara, do qual foi desmembrado.

Segundo o IBGE, a população da AMREC por gênero é composta conforme a tabela abaixo:

Tabela 2 - População da AMREC por gênero

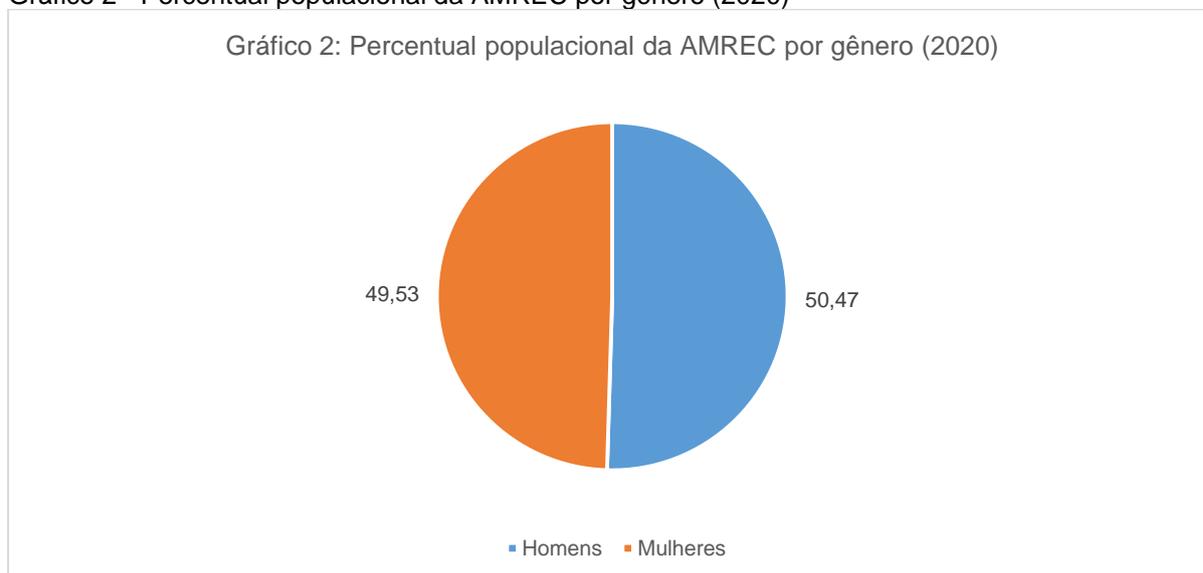
TABELA 2: POPULAÇÃO DA AMREC POR GÊNERO				
AMREC	Senso 2010		Estimativa 2020	
	Quantidade	%	Quantidade	%
Homens	197.229	50,47	223.365	50,47
Mulheres	193.562	49,53	219.213	49,53
<b>Total</b>	<b>390.791</b>	<b>100,00</b>	<b>442.578</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Adaptada pelo autor de IBGE – Cidades

Com base na população estimada para 2020 na área de abrangência da AMREC, considera-se que essa seja composta por 223.365 homens, o que representa 50,47% do total da população, e por 219.213 mulheres, o que representa 49,53% do mesmo parâmetro.

De acordo com os dados dispostos na tabela anterior apresenta-se, de forma gráfica, o percentual que cada gênero contribui para a composição populacional da AMREC, conforme demonstração a seguir:

Gráfico 2 - Percentual populacional da AMREC por gênero (2020)



Fonte: Adaptado pelo autor de IBGE – Cidades

Para se visualizar a pirâmide etária por gênero da população da AMREC, faz-se necessário tabular os dados disponíveis referentes às faixas etárias por gênero de cada município que compõe a região, da seguinte forma:

Tabela 3 - Faixa etária por gênero da população da AMREC (2010)

**TABELA 3: FAIXA ETÁRIA POR GÊNERO DA POPULAÇÃO DA AMREC (2010)**

<b>Município</b>	<b>Cocal do Sul</b>		<b>Criciúma</b>		<b>Forquilha</b>		<b>Içara</b>	
<b>Gênero</b>	<b>M</b>	<b>F</b>	<b>M</b>	<b>F</b>	<b>M</b>	<b>F</b>	<b>M</b>	<b>F</b>
Menos de 1 ano	87	75	1.211	1.212	161	157	399	434
1 a 4 anos	342	308	4.906	4.790	661	650	1.630	1.595
5 a 9 anos	501	450	6.534	6.381	873	831	2.035	2.052
10 a 14 anos	566	624	7.836	7.468	1.006	1.029	2.605	2.439
15 a 19 anos	741	677	8.577	8.190	1.086	1.070	2.789	2.641
20 a 24 anos	722	704	9.546	9.042	1.146	1.111	2.876	2.796
25 a 29 anos	720	666	9.459	9.175	1.124	1.095	2.611	2.534
30 a 34 anos	578	619	7.659	7.667	905	946	2.209	2.210
35 a 39 anos	554	562	6.542	6.851	902	827	1.972	2.155
40 a 44 anos	599	686	7.070	7.570	830	800	2.220	2.241
45 a 49 anos	600	592	7.105	7.756	816	812	2.223	2.287
50 a 54 anos	488	524	6.043	6.443	598	597	1.734	1.834
55 a 59 anos	401	389	4.421	4.858	429	424	1.431	1.370
60 a 64 anos	243	261	2.986	3.567	316	285	1.024	1.018
65 a 69 anos	155	185	1.886	2.395	194	219	615	690
70 a 74 anos	110	114	1.313	1.770	113	175	446	482
75 a 79 anos	50	84	801	1.258	87	120	273	377
80 a 84 anos	40	73	466	756	42	50	132	229
85 a 89 anos	21	33	175	390	12	26	59	109
90 a 94 anos	4	6	62	134	5	15	18	27
95 a 99 anos	1	4	9	24	1	2	2	8
100 anos ou mais	0	0	0	4	0	0	0	2
<b>Total</b>	<b>7.523</b>	<b>7.636</b>	<b>94.607</b>	<b>97.701</b>	<b>11.307</b>	<b>11.241</b>	<b>29.303</b>	<b>29.530</b>
<b>Total Geral</b>	<b>15.159</b>		<b>192.308</b>		<b>22.548</b>		<b>58.833</b>	

<b>TABELA 3: FAIXA ETÁRIA POR GÊNERO DA POPULAÇÃO DA AMREC (2010) (continuação)</b>								
<b>Município</b>	<b>Lauro Müller</b>		<b>M. da Fumaça</b>		<b>Nova Veneza</b>		<b>Orleans</b>	
<b>Gênero</b>	<b>M</b>	<b>F</b>	<b>M</b>	<b>F</b>	<b>M</b>	<b>F</b>	<b>M</b>	<b>F</b>
Menos de 1 ano	100	101	121	116	97	75	120	129
1 a 4 anos	377	381	503	434	308	300	525	534
5 a 9 anos	538	522	594	575	492	416	750	716
10 a 14 anos	611	507	741	707	564	543	882	876
15 a 19 anos	655	628	801	759	640	635	967	952
20 a 24 anos	669	683	836	750	637	646	959	954
25 a 29 anos	630	580	724	700	561	600	961	915
30 a 34 anos	496	503	631	644	496	479	820	828
35 a 39 anos	515	525	566	568	465	465	853	803
40 a 44 anos	527	520	602	609	531	508	816	816
45 a 49 anos	567	560	559	614	500	495	813	799
50 a 54 anos	433	387	478	467	392	364	602	635
55 a 59 anos	337	347	327	343	312	304	496	501
60 a 64 anos	234	310	232	254	248	226	375	408
65 a 69 anos	193	226	151	184	174	169	242	298

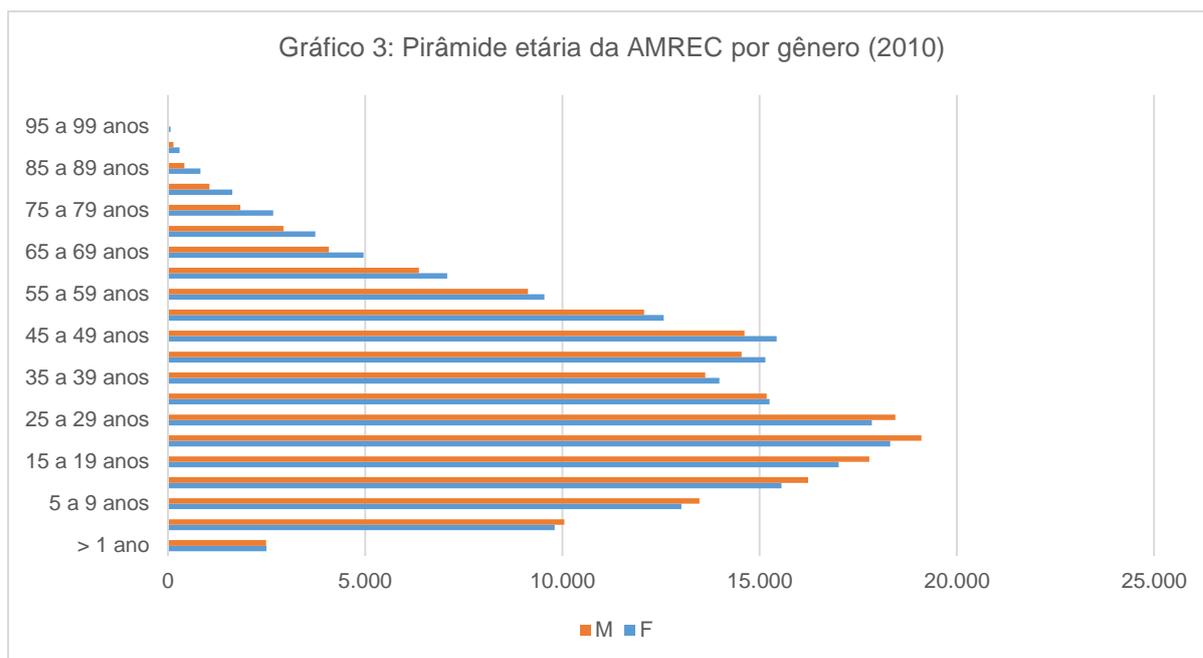
70 a 74 anos	151	183	102	138	121	139	193	242
75 a 79 anos	81	119	60	83	85	101	147	171
80 a 84 anos	48	52	34	51	66	69	73	111
85 a 89 anos	19	33	8	33	23	37	34	50
90 a 94 anos	5	13	7	15	5	17	4	14
95 a 99 anos	1	0	1	2	2	2	1	7
100 anos ou mais	0	0	0	2	0	0	1	0
<b>Total</b>	<b>7.187</b>	<b>7.180</b>	<b>8.078</b>	<b>8.048</b>	<b>6.719</b>	<b>6.590</b>	<b>10.634</b>	<b>10.759</b>
<b>Total Geral</b>	<b>14.367</b>		<b>16.126</b>		<b>13.309</b>		<b>21.393</b>	

<b>TABELA 3: FAIXA ETÁRIA POR GÊNERO DA POPULAÇÃO DA AMREC (2010) (continuação)</b>									
<b>Município</b>	<b>Siderópolis</b>		<b>Treviso</b>		<b>Urussanga</b>		<b>AMREC</b>		
<b>Gênero</b>	<b>M</b>	<b>F</b>	<b>M</b>	<b>F</b>	<b>M</b>	<b>F</b>	<b>F</b>	<b>M</b>	<b>Total</b>
Menos de 1 ano	69	79	21	23	100	99	2.500	2.486	4.986
1 a 4 anos	300	306	72	67	427	438	9.803	10.051	19.854
5 a 9 anos	452	422	109	96	598	558	13.019	13.476	26.495
10 a 14 anos	557	512	144	129	721	720	15.554	16.233	31.787
15 a 19 anos	595	553	142	148	790	754	17.007	17.783	34.790
20 a 24 anos	616	557	163	151	934	919	18.313	19.104	37.417
25 a 29 anos	572	543	146	143	930	892	17.843	18.438	36.281
30 a 34 anos	493	470	146	136	744	752	15.254	15.177	30.431
35 a 39 anos	404	425	133	145	713	653	13.979	13.619	27.598
40 a 44 anos	471	458	137	137	739	799	15.144	14.542	29.686
45 a 49 anos	501	539	141	141	794	834	15.429	14.619	30.048
50 a 54 anos	456	469	124	98	724	754	12.572	12.072	24.644
55 a 59 anos	351	342	93	94	529	572	9.544	9.127	18.671
60 a 64 anos	227	243	67	65	413	444	7.081	6.365	13.446
65 a 69 anos	149	195	61	50	256	346	4.957	4.076	9.033
70 a 74 anos	111	143	38	42	229	308	3.736	2.927	6.663
75 a 79 anos	79	131	27	30	145	192	2.666	1.835	4.501
80 a 84 anos	48	82	15	19	89	141	1.633	1.053	2.686
85 a 89 anos	19	32	7	13	42	72	828	419	1.247
90 a 94 anos	9	13	3	8	16	32	294	138	432
95 a 99 anos	1	4	0	3	2	8	64	21	85
100 anos ou mais	0	0	0	0	0	1	9	1	10
<b>Total</b>	<b>6.480</b>	<b>6.518</b>	<b>1.789</b>	<b>1.738</b>	<b>9.935</b>	<b>10.288</b>	<b>197.229</b>	<b>193.562</b>	<b>390.791</b>
<b>Total Geral</b>	<b>12.998</b>		<b>3.527</b>		<b>20.223</b>		<b>390.791</b>		

Fonte: Adaptada pelo autor de IBGE – Cidades

Com base nos dados acima tabulados, é possível fazer a representação gráfica da pirâmide etária por gênero da AMREC, na seguinte forma:

Gráfico 3 - Pirâmide etária da AMREC por gênero (2010)



Fonte: Adaptado pelo autor de IBGE – Cidades

Da análise dos dados tabulados e da representação gráfica desses, infere-se que, quanto às faixas etárias da população, verifica-se um estreitamento da base da pirâmide etária na faixa que vai de 0 a 14 anos de idade, ficando a baixo ou entre 30 mil pessoas por grupo etário. Há um alargamento na pirâmide nos grupos etários que compreendem de 15 até 29 anos, ficando próximo ou acima de 35 mil pessoas por grupo. A pirâmide começa a estreitar nos grupos a partir de 30 anos, decrescendo de 30 mil até um número próximo a 18 mil pessoas no grupo onde se encontra a faixa de 59 anos. Decai para 9 mil no grupo que compreende até os 69 anos, 4,5 mil no grupo que compreende até os 79 anos, 1,2 mil no grupo que compreende até os 89 anos e 85 pessoas no grupo que compreende até os 99 anos.

Compete ao indivíduo se identificar por sua cor ou raça, de forma que é possível apontar como a população da AMREC se identifica. Nesse sentido, chega-se ao resultado por meio dos dados abaixo relacionados:

Tabela 4 - Identificação da população da AMREC por cor ou raça (2010)

TABELA 4: IDENTIFICAÇÃO DA POPULAÇÃO DA AMREC POR COR OU RAÇA (2010)				
Município	Amarela		Branca	
	Quantidade	%	Quantidade	%
Balneário Rincão	0	0	0	0
Cocal do Sul	49	0,32	14.282	94,21
Criciúma	393	0,20	166.201	86,42
Forquilha	87	0,39	20.136	89,30
Içara	111	0,19	53.973	91,74

Lauro Müller	20	0,14	13.003	90,51
Morro da Fumaça	12	0,07	14.603	90,56
Nova Veneza	61	0,46	11.853	89,06
Orleans	24	0,11	19.860	92,83
Siderópolis	19	0,15	10.961	84,33
Treviso	0	0,00	3.302	93,62
Urussanga	11	0,05	19.292	95,40
<b>Total AMREC</b>	<b>787</b>	<b>0,20</b>	<b>347.466</b>	<b>88,91</b>

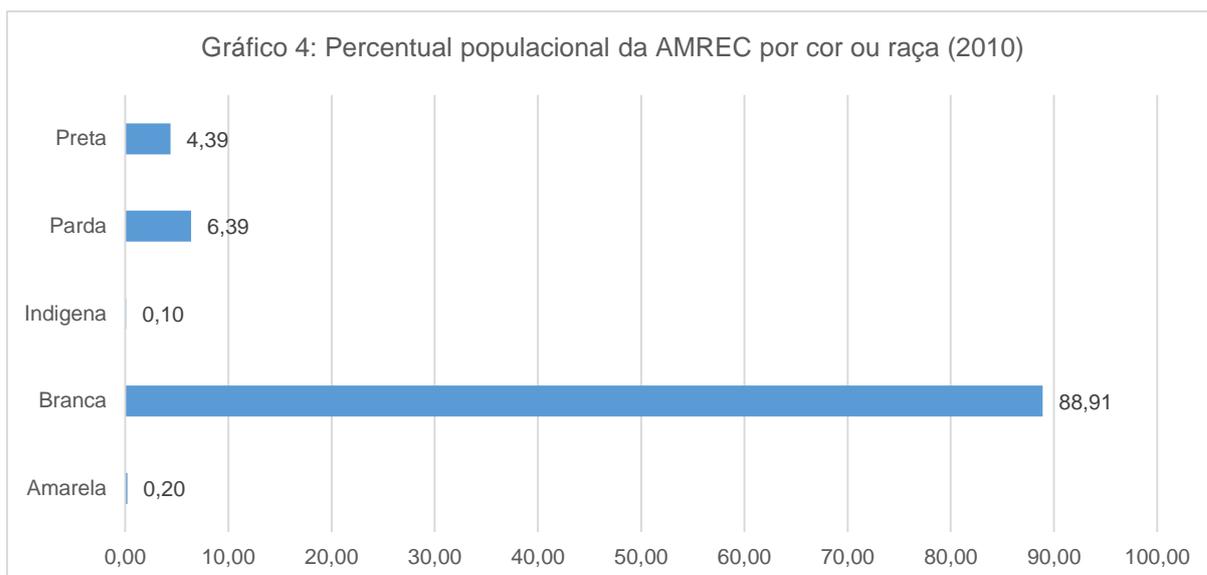
**TABELA 4: IDENTIFICAÇÃO DA POPULAÇÃO DA AMREC POR COR OU RAÇA (2010)**  
(continuação)

Município	Indígena		Parda		Preta	
	Qtidade	%	Qtidade	%	Qtidade	%
Balneário Rincão	0	0	0	0	0	0
Cocal do Sul	6	0,04	616	4,06	206	1,36
Criciúma	211	0,11	13.861	7,21	11.642	6,05
Forquilha	27	0,12	1.806	8,01	492	2,18
Içara	68	0,12	2.767	4,70	1.914	3,25
Lauro Müller	23	0,16	1.069	7,44	252	1,75
Morro da Fumaça	22	0,14	833	5,17	656	4,07
Nova Veneza	6	0,05	1.008	7,57	381	2,86
Orleans	11	0,05	1.167	5,46	331	1,55
Siderópolis	6	0,05	1.136	8,74	876	6,74
Treviso	1	0,03	202	5,73	22	0,62
Urussanga	6	0,03	519	2,57	395	1,95
<b>Total AMREC</b>	<b>387</b>	<b>0,10</b>	<b>24.984</b>	<b>6,39</b>	<b>17.167</b>	<b>4,39</b>

Fonte: Adaptada pelo autor de IBGE – Cidades

Conforme os dados acima tabulados, afirma-se que a população da AMREC possui predominância de pessoas que se identificam pela cor ou raça branca. Esse grupo é formado por 88,91% da população. Ainda se identificam pelas cores ou raças parda 6,39%, preta 4,39%, amarela 0,2% e indígena 0,1% da população, chegando-se à seguinte representação gráfica:

Gráfico 4 - Percentual populacional da AMREC por cor ou raça (2010)



Fonte: Adaptado pelo autor de IBGE – Cidades

Ao identificar as principais características populacionais da AMREC, é importante visualizar a localização domiciliar das pessoas, podendo se definir em situação domiciliar urbana ou situação domiciliar rural. Os dados da AMREC são dispostos na tabela a seguir:

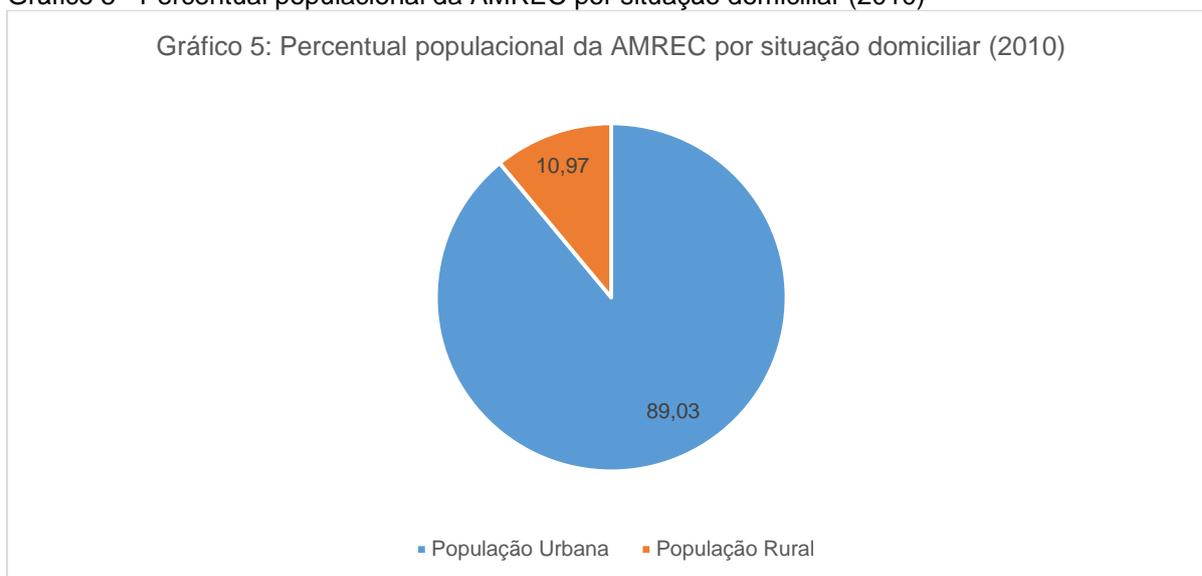
Tabela 5 - População da AMREC por situação domiciliar (2010)

TABELA 5: POPULAÇÃO DA AMREC POR SITUAÇÃO DOMICILIAR (2010)					
Município	População Urbana	%	População Rural	%	Total
Balneário Rincão	0	0	0	0	0
Cocal do Sul	12.696	83,75	2.463	16,25	15.159
Criciúma	189.630	98,61	2.678	1,39	192.308
Forquilha	18.426	81,72	4.122	18,28	22.548
Içara	53.913	91,64	4.920	8,36	58.833
Lauro Müller	11.106	77,30	3.261	22,70	14.367
Morro da Fumaça	13.863	85,97	2.263	14,03	16.126
Nova Veneza	8.927	67,07	4.382	32,93	13.309
Orleans	16.084	75,18	5.309	24,82	21.393
Siderópolis	10.051	77,33	2.947	22,67	12.998
Treviso	1.833	51,97	1.694	48,03	3.527
Urussanga	11.405	56,40	8.818	43,60	20.223
<b>Total AMREC</b>	<b>347.934</b>	<b>89,03</b>	<b>42.857</b>	<b>10,97</b>	<b>390.791</b>

