

DIREITO DAS CRIANÇAS À EDUCAÇÃO EM CRECHES NA CIDADE DE MANAUS



Fabírcia Tavares Ribeiro

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO INTERDISCIPLINAR
EM CIÊNCIAS HUMANAS - PPGICH

FABRÍCIA TAVARES RIBEIRO

**DIREITO DAS CRIANÇAS À EDUCAÇÃO EM CRECHES NA CIDADE
DE MANAUS**

FABRÍCIA TAVARES RIBEIRO

**DIREITO DAS CRIANÇAS À EDUCAÇÃO EM CRECHES NA CIDADE
DE MANAUS**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Humanas (Teoria, História e Crítica da Cultura) do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas da Universidade do Estado do Amazonas.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Sanches Mubarak Sobrinho

MANAUS
2019

FABRÍCIA TAVARES RIBEIRO

DIREITO DAS CRIANÇAS À EDUCAÇÃO EM CRECHES NA CIDADE DE MANAUS

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Humanas (Teoria, História e Crítica da Cultura) do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas da Universidade do Estado do Amazonas.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Sanches Mubarak Sobrinho

Aprovado em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Roberto Sanches Mubarak Sobrinho (presidente)
Universidade do Estado do Amazonas - UEA

Profa. Dra. Edilza Laray de Jesus (membro interno)
Universidade do Estado do Amazonas - UEA

Profa. Dra. Maria Francisca Moraes de Lima (membro externo)
Instituto Federal do Amazonas - IFAM

Profa. Dra. Célia Aparecida Betiol (suplente)
Universidade do Estado do Amazonas - UEA

Profa. Dra. Evelyn Lauria Noronha (suplente)
Universidade do Estado do Amazonas - UEA

Dedico a todos que sempre estiveram ao meu lado incondicionalmente, às crianças e às mulheres que anseiam por dias melhores.

AGRADECIMENTOS

A Deus, meu mentor maior, por ter me salvado, acolheu-me com tanto amor que sequer permitiu um único arranhão. Há propósitos para eu estar aqui, pois estou convicta de que é Ele quem me sustenta, cuida e guia nessa jornada fascinante chamada vida, por isso rendo-lhe toda honra e toda glória! Minha gratidão maior!

Aos meus pais, Francisco e Waldira, pelos incentivos, ensinamentos e amor ao longo de toda minha vida.

À minha amada avó, *in memoriam*, Ambrozia, que foi para mim uma segunda mãe, além de um exemplo de mulher, que era deveras corajosa e, ao mesmo tempo, amorosa. Saudades eternas!

À minha querida Cassandra por estar ao meu lado, apoiando-me desde o início. Seu amor, compreensão e ajuda foram de enorme valia. E, igualmente, grata à *coach* Cassandra que me levou ao Método CIS, onde fiz uma imersão dentro de mim mesma, representando uma mudança de crenças e o despertar de uma gigante. Minha eterna gratidão!

Ao meu enteado, Moisés e ao Bidu, nosso cachorro amado, por existirem em minha vida. Gratidão!

Ao meu estimado orientador, Roberto Sanches Mubarak Sobrinho cuja militância na educação me inspira e cujo conhecimento é admirável, grata pelo seu apoio desde o começo e seus ensinamentos. Minha sincera gratidão!

Ao meu chefe e amigo, Heriberto, pelas oportunidades e pelos incentivos, nunca esquecerei de suas mãos estendidas para me ajudar. Minha gratidão eterna!

Ao restante da minha família que tem sido uma influência promissora na minha vida. Sou muito grata a todos!

Ao meu cunhado Carlossandro, por ser o primeiro a sentar comigo e, com seu vasto conhecimento, ajudar-me a fazer o esboço daquele que seria o anteprojeto apresentado na seleção do mestrado. No pontapé inicial você esteve comigo, jamais esquecerei disso! Gratidão, querido!

À minha terapeuta, Rosimar Van Dick Canto, por toda ajuda ao longo de várias sessões de terapia que me impulsionaram a uma autorreflexão, depois compreensão da minha vida, por conseguinte, a virada de uma chave-mestra que

fez com que eu desligasse o modo automático. Sou profundamente grata!

Às minhas amigas e madrinhas de casamento: Astrobete e Paolla pelo apoio, incentivo e amizade ao longo de todo esse caminho. Minha gratidão!

À Francisca por sua contribuição valiosíssima a este trabalho, nunca esquecerei de sua generosidade. Seu rico conhecimento e dedicação à educação me inspiram. Sou profundamente grata!

À 28ª Promotoria da Infância e Juventude Civil, na pessoa da Promotora de Justiça, Vânia Marinho, que abriu as portas de seu gabinete e me passou dados e informações relevantes para esta pesquisa.

Ao Setor de Gerência de Creche da SEMED, em especial, à servidora Cátia pela sua generosidade e disposição em ajudar. Gratidão!

Ao Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas, Coordenação e corpo administrativo, bem como aos professores: Edilza, Jocilene, Lúcia, Gimima, Alfredo, Eneila e Rafael, seus conhecimentos e olhares foram valiosos para esta construção epistemológica. E igualmente aos discentes do PPGICH que compartilharam comigo inúmeros momentos reflexivos e críticos ao longo desse caminho. Aprendi muito, por isso minha gratidão!

A todos que direta ou indiretamente contribuíram ou me auxiliaram durante toda a minha trajetória, certamente, ajudaram-me a chegar até aqui. Sou muito grata a todos!

Ao contrário, as cem existem
A criança
é feita de cem.
A criança tem cem mãos
cem pensamentos
cem modos de pensar
de jogar e de falar.
Cem sempre cem
modos de escutar
de maravilhar e de amar.
Cem alegrias
para cantar e compreender.
Cem mundos
para descobrir.
Cem mundos
para inventar
Cem mundos
para sonhar.
A criança tem
cem linguagens
(e depois cem cem cem)
mas roubam-lhe noventa e nove.
A escola e a cultura
lhe separam a cabeça do corpo.
Dizem-lhe:
de pensar sem mãos
de fazer sem a cabeça
de escutar e de não falar
de compreender em alegrias
de amar e de maravilhar-se
só na Páscoa e no Natal.
Dizem-lhe:
de descobrir um mundo que já existe
e de cem roubaram-lhe noventa e nove.
Dizem-lhe:
que o jogo e o trabalho
a realidade e a fantasia
a ciência e a imaginação
o céu e a terra
a razão e o sonho
são coisas
que não estão juntas.
Dizem-lhe enfim:
que as cem não existem.
A criança diz:
ao contrário, as cem existem.
LORIS MALAGUZZI

Um livro, uma caneta, uma criança e um professor podem mudar o mundo
MALALA YOUSAFZAI

RESUMO

Este estudo desenvolveu-se a partir da linha de pesquisa, Capital Imaterial: produção e circulação de saberes, cujo interesse é o direito das crianças à educação, direito este que está inserido como um dos principais direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988, tecido junto à contextualização histórica. Seu objetivo geral é analisar a responsabilidade civil em face à omissão do município de Manaus na prestação do serviço público de creches. A pesquisa é do tipo documental. O trabalho versará reflexivamente sobre o contexto histórico do direito à educação de crianças em âmbito internacional, no Brasil e, por último, em Manaus. A luta de movimentos sociais pela superação do aspecto assistencial e prevalência da perspectiva educacional nas creches públicas foi uma relevante conquista, assim como a inclusão desses espaços no sistema educacional. Trataremos também sobre a legislação educacional e sua aplicabilidade. A CF/88 conferiu à criança o valor de Sujeito de Direitos por excelência, portanto portadora de inúmeros direitos, entre eles o acesso à educação de qualidade em qualquer etapa, inclusive em creches públicas. Quanto ao fundamento desse direito, a Magna Carta estabeleceu a repartição de competências legislativas e administrativas entre os entes federados, bem como a competência prioritária do Município; quanto à consecução, são previstos: a destinação de recursos públicos e a corresponsabilidade do Estado, da família e da sociedade, pois não há como falar em educação sem a participação desses três atores em seu processo. A relevância da Educação Infantil encontra guarida por toda a Constituição e na LDB. A existência do Plano Nacional de Educação e do Plano Municipal de Educação, como políticas de Estado contribui com o aperfeiçoamento do atendimento nessa etapa de ensino. Entretanto, a não oferta da educação em creches é tratada como responsabilidade civil do município de Manaus, e se confirmada, teremos sua omissão principalmente por violação a um mandamento constitucional.

Palavras-chave: Direito das Crianças. Creche. Plano Municipal de Educação.

ABSTRACT

This study was developed from the research line, Intangible Capital: production and circulation of knowledge, and whose interest is the right of children to education, a right that is inserted as one of the main fundamental rights in the Federal Constitution of 1988, fabric together with historical contextualization. Its general objective is to analyze the civil responsibility in the face of the omission of the municipality of Manaus in the provision of the public service of creches. The research is documentary type. The work will reflect reflexively on the historical context of the right to education of children in international scope, in Brazil and, finally, in Manaus. The struggle of social movements for overcoming the assistance aspect and prevalence of the educational perspective in public day care centers was a relevant achievement, as well as the inclusion of these spaces in the educational system. We will also discuss educational legislation and its applicability. The CF / 88 gave the child the value of the Subject of Rights par excellence, therefore carrying innumerable rights, including access to quality education at any stage, including public day care centers. As to the foundation of this right, the Magna Carta established the division of legislative and administrative competencies between the federated entities, as well as the priority competence of the Municipality; in terms of achievement, the allocation of public resources and the co-responsibility of the State, the family and society are foreseen, since there is no way of talking about education without the participation of these three actors in the process. The relevance of Early Childhood Education is enshrined throughout the Constitution and LDB. The existence of the National Education Plan and the Municipal Plan of Education, as State policies contributes to the improvement of the attendance at this stage of education. However, the non-provision of day-care education is treated as civil liability of the municipality of Manaus, and if confirmed, we will have its omission mainly due to violation of a constitutional order.

Keywords: Children's Law. Nursery. Municipal Plan of Education.

LISTA DE QUADROS E TABELA

Quadro 1: Creches da cidade de Manaus, data da inauguração, nome da instituição, localização e oferta de vagas para o ano da inauguração	59
Quadro 2: Total de matrículas em creches	117
Quadro 3: Creches da cidade de Manaus período de 2013	117
Quadro 4: Da Gestão Pública de Manaus (Prefeitos) de 2005 a 2018 e criação de creche	118
Quadro 5: Creches existentes em Manaus por zona da cidade	119
Quadro 6: Crianças de 0 a 3 anos que frequentam escola – Brasil – 2005-2017 (Em %)	123
Quadro 7: Crescimento do Número de Instituições de 2011 a 2014	126
Quadro 8: Número de matrículas em Pré-escola e em creches de Manaus (2008-2016)	127
Quadro 9: Percentual da população de 0 a 3 anos que frequentam a escola	128
Quadro 10: População de 0 a 3 anos que frequenta a creche em Manaus	129
Tabela 1: População infantil/Quantitativo de instituições de Educação Infantil por zona da cidade	125

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Crianças de 0 a 3 anos que frequentam escola – Brasil – 2017	124
Gráfico 2: Total de matrículas em creches	130
Gráfico 3: Número de matrículas em creche de Manaus de 2008 a 2016	131

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Eixos temáticos discutidos no Fórum Municipal de Educação de	98
Figura 2: Etapas de construção do PME	100
Figura 3: Taxa de escolarização dos estudantes de 0 a 5 anos de idade	128

LISTA DE ABREVIATURAS

ACP – Ação Civil Pública

CAQ – Custo Aluno-Qualidade

CAQi – Custo Aluno-Qualidade Inicial

CCJR – Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CF – Constituição Federal

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CME – Conselho Municipal de Educação

CMEIs – Centros Municipais de Educação Infantil

CMM – Câmara Municipal de Manaus

CONAE – Conferência Nacional de Educação

DCNEI – Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil

DEPLAN – Departamento de Planejamento

DI – Distrito Industrial

DUDC – Declaração Universal dos Direitos da Criança

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

EI – Educação Infantil

FAO – Fundo das Nações para a Alimentação

FME – Fórum Municipal de Educação

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEP – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IMEPE – Instituto Municipal de Estudos e Pesquisa em Educação

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

IPHAM – Instituto do Patrimônio Artístico Nacional

LBA – Lei Brasileira de Assistência

LDB – Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentária

LOA – Lei Orçamentária Anual

MIEIB – Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil

MLPC – Movimento de Luta por Creche

MPAM – Ministério Público do Estado do Amazonas

MPF – Ministério Público Federal

OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

OMS – Organização Mundial de Saúde

ONU – Organização das Nações Unidas

OPS – Organização Pan-americana de Saúde

PAR – Plano de Ações Articuladas

PEE – Plano Estadual de Educação

PFL – Partido da Frente Liberal

PIB – Produto Interno Bruto

PISA – Programme for International Student Assessment (Programa Internacional de Avaliação da Educação)

PME – Plano Municipal da Educação

PNAD – Pesquisa Nacional de Amostra de Dados

PNADC – Pesquisa Nacional de Amostra de Dados Contínua

PNE – Plano Nacional de Educação

PPA – Plano Plurianual

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSPN – Piso Salarial Profissional Nacional

PT – Partido dos Trabalhadores

SEAS – Secretaria de Assistência Social do Estado

SEMED – Secretaria Municipal de Educação

SEMEF – Secretaria Municipal de Finanças

SESC – Serviço Social do Comércio

SESI – Serviço Social da Indústria

STF – Supremo Tribunal Federal

TAC – Termo de Ajustamento de Conduta

TCE - Tribunal de Contas do Estado

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	20
O PERCURSO DA PESQUISA	29

CAPÍTULO 1

A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO À EDUCAÇÃO EM CRECHES	33
1.1 O CONTEXTO HISTÓRICO NO BRASIL.....	37
1.2 A PERSPECTIVA HISTÓRICA DO DIREITO DAS CRIANÇAS PEQUENAS À EDUCAÇÃO EM MANAUS.....	47
1.3 ASPECTOS RELEVANTES DA LEGISLAÇÃO VIGENTE	60
1.3.1 Direito à educação infantil na Constituição Federal.....	60
1.3.2 O direito à educação infantil na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional	66
1.3.3 Plano Nacional de Educação (PNE)	72
1.4 A EDUCAÇÃO: UM DIREITO PÚBLICO SUBJETIVO SOB A ÓTICA PONTEANA.....	74

CAPÍTULO 2

DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO MUNICÍPIO NO ATENDIMENTO EM CRECHES: O PLANO MUNICIPAL EM QUESTÃO	78
2.1 RESPONSABILIDADE CIVIL.....	78
2.1.1 Visão geral dos pressupostos ou elementos da responsabilidade.....	80
2.1.2 Responsabilidade civil subjetiva e responsabilidade civil objetiva	82
2.1.3 Teoria objetiva: risco integral <i>versus</i> risco administrativo	84
2.2 RESPONSABILIDADE CIVIL DO MUNICÍPIO DE MANAUS	85
2.2.1 Breves comentários.....	85
2.2.2 Aspectos legais	86
2.2.3 O papel do município de Manaus prestador do serviço de creche.....	88
2.2.4 A responsabilidade do município em face de sua omissão no dever de oferecer vagas em creches.....	92
2.3 O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO EM QUESTÃO.....	94
2.4 O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: EDUCAÇÃO INFANTIL.....	100
2.4.1 Panorama da Meta 1	103

CAPÍTULO 3

ANÁLISE DE DADOS DO CUMPRIMENTO DO PME (META 1): CRECHES DE MANAUS E A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL DO AMAZONAS PARA EFETIVAÇÃO DESSE DIREITO	115
3.1 IDENTIFICAÇÃO DAS CRECHES DE MANAUS, POPULAÇÃO E OFERTA	115
3.2 ORGANIZAÇÃO DAS CRECHES PELA SEMED	120
3.3 ANÁLISE DOS DADOS: META 1 EM QUESTÃO.....	122
3.4 A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL DO AMAZONAS EM RELAÇÃO AO DIREITO DA CRIANÇA À EDUCAÇÃO EM CRECHES DE MANAUS.....	132
3.4.1 Qual o papel do Ministério Público Estadual (MPE) em relação à falta de vagas?	132
CONSIDERAÇÕES FINAIS	153
REFERÊNCIAS	1428
ANEXOS	167

INTRODUÇÃO

A proximidade com o tema sobre os direitos das crianças me acompanha desde a infância, pois, quando criança, acreditava que não se podia argumentar ou mesmo falar de coisas comuns, porque em casa era constantemente apartada por minha mãe, que o fazia provavelmente devido à sua criação, reproduzida conosco. De modo que, durante esta etapa, a principal da vida do ser humano, calei-me até para o que me feria. É angustiante ter voz, mas não poder falar. Uma criança merece ter voz e vez, ter liberdade para se expressar, ser ouvida e compreendida. Com base nisso, decidi, por meio deste trabalho, retirar a mordaça daquela criança e de tantas outras que foram silenciadas, tornando-me sua porta-voz, sobretudo em matéria de direito das crianças à educação, a qual é, sem dúvida, a etapa mais delicada da Educação Básica, no que diz respeito ao atendimento pelo Poder Público.

Imagine que durante a construção desta dissertação, tive momentos que chamarei de paralisia, porque não conseguia escrever com tantas outras questões na cabeça, mas tive outros de profunda inquietação e instigação pelo tema. É preciso dizer que pedras surgiram no meio do caminho e, acredite, foram inúmeras, estremeceram todos os pilares de minha vida. Uma delas foi conciliar tantos papéis que eu desenvolvia com um estudo desse nível, não foi algo fácil, já que o processo de aprendizagem requer dedicação, leitura, foco e participação. Parecia que eu estava me afogando, tentando a todo custo manter-me na superfície, entretanto, após tanto me debater, consegui acessar um “entre-lugar”, onde encontrei uma passagem salvadora, por onde emergi para além das “fronteiras”¹, movimenteime com uma força sobrenatural que jamais pensei em ter, apropriando-me da presente escrita.

Obviamente, a relevância da temática e do meu papel de porta-voz também impulsionaram o regresso desta mestranda, possibilitando ressignificar o trabalho como uma grata missão. Dessa forma, debruicei-me na história, nos conteúdos sociais, nas relações institucionais públicas, nas coletas de dados, em visitas técnicas, na observação, entre outros.

Imbuída desse espírito e acreditando na educação como um instrumento de transformação social capaz de superar a pobreza em todos os seus aspectos e de

¹ “fronteira se torna o lugar a partir do qual algo começa a se fazer presente” (BHABHA, 1998, p. 24).

justiça social, cito os problemas relacionados a ela, ainda presentes em nosso cotidiano: a falta de acesso, a negação do exercício de direitos e a exclusão social. É curioso pensar: se há séculos lutamos contra os mesmos obstáculos, por que eles ainda não foram superados? Mesmo após inúmeras descobertas científicas, evolução humana e das ciências, criação de normas jurídicas de proteção, tais como, declarações universais de direitos do homem e da criança, constituições diversas, diplomas de proteção à criança, etc.

Nesse cenário, indagamos o papel do Estado (*lato sensu*), avocando um trecho extraído do hino nacional brasileiro: “[...] Dos filhos deste solo és mãe gentil, Pátria amada, Brasil!” Será mesmo que a pátria brasileira é uma mãe gentil com seus filhos pequeninos?

Com esta reflexão, sigamos em frente na tentativa de responder a esses e outros questionamentos que surgirão. Nesse intuito, versaremos sobre o direito que simboliza um dos principais direitos do homem - a educação. Ela é uma conquista que vem se fortalecendo e provocando mudanças que contribuem de sobremaneira não apenas com o desenvolvimento social, econômico e político, mas também com o crescimento cognitivo e com a formação humana integral. Hoje, a sociedade brasileira entende com mais clareza o seu direito à cidadania, pois estamos vivendo a era do cidadão protagonista, o qual cada vez mais se apropria do seu fazer pedagógico e com ele a luta por direitos essenciais no campo educacional que vai desde o direito à creche até à universidade.

Nesse sentido, a Constituição Cidadã de 1988, que representa a retomada do processo de redemocratização, conferiu à criança a condição de Sujeito de Direito, ou seja, estendeu-lhe cidadania, garantindo-lhe direitos. Embora toda criança de 0 a 3 anos de idade seja titular do direito à creche, em Manaus, como em quase todas as capitais brasileiras, isso não acontece dada a inércia do poder público municipal.

Veremos dados que apontam que a falta de creches pode causar danos irreversíveis para a sociedade, sobretudo para mulheres, as quais, em sua maioria, querem trabalhar ou são provedoras da família e para seus filhos que quase sempre não têm com quem ficar. A partir dessa triste realidade, a sociedade reivindica e luta pela construção de mais creches. Em Manaus, diariamente, centenas de pais buscam as creches públicas ou a própria Secretaria Municipal de

Educação (SEMED), na tentativa de matricularem seus filhos nas proximidades de sua residência, todavia, na maioria das vezes, sem sucesso.

Para tanto, enquanto pesquisadora e estudiosa da área do Direito e da Informática, esta minha primeira formação, acreditei, inicialmente, que precisava me despir principalmente da armadura das leis, as quais às vezes nos engessam, para me permitir experimentar um processo novo e assim recebê-lo na sua inteireza. Confesso que não foi de imediato, foi necessário respirar fundo, meditar e controlar os “monstros” da resistência, e, mesmo assim, alguns me venceram. Contudo, durante esta construção epistemológica, deparei-me com David Ausubel² e sua *Teoria da Aprendizagem Significativa* e, pasmem, sucumbi aos seus ensinamentos de tal maneira que ela passou a nortear toda a dissertação.

Ausubel (2001) propõe que, ao nos acharmos com novos aprendizados, devemos relacioná-los aos conhecimentos trazidos pelos educandos em sua bagagem acadêmica, a fim de permitir a compreensão de novos conhecimentos, o que dará significado ao que foi estudado e fará com que haja uma aprendizagem significativa com o crescimento e alteração do “conceito subsunçor”. O autor defende que o conhecimento anterior dos alunos merece ser valorizado, pois facilita a construção de estruturas mentais que permitem descobrir e redescobrir outros conhecimentos, possibilitando obter uma aprendizagem prazerosa e eficaz. Vejam esse exemplo de um conhecimento democrático que, em muitos casos, não é reconhecido pela academia, pois ele valoriza mais a forma que o conteúdo, mais os números que o educando e, não raras vezes, desqualifica suas experiências anteriores. Após isso, libertei-me das amarras que me prendiam, passei a trazer comigo a minha bagagem ou a minha árvore do conhecimento, respeitando à minha identidade e, inclusive, aos meus galhos secos e/ou deformados, avocando a interdisciplinaridade. Assim, tornei-me uma estudiosa também da Educação, da Sociologia, da História, entre outras.

Após essa espécie de prólogo autobiográfico, descortinamos o objetivo deste trabalho: analisar a responsabilidade civil do município de Manaus em face da omissão na prestação do serviço público de educação em creches. Porém, antes de apresentarmos a temática em si, traçaremos uma linha do tempo, contextualizando a história do direito da criança à educação no âmbito nacional e

² AUSUBEL, D. P. *A Teoria da Aprendizagem Significativa*. Rev. PEC, Curitiba. V.2, n.1, p.37-42, jul.2001-jul.2002. Disponível em: <http://portaldoprofessor.mec.gov.br>. Acesso em 08 fev 2018.

internacional, com destaque para a capital do Amazonas cujo processo de atendimento à faixa etária de 0 a 3 anos ainda é muito incipiente, conforme veremos no terceiro capítulo, o da análise dos dados.

Considerando a importância e a complexidade da temática, elencamos o seguinte problema: como se configura a responsabilidade do Município de Manaus em face aos direitos das crianças a creches e quais as consequências de sua inação sob o ponto de vista social, econômico, cultural e jurídico?

Para responder à questão norteadora, a pesquisa em destaque foi dividida em três (3) capítulos. O primeiro tratará da evolução histórica do direito à educação na infância até a instituição da creche, nos moldes contemporâneos. Para isso, fizemos uma breve passagem pela Europa, depois embarcamos com a família real portuguesa rumo ao Brasil, onde ancoramos; em seguida, chegamos ao último destino, o lugar escolhido: Manaus, utilizando o aporte teórico de Kulhmann Jr, Kramer, Rosemberg e Rizzini.

Já no processo de escrita, com o fito de delimitar o tema – creches em Manaus –, buscamos livros e estudos acadêmicos da história da infância na cidade de Manaus. Como é sabido, durante a produção de uma pesquisa, há pedras no caminho e, uma delas, foi a coleta de dados junto à SEMED, veremos o porquê a seguir.

No decorrer desta construção, utilizaremos a expressão crianças pequenas designando as que estão na faixa etária de 0 a 3 anos de idade. Convém dizer que trouxemos assuntos jamais explorados no Estado do Amazonas, tais como: a responsabilidade do Poder Público municipal na omissão da oferta de prestação do serviço de creches e a atuação do Ministério Público Estadual do Amazonas para com esses pequenos cidadãos. Com efeito, recorreremos aos documentos públicos e oficiais do estado, tais como: os relatórios dos presidentes de província e dos diretores da Instrução Pública, de 1830 a 1930, mensagens governamentais, além de trabalhos acadêmicos que contribuíram com o presente objeto: Torres, Mubarrac Sobrinho e Silva.

Um marco no caminho da Europa, nos séculos XVIII a XX, foi sem dúvida a Revolução Francesa, que trouxe um cenário de desenvolvimento para a indústria e urbanização; além disso, de forma pioneira, permitiu o ingresso da mulher no mercado de trabalho, fato que acarretou consideráveis modificações na estrutura

familiar e culminou na criação de espaços voltados para o cuidado e educação de crianças, nessa ordem.

Já no Brasil, traçamos uma linha cronológica para tornar mais compreensível o atendimento à infância, desde a chegada dos portugueses, passando pelo período colonial, em que fica nítido o verdadeiro interesse da Coroa portuguesa: a exploração das riquezas naturais. À medida que os portugueses se apropriavam de nossas terras, perdíamos parte da nossa cultura, identidade, crenças e até mesmo a alma, depois reforçada pela grande importação de pensamentos e ideias dominantes da Europa para o Brasil. A elite portuguesa iniciava seu “processo civilizador”. Entretanto, foi nesse momento que nasceram as primeiras ideias de espaços voltados para a crianças.

O desenvolvimento de espaços de educação da criança pequena ocorreu de forma bastante lenta. Prova disso é que, mesmo no Brasil Império, não havia espaços institucionais de educação, mas apenas de atendimento aos infantes pobres, rejeitados e órfãos, o qual compreendia a única política social vigente desde o período colonial até então. Apenas no século XX, tardiamente, no período do Brasil República (1889-1930), foi inaugurada a primeira creche brasileira no Rio de Janeiro, chamada de Companhia de Fiação e Tecidos Corcovado e destinada a crianças de até 2 anos de idade, sendo fruto da reivindicação dos movimentos de trabalhadores e sindicatos. A criação de espaços infantis “acontece no contexto de eclosão dos movimentos sociais no país e de intensa mobilização política em prol da abertura democrática”. Entretanto, reservou-se a cumprir “o papel de suprir carências de ordem física, material, social e psicológica das camadas empobrecidas” (ROSEMBERG, 1989, p. 35-41). Façamos uma pausa aqui para refletirmos: estas instituições notoriamente assistencialistas não seriam responsáveis por discriminar e marginalizar ainda mais as crianças pequenas e suas famílias? Em linhas gerais, a história foi marcada pelos ideais católicos e por uma sociedade elitista de dominação escravocrata.