Fonte: Adaptada pelo autor de IBGE – Cidades

Com base nesses dados é possível afirmar que a população da AMREC é predominantemente urbana, sendo que a situação domiciliar de 89,03% se localiza nessa área. Já uma menor parcela, de 10,97% da população, possui situação domiciliar rural, podendo ser graficamente representado da seguinte forma:

Gráfico 5 - Percentual populacional da AMREC por situação domiciliar (2010)



Fonte: Adaptado pelo autor de IBGE – Cidades

Abordando os aspectos socioeconômicos, a tabela abaixo traz os dados relativos ao Produto Interno Bruto – PIB e ao PIB Per Capta a Preços Correntes:

Tabela 6 - Produto interno bruto e PIB per capita dos municípios da AMREC (2018)

TABELA 6: PRODUTO INTERNO BRUTO E PIB PER CAPITA DOS MUNICÍPIOS DA AMREC (2018)			
Município	PIB Preços Correntes		PIB Per Capita a Preços Correntes
	(Mil R\$)	% Participação	
Balneário Rincão	225.341,46	1,42	17.926,93
Cocal do Sul	655.400,45	4,12	39.615,60
Criciúma	7.684.445,37	48,30	36.073,31
Forquilha	850.666,92	5,35	32.261,34
Içara	2.336.747,51	14,69	42.042,20
Lauro Müller	373.986,95	2,35	24.646,56
Morro da Fumaça	642.829,06	4,04	36.437,43
Nova Veneza	725.540,07	4,56	48.411,29
Orleans	907.251,81	5,70	39.817,94
Siderópolis	466.716,86	2,93	33.528,51
Treviso	204.543,71	1,29	52.568,42
Urussanga	835.696,61	5,25	39.438,25
<b>Total AMREC</b>	<b>15.909.166,78</b>	<b>100,00</b>	<b>36.684,54</b>

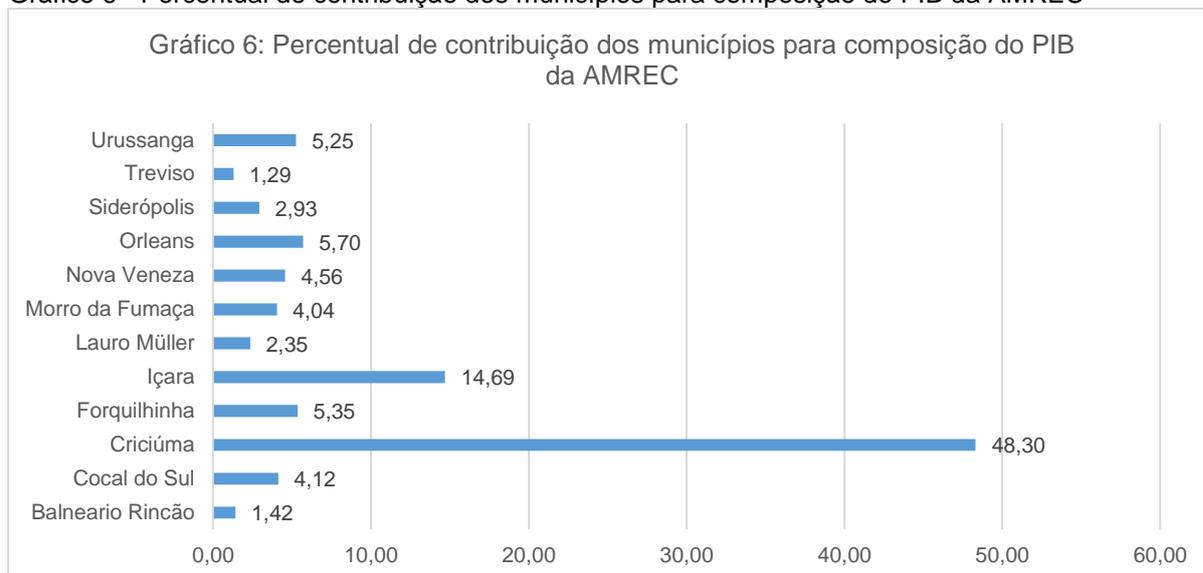
Fonte: Adaptada pelo autor de IBGE – Cidades

Visualiza-se que a AMREC produz um Produto Interno Bruto – PIB, segundo dados de 2018 divulgados pelo IBGE, de R\$ 15.909.166,78, o que corresponde a um PIB per capita de R\$ 36.684,54 por habitante, assim demonstrando

que a região possui um PIB *per capita* 9,83% maior que o nacional, que é de R\$ 33.593,82.

Na representação gráfica a seguir, é possível visualizar o percentual de contribuição de cada município para a composição do PIB da AMREC:

Gráfico 6 - Percentual de contribuição dos municípios para composição do PIB da AMREC



Fonte: Adaptado pelo autor de IBGE – Cidades

O IBGE caracteriza as atividades econômicas desenvolvidas por meio do valor adicionado, determinando a agregação de valores com as atividades executadas pelos municípios.

O valor adicionado representa o valor que a atividade agrega aos bens e serviços consumidos no seu processo produtivo. É a contribuição ao produto interno bruto pelas diversas atividades econômicas, obtida pela diferença entre o valor de produção e o consumo intermediário absorvido por essas atividades (IPEADATA, 2021).

A composição do valor adicionado por atividade da AMREC está disposto na tabela a seguir:

Tabela 7 - Valor adicionado bruto dos municípios da AMREC (2018)

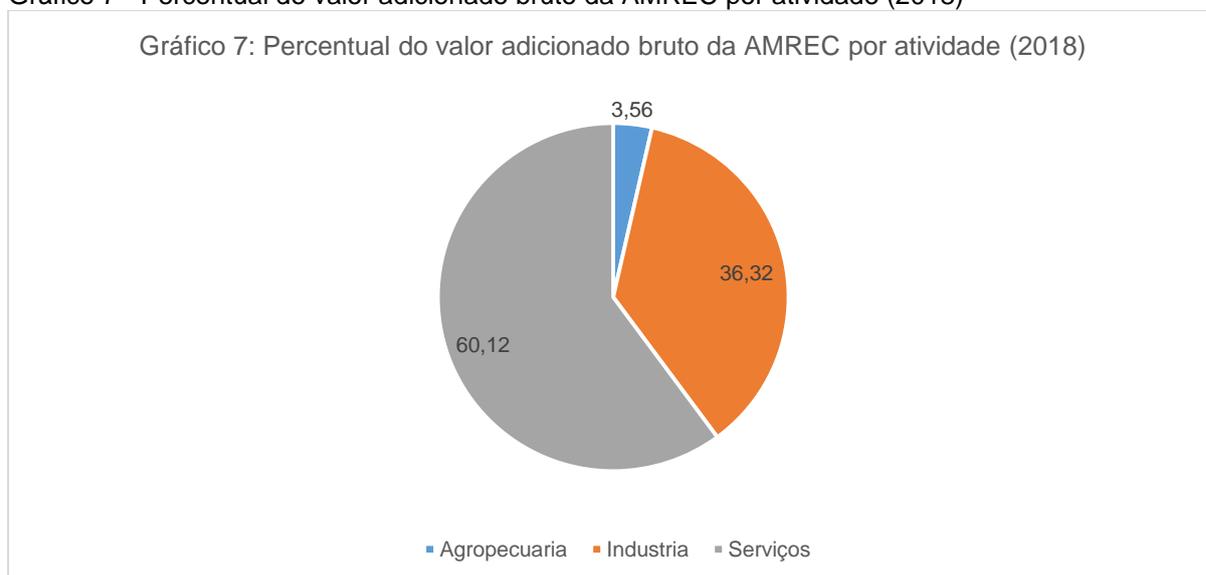
TABELA 7: VALOR ADICIONADO BRUTO DOS MUNICÍPIOS DA AMREC (2018)						
Município	Valor adicionado bruto da agropecuária a preços correntes		Valor adicionado bruto da indústria a preços correntes		Valor adicionado bruto dos serviços a preços correntes	
	(Mil R\$)	%	(Mil R\$)	%	(Mil R\$)	%
Balneário Rincão	4.911,89	3,30	27.796,86	18,68	116.123,42	78,02
Cocal do Sul	18.656,68	3,91	243.168,04	50,90	215.913,29	45,19

Criciúma	28.418,13	0,50	1.714.686,02	30,03	3.965.910,08	69,47
Forquilha	57.618,59	9,17	254.593,02	40,54	315.866,96	50,29
Içara	67.155,63	3,86	633.283,69	36,40	1.039.340,02	59,74
Lauro Müller	34.217,37	12,30	115.044,26	41,34	129.006,37	46,36
Morro da Fumaça	8.986,39	1,99	217.782,66	48,28	224.275,27	49,72
Nova Veneza	44.524,89	8,15	253.987,94	46,47	248.063,42	45,38
Orleans	102.726,67	15,26	224.773,38	33,38	345.816,65	51,36
Siderópolis	14.040,52	3,83	191.985,60	52,35	160.720,44	43,82
Treviso	4.935,30	2,98	112.638,48	67,94	48.215,03	29,08
Urussanga	32.789,34	5,58	286.789,80	48,77	268.418,39	45,65
<b>Total AMREC</b>	<b>418.981,40</b>	<b>3,56</b>	<b>4.276.529,75</b>	<b>36,32</b>	<b>7.077.669,34</b>	<b>60,12</b>

Fonte: Adaptada pelo autor de IBGE – Cidades

Considerando o Valor Adicionado Bruto (VAB) dos municípios que compõem a AMREC, constata-se que 60,12% do mesmo vêm da Prestação de Serviço. A indústria é responsável por um valor adicionado bruto de 36,32% e a atividade agropecuária por apenas 3,56%. Constata-se que a AMREC se caracteriza pelas atividades de serviço e industriais, que correspondem a 96,44% do valor adicionado bruto. A divisão VAB por atividade pode ser visualizada pela representação gráfica a seguir:

Gráfico 7 - Percentual do valor adicionado bruto da AMREC por atividade (2018)



Fonte: Adaptado pelo autor de IBGE – Cidades

Outro indicativo importante para a contextualização dessa região é o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) que toma por base três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda, atribuindo-lhes valores para a sua aferição, que vão de 0 a 1. Assim, quanto mais próximo de 1, maior o índice de desenvolvimento humano municipal (PNUD, 2021).

O índice é dividido em 5 faixas de classificação, onde de 0,000 a 0,499 atribui-se o conceito “muito baixo”, de 0,500 a 0,599 “baixo”, de 0,600 a 0,699 “médio”, de 0,700 a 0,799 “alto” e de 0,800 a 1,000 “muito alto” (PNUD, 2021).

O IDHM brasileiro toma por base as mesmas três dimensões do IDH Global - longevidade, educação e renda, porém adapta a metodologia global à realidade brasileira e aos indicadores nacionais existentes. No Brasil, o IDHM é medido a cada década, apontando o desenvolvimento humano de sua população em suas três dimensões (PNUD, 2021).

O IDHM reúne, ainda, três dos requisitos mais relevantes para a expansão das liberdades das pessoas: a oportunidade de se levar uma vida longa e saudável – saúde –, ter acesso ao conhecimento – educação – e poder desfrutar de um padrão de vida digno – renda (ATLASBRASIL, 2021).

Para se formar o IDHM da AMREC, os dados dos municípios que a compõem foram tabulados para que fosse possível a verificação de uma média da região. Os dados tabulados serão apresentados a seguir:

Tabela 8 - Índice de desenvolvimento humano municipal da AMREC (2010)

<b>TABELA 8: ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL DA AMREC (2010)</b>				
<b>Município</b>	<b>Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDMH</b>			
	<b>Renda</b>	<b>Educação</b>	<b>Longevidade</b>	<b>IDHM 2010</b>
Balneário Rincão	0,000	0,000	0,000	0,000
Cocal do Sul	0,859	0,740	0,747	0,780
Criciúma	0,846	0,737	0,786	0,788
Forquilha	0,861	0,657	0,754	0,753
Içara	0,861	0,645	0,732	0,741
Lauro Müller	0,822	0,677	0,714	0,735
Morro da Fumaça	0,825	0,665	0,732	0,738
Nova Veneza	0,869	0,703	0,741	0,768
Orleans	0,873	0,657	0,749	0,755
Siderópolis	0,880	0,701	0,751	0,774
Treviso	0,882	0,714	0,737	0,774
Urussanga	0,876	0,695	0,756	0,772
<b>Total AMREC</b>	<b>0,859</b>	<b>0,690</b>	<b>0,745</b>	<b>0,762</b>

Fonte: Adaptada pelo autor de ATLASBRASIL

Da análise dos dados é possível afirmar que o IDHM da AMREC, somado por meio da média dos municípios que a compõem, é de 0,762, sendo considerado um índice “alto”. Ao se analisar separadamente as três dimensões que compõem o IDHM, observa-se que, quanto à renda, esse índice alcança o valor de 0,859,

considerado “muito alto”. Já em relação à longevidade, alcança 0,745, o que também é considerado “alto”. No entanto, chama a atenção o índice referente à educação, ao qual se atribui 0,690, considerado “médio”, apontando assim uma necessidade de mais políticas públicas educacionais.

A partir do Censo Demográfico de 2000 e da Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF 2002/2003, o IBGE desenvolveu o Mapa da Pobreza e Desigualdade das cidades brasileiras. Esse mapa tem por intuito apresentar os indicadores da Incidência da Pobreza, dividida em absoluta e subjetiva, e formar o índice GINI. O IBGE (2017) define esses indicadores da seguinte forma:

A pobreza absoluta é medida a partir de critérios definidos por especialistas que analisam a capacidade de consumo das pessoas, sendo considerada pobre aquela pessoa que não consegue ter acesso a uma cesta alimentar e de bens mínimos necessários a sua sobrevivência. [...] A medida subjetiva de pobreza é derivada da opinião dos entrevistados, e calculada levando-se em consideração a própria percepção das pessoas sobre suas condições de vida. Segundo especialistas, a percepção de bem-estar de um indivíduo sofre influência de acordo com sua posição em relação aos demais indivíduos de um determinado grupo de referência. [...]

Já o índice GINI é um parâmetro internacional usado para medir a desigualdade de distribuição de renda. O coeficiente varia entre 0 e 1, sendo que quanto mais próximo do zero, menor é a desigualdade de renda (IPEA, 2004).

A tabulação dos dados dos municípios que compõem a AMREC chegou à seguinte composição:

Tabela 9 - Incidência da pobreza e desigualdade na AMREC (2003)

<b>TABELA 9: INCIDÊNCIA DA POBREZA E DESIGUALDADE NA AMREC (2003)</b>			
<b>Município</b>	<b>Incidência da Pobreza %</b>		<b>Índice GINI</b>
	<b>Absoluta</b>	<b>Subjetiva</b>	
Balneário Rincão	0	0	0
Cocal do Sul	23,69	13,62	0,35
Criciúma	25,37	16,20	0,39
Forquilha	29,64	19,51	0,35
Içara	28,21	17,32	0,35
Lauro Müller	27,11	16,94	0,36
Morro da Fumaça	26,70	16,59	0,37
Nova Veneza	21,35	13,42	0,36
Orleans	21,08	12,97	0,36
Siderópolis	24,46	15,84	0,36
Treviso	18,31	11,17	0,31
Urussanga	16,27	10,07	0,35

<b>Total AMREC</b>	<b>23,84</b>	<b>14,88</b>	<b>0,36</b>
--------------------	--------------	--------------	-------------

Fonte: Adaptada pelo autor de IBGE – Cidades

De forma que, levando-se em consideração os municípios que compõem a AMREC, tem-se que a pobreza absoluta corresponde a 23,84%, enquanto a percepção da pobreza subjetiva é de 14,88%, havendo significativa distância entre os valores.

Quanto ao índice GINI, que mede a desigualdade da distribuição de renda, o coeficiente médio da AMREC é de 0,36. Embora os dados referentes aos municípios sejam de 2003, quando comparados a dados nacionais e regionais, é possível identificar que as desigualdades de renda são menores na região da AMREC. Segundo dados de 2009, o GINI brasileiro é de 0,54, enquanto o da região sul do Brasil é de 0,46 (IBGE, 2020).

Para demonstrar a qualidade das políticas públicas educacionais da AMREC utilizar-se-á da ferramenta desenvolvida pelos Tribunais de Contas Estaduais, que medem o “Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM”, visando identificar se a gestão municipal atua por meio de objetivos estratégicos e cumpre uma série de requisitos específicos ao desenvolvimento das políticas públicas avaliadas.

Em uma de suas dimensões, a educação, são avaliados 59 pontos da gestão municipal, que se subdividirá, dependendo da resposta, em outras perguntas para análise. Nesse sentido, pode-se citar dentre os pontos de avaliação para formação do índice: se o município desenvolve levantamento do número de crianças que necessitam de vagas em creche ou número de crianças não matriculadas em idade escolar como pré-escola e ensino fundamental; se o número de unidades escolares de educação infantil e fundamental é adequado ao número de alunos e se o ambiente escolar possui infraestrutura adequada; se possui um programa de avaliação de rendimento escolar; se possui cardápio adequado às necessidades nutricionais, se promove a divulgação desse cardápio e se há atuação ativa do Conselho de Alimentação Escolar; se todos os professores da educação básica possuem formação específica de nível superior, se recebem incentivo para especialização, se recebem o piso nacional do magistério, se são predominantemente efetivos, se possuem plano de carreira, se recebem treinamento e capacitação regularmente; se há um Conselho Municipal de Educação Escolar estruturado e atuante; se aplica recursos suficientes na educação, cumprindo com

os limites disposto pela Constituição Federal, como 25% de impostos e o FUNDEB; se há programa para fornecimento de uniformes e materiais didáticos necessários ao bom desempenho escolar; se possui estabelecimento de ensino em tempo integral; entre outros aspectos (TCESC, 2019).

Com base nesses quesitos referentes à dimensão da educação, elaborase uma lista com o posicionamento dos municípios, onde são apresentados indicadores que estabeleçam uma métrica das ações sobre a gestão da Educação Pública Municipal, no que compete a sua responsabilidade, e que impactam a qualidade dos serviços e a vida das pessoas (TCESC, 2019). Do resultado apurado na análise do conjunto das políticas públicas, faz-se o enquadramento em faixas com atribuição de uma nota/classe do índice de efetividade da gestão de cada município catarinense, consoante critérios e atribuição de sua respectiva qualificação, que figuram no quadro a seguir:

Tabela 10 - Faixa de resultados do índice de efetividade da gestão municipal – IEGEM

<b>TABELA 10: FAIXA DE RESULTADOS DO ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL – IEGM</b>		
<b>Classe</b>	<b>Qualificação</b>	<b>Critérios</b>
A	Altamente efetiva	IEGM com pelo menos 90% da nota máxima e ao menos 5 (cinco) índices componentes com nota A
B+	Muito efetiva	IEGM entre 75% e 89,99% da nota máxima
B	Efetiva	IEGM entre 60% e 74,99% da nota máxima
C+	Em fase de adequação	IEGM entre 50% e 59,99% da nota máxima
C	Baixo nível de adequação	IEGM menor ou igual a 49,99% da nota máxima

Fonte: Relatório DIE/CIAF 4/2021 do TCE/SC, 2021.

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCESC publicou o Relatório DIE/CIAF 4/2021 contendo o Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM apurados para o ano referência de 2019. Na dimensão da educação, os Municípios da AMREC alcançaram média de 59% da nota máxima, enquadrando-se na classe C+, ou seja, “em fase de adequação”. Essa informação vem ao encontro com o disposto acima, referente ao IDHM relacionado à educação na AMREC, classificando-se como média atuação.

Os dados que compõem o IEGM – educação da AMREC podem ser visualizados na tabela abaixo:

Tabela 11 - Índice de efetividade da gestão municipal – IEGM/dimensão educação da AMREC (2019)

<b>TABELA 11: ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL – IEGM/DIMENSÃO EDUCAÇÃO DA AMREC (2019)</b>		
<b>Município</b>	<b>IEGM/Educação</b>	<b>Classe</b>

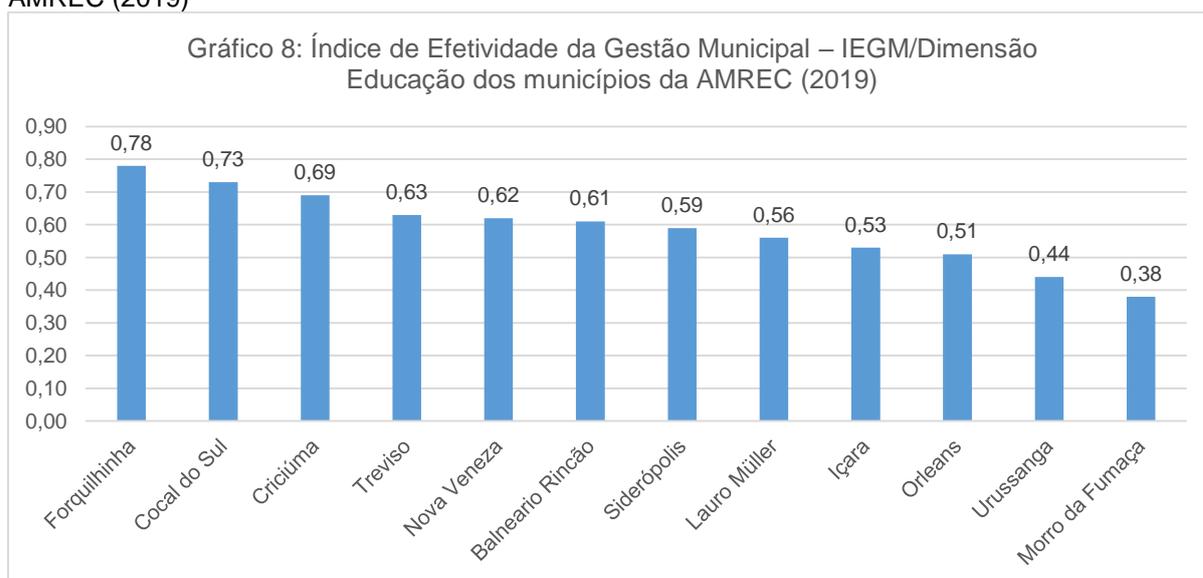
Balneário Rincão	0,61	B
Cocal do Sul	0,73	B
Criciúma	0,69	B
Forquilha	0,78	B+
Içara	0,53	C+
Lauro Müller	0,56	C+
Morro da Fumaça	0,38	C
Nova Veneza	0,62	B
Orleans	0,51	C+
Siderópolis	0,59	C+
Treviso	0,63	B
Urussanga	0,44	C
<b>Total AMREC</b>	<b>0,59</b>	<b>C+</b>

Fonte: Adaptada pelo autor do Relatório DIE/CIAF 4/2021 do TCE/SC

Chama a atenção nos dados educacionais da AMREC a discrepância entre os índices aferidos pelos municípios que a compõem, variando de 38% de efetividade no Município de Morro da Fumaça, classificado com “C – baixo nível de adequação”, para 78% de efetividade no Município de Forquilha, classificado como “B+ - muito efetiva”, uma diferença de 40%.

A representação gráfica, por ordem decrescente do IEGM na dimensão da educação dos municípios que compõem a AMREC, dá-se da seguinte forma:

Gráfico 8 - Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM/Dimensão Educação dos municípios da AMREC (2019)



Fonte: Adaptado pelo autor do Relatório DIE/CIAF 4/2021 do TCE/SC

Visualiza-se que nenhum município da AMREC foi classificado com “A - altamente efetiva” no desenvolvimento das políticas públicas de educação. Entretanto, houve classificação de municípios em todas as demais faixas,

demonstrando que há disparidades na forma como se tem implementado as políticas públicas educacionais na AMREC.

#### 4.3 O ACESSO À POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL NA FASE CRECHE NOS MUNICÍPIOS QUE COMPÕEM A ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS DA REGIÃO CARBONÍFERA – AMREC DO ESTADO DE SANTA CATARINA COM BASE NOS PRESSUPOSTOS DO ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO

Segundo dados do Censo Escolar 2020, desenvolvido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, apurou-se que a taxa de escolarização das crianças brasileiras de 0 a 3 anos de idade está em 35,6% dessa faixa populacional, o que equivale a 3,6 milhões de crianças matriculadas nas mais de 70,9 mil creches existentes no país. Dois terços das matrículas pertencem à rede pública de ensino e um terço à rede privada, sendo que 50,9% das matrículas da rede privada pertencem a instituições conveniadas ao poder público. Quanto aos números absolutos de matrículas, é possível fazer uma leitura inversa, afirmando-se que 64,4% das crianças brasileiras de 0 a 3 anos não frequentam o ambiente escolar, o que representa mais de 6,5 milhões de crianças sem acesso à educação infantil na fase creche (INEP, 2021).

No Brasil, além da diminuta quantidade de vagas, também há desigualdades no acesso às creches, levando-se em conta a população de 0 a 3 anos. Dos 25% mais pobres, apenas 26% tem acesso a creches; enquanto dos 25% mais ricos, 55% estão matriculados em creches. Esses dados são alarmantes, uma vez que recentes estudos demonstram que 46,7% das crianças de 0 a 3 anos necessitam de acesso à creche exclusivamente por critério de vulnerabilidade social, pois se enquadram em situação de pobreza, integram família monoparental, ou o principal cuidador possui participação ou potencial participação no mercado de trabalho (FUNDAÇÃO MARIA CECÍLIA SOUTO VIDIGAL, 2020).

Quanto ao apontamento da necessidade de creche por critérios de vulnerabilidade, deve ficar claro que, atualmente, as creches não possuem finalidade assistencial, mas são voltadas ao cuidado e educação das crianças. Nesse sentido, compreende-se que a criança é o sujeito de direito à educação. Mesmo assim, ao ingressarem no ambiente escolar, essas crianças irão ter minimizadas as suas

situações de vulnerabilidade, pois terão cuidados adequados, educação condizente com sua idade e estímulo a sua socialização. A partir do desenvolvimento dessa gama de fatores, a creche possibilita às crianças acesso a uma vida condizente com a dignidade humana. A política pública de creches também possui amplo impacto nas famílias, pois no contexto da contemporaneidade evidencia-se a necessidade dos pais ingressarem no mercado de trabalho, o que possibilita o acesso a bens materiais e imateriais também indispensáveis à dignidade humana. Desse modo, a creche se desvinculou do caráter assistencialista e caridoso de outrora, mesmo assim possui um amplo reflexo, tanto na melhora da qualidade de vida das crianças, quanto dentro da estrutura familiar.

É sabido que a tardia iniciativa do Brasil em priorizar a educação infantil – e mais ainda na fase creche – como etapa educacional não seria, de imediato, sanada. Para tanto, em 2014, quando ocorreu a aprovação do Plano Nacional de Educação – PNE colocou-se como meta para o ano de 2024 atingir a taxa de 50% de escolarização das crianças de 0 a 3 anos de idade. Assim, com base nos dados de 2020 divulgados pelo INEP, ainda faltam a inclusão de mais de 1,5 milhões de crianças em creches para se atingir a meta proposta e, mesmo que se atinja a meta, frente aos recentes estudos acima apontados, essa se demonstra insuficiente para as necessidades das crianças e das famílias.

Este estudo se propõe a analisar, em nível regional, mais precisamente na delimitação territorial da Associação de Municípios da Região Carbonífera – AMREC no Estado de Santa Catarina, se os municípios que compõem essa região estão promovendo o acesso das crianças de 0 a 3 anos de idade ao ensino infantil na fase creche.

Foram feitos três recortes no objeto de pesquisa, visando delimitá-lo. O primeiro recorte se deu em relação à etapa de educação infantil, que abordará as creches, uma vez que os dados nacionais demonstram um severo déficit de vagas nessa fase; ao contrário da fase pré-escola, que se encontra consolidada. O segundo recorte foi geográfico, estabelecendo que a pesquisa seria aplicada na base territorial da AMREC e nos municípios que a compõem. O terceiro recorte foi temporal, estabelecendo que os dados levantados quanto à população de crianças de 0 a 3 anos de idade e do número de crianças matriculadas em creches seriam referentes ao ano de 2020.

O primeiro passo foi identificar o número de matrículas existentes de crianças de 0 a 3 anos em creches nos municípios que compõem a AMREC. Para tanto, utilizou-se a plataforma IBGE – Cidades para acessar os dados do “Censo Escolar 2020” desenvolvido pelo INEP, conforme dados apresentados na tabela abaixo:

Tabela 12 - Total de crianças de 0 a 3 anos matriculadas em creches (2020)

<b>TABELA 12: TOTAL DE CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS MATRICULADAS EM CRECHES (2020)</b>	
<b>Município</b>	<b>Crianças matriculadas em creches</b>
Balneário Rincão	94
Cocal do Sul	502
Criciúma	6.734
Forquilha	1.062
Içara	1.140
Lauro Müller	347
Morro da Fumaça	347
Nova Veneza	267
Orleans	636
Siderópolis	234
Treviso	60
Urussanga	520
<b>Total AMREC</b>	<b>11.943</b>

Fonte: Adaptada pelo autor de IBGE – Cidades

Conforme a tabela acima, ficou evidenciado que há nos doze municípios que compõem a AMREC 11.943 crianças matriculadas em creches. Tanto o quantitativo total consolidado da AMREC quanto o quantitativo total individual de cada município, referente às matrículas, conforme expresso na tabela anterior, servirá para comparação com o número real de crianças existentes nesses municípios e com os dados consolidados da AMREC, cujas informações serão apuradas a seguir.

Uma vez levantados os dados referentes às matrículas em creches no período estudado, fez-se necessário compará-los à população total de 0 a 3 anos existente nos municípios que compõem a AMREC. Ocorre que o número populacional total de indivíduos de 0 a 3 anos que integram os municípios pertencentes à AMREC datam do último censo demográfico, ocorrido em 2010. O IBGE estima o crescimento anual total da população de cada cidade, inexistindo uma informação discriminada por faixa etária. De forma, torna-se necessário estimar a população de 0 a 3 anos de idade em cada município pertencente à AMREC para

que seja possível realizar a comparação com o número de matrículas a fim de verificar o percentual de crianças com acesso à educação infantil na fase creche.

Para suprir essa deficiência de informação referente à população de 0 a 3 anos de idade nos municípios, utilizou-se “metodologia de projeção populacional referente às idades relacionadas ao ensino”, desenvolvida pela Diretoria de Atividades Especiais – DAE do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCESC para “avaliação de políticas públicas de oferta de educação”. Para se estimar a população a ser analisada, utilizaram-se os dados de nascidos vivos, óbitos de menores de um ano e coeficiente elaborado com base na variação populacional de cada município. Para estimar a população de 0 a 3 anos de idade no ano de 2020, foram adotadas as fórmulas a seguir:

Tabela 13 - Fórmula para estimar a população municipal de 0 a 3 anos de idade

<b>TABELA 13: FÓRMULA PARA ESTIMAR A POPULAÇÃO MUNICIPAL DE 0 A 3 ANOS DE IDADE</b>			
<b>População de 0 anos em 2020</b>	<b>População de 1 ano em 2020</b>	<b>População de 2 anos em 2020</b>	<b>População de 3 anos em 2020</b>
$Y(0) = \text{Nascidos vivos 2020} - \text{Óbitos de menor de um ano de idade 2020}$	$Y(1) = (\text{Nascidos vivos 2019} - \text{Óbitos de menor de um ano de idade 2019}) * (1 + \text{Variação populacional no município entre 2019 e 2020})$	$Y(2) = (\text{Nascidos vivos 2018} - \text{Óbitos de menor de um ano de idade 2018}) * (1 + \text{Variação populacional no município entre 2018 e 2020})$	$Y(3) = (\text{Nascidos vivos 2017} - \text{Óbitos de menor de um ano de idade 2017}) * (1 + \text{Variação populacional no município entre 2017 e 2020})$

Fonte: Adaptada pelo autor do Memorando DAE 020/2021 do TCESC

Buscou-se junto ao banco de registro civil na plataforma IBGE – Cidades os quantitativos de nascidos vivos e de óbitos em menores de um ano de cada cidade da AMREC. Embora já se esteja no segundo semestre de 2021, não houve a divulgação desses dados referentes ao ano de 2020, assim estimou-se o número de nascidos vivos e de óbitos em menores de um ano pela média dos três anos anteriores. Abaixo, seguem os dados levantados:

Tabela 14 - Levantamento de nascidos vivos e óbitos em menores de um ano nos municípios da AMREC

<b>TABELA 14: LEVANTAMENTO DE NASCIDOS VIVOS E ÓBITOS EM MENORES DE UM ANO NOS MUNICÍPIOS DA AMREC</b>		
<b>Município</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>

	Nascidos vivos	Óbitos	Total	Nascidos vivos	Óbitos	Total
Balneário Rincão	195	3	192	200	2	198
Cocal do Sul	202	3	199	212	0	212
Criciúma	2871	25	2846	2839	27	2812
Forquilha	435	2	433	454	6	448
Içara	747	10	737	836	9	827
Lauro Müller	166	1	165	168	3	165
Morro da Fumaça	268	2	266	233	0	233
Nova Veneza	160	0	160	175	1	174
Orleans	310	1	309	291	1	290
Siderópolis	137	3	134	150	2	148
Treviso	36	0	36	38	1	37
Urussanga	206	3	203	222	3	219

**TABELA 14: LEVANTAMENTO DE NASCIDOS VIVOS E ÓBITOS EM MENORES DE UM ANO NOS MUNICÍPIOS DA AMREC (continuação)**

Município	2019			Estimado 2020		
	Nascidos vivos	Óbitos	Total	Nascidos vivos	Óbitos	Total
Balneário Rincão	194	4	190	196	3	193
Cocal do Sul	193	1	192	202	1	201
Criciúma	2728	19	2709	2813	24	2789
Forquilha	446	2	444	445	3	442
Içara	755	6	749	779	8	771
Lauro Müller	170	0	170	168	1	167
Morro da Fumaça	217	1	216	239	1	238
Nova Veneza	160	1	159	165	1	164
Orleans	322	2	320	308	1	306
Siderópolis	144	2	142	144	2	141
Treviso	49	0	49	41	0	41
Urussanga	204	0	204	211	2	209

Fonte: Adaptada pelo autor de IBGE – Cidades / Dados de 2020 elaborados pelo autor

A tabela acima totaliza o número de crianças que nasceram e se mantiveram vivas dentro do período de um ano, porém esse número não representa a totalidade de crianças existente nas cidades para aquela faixa etária, uma vez que fatores migratórios influenciarão no resultado final, conforme se demonstrará na sequência.

O próximo ponto a ser identificado para se estimar a população 0 a 3 anos é encontrar a variação populacional de cada município. Como o IBGE estima o crescimento populacional total, identificou-se o crescimento populacional anual de cada município que integra a AMREC para se extrair, posteriormente, o percentual de crescimento anual, conforme segue:

Tabela 15 - Crescimento populacional anual dos municípios da AMREC

<b>TABELA 15: CRESCIMENTO POPULACIONAL ANUAL DOS MUNICÍPIOS DA AMREC</b>					
<b>Município</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Balneário Rincão	12.212	12.403	12.570	12.760	12.946
Cocal do Sul	16.301	16.446	16.544	16.684	16.821
Criciúma	209.153	211.369	213.023	215.186	217.311
Forquilha	25.560	25.988	26.368	26.793	27.211
Içara	53.998	54.845	55.581	56.421	57.247
Lauro Müller	15.073	15.149	15.174	15.244	15.313
Morro da Fumaça	17.373	17.532	17.642	17.796	17.947
Nova Veneza	14.654	14.837	14.987	15.166	15.342
Orleans	22.587	22.723	22.785	22.912	23.038
Siderópolis	13.778	13.870	13.920	14.007	14.092
Treviso	3.824	3.863	3.891	3.929	3.966
Urussanga	21.090	21.177	21.190	21.268	21.344

Fonte: Adaptada pelo autor de IBGE – Cidades

A tabela acima apresenta o crescimento populacional de cada município que compõe a AMREC em números absolutos entre os anos de 2016 a 2020. Assim, da comparação dos quantitativos entre os anos é possível se extrair, ano a ano, o percentual de crescimento de cada município.

A tabela a seguir apresenta o percentual do crescimento populacional dos municípios que integram a AMREC entre os anos de 2017 a 2020 de forma individualizada:

Tabela 16 - Percentual de crescimento populacional dos municípios da AMREC

<b>TABELA 16: PERCENTUAL DE CRESCIMENTO POPULACIONAL DOS MUNICÍPIOS DA AMREC</b>				
<b>Município</b>	<b>2017-2020</b>	<b>2018-2020</b>	<b>2019-2020</b>	<b>2020-2020</b>
Balneário Rincão	4,37797	2,99125	1,45768	0,00000
Cocal do Sul	2,28019	1,67432	0,82115	0,00000
Criciúma	2,81120	2,01293	0,98752	0,00000
Forquilha	4,70602	3,19706	1,56011	0,00000
Içara	4,37962	2,99743	1,46399	0,00000
Lauro Müller	1,08258	0,91604	0,45264	0,00000
Morro da Fumaça	2,36710	1,72883	0,84851	0,00000
Nova Veneza	3,40365	2,36872	1,16049	0,00000
Orleans	1,38626	1,11038	0,54993	0,00000
Siderópolis	1,60058	1,23563	0,60684	0,00000
Treviso	2,66632	1,92753	0,94172	0,00000
Urussanga	0,78859	0,72676	0,35734	0,00000

Fonte: Elaborada pelo autor

Ao individualizar o percentual de crescimento populacional dos municípios que compõem a AMREC, em intervalos temporais correspondentes a uma idade específica, esse será acrescido sobre o valor 1, para elaboração do coeficiente de crescimento populacional, conforme tabela a seguir:

Tabela 17 - Coeficiente de crescimento populacional

<b>TABELA 17: COEFICIENTE DE CRESCIMENTO POPULACIONAL</b>				
Município	2017	2018	2019	2020
Balneário Rincão	1,04378	1,02991	1,01458	1,00000
Cocal do Sul	1,02280	1,01674	1,00821	1,00000
Criciúma	1,02811	1,02013	1,00988	1,00000
Forquilha	1,04706	1,03197	1,01560	1,00000
Içara	1,04380	1,02997	1,01464	1,00000
Lauro Müller	1,01083	1,00916	1,00453	1,00000
Morro da Fumaça	1,02367	1,01729	1,00849	1,00000
Nova Veneza	1,03404	1,02369	1,01160	1,00000
Orleans	1,01386	1,01110	1,00550	1,00000
Siderópolis	1,01601	1,01236	1,00607	1,00000
Treviso	1,02666	1,01928	1,00942	1,00000
Urussanga	1,00789	1,00727	1,00357	1,00000

A tabela acima possibilita multiplicar esse coeficiente sobre o número de crianças que nasceram e se mantiveram vivas no decorrer de cada período temporal pesquisado, para se chegar ao total estimado de crianças por faixa etária.

A partir desses dados tornou-se possível aplicar a fórmula acima explanada (tabela 13) para obtenção dos números estimados da população entre 0 e 3 anos de idade na AMREC e nos municípios que a compõem. Esse resultado alcançou o total de 22.994 crianças no ano de 2020, conforme parametrizado a seguir:

Tabela 18 - População estimada de 0 a 3 anos de idade da AMREC e dos municípios que a compõem (2020)

<b>TABELA 18: POPULAÇÃO ESTIMADA DE 0 A 3 ANOS DE IDADE DA AMREC E DOS MUNICÍPIOS QUE A COMPÕEM (2020)</b>					
Município	0 ANO	1 ANO	2 ANOS	3 ANOS	Total
Balneário Rincão	193	193	204	200	790
Cocal do Sul	201	194	216	204	814
Criciúma	2.789	2.736	2.869	2.926	11.319
Forquilha	442	451	462	453	1.808
Içara	771	760	852	769	3.152
Lauro Müller	167	171	167	167	671
Morro da Fumaça	238	218	237	272	965
Nova Veneza	164	161	178	165	669

Orleans	306	322	293	313	1.235
Siderópolis	141	143	150	136	570
Treviso	41	49	38	37	165
Urussanga	209	205	221	205	839
<b>Total AMREC</b>	<b>5.662</b>	<b>5.601</b>	<b>5.885</b>	<b>5.848</b>	<b>22.997</b>

Fonte: Elaborada pelo autor

Conforme a tabela acima, ficou evidenciado que há 22.997 crianças, com idade entre 0 e 3 anos, nos doze municípios que compõem a AMREC. Tanto o quantitativo total consolidado da AMREC quanto o quantitativo total individual de cada município, conforme expresso na tabela acima, servirão para comparação com o número matrículas em creches nesses municípios e na AMREC de forma consolidada, conforme apurado a seguir.

Assim, totalizou-se o número de crianças de 0 a 3 anos e de matrículas em creches dentro da base territorial da AMREC para se definir a taxa de atendimento em creches da região estudada e seus municípios. Dessa métrica, surgem os dados abaixo tabulados:

Tabela 19 - Taxa de atendimento de crianças de 0 a 3 anos na educação infantil na AMREC (2020)

<b>TABELA 19: TAXA DE ATENDIMENTO DE CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS NA EDUCAÇÃO INFANTIL NA AMREC (2020)</b>					
<b>Município</b>	<b>População estimada até 3 anos</b>	<b>Matrículas até 3 anos Creche</b>	<b>Crianças sem acesso à Creche</b>	<b>Taxa de Atendimento</b>	<b>Meta 01 do PNE</b>
Balneário Rincão	790	94	696	11,89	Não Atingiu a Meta
Cocal do Sul	814	502	312	61,70	Atingiu a Meta
Criciúma	11.319	6734	4.585	59,49	Atingiu a Meta
Forquilha	1.808	1062	746	58,73	Atingiu a Meta
Içara	3.152	1140	2.012	36,17	Não Atingiu a Meta
Lauro Müller	671	347	324	51,73	Atingiu a Meta
Morro da Fumaça	965	347	618	35,94	Não Atingiu a Meta
Nova Veneza	669	267	402	39,93	Não Atingiu a Meta
Orleans	1.235	636	599	51,51	Atingiu a Meta
Siderópolis	570	234	336	41,04	Não Atingiu a Meta
Treviso	165	60	105	36,41	Não Atingiu a Meta
Urussanga	839	520	319	62,01	Atingiu a Meta
<b>Total AMREC</b>	<b>22.997</b>	<b>11.943</b>	<b>11.054</b>	<b>51,93</b>	<b>“Atingiu a Meta”</b>

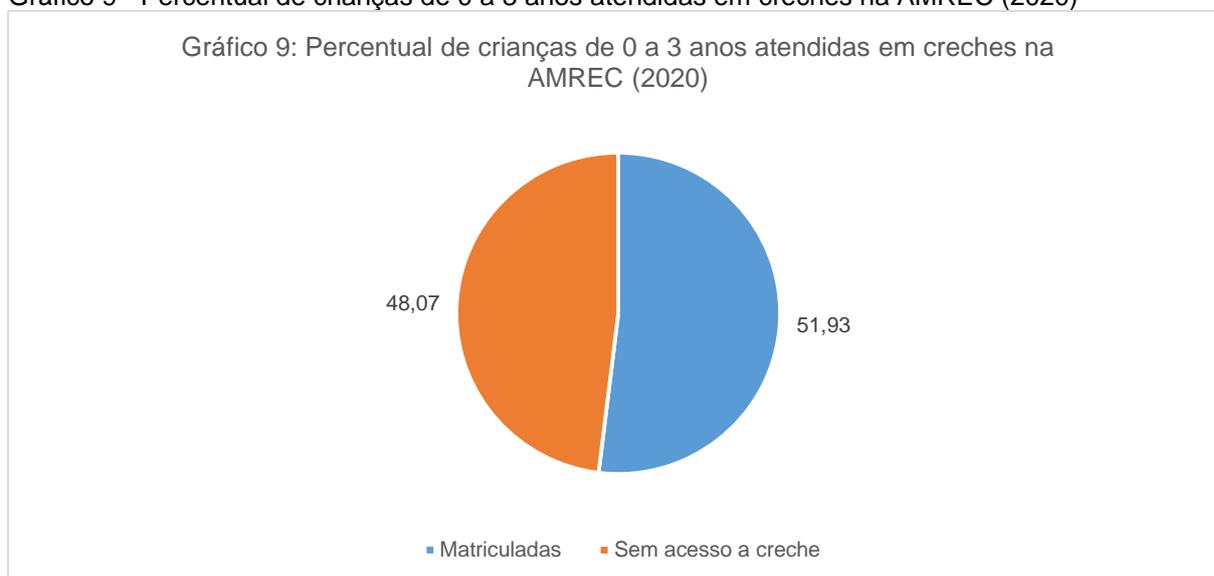
Fonte: Elaborada pelo autor

Essa tabela é a consolidação dos dados desta pesquisa. Nela, demonstra-se que na AMREC 11.943 crianças possuem acesso a creche e 11.054 não estão matriculadas, sendo que 6 municípios incluem mais de 50% da população

de 0 a 3 anos nas creches e 6 municípios não alcançam a marca de 50%. Esses dados serão analisados de forma mais detalhada com base nos marcos teóricos da pesquisa a seguir.