Finalmente, ancorados na cidade de Manaus, esta cidade linda e calorosa, onde esta pesquisadora nasceu, discutiremos sobre seus aspectos: econômicos, sociais e culturais com o fito de compreender a evolução desse direito até os dias atuais, perpassando o ciclo da borracha e seu impacto na sociedade manauara, além da luta das mulheres por creche, enquanto direito da família, da mulher e da criança.

O *corpus* normativo é robusto para o Direito à Educação, embora seja um ramo recente, tanto no âmbito internacional, reforçado com a elevação desse direito à categoria de direitos humanos, após a Segunda Guerra Mundial. Por outro lado, no plano nacional, o direito à educação representa o mais universalmente reconhecido (MONTEIRO, 2014), com previsão na Constituição Federal de 1988, a qual inovou ao dispor sobre o Estado Democrático de Direito e a criança como Sujeito de Direito. A prioridade dada pelo legislador à educação ao incluí-la como a primeira no rol dos direitos sociais fundamentais foi um avanço.

A CF/88 trouxe não apenas normas de proteção à Educação Infantil (EI), mas também meios para que a Administração Pública³ de forma descentralizada redefinisse as formas de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para com a Educação Infantil. Já a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) foi responsável por introduzir o termo “educação básica” e assegurar sua oferta gratuita inclusive àqueles que não tiveram acesso na idade própria. Entre outros instrumentos jurídicos de variados natureza, conteúdo e alcance existentes nos dois âmbitos, há as fontes secundárias do direito: jurisprudência e doutrina, como também mecanismos próprios da UNESCO.

Trataremos sobre o Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 13.005/2014, especificando a definição de instrumentos, metas e processos positivos para a EI, além da responsabilidade compartilhada entre o Município, família e sociedade civil, com o propósito de alcançar uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade.

Os escritos levarão o leitor a pensar sobre a diferença entre “ter direitos” e “exercer direitos”: a primeira exprime sua forte carga subjetiva ou uma mera expectativa, enquanto a segunda dá a ideia de efetividade, de exequibilidade. Exemplificativamente, a criança nasce portadora de direitos, ou seja, possuidora da capacidade de direito e gozo, “mas só progressivamente vai adquirindo a capacidade de exercê-lo com autonomia” (MONTEIRO, 2014, p. 11). Em síntese, a efetividade desse direito é conferida aos pais ou responsáveis.

³ A **Administração Pública** pode ser empregada no **sentido subjetivo** ou orgânico compreendendo o conjunto de agentes, órgãos e entidades públicas que exercem a função administrativa. A **Administração Pública** em **sentido objetivo**, material ou funcional, mais adequadamente denominada “administração pública” (com iniciais minúsculas), é a atividade estatal consistente em defender concretamente o interesse público (MAZZA, 2014, p. 50, grifo nosso).

A expressão Administração Pública, Estado (em sentido amplo) e Poder Público são equivalentes.

Com efeito, se você adotar uma visão mais plural, compreenderá a educação que defendemos como participativa e universal, desse modo colacionamos⁴ o trecho a seguir extraído do Relatório de Monitoramento Global da Educação 2017/2018 que esclarece: “a responsabilidade não pode ser atribuída com facilidade a atores únicos porque resultados educacionais ambiciosos dependem de múltiplos atores cumprirem responsabilidades, muitas vezes compartilhadas”. Caso contrário, verá a educação apenas como um dever do professor ou da escola ou do Estado ou dos pais; ou de um ou de outro, ou de no máximo dois deles.

No capítulo 2, será explicitada a Responsabilidade Civil do Município de Manaus no atendimento em creches, que trará minimamente a resposta ao problema, bem como os conceitos e a polissemia do termo *responsabilidade* em seus diferentes contextos. Fique certo de que o presente estudo não tem a pretensão de esgotar esse assunto, aliás nenhum, ainda mais em se tratando de Responsabilidade Civil, que é uma matéria bastante densa. Para isso contaremos com a doutrina abalizada de Mello, Di Pietro, Mazza, Stolze e Pamplona Filho. Assim, com fulcro nesses autores, afirmamos que, se na análise da responsabilidade da atuação (agir) do município estiverem presentes pressupostos de **conduta**, **dano** e **nexo causal**, o Município terá o dever de indenizar o particular, configurando a responsabilidade objetiva.

Para Mazza (2014, p. 345), “Quem presta um serviço público assume o risco dos prejuízos que eventualmente causar, independentemente da existência de culpa ou dolo (...)”. Não obstante, o Direito Público considere os casos de excludentes de responsabilidade estatal.

Quando tratamos de prestação de serviço público pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, aplicar-se-á as regras de Direito Público. O Direito Administrativo é o que rege essas relações, entretanto, não existe uma codificação, ou seja, um código como tem o Direito Penal ou Direito Civil, por exemplo. As normas aplicadas, neste caso, serão: prioritariamente, a Carta Magna⁵ e outras leis específicas correspondentes, a título de exemplo: Lei do Acesso à informação, Lei do processo administrativo federal, Lei de improbidade administrativa, Lei de licitações e contratos, entre outras.

⁴ O verbo *colacionar* aqui é empregado no sentido de comparação, cotejo ou confronto.

⁵ A expressão: Constituição Federal de 1988 poderá ser substituída por CF/88, Magna Carta, Carta Magna, Constituição Cidadã, Lei Maior ou Carta Maior, pois se equivalem.

Quanto ao papel do Poder Público em Manaus no campo da EI, há evidências de uma colaboração tímida do Estado e da União na cooperação democrática e na falta de investimento público suficiente para atender a demanda em creches ou instituições equivalentes. De acordo com Mubarak Sobrinho (2015), o Município relegava à educação infantil, sobretudo à faixa etária de creches, o descumprimento do atendimento, em consequência disso, violava os direitos da criança à educação.

O Plano Municipal de Educação de Manaus (PME) terá seu destaque nesse capítulo, para tanto, teceremos comentários sobre as etapas de seu processo de construção, que contou com a participação da sociedade civil e governamental, inclusive do Ministério Público do Estado do Amazonas, até sua publicação.

Era necessário que o PME estivesse em consonância com a Lei Maior, bem como com o PNE e com o PEE, respeitando o princípio da simetria das normas. Trata-se de um instrumento de grande relevância para a sociedade manauara na medida em que promove a efetividade do direito à educação de qualidade em creches a fim de cooperar eficientemente com o sistema educacional do município de Manaus. Entre as metas descritas no PME, interessa-nos a Meta 1, que abrange as crianças pequenas, nosso objeto.

No Capítulo 3, realiza-se a análise de dados do atendimento da Educação Infantil em creches ou entidades equivalentes, confrontando as seguintes variáveis: o ano de criação, estabelecimentos mantidos pelo município de Manaus e voltados para esta faixa etária e quantidade de alunos. E, para facilitar o entendimento dessa análise, foram inseridas tabelas, gráficos e figuras, a fim de delinear a existência ou não do compromisso e da responsabilidade do município para com suas crianças pequenas. Além de avaliar o cumprimento da Meta 1: ampliar no mínimo em 50% as vagas para a educação de crianças de 0 a 3 anos (PME, 2015).

Ademais, a atuação do Ministério Público⁶ Estadual (MPE) é imprescindível para garantir o direito da criança à educação em creches, haja vista sua função constitucional de “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos consagrados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia”. Nesse sentido, o *Parquet* dispõe de instrumentos legais que podem ampliar e/ou efetivar a oferta de vagas em creches, como abordaremos oportunamente.

⁶ Também chamado de Órgão Ministerial ou, simplesmente, *Parquet*.

O PERCURSO DA PESQUISA

Os rumos escolhidos para o desenvolvimento deste trabalho contribuíram de forma imensurável para a formação desta pesquisadora. Desta feita, o caminho metodológico percorrido foi o de utilizar a pesquisa bibliográfica e documental.

Ao longo da dissertação, sobretudo após a banca de qualificação, houve mudanças significativas inclusive no tema, uma vez que as proposições foram devidamente abraçadas. Não há crescimento no estudo cristalizado, especialmente no âmbito das ciências sociais e humanas em que os conceitos são dinâmicos, contribuindo para o surgimento de novos olhares. Ensina Rabitti (1999, p. 131) que “o pesquisador ao fazer o plano jamais deve conservá-lo de forma fixa ou imutável”, afinal, no curso da pesquisa, acontecem tempestades de ideias, as quais são passíveis de modificação, levando as perspectivas a se resignificarem e os contornos a se alterarem.

A Pesquisa Documental foi realizada por meio de busca de documentos e de dados oficiais na própria Secretaria de Educação de Manaus (SEMED), pois muitos deles não estavam disponibilizados em seu portal eletrônico. Outras fontes podem ser localizadas em arquivos públicos municipais, estaduais e federais, em bibliotecas, nos diários oficiais do estado do Amazonas e do município de Manaus.

Na SEMED, as informações foram parcialmente obtidas e com grande demora, quase às vésperas do depósito desta dissertação. O processo de solicitação de informações tramitou sob o nº 2018/4114/4147/09331, cadastrado no dia 25.10.2018 e seu andamento estava “disponível” no site: <http://semef.manaus.am.gov.br>, conforme consta no comprovante. Todavia, jamais consegui acessá-lo, visto que a plataforma não é acessível a todas as pessoas, nem mesmo àquelas que possuem o número de processo, mas tão somente ao servidor público municipal.

Preciso dizer que a obtenção dessas pífias informações junto à SEMED foi um verdadeiro calvário, entre idas e vindas, acredito que foram, sem exagero, um total de quinze, sem falar nos inúmeros telefonemas que fiz para os setores, os quais já haviam sido visitados pessoalmente e conversados com um e com outro servidor, uns mais urbanos, outros nem tanto assim, ocasião em que suplicava por celeridade. A previsão de entrega inscrita no comprovante era de 30 dias, logo o prazo encerrava em 24.11.2018, mas as informações apenas foram entregues em

20.02.2019 à Coordenação do PPGICH e, às minhas mãos, chegaram somente no dia 18.03.2019.

A rigor, de acordo com a Lei de Acesso à Informação (LAI), o prazo para os órgãos públicos darem esse tipo de resposta é de 30 dias, o que não foi cumprido pela SEMED, que o fez em mais de 100 dias. Ademais, os documentos recebidos começam com a numeração a partir da página 30, evidenciando que as anteriores, de 1 a 29, foram desentranhadas do aludido processo, pois tive acesso a ele antes de chegar a Assessoria Jurídica e verifiquei que continha as respostas já atendidas por setores, como a Gerência de Creche, o DEGE e o Departamento de Estatística. Em suma, foram incluídos apenas os documentos produzidos pelo DEPLAN.

Como fundamento da necessidade de transparência das informações na Administração Pública, cito o artigo 8º, da Lei de Acesso à Informação que estabelece:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

Analisando os documentos anexados à resposta pelo Departamento de Planejamento – DEPLAN, classifico-a como uma afronta à pesquisa e ao direito de informação, pois, na folha 31, diz: “a educação infantil é competência exclusiva do município”, o que não condiz com a realidade, fazendo alusão ao art. 211, §2º, da CF/88, porém na verdade o teor legal é o seguinte:

Art. 211 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.
§ 2º **Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.** (grifo nosso)

Conforme podemos ver, o dispositivo não trata de competência, mas sim de atuação prioritária do Município para com a educação infantil. Na ótica do direito, a competência⁷ tem distinções fundamentais para a compreensão das repartições constitucionais dos entes federativos. Já o art. 30, inciso VI, CF/88, é que trata de competência exclusiva, dentro da repartição de matéria administrativa. Posto isso, existe uma diferença abissal entre os dois termos, longe de serem sinônimos.

⁷ Para o aprofundamento da matéria: MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 11ed. São Paulo: Atlas, 2002.

A demanda passou por pelo menos seis setores da Secretaria: Gerência de Creches (único setor que me atendeu de forma um pouco mais célere), Divisão de Informação e Estatística (DIE), Departamento de Gestão Educacional (DEGE), Departamento de Planejamento (DEPLAN), Assessoria Jurídica e Subsecretaria de Gestão Educacional.

Quanto aos documentos utilizados, mencionamos os seguintes: a Constituição Federal, a LDB, o PEE, o PME e a Resolução N.038/CME/2015. A legislação converge com esta investigação, à medida que as normas permitam a produção de outros documentos. Além daqueles relacionados ao longo da dissertação, os quais constam dos Anexos. Não houve a utilização de entrevistas, contudo obtive de participantes ligados à temática informações relevantes oralmente, como do Setor da Gerência de Creches da Secretaria de Educação de Manaus (SEMED), da 28ª Promotoria da Infância e Juventude Civil e da 59ª Promotoria de Educação.

O método empregado fundamenta-se no materialismo histórico-dialético, considerando o contexto histórico da educação até chegar a atual configuração de produção dos documentos analisados. Para Bacellar (2005), é necessário entender o funcionamento da “máquina administrativa” do período histórico a ser pesquisado.

A pesquisa é qualitativa, situando-se no marco de referência da dialética, que pode proporcionar uma visão mais clara do objeto (MARTINELLI, 1999), ancorada nas pesquisas bibliográfica e na análise documental. Os seus eixos são: o contexto histórico do direito da criança, responsabilidade civil do município, PME, atuação do Ministério Público Estadual do Amazonas, análises da população, da matrícula e da oferta de vagas em creches de Manaus.

A análise dos documentos serviu para esclarecer informações sobre números de creches municipais, registros de matrícula, organização do atendimento por zonas da cidade, oferta de vagas, ano de construção, governo e aprofundarmos no estudo da legislação vigente.”

O levantamento bibliográfico consistiu na busca por livros, artigos, teses e dissertações sobre o tema, os quais permitiram ampliar e aprofundar conhecimentos. Para Gil (2008), o reforço da pesquisa bibliográfica está na ampliação dos debates em torno de pensamentos de vários autores sobre

determinados assuntos: direitos da criança à Educação Infantil, responsabilidade civil, por exemplo.

O caminho histórico apresentado foi fundamental para entendermos o porquê no atraso da execução de políticas públicas essenciais ao processo de cidadania desses Sujeitos de Direitos e o panorama atual, uma vez que o passado e futuro dialogam. Logo, trata-se de uma construção “múltipla”, onde “várias categorias dialogam simultaneamente”.

CAPÍTULO 1: A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO À EDUCAÇÃO EM CRECHES

A criança torna-se assunto relevante, no século XVI, em face do reconhecimento de sua vulnerabilidade, quando vem a lume a necessidade de dar-lhe tratamento diferenciado do adulto, isto é, a criança inserida em seu próprio mundo para ser compreendida. Mais tarde, verifica-se a condição *sine qua non* de seu atendimento em estabelecimentos específicos de educação infantil. Sob esta perspectiva, ocorre, gradativamente, a implementação de medidas efetivas.

Nesse sentido, Soares (1997, p. 78) pontua:

É a partir do século XVI que se iniciam as mudanças mais significativas, que viriam a alterar a posição e estatuto das crianças relativamente aos adultos. Atitudes associadas à sobrevivência, proteção e educação das crianças, que, gradualmente se foram fortalecendo durante os séculos XVII e XVIII, começaram a permitir delinear um espaço social especial destinado às crianças, no qual já possível salvaguardar algumas das suas necessidades e direitos.

Na Europa, no século XVIII, nasceram as primeiras instituições destinadas à educação de crianças, pois, até aquele momento, pertencia à mãe a responsabilidade única e exclusiva de cuidar e educar. Contudo, com o surgimento do capitalismo e conseqüente aumento da atividade fabril, as mulheres passam a ingressar no mercado de trabalho, fato este que promoveu o surgimento da figura das *gardeuses d'enfants*, isto é, as criadeiras que cuidavam dos filhos das trabalhadoras.

Eis que, em 1769, na França, surge uma das primeiras instituições para crianças, denominada creche (*crèche*, que significa *manjedoura*). Esta nasce assistencialista e filantrópica, pois englobava a guarda, a higiene, a alimentação e os cuidados físicos cuja finalidade precípua era evitar a mortalidade infantil, os maus tratos e/ou o abandono. É nítida a incipiência deste estabelecimento, uma vez que não era exigida uma formação específica para as pessoas que cuidavam das crianças, bastando-lhes que fossem pessoas amáveis com os infantes.

Kulmann Jr (2001, p. 5) enfatiza que “as instituições de educação para as crianças entre 0 a 6 anos são, originalmente, francesas. A escola de principiantes ou Escola de Tricotar, idealizada por Oberlin na Paróquia rural francesa de Ban-de-la-Roche tem sido identificada como a primeira”. O objetivo inicial era a formação moral e religiosa e o letramento.

Sobre a educação de crianças, Kishimoto (1988, p. 12) escreve que:

As péssimas condições desses estabelecimentos motivam o aparecimento de algumas experiências como a do Pe. Frédéric Óberlin, na França. Esse religioso, [...] cria, com o auxílio de Sara Benzet, exímia na arte de tricotar, uma escola para as crianças menores de sete anos. A partir daí surge a primeira instituição francesa que pleiteia, além da função social de proteger as crianças, a seleção de educadoras meigas e delicadas para desenvolver atividades educativas, com o uso de estampas de histórias sagradas e História Natural, trabalhos manuais, Ciências e Geografia, canto e desenho.

O padre Oberlin vislumbrava, minimamente, a importância de traçar estratégias de cunho educacional para essas instituições. Deste modo, defendeu a necessidade da formação pedagógica de tais mulheres para melhor atenderem às crianças, pois, para ele, a tarefa de educar não era algo simples, mas bastante complexa. Neste contexto, Conrad (2000, p. 34) afirma:

Oberlin chegou a criar, ao lado da Escola Infantil onde os menores brincavam e os maiores aprendiam tricô e costura, um centro de formação pedagógica para preparar mulheres para a tarefa nesta nova instituição. Com isso implantou uma nova profissão para as mulheres.

Adiante, mais precisamente em 1826, também na França, foram engendradas as salas de asilo, orientadas a crianças de 3 a 6 anos de idade. “[...] desde os primeiros textos oficiais foi concebida sob uma perspectiva de prover cuidados, educação moral e intelectual às crianças” (KUHLMANN, 1991, p. 07).

No restante da Europa, surgiam instituições semelhantes. Em Portugal, as casas de asilo da infância forneciam cuidados e primavam pelo caráter educativo. Acerca dos lugares, de acordo com Kuhlmann Jr (2001, p. 09):

Procuravam assegurar proteção, educação e instrução às crianças pequenas, sendo considerada à época, mais completa do que os estabelecimentos ingleses e franceses, que não teriam o objetivo de promover cuidados alimentares e corporais.

A creche surgiu em plena Revolução Industrial, marco histórico que transformou a vida da humanidade, principalmente da classe operária, pois permitiu a abertura de postos de trabalho para as mulheres nas fábricas, momento em que se começa a pensar na criação de mais espaços para a educação de crianças.

De acordo com Marx (1986), a apropriação das forças de trabalho pelo capital começou com o processo de automação que possibilitou o emprego de trabalhadores sem força muscular, conseqüentemente, permitiu a inserção de

mulheres. A lei das fábricas demandava jornadas de trabalho em turnos ininterruptos. O trecho a seguir evidencia a precariedade destas relações de trabalho: “[...] o capital achava nelas, as mulheres e moças despidas, muitas vezes em conjunto com homens, perfeitamente de acordo com seu código moral” (MARX, 1986, p. 451).

O processo de industrialização afetou significativamente a organização social da época, no que diz respeito aos costumes e à convivência das famílias, já que as operárias passam a deixar seus filhos aos cuidados de outras mulheres, as quais preferiram vender seus serviços a terem que trabalhar nas fábricas.

No entanto, como é possível aferir da passagem a seguir, as crianças sofriam com o despreparo de suas cuidadoras e com seus métodos rudimentares de educar, haja vista não disporem de conhecimento específico para este ofício. Neste sentido, Rizzo (2003, p. 31) afirma que:

Criou-se uma nova oferta de emprego para as mulheres, mas aumentaram os riscos de maus tratos às crianças, reunidas em maior número, aos cuidados de uma única, pobre e despreparada mulher. Tudo isso, aliado a pouca comida e higiene, gerou um quadro caótico de confusão, que terminou no aumento de castigos e muita pancadaria, a fim de tornar as crianças mais sossegadas e passivas. Mais violência e mortalidade infantil.

A autora sustenta que não havia alternativa para as famílias, era uma questão de sobrevivência, pois as mulheres que precisavam ou queriam trabalhar submetiam-se aos ditames do capital e daquelas que cuidavam de suas crianças. Assim, não raras vezes, os infantes sofriam maus-tratos e, até mesmo, violência física, situação esta banalizada em razão da aceitação da sociedade. Valorizava-se a punição física como forma de educar em detrimento do diálogo.

No século XIX, de acordo com Angotti (2009), houve uma influência acentuada da perspectiva médico-higienista sobre a educação das crianças pequenas, sobretudo em razão das descobertas de Louis Pasteur, que contribuíram no combate à mortalidade infantil, a partir da pasteurização do leite de vaca. Os médicos eram coautores deste processo de desenvolvimento da educação infantil, pois conduziam os projetos de construção de escolas e da implantação dos serviços de inspeção médico-escolar.

Diversos autores defendem a tese de que tais instituições foram criadas, originalmente, apenas para o assistencialismo; contudo, o Método Histórico

empregado rechaça parcialmente esta ideia, ao evidenciar que tanto creches quanto escolas maternas preocupavam-se com o desenvolvimento pedagógico e educacional das crianças, corroborando assim com a conquista do direito da criança a um espaço regulamentado voltado para uma ação educativa.

Na maioria dos países desenvolvidos, a creche é considerada como instituição que atende crianças de até três ou quatro anos de idade, possivelmente porque o atendimento ao pré-escolar de quatro a seis anos já está inserido no sistema educacional mais amplo". (OLIVEIRA; ROSSETTI-FERREIRA 1989, p.29).

Nas décadas seguintes, a creche ganha contornos com o processo de desenvolvimento dos direitos da criança, com a formulação dos Direitos Naturais do Homem e do Cidadão, e, em 1923, com a promulgação da Primeira Declaração dos Direitos da Criança, conhecida como Declaração de Genebra sucedida pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948⁸, cujo artigo 26, prevê o direito à educação.

Acerca do direito à educação, pontua Monteiro (2014, p. 11):

Como todos os direitos humanos, o direito à educação é um direito da criança e do adulto, da mulher e do homem, sejam quais forem as suas diferenças e circunstâncias. É um direito dos brancos, dos negros, dos mestiços e dos amarelos, dos pobres e dos ricos, dos imigrantes, dos refugiados, dos presos, etc. É direito das populações indígenas e de todas as minorias.

Todavia, segundo o autor, Freire defendia que, dentre os titulares do direito à educação, a criança é prioridade, dada a particular intensidade da sua educabilidade e a ressonância pessoal e social da educação na infância. Vale ressaltar que a Declaração Universal dos Direitos da Criança (DUDC), de 1959, foi o primeiro diploma legal que conferiu à criança direitos e prioridade absoluta.

A DUDC traz em seu bojo a educação como um direito de provisão social, revestida de gratuidade e de compulsoriedade, de proteção e de participação. Nessa linha de raciocínio, entendemos que, para a efetividade do direito à educação, é indispensável que outros direitos também sejam exequíveis, em oposição à defesa de suas singularidades ou fragmentações, pois o vemos de forma sistêmica e interdependente.

⁸ A Declaração Universal dos Direitos Humanos, criada no contexto histórico do pós-guerra, visava atingir a todos os homens promovendo um conjunto de direitos e responsabilidades necessárias à participação plena dos indivíduos na sociedade.

Nessa perspectiva, destaca-se o ensinamento de Hammarberg (1990), que organiza os dispositivos da Convenção Internacional em 3 categorias, a saber:

1 – Direitos relativos à **provisão**: onde são reconhecidos os direitos sociais da criança: saúde, educação, segurança social, cuidados físicos, vida familiar, recreio e cultura. 2- Direitos relativos à **proteção**: onde são identificados os direitos da criança a ser protegida contra a discriminação, abuso físico e sexual, exploração, injustiça e conflitos. 3 – Direitos relativos à **participação**: onde são identificados os direitos civis e políticos, ou seja, aqueles que abarcam o direito da criança ao nome e identidade, o direito à liberdade. (HAMMAERBERG, 1990 apud SOARES, 1997, p. 82, grifos no original).

Diante do espírito desse texto, a criança, sujeito de direitos, ainda não obteve efetivamente a cidadania plena, pois vemos contradições entre os direitos relacionados. Importa-nos destacar a falta de universalização da oferta de educação para as crianças de 0 a 3 anos de idade. Mais do que proteções legislativas são necessárias ações para tornar efetivos seus direitos.

1.1 O CONTEXTO HISTÓRICO NO BRASIL

No Brasil Colônia (sécs. XVI e XVII), o direito à educação de crianças era inexistente. Todavia, os primeiros passos rumo à educação ou uma amostra dela iniciam eivados de desigualdade, considerando a existência de tratamento diferenciado para crianças da casa-grande e para as escravas. Isto fica evidenciado na primeira instrução, a qual começava a partir dos seis anos de idade e que era realizada por jesuítas da Companhia de Jesus. Estes, ao chegarem ao Brasil, meio século depois que os portugueses o tinham “descoberto”, encontraram uma colônia devastada, pois Portugal dedicava-se, *a priori*, apenas a explorar suas riquezas naturais.

Os religiosos tinham grandes desafios a enfrentar: primeiramente, o propósito de satisfazer o pensamento colonizador da Coroa de civilizar e cristianizar os índios, entretanto para isso era necessário ensiná-los a ler e a escrever. E, por último, o abandono de crianças. Assim, os jesuítas foram os primeiros educadores do Brasil, ou seja, dava-se início a História da Educação nos cânones europeus. Os referidos padres defrontaram-se ainda com crianças escravas, na mesma idade, as quais eram desprovidas de quaisquer direitos, mas sujeitas ao dever de aprender algum ofício.

Para Graciani (1997, p. 12):

Durante todo o período colonial e ao longo do primeiro e segundo Impérios, não tivemos no País Instituição Política que atendesse a chamada infância desvalida. Na divisão do Trabalho Social essa tarefa, historicamente, coube em primeiro lugar à Igreja, Santas Casas de Misericórdia, irmandades, congregações e confrarias formaram o conjunto de obras de benemerência com que, durante os quatro primeiros séculos de nossa evolução histórica, o Brasil enfrentou a chamada “questão do menor”.

No século seguinte, outras entidades foram instaladas pelos jesuítas no restante do Brasil: sob a alegação de propagarem o ensino, promoveram o crescimento de brasileiros professando a fé católica, sendo este o objetivo principal da Companhia de Jesus. Todavia, em 1759, o Marquês de Pombal expulsou aqueles religiosos.

Nos dizeres de Ribeiro (1998, p. 33), “a Companhia de Jesus era detentora de um poder econômico que deveria ser devolvido ao governo e sua educação educava o cristão a serviço da ordem religiosa e não dos interesses do país”.
Emergia o binômio: Igreja *versus* Coroa portuguesa.

Em outro giro, afirma Valente (2016, p. 631) que:

A reforma de Pombal lavrou a sentença de morte do ensino na Colônia. As instituições escolares que fundaram, a partir da expulsão dos jesuítas, insuficientes e fragmentárias, dirigidas por professores mercenários e incompetentes, jamais poderiam substituir as escolas bem-organizadas da Companhia de Jesus, cuja força educativa consistia no ideal superior que as impulsionava.