Tratando-se da meta 1 do PNE, ao se analisar os números absolutos, é possível concluir que a região da AMREC, caso esta fosse uma unidade da federação, teria atingido meta de inclusão de crianças de 0 a 3 anos na educação infantil, alcançando uma taxa de atendimento de 51,93%, conforme apresentada no gráfico abaixo:

Gráfico 9 - Percentual de crianças de 0 a 3 anos atendidas em creches na AMREC (2020)

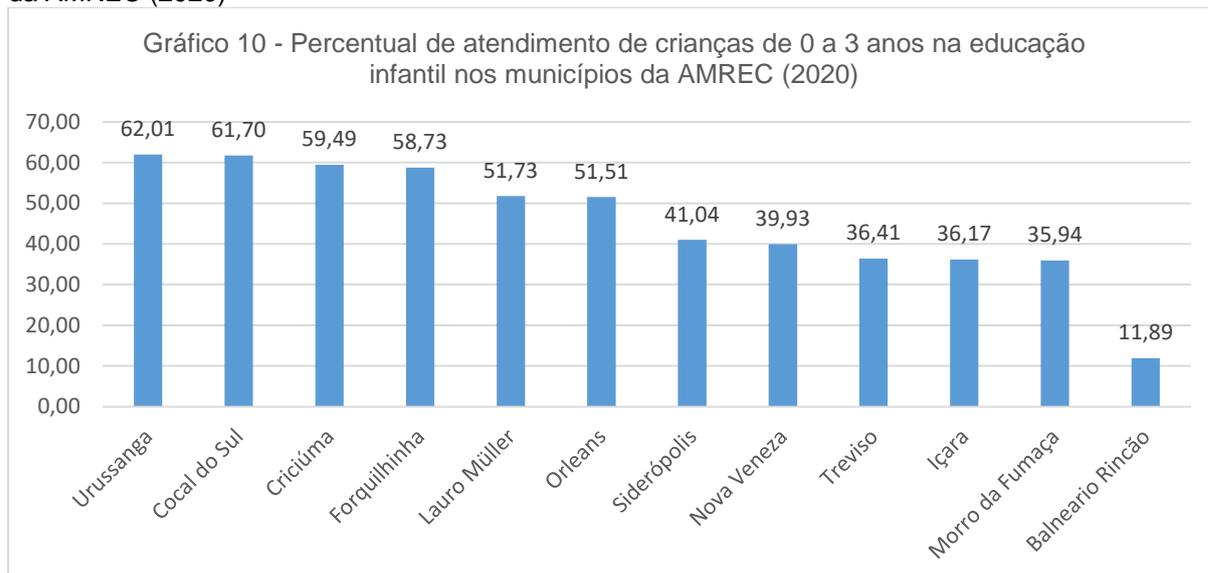


Fonte: Elaborado pelo autor

Outro ponto de análise é o peso que a cidade de Criciúma possui para elevar a taxa de atendimento em creches na região. Isoladamente, a cidade representa 49,22% da população de 0 a 3 anos, e quando verificada a sua taxa de atendimento em creche, que é de 59,49%, frente a meta 1 do PNE, representa um superávit de 1.074,5 crianças. Ao se excluir a cidade de Criciúma e verificar a taxa média de atendimento das demais cidades que compõem a AMREC, esta cai para 44,61%, o que demonstra o peso que Criciúma tem na região e a necessidade de aprimoramento das políticas públicas de acesso à educação infantil na fase creche nos demais municípios.

O gráfico abaixo demonstra de forma decrescente o percentual de atendimento de crianças de 0 a 3 anos no ensino infantil na fase creche nos municípios que compõem a AMREC:

Gráfico 10 - Percentual de atendimento de crianças de 0 a 3 anos na educação infantil nos municípios da AMREC (2020)



Fonte: Elaborado pelo autor

Visualiza-se certa discrepância ao analisar, individualmente, os municípios que compõem a AMREC. Enquanto o Município de Balneário Rincão atende somente 11,89% das crianças de 0 a 3 anos na educação infantil, em seu oposto está o Município de Urussanga com uma taxa de atendimento de 62,01% na mesma fase educacional. Trata-se de uma variação de 50,12%, demonstrando que, mesmo pertencentes à mesma região demográfica, há diferenciação no desenvolvimento das políticas públicas educacionais voltadas ao acesso à Educação Infantil na fase Creche.

É possível visualizar também que 6 cidades atingem a meta 1 do PNE referente a inclusão de metade das crianças de 0 a 3 anos na educação infantil na fase creche: Urussanga (62,01%), Cocal do Sul (61,70%), Criciúma (59,49%), Forquilha (58,73%), Lauro Müller (51,73%) e Orleans (51,51%). E outras 6 cidades não atingem a meta: Siderópolis (41,04%), Nova Veneza (39,93%), Treviso (36,41%), Içara (36,17%), Morro da Fumaça (35,94%) e Balneário Rincão (11,89%).

É possível afirmar que, na AMREC, quando totalizada a população de todos os municípios que a compõem, embora mais da metade das crianças de 0 a 3 anos estejam matriculadas em creches, a região não cumpre com o estabelecido na meta 1 do Plano Nacional de Educação. Ao se analisar os municípios que compõem, individualmente, a região, metade deles ainda não conseguiram assegurar a educação infantil na fase creche à metade das suas populações de 0 a 3 anos. O

panorama na região da AMREC é de desigualdade no desenvolvimento das políticas públicas de acesso à educação infantil na fase creche.

Com os dados até aqui analisados, é possível se relacionar essas informações ao marco teórico da pesquisa. A Constituição Federal e leis esparsas brasileiras reconhecem a educação infantil na fase creche como um direito fundamental social a toda criança de 0 a 3 anos. No entanto, observa-se que metade das cidades que compõem a AMREC não consegue garantir o acesso à creche assegurando à metade das crianças pertencentes a essa faixa etária, o que está sendo adotado pela legislação brasileira até o momento como o “mínimo aceitável”. Esses dados evidenciam que o Estado Social e Democrático de Direito Brasileiro, por meio de suas unidades federativas, nesse caso os municípios da AMREC, estão falhando em assegurar um direito fundamental intrínseco à criança como sujeito de direito. Segundo Novais (2006), o Estado deveria estar atuando para proporcionar condições que garantissem o livre e igual desenvolvimento da liberdade individual. Neste caso, o acesso da criança à educação infantil como direito fundamental social e como forma de exercício da sua cidadania.

Superados os debates quanto à meta 1 proposta pelo PNE, cumpre trazer a esta discussão os dados gerais da pesquisa, cujos números demonstram que na região da AMREC há 11.054 crianças de 0 a 3 anos sem acesso à educação infantil na fase creche, representando 48,07% da população total. E quando a análise ocorre em nível municipal, têm-se extremos, como as cidades de Balneário Rincão com 88,11%, Morro da Fumaça com 64,06%, Içara com 63,83% e Treviso com 63,59% de crianças sem acesso à creche.

Esses dados fornecem material para uma importante avaliação a respeito da necessidade da ampliação de vagas visando garantir maior acesso as creches. Os dados da pesquisa desenvolvida pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (2020), denominado de “Índice de Necessidade por Creche – INC”, apontam que, para o Estado de Santa Catarina, 46,9% das crianças de 0 a 3 anos necessitam frequentar as creches por questões de vulnerabilidade. Soma-se a esse dado outro divulgado pela mesma instituição: de que apenas um quarto das crianças pertencentes ao estrato mais pobre da sociedade consegue acessar as creches, enquanto mais da metade do estrato mais rico acessa essa fase educacional. Surge, portanto, a dúvida: esses 46,9% de crianças em situação vulnerável estão inseridas no percentual de 51,93% de matrículas efetivadas na AMREC? A resposta lógica

parece ser não, uma vez que dados apontam que o estrato mais rico da sociedade acessa em maior quantidade as vagas em creches. Quando se aplica essa mesma métrica aos municípios da AMREC, individualmente, a precariedade no acesso torna-se visível, sendo que metade deles efetiva de 11,89% a 41,04% de vagas em creches, configurando um quadro de exclusão social de crianças nesses municípios.

Segundo a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (2020), são três os conceitos que devem ser levados em consideração ao abordar as necessidades de acesso à educação infantil na fase creche. Primeiro, a “necessidade por creche”, que leva em consideração os critérios de vulnerabilidade acima descritos; segundo, a “demanda manifesta não atendida”, que se caracteriza pelas famílias que procuram vagas em creches, mas não conseguem; e terceiro, a “demanda real não atendida”, que engloba aqueles que procuram vagas em creche e não conseguem e aqueles que não procuram vagas em creches por desconhecerem os direitos da criança ou por acreditarem que não vão conseguir vaga.

Dessa forma, enquanto o ente público trabalha para incluir nas creches a demanda manifesta, que não raro acaba tendo que aguardar em filas por tempo indefinido para se efetivar o seu acesso, uma parcela significativa de crianças escondidas na demanda real não atendida ainda se mantém excluída do acesso à educação.

Garcia-Pelayo (2009) fez importante contribuição ao defender a mudança no entendimento do paradigma liberal, já apontado no marco teórico desta pesquisa, mas é importante citá-lo novamente frente aos dados aqui revelados. Segundo o autor, passou-se a reconhecer a dignidade da pessoa humana como um dos pressupostos do pleno exercício da liberdade, evidenciando a necessidade de efetivação dos direitos sociais prestacionais de segunda dimensão para se assegurar ao sujeito os direitos individuais de primeira dimensão. Os municípios, como entes federados representantes do Estado Social e Democrático de Direito, na execução de políticas públicas de educação infantil, falham com parcela das crianças nessa faixa etária, cujos resultados se transformam em estatísticas dentro do índice de demanda real não atendida por creches. Essas crianças estão invisíveis perante o Estado, excluídas e privadas do exercício das suas liberdades individuais e da sua cidadania, embora todos os seus direitos fundamentais sejam garantidos pela Constituição.

Fazendo nova correlação com os dados desta pesquisa, mesmo com os melhores índices de acesso à educação infantil na fase creche na região, ainda há nas cidades de Urussanga 37,99%, Cocal do Sul 38,30%, Criciúma 40,51% e Forquilha 41,27% de crianças de 0 a 3 anos não atendidas pela rede de ensino. Frente a esses dados, mesmo que supostamente não haja “demanda manifesta não atendida” (e aqui não se está afirmando que não haja), questiona-se: há políticas públicas que se certificam de que a parcela da população que se enquadram em “necessidade por creche”, devido a questões de vulnerabilidade, estão 100% inseridas nas creches? Há políticas públicas de esclarecimento da população de que a educação infantil na fase creche é uma etapa da educação básica e direito da criança? Em números absolutos, o Município de Criciúma tem 4.585 crianças de 0 a 3 anos sem acesso à creche, a parcela mais significativa da AMREC, embora a cidade apareça entre os melhores índices de efetivação de vagas.

Denota-se a necessidade na AMREC do desenvolvimento de políticas públicas não somente de ampliação de vagas em creches, mas de inclusão das crianças nas creches, diagnosticando aquelas que necessitam de vagas, atuando ativamente para inseri-las na rede de ensino, descentralizando o serviço para que esse esteja perto de toda a população e agindo ativamente na conscientização dos pais e de toda a sociedade de que a educação infantil é uma etapa da educação básica e um direito da criança.

Novamente, faz-se referência a Garcia-Pelayo (2009), ao apontar que o atual contexto é de uma democracia social que demanda uma urgente socialização do Estado, estimulando a participação do cidadão na vida pública e na atuação do Estado, cujos cidadãos sejam os criadores da vontade política. E, aqui, novamente os municípios falham, estando as políticas educacionais voltadas à educação infantil sob seus cuidados. Esses não incluem os cidadãos (crianças, famílias e sociedade) em um diálogo aberto sobre os benefícios pedagógicos e de socialização da educação infantil e também do seu papel de cuidado, que pode ser um meio de efetivar os direitos das crianças em condições de vulnerabilidade social, situação que lhes foi imposta pelo nascimento, numa sociedade ainda predominantemente capitalista. A falta de diálogo e de inclusão dos cidadãos nos municípios da AMREC no debate sobre a educação infantil fez perpetuar o desconhecimento e acabou agravando o quadro de exclusão de inúmeras crianças no acesso à educação infantil na fase creche.

Se no passado as creches foram instituídas como um direito dos pais, que teriam onde deixar os filhos enquanto trabalhavam, atualmente o acesso às creches é um direito da criança. A criança deixa de ser um objeto que está sob a tutela de alguém e se torna um sujeito de direitos, dentre eles o direito à educação infantil. Esse direito foi garantido com a promulgação da Constituição de 1988, quando o Brasil consolidou-se em um Estado Social e Democrático de Direito. Ali, em sua magna carta, discorreu ser a educação um direito de todos e um dever do Estado e da família, especificando que o dever do Estado em relação à educação infantil dar-se-á por meio da efetivação dessa etapa educacional com a garantia de acesso à creche e pré-escola às crianças até 5 anos de idade (BRASIL, 1988) – a legislação infraconstitucional estabelece a fase creche às crianças de 0 a 3 anos e a fase pré-escola às crianças de 4 a 5 anos (BRASIL, 1996).

Os direitos fundamentais passaram a abranger os direitos sociais, de forma que o direito fundamental da criança à educação infantil, além de ser um direito social, também é um direito individual. E uma vez que o Estado Brasileiro se constitui como Estado Social e Democrático de Direito e reconhece a educação infantil como direito fundamental social, o indivíduo como sujeito de direito faz jus ao acesso a esse “serviço público”, que deve ser disponibilizado pelo Estado.

Sendo a educação infantil classificada como um direito fundamental social, passa-se a exigir uma atuação ativa por parte do Estado para sua efetivação, pois não se trata mais somente de direitos do indivíduo em face do Estado. Há, portanto, uma inversão na forma de se buscar a pretensão ao direito, exigindo-se do poder público prestações materiais. Assim, compete ao Estado, por meio da Administração Pública, a realização de um conjunto de ações que propicie de fato o acesso das crianças à educação infantil na fase creche, exigindo-se que o Estado atue de forma positiva para garantir esse acesso.

Como já mencionado, há uma complementariedade entre os direitos de primeira e segunda dimensões, uma vez que os direitos sociais de segunda dimensão buscam, materialmente, afirmar os direitos individuais de primeira dimensão. Assim, os direitos de segunda dimensão visam eliminar, ou quando não conseguem eliminar, visam diminuir os impedimentos que se impõe ao pleno desenvolvimento das capacidades humanas. Dessa forma, a educação infantil na fase creche é um dos primeiros direitos a ser exigido pelo indivíduo e indispensável à grande parcela dessa população como meio de superar as desigualdades sociais

que lhe são impostas. Deve ficar claro que a superação dessas desigualdades não se dá por meio de atuação assistencial, visto que as creches não servem a esse propósito, mas se dá ao reconhecer a criança como sujeito de direito aos cuidados adequados, à educação e à socialização. Portanto, ao efetivar os direitos da criança, a creche modifica seu estar no mundo.

Como apontam os dados da pesquisa, a consolidação da educação infantil na região da AMREC ainda está longe de ser um panorama ideal. Se a meta 1 do PNE seria o mínimo aceitável, ainda metade dos municípios que compõem essa região não atingiram a meta, apresentando uma grande desigualdade na taxa de atendimento entre os municípios da região, que variam de 62,01% a 11,89%. O panorama aqui desnudado é de cerceamento do direito fundamental de acesso à educação infantil na fase creche. A falta da prestação do serviço público agrava ainda mais a situação de vulnerabilidade em que se encontram 46,9% das crianças, conforme dados consolidados de Santa Catarina divulgados pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (2020). Conforme Novaes (2006, p. 218), esses municípios estão descumprindo com os propósitos do Estado Social e Democrático de Direito que “exprime a limitação e vinculação jurídica do Estado com vista a garantia dos direitos fundamentais do homem e à promoção das condições do livre e autônomo desenvolvimento da personalidade individual”, sendo que o atual panorama nos municípios da AMREC é de cerceamento de direitos fundamentais e de exclusão social de parcela das crianças entre 0 e 3 anos de idade.

Importante frisar, para continuidade dos debates, que houve uma transformação na forma de se compreender as creches. Não se trata somente de um espaço para o cuidado das crianças pequenas – embora também o seja – agora consolidada como parte de uma das etapas da educação básica, inserida dentro da educação infantil. Nessa fase de aprendizagem, a criança é acolhida no ambiente escolar por meio de uma perspectiva integral e integrada. Ela é um todo em desenvolvimento, um ser com curiosidade, ativo e com grande potencial de investigar e descobrir o mundo (BRASIL, 2018).

Entende-se que a creche é o primeiro ambiente social onde a criança se descobre como indivíduo e desenvolve seus direitos de conviver, participar, brincar, explorar, expressar e conhecer-se, configurando-se em um ambiente rico e propício ao desenvolvimento das crianças (BRASIL, 2018).

Com base nesses direitos, que expressam as necessidades atreladas ao pleno desenvolvimento das crianças, o ensino nas creches se dá por meio de dois eixos estruturantes: as “interações” e as “brincadeiras”. Assim as ações com outras crianças e com adultos permitem que elas consolidem experiências que lhes propiciem a construção e a apropriação do conhecimento, do desenvolvimento e da socialização (BRASIL, 2018).

Desse ponto de partida, a aprendizagem e o desenvolvimento das crianças foram estruturados em cinco campos de experiência: o eu, o outro e o nós; corpo, gestos e movimentos; traços, sons, cores e formas; escuta, fala, pensamento e imaginação; e espaços, tempos, quantidades, relações e transformações, demonstrando que a creche se atrela ao ensino infantil como indutor das capacidades da criança e indispensável ao seu desenvolvimento (BRASIL, 2018).

Embora a creche esteja se consolidando como ambiente de cuidado e aprendizagem da criança – uma fase dentro da educação infantil –, essa não é obrigatória, cabendo aos pais decidirem a respeito da matrícula ou não em creche. (BRASIL, 1988; BRASIL, 1996).

Estudo desenvolvido por Piccinini *et al* (2016) em famílias de classe média, com bebês entre 6 a 13 meses, que residiam com a mãe e com o pai, visando investigar os motivos que levaram as famílias a optarem por matricular ou não matricular os filhos na creche, serve para compreender a forma como as famílias tomam essa decisão e, principalmente, entender os motivos que ainda levam os pais a optarem por não matricular os filhos nas creches.

Com base em três determinantes, extraíram-se os motivos que levaram a decisão de colocar os filhos na creche: “razões relacionadas ao bebê” foram apontadas por 92% das famílias que consideraram a creche um ambiente qualificado, com características valorizadas por elas como rotina e formação das educadoras (58%). Além disso, foi citada a socialização do bebê, já que a creche propicia vivência com outras crianças e outros adultos (58%), estímulo para o desenvolvimento do bebê (35%) e um ambiente seguro para o bebê (23%); “razões relacionadas com o pai e com a mãe” foram apontadas por 62% dos entrevistados, principalmente porque os pais precisam trabalhar (42%), pelo fato de a creche ser oferecida pelo empregador de um dos pais (38%), pela facilidade e proximidade da residência com a creche (12%); e “razões relacionadas à rede de apoio” foram apontadas por 65% das famílias, pois não tinham com quem deixar o bebê enquanto

se ausentavam (54%), houve também aqueles que não quiseram sobrecarregar outros familiares (15%), e ainda os que não se sentiam confortáveis em deixar um estranho em casa com a criança (15%) (PICCININI *et al*, 2016, s/p).

No grupo dos que optaram em não matricular os filhos na creche, 88% apontam “razões relacionadas ao bebê”, onde manifestam possuir a crença de que a creche não seja adequada para o bebê, com características que as mães consideram negativas e prejudiciais (60%). Segundo o relato de uma das mães: “Na minha cabeça, a figura que me vem de uma creche pra um bebê de colo é um nenê sozinho no berço, porque tem várias crianças e não tem como elas darem conta de todo mundo”. Outro apontamento foi a importância da família e de um contexto conhecido, priorizando-se o ambiente familiar, e acredita-se que seja o mais saudável (44%). Também foram mencionados os que consideram que o bebê não está na idade certa de ir à creche (28%). Segundo relato de uma das mães: “É pela questão de achar ela muito frágil ainda para ir à escolinha, sabe? Dela ser muito pequena”. Outro ponto foi considerar que o ambiente da casa é mais seguro (26%). Para uma das mães: “Eu tenho medo de botar na creche enquanto ele não fala, ainda. Porque pode sofrer maus-tratos. Eu acho que eu criarei o meu filho muito melhor do que uma atendente de creche. Eu dou o amor que eu quero e eu dou o limite que eu quero”. Ainda relataram que, em casa, o bebê recebe uma atenção mais individualizada (19%). Dentre as “razões relacionadas à mãe e ao pai” foi apontado o fato dos pais quererem cuidar dos filhos (19%) e também se apresentou a insegurança dos pais em deixar o filho na creche com estranhos (16%), conforme relatou uma das entrevistadas: “Primeira coisa é que eu tenho muito medo, assim né, de creche porque eu sei que o cuidado não é o mesmo. O cuidado com o teu filho é assim tu mesma, né, ninguém vai cuidar do teu filho como a própria mãe né. Então, a gente não confia muito em creche”. O desemprego materno foi uma das considerações (12%), e houve as mães que optaram por parar de trabalhar para ficar com a criança devido ao valor da creche (7%). Segundo relato de uma das mães: “Meu salário era um salário baixo, eu recebia em torno de 700 reais. As creches que tem perto de casa são carérrimas, tu paga 500 reais pra colocar na creche aí eu trabalhar por 200 reais não vale a pena”. “Razões relacionadas à rede de apoio” foram apresentadas por 37% do grupo que não matricularam os filhos em creche. Várias mães afirmaram ter pessoas disponíveis para cuidar dos bebês e não necessitavam de creche. Segundo relato de uma das mães: “É o fato de que não

tem necessidade, tem duas avós praticamente à disposição, uma mais que a outra, e depois outra mais que uma" (PICCININI *et al*, 2016, s/p).

Ressalvando que o estudo abarcou apenas a categoria bebês (crianças de 0 meses a 1 ano e seis meses) mas que creches também são formadas por crianças bem pequenas com até 3 anos e 11 meses e a amostra é formada por famílias de classe média, com ambos os genitores convivendo com a criança, o que exclui os grupos de vulnerabilidade, esses dados e os depoimentos das mães foram citados para demonstrar como ainda há desconhecimento do papel educacional das creches como um direito da criança. Também ficou perceptível a desconfiança e o medo que os pais têm para com essas instituições e da falta dessas instituições perto da residência dos pais, podendo esses também serem dados relevantes para pôr na lista dos fatores que levam os pais a não matricularem os filhos em creches na região da AMREC. Tornando atual e relevante a defesa que Garcia-Pelayo (2009, p. 35) faz da democracia participativa, sob um viés em que se entende "tratar-se de um sistema em que, através de suas organizações, a sociedade é parte ativa na formulação da vontade geral do Estado, bem como na formação das políticas distributivas e de outras prestações estatais". Assim, caso essa ação fosse colocada em prática na região da AMREC, levaria as pessoas a terem maior conhecimento e confiabilidade nas políticas estatais de educação infantil na fase creche.

Imperiosa se faz a conscientização de que a educação infantil na fase creche é um direito da criança, trazendo-lhe benefícios imediatos e futuros. Importante ainda o Estado atuar para que essas instituições tenham qualidade, dando segurança às famílias para escolherem o momento adequado para que a criança adentre na educação infantil, devendo esta escolha estar pautada em critérios de ordem pessoal e não de receio ou medo para com os serviços a serem prestados. Há uma necessidade de se consolidar a creche como algo natural, uma das fases do desenvolvimento educacional da criança, e deve o Estado estar preparado para receber essa criança, bem como devem as famílias estarem prontas para deixar que suas crianças desfrutem dos benefícios provenientes dessa fase educacional.

Frisa-se que, ao abordar a creche, especificamente em relação aos bebês, há uma sobreposição de direitos, uma vez que é direito da criança a amamentação, refletindo diretamente em seu direito à saúde, o direito à convivência e ao afeto familiar, entre outros. Não raro, decorrido os primeiros quatro meses de

nascimento do bebê, a mãe terá que voltar ao mercado de trabalho, e a figura da creche entra em cena por meio do cuidado e educação. Ou até mesmo a mãe que não possui emprego mas precisa sair de casa para procurá-lo e ter meios de sustentar a família, necessitando da creche pelos mesmos motivos do exemplo anterior. Assim, há uma sobreposição de direitos da criança e as necessidades da família, que acabam construindo uma complexa relação com a política pública de educação infantil por meio das creches.

Mas como visto, é importante não confundir com opção familiar, pois para quase metade das crianças brasileiras, e na mesma senda o Estado de Santa Catarina, a creche é uma necessidade imediata decorrente de problemas sociais. Nesses casos, as famílias em situação de vulnerabilidade não têm a oportunidade de escolher o momento de ingresso da criança na educação infantil, pois a rede de ensino torna-se a “tábua de salvação” dessa criança das condições de vida que lhe foram impostas, seja pela situação de pobreza, por pertencer à família monoparental ou pelo principal cuidador ter participação ou potencial participação no mercado de trabalho indispensável ao sustento da família.

Por isso, é imperioso priorizar as políticas públicas de acesso à educação infantil na fase creche, uma vez que a política social de inclusão dessas crianças irá fomentar o desenvolvimento do direito fundamental a que possuem de terem acesso à educação infantil, ao cuidado dela proveniente, da construção e apropriação do conhecimento, do desenvolvimento e da socialização. Muitas vezes, esse o principal espaço de efetivação e reconhecimento dessas crianças como sujeitos de direitos.

Na AMREC há 48,07% da população de 0 a 3 anos sem acesso à educação infantil na fase creche, o que pode ser ocasionado por uma gama de motivos. Para cada um desses motivos, deve haver um método de abordagem por parte das políticas públicas a serem desenvolvidas pelo Estado. É comum a falta de vagas frente à demanda manifesta não atendida, mas além de assegurar o acesso à creche a essa parcela da população que procura pelo serviço público, também é necessário identificar a demanda real não atendida. Muitos dos que precisam do acesso à creche não procuram o serviço por descrédito no Estado, acreditando não existir vagas, por não ter creche próxima a sua residência ou até por insegurança ou medo de deixarem seus filhos nestas instituições de cuidado e ensino. Outros ainda desconhecem o papel das creches como pertencentes à educação infantil e parte da educação básica e, na mesma esteira, desconhecem que esse é um direito de toda

criança. Ainda pode estar nessa demanda real não atendida uma parcela significativa do grupo de crianças em situação de vulnerabilidade que estão fora do alcance do Estado e vivem em condições de exclusão social.

Por isso, as políticas públicas de acesso à educação infantil não devem apenas estar atreladas à elevação do número de vagas em creches, mas torna-se necessária a descentralização desse serviço, levando-o a espaços que ainda não estão ocupados pelo Estado. É necessário ainda criar uma política voltada à conscientização das famílias, no sentido de que as creches são lugares de cuidado, aprendizagem, desenvolvimento e socialização da criança, compreendendo a creche como um direito da criança. Nesse sentido, há também a necessidade de uma política pública ativa, que busque as crianças socialmente excluídas, e que essas tenham oportunidade de frequentar a creche e ter acesso a uma política pública que possa lhe minimizar os impactos que lhes foram impostos pela sociedade capitalista onde nasceram. Que a creche possa ser um dos primeiros espaços onde a criança se reconheça como sujeito de direito, podendo se tornar um agente ativo e modificador da realidade, no presente e no futuro.

## 5 CONCLUSÃO

Ao findar esta pesquisa, cumpre aqui fazer o apontamento das principais contribuições e conclusões obtidas desde o primeiro capítulo, uma vez que os assuntos discutidos no decorrer de toda a dissertação são complementares e indispensáveis à correta compreensão da temática, dos objetivos propostos e dos resultados alcançados.

Foi definido como marco teórico da pesquisa o Estado Social e Democrático de Direito, abordando as transformações sociais pelas quais a sociedade passou, os quadros de ruptura e adaptações institucionais, a construção e a consolidação de novos paradigmas jurídicos, bem como as alterações no relacionamento entre o Estado e a Sociedade, por meio das contribuições teóricas de Jorge Reis Novais, de Manuel Garcia-Pelayo e a literatura ao seu entorno.

Volta-se à construção da figura do Estado e seu primeiro modelo de consolidação, o Estado Absolutista e sua ruptura e transição ao Estado Liberal, abordando as mudanças paradigmáticas no seio da sociedade, uma vez que essas mudanças, impostas ao Estado, serão os elementos base da forma estatal contemporânea. Nesse sentido, vale destacar que, atualmente, os paradigmas sofreram mutações em um complexo processo histórico de constantes lutas e aprimoramento, resultado das tensões entre a sociedade e o capital.

A formação do Estado Absolutista permitiu a unificação de territórios e um ambiente propício ao desenvolvimento social, permitindo que se desenvolvessem relações de comércio dentro e entre os territórios, o que proporcionou o surgimento e a prosperidade de uma nova classe no seio desse modelo estatal, a burguesia, que acumulou capital e ascendeu socialmente. Os interesses dessa nova classe esbarraram nos privilégios concedidos à aristocracia fundiária e à constante interferência do poder absolutista no âmbito privado. Em um longo processo histórico de tensões e lutas, visando à não ingerência estatal no patrimônio privado, nas relações de comércio e pela autonomia do mercado, a burguesia rompeu com o modelo aristocrático e ascendeu ao poder, assumindo o controle estatal, sob as bandeiras de uma sociedade regulada pela riqueza, liberdade e igualdade jurídica, resultando na implantação do Estado Liberal.

O Estado Liberal foi responsável por legar importantes contribuições à humanidade, período em que se construíram as bases do Estado de Direito, a

concepção de tripartição dos poderes estatais e as bases fundamentais para o desenvolvimento dos direitos humanos. Sob outro viés menos engrandecedor, o reconhecimento da propriedade privada de forma indistinta expulsou as pessoas dos campos e, como única saída, foram obrigadas a migrar para as cidades, formando grandes aglomerados urbanos. Assim, os vínculos de solidariedade entre os indivíduos, típicos das sociedades agrárias, dissolveram-se, e as famílias ficaram isoladas dentro das cidades. O trabalho agrário foi trocado pelo assalariado nas fábricas e, junto com a máquina a vapor, veio a produção em larga escala; e na sua esteira, a Revolução Industrial. Esse ambiente propiciou diversos problemas sociais e um rápido agravamento das condições de vida das massas urbanas, que sofreram com a fome, a falta de saneamento básico, as jornadas de longa duração e os ambientes de trabalho desumanos, ocorrendo uma constante ascensão do desemprego e de reduções salariais pelo excesso de desempregados.

A rápida precarização de vida das pessoas e o aprofundamento das desigualdades sociais desestabilizou o modelo de Estado Liberal Clássico. Esse ambiente inóspito a que as massas foram submetidas permitiu que os operários se reconhecessem como classe, questionassem o modelo capitalista e se insurgissem contra o Estado. Esse contexto levou ao surgimento da teoria marxista, propiciou a Revolução Russa e impôs à Europa a ameaça de expansão do socialismo, cujo panorama foi agravado pelas duas guerras mundiais.

A classe capitalista entendeu que, para manter o modelo econômico que implantou, seria preciso fazer concessões à sociedade, visando à manutenção da forma estatal, sendo necessário modificá-la para que não houvesse o rompimento e a troca de classes no poder. Assim, põe-se em prática uma gradativa adaptação do modelo estatal não intervencionista rumo ao Estado Social, sendo que as classes dominantes foram se apropriando das bandeiras de luta das classes trabalhadoras e lhes ofertando essas por meio do Estado, na forma de serviços públicos com caráter assistencialista, como uma benesse, sendo concedida aos estratos mais pobres de trabalhadores, acalmando as massas e mantendo-as sob o domínio estatal.

Historicamente, as transformações estatais são fruto de um processo de tensão entre as diversas classes que compõem o Estado. Assim foi com a burguesia, que rompeu com o Absolutismo, e assim é entre o capital e as classes trabalhadoras, em um constante processo de conquistas e adaptações. Nesse caso, o capital faz concessões à sociedade, às massas, justamente para não romper com

o modelo econômico de matriz liberal. E será justamente sob esse panorama de concessões e conquistas que se reconhecerá e se consolidarão os direitos sociais.

Sob esse contexto, alicerça-se o Estado Social, fruto da adaptação do Estado Liberal, onde se consolida os direitos sociais que, gradativamente, são conquistados pela sociedade. Toma forma a figura do cidadão como sujeito de direito, ficando claro que as prestações feitas pelo Estado não são disposições de mera vontade, e sim uma obrigação do Estado na busca de efetivar os direitos sociais dos cidadãos. Passa-se a entender que o cidadão exerce seus direitos por meio do Estado, que se utiliza de políticas públicas prestacionais para garantir o efetivo exercício dos direitos fundamentais sociais de seus cidadãos.

Rompe-se, ainda, com o modelo de igualdade jurídica implantado pela revolução da burguesia, havendo uma inversão na forma de se interpretar o direito, cabendo ao Estado efetivar aos cidadãos os direitos sociais de segunda dimensão justamente para garantir que os cidadãos tenham condições de exercer os direitos individuais fundamentais de primeira dimensão. Há a alteração do paradigma da igualdade formal passando à igualdade material, onde o Estado provê aos cidadãos os meios necessários, bens materiais e imateriais, para serem iguais em matéria de dignidade e exercício da cidadania.

A concepção de cidadania e sua evolução dentro da sociedade foi outro fator impactante no modelo estatal. Por meio do exercício da cidadania, o cidadão deixou de ser sujeito passivo dos serviços públicos ofertados pelo Estado e se tornou sujeito ativo, assumindo junto ao Estado o papel de partícipe na formulação das políticas públicas que interessam à sociedade, superando assim o modelo desgastado da participação representativa e censitária. Com isso, surgiu uma nova adaptação do modelo estatal, a qual se denominou de Estado Social e Democrático de Direito, que consolidou as garantias estabelecidas pelo Estado Liberal e pelo Estado Social, mas agora por meio do estímulo à participação popular, incluindo, dessa vez, o cidadão como parte das decisões do Estado na busca pelo interesse público, bem-estar social e pela vida digna aos indivíduos.

A busca por uma vida digna às pessoas se torna o norte de todas as sociedades da contemporaneidade, valor supremo a ser perseguido. No empenho por assegurar a dignidade da pessoa humana, o Estado passa a proteger e a atuar na efetivação de todos os direitos fundamentais dos cidadãos em todas as suas dimensões. Passa-se a compreender que todos os direitos fundamentais

reconhecidos pelo Estado emanam da dignidade da pessoa humana, definida como valor supremo, assumindo no ordenamento jurídico função integradora e hermenêutica, e todos os direitos dali decorrentes passam a ser inter-relacionados e interdependentes.

Impõe-se ao Estado contemporâneo, na busca pela efetivação da dignidade humana, vinculá-la ao exercício da cidadania, conectando-a com as diversas dimensões de direitos construídas e conquistadas pela humanidade. Esses direitos que se somam em suas dimensões visam prover aos cidadãos o acesso a bens materiais e imateriais fundamentais à promoção da igualdade material e necessários a uma vida digna. O exercício da cidadania está atrelado ao estímulo por parte do Estado, a partir de um processo de tensão entre os atores sociais dentro de determinada comunidade. Esses expressarão valores, interesses, necessidades e objetivos que podem divergir. Deve, portanto, o Estado promover espaços de argumentação e mediar o diálogo dessa pluralidade de cidadãos, na busca de decisões tomadas de forma coletiva. Esse processo deve ser o legitimador da atuação positiva do Estado na efetivação dos direitos sociais fundamentais aos indivíduos.

Será por meio da formulação e execução de políticas públicas prestacionais que o Estado atuará de forma positiva para a efetivação dos direitos fundamentais sociais dos cidadãos. As políticas públicas prestacionais têm o viés de redistribuir as riquezas produzidas dentro do Estado entre os diversos estratos sociais, buscando reduzir as desigualdades, assegurar a igualdade material e a justiça social inerente ao bem-estar do indivíduo. Cumpre ao Estado um poder-dever em efetivar as políticas públicas, que se dará por meio da sua inserção no ordenamento jurídico e sua execução pelos governos e administrações públicas, além de um poder-dever de proteção aos direitos fundamentais. Assim, as políticas públicas conseguem alcançar aqueles que mais precisam delas para a efetivação de seus direitos, o que impõe que essas políticas sejam eficientes e eficazes. A junção desses dois deveres estatais forma a estrutura jurídico-normativa das políticas públicas sociais.

As políticas públicas passam a fazer parte do sistema legal, cabendo mencionar à máxima administrativista de que ao governo e à administração pública só cabe atuar conforme a lei. Dessa forma, constrói-se um panorama jurídico em que política pública e direito dialogam. O direito formalizará no ordenamento jurídico

a política pública e vinculará a lei à sua abrangência, além do desenho institucional e a execução de seus propósitos. Já a política será desenvolvida pelo Estado, por meio de seu governo e da administração pública, estabelecendo a sua atuação prática, aglutinando os interesses dos sujeitos a quem se destinam as políticas e dialogando para a resolução dos conflitos, estabelecendo a sua duração e os resultados que pretende alcançar.

A compreensão de direito e as políticas públicas não são possíveis a partir de conceitos fechados. Desse modo, dar-se-á por meio de análises metodológicas dos processos de sua formulação, da coordenação e dos procedimentos no decorrer de sua execução e na avaliação dos resultados, evidenciando-se uma complexa estrutura composta por diversas fases e elementos que, em seu conjunto, formam as políticas públicas. É por meio da obtenção de resultados eficazes ou positivos que se promove a legitimação de uma política pública.

A compreensão do Estado Social e Democrático de Direito e sua vocação em promover políticas públicas mostrou ser a base necessária para se abordar o tema desta pesquisa, aprofundando, de forma específica, os estudos sobre as políticas públicas de educação infantil. Ter compreensão das transformações pelas quais a sociedade passou até chegar ao modelo estatal contemporâneo e entender que essas provocaram profundos impactos no modo de vida das pessoas são fatos indispensáveis para se contextualizar as crianças, as infâncias, as famílias e a educação infantil.

As organizações familiares modificaram-se no decorrer do tempo e, com essas modificações, alteraram-se também as concepções de criança dentro dessas organizações. Essas transformações foram reflexos de diversos fatores altamente relevantes dentro do processo histórico mundial, destacando-se o fortalecimento dos ideais iluministas, as revoluções burguesas e, na sua esteira, a Revolução Industrial. A figura da criança acompanhou os processos evolutivos da sociedade, de forma que as concepções de criança na Idade Média em nada se comparam com a que se construiu na contemporaneidade.

Na Idade Média, as famílias tinham características comunitárias, sendo que era delegado a todo agrupamento familiar estimular o ingresso da criança no mundo adulto. Em um primeiro momento, dentro dessa organização familiar, a criança era considerada um adulto em miniatura, ou seja, um potencial adulto caso

“vingasse”. Essa expressão carrega uma impactante realidade daquele período, uma vez que as taxas de mortalidade infantil eram altíssimas, sendo mais comum a criança morrer na fase da vida que compreendia entre os 0 aos 7 anos de idade do que “vingar”, nesse caso, chegar à idade adulta. Por isso, nesse período não era comum se demonstrar sentimentos de apego, afeto e cuidado com as crianças e, além disso, essas atitudes eram socialmente tidas como normais.

As mudanças dos paradigmas responsáveis pela alteração das estruturas estatais, que redundaram no que se denomina de modernidade, constituíram o ambiente onde surgiram dois fatores responsáveis pela alteração da forma de se compreender as crianças dentro da sociedade. Primeiro, o fortalecimento dos ideais iluministas que intensificaram a ciência, estabelecendo, ao longo do tempo, padrões de cuidado e higiene para com as crianças. Esse fato redundou em uma gradativa, mas drástica, redução da mortalidade infantil e permitiu à maioria das crianças chegarem à idade adulta. O segundo fator está atrelado à Revolução Industrial que, juntamente com os ideais liberais, modificaram as estruturas familiares. Essas migraram gradativamente do ambiente rural, que possuía características familiares societárias, para os centros urbanos, ocorrendo assim a construção do senso de privacidade no âmbito familiar. A soma desses dois fatores, redução da mortalidade infantil e privacidade, foram os indutores do sentimento de apego e afeto para com as crianças.

A criança deixa de ser tratada como um adulto em miniatura, reconhecendo assim suas necessidades especiais, e essa passa a ser compreendida como um ser vazio à espera de conhecimento, a ser moldada pelos adultos a sua volta, para no futuro tornar-se um adulto capaz de integrar seu grupo societário. Dentro do espectro capitalista, no modelo de Estado Liberal, a ciência do cuidado e da higiene das crianças e a necessidade de se incutir em seus âmagos um vir a ser na sociedade, são ideais estrategicamente estimulados nas classes operárias, já que essas precisam ser constantemente substituídas. Assim, as crianças tornar-se-iam futura massa de trabalho e serviriam aos objetivos progressistas do Liberalismo. Faz-se um parêntese para deixar claro que as crianças provenientes das classes burguesas e da aristocracia remanescente, embora também entendidas como seres vazios, acabavam tendo uma série de privilégios, recebiam mimos e cuidados especiais e tinham uma educação formal, indispensável ao lugar que ocupariam na sociedade.

O modelo do adultocentrismo para com a criança será rompido pela contemporaneidade. Desse modo, passa-se a compreender a existência da infância como um dos estágios da vida, que possui características e necessidades próprias, não sendo nem mais nem menos importante do que outros estágios pelos quais o ser humano passa durante sua existência.

Diversos ramos da ciência passaram a estudar as crianças, o que levou à compreensão da existência de diversos estágios de desenvolvimento nessa fase da vida, marcando a construção social do que se denomina de infância. Passa-se a reconhecer as características próprias da criança, considerando-a um ser em desenvolvimento físico, mental, afetivo e espiritual.

Assim, reconhece-se a criança como sujeito de direito, afastando a visão de que é um objeto de tutela do adulto, cria-se a consciência da necessidade de se defender com prioridade essa fase da vida sobre os demais interesses da sociedade, incumbindo à família, à sociedade e ao Estado a obrigação de lhes prover a proteção integral.

A criança, pertencente à categoria infância, é concebida como um sujeito ativo dentro do corpo social, dentro do espaço-tempo em que está inserida, assimilando sua carga-histórica e, como sujeito ativo, também passa a ser agente modificador e produtor da história dentro desse espaço-tempo. É com base nessa premissa que a infância passou a ser compreendida como uma categoria heterogênea, onde há diferentes infâncias a serem vivenciadas pelas crianças. Essas infâncias irão coexistir dentro de um mesmo espaço-tempo, pois cada criança experimenta uma construção social diferenciada e que contribuirá para a formação de sua infância. Essa heterogeneidade é fruto das complexas estruturas que permeiam a sociedade e seu sistema social, dividido por classes, etnias, gêneros, culturas e demais espaços que compõem o corpo social. Assim, as infâncias concebem a existência de uma multiplicidade de crianças, pois a infância experimentada por uma criança não é a mesma a ser experimentada por outra.

A compreensão da multiplicidade de infâncias é fundamental para questionar o mito, fruto do ideário popular, da existência de uma única forma de criança, que é feliz e vivencia uma infância plena, com acesso a bens materiais e imateriais essenciais, convivendo em um ambiente social acolhedor e afetivo. Essa percepção idealizada destoa da realidade a que são submetidas muitas crianças. Essas vivenciam um contexto de vulnerabilidade marcado pela miséria, fome,

exploração, assumindo responsabilidades do mundo adulto, como manutenção e sustento da família, trabalho infantil, entre outras situações. São infâncias que levam a marca da exclusão social, marcadas pela ausência do Estado, evidenciando que a sociedade está falhando para com esses indivíduos.

Consolida-se o paradigma de proteção integral à criança, o qual aborda as infâncias e as crianças sob a perspectiva da sua realidade fática e defende o desenvolvimento de iniciativas eficientes e eficazes, modificadoras desse panorama de vulnerabilidade imposto a essas crianças. Sob o viés da proteção integral, cabe ao Estado uma atuação positiva, promovendo políticas públicas sociais prioritárias às crianças, principalmente aquelas que se encontram em situações de vulnerabilidade. Ainda a proteção integral exige do Estado, da sociedade e da família o reconhecimento da criança como sujeito em condições peculiar de crescimento, que precisa de proteção e de condições favoráveis ao pleno exercício de seus direitos fundamentais.

Essa pesquisa abordou, especificamente, o direito fundamental da criança à educação, uma vez que as políticas públicas de educação infantil são possuidoras de um vasto poder de transformação social. Por meio delas, o Estado dispensa cuidados, promove a socialização, dissemina o conhecimento e propicia o desenvolvimento das crianças. Para muitas crianças nascidas em um contexto de vulnerabilidade, a educação infantil se torna o primeiro contato com o exercício da cidadania, possibilitando-lhe se reconhecer como sujeito de direitos. A educação infantil vem se consolidando como política pública de Estado, quebrando o paradigma que incumbia à família toda a responsabilidade pela educação e socialização das crianças na primeira fase da vida. Essa compreensão torna-se um padrão crescente nas sociedades contemporâneas, quando as crianças passam a migrar do espaço doméstico para espaços coletivos de cuidado, socialização e educação.