A expulsão dos jesuítas rompe sumariamente com a continuidade do delineado sistema educacional brasileiro que prosperava, comprometendo-o por décadas. Ora, até hoje, a falta de consenso político e de visão de longo prazo são problemáticas, uma vez que impedem o desenvolvimento da educação no país. A cada governo vemos mudanças profundas no sistema educacional, a política pública carece de continuidade. No Brasil, é comum um governo começar um plano em quatro ou oito anos, se reeleito, e seu sucessor não o retomar; por vezes, muda-o drasticamente ou extingue-o, em razão de partidarismo, ou por querer “dar a sua cara” ao seu governo.

Com efeito, a chegada da família real portuguesa, em 1808, deveria potencializar a organização da educação do Estado brasileiro de modo a tentar

recuperar 50 anos de retrocesso ocorrido a partir do desmantelamento da educação jesuíta. No governo de D. João VI, foi criada a Academia de Militares, Escolas de Direito e Medicina, a Biblioteca Real, o Jardim Botânico e a Imprensa Régia.

No século XIX, mais precisamente na década de 1870, ocorria uma mudança de postura da sociedade, haja vista a repercussão de fatores sociais, tais como: a urbanização, o desenvolvimento da comunicação, a construção de estradas de ferro, a navegação a vapor, os cabos telegráficos, a iluminação pública, paralelamente o declínio do conservadorismo e da monarquia, e o conseqüente fortalecimento do movimento abolicionista. Essas mudanças promoviam a necessidade de educação e de novos serviços.

Tais fatores deram ensejo à Lei nº. 2.040 de 1871, a chamada Lei do Ventre Livre, a qual libertava os filhos de escravos nascidos a partir daquela data. Para Rizzini (2004), a referida lei era polêmica, pois outorgava aos senhores a responsabilidade pelos filhos das escravas, até então sob sua guarda. A norma dava margem de liberdade aos senhores para continuar o escravismo, agora, das crianças.

Na realidade, havia violação deste preceito legal por desvio da finalidade, pois os supostos curadores exploravam o trabalho das crianças nessas condições. Em contrapartida, constituiu-se em um acontecimento de suma importância em direção à abolição dos escravos.

Deste modo, ocorre, em 1888, a Abolição da Escravatura, os escravos estavam livres, era motivo de felicidade para eles. No entanto, os libertos esbarraram em inconvenientes, apenas para citar alguns: escassez de trabalho, o cuidado e a educação de seus filhos. Enquanto trabalhavam, como ficariam? Não havia solução *a priori*, pois inexistia uma política de inclusão e de emancipação social para a população negra.

Os libertos tinham a liberdade material, mas não plena, pois estavam à margem da sociedade, viviam em condições subumanas, analfabetos, portadores de doenças, entre outros. Quanto a sua prole, era nítida a necessidade de criar espaços coletivos de amparo, que, indubitavelmente, diante do quadro socioeconômico, careciam muito mais do aspecto assistencial do que educacional.

Neste sentido, preleciona Oliveira (2007, p. 42):

Tanto a Abolição da Escravatura quanto a Proclamação da República não trouxeram mudanças imediatas positivas para a vida da população pobre, nem para a dos negros libertos - que ao serem considerados incapacitados para muitas atividades não tiveram espaço garantido no mercado de trabalho. O descaso das autoridades é marcado pelo isolamento dessa população do convívio social.

Em relação às outras camadas da sociedade do século XVIII, da mesma forma, careciam de uma instituição que se encarregasse da guarda e da educação dos filhos pequenos, isto de fato era uma inquietação. Até aqui, na história do Brasil, vemos a criança pequena alheia ao âmbito educacional.

Nesse cenário, seguindo o padrão europeu da Idade Média, foi criada a primeira instituição de atendimento à criança, por Romão Mattos Duarte, a “*Roda de Expostos*”, também conhecida por “*Casa dos Enjeitados*”, em 1738. A entidade era coordenada pela Igreja Católica e possuía o objetivo caritativo-assistencial de recolher as crianças abandonadas. Tratava-se mesmo de uma casa acolhedora, que recebia as crianças depositadas numa espécie de roda que girava da rua para dentro da instituição, de maneira que mantinha no anonimato quem o fazia.

Segundo Costa (1983), essas crianças eram chamadas de enjeitadas ou expostas. A primeira Roda foi criada na Bahia. Em seguida, no ano de 1738, criou-se a Roda do Rio de Janeiro, depois, em outras cidades do Brasil e funcionou até meados do século XX.

Sobre o tema Rizzini (2011, p. 19) explica que:

Em geral, a assistência prestada pela Casa dos Expostos perdurava em torno de sete anos. A partir daí, a criança ficava, como qualquer outro órgão, à mercê da determinação do Juiz, que decidia sobre seu destino de acordo com os interesses de quem o quisesse manter. Era comum que fossem utilizadas para o trabalho desde pequenas.

Importante salientar que a roda dos expostos existiu por mais de um século, mesmo contrariando movimentos que lutavam pela sua extinção. Apenas, no século XX, por volta de 1950, aboliu-se esse sistema no Brasil, sendo que foi o último país a fazê-lo. É controverso o fato de que houve uma grande contribuição dessas instituições filantrópicas, ao impedirem que muitas crianças fossem abandonadas nas ruas e, conseqüentemente, mortas. Autores contemporâneos contestam essa tese, ao defenderem que tais entidades serviram para incentivar, ou até mesmo legitimar a prática do abandono e do trabalho infantil.

Ponderou Marcílio (1997) que a instituição da Roda, entre outras finalidades, contemplou evitar o mal maior: o aborto e o infanticídio, a fim de evitar a vergonha da honra do pai, ou da mãe, ou da família, quando diante da gravidez fora da relação conjugal. Não obstante, afirmou que serviu também como escusa para o controle de natalidade das famílias.

O ano de 1889 representou um marco histórico, em razão da institucionalização da creche no Brasil, dada a criação do Instituto de Proteção e Assistência a infância no Rio de Janeiro, fundado por Moncorvo Filho⁹, depois fora implantada no restante do país.

De acordo com Kramer, o objetivo dessa instituição era:

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, 2001, p. 52)

Segundo Kulhmann Jr (1988), no ano de 1879 no Rio de Janeiro, foi inaugurada a primeira creche brasileira, criada para atender os filhos de operários da Companhia de Fiação e Tecidos Corcovado, na faixa etária de até dois anos de idade. Para Haddad (1993) e Rizo (2000), a creche surge no período republicano, em pleno avanço da industrialização e da urbanização que o país experimentava. Diferente do que acontecia na Europa, aqui, sua finalidade era exclusivamente assistencial, pois se destinava às mães trabalhadoras e também às empregadas domésticas, aos filhos de indigentes e aos abandonados.

Na sequência, em 1918, foi implementada a primeira creche no Estado de São Paulo, resultante das reivindicações sociais, tais como: pressões dos movimentos operários em uma vila operária da Companhia Nacional de Tecidos e Jutas, a formação de uma nova elite burguesa, a influência do operariado migrante europeu, o crescimento do estado de miséria da população, o aumento das tensões entre patrão e operário e a inserção da mulher nas fábricas. Esta última resultou no engajamento social do feminismo na luta por creches, fato de repercussão naquela sociedade. Em Manaus, a reivindicação de creches se iniciou principalmente pelos movimentos dos industriários no Distrito Industrial.

⁹ Arthur Moncorvo Filho, médico sanitarista, que no início do séc. XX idealizou instituições de assistência à infância e achava que o governo federal deveria ter controle de todas instituições de Assistência às crianças.

Ressalta Oliveira (1988) que as iniciativas de creches para atendimento à classe operária visavam atenuar os conflitos eminentes provenientes das relações de capital, em que a prática patronal oscilava entre o exercício da repressão e a concessão de benefícios sociais. Para alguns patrões, havia o reconhecimento das vantagens da instituição infantil no aumento da produção da mãe trabalhadora.

É interessante destacar que o aumento do atendimento em creches era compreendido tanto pelo patrão, quanto pela maioria de seus empregados, como uma benesse dada por aquele a estes, isto é, estava longe de ser a conquista de um direito social, mesmo diante de inúmeras reivindicações da classe trabalhadora por melhores condições de trabalho.

Diversos estudiosos brasileiros influenciados pelo Iluminismo europeu começaram a rechaçar com veemência a dimensão caritativo-assistencial que imperava nas instituições voltadas para crianças, em contraponto, surgiam os direitos humanos, os ideais de liberdade, a justiça e a igualdade social, tudo para que se consolidasse a democracia¹⁰ social, com avanço para a tão almejada cidadania plena.

Segundo Kuhlmann Jr. (2010), o atendimento à criança de natureza assistencial abarcava três tipos de influência: a médico-higienista, a jurídico-policial e a religiosa, todas com o escopo de civilizar as crianças para os futuros postos de trabalho, uma vez que o capitalismo crescia vertiginosamente.

Por sua vez, Rizzo (2003) defendeu que a finalidade da instituição infantil, nessa época, era o recolhimento de crianças pobres da rua, para esconder da sociedade a miséria existente. À creche atribuíam-se o papel de “provedora de um ambiente sadio”, a fim de suprir as carências de ordem física, material, social e psicológica da classe mais pobre.

Nessa perspectiva, é cristalino o abismo existente entre as crianças da classe popular e as da mais abastada, no que toca ao atendimento em instituições de educação, haja vista que aquelas utilizavam as de natureza pública, as quais preconizavam tão somente o viés da famigerada “educação compensatória”. Por outro lado, as de natureza particular objetivavam uma “ação escolar” de cunho pedagógico, com destaque para a socialização e a preparação para o ensino regular (KRAMER, 1995).

¹⁰ Para efeito de aprofundamento na matéria democracia recomendamos: BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. *Cidadania. Direitos Humanos e Democracia*, p. 115.

Surge o movimento da democratização da educação para as crianças, que dentre os propósitos, estava o atendimento pautado no princípio da isonomia, ou seja, o acesso de todos indistintamente. Neste período, a educação ainda não havia sido elevada à categoria de direito fundamental de todo cidadão, mas como caridade. Era preciso romper com este pensamento.

Entre os autores reformadores que defendiam a educação como um direito de todos, ponderava Kramer (1995, p. 55):

Na década de 1920, passava-se à defesa da democratização do ensino, educação significava possibilidade de ascensão social e era defendida como direito de todas as crianças, consideradas como iguais.

Adiante, paralelamente, nasce o movimento dos operários, que tinha como ativista não apenas trabalhadores brasileiros, mas também jovens imigrantes europeus, que eram qualificados e mais politizados pelo contato que tiveram com os movimentos já eclodidos na Europa, os quais possuíam o mesmo intento: a luta por seus direitos e o protesto contra as condições precárias de trabalho, tais como, baixos salários, longas jornadas de trabalho, ambiente insalubre, emprego de mão de obra infantil (OLIVEIRA, 1988).

No início do século XX, o atendimento à infância é prestado pela iniciativa privada, pois inexistiam ainda políticas públicas para esse seguimento. Entretanto, em 1922, ocorreu um acontecimento bastante relevante: o Primeiro Congresso de Proteção à Infância, realizado na cidade do Rio de Janeiro, onde foram debatidos temas como a Educação moral e higiênica, com ênfase para o papel da mulher cuidadora, assim como a responsabilidade do Estado pelo atendimento à infância, incluindo a educação. Tal circunstância, porém, apenas foi implementada na década seguinte.

A ideia do referido congresso materializou-se com o Decreto nº 10.402 de 19 de novembro de 1930, que criou o Ministério da Educação e Saúde Pública. Salienta-se que a década de 1930 foi considerada um marco no Brasil, tendo em vista as modificações políticas, econômicas e sociais. Depois, foram implantados: os Institutos de Aposentadoria e Pensões (1933), o Departamento Nacional da Criança (1940), o Serviço de Assistência ao Menor (1941) e a Legião Brasileira de Assistência (1942).

Em razão da pressão social de igrejas e da sociedade civil, o Estado, a fim de sanar problemas relacionados à criança – tais como: o abandono, a mortalidade

e o trabalho infantil –, cria em 1927, a primeira política pública voltada para a proteção jurídica da infância pobre: o Decreto nº 17.943, denominado Código de Menores, regulamentador do que era abandono, suspensão e perda do pátrio poder, delinquência, assistência e proteção, esta correspondia ao aspecto punitivo.

Despontam os movimentos dos educadores lutando pela formação cultural e educacional da sociedade, fato este que resultou na criação da Fundação Brasileira de Educação, em 1924, a qual evidenciava a sua dicotomia: de um lado, a igreja Católica; e de outro, os que defendiam a educação pública, laica, obrigatória e gratuita.

Kramer (1995) ensina que o período pré-1930 destaca-se pela “medicalização”, com a Escola Nova, a “psicologização” do trabalho educativo e concepção abstrata da infância, ressaltando a preocupação com a saúde. Há um relativo avanço, pois os setores públicos passam a reconhecer a importância do atendimento à infância.

No período conhecido como Estado Novo (1937-1945), no governo de Getúlio Vargas, ocorre grande investimento nas entidades filantrópicas que prestavam o serviço de creche a fim de manter as obras assistenciais. A gestão estatal era notadamente incipiente, firmavam-se convênios com estabelecimentos particulares, atuando como um agente fiscalizador ou regulador desses serviços prestados.

Vale salientar que às instituições de educação infantil não restaram claras as suas atribuições, havia um patente desconhecimento acerca desta atuação, posto que não havia um plano de educação, nem mesmo políticas públicas de atendimento à infância, ocasionando a ampliação das desigualdades sociais na prestação do serviço de creches, com a conseqüente repercussão de um atendimento precário às crianças. Era evidente a insegurança institucional desses estabelecimentos.

Em razão das tensões sociais, Vargas garantiu os direitos patrimoniais e reconheceu direitos políticos e sociais de trabalhadores, editando leis específicas. Consoante Gomes (1982), o Estado, para manter a ordem social, adotava o binômio repressão e concessão às reivindicações de trabalhadores.

Em 1950, foi implementado o Departamento Nacional da Criança pelo Ministério da Saúde, enfatizando a educação sob a perspectiva médico-higienista, com o dever de promover programas de combate à desnutrição, vacinações,

ampliação de hospitais e maternidades, cursos populares e Clubes de Mães. Essas atividades iam ao encontro da política internacional dos organismos multilaterais ordenada para as nações terceiro-mundistas.

Montenegro (1999) comenta que os planos de ação comunitária para as nações de terceiro mundo foram idealizados e implantados por organismos internacionais, tais como o UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), o FAO (Fundo das Nações para a Alimentação), a OMS (Organização Mundial de Saúde) e a OPS (Organização Pan-americana de Saúde). Todos tinham a intenção precípua de erradicar a miséria.

Em 1943, é promulgada pelo governo Vargas, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), instrumento normativo que regulamentou as relações entre empregado e empregador e, por conseguinte, direitos oriundos do pacto laboral, entre outras questões. Barroso (1991) afirma que a CLT tornou obrigatória às empresas com mais de trinta funcionárias e com idade acima de 16 anos, a implantação de berçários, que permitissem às empregadas guardar, sob vigilância e assistência, os filhos na fase de amamentação.

De certa forma, as normas trabalhistas contribuíram para o aumento do número de instituições voltadas para a criança pequena. Contudo, havia um ponto negativo: somente as mães trabalhadoras detinham o direito social a creches, o pai trabalhador ou mesmo a criança não o possuíam. Esclarece Oliveira (1988, p. 47) que “a preocupação era em alimentar, cuidar da higiene e dar segurança física. Não era valorizado um trabalho voltado para a educação, para o desenvolvimento intelectual e afetivo das crianças”. Logo, nesses espaços, prevalecia o caráter assistencial-custodial.

Devido ao fim do Estado Novo e o retorno à democracia, foi dado lugar à liberdade política, o que permitiu à sociedade civil organizar-se em associações de camponeses, movimentos sociais, entidades estudantis, sindicatos dos trabalhadores urbanos na luta por mudanças sociais, entre outras. A difusão do ideário liberal pelos países europeus, sobretudo, por Maria Montessori, Ovide Declory, Froebel, entre outros, promovia uma nova forma de pensar os espaços infantis, que engendrou o movimento das Escolas Novas.

Na segunda metade do século XIX, a teoria de Froebel repercutiu por aqui, seu objetivo era a criação de um novo espaço infantil oposto à creche, conhecido no país como “Jardim de Infância”, para crianças entre 3 e 5 anos de idade. Havia

certo olhar de desconfiança, pois poderia ser apenas mais um espaço de guarda dos menores; todavia, a teoria propunha um programa pedagógico para o desenvolvimento educativo das crianças. Assim, sua implantação foi considerada satisfatória, mesmo que voltada apenas para uma parte da sociedade: a elite brasileira.

Em 1942, é criada a Legião Brasileira de Assistência – LBA, com a missão de assegurar o auxílio à infância e à família necessitada, sobretudo a dos convocados na II Guerra Mundial. A fundadora da instituição foi a primeira dama Darcy Vargas. Adiante, a área de atuação era encarada como uma “defesa nacional”, resultado das aflições vivenciadas pelas crianças brasileiras, principalmente, na área da educação e da saúde. Era necessário organizar os diferentes serviços sociais com os quais o governo se envolvia (RIZZINI, 2009, KRAMER, 1995, MERISSE, 1996). Depois, criou-se a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – FUNABEM.

Ademais, na ditadura militar, havia bastantes óbices ao direito das pessoas, inclusive à participação da mulher na vida política, considerando-a como um cidadão menor. Nessa época, o país era governado por Tancredo Neves, mesmo diante de resistências, graças à luta incansável do movimento feminista, foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, cuja função precípua era elaborar e propor políticas públicas para as mulheres. Entretanto, lamentavelmente, esta instituição foi dissolvida pelo governo de Fernando Collor de Mello.

Para Rosemberg (1984), o final da década de 1960 e o início de 1970 corresponderam, em vários países, a um novo ciclo de expansão das creches, inclusive com revisão de seu significado. No Brasil, esta nova etapa tem sua origem em reivindicações de movimentos sociais urbanos, destacando-se o papel do feminismo; contudo, em Manaus, não ocorreu na mesma proporção, pois de acordo com Silva (2015), diante de um expressivo crescimento da indústria, foi no setor privado que houve a maior criação de vagas para as crianças de 0 a 3 anos de idade, oriundas de convênios com as fábricas do Distrito Industrial, antes da LDB, a fim de cumprir a norma prevista na Consolidação das Leis do Trabalho - CLT (Decreto-Lei N. 5.452, de 1º de maio de 1943).

1.2 A PERSPECTIVA HISTÓRICA DO DIREITO DAS CRIANÇAS PEQUENAS À EDUCAÇÃO EM MANAUS

A investigação histórica é imprescindível para compreendermos as transformações econômicas, sociais e políticas ocorridas em Manaus, as quais influenciaram o panorama educacional até a institucionalização da creche, haja vista que, em comparação com os outros estados, o desenvolvimento do atendimento à criança pequena no Amazonas deu-se de forma bastante lenta.

Era de conhecimento de todos e as observações etnográficas dos viajantes, nas mais diversas regiões brasileiras, demonstraram largamente os cuidados e o apreço dos pais pelos filhos. Não há referência ao abandono de crianças nesta época nos espaços urbanos amazônicos, embora nos orçamentos anuais estivessem previstas verbas para a criação e tratamento de expostos pelas câmaras municipais das cidades e vilas. No entanto, o abandono não deve ter atingido uma dimensão que sobrecarregasse as municipalidades, pois Belém e Manaus não instalaram rodas de Expostos, como ocorreu em várias capitais e cidades do Império, desde o século XVIII (RIZZINI, 2011, p.12-13).

Já no período da República, o atendimento da criança da classe popular esbarrava no interesse da elite em manter aqueles nos postos subalternos, e para isso, o seu acesso restringia-se ao cuidado e à assistência. Além disso, as famílias de classe mais abastada, sob a alegação de cuidar das crianças abandonadas ou pobres para terem um futuro melhor, na verdade, exploravam o trabalho delas. Era comum a ocorrência de abusos e de violências de seus tutores.

Destarte, na época áurea da borracha, fim do século XIX e início do século XX, Manaus desenvolveu-se de forma extraordinária em relação às outras cidades do Brasil, tornando-se uma das cidades mais prósperas no que diz respeito aos aspectos estruturais, econômicos e culturais. Tanto é assim que foi chamada de “Paris dos Trópicos”, graças ao fato de ter sua arquitetura inspirada na Europa, exemplo disso, é o Teatro Amazonas. O progresso avassalador fez de Manaus a primeira cidade a possuir luz elétrica, água encanada e linhas de bondes, tal riqueza despertou a curiosidade do mundo inteiro para conhecer essa terra situada no centro da selva amazônica (PINHEIRO, 2003).

Por outro lado, a exclusão social promovida na *Belle Époque* aumentou as tensões sociais entre a população menos favorecida e a elite, pois aquela teve seus meios de sobrevivência ainda mais reduzidos. Havia um abismo entre as classes sociais, tanto que as primeiras escolas de letras e secundárias eram

acessadas apenas pela elite. O Estado comandado pela nobreza cria políticas de pressão, exclusão e dominação voltadas para as pessoas que se insurgissem contra suas ordens. Nessa linha de raciocínio, descreve Dias (2003, p. 132): “numa cidade de fausto, a pobreza, a doença, a vagabundagem, agrediam e ao mesmo tempo ameaçavam a ordem e a harmonia da cidade (...)”.

A história de atendimento às crianças pequenas é marcada pela desigualdade, exclusão e ausência de políticas públicas, em contraposição ao acentuado desenvolvimento experimentado pela cidade, visto que não trazia qualidade de vida para todos, mas apenas para uma parte da sociedade, ou seja, havia a concentração de riquezas nas mãos de uma parcela pequena da população, enquanto a maioria vivia miseravelmente, sem acesso à educação, subtraída do direito de viver com dignidade na sua terra que prosperava. Esse cenário pode ser extraído da obra literária *Um Punhado de Vidas*¹¹, que retrata a realidade social do ciclo da borracha ao abordar a relação entre os coronéis e os seringueiros, bem como a vida subjugada dos trabalhadores.

Com efeito, no início do século XX, a educação das crianças não está entre as prioridades orçamentárias e nem de atuação do Poder Público. Esse entendimento é corroborado por Silva (2012) ao afirmar que nessa fase registra-se o ingresso de crianças de 4 anos no asilo Instituto Benjamin Constant, o qual era utilizado para abrigar órfãos. Estava claro que a instituição não tinha finalidade educativa ou pedagógica, mas puramente assistencial, o único diferencial era o ensinamento de ofícios típicos para as mulheres, como: aula de costura, serviços e economia doméstica.

Nesse contexto, vivia-se num período marcado pela sociedade patriarcal na qual as crianças do gênero feminino eram preparadas desde tenra idade para serem obreiras de seu lar, a fim de servir sua família. Caso a mulher não encontrasse um bom casamento, era vista como desamparada. Assim, na intenção de evitar uma vida de desgraça absoluta, precisava dominar os ofícios domésticos como meio de vida para garantir o próprio sustento.

Em 1900, no Amazonas, foi feita a primeira proposta, sob a influência europeia e seguindo o modelo criado por Froebel¹² do jardim da infância, de aprendizado voltado para crianças, ínsita na mensagem a seguir do então

¹¹ Obra de Aristófanés de Castro, publicada em 2001.

¹² Friedrich Wilhelm August Fröbel, pedagogo alemão, foi idealizador e fundador do primeiro “Kindergarten” (jardim de infância) do mundo.

governador, o Coronel José Cardoso Ramalho Júnior, apresentada na sessão da Assembleia Legislativa. A prova da morosidade do processo de desenvolvimento da educação no Amazonas foi a instituição apenas em 1917 do Regulamento Geral da Instrução Pública, por meio da Lei nº 938, de 16 de outubro de 1917, e do Decreto N. 1.276, de 5 de abril de 1917.

Como existem grupos escolares e institutos que por essas crianças podem ser frequentados, seria conveniente a criação de Jardins da Infância, que tão bons resultados têm produzidos nos países cultos. O meio pedagógico de Froebel, considerado uma das melhores aplicações do método intuitivo de Pestalozzi, daria com certeza frutos entre nós, tiraria a nossa instrução primária essa característica rotineira que a desfigura. (RPAM, 10/07/1900, p. 21).

Convém dizer que, até esta época, apenas se falou em jardim da infância, compreendendo as crianças de 4 a 6 anos, faltavam as menores, de 0 a 3 anos, foi então que Ephigenio Ferreira de Sales propôs em sessão na Assembleia Legislativa (RPAM, 14/07/1928, p. 39-41) a criação da primeira creche de que se tem registro em Manaus, denominada “Creche Alice de Salles”. Ela teve sua finalidade desviada, pois, na realidade, serviu de atendimento às crianças que tinham pais portadores do mal de Hansen¹³, ou seja, o estabelecimento era parte do sistema hospitalar, até a descoberta científica de que “filhos de pais leprosos não trazem consigo o mal de Hansen” (AMAZONAS – Mensagem, 1928, p.39).

Alheia à ideia de uma política pública educacional pensada e estruturada para projetar as crianças no futuro a patamares mais altos na estratificação social, na realidade o objetivo da creche era proteger os filhos do contágio da moléstia dos pais, os quais ficavam num espaço de isolamento – o Hospital provisório do Umirissial, onde eram acolhidas as pessoas acometidas de lepra, os chamados leprosos. Desse modo, “assegurar a essa infância uma existência livre da contingência tristíssima de seu nascimento, tornava-se, nesta conformidade um serviço inadiável e grandemente humanitário” (AMAZONAS – Mensagem, 14/07/1928, p. 39).

Sob a alegação de purificação em favor da saúde pública, pais e filhos eram compulsoriamente separados por políticas de saúde adotadas nesse período que vigorou nos anos de 1920 a 1980. Ora, tratava-se de recém-nascidos que eram

¹³ A morfeia, mal de Lázaro, doença de Hansen, lepra ou hanseníase como é oficialmente conhecida no Brasil desde a década de 1970.

arrancados dos braços de seus pais, sem oportunidade de conhecê-los, pois não havia tempo determinado para a cura de tamanho mal que assolava o Amazonas nesse período.

Verificava-se, portanto, a preocupação de em livrar a cidade dos elementos nocivos à saúde, à ordem e aos bons costumes. A utilização dos mecanismos de exclusão e exílio para purificar o espaço que está sendo organizado, havendo a política de isolamento para a hanseníase e a saúde pública: a geografia do isolamento em Manaus (ALVES; OLIVEIRA, 2011, p. 4).

Deste trecho, podemos perceber como os hansenianos eram tratados no Amazonas – com políticas de exclusão e exílio e assim acontecia no restante do Brasil. No final do século XIX, tornou-se um problema sanitário internacional, que exigia políticas de combate à proliferação de doenças. A creche “Alice de Salles” era conhecida como o “Preventório”, muito provavelmente por ser um lugar de prevenção de moléstias e por fazer parte da política de isolamento do hanseniano. E funcionava no bairro da Cachoeirinha (UCHOA, 1922).

Nesta época, as políticas públicas de atendimento às crianças tinham o caráter higienista-sanitarista, pois estas eram as preocupações existentes no Brasil: o cuidado e práticas de higiene para a saúde, a fim de prevenir a população de doenças infecciosas e contagiosas. Tais medidas foram importadas dos países desenvolvidos, o Brasil, por sua vez, visava chegar no nível de controle desses países (COSTA, 1989).

Em janeiro de 2017, o Ministério Público Federal (MPF) ajuizou ação civil pública na Justiça Federal contra a União, o Estado do Amazonas e o Instituto do Patrimônio Artístico Nacional (IPHAN), processo sob o número: 202-19.2017.4.01.3200¹⁴, pleiteando providências urgentes com intuito de assegurar o reconhecimento histórico das violações dos direitos humanos dos filhos separados pelos pais com hanseníase, como também a reparação pelos danos causados. No corpo da ação, há o pedido de tutela de urgência de implementação no prazo de 120 dias de medidas que viabilizem a reconstrução dos laços familiares perdidos, a fim de resgatar o direito à identidade e à memória desses indivíduos.¹⁵

¹⁴ O processo pode ser consultado no link: <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?secao=AM&opSec=proc&proc=2021920174013200&enviar=Ok>

¹⁵ Fonte: <http://www.mpf.mp.br/am>. Acesso em 03 nov. 2018.

O processo tramita na 1º Vara da Justiça Federal do Amazonas, cuja juíza, Jaiza Maria Pinto Fraxe, prolatou decisão favorável ao mencionado pleito, conforme trechos a seguir:

30. [...] Foi opção do poder público retirar crianças de suas mães, ao invés de procurar cumprir o Decreto que indicava a necessidade de construir hospitais e creches para tratar de forma digna o fenômeno criado em derredor da doença.

[...]

42. Demais pedidos de tutela de urgência serão apreciados após os Requeridos cumprirem as obrigações de fazer, comprovando-as nos autos, ao fim do prazo acima concedido, em especial **a identificação das mães órfãos e pais órfãos e seus respectivos filhos separados abruptamente de seus genitores e famílias.**¹⁶ (Grifo nosso).

A decisão foi fundamentada na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e na Convenção de Direitos Humanos de 1969, das quais o Brasil é signatário; aludiu-se que a segregação dos hansenianos e a criação da categoria de mães órfãos e pais órfãos representou uma tragédia que oscilou entre a tortura e a pena de crueldade desmedida. A DUDH evidenciava a importância da família já no preâmbulo e a vedação às violações aos direitos humanos.

Em Manaus, o direito pleno à educação das crianças de 0 a 3 anos ainda era uma realidade distante, posto que o valor atribuído à educação era o de assistência social, reflexo do contexto social e econômico da época: “as instituições de educação da criança pequena estão em estreita relação com as questões que dizem respeito a história da infância, da família, da população, da urbanização, do trabalho e das relações de produção e etc.” (KUHLMANN JR., 2010, p. 16).

Neste contexto, vale ressaltar que, a partir da implantação da Zona Franca de Manaus, ocorreu um acentuado ingresso da mulher operária no Distrito Industrial, pois estas eram consideradas mão de obra barata e mais sujeita a obedecer ao patrão do que os homens. Era a herança do efeito nefasto do colonialismo que ganhava contorno no capitalismo. Ora, o empresariado visava empregar um baixo custo para obter lucros vultosos, então para isso explorava as operárias. Mais tarde, por força da organização de mulheres, criou-se o Movimento de Luta por Creche (MLPC).

Nesta linha de pensamento, Bertarelli (2010, p. 62) sustenta que:

¹⁶ JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAZONAS 1ª VARA FEDERAL, 31/03/2017.

De fato, a Zona Franca tem contribuído para a criação de uma nova sociedade manauara, onde um processo de aculturação e imposição de modelos baseados no consumo vem se sobrepondo a organizações sociais e saberes tradicionais, que tem sido desrespeitados. Portanto, é preciso considerar a especificidade de Manaus e observar que a exploração da mão de obra feminina, além de realizada em condições de trabalho pesado e de baixos salários, é feita em detrimento de uma cultura que permanece dominada.

Até meados da década de 1970, evidencia-se a exclusão das crianças de famílias de baixa renda da educação institucionalizada, em razão do processo colonizador enraizado pela cultura europeia conforme vimos, principalmente no Amazonas, pois, além de ser o estado de maior extensão territorial, possuía grande quantidade de população indígena, a qual era alvo dos colonizadores que defendiam a necessidade de civilizá-los. À propósito, a história dos povos amazônicos é marcada pela prática da hegemonia europeia, que se utilizava de violência para obrigar aos nativos a cumprir seus desmandos.

Silva (2012) afirma que a oferta de educação infantil iniciou oficialmente na rede estadual de ensino, no início dos anos de 1970. Enquanto na rede municipal, as primeiras instituições de EI surgiram no final dos anos 80 e início dos anos 90. A autora destaca a criação do Conselho Municipal de Educação (CME), em 1996, o qual permitiu regulamentar a educação infantil na esfera municipal, instituído pela Resolução n°. 04/1998.

A partir desse momento, a criança da classe social de baixa renda passa a ter novas experiências dentro da organização educativa ao se relacionar com diferentes materiais e estímulos que permitem aprender. Observa-se que a instituição desempenha um papel mais educativo. Sabbag (1997) evidencia a onda da “educação compensatória”, que continha como pano de fundo a teoria da deficiência cultural. A tônica era a superação da carência cultural das gerações novas.

Devem-se principalmente às iniciativas populares surgidas no final dos anos 70 a redefinição da creche como um equipamento pedagógico específico e como direito - e não mais como uma ajuda às famílias nos centros urbanos, as creches muitas vezes funcionam como um equipamento de “mil e uma finalidades”, pois a ela chegam demandas de todo tipo (de saúde, de higiene, de nutrição e de educação) (FILGUEIRAS, 1994, p. 19).

Posteriormente, na década de 1980, aconteceram transformações e lutas relevantes para a redefinição do direito à Educação Infantil, em decorrência, principalmente, do movimento feminista no Brasil reforçado pelo decreto da ONU que instituiu o ano de 1975 como o Ano Internacional da Mulher, na luta pela conquista de seus direitos, conforme trecho a seguir. Além da pressão popular e da força de setores da sociedade civil organizada pela luta dos direitos sociais.

O movimento de mulheres sempre buscou fazer com que o Estado reconhecesse as suas especificidades na elaboração de políticas públicas que viessem ao encontro de suas necessidades, por exemplo: creche, auxílio maternidade, licença maternidade, serviços de saúde, reconhecimento de sua dupla jornada de trabalho, entre outros (TORRES, 1997, p.437).

Para a autora, o MLPC promoveu a criação de creche em Manaus, ao receber o engajamento da Comissão de Mulheres Trabalhadoras Metalúrgicas, que compunha o Sindicato de Trabalhadores Metalúrgicos, o que fortaleceu a militância desse pleito, sobretudo nas fábricas do Distrito Industrial, mesmo contrariando os interesses patronais e empresariais vigentes nesse período. A vitória dessa luta resultou, em 21.03.1994, na criação da creche do SESI, também chamada de Creche Dr. Francisco Garcia, nome do seu criador, o empresário Francisco Garcia Rodrigues, então presidente da Federação das Indústrias do Estado do Amazonas (1989-1995).

A Creche do SESI foi criada exclusivamente para atender às demandas das mães e pais trabalhadores do DI, enquanto faziam sua jornada de trabalho, atendendo os seguintes dispositivos legais ínsitos na CLT:

Art. 389. Toda empresa é obrigada:

[...]

§1º Os estabelecimentos em que trabalharem pelo menos **30 (trinta) mulheres** com mais de 16 (dezesseis) anos de idade terão local apropriado onde seja permitido **às empregadas guardar sob vigilância e assistência os seus filhos no período de amamentação.**

Art. 397. O SESI, o SESC, a LBA e outras entidades públicas **destinadas à assistência à infância** manterão ou subvencionarão, de acordo com suas possibilidades financeiras, escolas maternais e jardins de infância, distribuídos nas zonas de maior densidade de trabalhadores, destinados especialmente aos filhos das mulheres empregadas. (Redação dada pelo Decreto-lei nº 229, de 28.2.1967)

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

Art. 400. Os locais destinados à guarda dos filhos das operárias durante o período da amamentação deverão possuir, no mínimo, um berçário, uma saleta de amamentação, uma cozinha dietética e uma instalação sanitária. (Grifos nossos)

As normas supracitadas retratam exatamente a conquista dos direitos das mulheres trabalhadoras e mães, uma vez que o poder da coletividade advém de experiências comuns da construção dos sujeitos históricos e processadas nas relações de produção e reprodução cultural dos próprios (THOMPSON, 1987). Foi exatamente o que essas trabalhadoras fizeram ao ocupar o sindicato, diante de suas necessidades articularam-se de maneira a exigir seus direitos sociais, enfrentaram resistência, mas não desistiram. Segundo Torres (2005, p.183), “as mulheres trabalhadoras da indústria não se intimidaram frente às agruras dos patrões, elas rasgaram o véu da submissão no chão de fábrica”

Em 1981, criou-se na capital o Comitê da Mulher Universitária da Universidade Federal do Amazonas que, juntamente, com as demais organizações em prol do Movimento das Creches, revigoraram de sobremodo as reivindicações das mulheres, entre elas, a criação de políticas públicas que convergiam com seus anseios, como as creches. Salientamos dois pontos relevantes para a implementação de políticas de creche: o primeiro é a força dos movimentos organizados e o segundo é a preocupação não apenas da mãe trabalhadora, mas de toda sociedade amazonense, ao reconhecer o atendimento em creches como um direito da criança, bem como um direito social da família.

A fiscalização dessas instituições competia à Comissão de Mulheres, que possuíam um papel indispensável: checar a qualidade dos serviços ofertados e as condições das instalações, estabelecidas na norma coletiva. Os responsáveis desta tarefa eram um assistente social e um diretor do Sindicato dos Metalúrgicos (ASSIS, 2013).

Com base nisso, sucessivas reformas aconteceram: uma delas foi investimento público em educação das crianças de 0 a 3 anos, as quais precisavam de condições para adquirir conhecimento e desenvolver sua cognição, exigindo para tanto, estrutura física e humana, por exemplo: a capacitação de professores e profissionais da educação.

Em 1998, ocorreu a regulamentação da Educação Infantil, de modo que as creches e pré-escolas, antes sob responsabilidade da Secretaria de Saúde e Assistência, foram transferidas para a Secretaria Municipal de Educação (SEMED).

A transição das instituições infantis do âmbito de assistência social para a educação não fomentou o crescimento de uma rede de creches em Manaus como se esperava (MAFRA, 2014). Nesse período, a Secretária de Educação alegava falta de recursos para atender à EI, por isso se voltava para onde havia maior procura pelas famílias - a faixa etária de 5 a 6 anos.

O crescente aumento da demanda de creches em todo o Brasil pressionou o governo a criar uma alternativa de atendimento a essas crianças, a resposta foi a implantação do Programa Mãe Social¹⁷, “com a promessa de atender um quantitativo de cinco mil crianças de 0 a 3 anos. O Programa chegou a atender 900 crianças, em 182 núcleos, que aos poucos foram fechados, sendo extinto em 2008” (SILVA, 2011).

Desde 2002, graças ao número crescente da demanda para creches, Manaus empenhou-se timidamente para cumprir a legislação educacional vigente, por exemplo, o disposto no art. 89 da LDB que estabelece: “Art. 89. As creches e pré-escolas existentes ou que venham a ser criadas deverão, no prazo de três anos, a contar da publicação desta Lei, integrar-se ao respectivo sistema de ensino” (BRASIL, 1996)

Houve muitos esforços do Ministério da Educação nesse sentido, tanto é assim que foi realizado o seguinte estudo: *Integração das instituições de educação infantil aos sistemas de ensino: um estudo de caso de cinco municípios*, incluindo a capital amazonense, que previa:

Essa passagem trouxe dificuldades para a Secretaria uma vez que não possuía recursos humanos e financeiros para fazer frente às necessidades demandadas pelo atendimento às crianças de 0 a 6 anos. Destaque-se que o atendimento anterior era precário, sendo realizado em espaços inadequados e, sem uma preocupação com o aspecto pedagógico. Em

¹⁷ A mãe social é uma profissional regulamentada pela lei nº 7.644, de 18 de dezembro de 1987, que mantém a função de cuidadora de jovens em situação de abrigo, “com exclusividade” e proporcionando-lhes “condições próprias de uma família” (BRASIL, 2007).

Assim, são atribuições da mãe social:

I – Propiciar o surgimento de condições próprias de uma família, orientando e assistindo os menores colocados sob seus cuidados;

II – Administrar o lar, realizando e organizando as tarefas a ele pertinentes;

III – Dedicar-se, com exclusividade, aos menores e à casa lar que lhes forem confiados” (BRASIL. Lei nº 7.644, de 18 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a Regulamentação da atividade de Mãe Social e dá Outras Providências. DOU, Brasília, 21 de dezembro de 1987).

função dessas dificuldades e tendo em vista a qualidade das ações desenvolvidas, foi priorizado o atendimento à criança de 2 a 6 anos (BRASIL, 2002, p. 52).

Do trecho, entendemos que os municípios do Brasil não dariam conta de realizar tamanha mudança, em razão do alto investimento que requer a Educação Infantil, pois se ampliavam as necessidades de espaço físico adequado para as crianças na faixa etária de 0 a 3 anos, além do desenvolvimento pedagógica, cognitivo, afetivo e social, professores formados, profissionais da educação qualificados, entre outros. A adoção da cooperação entre os entes era e ainda é imprescindível para universalizar a EI.

A adoção de um sistema educacional do município, também chamada de municipalização, ocorrida em 1999 reafirmou a prioridade do município com Educação Infantil, pois é um mandamento constitucional, conforme veremos no tópico seguinte. O atendimento da EI até então realizado e administrado pela Secretaria de Assistência Social do Estado (SEAS) passou a ser atribuição da Secretaria Municipal de Educação, após, ampla discussão de visão distorcida que colocava a educação no âmbito da assistência social, conforme a classificação de Rosemberg, em vez de inseri-la no Sistema de Educação.

A ausência e o descaso do poder público no cumprimento de políticas públicas para a construção e manutenção de creches são notórios. Contudo, graças à pressão dos movimentos sociais, houve um relativo crescimento, ainda que tímido, o que permitiu a criação da primeira creche municipal em 13 de junho de 2008. Ela se chama Creche Municipal Profa. Eliana de Freitas Moraes, situa-se na área urbana da cidade de Manaus, na Rua 16 de Agosto, S/Nº, Riacho Doce III, no bairro da Cidade Nova I, zona norte da capital do Estado do Amazonas. Foi a primeira instituição voltada para as crianças pequenas que obedeceu aos requisitos estabelecidos pelo Ministério da Educação. O propósito dessa instituição era ofertar vagas que atendessem integralmente à demanda de crianças carentes daquela região.

A creche foi consequência da plataforma de governo do então candidato a Prefeito de Manaus, Serafim Fernandes Corrêa, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), que a contemplou em suas propostas de campanha nas eleições de 2004, devido ao grande apelo dos movimentos populares e das famílias. Naquela ocasião, o candidato comprometera-se a construir 5 (cinco) creches públicas em

seu mandato, o que representou um chamariz de votos, uma vez que a sociedade manauara clamava por isso; por conseguinte, Serafim Côrrea sagrou-se vencedor daquelas eleições, superando um político bastante experiente como Amazonino Mendes, do Partido da Frente Liberal (PFL).

O então prefeito eleito de Manaus ergueu apenas uma, das cinco prometidas, que foi inaugurada no último ano de seu mandato. O descaso com a educação de crianças era nítido, exemplo disso, era a área onde fora construída a creche ser considerada de risco pela defesa civil, reproduzindo a negligência histórica do Estado para com a Educação Infantil. Nesse âmbito, pontua Assis (2013) nos anexos de sua dissertação

Nesse local, vários acidentes com deslizamentos de terra ocorreram levando famílias ao prejuízo com seus pertences. A defesa civil interditou por diversas vezes a área, mas como não ocorria uma fiscalização contínua, a área voltava a ser ocupada indevidamente. Com o intuito de melhoria na moradia dos moradores dessa comunidade a Prefeitura de Manaus implementou a urbanização do local estruturando-o e pavimentando as ruas, e somente em meados de 2007 deu início à construção da creche pública.

Conforme dito antes, as crianças beneficiárias seriam do entorno do bairro, e, obviamente, não havia vagas para todos os moradores, como se depreende da entrevista citada pela autora a seguir:

A gente via a construção sendo feita e achava muito bonito e quando o carro de som passou pedindo que fosse fazer o cadastro para a visita da assistente social, a minha mulher foi. Então a assistente social veio nos visitar, explicou que eles dariam preferência para as mães que estavam trabalhando e que moravam no Riacho Doce, porque não tinha vaga para todo mundo (Cravo, 38 anos, entrevista/ 2013).

Inicialmente, houve certa resistência daquela comunidade, pois algumas mães tiveram experiências desagradáveis ao entregar o cuidado de seus filhos a terceiros; contudo, à medida que as mães viam o espaço novo, as instalações com equipamentos, crescia o interesse daqueles moradores, retrato no número acentuado de pessoas cadastradas, ocasionando a lotação de vagas. O local comportava 182 crianças, ampliado para 210 vagas, a fim de atender parte da demanda existente (ASSIS, 2013).

Em razão da grande procura por vagas, a direção da creche arguiu o dever de vinculação à sua diretriz pedagógica, que previa a prioridade de atendimento às pessoas mais carentes – critérios objetivos de seleção que levava em conta a condição dos pais, como também justificar a não oferta de vagas por já ter atingido sua capacidade máxima de atendimento:

Embora compreendendo a Educação Infantil como direito de toda criança, a Secretaria Municipal de Educação, cumprindo orientações do Plano Nacional de Educação, prioriza o atendimento às crianças, filhas de trabalhadores de menor renda, que não dispõem de local adequado para atender as necessidades das crianças na faixa etária específica (MANAUS, Diretriz Pedagógica da Creche Municipal Profa. Eliana de Freitas Moraes 2008, p. 6)

O processo de atendimento do direito à criança de 0 a 3 anos foi bastante lento em Manaus. O quadro a seguir evidencia os vácuos de quatro anos entre a primeira creche municipal e a segunda. A omissão do Município com o dever de prestar a Educação Infantil é flagrante. Segue abaixo a relação de Creches Municipais em Manaus, a partir de 2008 até 2016, contam um total de dez creches municipais, as posteriores veremos no capítulo 3.

Quadro 1: Creches da cidade de Manaus, data da inauguração, nome da instituição, localização e oferta de vagas para o ano da inauguração

Data da Inauguração	Nome da Instituição	Localização	Oferta de Vagas
13/06/2008	Creche Professora Eliana de Freitas Moraes	Rua 16 de agosto Riacho Doce. Cidade Nova 1	Atende 163 crianças entre 1 a 3 anos
01/03/2013	Creche Municipal Maria Ferreira Bernardes	Cj. Fazendinha, no Bairro Cidade Nova, Zona Norte.	Atende 65 crianças entre 1 a 3 anos
14/05/2013	Creche Municipal Magdalena Arce Daou	Rua Prof. Carlos Mesquita, s/nº, Bairro Santa Luzia, zona Sul.	Atende 160 crianças de 1 a 3 anos
21/06/2013	Creche Municipal Virgínia Marília Mello	Rua das Carapanaúbas, Bairro Gilberto Mestrinho, Cidade do Leste, s/n	Atende 111 crianças de 1 a 3 anos
14/07/2014	Creche Municipal Ana Lopes Pereira	Conjunto Aruanã, Compensa – Zona Oeste	Atende 120 crianças entre 1 a 3 anos
14/07/2014	Creche Municipal Neide Tomaz Avelino	Comunidade Cidade Alta, Jorge Teixeira.	Atende 120 crianças entre 1 a 3 anos
28/09/2015	Creche Municipal Gabriel Corrêa Pedrosa	Cj Rio Xingu, bairro Compensa	Atende 247 crianças entre 1 a 3 anos
28/06/2016	Creche Municipal Luiza da Conceição Silva	Av. Itaúba – Jorge Teixeira	Atende 150 crianças entre 1 a 3 anos
07/10/2016	Creche Municipal Professora Luzenir Farias	Comunidade São Sebastião – São Francisco	Atende 150 crianças entre 1 a 3 anos de idade

Fonte: Disponível em <http://semed.manaus.am.gov.br>.

1.3 ASPECTOS RELEVANTES DA LEGISLAÇÃO VIGENTE

1.3.1 Direito à educação infantil na Constituição Federal

Passados 20 anos de regime militar, era indispensável devolver o poder ao seu legítimo titular: o povo brasileiro e com isso renovar a sua esperança no futuro do país. Assim, em 5 de outubro de 1988, é promulgada a atual Constituição conhecida como Constituição Cidadã que anunciou pela primeira vez o Estado Democrático de Direito e a criança como Sujeito de Direitos, além de ter elevado a educação ao rol dos direitos fundamentais sociais.

Nesse sentido, analisa Jaccoud e Cardoso Jr (2005, p. 185):

De fato, a Constituição de 1988 lançou as bases para uma expressiva alteração da intervenção social do Estado, alargando o arco dos direitos sociais e o campo da proteção social sob responsabilidade estatal, com impactos relevantes no que diz respeito ao desenho das políticas, à definição dos beneficiários e dos benefícios.

É notório que, em relação aos demais direitos sociais, a educação, na Carta Magna, qualifica-se como um dos mais expressivos. Considerados direitos de segunda dimensão¹⁸, os quais abrangem os sociais e econômicos, impõem um dever de prestação positiva ao Poder Público; este, simultaneamente, deverá promover condições para sua efetividade pelo titular. É possível observar a relevância dada pelo constituinte a esse direito, pois os agasalhou em títulos “II – Dos direitos e garantias fundamentais” e “VIII – Da ordem social”, além de outras disposições aspergidas pelo texto constitucional.

Para exemplificar o valor especialíssimo atribuído pelo constituinte ao direito à educação, vejamos o teor do artigo 6º, que o consagra como o primeiro no conjunto dos direitos sociais elencados:

Art. 6 São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988).

¹⁸ A segunda dimensão ou geração de direitos – direitos sociais e econômicos – eclode sem que se abandone a imposição de salvaguarda das prerrogativas inerentes ao ser humano (primeira geração) proclamadas nas declarações americanas e no documento francês de 1789. Esta nova dimensão insere direitos que reclamam em favor do indivíduo, integrante da sociedade estatal, determinadas prestações positivas por parte do Estado.

Concordamos que, em matéria de direitos sociais fundamentais, é primordial cultivarmos uma visão plural e de interdependência desses direitos, defendem Barbugiani e Coelho (2017, p. 158):

Todos os direitos sociais encontram-se emaranhados numa relação de interdependência: sem o trabalho não se consegue remuneração adequada para proporcionar moradia, alimentação e lazer, que, por sua vez, afetam a saúde, interferindo no aprendizado (educação) que sem o transporte para as escolas e as universidades sequer é efetivado. Essa é apenas uma das inúmeras conjunções de direitos sociais que podem ser identificadas.

A educação é um direito positivo que requer uma prestação positiva a ser cumprida pelo Estado, o qual intervém em defesa dos mais fracos e das minorias a fim de promover a “igualdade material¹⁹” – que significa “tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades”. Nesse intuito, a Carta Magna dispõe no art. 208, inciso VII:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...] VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Antes de avançarmos, é preciso entender a repartição das competências constitucionais, referenciadas diretamente na CF/88, que, logo em seu primeiro artigo, anuncia: “A República Federativa do Brasil é composta pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal”. Assim, existem três ordens: a ordem central (a União), a ordem regional (os Estados) e a ordem local (Municípios), esta última interessa-nos mais.

Nessa linha de raciocínio, assinalamos o artigo 18 que reza o seguinte: “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos”, e ainda os Territórios Federais que integram a União. Desta feita, devemos compreender que a Magna Carta organiza a União e prevê a auto-organização dos outros entes federativos: Estados, Distrito Federal e Municípios, baseando-se num sistema de repartições de competências materiais, legislativas e tributárias a fim de haver um

¹⁹ Para se aprofundar no assunto: PIOVESAN, Flávia. Igualdade, diferença e direitos humanos. In: LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (Coord.). **Direitos fundamentais e estado constitucional: estudos em homenagem a J. J. Gomes Canotilho**. São Paulo: Revista do Tribunais, 2009. Disponível em: http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/boletim-n-39-julho-dezembro-de-2012/a-igualdade-para-todos/at_download/file. Acesso: 04 dez. 2018.

“equilíbrio federativo”. O termo *competência* compreende a aptidão do ente público para receber as atribuições institucionais como manifestação de sua autonomia.

Silva (2007) ensina a competência como a faculdade outorgada a um ente federativo, órgão ou agente do Poder Público para usar seu poder de decisão, isto é, podem valer-se da sua posição para utilizar as inúmeras modalidades de poder, objetivando realizar suas funções.

Com a “tripartição” dos entes federados, conferiu-se ao Município competências próprias, autonomia política e tributária, assim como auto-organização, por meio de lei orgânica municipal e autogoverno, e, por conseguinte, ao povo o poder de decidir sobre os rumos da política municipal, atendendo aos interesses de suas peculiaridades.

Tecidas essas breves considerações sobre competência, tratemos agora das competências legislativas, a União que detém competência privativa para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (artigo 22, da CF/88). E para estabelecer o plano nacional de educação (artigo 214, da CF/88).

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;

Art. 214. A lei estabelecerá o **plano nacional de educação**, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (grifo nosso).

A competência para legislar sobre educação é concorrente, entre União, Estados e Distrito Federal, todavia a União limita-se a estabelecer normas gerais de educação; a dos Estados e do Distrito Federal, por sua vez, é remanescente, limitando-se a criar normas complementares para os respectivos sistemas de ensino (CF, art. 24, IX, §1º e §2º). Como podemos verificar, ao Município não foi conferida competência de legislar de nenhum modo sobre educação.

Nessa lógica de pensamento, apontamos o artigo 211, que capitulou: “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”, reforçando mais uma garantia constitucional para a educação, ao vislumbrar uma organização democrática e partilhada das entidades federativas quanto aos seus sistemas de ensino, satisfazendo o

“federalismo cooperativo”. Tal preceito representou a municipalização do ensino, com isso Manaus decide pelo seu próprio sistema educacional.

Para Sari (2014), houve inovação ao atribuir aos Municípios a prerrogativa de institucionalizarem seu próprio Sistema de Ensino, reforçado mais tarde pela LDB, em seu artigo 11, parágrafo único, que consubstancia “os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao Sistema Estadual de Ensino ou compor com ele um Sistema Único”.

Por outro lado, Saviani (1999) destacou a prerrogativa constitucional de criarem seus próprios sistemas de ensino como um favorecimento, pois os municípios passavam a ter poder para formularem políticas educacionais, quando outrora não dispunham sequer de um sistema administrativo e não havia interesse na Educação Básica.

A redação do dispositivo legal em análise é bastante controversa, pois a realidade evidencia que não há uma cooperação aperfeiçoada entre os entes federativos, isto é, suficiente para fortalecer e desenvolver o Sistema Educacional, o alcance disso depende de um longo caminho. O Brasil não possui experiência nesse sentido. Vale dizer que as ações articuladas das políticas públicas precisam atender às necessidades e peculiaridades locais, tanto é assim que a análise dos dados do Capítulo 3 irá demonstrar isso, quando da comparação do atendimento às crianças de creche da cidade de Manaus com o das outras capitais do país.

Nesse cenário, a Constituição Cidadã determinou aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal a aplicação anual de, no mínimo, 25%, das receitas tributárias, visando à manutenção e desenvolvimento do ensino, a fim de fortalecer o sistema de educação nacional. Nesses termos, o *caput* do art. 212 da Constituição Federal:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **vinte e cinco por cento, no mínimo**, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Na prática, no caso dos municípios, eles devem editar leis municipais como o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento público em consonância ao preceito do artigo supracitado, sob pena de ação direta de inconstitucionalidade (ADIN) por afronta à Lei Maior. O prefeito, por sua vez,

deverá atender os patamares constitucionais de gastos públicos com a educação, caso não respeite o percentual mínimo, é possível propor ação civil pública, tópico que aprofundaremos no próximo capítulo, de obrigação de fazer buscando a compensação da aplicação não realizada. E, ainda de maior gravidade, dá ensejo à intervenção estadual no Município por essa violação ao mandamento constitucional, conforme prevê o art. 35, III²⁰. Isso ainda não é tudo, pois fundamenta a emissão de parecer prévio desfavorável na análise das contas anuais pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE).