Com o amadurecimento das políticas públicas de educação infantil, criou-se a consciência de que essas trazem como objetivo central o desenvolvimento integral da criança, abarcando os aspectos físicos, psicológicos, intelectuais e sociais. É por meio da educação infantil que as crianças se descobrirão, à sua maneira, como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais. Ao propiciar às crianças o desenvolvimento de suas potencialidades e o exercício de seus direitos, por meio de suas vivências, essas se descobrem como sujeitos existentes no mundo e

agentes modificadores desse mundo. Por isso, é importante que a prática pedagógica adote os pressupostos educacionais da libertação, de modo que o indivíduo independa das amarras sociais que lhe designa um lugar periférico na sociedade; e da emancipação, que lhe confere autonomia para ser um ator social ativo.

Apresentada a base teórica com fundamento no Estado Social e Democrático de Direito e adentrando no tema deste trabalho, políticas públicas de educação infantil, foi possível rumar ao objeto desta pesquisa, abordando as políticas públicas de educação infantil brasileira e o acesso a essas políticas nos municípios da AMREC.

No Brasil, as políticas públicas desenvolvidas para as crianças pequenas, por muito tempo, foram pontuais e insuficientes. Elas possuíam matriz assistencialista voltada ao cuidado de crianças em situação vulnerável e tinham como finalidade a redução da mortalidade, o combate à desnutrição, entre outras prioridades. Toma destaque no início do século XX o movimento médico sanitário, que disseminou a necessidade de medidas de higiene no combate à mortalidade infantil e demonstrou ser uma das primeiras medidas, com alguma efetividade, voltada às crianças. No entanto, estereotipou as famílias pobres como responsáveis pela situação de vulnerabilidade das crianças, sem entrar na pauta de discussão os impactos socioeconômicos que foram impostos a essas famílias. Remonta a esse período, perante a sociedade, a imagem ainda distorcida de que as creches são locais de assistência social ou de caridade.

A segunda metade do século XX é marcada pela expansão do setor industrial brasileiro, o que possibilitou às mulheres, de forma gradativa, ingressarem no mercado de trabalho, ocasionando a discussão, entre as classes trabalhadoras, da necessidade de espaços públicos destinados às crianças. Esse fato acabou se tornando pauta reivindicatória frente ao Estado pelos movimentos sociais organizados, e levou ao final do século XX o reconhecimento da educação infantil, destinada às crianças de 0 a 6 anos (atualmente 0 a 5 anos), como um direito da criança e da família a ser efetivado por meio do Estado a partir da Constituição Federal.

A expansão das creches foi pouco eficaz até a primeira década do século XXI, não atendendo a demanda proveniente das famílias e muito menos assegurando o direito das crianças à educação. Entretanto, o panorama começa a

mudar em 2007, quando a educação infantil entrou para a agenda pública com a sua inclusão no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, possibilitando ao governo fazer investimentos para a sua expansão. Em 2014, as creches tornaram-se a meta 1 do Plano Nacional de Educação, visando à inclusão de, ao menos, 50% das crianças de 0 a 3 anos na educação infantil até 2024. Instituíram-se políticas públicas, por meio de programas, que visam garantir a expansão das creches e o acesso das crianças e sua permanência nessa fase educacional. Em 2020, o FUNDEB é transformado em política pública de Estado e se torna obrigatório o investimento de parte dos recursos em educação infantil.

Em 2018, é aprovada a Base Nacional Comum Curricular – BNCC, que reconheceu a criança como sujeito histórico e de direitos, com plena capacidade de construir sua própria identidade pessoal e coletiva a partir das interações e das relações vivenciadas em seu contexto. Além disso, reconhece a criança como ser produtor de cultura, construindo sentidos sobre a natureza e a sociedade. A BNCC estabeleceu, ainda, que a educação infantil se dará com base em dois eixos estruturantes, “interações” e “brincadeiras”, assegurando às crianças os direitos de conviver, brincar, participar, explorar, expressar-se e conhecer-se. Nessa concepção, a aprendizagem e o desenvolvimento das crianças foram estruturados pela BNCC em cinco campos de experiência: o eu, o outro e o nós; corpo, gestos e movimentos; traços, sons, cores e formas; escuta, fala, pensamento e imaginação; e espaços, tempos, quantidades, relações e transformações.

O ordenamento jurídico parametrizou as balizas das políticas públicas de educação infantil e o governo, por meio da administração pública, começou a desenvolver programas e ações para efetivá-las. No entanto, convém destacar que o cenário político vigente, a partir do ano de 2016, promoveu um esvaziamento das políticas públicas de educação infantil na fase creche.

Construída a fundamentação necessária, passou-se a análise específica do objeto de pesquisa proposto: “Política pública social de educação infantil brasileira: análise do acesso na fase creche dentro da base territorial dos municípios que compõem a Associação de Municípios da Região Carbonífera – AMREC do Estado de Santa Catarina com base nos pressupostos do Estado Social e Democrático de Direito Brasileiro”.

Explica-se que foram feitos três recortes no objeto de pesquisa, visando delimitá-lo. O primeiro recorte se deu em relação à etapa educacional da educação infantil, que abordará as creches, uma vez que os dados nacionais demonstram um severo déficit de vagas nessa fase educacional. Nesse cenário, pouco mais de um terço das crianças entre 0 e 3 anos ingressou na educação infantil até o momento, apontando que mais de 6,5 milhões de crianças no Brasil não possuem acesso à creche, ao contrário da fase pré-escola, que se encontra consolidada. O segundo recorte foi geográfico, estabelecendo que a pesquisa seria aplicada na base territorial da AMREC e nos municípios que a compõem, uma vez que nessa região é onde encontram-se inseridos a UNESCO e os pesquisadores envolvidos. Dessa forma, visualiza-se a pesquisa como um meio indutor de futuras políticas públicas que efetivem o direito das crianças ao acesso a essa fase educacional na região. O terceiro recorte foi temporal, estabelecendo que os dados levantados quanto à população de crianças de 0 a 3 anos de idade e do número de crianças matriculadas em creches seriam referentes ao ano de 2020.

Quanto às associações de municípios, destaca-se que essas se caracterizam pela formação de arranjos institucionais que constituem uma espécie de território supramunicipal, promovendo assim o fortalecimento político desses entes da federação que se veem em desvantagem por estarem pulverizados em todo o território nacional. Assim, sua junção normalmente se dá por uma identidade político-territorial, visando aprimorar a gestão municipal na promoção do desenvolvimento social e econômico regional e no fortalecimento da relação com as demais esferas de governo. As associações tomaram tal proporção no cenário nacional que já se encontra em tramitação no Congresso Nacional o marco regulatório dessas instituições.

A AMREC é formada por 12 municípios e, segundo dados levantados por essa pesquisa, possui uma população estimada de 442.578 habitantes, sendo 50,47% homens e 49,53% mulheres. A pirâmide etária segue uma tendência de estreitamento em sua base, atingindo seu maior alargamento na faixa dos 20 aos 29 anos e voltando a estreitar a partir desse ponto. A população é predominantemente branca, com 88,91%; seguida de parda, com 6,39%; e preta, com 4,39%; sendo que amarela e indígena não alcançam 1%. A situação domiciliar urbana atinge 89,03% da população, sendo que os demais, 10,97%, estão na área rural. A região possui um PIB de mais de 15 bilhões e um PIB per capita de mais de 36 mil. O Valor

Adicionado Bruto é composto da seguinte forma: 60,12% pela prestação de serviços, 36,32% pela indústria e apenas 3,56% pela agropecuária. O índice de desenvolvimento humano municipal médio é de 0,762, o índice de pobreza absoluta é de 23,84%, de pobreza subjetiva é de 14,81%, o índice GINI, que mede a desigualdade, é de 0,36, e o Índice de efetividade da gestão municipal – IEGM/dimensão educação da região é C+, ou seja, em fase de adequação. Esses foram apenas alguns dados citados na pesquisa, visando demonstrar as características da região pesquisada.

Adotou-se como fórmula base para definir a taxa de acesso à educação infantil na fase creche na AMREC e nos municípios que a compõem o comparativo entre total da população de 0 a 3 anos e o número efetivo de matrículas. O resultado obtido foi uma população de 22.997 crianças em idade para ingresso na creche e a existência de 11.943 crianças efetivamente matriculadas nessa fase. Assim, constatou-se que 51,93% das crianças na base territorial da AMREC possuem acesso à creche.

Quanto aos municípios em ordem crescente pelo número de matrículas na fase creche, pôde-se contatar que Balneário Rincão tem uma população de 790 crianças de 0 a 3 anos e efetiva matrículas em creche a 94 crianças, atingindo uma taxa de atendimento de 11,89%; em Morro da Fumaça são 965 crianças, sendo que 347 estão matriculadas, atendendo a 35,94%; em Içara são 3.152 crianças, sendo que 1.140 estão matriculadas, atendendo a 36,17%; em Treviso são 165 crianças, com 60 matriculadas, atendendo a 36,41%; em Nova Veneza são 669 crianças, sendo que 267 estão matriculadas, atendendo a 39,93%; em Siderópolis são 570 crianças, com 234 matriculadas, atendendo a 41,04%; em Orleans são 1.235 crianças, com 636 matriculadas, atendendo a 51,51%; em Lauro Müller são 671 crianças, sendo que 347 estão matriculadas, atendendo a 51,73%; em Forquilha são 1.808 crianças, sendo que 1.062 estão matriculadas, atendendo a 58,73%; em Criciúma são 11.319 crianças, com 6.734 matriculadas, atendendo a 59,49%; em Cocal do Sul são 814 crianças, sendo que 502 estão matriculadas, atendendo a 61,70%; e em Urussanga são 839 crianças, com 520 matriculadas, atendendo a 62,01% da população nessa faixa etária.

Os dados proporcionaram duas análises. Primeiro, verificar se os municípios que compõem a AMREC alcançaram a meta definida pelo Plano Nacional de Educação para 2024, de efetivar a matrícula de no mínimo metade das

crianças de 0 a 3 anos. E a segunda análise se deu em cima do acesso à creche na base territorial da AMREC e dos municípios que a compõem, com base no marco teórico e fundamentos da pesquisa.

No primeiro caso, verificou-se que 06 cidades atingem a meta proposta pelo PNE: Urussanga, Cocal do Sul, Criciúma, Forquilha, Lauro Müller e Orleans; e 06 cidades ainda não atingiram a referida meta: Siderópolis, Nova Veneza, Treviso, Içara, Morro da Fumaça e Balneário Rincão. Ressalva-se que a meta imposta aos municípios pelo PNE é para cumprimento até 2024, de forma que a presente pesquisa serve de parâmetro para o desenvolvimento de políticas públicas de expansão da educação infantil na fase creche para as cidades que ainda não atingiram a meta e também serve de alerta para aquelas que estão muito próximas do limite de 50%, uma vez que a tendência é de aumento progressivo dessa população a cada ano.

No segundo ponto de análise, primeiro verificou-se que na AMREC 11.054 crianças de 0 a 3 anos não estão matriculadas na educação infantil na fase creche, o que representa 48,07% dessa população. Quanto aos municípios, chamou a atenção os casos mais extremos, como nos municípios de Balneário Rincão, com 88,11%, Morro da Fumaça com 64,06%, Içara com 63,83% e Treviso com 63,59% das crianças nessa faixa etária sem efetivação de matrículas na educação infantil. Fez-se também uma comparação entre Urussanga, que possui a maior taxa de matrículas, 62,01% de efetivação, com Balneário Rincão, a menor da região, apresentando uma taxa de 11,89% de efetivação, chegando a uma diferença de 50,12%. Esse fato evidenciou que, mesmo pertencentes à mesma região, o panorama é de desigualdade no desenvolvimento de políticas públicas de acesso à educação infantil na fase creche entre os municípios que compõem a AMREC. Outro ponto destacado foi a cidade de Criciúma, que possui a maior população da região e, mesmo tendo uma taxa de efetivação de matrículas de 59,49%, o total de crianças fora das creches é de 4.585.

Com base nos resultados obtidos por meio da taxa de matrículas, apontou-se um quadro de exclusão social e cerceamento de direitos sociais e individuais das crianças nos municípios da AMREC. Essas crianças estão deixando de desfrutar dos benefícios dessa fase educacional, mas há também um número ainda não desvendado de crianças que se encontram em situação vulnerável e que teriam, por meio da creche, um meio de exercer a cidadania e de ter acesso aos

direitos fundamentais. Dados de pesquisas nacionais apontam que, em Santa Catarina, 46,9% das crianças entre 0 e 3 anos de idade precisam frequentar creches por questão de vulnerabilidade, de forma que se questionou, na AMREC, se os 51,94% de matrículas efetivadas abarcam os 46,9% das crianças vulneráveis. Para responder a pergunta, foram trazidos outros dados de pesquisas nacionais, cujos números apontam que apenas um quarto das crianças pertencente ao estrato mais pobre da população consegue acessar as creches, enquanto mais da metade do estrato mais rico da sociedade consegue acessar essa fase educacional. Assim, a resposta lógica ao questionamento é que há um quadro de exclusão social, onde as crianças em condições de vulnerabilidade não estão conseguindo acessar a educação infantil na fase creche. Essa situação fica ainda mais evidente quando aplicada individualmente aos municípios que compõem a AMREC, onde metade deles possui de 58,96% a 88,11% das crianças sem acesso à creche.

Outro apontamento feito foi a necessidade de compreensão a respeito dos elementos que compõem a verificação da necessidade de acesso à creche. Primeiro, a “necessidade por creche”, direcionada às crianças em condições de vulnerabilidade; segundo, a “demanda manifesta não atendida”, que se caracteriza pelas famílias que procuram vagas nas creches para as crianças mas não as encontram; e terceiro, a “demanda real não atendida”, que engloba os dois elementos anteriores e acrescenta-se aquelas famílias que não procuram vagas em creches por desconhecerem os direitos da criança ou por acreditarem que não vão conseguir vaga. Dessa forma, enquanto o ente público trabalha para efetivar a demanda manifesta não atendida, que não raro aguarda em filas intermináveis, não reconhece oficialmente a demanda real não atendida, excluindo-se uma parcela significativa de crianças que necessitam e se beneficiariam das creches caso tivessem a oportunidade de acessar essa política pública.

Destaca-se que as creches não são espaços destinados à assistência social, mas por suas características, que tomam por base o cuidado, a socialização, o desenvolvimento e a educação de bebês e crianças bem pequenas, acaba por ser uma política pública de amplo aspecto e impacto social, sendo em muitos casos a primeira experiência da criança em se reconhecer como sujeito de direitos.

Ao estabelecer o marco teórico desta pesquisa, passou-se a compreender que o Estado Social e Democrático de Direito é expressão que demarca os limites e a vinculação jurídica do Estado, sendo o seu propósito efetivar os direitos

fundamentais de seus cidadãos, proporcionando-lhes as condições essenciais ao seu livre e autônomo desenvolvimento. No entanto, conforme os dados anteriores citados nesta pesquisa, os Municípios falham com o Estado Social e Democrático de Direito brasileiro, pois não asseguram o direito fundamental das crianças à Educação Infantil na fase creche, como meio de exercício de sua cidadania.

Pois, como base do Estado Social e Democrático de Direito, passou-se a reconhecer a dignidade da pessoa humana como um dos pressupostos do pleno exercício da liberdade, evidenciando a necessidade de efetivação dos direitos sociais prestacionais de segunda dimensão para se assegurar ao sujeito os direitos individuais de primeira dimensão. Entretanto, com base neste estudo, evidenciou-se que uma parte das crianças, que poderiam e necessitam acessar as creches, estão “perdidas” dentro da demanda real não atendida. São crianças “invisíveis” perante o Estado, excluídas e privadas do exercício dos direitos fundamentais inerentes à sua cidadania, embora todos os seus direitos fundamentais sejam garantidos formalmente pelo Estado brasileiro.

Tendo em vista que a inclusão da criança na educação infantil na fase creche é uma opção da família (considerando que para quase metade das crianças o acesso à creche não é uma opção, mas uma necessidade devido a condições de vulnerabilidade), muitas delas ainda possuem receio de matricular a criança na creche. Estudos recentes apontam que mães associam a creche apenas ao cuidado da criança, desconhecendo a sua função socializadora e educacional. Ainda há uma considerável parcela que associa as creches com características negativas e prejudiciais à criança, constituindo-se em ambientes com pouca segurança, onde a criança não receberá a atenção necessária, apontando-se ainda a falta de confiança em estranhos no cuidado dos filhos, entre outros motivos apontados no corpo desta pesquisa.

São fatos que demonstram a inexistência da eficiência e eficácia nas políticas públicas de educação infantil, demonstrando o desconhecimento das famílias quanto à creche como uma fase da educação infantil, com benefícios ao desenvolvimento da criança em seus diversos aspectos. Essa constatação apresenta pertinência ao abordado no marco teórico quanto à importância da democracia participativa como um sistema que se utiliza de suas organizações para estimular a participação ativa do cidadão na vontade geral do Estado, a partir da formulação das políticas públicas prestacionais. Assim, se o Estado, por meio dos

municípios da AMREC, adotasse práticas de democracia participativa, proporcionaria às pessoas a obtenção de maior conhecimento e confiabilidade nas políticas públicas de educação infantil na fase creche. Aponta-se, nas análises acerca dos dados desta pesquisa, a urgência na conscientização das famílias sobre a creche como um direito da criança, já que essa lhe proporciona benefícios imediatos e futuros, destacando a importância de o Estado assegurar a qualidade desse serviço público, evidenciando os resultados com a participação das famílias. O Estado precisa propiciar às famílias segurança em relação à creche, para que essas optem, no momento que entenderem adequado, pela inclusão dos seus filhos nessa fase educacional, e que essa opção seja fundada apenas em critérios de ordem pessoal e não postergada por receio e medo para com as políticas de educação infantil na fase creche.

Frisa-se que o bebê, como sujeito de direitos, terá a sua disposição uma gama de direitos assegurados. Assim, o direito à amamentação, por exemplo, que está ligado ao direito à saúde, irá se sobrepor ao direito à educação nos primeiros meses de vida. Por outro viés, se houver a necessidade de a mãe voltar ao mercado de trabalho após a licença-maternidade ou até mesmo a mãe precisar procurar emprego para sustento da família, o direito da criança ao cuidado e educação por meio da creche lhe é garantido.

Por fim, ao evidenciar que 48,07% da população entre 0 a 3 anos de idade na AMREC não acessam a educação infantil na fase creche, questionou-se a eficiência e eficácia dessa política pública, que pode ser ocasionada por uma série de fatores e, para cada um deles, deve haver um método de abordagem dentro dessa política pública educacional. Desse modo, fica claro que o acesso à creche não se refere somente ao aumento do número de vagas, embora seja um fator importante, mas torna-se necessária a descentralização desse serviço público, alcançando espaços ainda não ocupados pelo Estado. Deve-se criar uma política pública ativa que resgate a criança socialmente excluída e/ou em situação de vulnerabilidade social e a inclua no sistema educacional, minimizando os impactos a ela impostos pela sociedade capitalista onde nasceu.

A creche, portanto, deve ser uma das primeiras políticas públicas acessada pela criança e deve lhe proporcionar o reconhecimento como sujeito de direito, capaz de exercitar sua cidadania, identificando-se como indivíduo dentro do mundo e capaz de modificar o mundo do qual faz parte.

## REFERÊNCIAS

- AGENCIA BRASIL. **Câmara aprova projeto sobre procura de vagas em creches.** 2021 Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2021-08/camara-aprova-projeto-sobre-procura-de-vagas-em-creches> Acesso em 09 set. 2021
- ALCALÁ, Humberto Nogueira. **Derechos fundamentales y garantías constitucionales.** Tomo 3 – Derechos sociales fundamentales. Santiago, Chile: Librotecnia, 2010.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais.** Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ÁLVAREZ, Rafael Caballero. Apuntes sobre participación y derechos civiles y políticos en niños, niñas y adolescentes. In: CONTRÓ, Mônica González (Coord). **Los derechos de niños, niñas y adolescentes en México.** Editorial Porrúa México, 2011.
- AMARILHA, Marly. Infância e literatura: traçando a história. In: **Educação em questão.** Natal: EDUFRN, v.10/11, p.126-136, 2002.
- AMORIM, Simone; BOULLOSA, Rosana de Freitas. **O estudo dos instrumentos de políticas públicas:** uma agenda em aberto para experiências de migração de escala. Amazônia, Organizações e Sustentabilidade, Belém, vol. 2, n. 1, 2013. Disponível em <http://revistas.unama.br/index.php/aos/article/view/52/pdf> Acesso em 12 ago. 2021.
- ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO CARBONÍFERA – AMREC. **Estatuto Social.** 2016. Disponível em [https://static.fecam.net.br/uploads/1539/arquivos/700518\\_Estatuto\\_Social\\_AMREC.pdf](https://static.fecam.net.br/uploads/1539/arquivos/700518_Estatuto_Social_AMREC.pdf) Acesso em 18 jul. 2021
- ANDRADE, Lucimary Bernabé Pedrosa de. **Educação infantil: discurso, legislação e práticas institucionais.** São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010. Disponível em <https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/109136/ISBN9788579830853.pdf?sequence=2&isAllowed=y> Acesso em 18 jul. 2021
- ARANGO, Rodolfo. **Los derechos sociales en Iberoamerica: estado de La cuestión y perspectivas de futuro.** Cuaderno Electrónico, Madrid, n. 5, 2009. Disponível em [https://www.pradpi.es/cuadernos/5/1\\_-Los-derechos-sociales-en-Iberoamerica.pdf](https://www.pradpi.es/cuadernos/5/1_-Los-derechos-sociales-en-Iberoamerica.pdf) Acesso em 18 jul. 2021
- ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família.** Trad. Dora Flaksman. 2.ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986
- ATLASBRASIL. **Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil.** Disponível em <http://www.atlasbrasil.org.br/consulta/map> Acessado em 18 jul. 2021.
- BARBOSA, Maria Carmen Silveira. Por amor e por força: rotinas na educação infantil. Porto Alegre: Artmed, 2006

BALL, Stephen J. Grandes políticas, un mundo pequeno. Introducción a una perspectiva internacional em las políticas educativas. In: NARODOWSKI, Mariano (Org.). **Nuevas tendencias en políticas educativas: Estado, mercado y escuela.** Buenos Aires: Granica, 2002

BARBOSA, Walmir. A contemporaneidade. In: BARBOSA, Walmir (org). **Estado e poder político: da afirmação da hegemonia burguesa à defesa da revolução social.** Goiania: Ed. da UCG, 2004.

BARROS, Rosanna; RASTROJO, José Barrientos. Reflexões epistemológicas sobre o potencial emancipador da pedagogia da libertação para superar o modelo escolar no quefazer do(a) professor(a). In: **Educação em revista**, v. 30, n. 3, p. 219-244, Belo Horizonte, set. 2014. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-46982014000300010&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-46982014000300010&lng=pt&nrm=iso) Acesso em 18 jul. 2021.

BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito à luz da jurisprudência mundial.** Tradução: Humberto Laport de Mello. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013.