Sumarizando, o aprofundamento dessas matérias: as consequências da violação desse percentual, a avaliação dos percentuais, os gastos empregados pelo município de Manaus, o panorama atual das leis – LOA, PPA, LDO –, o programa PAR e o FUNDEB necessitaria de um novo estudo, dada sua base analítica e sua relevância para a educação infantil. Nos dizeres de Pinto (2015), o controle orçamentário pode mensurar a qualidade da educação.

Por outro lado, o artigo 211, §2º preceitua a competência prioritária da atuação do Município para cuidar da educação infantil. Afinal, o acesso ao direito à educação pode iniciar pela creche. O termo “prioridade” empregado pelo constituinte não suprime dos outros entes públicos a responsabilidade de exercer sua função supletiva quanto à matéria. O termo em questão poderia ter dado faculdade de atuação ao agente público, dando-lhe margens para esquivar-se, ou seja, para a discricionariedade administrativa (conveniência e oportunidade)? Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo decidiu: o direito à educação infantil não poderá ser sonogado, sob a arguição da discricionariedade do poder público municipal, por se tratar de norma constitucional.²¹

Nessa direção, o artigo 208, IV, §1º,

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...] IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; [...] §1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público e subjetivo.

²⁰ Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

(...)

III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000).

²¹ RE nº 410.715/SP-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 3/2/2006.

Importante salientar que o §1º do artigo 208 traz um avanço ao considerar o direito à educação público e subjetivo, somado ao fato de ser um direito social fundamental, cujas características são: inalienável, indisponível e imprescritível. Com efeito, assegura ao titular desse direito meios jurídicos para mantê-lo e protegê-lo. Sobre isso, ensina Cretella (1993, p. 4418):

O art. 208, §1º, da Constituição vigente não deixa a menor dúvida a respeito do acesso ao ensino obrigatório e gratuito que o educando, em qualquer grau, cumprindo os requisitos legais, tem o direito público subjetivo, oponível ao Estado, não tendo esta nenhuma possibilidade de negar a solicitação, protegida por expressa norma jurídica constitucional cogente.

Cury, Horta e Fávero (2001, p. 26) também o analisam:

Mas a assunção da educação como direito público subjetivo amplia a dimensão democrática da educação, sobretudo quando toda ela é declarada, exigida e protegida para todo o ensino fundamental e em todo o território nacional. Isto, sem dúvida, pode cooperar com a universalização do direito à educação fundamental e gratuita. O direito público subjetivo auxilia e traz um instrumento jurídico institucional capaz de transformar este direito num caminho real de efetivação de uma democracia educacional

A Constituição Federal trouxe a previsão de dispositivos que garantem o direito à educação Infantil, exprimindo o sentimento de clamor da sociedade em vê-lo como um Direito, em substituição a caridade. Consagrando-o, portanto, como um dever constitucional do Estado, superando em tese o caráter de mero cuidado (CURY, 1986).

A Carta Maior consubstanciou ainda a responsabilidade “codividida” entre o Estado, a família e a colaboração da sociedade na busca de alcançar o exercício pleno da cidadania. Conforme vimos, o “entrosamento cooperativo” é controverso, entretanto eis a dicção do artigo que reforça essa ideia:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

Esse artigo convoca todos a se comprometerem com a educação das crianças, para alcançar seu pleno desenvolvimento: físico, mental, cognitivo e político, de modo a contribuir para a redução da desigualdade social existente em

nosso país, pois implica o surgimento de cidadãos mais conscientes de seus direitos, ou, de forma mais contemporânea, proposta por Morin (2013), a era do cidadão planetário, sujeitos mais cooperativos e solidários, conscientes de seus direitos políticos, dos aspectos sociais, culturais e institucionais, que o envolve.

A cidadania implica o poder de acionar o Estado, a qualquer tempo, para matricular-se em uma vaga, seja creche ou escola pública, sem se deparar com alegação de falta de recursos, critérios de escolhas, entre outros, mas se sentindo acolhido pelo sistema público, que se coloca mais próximo da família, permitindo de verdade a universalização do acesso. E, caso não haja vagas, que o Estado matricule em instituições privadas, pagando-lhes bolsas de estudo (CRETELLA apud RAPOSO 2005).

1.3.2 O direito à educação infantil na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei 9.394/96, é resultado de um processo de profícuos e de longos debates dos congressistas e dos não congressistas, pois contou com a participação da sociedade civil de diversos setores e/ou interesses, os quais divergiam bastante, mas convergiam em um ponto: na defesa de um ensino público e gratuito.

Com efeito, a LDB foi o diploma legal que serviu de base para a formulação das políticas para a educação infantil, inovou em diversos aspectos, por exemplo, ao dispor sobre fundamentos, estruturas, organização do sistema educacional brasileiro: atividade, financiamento, competências legal e administrativa, e autonomia administrativa. Além disso, provocou um repensar da atuação estatal em relação ao sistema de ensino.

Nesta linha de pensamento, Ranieri e Alves (2018, p.15):

A Lei nº 9.394/96 é modernizadora e inédita em vários aspectos. Ao romper com as rígidas prescrições da legislação anterior, insinua a possibilidade de haver uma revisão das posições do Estado ante questões recorrentes no ensino brasileiro, tais como descentralização e controle das atividades, financiamento da educação pública, competências normativas e executivas nos diversos sistemas de ensino, regime jurídico das instituições públicas e sua autonomia frente aos governos mantenedores, dentre outros.

Em sentido contrário, Mubarak Sobrinho (2015) sustenta que a LDB representou a vitória da elite que detinha o poder, pois os anseios de reforma foram desprezados em detrimento de uma política calcada no autoritarismo, revestida de um subjetivismo sem resposta, que resulta em mais problemas para a organização nacional fragilizada pelo descumprimento do dever estatal.

A referida Lei dispõe em seu artigo 1º:

Art. 1º. A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais. §1º. Esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias. § 2º. A educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social.

O conteúdo em questão é inédito em comparação às últimas LDBs, haja vista que a atual vislumbra uma dimensão ampliada da educação, ao evidenciar o intuito do legislador de criar uma lei não apenas com efeito programático²², mas uma norma de eficácia plena de alcance universal. Ainda acrescenta outros sujeitos coautores nesse processo educativo: a família e a sociedade como um todo, incluindo suas manifestações culturais e movimentos sociais.

Nessa senda, a Declaração Universal dos Direitos do Homem descreve a família como um “núcleo natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção da sociedade e do Estado” (artigo XVI, 3º). No caso de ingresso no sistema educacional brasileiro, a obrigatoriedade dá-se a partir de 4 anos de idade. O dever para com esta etapa da educação atribui-se ao Estado e à família, pois a Lei exige sua participação ativa no processo educacional não apenas por meio de colaboração material, como também por elaboração e orientação pedagógica e curricular (ALVES, 2013).

A LDB proporcionou esperança para o desenvolvimento da educação, mas desvelou desafios, pois em termos práticos o texto legal não condizia com a realidade brasileira tão diversa. Compreendemos que a simbiose dos atores em questão é mais complexa do que a forma como se apresenta e, obviamente, a educação sozinha não resolveria as querelas da sociedade.

Para Cury (1992, p. 34):

²² São aquelas que traçam princípios a serem cumpridos pelos órgãos estatais (legislativo, executivo, judiciário e administrativo) visando à realização dos fins sociais do estado.

Ignorar a contradição resulta numa atitude que leva ao conservadorismo, pois abstrair esse elemento é retirar da realidade seu caráter profundo de inacabamento. Ignorar a contradição é querer retirar do real o movimento e, por isso, é recurso próprio das ideologias dominantes, que, não podendo retirá-la das relações sociais, econômicas e políticas, representam-na como imaginariamente superada.

Por sua vez, o artigo 2º da LDB prevê:

Art. 2º. A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

A redação baseia-se no já estudado artigo 205 da Carta Constitucional, ao enfatizar a necessária cooperação da família e do Estado, porém, de forma levemente distinta, pois dispõe a família e não o Estado como o primeiro responsável pelo dever de educar. Além disso, faz alusão a um conteúdo de efeitos fragmentários, colocando a educação como a salvação dos problemas sociais – o “otimismo ingênuo”²³, tratando a questão de maneira reducionista, porquanto na prática deparamo-nos com entraves à liberdade que põem em risco a efetividade da cidadania.

Consideramos que, de fato, a Educação Infantil não se tornou prioridade do poder público e da família, sobretudo nas classes mais populares, já que não houve uma tentativa sequer de reivindicar o atendimento de crianças como um direito social fundamental (MUBARAC SOBRINHO, 2016).

Em busca de uma nova perspectiva, partimos agora para um país distante, que tem sido referência em educação em todo o mundo, visando comparar minimamente o funcionamento de seu sistema educacional com o sistema brasileiro de educação: a Finlândia, que figurou em 2001 no topo do *ranking* dos sistemas educacionais, avaliados pelo PISA²⁴ (OCDE,²⁵ 2001). De acordo com Monteiro (2014), o segredo do sucesso educacional na Finlândia está na realização do direito à educação como direito fundamental de todo ser humano a toda educação a que se tem direito, respeitando todos os seus outros direitos.

Ainda segundo o autor, a Finlândia demonstrou que a reforma educacional precisa ser sistemática e coerente, devendo ocorrer de forma global e não

²³ (CORTELLA, 2002, p. 131).

²⁴ PISA (Programme for International Student Assessment - Programa Internacional de Avaliação da Educação)

²⁵ OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico)

fragmentada, profunda e não “rasa”, e, para isso acontecer, são necessárias duas coisas: um prazo longo e consenso político, mesmo que haja várias mudanças de governo.

Com efeito, o sistema educacional finlandês permaneceu 50 anos intacto, progredindo em escalas até atingir o atual nível de excelência. Convém destacar que a cultura governamental no país é de respeitar veementemente a moralidade, pois não dão grande visibilidade à liderança ou a este ou aquele partido político (MONTEIRO, 2014).

Nesse sentido, Sahlberg (2011, p. 115 apud MONTEIRO, 2014, p. 28) pontua “o desempenho do sistema de educação tem de ser visto no contexto de outros sistemas na sociedade, por exemplo, saúde, ambiente, Estado de Direito, governança, economia e tecnologia”. O trecho nos traz uma reflexão: como a educação infantil pública pode se desenvolver e ter qualidade? não basta ter sua responsabilidade compartilhada entre o Estado, a família e a sociedade, pois a questão precisa ser situada em um contexto mais amplo, associada a outras políticas sociais e “com toda a cultura política de uma nação”.

Retomando os apontamentos acerca da LDB, ela estabelece que a educação escolar divide-se em duas maneiras: a educação básica e a educação superior. A primeira é constituída pela educação infantil, a qual agrupa a creche, objeto do nosso estudo, e a pré-escola, como também o ensino fundamental e o médio; e a segunda compõe outro nível estrutural que contempla, em níveis sequenciais, graduação, pós-graduação e extensão.

No campo da educação infantil, a LDB regulamentou-a ao defini-la como primeira etapa da educação básica (art. 2º), cuja finalidade é 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 (art. 29).

A LDB designa 14 anos de educação compulsória e gratuita, a partir dos 4 anos, deixando de fora as crianças de 0 a 3 anos, potenciais usuárias de creche, para as quais a matrícula é facultativa. Seu acesso é assegurado pela Emenda Constitucional nº 59/09, que incluiu o artigo 208, I, na Constituição Federal, e prevê àquelas a educação pública: “assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiverem acesso na idade própria;”. A mencionada disposição foi introduzida mais tarde na Lei nº 12.796/2013:

Art. 4º. O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, organizada da seguinte forma: (Redação dada pela Lei no 12.796, de 2013)

- a) pré-escola; (Incluído pela Lei no 12.796, de 2013)
- b) ensino fundamental; (Incluído pela Lei no 12.796, de 2013)
- c) ensino médio; (Incluído pela Lei no 12.796, de 2013)

II - educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Lei no 12.796, de 2013)

Ademais, a LDB estabeleceu que para o funcionamento dessa primeira etapa – educação infantil – fosse desenvolvido um plano pedagógico com a participação dos educadores, os quais, sempre que possível, tivessem formação em curso superior, e, a título de formação mínima, o curso normal com especialização em educação infantil. Deste modo, para aqueles que já trabalhavam em creche sem a referida qualificação, a oferta de formação em serviço era obrigatória. O cumprimento desta norma estava sob a fiscalização dos Conselhos Municipais de Educação.

A LDB prevê a integração da Educação Infantil ao sistema de ensino. Tratava-se de um avanço, mais do que isso, de levar maior alcance de cidadania àqueles cidadãos em desenvolvimento, uma vez que transferia a creche para a área da Educação, antes vinculada à área da Assistência Social. Esta disposição representou o início da superação da dicotomia: assistência e educação.

Outro passo relevante foi a Emenda Constitucional nº 14, de 1996, que estabeleceu a cooperação dos entes federativos em relação ao financiamento do ensino, bem como inseriu um programa de implementação progressiva do padrão de qualidade da educação. A LDB reproduziu tal norma em consonância com a CF/88 ao prever a responsabilidade prioritária dos municípios em face à educação infantil. Porém, no âmbito da divisão da corresponsabilidade dos entes não ficou claro de que maneira seria feito, nem de como se daria o investimento.

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de: I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas; III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino; V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades

de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal. (Incluído pela Lei nº 10.709, de 31.7.2003)

Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

O legislador peca ao tratar apenas o ensino fundamental como prioridade, relegando mais uma vez a Educação Infantil, dando margem ao Município para omitir-se no seu dever de oferecer vaga, alegando a inexistência de prioridade com a modalidade de ensino em questão, como debatemos no tópico anterior. Desse modo, advogamos a presença do termo “obrigatoriedade”, o qual vincularia o Município a um percentual mínimo de investimento para ofertar vagas, a fim de atender a demanda e desenvolver o ensino local.

A EC nº 14 criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), depois chamado de FUNDEB, aprovado pela Lei 9.424/1996, a qual foi considerada a “reforma fiscal” dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. Além disso, atribuiu à União as funções normativas, redistributiva e supletiva para garantir oportunidades equitativas e padrão mínimo de qualidade do ensino na educação básica, por meio da assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios (XIMENES, 2013).

Por outro lado, a LDB ampliou a concepção pedagógica e estrutural do ensino:

Art. 23. Poderá organizar-se em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não-seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar.

Vejamos também a busca pela equidade ao tratar os alunos de acordo com suas peculiaridades, tais como: locais, climáticas, econômicas, a critério dos sistemas de ensino (art. 23, §§ 1º e 2º).

Indubitavelmente, a LDB foi significativa para a história da educação no Brasil em vários aspectos, pois, conforme vimos, a trajetória do direito à educação infantil foi lenta em comparação aos países ditos desenvolvidos e aos países da América latina, devido à presença forte dos ideais colonizadores, do regime

escravocrata, do catolicismo, entre outros, os quais refletiam um sistema de ensino desorganizado, seletivo e elitista (RANIERI; ALVES, 2018).

1.3.3 Plano Nacional de Educação (PNE)

Compõe o suporte legal que respalda as ações para a educação infantil: a Emenda Constitucional nº 59/2009 que criou o Plano Nacional de Educação (PNE), o qual se tornou um mandatório constitucional, inserido no art. 214, caput, da Constituição Federal de 1988, com o teor de definir objetivos, metas e estratégias para garantir e viabilizar o desenvolvimento do ensino.

É relevante salientar que o PNE era parte integrante das disposições transitórias da LDB e que posteriormente avançou, sendo elevado à categoria de norma constitucional de periodicidade decenal, aprovado pela Lei 10.172 de 9.1.2001, com vigência de 2001 a 2010, e tornando-se o plano articulador do Sistema Nacional de Educação, em regime de colaboração, que englobava o percentual do Produto Interno Bruto (PIB) para o seu funcionamento.

O prazo decenal, por força do mandamento constitucional, evidencia o diferencial do PNE em relação aos planos anteriores, o que é bastante positivo, uma vez que transcende os governos, pois, *configura-se como uma política pública de Estado e de cidadania educacional com concepção das entidades participantes*²⁶. Desta feita, o plano convoca uma discussão frequente com fundamento em um diagnóstico periódico, a fim de superar as fissuras, porventura, existentes no sistema educacional.

Nesse sentido, o PNE, enquanto política de Estado e não de governo, objetivava romper com a descontinuidade, que era marca das políticas educacionais. Tratava-se de um Plano abrangente que contemplava todos os níveis e modalidades da educação. Além disso, estabelecia áreas de formação e valorização do Magistério, financiamento e gestão, como também que previa que os Estados, Distrito Federal e Municípios elaborassem seus Planos Decenais correspondentes.

O PNE consigna as normas próprias do Sistema de Ensino de cada ente federativo, as quais podiam ser organizadas em subconjuntos: as derivativas de atos do Poder Legislativo (Lei do Sistema de Ensino, Lei do Conselho de

²⁶ Documento Base (SEMED, 2014).

Educação, Lei da Gestão Democrática, Lei do Plano de Educação, Lei do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, entre outros); as derivadas de atos do Poder Executivo – atos próprios, como decretos e portarias, e atos de seu órgão normativo como Conselhos de Educação Nacional, Estaduais e Municipais, por meio de pareceres, resoluções e deliberações. Competem aos Conselhos de Educação as funções normativas e consultivas para interpretar e aplicar as normas que tratam de educação de sua competência (SARI, 2004).

Em relação ao PNE atual, aprovado pela Lei nº 13.005/2014, ficou consagrada a exegese constitucional sobre educação, bem como os princípios, direitos e garantias fundamentais, conforme se extrai de suas diretrizes, consignadas no artigo 2º:

[...] a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação, a melhoria da qualidade da educação, a formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade, a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública, a promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País, o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade, a valorização dos profissionais da educação e a promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

O plano atual também adota a vigência decenal, funcionando como uma “política pública articuladora de diversas políticas educacionais, pautada na unidade da diversidade de políticas existentes” (BRASIL, 2016) e na qualidade da educação, consoante veremos adiante no rol de suas diretrizes. É composto de vinte metas e dez diretrizes.

O PNE serve de base para a elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais. Desse modo, uma vez aprovados em lei, deverão estabelecer recursos orçamentários para a sua execução. Destaca-se ainda a preocupação com a universalização da educação infantil básica e fomentação de sua qualidade. Para tanto, utiliza-se de políticas públicas para a formação dos profissionais de educação e sua aprendizagem continuada, entre outras indispensáveis para sua efetivação.

Do ponto de vista das disposições relevantes para a presente pesquisa, têm-se a primeira meta: ampliação do número de creches de maneira a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos de idade até o final da vigência do plano. Não obstante, esta meta do plano anterior, 2001-2010, foi descumprida, razão pela qual foi postergada para o atual plano vigente, isto é, a meta deve ser alcançada até, no máximo, 2024.

De acordo com dados do Observatório do PNE (2018)²⁷, calcula-se que o déficit de vagas seja algo em torno de 2,4 milhões, o que representa um enorme desafio que dever ser enfrentado com uma medida inteligente: levantar dados mais precisos, de modo que possibilitem um planejamento para a expansão do atendimento, por conseguinte, superar essa carência, sem contudo, relegar a qualidade do ensino. A medida cabível deve salvaguardar o binômio: atendimento e qualidade. Oportunamente, será analisada a oferta de vagas em creches de Manaus e a avaliação do cumprimento desta meta que, também, foi reproduzida no seu Plano Municipal de Educação.

1.4 A EDUCAÇÃO: UM DIREITO PÚBLICO SUBJETIVO SOB A ÓTICA PONTEANA

Não há que se falar em direito à educação sem mencionar os ensinamentos de Pontes de Miranda, autor da obra *Direito à Educação*, que, embora publicada em 1933, é plenamente atual sua análise, porquanto Miranda já defendia o direito público subjetivo, que se tornou realidade no ordenamento jurídico com a Constituição Federal de 1988. O trecho “deem tudo mais, e não deem, com igualdade, a escola para todos, - e não deram nada” mostra claramente que, sem educação, todo o resto é comprometido.

Tal análise corrobora com o que dissemos antes sobre a educação na Finlândia, ora um dos motivos de seu sucesso foi exatamente a visão sistêmica da sociedade, isto é, outros fatores sociais foram considerados indispensáveis para que a qualidade da educação fosse alcançada. Todavia, o contrário também se faz presente, ao aludir que haja o desenvolvimento dos outros fatores sociais sem a

²⁷O Observatório do PNE, fundado em 2013, é uma plataforma de *advocacy* pelo PNE, formada pela sociedade civil, através da união de diversas organizações atuantes no setor educacional e que tem por objetivo monitorar o cumprimento do PNE e funcionar como controle social do direito à educação no Brasil. Disponível em: << <http://www.observatoriodopne.org.br/sobre-observatorio>>>. Acesso em 28 abr. 2018.

educação é improvável. Novamente, vemos a necessidade de um olhar mais plural para estas questões em oposição ao fragmentado.

Com relação ao emprego da “escola pública para todos”, parece uma redundância, pois, se é pública, ela é direito de todos. Porém há que se ponderar que o legislador talvez o tenha utilizado com o propósito de, sob o viés do “otimismo crítico”, ressaltar um direito que é reiteradamente violado, o que faria bastante sentido.

O autor salienta ainda que nem todos direitos são plenamente percebíveis e exigíveis, não obstante os direitos subjetivos serem acionáveis por aqueles que o reconhecem. Daí surge a pergunta: com base na legislação educacional vigente, a existência de vaga em creche (crianças de 0 a 3 anos) está ao alcance de todos? É obrigatória?

Primeiramente, destacamos o pensamento de Malaguzzi²⁸, autor do texto - *Uma carta dos três direitos (Una carta per tre diritti*, no original): “a cidadania dessas crianças deve pautar-se nos direitos, não nas necessidades”. Esta reflexão merece ser debatida a fim de contribuir com políticas públicas que contemplem este pensamento e, conseqüentemente, promover a justiça social na educação infantil. Nesse sentido, também Boff²⁹, “se não buscarmos uma nova civilização, a terra poderá continuar, mas sem nós”.

Para tentarmos responder a questão levantada, precisamos compreender a educação como um direito fundamental, reconhecido como norma definidora de um direito subjetivo. Nessa perspectiva, sustentava Miranda (1970) que, no plano das relações jurídicas, o sujeito de direito é o titular (sujeito ativo) da vantagem proveniente deste fenômeno, constituindo o direito subjetivo; por outro lado, o sujeito passivo é o devedor da obrigação.

De acordo com Pontes de Miranda (1933, p. 8), “onde há a escola pública o aluno se matricula gratuitamente. Onde não há, ou a lotação já se completou, ficam sem escola os indivíduos em idade escolar”. De fato, o autor já advogava a favor da exigibilidade do direito público subjetivo, a saber, aquele que o indivíduo pode acionar o Poder Público para que torne efetivo o exercício de um direito fundamental.

²⁸ Loris Malaguzzi: A análise desse documento foi feita com base no original em língua italiana (Malaguzzi, 1993), bem como na tradução para português (pt-BR) de Ana Lúcia Goulart de Faria (2007, p. 286-288).

²⁹ BOFF, Leonardo. Ecologia, Grito da Terra, Grito dos pobres. São Paulo, Ática, 1996.

Nesse âmbito, o direito subjetivo corresponde a um poder que se divide em: *poder de exigir* do devedor o cumprimento de seu dever ou obrigação estabelecido na norma jurídica e *poder de autodeterminação*, isto é, a faculdade de exigir a satisfação de sua pretensão. Em relação ao direito subjetivo público, o sujeito passivo é o Estado, em sentido amplo, pois atua na condição de pessoa jurídica de direito público. Contudo, o Estado também poderá ocupar o polo ativo, ou seja, pode ter o direito subjetivo público em face do particular, sendo este obrigado a uma prestação, por exemplo, o dever de pagar tributo pelo contribuinte.

Ademais, o direito subjetivo é regido pelo princípio da individualidade dos direitos, isto é, as pessoas são portadoras de individualidade e como tais são legítimas titulares dos direitos fundamentais. Entretanto, alguns direitos são exercitáveis somente coletivamente, como a liberdade de expressão, liberdade de reunião, a liberdade de associação, etc., conforme norma constitucional. Isto não quer dizer que a demanda dar-se-á apenas se todos compuserem o polo ativo. Vale ressaltar que cada um é titular desse direito, a diferença é que a sua fruição somente será efetivada em grupo.

Apenas para fim didático e de forma sucinta, além dos direitos fundamentais, existem os direitos transindividuais³⁰, os quais também são chamados de direitos coletivos (ZAVASCKI, 2008), em sentido amplo. São eles gênero que se compõem de três espécies: interesses ou direitos difusos (VENTURI, 2007), interesses ou direitos coletivos e os interesses ou direitos individuais homogêneos, uma vez compartilhados por vários titulares reunidos na mesma relação fática ou jurídica, que essencialmente abrem mão de seu direito de ação individual para compor o direito de ação coletivo, pois o objeto da relação fática é de natureza indivisível. Como exemplo, têm-se algumas situações envolvendo direitos do consumidor, meio ambiente, crianças, idosos, entre outros.

A Constituição Federal de 1988 dispõe sobre os legitimados a exercer a pretensão ou a ação no polo ativo da demanda, como representantes dos titulares dos direitos coletivos, segundo leciona Pontes de Miranda (1972). A representação

³⁰ É também chamado de direito coletivo em sentido amplo, é gênero que abriga três espécies ou categorias, conforme se observa no artigo 81, parágrafo único, do Código de Defesa do Consumidor:

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem com

é um meio jurídico utilizado para buscar a tutela judicial dos direitos difusos e coletivos. O Ministério Público é um desses legitimados que representam os titulares dos direitos subjetivos nas ações civis públicas.

É mister salientar que a ação civil pública é a principal ação coletiva e um instrumento relevante para a defesa da cidadania. No capítulo 3, falaremos com mais profundidade a respeito do Ministério Público, sobretudo a atuação nas ações civis públicas propostas em favor dos direitos das crianças à educação em creches da cidade de Manaus pelo Ministério Público Estadual do Amazonas.

Em matéria de direito à educação em creche, os pais ou responsável legal da criança são titulares da referida vantagem, ou seja, possui direito subjetivo em face do Município, o qual ocupa a posição de devedor da obrigação ou prestação, portanto é o sujeito passivo. Em síntese, os pais detêm o poder de exigir do Município o cumprimento de sua obrigação de disponibilizar vaga na creche, sob pena das sanções dispostas na norma constitucional e na LDB, tais como: reparação de dano, invalidade de ato, entre outras; quanto ao poder de autodeterminação, os pais ou responsáveis têm o poder de fazer ou não fazer, conforme prevê a lei, sem qualquer ingerência do Poder Público. Logo, todas as crianças, de 0 a 3 anos, têm direito à creche, contudo a sua matrícula é facultativa aos pais. Por outro lado, a vaga no sistema de ensino é obrigatória, posto que as prefeituras devem garantir matrícula a todas as faixas etárias da educação infantil.

Da perspectiva da lei para a realidade, pontua Miranda (1963, p. 210):

A educação somente pode ser direito de todos se há escola em número suficiente e se ninguém é excluído delas, portanto se há direito público subjetivo à educação e o Estado pode e tem de entregar a prestação educacional. Fora daí, é iludir com artigos de Constituição ou de leis. Resolver o problema da educação não é fazer leis, ainda excelentes; é abrir escolas, tendo professores e admitindo os alunos.

A efetivação do direito à creche sobrepõe-se a sua escrita, o discurso político ou as ações partidárias deste ou daquele governo, antes requer a existência de espaços físicos, onde funcionem creches, em número compatível com a demanda, assim como condições para as crianças permanecerem na escola, o respeito pelos professores, o desenvolvimento educacional, dentre outros.

CAPÍTULO 2: DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO MUNICÍPIO NO ATENDIMENTO EM CRECHES: O PLANO MUNICIPAL EM QUESTÃO

2.1 RESPONSABILIDADE CIVIL

Carneiro Neto (2017) diz que a responsabilidade, em sentido amplo, é oriunda de um mandamento legal ou de um acordo entre particulares ou de um simples querer, que imputa a alguém uma obrigação. Para o entendimento da matéria, faz-se necessário tratarmos em linhas gerais sobre a responsabilidade civil, sobretudo no âmbito do direito público.

A origem etimológica do vocábulo *responsabilidade* é proveniente do verbo *responder*, cujo significado é garantir, assegurar ou assumir o pagamento do que se obrigou ou do ato praticado (SILVA, 2001).

O termo “responsabilidade” é polissêmico, principalmente, no debate educacional. Nesse sentido, Cury (2011, p. 3) enfatiza:

Por responsabilidade deve-se entender a obrigação que pesa sobre um sujeito em satisfazer uma prestação (social) que lhe é positivamente atribuída. Cumprir encargos, desempenhar atribuições confiadas a um administrador público é uma obrigação que não sendo fielmente cumprida responde, e (é responsabilizado) por eventuais omissões e irregularidades.

Já Ximenes (2012) nos esclarece sobre os diferentes sentidos da referida palavra, como por exemplo: no Documento Final da Conae³¹ (2010) utilizada junto com “corresponsabilidade”, em 29 oportunidades. O autor salienta que o termo, na maioria dos casos, é empregado no sentido definido por Cury (2011, p. 3), ao tratar sobre a *crítica à política educacional, ao debate sobre a necessidade de adequação e explicitação do regime crítica à política educacional, ao debate sobre a necessidade de adequação e explicitação do regime constitucional de competências em matéria de ensino, ou ainda ao dever educacional do Estado e as atribuições dos diferentes entes federados*.

No sentido jurídico, a expressão *responsabilidade civil* surgiu no campo do Direito Privado, atualmente é tema preambular da Constituição Federal de 1988, insito implicitamente na configuração do Estado de Direito³², à medida que é

³¹ A Conferência Nacional de Educação - CONAE é um espaço democrático aberto pelo Poder Público para que todos possam participar do desenvolvimento da Educação Nacional.

³² Visa, assim, a realizar o princípio democrático como garantia geral dos direitos fundamentais da pessoa humana. (...) Conclui-se daí que a igualdade do Estado de Direito, na concepção clássica, se funda num

corolário da dignidade da pessoa humana, da função social e da justiça. Advém da necessidade de restaurar o equilíbrio causado em decorrência de violação ao direito alheio, seja moral ou patrimonial.

No âmbito privado, encontra fundamento no Direito Civil, mais especificamente do direito das obrigações, que prevê a reparação de danos causados por terceiros à vítima, seja por ação ou omissão do agente.

A renomada doutrina de Maria Helena Diniz (2015, p.266) define juridicamente:

A responsabilidade civil é a aplicação de medidas que obriguem uma pessoa a reparar dano moral ou patrimonial causado a terceiros, em razão de ato por ela mesma praticado, por pessoa por quem ela responde, por alguma coisa a ela pertencente ou de simples imposição legal.

Com efeito, extraímos desta definição os seguintes fatores: ação ou omissão, violação da ordem jurídica, a imputabilidade e a repercussão na esfera alheia, não obstante para haver indenização é necessária a configuração do dano, que compõe o ato ilícito, oriundo do direito das obrigações, daí a semelhança da responsabilidade civil com a ideia de contraprestação obrigacional, previstas nos artigos 186 e 927 do Código Civil.

A responsabilidade deriva de ato próprio ou de ato de terceiro e, ainda, de danos causados por coisas e animais que lhe pertençam, existe um comportamento do agente positivo (ação) ou negativo (omissão) que viola a ordem jurídica, causando prejuízo a terceiro ao ofender bem ou direito deste. A conduta é imputada à consciência do agente, que age com dolo (intenção) ou culpa (negligência, imprudência ou imperícia), em desacordo com preceitos do diploma civilista.

Nessa linha de pensamento, Stolze e Pamplona (2017, p. 51) ensinam:

O respaldo de tal obrigação, no campo jurídico, está no princípio fundamental da "proibição de ofender", ou seja, a ideia de que a ninguém se deve lesar — máxima *neminem laedere*, de Ulpiano —, limite objetivo da liberdade individual em uma sociedade civilizada.

elemento puramente formal e abstrato, qual seja a generalidade das leis. Não tem base material que se realiza 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. Aonde a concepção mais recente do Estado Democrático de Direito, como Estado de legitimidade justa (ou Estado de Justiça material), fundante de uma sociedade democrática, qual seja a que instaure um processo de efetiva incorporação de todo o povo nos mecanismos do controle das decisões, e de sua real participação nos rendimentos da produção". (SILVA, 2000, p. 121).

Portanto, ninguém deve causar a outro lesão ao seu bem jurídico protegido (*neminem laedere*), tal princípio inspirou a construção da teoria da responsabilidade. Se houver prejuízo, nascerá para a vítima o direito público subjetivo de buscar judicialmente a reparação civil do dano causado, seja de ordem moral ou material, de forma proporcional à extensão do dano, a fim de aplacar o dissabor experimentado pela vítima.

A redação do artigo 186, do Código Civil, evidencia o conceito de ato ilícito: “Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.”

Stolze e Pamplona (2017) exemplificam o dispositivo em questão: TÍCIO ao dirigir imprudentemente atinge o veículo de CAIO, logo o interesse jurídico patrimonial deste foi violado, em razão do ato ilícito cometido por aquele, devendo, portanto, indenizá-lo, de forma espontânea ou coercitiva (pela via judicial).

O artigo transcrito acima é complementado pelo artigo 927 que diz: “aquele que por ato ilícito (arts. 186 e 187) causar dano a outrem fica obrigado a repará-lo”.

A doutrina de Gonçalves (2012) difere com clareza *obrigação* e *responsabilidade*, ao afirmar que esta é consequência jurídica patrimonial do descumprimento ou violação daquela, por isso a classifica como dever jurídico sucessivo, e a obrigação como um dever jurídico originário. O autor sintetiza: “em toda obrigação há um dever jurídico originário, enquanto na responsabilidade há um dever jurídico sucessivo” (GONÇALVES, 2012, p.22).

Assim, apropriando-se da compreensão da responsabilidade, é possível saber de quem é a responsabilidade, ou seja, a quem a lei imputará o dever de indenizar, identificando, sempre que possível, a obrigação ou dever originário.

2.1.1 Visão geral dos pressupostos ou elementos da responsabilidade

Em linhas gerais, os elementos ou pressupostos estruturantes da responsabilidade civil que sustentam sua previsão na ordem jurídica. Da análise do supracitado artigo 186, evidenciam-se três elementos essenciais: conduta (positiva ou negativa), nexa de causalidade e o dano. Para efeito dessa classificação, concordamos com o posicionamento de Stolze e Pamplona (2017), ao considerarmos a culpa como um pressuposto accidental, e não essencial.

a) **Ação ou omissão** - Nesse âmbito, a conduta positiva é bastante nítida, pois se concretiza na atividade humana voluntária que resulta em prejuízo a direito alheio. A voluntariedade é o fundamento desse pressuposto, pois expõe a consciência do agente.

Sobre a voluntariedade, salienta Stoco (2001, p. 95):

[...] cumpre, todavia, assinalar que se não insere, no contexto de 'voluntariedade' o propósito ou a consciência do resultado danoso, ou seja, a deliberação ou a consciência de causar o prejuízo. Este é um elemento definidor do dolo. A voluntariedade pressuposta na culpa é a da ação em si mesma.

Existem três tipos de ações positivas: a primeira, por ato do próprio agente; a segunda é praticada por ato de terceiros, por exemplo, filhos, tutelados, curatelados, etc., cuja responsabilidade em reparar o dano é dos pais, tutores e curadores, respectivamente; a terceira, corresponde à responsabilidade por donos de animais ou coisas, que caracterizam a responsabilidade objetiva, pois independe de culpa comprovada, bastando haver o nexo causal, este veremos adiante.

Por outro lado, na conduta omissiva ou negativa, um simples “não fazer” pode resultar em prejuízo atribuído ao omitente. Por exemplo, a enfermeira que desrespeita as suas regras de profissão e seu contrato de prestação de serviços celebrado, ao deixar de ministrar os medicamentos ao seu empregador, por dolo ou desídia. A voluntariedade também se faz presente nessa conduta (STOLZE; PAMPLONA, 2017).

b) **Nexo causal ou relação de causalidade** - diz respeito ao liame entre a conduta do agente e o resultado danoso. Estes fatores são indissociáveis, sem um deles não há dever de indenizar.

É a relação de causa e efeito entre a ação ou omissão do agente e o dano verificado. Vem expressa no verbo “causar”, utilizado no art. 186. Sem ela, não existe a obrigação de indenizar. Se houve o dano, mas sua causa não está relacionada com o comportamento do agente, inexistente a relação de causalidade e também a obrigação de indenizar (GONÇALVES, 2012, p. 50).

c) **Dano** – é resultado da ação ou omissão do agente e condição essencial ao dever de reparar, pois na ordem jurídica brasileira é vedado o enriquecimento sem causa, em detrimento de outro, isto é, se não houver prejuízo, inexistente, por

consequência, o dever de indenizar a vítima, não há sequer objeto. De acordo com Cavalieri Filho (2010), o dano não é apenas fato constitutivo, mas também determinante do dever de indenizar.

O diploma civilista prevê que a indenização deverá ser proporcional aos danos moral ou patrimonial, tanto é assim que destinou um capítulo para a liquidação do dano moral, especificando seu modo de apuração, bem como a indenização cabível (GONÇALVES, 2012).

Os danos de ordem moral e material podem ser cumulados na mesma ação, consoante a Súmula 37 do Superior Tribunal de Justiça: “São cumuláveis as indenizações por dano material e dano moral oriundos do mesmo fato.”

Para Pontes de Miranda (1971, p. 43):

O que se há de indenizar é todo o dano. Por ‘todo o dano’ se não de entender o dano em si e as repercussões do dano na esfera jurídica do ofendido; portanto, tudo que o ofendido sofreu pelo fato que o sistema jurídico liga ao ofensor.

2.1.2 Responsabilidade civil subjetiva e responsabilidade civil objetiva

Na teoria clássica, a culpa fundamentava a responsabilidade, por isso, chamada de teoria da culpa ou *subjetiva* ou *aquilianas*³³, também conhecida como teoria intermediária, teoria mista, teoria civilista. “A prova da culpa do agente passa a ser pressuposto necessário do dano indenizável” (GONÇALVES, 2012, p.58).

A configuração da responsabilidade do agente advém do dolo ou da culpa em sentido amplo. A responsabilidade subjetiva assenta-se no artigo 159 do Código Civil Brasileiro: “aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência, ou imprudência, violar direito, ou causar prejuízo a outrem, fica obrigado a reparar o dano”.

Conforme Stolze e Pamplona (2017, p. 63), “responsabilidade civil subjetiva é a decorrente de dano causado em função de ato doloso ou culposo”, fundamentando-se na lógica civilista da noção de *culpa*, por isso para que houvesse a reparação civil, o prejudicado precisava comprovar a ocorrência simultânea de quatro requisitos: ato, dano, nexos causal ou culpa ou dolo.

³³ A *Lex Aquilia* resultou de um plebiscito proposto por um tribuno romano de nome *Aquilio*. Deve-se a tal lei, segundo grande parte dos estudiosos do assunto, o emprego da culpa como pressuposto da responsabilidade civil.

Não obstante, o diploma civilista atribuiu a certas pessoas, em determinados casos, a indenização do dano independentemente de culpa, quando isso ocorre, a responsabilidade será legal ou objetiva, uma vez que se satisfaz apenas com o nexo de causalidade e o dano. “Esta teoria, dita objetiva, ou do risco, tem como postulado que todo dano é indenizável, e deve ser reparado por quem a ele se liga por um nexo de causalidade, independentemente de culpa” (ALVIM, 2011 e p.130).

Com base na corrente tradicional, a *responsabilidade objetiva* independe de culpa em sentido lato, isto é, o dolo ou culpa é dispensável para a configuração do dever de indenizar, bastando para tanto a existência do elo de causalidade entre conduta do agente e o dano que ele provocou. A teoria objetiva é chamada de teoria da responsabilidade sem culpa ou teoria publicista³⁴ pautada na noção de risco administrativo.

De posse dessas construções teóricas em torno da Responsabilidade Civil, iremos agora nos concentrar nas teorias recepcionadas pelo Direito Administrativo, ramo em que “pousam” os fins deste estudo. Nessa direção, explicitaremos a responsabilidade extracontratual do Estado por omissão na oferta de vagas em creches, a fim de analisar a efetividade desse direito.

A responsabilidade subjetiva representou o primeiro esclarecimento sobre o dever estatal de indenizar o administrado por prejuízos decorrentes da prestação de serviços públicos (MAZZA, 2014). Ressalta-se a influência francesa no Código Civil de 1916, ao eleger a culpa como fundamento do dever de reparar que passa a ser a regra no ordenamento jurídico pátrio.

Entretanto, o instituto da responsabilidade passou por mutações necessárias ao longo do tempo, de 1874 a 1946, até chegar à adoção da responsabilidade objetiva no âmbito do Direito Público, superando a ideia da culpa como fundamento precípua. Depois, aconteceu uma espécie de revisão para alcançar os novos anseios da sociedade contrariando a manutenção do *status quo*³⁵.

Nesse contexto, Mazza (2014, p. 68) aponta:

³⁴ “A fase que se segue é a do direito público, cujo ponto de partida dessa inovadora concepção de responsabilidade estatal é creditado ao julgamento do célebre Caso Blanco, ocorrido em 1873, na França (...)”. OLIVEIRA, J.A.N. **Responsabilidade civil do Estado no Brasil: natureza, evolução e perspectivas**. 2001, f. 75. Dissertação (Mestrado em Direito, Instituições Jurídico-Políticas.)

³⁵ Afirma Hironaka (2005, p. 12): “(...) Mais do que explicar uma suposta relação entre instituições pertencentes a sociedades e tempos distintos – como se a compreensão de um direito atual dependesse da compreensão de um direito anterior –, essa perquirição deve permitir uma arqueologia do próprio direito, isto é, uma investigação das relações que cada instituição guarda com as concepções que lhe deram origem, ou que ainda são sua base, revelando assim tanto a relação necessária entre as estruturas dos diferentes direitos e sociedades como a dimensão histórica de cada instituição do direito atual.”

Quem presta um serviço público assume o risco dos prejuízos que eventualmente causar, **independentemente da existência de culpa ou dolo**. Assim, a responsabilidade **prescinde de qualquer investigação quanto ao elemento subjetivo**. (Grifo nosso)

Desse modo, a responsabilização estatal é considerada, na maioria dos casos, pela teoria do risco administrativo que lhe atribui à reparação do dano experimentado pelo particular independente da culpa em sentido amplo ou da ilicitude – *responsabilidade objetiva*.

2.1.3 Teoria objetiva: risco integral *versus* risco administrativo

A distinção entre risco integral e teoria do risco administrativo dará sustentáculo para o entendimento da responsabilidade civil do Estado, em face da ação ou omissão de seus agentes públicos causadores de danos aos administrados.

A Teoria do Risco Integral compreende uma vertente mais radical da responsabilidade objetiva, que ancora a responsabilidade absoluta do Estado, ou seja, o ente estatal responsabilizado sempre pelos atos comissivos de seus agentes que resultavam em prejuízos efetivos aos administrados ou particulares, sem qualquer excludente (MAZZA, 2014).

Com base nisto, a crítica a esta teoria é pelo caráter excessivamente favorável ao administrado, a ponto de causar injustiças, sobretudo diante de casos em que o ato danoso resulta de uma conduta deliberada da própria vítima. Nesse âmbito, afirma Mazza (2014, p. 350): “Não há notícia de nenhum país moderno cujo direito positivo tenha adotado o risco integral como regra geral aplicável à responsabilidade do Estado”. No Brasil, tal teoria é aplicável excepcionalmente, pois, se fosse regra, o Estado tornar-se-ia um verdadeiro indenizador universal.

A Teoria do Risco Administrativo traz as excludentes de responsabilidade estatal em face ao dever de indenizar, isto é, dentro desta teoria há casos em que o dever de indenizar é afastado: culpa exclusiva da vítima, força maior³⁶ ou culpa de terceiro.

Nessa linha de raciocínio, Cahali (1996, p. 38) explica:

³⁶ Força maior é um acontecimento involuntário, imprevisível e incontrolável que rompe o nexo de causalidade entre a ação estatal e o prejuízo sofrido pelo particular. Exemplo: erupção de um vulcão que destrói vila de casas.

O risco administrativo não significa que a Administração deva indenizar sempre e em qualquer caso o dano suportado pelo particular; significa apenas e tão somente, que a vítima fica dispensada da prova da culpa da Administração, mas esta poderá demonstrar a culpa total ou parcial do lesado no evento danoso, caso em que a Fazenda Pública se eximirá integral ou parcialmente da indenização.

No caso de culpa exclusiva do administrado, apura-se a comprovação de sua culpa a partir de sua própria ação deliberada. Mazza (2014, p. 351) exemplifica: suicídio em estação do Metrô; pessoa que se joga na frente de viatura para ser atropelada. De forma oposta, é a solução para os casos de culpa concorrente, “em que a vítima e o agente público provocam, por culpa recíproca, a ocorrência do prejuízo.” Apura-se o grau de culpa por meio de provas periciais, conforme o caso, a fim de encontrar o maior culpado, ou seja, em caso de culpa concorrente aplica-se a *teoria subjetiva*.

O ordenamento normativo brasileiro, salvo exceções supracitadas, adota a responsabilidade objetiva na vertente mais moderada: da teoria de risco administrativo, de cunho menos protetivo do que a do risco integral.

2.2 RESPONSABILIDADE CIVIL DO MUNICÍPIO DE MANAUS

2.2.1 Breves comentários

Sabemos que a responsabilidade civil é um instituto originário do Direito Civil e funciona como um instrumento de segurança legal utilizado pelo prejudicado em razão de dano causado por terceiros, a fim de restaurar sua condição anterior ao fato, evitando ou minorando seu prejuízo de ordem patrimonial ou moral.

Na seara das relações privadas, o instituto em questão também é chamado de responsabilidade contratual (negocial)³⁷, de construções teóricas mais avançadas do que no Direito Público, em que o tema era ainda embrionário e pouco “abraçado” no período da irresponsabilidade estatal³⁸.

³⁷ Diz respeito ao “inadimplemento da obrigação prevista no contrato (violação da norma contratual anteriormente fixada pelas partes)”. GAGLIANO, Pablo Stolze. Pamplona Filho, Rodolfo. Novo curso de direito civil, v. 3. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

³⁸ Até final do século XIX, a rigor, o Estado não tinha qualquer responsabilidade pelos atos dos seus agentes. O Estado personifica a pessoa do rei, e este, em tese, não cometia erros, acerca disto sintetizava o espírito norteador do princípio da irresponsabilidade do Estado, equivalente ao “The King can do no Wrong” na versão inglesa e “Le roi ne peut mal faire”, na França.

Interessa-nos dizer que o presente estudo irá, a partir desse momento, fixar-se no ramo do Direito Administrativo, onde a vítima ou prejudicado torna-se o administrado ou usuário de creche, e não mais o particular. Por sua vez, o agente torna-se o Município ou prestador de serviço de creche.

Por força do inciso V, artigo 23 da CF/88, o Estado, em sentido amplo, ou Poder Público deverão ser compreendidos como União, Estados, Distrito Federal e Municípios, os quais possuem competência comum para a consecução dos meios de acesso à educação. Logo, todos os entes públicos podem ser partes numa ação judicial. Para efeito dessa dissertação, a parte principal será o município de Manaus nessa relação jurídica com os pais ou responsáveis pelas crianças de 0 a 3 anos, que também são partes. O Poder Público não age deliberadamente, antes se submete ao princípio da legalidade “basilar do regime jurídico-administrativo, já que o Direito Administrativo nasce como o Estado de Direito: é uma consequência dele. É fruto da submissão do Estado à lei” (MELLO, 2015, p.338).

Nesse contexto, ressalta-se que existiam várias expressões para denominar a *responsabilidade do Estado*, de uso mais comum, todavia, outros autores preferem: *responsabilidade administrativa*, *responsabilidade patrimonial pública* ou *responsabilidade patrimonial extracontratual do Estado*, esta última é utilizada pelo renomado prof. Celso Antônio Bandeira de Mello, que conceitua:

1. Entende-se por responsabilidade patrimonial extracontratual do Estado a obrigação que lhe incumbe de reparar economicamente os danos lesivos à esfera juridicamente garantida de outrem e que lhes sejam imputáveis em decorrência de comportamentos unilaterais, lícitos ou ilícitos, comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos. (MELLO, 2015, p.1021)

Portanto, o dano causado ao administrado será de responsabilidade do ente estatal, que terá o dever de reparar de forma pecuniária os danos sofridos pelos administrados, a fim de impedir, reduzir ou reparar as discrepâncias criadas pelo próprio estado.

2.2.2 Aspectos legais

A Constituição Federal de 1988 disciplinou a responsabilidade civil do Estado no artigo 37, §6º:

Art. 37.

(...)

§ 6º. As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Vale ressaltar que a doutrina e a jurisprudência majoritárias defendem a vigência da responsabilidade objetiva do Estado como regra no sistema normativo brasileiro. Nesse sentido, Mazza (2014) afirma que a CF/88 adotou como regra a “*teoria objetiva na modalidade do risco administrativo*”, isto é, para aferição do valor a ser indenizado não é necessário a comprovação de culpa ou dolo. De igual entendimento Celso Antônio Bandeira de Mello³⁹, Hely Lopes Meirelles, dentre outros.

Utilizamos a lição de Mazza (2014), pois de forma bastante didática, desdobra a norma da seguinte maneira:

1. As pessoas jurídicas responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros:

A expressão “nessa qualidade” indica a adoção pelo Texto Constitucional de 1988, da **teoria da imputação volitiva de Otto Gierke** segundo a qual somente poder ser atribuídos à pessoa jurídica os comportamentos do agente público **durante o exercício da função pública**. Assim, se o dano foi causado pelo agente público fora do exercício da função o Estado não responde (MAZZA, 2014, p. 350) (grifo nosso).

O texto em questão estatuiu que o Poder Público responderá pelos danos causados por seus funcionários, enquanto nessa condição, portanto, passíveis de figurar no polo passivo da ação regressiva intentada pelo Estado, no caso de conduta dolosa ou culposa. Como vimos no tópico anterior, na responsabilidade subjetiva é indispensável a comprovação de culpa ou dolo, todavia este elemento é analisado na ação regressiva e na culpa do administrado lesado.

Em concordância com o pensamento de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (1974), entendemos que cabe à vítima a faculdade de ingressar com ação contra o Município de Manaus ou funcionário ou quem lhe faça às vezes, diante da negativa do dever de prestação da creche pública, ou contra os dois solidariamente, devendo, porém comprovar culpa ou dolo, para prosseguimento da demanda. As

³⁹ Também reconhecendo que, embora seja regra a responsabilidade objetiva do Estado, fundada na teoria do risco administrativo, resta ainda espaço para a responsabilidade subjetiva do Estado baseada na culpa anônima ou falta de serviço (MELLO, 2009).

peças jurídicas de direito público responderão pelos danos que seus agentes causarem a terceiros: União, Estados, Distrito Federal, Territórios, Municípios, autarquias, fundações e associações públicas são pessoas jurídicas de direito público. A responsabilidade será objetiva independentemente da atividade desenvolvida, pois é oriunda da natureza pública.

2. As pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público responderão pelo danos que seus agentes causarem a terceiros: são pessoas jurídicas: empresas públicas, sociedades de economia mista, concessionárias e permissionários.

Verifica-se que o constituinte estendeu o dever de reparar às pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos.

Nessa linha de pensamento, pondera Mazza (2014, p. 347-348):

responderão pelos danos que seus agentes causarem a terceiros: empresas públicas, sociedades de economia, concessionárias e permissionários são pessoas jurídicas de direito privado e, como tal, não estão inerentemente vinculadas à responsabilidade objetiva, como ocorre com as pessoas de direito público. Assim, as pessoas de direito privado **respondem objetivamente enquanto prestam serviços públicos** como uma decorrência do regime jurídico próprio do serviço público, e não pela qualidade da pessoa. (grifo nosso)

Na esteira da responsabilidade objetiva, o Estado responde com seu patrimônio pelos danos causados por seus atos e por seus agentes, nessa qualidade, ou seja, responsabilidade civil no âmbito extracontratual, após se verificar o nexa causal entre a conduta e o dano. Aqui apenas se investiga a culpa do particular lesado e não do poder público, uma vez que este responde independentemente da ocorrência de culpa.

2.2.3 O papel do município de Manaus prestador do serviço de creche

No capítulo anterior, vimos os fundamentos legais da educação infantil, perpassando pela repartição de competência dos entes públicos; nesse tópico, revisitaremos brevemente alguns pontos, uma espécie de *déjà vu*⁴⁰ epistemológico, apenas para fins didáticos.

⁴⁰ Expressão francesa que significa 'já visto'.

A tônica deste tópico será sobre o papel do município de Manaus, enquanto pessoa jurídica de direito público, responsável pelo adimplemento do *mandamus* constitucional. No entanto, há uma verdadeira mixórdia de caráter gerencial e administrativo, pois a legislação em alguns momentos é lacônica e obscura, dando margens a interpretações diversas. A rigor, a educação é descentralizada: Manaus, por exemplo, tem seu próprio sistema de ensino.

Sabemos que é dever constitucional a atuação *prioritária* do Município na educação infantil, desse nível interessa-nos a fase de creche que compreende as crianças de 0 a 3 anos de idade. E o papel do município é dar-lhes *acesso à escola pública e gratuita, próxima de sua residência e igualdade de condições para o acesso e permanência na escola* (BRASIL, 1990).

Além disso, o município tem outras responsabilidades, convergentes com o que foi dito, as quais são definidas pela LDB da seguinte forma:

Art. 11º. Os Municípios incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - oferecerá educação infantil em creches e pré-escolas, e, com **prioridade**, o ensino fundamental permitindo a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino;

VI – assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.

Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica (BRASIL, 1996) (grifo nosso).

A crítica ao dispositivo legal em questão é que a LDB “hierarquiza” essa prioridade de atendimento pelo Município, pois coloca o ensino fundamental como precedente em relação à educação infantil, isto é, na contramão da Magna Carta.