BASTOS, Maria Helena Camara. Jardim de Crianças – o pioneirismo do Dr. Menezes Vieira (1875-1887). In: MONARCHA, Carlos (Org.). **Educação da infância brasileira 1875 – 1983.** Campinas: Autores Associados; São Paulo: FAPESP, 2001.  
BENDA, Ernest. El Estado Social de Derecho. In: BENDA et al. Manual de Derecho Constitucional. Traduzido por Antônio López Pina. Madrid: Marcia Pons, 1991.

BAÚ, Vanderlise Wentz. **A dimensão coletiva do acesso à justiça e a (in)efetividade na proteção dos direitos sociais no Brasil.** Orientador: Douglas Cesar Lucas. 136 p. Dissertação (mestrado) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2014. Disponível em [http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UNIJ\\_1b1da597d2226d902047c5e3ae02751d](http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UNIJ_1b1da597d2226d902047c5e3ae02751d) Acesso em 10 ago. 2021.

BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de Política.** 12 ed. Brasília: UnB, 2002. 2V.

BOBBIO, Norberto et al. **Estado, governo e sociedade.** Para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional.** 14ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004a.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social: 7ª ed.** São Paulo: Malheiros, 2004b.

BONTEMPO, Alessandra Gotti. O Direito das Crianças à Plena Fruição dos Direitos Eco-nômicos, Sociais e Culturais: O direito de ter direitos no Futuro In: SARMENTO, Daniel. (org.). **Igualdade, Diferença e Direitos humanos.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

BOURCIER, Danièle. Modéliser La décision administrative. Réflexions sur quelques paradigmes. In: CHEVALIER, Jaques (Org). **Le droid administratif en mutation**. Paris: PUF, 1993. Disponível em [https://www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/31/daniele\\_bourcier.pdf\\_4a07e064a6eab/daniele\\_bourcier.pdf](https://www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/31/daniele_bourcier.pdf_4a07e064a6eab/daniele_bourcier.pdf) Acesso em 18 jul. 2021

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em 18 jul. 2021

BRASIL. **Decreto n. 16.300 de 31 dezembro de 1923**. Aprova o regulamento do Departamento Nacional de Saúde Pública. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1910-1929/D16300.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D16300.htm) Acesso em 18 jul. 2021

BRASIL. **Decreto-Lei n. 5.452 de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm) Acesso em 18 jul. 2021

BRASIL. **Emenda constitucional n. 14 de 12 de setembro de 1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm) Acesso em 18 jul. 2021

BRASIL. **Emenda constitucional n. 53 de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm) Acesso em 18 jul. 2021

BRASIL. **Emenda constitucional 59 de 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm) Acesso em 18 jul. 2021

BRASIL. **Emenda constitucional 108 de 26 de dezembro de 2020**. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos

entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm) Acesso em 15 ago. 2021.

BRASIL. **Lei n. 4.024 de 20 de dezembro de 1961.** Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm) Acesso em 18 jul. 2021

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 18 jul. 2021

BRASIL. **Lei n. 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, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. 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 18 jul. 2021

BRASIL. **Lei n. 11.700 de 13 de junho de 2008.** Acrescenta inciso X ao caput do art. 4º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para assegurar vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir dos 4 (quatro) anos de idade. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11700.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11700.htm#art1)

BRASIL. **Lei n. 12.796 de 04 de Abril de 2013.** Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12796.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12796.htm#art1) Acesso em 18 jul. 2021

BRASIL. **Lei n. 13.005 de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá 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 18 jul. 2021

BRASIL. **Lei n. 14.113 de 25 de dezembro de 2020.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Lei/L14113.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14113.htm) Acesso em 15 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular.** 2018. Disponível em

[http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC\\_EI\\_EF\\_110518\\_versaofinal\\_sit e.pdf](http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_sit e.pdf) Acesso em 18 jul. 2021

BRASIL. Ministério da Educação. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEB, 2010. Disponível em [http://www.uac.ufscar.br/documentos-1/diretrizescurriculares\\_2012.pdf](http://www.uac.ufscar.br/documentos-1/diretrizescurriculares_2012.pdf) Acesso em 18 jul. 2021

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Cartilha novo FUNDEB**. 2021. Disponível em <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/CartilhaNovoFundeb2021.pdf> Acesso em 18 jul. 2021

BRASIL. Ministério da Educação. Programas e ações da Secretaria de Educação Básica. **Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância)**. 2020 Disponível em <https://www.gov.br/mec/pt-br/programas-e-acoes/programa-nacional-de-reestruturacao-e-aquisicao-de-equipamentos-para-a-rede-escolar-publica-de-educacao-infantil-proinfancia> Acesso em 18 jul. 2021

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução n. 5 de 17 de dezembro de 2009**. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Disponível em [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=2298-rceb005-09&category\\_slug=dezembro-2009-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2298-rceb005-09&category_slug=dezembro-2009-pdf&Itemid=30192) Acesso em 18 jul. 2021

BRASIL. Ministério da Saúde. **Política nacional de plantas medicinais e fitoterápicos**. Brasília, 2006. Disponível em [https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica\\_nacional\\_fitoterapicos.pdf](https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_fitoterapicos.pdf) Acesso em 18 jul. 2021

BRASIL. Ministério da Educação. **Planejando a Próxima Década: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação**. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE), 2014. Disponível em [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne\\_conhecendo\\_20\\_metas.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf) Acesso em 18 jul. 2021

BRASIL. **Programa Brasil Carinhoso**. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Disponível em <https://www.fnnde.gov.br/index.php/programas/brasil-carinhoso/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-brasil-carinhoso> Acesso em 18 jul. 2021

BRASIL. **Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância**. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Disponível em <https://www.fnnde.gov.br/programas/proinfancia> Acesso em 18 jul. 2021

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUJES, Maria Isabel Edelweiss. **Infância e maquinarias**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

BUSTELO, Eduardo. **El recreo de la infancia**: argumentos para outro comienzo. 2. ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2011.

CAILLOSSE, Jacques. **Morand Charles-Albert, Le droit néo-moderne des politiques publiques**. Droit et société, 1999, n. 42-43, p. 511-519. Disponível em [http://www.persee.fr/doc/dreso\\_0769-3362\\_1999\\_num\\_42\\_1\\_1762](http://www.persee.fr/doc/dreso_0769-3362_1999_num_42_1_1762) Acesso em 18 jul. 2021

CAILLOSSE, Jacques. Le droit como méthode? Réflexions depuis le cas français. In: CAILLOSSE, Jacques e BÉCHILLON, Denys de (Orgs.). **L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit**. Didier Renard, Paris: LGDJ, 2000. Disponível em [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4182330/mod\\_resource/content/1/Didier\\_Renard\\_Lanalyse\\_politiques\\_publicques.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4182330/mod_resource/content/1/Didier_Renard_Lanalyse_politiques_publicques.pdf) Acesso em 12 ago. 2021.

CALVINO, Italo. **As cidades invisíveis**. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CAMPOS, Maria Malta. A legislação, as políticas nacionais de educação infantil e a realidade: desencontros e desafios. In: MACHADO, Maria Lucia de A. (Org.). **Encontros & desencontros em Educação Infantil**. 3. ed., p. 17-25., São Paulo: Cortez, 2004.

CANOTILHO. José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6ª ed. rev. Coimbra: Almedina, 1993.

CANOTILHO. José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO. José Joaquim Gomes. **Estudos sobre direitos fundamentais**. São Paulo: Revista dos Tribunais. Coimbra: Coimbra, 2008.

CAPELLA, Juan Ramón. **Fruto proibido**: uma aproximação histórico-teórica ao estudo do Direito e do Estado. Tradução de Gresielia Nunes Rosa e Lédio Rosa de Andrade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

CAPELLA, Juan Ramón. **Os cidadãos servos**. Tradução de Lédio Rosa de Andrade e Têmis Correia Soares. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

CARDOSO JUNIOR, José Celso; JACCOUD, Luciana. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In.: JACCOUD, Luciana (org.) **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. – Brasília: IPEA, 2005. Disponível em

[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Livro\\_Questao\\_Social.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Livro_Questao_Social.pdf)  
Acesso em 18 jul. 2021

CARVALHO, Eronilda Maria Góis. **Educação infantil: percurso, dilemas e perspectivas**. Ilhéus: Editus, 2003.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. In: **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 6, n. 3, p. 773-794, set./dez. 2019. Disponível em <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/59730/40602> Acesso em 18 jul. 2021

CASTRO SANTOS, Luiz Antônio de. O pensamento sanitarista na Primeira República: uma ideologia de construção da nacionalidade. Dados. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v.28, n.2, p.193-210. 1985. Disponível em <http://www.bvshistoria.coc.fiocruz.br/lildbi/docsonline/antologias/eh-594.pdf> Acesso em 18 jul. 2021

CECHINEL, Renato; TAVARES, André Afonso; VIEIRA, Reginaldo de Souza. As transformações da administração pública e de seus sistemas de controle interno. In: VIEIRA, Reginaldo de Souza; FAGUNDES, Lucas Machado; GOLDSCHMIDT, Rodrigo. (org.) **Estado, política e direito: direitos fundamentais, democracia e políticas públicas** [recurso eletrônico]. Curitiba: Íthala, vol. 08, 2020.

CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA. **Associações e Consórcios no desenvolvimento dos municípios brasileiros**. 2017. Disponível em <https://www.clp.org.br/associacoes-e-consorcios-no-desenvolvimento-dos-municipios-brasileiros/> Acesso em 18 jul. 2021

CHEVALLIER, Jacques. **O Estado pós-moderno**. Tradução: Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Editora Forum, 2009.

CLUNE, William H. **A Political Model of Implementation and Implications of the Model for Public Policy, Research, and the Changing Roles of Law and Lawyers**. Iowa Law Review, v. 69, 1983 Disponível em [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4920319/mod\\_resource/content/1/William%20Clune%20Political%20Model%201983.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4920319/mod_resource/content/1/William%20Clune%20Political%20Model%201983.pdf) Acesso em 18 jul. 2021

COMPARATO, Fábio Konder. A organização constitucional da função planejadora. In: CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Desenvolvimento econômico e intervenção do Estado na ordem constitucional: estudos jurídicos em homenagem ao professor Washington Peluso Albino de Souza**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, Editor, 1995

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. In: **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 35 n. 138 abr./jun. 1998. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/364/r138-04.pdf?sequence=4&isAllowed=y> Acesso em 18 jul. 2021

COMPARATO, Fábio Konder. Fundamentos dos direitos humanos. In: DINIZ, José Janguê Bezerra (coordenador). **Direito Constitucional**. Brasília: Editora Consulex, 1998.

COMPARATO, Fábio Konder. Planejar o desenvolvimento: a perspectiva institucional. In: COMPARATO, Fábio Konder. **Para viver a democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1989

CONTI, José Mauricio; CARVALHO, André Castro. **O controle interno na administração pública brasileira: qualidade do gasto público e responsabilidade fiscal**. Revista de Direito Público, s.l., vol. 8, n. 37, 2011. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1845> Acesso em: 12 ago. 2021.

CORAZZA, Sandra Mara. **Infância & educação**: era uma vez... quer que conte outra vez? Petrópolis: Vozes, 2002

CORTEZ, Clarice Zamonaro. As representações da infância na idade média. **Anais da X jornada de estudos antigos e medievais**. Universidade Estadual de Maringá, 2011. Disponível em <http://www.ppe.uem.br/jeam/anais/2011/pdf/comun/03018.pdf> Acesso em 18 jul. 2021

COTRIM, Gilberto; PARISI, Mário. **Fundamentos da Educação**: História e Filosofia da Educação. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1979.

CUSTÓDIO, André Viana. **Teoria da proteção integral**: pressuposto para compreensão do direito da criança e do adolescente. Revista do Direito, Santa Cruz do Sul, vol. 29, 2008. Disponível em <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/a%20rticle/viewFile/657/454> Acesso em 01 ago. 2021

CUSTÓDIO, André Viana; DABULL, Matheus Silva. Estado contemporâneo e políticas públicas: a efetivação dos direitos humanos fundamentais de crianças e adolescentes. In: CUSTÓDIO, André Viana; COSTA, Marli Marlene Moraes; STAHLHÖFER, Iásin Schäffer (org.). **Direitos humanos, constituição e políticas públicas**. Curitiba: Multideia, 2013.

DAHLBERG, Gunilla; MOSS, Peter; PENCE, Alan. **Qualidade na educação da primeira infância**: perspectiva pós-moderna. Porto Alegre: Artmed, 2003

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 28 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DECLARAÇÃO DE GENEBRA. **Aprovada em 26 de setembro de 1924 pela Assembleia da Liga das Nações**. Genebra, 1924.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. **Proclamada em 10 de dezembro de 1948 pela Assembleia Geral das Nações Unidas**, 1948.

DELORS, Jacques. **Educação um tesouro a descobrir**. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. Unesco, 1998. Disponível em [http://dhnet.org.br/dados/relatorios/a\\_pdf/r\\_unesco\\_educ\\_tesouro\\_descobrir.pdf](http://dhnet.org.br/dados/relatorios/a_pdf/r_unesco_educ_tesouro_descobrir.pdf) Acesso em 03 ago. 2021

DE PLÁCIDO E SILVA, Oscar Joseph. **Vocabulário Jurídico, verbete “política”**. RJ: Forense, 2001

DORIGO, Helena Maria Girollo; NASCIMENTO, Maria Isabel Moura do. **A concepção histórica sobre as crianças pequenas: subsídios para pensar o futuro**. Educare et Educare Revista de Educação. Jan./Jun. 2007. Disponível em <http://saber.unioeste.br/index.php/educereeteducare/article/viewFile/652/544> Acesso em 19 jul. 2021

DORNELLES, Leni Vieira. **Infâncias que nos escapam: da criança na rua à criança cyber**. Petrópolis: Vozes, 2005.

DROUET, Ruth Caribé da Rocha. **Fundamentos da educação pré-escolar**. São Paulo: Ática, 1990.

ESPING-ANDERSEN, Gosta et al. **A new welfare architecture for europe?** Report submitted to the belgian presidency of the european union. 2001. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/238758771\\_A\\_NEW\\_WELFARE\\_ARCHITECTURE\\_FOR\\_EUROPE\\_Report\\_submitted\\_to\\_the\\_Belgian\\_Presidency\\_of\\_the\\_European\\_Union](https://www.researchgate.net/publication/238758771_A_NEW_WELFARE_ARCHITECTURE_FOR_EUROPE_Report_submitted_to_the_Belgian_Presidency_of_the_European_Union) Acesso em 13 ago. 2021.

ETZIONI, Amitai. **A terceira via para a boa sociedade**. Seguido dos manifestos comunitaristas: Plataforma comunitarista responsiva e Manifesto pela diversidade na unidade / Amitai Etzioni; tradução: João Pedro Schmidt. - Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2019. Disponível em <https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/2721/1/A%20terceira%20via%20para%20a%20boa%20sociedade.pdf> Acesso em 18 jul. 2021

FAVARO, Bruno de Farias. **A tutela coletiva do direito à saúde: um estudo de caso sobre a Ação Civil Pública das Insulinas na Justiça Federal de Criciúma**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do Extremo Sul Catarinense, 2019. Disponível em <http://repositorio.unesc.net/handle/1/6992> Acesso em 18 jul. 2021

FEDERAÇÃO CATARINENSE DE MUNICÍPIOS – FECAM. **Sítio público institucional**. 2021. Disponível em <https://www.fecam.org.br/> Acesso em 15 ago. 2021.

FOGUEL, Israel. **II Guerra mundial: a cobra fumou**. Clube dos Autores: São Paulo, 2018. Disponível em <https://books.google.com.br/books?id=Hxt6DwAAQBAJ&pg=PA95&lpg=PA95&dq=O+cora%C3%A7%C3%A3o+sangra,+e+o+pensamento+congela+de+horror+diante+de+pequenos+corpos+banhados+de+sangue,+com+dedos+retorcidos+e+rostinhos+deformados&source=bl&ots=sKAcZfbOS&sig=ACfU3U3TEjdgAH4ExdjrOo50CgfDeb>

zwFA&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwiDt6rJzMfyAhVsr5UCHf-xDFUQ6AF6BAGQEAM#v=onepage&q&f=false Acesso em 23 ago. 2021.

FONTES, Angela. **Descentralização e Consórcios Intermunicipais**. Revista de Administração Municipal - Municípios, Rio de Janeiro, ano 46, nº 231, set./out. de 2001.

FREIRE, Maria Martha de Luna. **Mulheres, mães e médicos: discurso maternalista no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2009.

FREIRE, Paulo. **Cartas a Cristina: reflexões sobre minha vida e minha práxis**. 2 ed. São Paulo: Unesp, 2003.

FREIRE, Paulo. **Conscientização: teoria e prática da libertação – uma introdução ao pensamento de Paulo Freire**. 4. ed. São Paulo: Moraes, 1980.

FREIRE, Paulo. **Educação na cidade**. 7 ed. São Paulo: Olho d'Água, 2006

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. 31. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008a

FREIRE, Paulo. **Educação e mudança**. 31. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008b.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 28. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 31. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001a.

FREIRE, Paulo. **Política e Educação**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2001b.

FREIRE, Paulo. **Professora sim, tia não**. 19 ed. São Paulo: Cortez, 2008c.

FREIRE, Paulo; FAUNDEZ, Antonio. **Por uma pedagogia da pergunta**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

FREIRE, Paulo; SHOR, Ira. **Medo e ousadia: o cotidiano do professor**. 12. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil, 2000 In: **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, n. 21, p. 211-260, jun. 2000. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158> Acesso em 18 jul. 2021

FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL. **Desafios do acesso a creche no Brasil: subsídios para o debate**. FMCSV, 2020. Disponível em <https://issuu.com/fmcsv/docs/desafio-acesso-creche-brasil> Acesso em 18 jul. 2021

GALBREITH, John Kenneth. **1929: A grande crise**. São Paulo: Editora Larousse do Brasil, 2010.

GARCIA-PELAYO, Manuel. **As transformações do Estado contemporâneo**. Tradução de Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

GEIS, Rosa Maria. **Criar ou educar crianças?** Estudo das representações de mães e de educadoras sobre o papel da creche. São Paulo, 1994, 223 f. Tese (doutorado em Psicologia) – Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo.

GIANEZINI et al. **Políticas públicas: definições, processos e constructos no século XXI**. Revista de Políticas Públicas, Maranhão: UFM, vol. 21, n. 2, 2017.

Disponível em <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/8262/5211>  
Acesso em 12 ago. 2021.

GIANEZINI, Kelly; BARRETTO, Letícia; VIEIRA, Reginaldo de Souza. Políticas públicas e seu processo de criação: apontamentos introdutórios. In: COSTA, Marli M. Moares da; RODRIGUES, Hugo Thamir (orgs.). **Direito & Políticas Públicas X**. Curitiba: Multideia, 248 p., 2015.

GIMÉNEZ, Teresa Vicente. **La exigibilidad de los derechos sociales**. València: Tirant lo Blanch, 2006.

GOZZI, Gustavo. Estado contemporâneo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Orgs.). **Dicionário de política**. 2 v. Tradução de Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacais e Renzo Dini. Rev. geral de João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacais. 9. ed. Brasília: UnB, 1997.

HADDAD, Lenira. Sistemas públicos de educação infantil: as dimensões do cuidar e educar numa perspectiva ecológica. In: HADDAD, Lenira. **Anais do Seminário Internacional da OMEP**. Rio de Janeiro, 2000.

HADDAD, Lenira; OLIVEIRA, Eduardo Calil de. **Secretaria do Bem-Estar Social e a creche: dos primórdios a 1970**. Serviço Social & Sociedade (São Paulo), v.11, n.34, p.90-117, dez. 1990.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 17.ed. Trad. Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2008. Disponível em [file:///C:/Users/Renato/Downloads/David\\_Harvey\\_A\\_condicao\\_pos\\_moderna\\_Livr.pdf](file:///C:/Users/Renato/Downloads/David_Harvey_A_condicao_pos_moderna_Livr.pdf)  
Acesso em 18 jul. 2021

HEYWOOD, Colin. **Uma história da infância: da Idade Média à época contemporânea no Ocidente**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

HOBBSAWM, Eric. J. **A era das revoluções: Europa 1789-1848**. Tradução de Maria Tereza Lopes Teixeira e Marcos Penchel. 15. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

HUBERMAN, Leo. **História da riqueza do homem**. Tradução de Waltensir Dutra. 21. ed., rev. Rio de Janeiro: LTC, 1986.

IANNONE, Roberto Antonio. **A revolução industrial**. São Paulo: Moderna, 1992.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Cidades**. 2021. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acessado em 18 jul. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE **Senso agropecuário 2017**: nova ferramenta, em DVD, permite localizar, em nível de municípios, a incidência de pobreza, a distância média dos pobres em relação à linha de pobreza. 2017 Disponível em <https://censos.ibge.gov.br/2013-agencia-de-noticias/releases/13594-asi-ibge-lanca-mapa-de-pobreza-e-desigualdade-2003.html> Acesso 18 jul. 2021

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. In: **Estudos e pesquisa**: informações demográficas e socioeconômica, n. 43, 2020. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf> Acesso em 18 jul. 2021

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **O que é? – Índice de GINI**. 2004 Disponível em [https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2048:catid=28](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28) Acesso em 18 jul. 2021

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Censo Escolar**: Notas Estatísticas. 2019. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/0/Notas+Estat%C3%ADsticas++Censo+da+Educa%C3%A7%C3%A3o+B%C3%A1sica+2019/43bf4c5b-b478-4c5d-ae17-7d55ced4c37d?version=1.0> Acesso em 18 jul. 2021

KANTHACK, Elizabeth Dias. **Direito à educação**: o real, o possível e o necessário. A doutrina da proteção integral. São Paulo, 2007. Tese (Doutorado em Direito) – Curso de Pós-Graduação em Direito do Estado, Pontifícia Universidade Católica – PUC. Disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp032314.pdf> Acesso em 03 ago. 2021

KERSTING, Wolfgang. **Liberdade e liberalismo**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2005.

KLIKSBERG, Bernardo. **O desafio da exclusão**. São Paulo: Fundap, 1997.

KRAMER, Sônia. **A política da pré-escola no Brasil**: a arte do disfarce. Rio de Janeiro: Achiamé, 2003

KRAMER, Sônia. Infância, Estado e sociedade no Brasil. In: **Conferência brasileira de educação**, 5. Brasília, DF, 1988. Anais... Brasília, DF: MEC, 1988.

KRAMER, Sônia. Infância e pesquisa: opções teóricas e interações com políticas e práticas. In: KRAMER, Sônia; ROCHA, Eloisa Acires Candal (orgs.). **Educação Infantil: enfoques em diálogo**. Campinas: Papyrus, 2011. p. 385-395.

KRAMER, Sônia. **Infância e produção cultural**. Campinas: Papyrus, 1999.