De acordo com Mubarac Sobrinho (2015), apenas em 2013, por meio da Lei 12.796, a Educação Infantil albergou, em parte, a lógica da obrigatoriedade em relação às crianças de 4 a 6 anos, deixando de fora da garantia constitucional o nosso público, conforme artigo 4º:

Art. 4º. O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, organizada da seguinte forma: (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

a) pré-escola; (Incluído pela Lei no 12.796, de 2013)

b) ensino fundamental; (Incluído pela Lei no 12.796, de 2013)

c) ensino médio; (Incluído pela Lei no 12.796, de 2013)

II - **educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade**; (Redação dada pela Lei no 12.796, de 2013) (grifo nosso)

Ressalta ainda o autor que a realidade não condiz com a lei, e assinala que a negligência estatal em face à educação de crianças com idade inferior aos 4 anos é flagrante. A proposição é de que o texto legal deveria garantir o atendimento a toda educação básica promovendo a igualdade em todos os níveis.

Quanto à gestão democrática do ensino, prevista tanto na Constituição da República quanto na LDB, concordamos que foi um ponto positivo, pois, em tese, a união dos entes federativos contribuiria mais com a qualidade e o desenvolvimento da educação, criando, por exemplo, políticas educacionais que atendessem às peculiaridades locais e regionais. Na prática, não temos conhecimento de que o estado do Amazonas coopere com sua capital para isso ou vice-versa. Faz-se necessário comentar que o distanciamento entre Amazonas e Manaus, em matéria de educação, confronta com a dicção do artigo 4º, da Constituição do Estado do Amazonas que preceitua:

Art. 4º O Estado e os Municípios assegurarão o pleno exercício dos direitos sociais contemplados na Constituição da República, inclusive os concernentes aos trabalhadores urbanos e rurais, mediante:

I – a garantia do livre acesso à educação;

É curiosa a redação desse artigo, pois a educação infantil em Manaus padece ainda da falta de acesso, portanto não há o pleno exercício deste que é um dos principais direitos do cidadão.

Ainda sobre a perspectiva de gestão democrática, Wolgran Junqueira Ferreira (1989, p. 430-431) pontua “a determinação constitucional que imprime força ao princípio legal estanca-se quando da falta de apoio financeiro dos outros entes federados”. O município de Manaus precisa de aporte financeiro, sobretudo, da União para investir na educação infantil.

É papel do Município de Manaus, por meio da Secretaria Municipal de Educação (SEMED): coordenar o processo de formulação da política educacional,

legislar e normatizar; credenciar escolas, supervisionar os estabelecimentos de ensino, e promover a regulação geral da oferta de creches (BRASIL, 2005).

Em matéria de recursos para a educação infantil, a LDB esclarece:

[...] ao Município cabe atender com recursos municipais (além dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE - que se destinam ao ensino fundamental, e com suplementação do Estado e da União) a toda a demanda de educação infantil que procurar matrículas (BRASIL, 1996)

Outro dever dos municípios é investir 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos no desenvolvimento do ensino. E, já sabemos, o não cumprimento acarreta diversas medidas judiciais contra o ente estatal. Manaus, na pessoa de seu procurador público, jamais poderá alegar o descumprimento por razão de oportunidade e conveniência ou reserva do possível⁴¹, sob pena de afetar a eficácia desse direito fundamental. Nesse sentido, colaciono a seguir o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

DECISÃO: Acordam os Integrantes da 6ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por unanimidade de votos, em conhecer e negar provimento ao recurso e, em remessa necessária, confirmar a sentença, nos termos do voto do Relator. EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. DIREITO À EDUCAÇÃO. APELAÇÃO CÍVEL E REMESSA NECESSÁRIA - MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO OBJETIVANDO A MATRÍCULA EM CRECHE DA REDE MUNICIPAL - INEXISTÊNCIA DE VAGA - NORMAS CONSTITUCIONAIS E INFRACONSTITUCIONAIS QUE ASSEGURAM O DIREITO À EDUCAÇÃO - VIOLAÇÃO A DIREITO LÍQUIDO E CERTO, QUE NÃO SE SUJEITA À DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA E À CLAUSULA DA RESERVA DO POSSÍVEL - SEGURANÇA CONCEDIDA. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. SENTENÇA CONFIRMADA EM REMESSA NECESSÁRIA. (TJPR - 6ª C. Cível - ACR - 1649403-2 - Guarapuava - Rel.: Renato Lopes de Paiva - Unânime - - J. 25.04.2017)
(TJ-PR - REEX: 16494032 PR 1649403-2 (Acórdão), Relator: Renato Lopes de Paiva, Data de Julgamento: 26/04/2017, 6ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ: 2025 11/05/2017)

Nessa linha raciocínio, Silva (2012) adverte que nitidamente existe uma controvérsia entre a implementação dos direitos fundamentais e a cláusula de reserva do possível, que despoja um assunto bastante complexo e relevante em relação aos limites e oportunidade do Município atender às crianças de 0 a 3 anos,

⁴¹ DA RESERVA DO POSSÍVEL NA PERSPECTIVA DA TEORIA DOS CUSTOS DOS DIREITOS: IMPOSSIBILIDADE DE SUA INVOCAÇÃO PARA LEGITIMAR O INJUSTO INADIMPLEMENTO DE DEVERES ESTATAIS DE PRESTAÇÃO CONSTITUCIONALMENTE IMPOSTOS AO PODER PÚBLICO. RE 956475 / RJ.

conforme preconiza o texto constitucional antes estudado. Além das condições financeiras e administrativas para a efetivação desses direitos, especialmente para a população mais pobre do país.

2.2.4 A responsabilidade do município em face de sua omissão no dever de oferecer vagas em creches

Conforme pudemos observar, a teoria da responsabilidade objetiva é oriunda da teoria do risco mitigado, considerada a regra no Brasil, perfaz-se com a existência do nexo causal e do dano na atividade estatal para a configuração do dever de reparação, que independe da culpa do agente público. Contudo, se a Administração pública conseguir demonstrar a culpa exclusiva da vítima, a força maior ou a culpa de terceiro, eximir-se-á do dever de indenizar em razão da quebra do nexo causal.

A doutrina, de forma majoritária, compreende que a responsabilidade objetiva decorre apenas de uma ação positiva do Estado, baseando-se no art. 37, §6º da Magna Carta. Noutro caso, em que o Estado deixa de agir (conduta omissiva) em face de não matricular uma criança na creche, alegando falta de vaga, qual responsabilidade ocorre? De acordo com Mello (2014), adotando uma posição tradicional, trata-se de responsabilidade subjetiva apurada pela culpa da Administração Pública, que entendemos caber ao pai ou responsável da criança demonstrar o dano sofrido em razão desta inação estatal.

Esse entendimento é também o adotado atualmente pelo Supremo Tribunal Federal no RE 179.147 colacionado a seguir:

III – Tratando-se de ato omissivo do poder público, a responsabilidade civil por tal ato é subjetiva, pelo que exige dolo ou culpa, numa de suas três vertentes, negligência, imperícia ou imprudência, não sendo, entretanto, necessário individualizá-la, dado que pode ser atribuída ao serviço público de forma genérica, a *faute de service* dos franceses.

Dirley Júnior e Sérgio Carvalho Filho (2012) também defendem que a responsabilidade do Estado por suas omissões é de natureza subjetiva, calcada na culpa administrativa ou responsabilidade subjetiva por falha no serviço, examinada sempre sob o viés do princípio da razoabilidade e da práxis da atuação estatal.

Em sentido contrário, Aragão (2012, p. 566) sustenta que a responsabilidade estatal por omissão configura-se apenas em situações ilícitas, “apenas se o Estado

tinha o dever de agir, ou seja, se estava legalmente obrigado a impedir a ocorrência do evento danoso, e se omitiu”.

Em se tratando de omissão do Estado, a rigor, a doutrina classifica três tipos de falta ao serviço: o não funcionamento do serviço quando devia funcionar, o mau funcionamento e o efetivo funcionamento, porém de forma demorada. “A ausência do serviço devido ao seu defeituoso funcionamento, inclusive por demora, basta para configurar a responsabilidade do Estado pelos danos daí decorrentes em agravo dos administrados” (MELLO, 2014, p. 933).

A não oferta a contento de creches em Manaus, quando deveria ofertar, resulta na violação do mandamento constitucional do direito à educação. O dano ocasionado desta inação necessita de comprovação, uma vez que a omissão estatal geradora de dano é condição para o resultado. Pois, como já discutido anteriormente, o arcabouço normativo prevê o dever de prestação do Município e o princípio da legalidade que rege a atuação do agente público, devendo fazer somente o que prevê a lei.

Para a abalizada doutrina de Maria Sylvia Di Pietro, a responsabilidade por omissão decorre de um comportamento ilícito, uma vez que somente será possível a verificação da omissão quando existir uma norma legal impondo um comportamento positivo, isto é, um agir. Se não houver tal norma, não há meio viável de se imputar ao Estado um comportamento inerte, sobretudo porque o princípio da legalidade que circunda a administração somente permite a atuação desta quando tal comportamento encontre previsão no ordenamento jurídico (DI PIETRO, 2016).

Ressaltam-se dois pontos pacíficos: (1) que o Município está obrigado a investir no mínimo 25% de sua receita em educação, incluindo a educação infantil; (2) a lei não discrimina sobre como ofertar vagas em creche, mas existe a obrigação de oferecer.

A violação ao direito à matrícula em creche do Município de Manaus não é tipificada na responsabilidade objetiva, pois é complexo determinar o nexos causal com o dano em decorrência da omissão estatal, o que o faz inconcebível. Portanto, a conduta omissiva do Município deve ser analisada subjetivamente, isto é, verificar-se-á a culpa, a falta do serviço ou mau funcionamento.

O teor da seguinte decisão do egrégio Tribunal do Rio de Janeiro corrobora com o entendimento da responsabilidade subjetiva em razão da omissão estatal:

Apelação cível. Direito da criança e do adolescente. Rede pública de creches municipais. Pedido de indenização por danos morais, em razão da impossibilidade de matrícula em creche próxima a residência da família. Sentença de improcedência do pedido que merece confirmação. Cerceamento de defesa não verificado. Em se tratando de hipótese de omissão administrativa, há consenso doutrinário e jurisprudencial quanto à necessidade de demonstração de desídia do poder público na oferta de vagas, eis que adotada a **teoria da responsabilidade civil subjetiva, exsurgindo a necessidade de comprovação da culpa ou falta do serviço, ou ainda seu mau funcionamento**.⁴² (grifo nosso)

2.3 O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO EM QUESTÃO

O processo de construção do plano municipal foi baseado nos princípios norteadores da gestão democrática do ensino público, da autonomia e da colaboração, ínsitos no art. 206, VI, da CF/88, a fim de cumprir o espírito e as normas contidas no Plano Nacional de Educação, que estabelecia o prazo de um ano para que os municípios criassem seu plano. O PME precisava estar alinhado ao PNE e ao PEE, como também, ao compromisso e engajamento de todos – sociedade e governo de Manaus⁴³.

Nesta direção,

(...) o novo Plano Nacional determina que todos os municípios deverão adequar ou elaborar seus planos até um ano depois de sua publicação. O trabalho a ser feito envolve levantamento de dados e informações, estudos, análises, consultas públicas, decisões e acordos políticos. (MEC/SASE, 2014)⁴⁴

Em Manaus, esse processo se iniciou sob a coordenação de uma Comissão Interna voltada para a implantação do PME⁴⁵, nomeada pela Secretaria Municipal de Educação (SEMED) e composta por representantes dos órgãos de governo, da sociedade e equipe técnica, cujos objetivos precípuos eram:

1. Analisar dados e informações sobre a oferta e a demanda educacional no território do município;

⁴² (TJ-RJ - APL: 02468859520148190001 RIO DE JANEIRO CAPITAL 1 VARA FAZ PUBLICA, Relator: MYRIAM MEDEIROS DA FONSECA COSTA, Data de Julgamento: 11/01/2016, QUARTA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 13/01/2016)

⁴³ O plano de administração da Prefeitura de Manaus ou da Secretaria Municipal de Educação, que atravessa mandatos de vários prefeitos e dirigentes municipais de educação.

⁴⁴ BRASIL, Ministério da Educação. **O Plano Municipal de Educação – Caderno de Orientações**, 2014.

⁴⁵ Portaria nº 713 de 5 agosto de 2014.

2. Formular metas, estratégias e indicadores com base nos levantamentos realizados;
3. Avaliar os investimentos necessários para cada meta;
4. Analisar a coerência do conjunto das metas e sua vinculação com as metas estaduais e nacionais;
5. Estabelecer coerência e conexão entre o plano de educação e o projeto de desenvolvimento local.

Com efeito, estas atividades foram realizadas a partir de um levantamento de dados estatísticos extraídos dos sistemas educacionais públicos do município de Manaus e da rede privada de ensino, assim como pesquisas documentais e diálogos entre SEMED, Conselho Municipal de Educação (CME)⁴⁶ e Secretaria Municipal de Finanças (SEMEF). A metodologia definida fora a criação de um Documento-Base, a ser validado pela Comissão, antes da ampla divulgação e do debate público.

Convém apontar o conceito de Documento-Base:

É a proposta preliminar do Plano Municipal de Educação e será o principal instrumento e referência para o debate público, que deve ser o mais amplo e participativo possível. A partir do Documento-Base aprovado pela Comissão Coordenadora, a sociedade construirá os consensos e acordos necessários sobre os desafios educacionais prioritários e as formas de enfrentá-los ao longo da década de vigência do Plano (MEC/SASE, 2014, p.11).

Trata-se de um procedimento administrativo inicial que servirá de subsídio para o PME, descrevendo aspectos relevantes do contexto social, econômico, educacional, objetivos, metas entre outros, com o fim de nortear os rumos do debate público.

A responsabilidade do plano em questão não se restringia ao executivo municipal ou à SEMED, mas se estendia a outros órgãos institucionais, com a participação ativa da sociedade, cuja finalidade, entre outras, era a de conciliar as necessidades e capacidades educacionais do município de Manaus em face à oferta de educação básica. Cada município tem suas peculiaridades, desde a

⁴⁶ “Conselho Municipal de Educação, com poder normativo ou somente consultivo, é dele o papel primordial de inspirar, incentivar, cobrar e orientar todo o processo de elaboração, execução e avaliação do PME” (MONLEVADE, 2003, p. 44).

evolução histórica, as características socioculturais e ambientais e a perspectiva de futuro.

Após a definição do gestor sobre a elaboração do PME, a fase seguinte desvelava os partícipes deste importante processo, seja de forma direta ou indireta, haja vista que o resultado delinear a qualidade da educação do Município pelos próximos dez anos. Os atores elencados no documento norteador dos PMEs foram: o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Ministério Público e a Sociedade Civil Organizada.

O aludido documento propôs, de forma preliminar, um minucioso diagnóstico da realidade socioeconômica e educacional do município, como também metas e estratégias com o escopo de alavancar os aspectos qualitativos e quantitativos de sua educação. Era necessário conhecer o contexto existente para planejar o futuro a partir de uma base consistente e coerente, haja vista que a efetividade e êxito do PME dependia, sobretudo, de saber as demandas educacionais, as fragilidades, os desafios e as potencialidades do município (MEC/SASE, 2014).

De acordo com o PNE, os Estados e Municípios tinham até 24 de junho de 2015 para elaborarem seus planos. Neste sentido, o Ministério Público Federal (MPF) no Amazonas, por meio do procurador da república, Fernando Merloto Soave, expediu recomendações ao governo do Estado do Amazonas e aos prefeitos de 44 municípios do Estado, incluindo Manaus, para que cumprissem o prazo de elaboração do PME.

O MPF recomendou, ainda, a inclusão da educação escolar indígena e de populações tradicionais no processo de elaboração dos planos. Para o procurador, tanto Estado e Municípios deveriam realizar consultas públicas por um período de tempo considerável, a fim de permitir um amplo debate dos interessados, dada a profundidade que o tema exigia.⁴⁷

Ora, a ação do MPF se justificava, porque muitos municípios estavam atrasados nesse processo, e, em consequência, as participações da sociedade civil e governamental nos debates seriam frágeis, deixando no plano secundário algumas questões bastante relevantes, como, por exemplo, a educação inclusiva e a valorização da carreira docente, entre outros. Ambos, PEE e PME, foram concluídos a tempo, mas de forma acelerada.

⁴⁷ Site: www.acritica.com. Acesso em: 7 nov. 2018

Quanto à consecução do plano, era necessário alocar as rubricas no orçamento da União e dos Estados que destinavam um aporte financeiro aos municípios. Em relação às Prefeituras, o plano decenal deveria vincular-se ao Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), à Lei Orçamentária Anual (LOA) e ao Plano de Ações Articuladas (PAR).

A equipe técnica realizou três dias de debate aberto para elaboração do Documento base do PME, com participação da população e membros do Fórum Municipal de Educação (FME), que representam a sociedade civil organizada e governamental, além de convidados e demais interessados. Por derradeiro, concluíram o documento, que foi validado pela Comissão e entregue à SEMED, composto de 20 propostas e 243 metas.

A etapa seguinte propunha promover novamente amplo debate com os atores supracitados, o que de fato aconteceu no abreviado período de 13 a 22 de abril de 2015, ocasião em que a SEMED disponibilizou em seu *site* uma consulta pública *on-line*, tornando o processo ainda mais democrático, ao oportunizar que a sociedade se sentisse corresponsável. Nesse sentido:

Estamos estabelecendo agora, junto com a comissão, os próximos passos para abrir o debate com a sociedade. Nossa missão elaborar um documento base que servirá como subsídios para as discussões. Agora será o momento das pessoas participarem. Vai haver o momento em que os gestores estarão discutindo sobre o plano e vão levar para a escola e para a comunidade as principais metas e diretrizes dos planos, para que todos participem. O tempo está um pouco curto, temos que deixar pronto até junho, mas acredito que a conversa com gestores de todas as divisões deve acontecer no início de abril. Estamos construindo juntos uma metodologia de consulta pública, vamos deixar este documento disponível na internet para que todos tenham acesso.⁴⁸

Destacamos que os debates ocorridos no Fórum Municipal de Educação envolveram metas e estratégias do eixo temático, a seguir:

⁴⁸ MANAUS, Secretaria Municipal de Educação. Site: <http://semed.manaus.am.gov.br/comissao-do-pme-entrega-documento-base-do-plano-a-titular-da-semed>. Acesso em 05 nov. 2018.

Figura 1: Eixos temáticos discutidos no Fórum Municipal de Educação de 2015

EIXOS TEMÁTICOS	OBJETO	METAS	PRAZO
I. Garantia do Direito da Educação Básica com Qualidade	Educação Infantil	1 universalizar a pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos;	2016
		atender em creches 50% das crianças de até 3 anos;	2024
	Ensino Fundamental	2 universalizar para a população de 6 a 14 anos;	2024
		garantir que 95% dos alunos concluam na idade recomendada;	2024
	Alfabetização (Bloco Pedagógico)	5 alfabetizar todas as crianças até o final do 3º ano;	2024
	Educação de Tempo Integral	6 oferecer em 50% das escolas públicas, de forma a atender 25% dos alunos da educação básica;	2024
Fluxo e Aprendizagem	7 atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb: 6 para anos iniciais do ensino fundamental, 5,5 para anos finais do ensino fundamental e 5,2 para ensino médio;	2021	
Ensino Médio	3 universalizar para população de 15 a 17 anos;	2016	
II. Redução das Desigualdades e Valorização da Diversidade		eleva a taxa líquida de matrícula para 85%;	2024
	Alfabetização e alfabetismo de Jovens e Adultos	9 eleva a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5%;	2015
		erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional.	2024
	Educação de Jovens e Adultos	10 oferecer 25% das matrículas, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional;	2024
Educação Profissional Técnica	11 triplicar as matrículas, no nível médio, assegurando 50% da expansão no segmento público.	2024	
III. Ensino Superior	Atendimento Especializado	4 universalizar para população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação;	2024
	Escolaridade Média	8 eleva para população de 18 a 29 anos, de modo a alcançar 12 anos de estudo para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% mais pobres, e igualar entre negros e não negros;	2024
	Ensino Superior Matrículas	12 eleva a taxa bruta para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos e expansão para 40% das novas matrículas no segmento público;	2024
III. Ensino Superior	Titulação de professores para o Ensino Superior - Corpo Docente	13 ampliar a proporção de mestres e doutores em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75%, sendo, do total, no mínimo, 35% doutores;	2024
	Pós-graduação Stricto sensu	14 eleva o número de matrículas de modo a atingir a titulação anual de 60.000 mestres e 25.000 doutores.	2024
IV. Valorização dos Profissionais da Educação	Formação	15 garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, política nacional de formação dos profissionais da educação;	2024
		formar, em nível de pós-graduação, 50% dos professores da educação básica e garantir a todos os profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação;	2024
	Rendimento Médio	17 equiparar profissionais do magistério das redes públicas de educação básica com demais profissionais com escolaridade equivalente: assegurar condições para a efetivação no âmbito das escolas públicas.	2024
V. Financiamento da Educação Gestão Democrática	Gestão Democrática	19	2016
	Financiamento	20 ampliar o investimento de forma a atingir 7% do PIB;	2019
		ampliar o investimento de forma a atingir 10% do PIB.	2024

Fonte: INEP (2015)

Superada a fase de discussões no fórum de debate, o Documento-base retornou para a Comissão que sistematizou essas propostas, em seguida, enviou-o novamente à SEMED que, por sua vez, o encaminhou à Prefeitura, que o converteu em projeto de lei, depois o enviou à Câmara Municipal de Manaus (CMM), onde a Comissão de Educação, presidida pela vereadora Prof. Therezinha Ruiz, realizou oito audiências públicas. De acordo com a vereadora, houve uma discussão exaustiva, por isso se posicionou favorável ao parecer da criação do PME. “Nós fomos a sete zonas diferentes, e só aqui na Casa houve três reuniões. Muitos só participaram uma vez, então eu não tenho culpa se no momento certo não houve abrangência dos assuntos”⁴⁹.

Por sua vez, votaram contra os pareceres favoráveis da Comissão de Educação os vereadores Professor Bibiano, Rosi Matos e Waldemir José, alegando que não houve tempo suficiente para o debate amplo das matérias. “Não poderei aprovar algo que de fato não passa pelo crivo da minha consciência. Não temos um diagnóstico preciso que reflete neste Plano”, sustentou Professor Bibiano.

O presidente da Casa Legislativa, Wilker Barreto, concordou com o parecer favorável da Comissão de Educação: “A Câmara cumpre seu papel, porque a Comissão de Educação da Casa fez oito audiências, nos bairros de Manaus. Mas de cem emendas vão ser apreciadas, que é uma prova que houve sim, uma ampla divulgação. E parabenizo o esforço de toda a comissão”.

O projeto de lei nº190/2015, com matéria aprovada para tramitação em regime de urgência pela maioria dos membros da Casa, contemplava 20 metas e 216 estratégias, o qual foi encaminhado para a Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR). Depois, seguiu para apreciação e aprovação de 18 emendas de 108, em 24.06.2015, foi sancionada pelo prefeito de Manaus, Arthur Virgílio do Carmo Ribeiro Neto, a Lei nº 2000, que aprova o Plano Municipal de Educação de Manaus.

A rigor, o processo ocorreu assim:

⁴⁹ Site: <http://www.cmm.am.gov.br>.

Figura 2: Etapas de construção do PME



Fonte: Elaboração da autora, baseada em Brasil (2014).

2.4 ANÁLISE DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: EDUCAÇÃO INFANTIL

Inicialmente, é crucial trazermos uma definição assertiva contida no Documento norteador acerca da definição do Plano Municipal de Educação:

É, sobretudo, um documento de estratégias políticas de educação que inclui a intenção de uma avaliação constante à luz preceituada pela Constituição Federal, a Lei Orgânica de Município, observando os princípios estabelecidos na LDB, e interagindo com as metas definidas no PNE e no Plano Estadual de Educação.⁵⁰

É possível entender, portanto, que o referido Plano deve se fundamentar no arcabouço jurídico educacional existente, agasalhando objetivos da Magna Carta, tais como: erradicação do analfabetismo; ampliação do atendimento nos diversos níveis, incluindo a educação infantil. Da LDB, credenciamento e supervisão dos estabelecimentos de ensino, entre outros.

O Município adotou a visão de atendimento consubstanciada nos eixos relacionados no PNE, a seguir:

⁵⁰ Documento Norteador para Elaboração de Plano Municipal de Educação – PME.

- A educação como direito;
- A educação como instrumento de desenvolvimento econômico e social;
- A educação como fator de inclusão social.

Nesse contexto, o plano municipal de educação se apresenta como um instrumento de grande relevância para a sociedade manauara na medida em que promove a efetividade do direito à educação de qualidade em creches, sua construção ocorreu de forma participativa: pais, alunos, profissionais e especialistas da educação e a sociedade civil. Seus objetivos: a continuidade de políticas públicas no município, assim como promover o diálogo entre todos os sistemas de educação: municipal, estadual, federal e privados – uma gestão democrática⁵¹, mas sem perder sua identidade e autonomia.

O atual PME, conforme vimos antes, foi aprovado pela Lei nº 2.000, de 24 de junho de 2015, com vigência de 10 anos, ou seja, 2015 a 2025, em conformidade com o disposto no artigo 11, inciso I, da LDB e artigo 8º, do PNE. Nos dizeres de Cury (2004, p. 19): “É, sobretudo, do conjunto dessas duas leis que se pode entender melhor as alternativas que elas oferecem aos Municípios na constituição de seus sistemas de ensino”.

O plano em questão é resultado desta legislação educacional e da realidade de Manaus: situação socioeconômica e demográfica, de mobilização da Sociedade Civil Organizada⁵², de forças políticas, do Poder Executivo, do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público Estadual.

O PME resguarda a responsabilidade constitucional do Município para com a Educação Infantil. Possui estratégias políticas de educação pautada na Carta Magna, Lei Orgânica do Município, reproduz princípios da LDB, interage com as metas previstas no PNE e no PEE. Um exemplo disso é o que depreendemos do teor da LDB a seguir:

[...] ao Município cabe atender com recursos municipais (além dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE - que se destinam ao ensino fundamental, e com suplementação do Estado e da União) a toda a demanda de educação infantil que procurar matrículas (BRASIL,1996).

⁵¹ Princípio norteador do processo de elaboração dos planos municipais.

⁵² Conselho Municipal de Educação, associações, sindicatos, Câmara Municipal, diretores das escolas, professores e alunos, entre outros.

Ademais, tanto o PNE (2014-2024) quanto o PEE (2014-2024) explicitam as mesmas diretrizes, as quais são reproduzidas pelo PME em seu art. 2º, que traça as diretrizes político-pedagógicas para as ações educacionais:

Art. 2.º São diretrizes do PME:

- I – erradicação do analfabetismo;
- II – universalização do atendimento escolar;
- III – superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV – melhoria da qualidade de ensino;
- V – formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI – promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- VII – promoção humanística, cultural, científica e tecnológica do município;
- VIII – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação pública, resultantes das receitas orçamentárias, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX – valorização dos profissionais de educação;
- X – promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos e à sustentabilidade socioambiental (MANAUS, 2014).

É indispensável que o Plano Municipal de Educação seja compreendido como uma lei geradora de efeitos imediatos, de revisão permanente de seu alcance e de atendimento aos anseios dinâmicos da sociedade.

O PME estatui em seu art. 4º, parágrafo único, a criação do Instituto Municipal de Estudos e Pesquisas em Educação:

Art. 4º As metas previstas, no Anexo Único integrante desta Lei, devem ter como referência os censos mais atualizados da educação básica e superior, disponíveis na data da publicação desta Lei

Parágrafo único. Fica criado o Instituto Municipal de Estudos e Pesquisas em Educação (Imepe), vinculado à Secretaria Municipal de Educação (Semed), a fim de identificar mérito e valor das instituições, áreas, cursos e programas nas dimensões da educação básica, orientar a expansão da oferta e o acompanhamento das matrículas, do financiamento da educação, entre outras informações que subsidiem a implementação das metas deste Plano, divulgando os resultados desse acompanhamento nos sítios institucionais da Prefeitura e da Secretaria de Educação do Município.