KUHLMANN JUNIOR, Moyses. **Histórias da educação infantil brasileira**. Revista Brasileira de Educação (São Paulo), n.14, p.5-18, mai.-ago. 2000. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/CNXbjFdfdk9DNwWT5JCHVsJ/?format=pdf&lang=pt> Acesso em 18 jul. 2021

KUHLMANN JUNIOR, Moyses. **Infância e educação infantil: uma abordagem histórica**. 2.ed. Porto Alegre: Mediação, 2001.

LAFER, Celso. **A Reconstrução dos Direitos Humanos**. São Paulo: Companhia de Letras, 1988.

LAJOLO, Marisa. Infância de papel e tinta. In: FREITAS, Marcos Cesar de (org.). **História social da infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2006.

LANSDOWN, Gerison. **¿Me haces caso?** El derecho de los niños pequeños a participar en las decisiones que los afectan. Cuadernos sobre Desarrollo Infantil Temprano, Fundacion Bernard Van Lee, n.36, 2005. Disponível em [https://www.observatoriodelainfancia.es/ficherosoia/documentos/1930\\_d\\_Me\\_haces\\_caso\\_20081110.pdf](https://www.observatoriodelainfancia.es/ficherosoia/documentos/1930_d_Me_haces_caso_20081110.pdf) Acesso em 03 ago. 2021

LARROSA, Jorge. **Linguagem e educação depois de Babel**. Belo Horizonte: Autêntica, 1998.

LARROSA, Jorge. **Pedagogia profana: danças, piruetas e mascaradas**. 4. ed. Tradução de Alfredo Veiga Neto. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **Jurisdição Constitucional Aberta**. Reflexões sobre a legitimidade e os limites da jurisdição constitucional na ordem democrática. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2007.

LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. **Teoria dos Direitos Fundamentais Sociais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LIEBEL, Manfred. Derechos de la infancia y obligaciones del Estado: Consideraciones sobre el entendimiento de los derechos de la infancia como derechos subjetivos. In: CONTRÓ, Monica Gonzalez. **Los derechos de niños, niñas y adolescentes en México: 20 años de la convencion sobre los derechos del niño**. México: Ed. Porrúa, 2011

LIMA, Carolina. **Revoluções Burguesas: Contribuições para a conquista da cidadania e dos direitos fundamentais**. Revista Jurídica da Universidade do Sul de Santa Catarina, n. 12, 2016. Disponível em <file:///C:/Users/Renato/Downloads/3588-8212-1-PB.pdf> Acesso em 21 ago. 2021.

LIMA, Miguel M. Alves. **O Direito da criança e do adolescente: fundamentos para uma abordagem principiológica.** Tese (Doutorado em Direito) - Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/82256> Acesso em 01 ago. 2021

LOPES, Jader Jane Moreira. Geografia das crianças, geografia da infância. In: REDIN, Euclides; MULLER, Fernanda; REDIN, Marita Martins (orgs.). **Infâncias: cidades e escolas amigas das crianças.** Porto Alegre: Mediação, 2007. p. 43-56.

MACHADO, Maria Lúcia (org.). **Educação Infantil em tempos da LDB.** São Paulo, Fundação Carlos Chagas, 2002.

MAFRA FILHO, Francisco de Salles Almeida. **Direito administrativo, política e políticas públicas.** Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 2014. Disponível em <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/38880/direito-administrativo-politica-e-politicas-publicas>. Acesso em 18 jul. 2021.

MAIA, Janaina Nogueira. **Concepções de criança, infância e educação dos professores de educação infantil.** Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação – Mestrado em Educação da Universidade Católica Dom Bosco, 2012. Disponível em <https://site.ucdb.br/public/md-dissertacoes/11459-janaina-nogueira-maia.pdf> Acesso em 18 jul. 2021

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais.** São Paulo: Atlas, 2013.

MARSHALL. Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status.** Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã.** Tradução de José Carlos Bruni e Marco Aurélio Nogueira. 11. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão Jurídica das Políticas Públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas Reflexões sobre o Conceito Jurídico.** Saraiva, 2006

MAURER, Béatrice. Notas sobre o respeito da dignidade da pessoa humana ou pequena fuga incompleta em torno de um tema central. In: MAUER, Béatrice et al. **Dimensões da dignidade: ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional.** Trad. Ingo Wolfgang Sarlet; Pedro Scherer de Mello Aleixo; Rita Dostal Zanini. Porto Alegre: Livraria do Advogado editora, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 24ª edição, São Paulo: Malheiros, 1999

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2004



<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2013v34n66p161/25064> Acesso em 18 jul. 2021

MORAND, Charles-Albert. Le droit néo-moderne des politiques publiques, coll., 1999. In: **Droit et société**, n°42-43, 1999. Justice et Politique (II) pp. 511-519. Disponível em [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4919969/mod\\_resource/content/1/sobre%20morand%20droit%20neo%20moderne%20caillose.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4919969/mod_resource/content/1/sobre%20morand%20droit%20neo%20moderne%20caillose.pdf) Acesso em 18 jul. 2021

MOREIRA, E. M., VASCONCELLOS, K. E. L. **Infância, infâncias**: o ser criança em espaços socialmente distintos. Serviço Social & Sociedade (São Paulo), ano 24, n.76, p.165-80, nov. 2003

MORENO Ana Carolina; SORANO, Vitor. Repasses do governo federal para programa de auxílio a creches caem 90% em dois anos. **Portal de Notícias G1**. 30 dez 2017. Disponível em <https://g1.globo.com/educacao/noticia/repasses-do-governo-federal-para-programa-de-auxilio-a-creches-caem-90-em-dois-anos.ghtml> Acesso em 18 jul. 2021

MUNDO DA HISTÓRIA. **Trabalho infantil na revolução industrial**: com depoimentos. Sítio eletrônico: 2017. Disponível em <https://mundodahistoriablog.wordpress.com/2017/11/19/trabalho-infantil-na-revolucao-industrial/> Acesso em 23 ago. 2021

NIEHUES, Maria Rocha; COSTA, Marli de Oliveira. **Concepções de Infância ao longo da História**. Rev. Técnico Científica (IFSC), v. 3, n. 1, 2012. Disponível em <https://periodicos.ifsc.edu.br/index.php/rtc/article/download/420/342> Acesso em 18 jul. 2021

NOGUEIRA NETO, Wanderlino. **Instrumentos de promoção e proteção dos direitos da criança e do adolescente, enquanto direitos humanos especiais de geração**. Instrumentos normativos internacionais de promoção e proteção: a convenção sobre os direitos da criança. 2012. Disponível em: <https://www.tjpb.jus.br/sites/default/files/anexos/2018/04/analise-historica-sobre-os-23-anos-do-eca.pdf> Acesso em 01 ago. 2021

NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do Estado de direito**: do Estado de direito liberal ao Estado social e democrático de direito. Coimbra: Almedina, 2006.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais**: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **As políticas educacionais no governo Lula**: rupturas e permanências. RBPAAE – v.25, n.2, p. 197-209, mai./ago. 2009. Disponível em <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19491> Acesso em 18 jul. 2021

OLIVEIRA, Zilma de Moraes Ramos de. **A creche no Brasil**: mapeamento de uma trajetória. Revista da Faculdade de Educação (São Paulo), v.14, n.1, p.43-52, jan.-jun. 1988. Disponível em <https://www.revistas.usp.br/rfe/article/view/33402/36140> Acesso em 18 jul. 2021

OLIVEIRA, Zilma de Moraes Ramos de. **Creches: crianças, faz de conta & CIA.** 11. ed. Petrópolis: Vozes, 1992.

OLIVEIRA, Zilma de Moraes Ramos de. **Educação infantil: fundamentos e métodos.** 2.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

OLSEN; Ana Carolina Lopes. **Direitos Fundamentais Sociais. Efetividade frente à reserva do possível.** Curitiba: Juruá, 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Committee on the Rights of the Child. Concluding observations on the combined second to fourth periodic reports of Brazil.** 2015. Disponível em <https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/G1524832.pdf> Acesso em 03 ago. 2021

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos> Acesso em 10 ago. 2021

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 19 de dezembro de 1966.** 1966a. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm) Acesso em 14 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 19 de dezembro de 1966.** 1966b. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm) Acesso em 14 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. **Respostas políticas e legislativas modernas ao trabalho infantil.** Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC). Lisboa, Etigrafe, Artes Gráficas, Lda., 2009. Disponível em [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms\\_746279.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms_746279.pdf) Acesso em 01 ago. 2021

OSTROM, Elinor. **El gobierno de los bienes comunes.** La evolución de las instituciones de acción colectiva. 2a ed. Trad. Leticia Merino Pérez. México: Fondo de Cultura Económica/Universidad Nacional Autónoma de México, 2011. Disponível em [https://pidesoneuba.com/wordpress/wp-content/uploads/2018/09/19.-Bienes-Comunes-OSTROM-E.-\\_El-gobierno-de-los-bienes-comunes\\_-1990-ilo.pdf-compressed.pdf](https://pidesoneuba.com/wordpress/wp-content/uploads/2018/09/19.-Bienes-Comunes-OSTROM-E.-_El-gobierno-de-los-bienes-comunes_-1990-ilo.pdf-compressed.pdf) Acesso em 18 jul. 2021

OTERO, Paulo. **Direito constitucional português: identidade constitucional.** Coimbra: Almedina, 2010.

PELOSO, Franciele Clara; PAULA, Ercília Maria Angeli Teixeira de. **A educação da infância das classes populares: uma releitura das obras de Paulo Freire.**

Educação em Revista [online]. 2011, v. 27, n. 3. pp. 251-280. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0102-46982011000300013> Acesso em 18 jul. 2021.

PEREIRA, Tânia da Silva. **Direito da Criança e do Adolescente: uma proposta interdisciplinar**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

PEREZ-LUÑO, Antonio E. **Los derechos fundamentales**. 8 ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2004.

PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. **A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais: A preponderância da Constituição da República Alemã de 1919 na inauguração do constitucionalismo social à luz da Constituição Mexicana de 1917**. Revista de informação legislativa, v. 43, n. 169, p. 101-126, jan./mar. 2006. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/92449> Acesso em 18 jul. 2021

PINTO, Manuel; SARMENTO, Manuel Jacinto. **As crianças contextos e identidades**. Universidade do Minho, centro de estudos da criança, 1997.

POSTMAN, Neil. **O desaparecimento da infância**. São Paulo: Editorial, 1999.

PRIORI, Mary Del. **História das crianças no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2004.

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE – PPGD/UNESC. **Sito público institucional**. 2021. Disponível em <http://www.unesc.net/portal/capa/index/648> Acesso em 15 ago. 2021.

REDIN, Marita Maria. Sobre as crianças, a infância e as práticas escolares. In: REDIN, Euclides; MULLER, Fernanda; REDIN, Marita Martins (orgs.). **Infâncias: cidades e escolas amigas das crianças**. Porto Alegre: Mediação, 2007, p. 11-22.

REIS, Suzéte da Silva; CUSTÓDIO, André Viana. **Fundamentos históricos e principiológicos do direito da criança e do adolescente: bases conceituais da teoria da proteção integral**. Revista Justiça do Direito: Passo Fundo, vol. 31, n. 3, 2017. Disponível em <http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/7858/4650> Acesso em 01 ago. 2021

RÉMOND, René. **O século XIX: 1815-1914**. Tradução de Frederico Pessoa de Barros. São Paulo: Cultrix, 1974.

RIZZINI, Irene. **Infância e globalização: Análise das transformações econômicas, políticas e sociais**. Arquivos Brasileiros de Psicologia, vol. 58, nº 2, 2006. Disponível em <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/arbp/v58n2/v58n2a08.pdf> Acesso em 08 ago. 2021

ROCHA, Eloisa Acires Candal. **Educação e infância: trajetórias de pesquisa e implicações pedagógicas**. In: ROCHA, Eloisa Acires Candal; KRAMER, Sônia (Orgs.). Educação infantil: enfoques em diálogo. Campinas: Papirus, 1999. p. 267-384.

RODRIGUES, Icles. As crianças e a Segunda Guerra Mundial. Leitura Obrigahistória, 2015. Disponível em <http://leituraobligahistoria.blogspot.com/2015/10/as-criancas-e-segunda-guerra-mundial.html> Acesso em 23 ago. 2021

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

ROSANVALLON, Pirre. **A crise do Estado-providencia**. Tradução: José Pimentel de Ulhôa. Goiania: Editora da UFG; Brasília: Editora da UnB, 1997.

ROSEMBERG, Fúlvia. Do embate para o debate; educação e assistência no campo da educação infantil. In: MACHADO, Maria Lucia A. (org.). **Encontros e desencontros em educação infantil**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008. p. 63-78.

ROSEMBERG, Fúlvia. **Organizações multilaterais, Estado e políticas de educação infantil**. Cadernos de Pesquisa (São Paulo), n.115, p.25-63, jan.-mar. 2002a. Disponível em <https://www.scielo.br/j/cp/a/PJ9b3xz5MFWFgh6TFLz7Tzh/?lang=pt> Acesso em 18 jul. 2021

ROSEMBERG, Fúlvia. Panorama da educação infantil brasileira contemporânea. In: **Simpósio de educação infantil: construindo o presente**. Brasília, DF, 2002b. Anais. Brasília: UNESCO, p.33-62. 2003. Disponível em <http://me.precog.com.br/bc-texto/obras/ue000311.pdf> Acesso em 18 jul. 2021

ROSEMBERG, Fúlvia; MARIANO, Carmem Lúcia Sussel. **A Convenção Internacional sobre os direitos da criança: debates e tensões**. Cadernos de Pesquisa, v. 40, n. 141, set/dez 2010. Disponível em <https://www.scielo.br/j/cp/a/gvh6jf9BxZFWyZzcbSDWpzk/abstract/?lang=pt> Acesso em 01 ago. 2021

ROTH, Andre-Noël. O direito em crise: fim do Estado moderno? In: FARIA, José Eduardo (org). **Direito e globalização econômica: implicações e perspectivas**. São Paulo: Malheiros, 1998.

RUA, Maria das Graças. **Análises de políticas públicas: conceitos básicos**. 1997. Disponível em: <https://www.univali.br/pos/mestrado/mestrado-em-gestao-de-politicas-publicas/processo-seletivo/SiteAssets/Paginas/default/RUA.pdf> Acesso em 14 ago. 2021.

SABATIER, Paul A. The need for better theories. In: SABATIER, Paul A. (org). **Theories of de policy process**. Colorado: Westview Press, 2007. Disponível em [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4102817/mod\\_resource/content/1/sabatier\\_theories%20of%20the%20policy%20process\\_introducao.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4102817/mod_resource/content/1/sabatier_theories%20of%20the%20policy%20process_introducao.pdf) Acesso em 18 jul. 2021

SANGLARD, Gisele. **Entre os salões e o laboratório: Guilherme Guinle, a saúde e a ciência no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz. 2008.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 4.ed. São Paulo: Cortez, 1997.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 6 ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Algumas considerações em torno do conteúdo, eficácia e efetividade do direito à saúde na Constituição de 1988**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 11, setembro/outubro/novembro, 2007. Disponível em <http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/direito/article/view/2433/1659> Acesso em 11 ago. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SARMENTO, Manuel Jacinto. A globalização e a infância: impactos na condição social e na escolaridade. In: GARCIA, Regina Leite; LEITE FILHO, Aristeo Gonsalves (org.). **Em defesa da educação infantil**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001

SARMENTO, Manuel Jacinto. As culturas da infância nas encruzilhadas da segunda modernidade. In: SARMENTO, Manuel Jacinto, CERISARA, Ana Beatriz (org.). **Crianças e miúdos: perspectiva sociopedagógicas da infância e educação**. Lisboa: ASA, 2004.

SARMENTO, Manuel Jacinto. **Geração e alteridade: interrogação a partir da Sociologia da Infância**. Educação & Sociedade (Campinas), v.26, n.91, p.361-78, mai.-ago. 2005. Disponível em <https://www.scielo.br/j/es/a/3PLsn8PhMzxZJzvdDC3gdKz/?lang=pt&format=pdf> Acesso em 18 jul. 2021

SARMENTO, Manuel Jacinto. **Imagário e culturas da infância**. Texto produzido no âmbito das atividades do Projeto “As marcas dos tempos: a interculturalidade nas culturas da infância”. Projeto POCTI/CED/2002. Disponível em <https://docplayer.com.br/4079146-Imaginario-e-culturas-da-infancia.html> Acesso em 18 jul. 2021

SARMENTO, Manuel Jacinto. Visibilidade social e estudo da infância. In: SARMENTO, Manuel Jacinto; VASCONCELLOS, Vera Maria Ramos (org.). **Infância (in)visível**. Araraquara: Junqueira & Martin, 2007. Disponível em <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/66522/1/Sarmiento%202007%20Visibilidade%20Social%20INF%C3%82NCIA%20INVIS%C3%8DVEL%20.pdf> Acesso em 18 jul. 2021

SAUL, Ana Maria; SILVA, Antonio Fernando Gouvêa. **O legado de Paulo Freire para as políticas de currículo e para a formação de educadores no Brasil**. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, v. 90, n. 224, p. 223-244, jan./abr. 2009. Disponível em <http://www.acervo.paulofreire.org/handle/7891/4354> Acesso em 18 jul. 2021

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei do Senado nº 486/2017**. Dispõe sobre a associação de Municípios. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131855> Acesso em 18 jul. 2021

SCHMIDT, João Pedro. **Exclusão, inclusão e capital social**: o capital social nas ações de inclusão. In: Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos. Tomo 8. Edunisc: Santa Cruz do Sul, 2007.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e Metodológicos. In REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta. **Direitos Sociais e Políticas Públicas**: desafios contemporâneos, Tomo 8, Santa Cruz do Sul, Edunisc, 2008.

SCOCUGLIA, Afonso Celso. **As reflexões curriculares de Paulo Freire**. Revista Lusófona de Educação [on-line], Lisboa, n. 6, p. 81-92, 2005. Disponível em <https://www.redalyc.org/pdf/349/34900607.pdf> Acesso em: 18 jul. 2021

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das letras, 2000.

SMOLKA, Ana Luiza Bustamante. Estatuto do sujeito, desenvolvimento humano e teorização sobre a criança. In FREITAS, Marcos Cesar de; KUHLMANN JUNIOR, Moysés (orgs). **Os intelectuais na história da Infância**. São Paulo: Cortez, 2002. Disponível em [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/18198/mod\\_resource/content/1/smolka\\_estatuto\\_de\\_sujeito\\_desenv\\_humano\\_teorizacao\\_crianca.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/18198/mod_resource/content/1/smolka_estatuto_de_sujeito_desenv_humano_teorizacao_crianca.pdf) Acesso em 18 jul. 2021

SOARES, Dilmanoel de Araújo. **Direitos sociais e o princípio da proibição ao retrocesso social**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas, Centro Universitário de Brasília, 2010. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/190963/dilmanoel.pdf?sequence=4&isAllowed=y> Acesso em 10 ago. 2021

SODRÉ, Jorge Irajá Louro. **Direitos sociais e políticas públicas**: A dificuldade de efetivação. In: Revista de Direito, [S. l.], v. 7, n. 02, p. 235-254, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/1654>. Acesso em 18 jul. 2021

SOUZA, Gisele. **A criança em perspectiva**: o olhar do mundo sobre o tempo infância. São Paulo: Cortez, 2007.

SOUZA, Ismael Francisco de; SERAFIM, Renata Nápoli Vieira. **A criança e o adolescente enquanto sujeitos de direitos e a necessária educação para a cidadania**. Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva, Belo Horizonte, n.33, p.94-107, set./dez. 2017. Disponível em <http://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/wp-content/uploads/2020/05/DIR33-06.pdf> Acesso em: 03 ago. 2021

SOUZA, João Francisco de. **E a educação popular: ¿¿ Quê ??** Uma pedagogia para fundamentar a educação, inclusive escolar, necessária ao povo brasileiro. Recife: Bagaço, 2007.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan de. **Ciência política e teoria do Estado**. 6ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SUBIRATS, Joan et al. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Editorial Ariel, 2008.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. AATR-BA, 2002. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a\\_pdf/03\\_aatr\\_pp\\_papel.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf) Acesso em: 12 ago. 2021.

TOMÁS, Catarina. **Participação não tem idade**. Contexto & Educação. Editora Unijuí. Ano 22. nº 77. 2007. Disponível em <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/contextoeducacao/article/view/1065/814> Acesso em 03 ago. 2021

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA – TCE/SC. **Índice de efetividade da gestão municipal – IEGEM: Manual 2019**. 2019. Disponível em [https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/manual%20IEGM%20TCE-SC%202019\\_0.pdf](https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/manual%20IEGM%20TCE-SC%202019_0.pdf) Acesso em 18 jul. 2021

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA – TCE/SC. **Memorando DAE 020/2021 do TCESC**. Metodologia de Estimção Populacional Municipal. Disponível em <https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/2021-06/Metodologia%20Estima%C3%A7%C3%A3o%20Populacional.pdf> Acesso em 18 jul. 2021

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA – TCE/SC. **Relatório DIE/CIAF 4/2021 do TCE/SC: exame e homologação dos resultados das atividades de validação dos questionários e da apuração final estabelecendo o IEGM/TCESC-2020, relativo ao exercício de 2019, das prefeituras municipais de SC**. 2021. Disponível em [https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/2021-06/Relat%C3%B3rio\\_IEGM-2020\\_Refer%C3%A7%C3%A3o\\_Anciancia-2019.pdf](https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/2021-06/Relat%C3%B3rio_IEGM-2020_Refer%C3%A7%C3%A3o_Anciancia-2019.pdf) Acesso em 18 jul. 2021

VERONESE, Josiane Rose Petry; CUSTÓDIO, André Viana. **Trabalho infantil doméstico no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2013.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. **A cidadania na república participativa: pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os conselhos de saúde**, 2013. Tese (Doutorado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, 2013.

VILBERT, Jean; MOZETIC, Vinícius Almada. **Os direitos humanos com alcance universal: uma realidade tangível ou uma utopia inalcançável?** Revista Internacional Consinter de Direito, n. XI, 2020. Disponível em

<https://revistaconsinter.com/revistas/ano-vi-numero-xi/capitulo-01-direitos-difusos-coletivos-e-individuais-homogeneos/os-direitos-humanos-com-alcance-universal-uma-realidade-tangivel-ou-uma-utopia-inalcancavel/> Acesso em 18 jul. 2021.

WOLKMER, Antônio Carlos. Introdução aos fundamentos de uma teoria geral dos “novos” direitos. In WOLKMER, Antônio Carlos; LEITE, José Rubens Morato (orgs). **Os novos direitos no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2012.

ZAMBAM, Neuro José; KUJAWA, Henrique Aniceto. **As políticas públicas em Amartya Sen**: condição de agente e liberdade social. Revista Brasileira de Direito. Vol. 13, 2017. Disponível em <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1486/1112> Acesso em 18 jul. 2021