Em relação à criação do IMEPE, pesquisamos nos *sites* governamentais – Prefeitura de Manaus e SEMED –, porém não encontramos nenhum registro deste Instituto. Acreditamos que ainda não saiu do papel, o que é lamentável, tendo em vista a importância deste, consoante se extrai do dispositivo legal em questão, no que diz respeito às suas atribuições.

Destarte, o monitoramento e o acompanhamento da Meta 1 devem ser contínuos, assim como sua avaliação deve ser periódica. Nesse sentido, dispõe o art. 5º do PME:

Art. 5.º A execução do PME e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias:

- I – Secretaria Municipal de Educação (Semed);
- II – Comissão de Educação da Câmara Municipal de Manaus;
- III – Conselho Municipal de Educação;
- IV – Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb;
- V – Fórum Municipal de Educação.

Tais ações serão desenvolvidas, sobretudo, pela Secretaria de Educação Municipal, pela Comissão de Educação da Câmara Municipal de Manaus, pelo Conselho Municipal de Educação, pelo Fórum Municipal de Educação e pela sociedade civil organizada. Conforme disciplinado no PME, estas instâncias possuem as seguintes competências enumeradas no art.5º, §1º:

- I – divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações nos respectivos sítios institucionais na internet;
- II – analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas;
- III – analisar e propor a ampliação progressiva do investimento público em educação, podendo ser revista, conforme o caso, para atender às necessidades financeiras do cumprimento das demais metas deste Plano.

Deste modo, aferimos que, desde 2015, podemos acompanhar os balanços de resultados, avaliações e monitoramentos nos *sites* da SEMED, bem como examinar políticas públicas propostas, consecução das metas previstas e investimento público combinados com a fixação de objetivos para a Educação Básica.

2.4.1 Panorama da Meta 1

META 1: Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, cinquenta por cento das crianças de até três anos até o fim da vigência deste PME.

Indubitavelmente, a Educação Infantil é um dos maiores desafios da Educação Básica enfrentado pelo Município de Manaus. No capítulo seguinte,

demonstraremos a análise dos dados: demanda x oferta de vagas em creches (0 a 3 anos), números de creches e convênios, entre outros.

A Meta 1 trata da ampliação da oferta de atendimento da criança à creche, veremos adiante que o Município de Manaus tem investido em prédios para a instalação de creches, de acordo com a assessora pedagógica da Gerência de Creches⁵³, neste ano de 2019 há previsão de inauguração de duas novas creches no bairro do Tarumã. Além de convênios firmados com creches particulares.

A responsabilidade do Município em face ao cumprimento do PME é indissociável, haja vista que, no sistema de municipalização da EI, há a fiscalização do Estado, por meio do PEE, e da União, por meio do PNE. Assim, ambos os entes estatais cobram dos municípios um ensino de qualidade, em razão da autonomia municipal de executar as ações que o plano estabelecer.

Nessa senda, Oliveira e Cypriano (2009, p. 33) afirmam que “o papel do Estado no âmbito das políticas públicas, inclusive nas políticas públicas educativas nas últimas décadas caracterizou-se pela ampliação de transferência da responsabilidade para o poder local e, conseqüentemente, para o chão da escola”.

A meta 1 (RE) afirma o direito à educação infantil, pode-se dizer que é a pedra de toque da Educação Básica, pois prepara para a fase obrigatória, e, constitui-se de duas submetas: a primeira correspondente ao atendimento à pré-escola, e a segunda parte, que nos interessa, diz respeito à creche e prevê o atendimento de 50% das crianças até 2024, final da vigência do PME, embora, em Manaus, seja necessário grande investimento em caráter de urgência em estrutura física, contratação de pessoal - entre eles professores - e formação contínua destes.

⁵³ Setor interno da Semed.

Nesse contexto, vejamos uma prévia dos indicadores do IBGE/Pnad que mostram um crescimento desde 2005 na porcentagem de crianças em creches, atingindo em 2015 a marca de 30,4%, o equivalente há mais de 3,5 milhões de crianças em creches no Brasil. No Amazonas, conforme evidencia o gráfico a seguir, esse crescimento foi bastante tímido, apenas 9,7% em 10 anos. E ainda há nítida oscilação nesta trajetória.



Fonte: IBGE/PNAD

Elaboração: Todos Pela Educação

Ademais, em 2018, em Manaus, aconteceu a trigésima quarta edição do Encontro Nacional do Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB)⁵⁴, realizado pela primeira vez na Região Norte, entre os dias 22 e 24 de agosto. O Encontro reuniu militantes, professores, gestores, parceiros, estudantes, entre outros profissionais de 22 estados da federação e do Distrito Federal para debater o tema - Educação Infantil: desafios e perspectivas nacionais e o contexto amazônico.

⁵⁴ Finalidade do MIEIB: defender coletivamente a garantia do direito das crianças ao atendimento na educação infantil, tem como bandeiras de luta a ampliação de vagas em creches e pré-escolas; a destinação de recursos públicos adequados para a educação infantil; a melhoria da qualidade do atendimento; a formação e valorização dos profissionais da área; a implementação da proposta pedagógica elaborada de forma democrática e participativa pelas instituições de educação infantil (BARRETO, 2008).

A atuação do MIEIB visa ao reconhecimento da educação infantil como primeira etapa da educação básica, “como parte da estrutura e do funcionamento do sistema educacional brasileiro” (CANAVIEIRA; PALMEN, 2015, p. 43).

O aludido debate do MIEIB possui consonância com a meta 1 do PME, pois, no que diz respeito ao atendimento da EI, em comparação às demais regiões brasileiras, a Região Norte está bastante atrasada. Por isso, não é possível avançarmos nas discussões, porque as demandas das outras regiões não condizem com a realidade das demandas de Manaus. Logo, não podemos tratar de currículo, se ainda temos *déficit* na oferta de vagas em creches. É explícita a posição retardaria da EI no norte do Brasil.

Nesse sentido, trazemos os dizeres da Profa. Vanderlete Silva, que foram proferidos no mencionado Encontro: “É preciso pensar em acesso ainda, não podemos nos deixar levar por pautas que não são nossas”. A professora fez menção ao atraso da EI em Manaus, em relação às demais cidades brasileiras que possuem realidade diversa. E ainda lançou a seguinte reflexão: “Quem cuida das nossas crianças?”

É uma questão que precisa ser debatida, respondida e trabalhada imediatamente, uma vez que, em Manaus, os números apontam para uma quantidade expressiva de crianças de 0 a 3 anos sem acesso à creche, consoante abordaremos no próximo capítulo. Em complemento à reflexão mencionada, surgem outras tantas, como por exemplo: quem cuida das nossas crianças tem preparo para tanto? Elas estão sendo cuidadas adequadamente, de maneira a proporcioná-las um desenvolvimento saudável nos aspectos físico, psíquico e emocional?

De imediato, a resposta será investimento público, ampliação da oferta de creches na EI, entre outras. Todavia, é preciso também analisar as avaliações socioeconômicas, os dados colhidos pelo IBGE, os indicadores educacionais⁵⁵, os índices de desenvolvimento da educação básica⁵⁶, que possibilitem o monitoramento da qualidade da Educação pela população (BRASIL, 2015). E, sobretudo, o Plano Municipal de Educação, ora em análise, o qual permite conhecer a situação educacional de maneira particularizada, pesquisando em profundidade o cenário manauara.

⁵⁵ INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

⁵⁶ IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

Nessa perspectiva, Coco e Salgado (2016, s/p):

Essas reflexões permitem evidenciar que, ainda que os investimentos públicos tenham repercutido na ampliação da oferta, cabe problematizar os indicadores educacionais que informam uma dívida social (expressa nas listas de espera) com muitas crianças e suas famílias que demandam por EI, em especial, na faixa da creche. Cabe problematizar também as condições da oferta, indagando o cumprimento dos requisitos presentes nas Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil.

As autoras destacam ainda:

Importante também combinar os objetivos quantitativos de expansão da oferta com a observação dos indicadores qualitativos, afirmando a especificidade da EI no interior dos sistemas públicos de ensino, de modo a fortalecer a unidade entre a creche e a pré-escola, a estruturação física e de materiais das instituições (conforme os parâmetros nacionais de qualidade), a qualificação (formação inicial e continuada) e valorização dos quadros profissionais (integrados ao magistério), a implementação de propostas pedagógicas que favoreçam o desenvolvimento integral das crianças, assim como a observância dos demais aspectos que integram o direito à EI - sem prescindir da articulação (sem submissão) com a etapa seguinte do processo educativo e da promoção de políticas articuladas, de modo a reconhecer as várias demandas das crianças e suas famílias. (COCO; SALGADO, 2016, s/p)

A **Meta 1** deve ser interpretada de forma a envolver os aspectos quantitativos e qualitativos, pois de nada serviriam as crianças estarem nos espaços infantis inadequados, por não atenderem aos padrões estabelecidos pelas normas legais, a consequência seria desastrosa, pois implicaria em um desenvolvimento não sadio da criança. Desse modo, cada análise quantitativa da Meta 1 deveria vir acompanhada ou recomendar análise da qualidade da oferta de educação infantil (DIDONET, 2018)⁵⁷.

Nesta senda, a Estratégia 14:

1.14 preservar as especificidades da educação infantil na organização do sistema municipal de educação, garantindo o atendimento da criança de zero a cinco anos de idade em estabelecimentos que atendam a parâmetros nacionais de qualidade e a articulação com a etapa escolar seguinte, visando ao ingresso do aluno de seis anos de idade no ensino fundamental;

Os debates realizados pelo MIEIB em Manaus apontaram para o crescimento de uma crise social, política e econômica, decorrente do golpe

⁵⁷ Site: www.primeirainfancia.org.br/comentarios-sobre-o-grau-de-cumprimento-da-meta-1-do-pne-artigo-por-vital-didonet/.

parlamentar, jurídico e midiático iniciado em 2016, que refletem diretamente na garantia do direito à Educação Infantil⁵⁸. Após o Encontro, o Movimento emitiu, no dia 24 de agosto, de 2018, uma Carta de compromisso em defesa dos princípios e ideais a seguir:

1. Revogação da Emenda Constitucional nº 95/2016;
2. Manutenção inquestionável da creche no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb);
3. Implementação imediata do CAQi e CAQ, respeitando o Plano Nacional de Educação -PNE (Lei nº. 13.005/2014) e a Resolução nº 8/2010 do Conselho Nacional de Educação (CNE/CEB);
4. Congelamento da expansão de vagas por meio de conveniamento, mantendo as vagas dos serviços existentes e ampliação da Educação Infantil exclusivamente por meio do atendimento público;
5. Observância e monitoramento rigorosos dos Critérios de Qualidade em instituições públicas e conveniadas, segundo a lei vigente;
6. Formulação de políticas públicas para Educação Infantil que contemplem a especificidade de bebês, crianças bem pequenas e pequenas, considerando as questões étnico-raciais, de gênero, de classe social, de deficiência, de idade e de sexualidade, respeitando as peculiaridades das diversas populações (agricultores familiares, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos, assentados e acampados da reforma agrária, quilombolas, caiçaras, povos da floresta) e regiões;
7. Uma posição crítica em relação à política da Base Nacional Comum Curricular indicando, no caso da Educação Infantil, uma leitura atenta dando ênfase à sua origem nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, nos campos de experiência, nos direitos de aprendizagem das crianças e nos temas contemporâneos;
8. Garantia do direito das professoras, professores e demais profissionais da educação a uma política de formação inicial e continuada democrática que os considerem como sujeitos históricos, de cultura, reflexivos e críticos;
9. Implementação da política de formação de professoras, professores e demais profissionais a partir das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI/2009), fortalecendo os direitos de aprendizagens, os campos de experiências e as diversidades;
10. Defesa da carreira docente na Educação Infantil, da contratação de profissionais com a formação mínima exigida, conforme aprovado no PNE, do cumprimento da Lei nº 11.738/2008 que instituiu o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), da realização de concurso público específico para ingresso na carreira da Educação Infantil e da gestão democrática nas Instituições, conforme a legislação vigente;
11. Retomada do diálogo com as Universidades, enfatizando a necessidade de garantir as especificidades da formação inicial e continuada de professoras e professores da Educação Infantil;
12. Inclusão da Educação Infantil em programas de compra de livros de literatura infantil, e denúncia à forma como se implementou o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) na EI, dando margem no Edital 2018 para a adoção de materiais didáticos e para sistemas apostilados;⁵⁹

⁵⁸ Carta de Compromisso do Mieibi.

⁵⁹ Site: <http://www.mieib.org.br>.

Considerando o percentual de 50% para universalizar o atendimento em vagas de creche até 2024, alguns autores, como Campos, Esposito e Gimenes (2014), criticam a falta de fundamentação da adoção deste percentual por não haver um diagnóstico dos últimos anos a esse respeito, colocando em questão a viabilidade da meta dentro do prazo decenal definido nos planos educacionais das três esferas estatais. As autoras defendiam que “para cada nível e modalidade de ensino apresentado, um diagnóstico próprio, desafios, metas e respectivos indicadores.” Não se pensou nas diferentes realidades de cada região do país em relação ao cumprimento da meta.

Em análise ao PNE anterior, o fato se agrava, pois não houve nem sequer uma avaliação oficial explicando o porquê não se atingiu nem mesmo 30%, que seria a média intermediária fixada para os primeiros cinco anos, da meta 1.

Em uma breve comparação com a maior capital do país, São Paulo, no mês de setembro deste ano, já alcançou a meta de ter ao menos 50% das crianças de 0 a 3 anos matriculadas em creches⁶⁰. Fato que se deu na gestão de Bruno Covas (PSDB), mas que fazem jus ao mérito também a gestão dos antecessores João Doria (PSDB) e Fernando Haddad (PT), porque, afinal, o PME é um plano de Estado, ou seja, imune a mudanças de governos e partidos, exige continuísmo. Contudo, mesmo com o patamar atingido, a lista de espera não foi extinta. Há cerca de 85 mil crianças na fila por uma vaga na cidade. De acordo com o site, de 629 mil crianças nesta faixa etária, 61% estão na escola, a maioria absoluta em creches ligadas à Prefeitura.

Em Manaus, para alcançar a meta 1, foram traçadas 20 estratégias, as quais norteiam o levantamento da demanda por creche para a população até 3 anos, a fim de reforçar o acompanhamento e o monitoramento do acesso e permanência das crianças na educação infantil em cooperação com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, entre outras; Priorizar o acesso à educação infantil; Proposta curricular considerando a Resolução 008/2010/CME.

Em relação aos objetivos da meta 1, Coco e Salgado (2018, p.26)⁶¹ destacam “a produção de um conjunto de reflexões que assinalam para os desafios

⁶¹ Caderno de avaliação das metas do Plano Nacional de Educação: PNE 2014-2024. Organização: João Ferreira de Oliveira, Andrea Barbosa Gouveia e Heleno Araújo [Livro Eletrônico]. – Brasília: ANPAE, 2018.

e preocupações com a garantia do direito à EI, em especial, no contexto dos retrocessos que assolam a sociedade brasileira.”

O PME traz como primeiríssima estratégia a definição de metas para alcançar em até cinco anos de vigência a expansão de 25% vagas para a EI, de acordo com regras de qualidade e condizente com a realidade local:

1.1 definir, na Rede Pública Municipal de Educação, metas de expansão de vinte por cento em até cinco anos de vigência do Plano, para Educação Infantil, segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais;

Esta estratégia combinada com outras 1.3, 1.13, 1.14 e 1.18 desvelam preocupação em garantir o direito das crianças à educação em creches, como também a necessidade de enfrentamento desta problemática que assola as camadas mais populares da sociedade manauara. Logo, a concepção atual da creche não abandonou totalmente a cobertura assistencial, vemos ainda um atendimento negligenciado pelo Poder Público Municipal, ao não tratar o espaço da creche como um ambiente de qualidade, que estimule o desenvolvimento integral das crianças, independente da classe social a que pertença.

Se considerarmos dados como porcentagem de mulheres mães de crianças pequenas que trabalham, porcentagem de crianças em situação de risco ou vulnerabilidade, estrutura das famílias, realidade socioeconômica e cultural por regiões, áreas urbanas e rurais, entre outros indicadores, podemos prever que a demanda potencial e manifesta por atendimento em creche deve variar bastante de uma realidade para outra (CAMPOS; ESPOSITO; GIMENES, 2014).

Nesse sentido, a estratégia 13:

1.13 implementar, em caráter complementar, programas de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas de educação, saúde e assistência social, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até cinco anos de idade;

O teor deste dispositivo legal evidencia bem essa necessidade de atendimento do direito da criança à creche de forma integral, suscitada por Rizzo. Todavia, trata-se de um esforço coletivo. A demanda por creche não se resume ao caráter educacional, mas carrega consigo o essencial apoio da sociedade às famílias com filhos pequenos, manifesto no direito da mulher mãe de participar em

igualdade de condições com os homens do mercado de trabalho e nos direitos de cidadania, que tem como pré-requisito a oferta de creches para os filhos pequenos.

Vale ressaltar que há diferenças da responsabilidade municipal para com a criança do período de escolaridade obrigatória, a partir de 4 anos, e a criança de creche, porquanto esta representa um direito de opção da família. Por isso, faz-se necessário um diagnóstico que estime a demanda potencial e manifesta nas diferentes regiões do Brasil, para que justifique a meta de atender 50% da população de 0 a 3 anos.

Em relação à estratégia 17:

1.17 promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, de saúde e de proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de zero a três anos de idade;

Esta estratégia corresponde à estratégia 15 da meta 1 do PEE, que estabelece a busca ativa escolar como uma ferramenta bastante válida para a EI, pois visa combater a exclusão escolar e permitir o acesso daquelas famílias que optam por usufruir deste direito. Em 01 de junho de 2017, foi lançado oficialmente este projeto do Busca Ativa Escolar, uma ferramenta *on-line*, acessível a todos os interessados através do site organizacional Busca Ativa Escolar⁶².

De acordo com o portal da UNICEF:

A **Busca Ativa Escolar** é uma plataforma gratuita para ajudar os municípios a combater a exclusão escolar. Foi desenvolvida pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) em parceria com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas) e Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems).

A intenção é apoiar os governos na identificação, registro, controle e acompanhamento de crianças e adolescentes que estão fora da escola ou em risco de evasão escolar. Por meio da Busca Ativa Escolar, municípios e Estados terão dados concretos que possibilitarão planejar, desenvolver e implementar políticas públicas que contribuam para a inclusão escolar.⁶³

Assim, a ideia da ferramenta é interessante, pois seu emprego prevê mais presença intersetorial, ou seja, de agentes públicos de diferentes setores (saúde, assistência social, educação) a fim de mapear assertivamente as razões da exclusão/evasão escolar, permitindo, assim, a aplicação de políticas públicas com

⁶² Site: www.buscaativaescolar.org.br. Acesso em 07 nov. 2018.

⁶³ Site: www.unicef.org. Acesso em 16 nov. 2018.

mais eficiência e, por conseguinte, reduzindo ou impedindo o círculo vicioso dos males escolares.

O chefe de Educação do UNICEF no Brasil, Ítalo Dutra, explica que a ferramenta objetiva alcançar as crianças e os adolescentes em situação de vulnerabilidade ou mais necessitados de serviços para que tenham acesso às vagas. Com base no portal, mais de 2 mil municípios brasileiros aderiram ao uso da ferramenta em questão, sendo que, no Amazonas, 18 municípios aderiram ao projeto Busca Ativa Escolar, Manaus é um deles, segundo o portal Em tempo⁶⁴.

Na linha de raciocínio da estratégia 1.17, destacamos o direito de opção da família que é regido pelo pressuposto de que as crianças nos primeiros anos de vida necessitem mais da convivência com a família na recepção de afeto, atenção e estímulos constantes, entretanto quando a família não tem adulto que possa assisti-la em casa, assumindo esse cuidado em tempo integral, compete ao Município apoiá-la, oferecendo-lhe creches para acolher seus filhos durante a jornada de trabalho dos responsáveis, cumprindo, portanto, a universalidade do acesso. Em suma, o direito da família é facultativo, mas se houver procura por vagas pelos responsáveis, transformar-se-á em direito da criança.

A Estratégia 1.6 diz respeito à avaliação da EI, considerada imprescindível para atingir a qualidade e a meta, por meio de análise a cada dois anos das condições da oferta, quais sejam: os espaços infantis (incluindo os parâmetros mencionados), os profissionais, a gestão e os recursos pedagógicos disponíveis e em uso (DIDONET, 2018).

1.6 implantar, até o segundo ano de vigência deste PME, avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada dois anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes;

Por sua vez, a Estratégia 1.8 consubstancia “articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação com a expansão da oferta na Rede Pública Municipal de Educação”.

É uma estratégia que aborda um tema bastante controverso entre os movimentos sociais, fóruns e meios especializados: é quanto às alternativas de

⁶⁴ Site: <http://d.emtempo.com.br/amazonas/107538/dezoito-municipios-do-amazonas-estao-no-programa-busca-ativa-escolar>. Acesso em 16 nov. 2018.

atendimento às crianças existentes em Manaus, por exemplo, os convênios com instituições sem fins lucrativos. São tentativas impetuosas de ampliar em 50% o acesso de crianças às creches, satisfazendo o direito destas, e, por conseguinte, atingir a meta em questão.

Exemplo disso é o MIEIB, que se posicionou contrariamente à prática de convênios, consoante consignou em sua Carta de Compromisso, no item 4: o “Congelamento da expansão de vagas por meio de conveniamento, mantendo as vagas dos serviços existentes e ampliação da Educação Infantil exclusivamente por meio do atendimento público”.

No entanto, para Campos, Esposito e Gimenes (2014), a atual conjuntura da rede pública de creches municipal é apoiada pelas unidades de redes privadas que recebem algum tipo de subsídio público para a oferta de vagas. As autoras defendem que, visando cumprir a meta 1, a cobertura atual do atendimento não será possível, se dispensarem os convênios de curto prazo, como querem alguns.

Das entrelinhas das Estratégias 1.9 e 1.10, encontramos o eixo voltado para a valorização dos profissionais da EI, pois, para atingir a qualidade, é preciso profissionais aperfeiçoados, ou seja, pós-graduados ou mais, conforme contempladas no PME:

1.9 promover a formação continuada dos profissionais da educação infantil, garantindo o atendimento por profissionais com formação superior;
1.10 garantir a articulação entre pós-graduação, núcleos de pesquisa e cursos de formação para profissionais da educação, de modo a garantir a elaboração de currículos e propostas pedagógicas que incorporem os avanços de pesquisas ligadas ao processo de ensino aprendizagem e às teorias educacionais no atendimento da população de zero a cinco anos;

Salientamos que tal estratégia perpassa necessariamente pela política de formação de professores e profissionais da educação, que respeite as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI/2009), de maneira a reafirmar os direitos de aprendizagens, os campos de experiências e as diversidades. Assim como, pelo cumprimento da Lei 11.738/2008, criada em defesa da carreira docente na EI que instituiu o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN). A lei estabeleceu a realização de concurso público específico para ingresso na carreira da EI e da gestão democrática nas instituições, o que foi devidamente albergado pelo PNE.

Nessa esteira, Campos, Esposito e Gimenes (2013) explicam:

(...) dois fatores cruciais para os desejados ganhos de qualidade: a formação de professores em nível superior, meta já adiada diversas vezes ao se prolongar o período de carência para professores formados em cursos de magistério no nível médio; e a elaboração de “currículos e propostas pedagógicas” atualizados.

Na realidade, teria sido mais interessante que essa estratégia não omitisse o documento elaborado pelo Conselho Nacional de Educação, mandatário para todas as instituições de educação infantil, públicas e privadas, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI)

Por fim, a Estratégia 1.20 é “estimular a construção de novas creches a fim de incentivar o aumento do número de vagas destinadas às crianças de zero a cinco anos para as famílias que dela precisarem”, abordando, assim, a construção de novas creches para atender às famílias que optarem por matricularem seus filhos.

CAPÍTULO 3: ANÁLISE DE DADOS DO CUMPRIMENTO DO PME (META 1): CRECHES DE MANAUS E A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL DO AMAZONAS PARA EFETIVAÇÃO DESSE DIREITO

3.1 IDENTIFICAÇÃO DAS CRECHES DE MANAUS, POPULAÇÃO E OFERTA

No capítulo 1, apresentamos o processo histórico educacional do atendimento de crianças pequenas na capital, que transita inevitavelmente pelos contextos social, político e econômico em que a Educação Infantil se desenvolve. Também ressaltamos que esse estudo não tem pretensão de esgotar o universo que delinea a temática em questão.

Neste capítulo, iremos analisar os dados correspondentes ao atendimento do direito da criança à educação em creches públicas de Manaus e o cumprimento da Meta 1 do PME vigente, utilizando como dados os oriundos da Secretaria de Educação do Município de Manaus, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, da Pesquisa Nacional de Amostra de Dados (PNAD) e da Pesquisa Nacional de Amostra de Dados Contínua (PNADC). Vale destacar que protocolamos uma solicitação de dados junto à SEMED, convertido no processo sob o nº 2018/4114/4147/09331 pleiteando o acesso a dados e a informações relacionadas às creches de Manaus.

Posto isto, é imprescindível para esta análise apresentar informações sobre o Município de Manaus, capital do Amazonas, cuja população em 2018 foi estimada em 2.145.444 habitantes, superior ao do censo populacional do IBGE de 2010, de 1.802.014 habitantes (IBGE, 2018). Já a faixa etária de 0 a 4 anos, a população é de aproximadamente 162.520 pessoas. Manaus é o 7º município mais populoso dos 5.570 do Brasil (IBGE Cidades, 2018).

A capital do Amazonas possui uma área territorial de 11.401.092 e 158,06 hab/km² de densidade demográfica. De acordo com dados do IBGE/2014, sua economia é a 6º maior do país, com um Produto Interno Bruto (PIB) de R\$ 67.572.523.000, obtendo a renda *per capita* de R\$ 33.446,76, a maior entre as capitais da Região Norte (IBGE, 2018).

Conforme vimos, a primeira creche Professora Eliana de Freitas Moraes originou-se da adoção de uma política pública exitosa implantada somente em

2008⁶⁵, composta de espaço próprio, adequado, com pessoal qualificado e gestão do Poder Público municipal, que detém a competência constitucional de garantir esse direito. Tal contexto ressalta bem o distanciamento da criança, Sujeito de direitos por excelência, da efetividade de um direito fundamental, realizado somente vinte anos depois da promulgação da Constituição Cidadã.

Depreendemos desse contexto, a negligência do Município com a EI e a tutela dos direitos afetados, especificamente, de nosso público-alvo: as crianças na faixa etária de 0 a 3 anos. Portanto, advogamos que tal fato representa uma afronta direta ao preceito constitucional e põe em risco o Estado Democrático de Direito, tamanha a importância desse direito. Nesse sentido, trazemos um trecho do acórdão proferido em decisão pelo Ministro do STF, Celso de Mello, que diz o seguinte:

A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV). - Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das 'crianças de zero a seis anos de idade' (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal (RE nº 410.715/SP-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 3/2/2006).

O Quadro 02 corresponde ao Censo Escolar/INEP 2014, evidenciando um número expressivo de 128.939 crianças, porém apenas 3.944 estão matriculados em creches públicas de Manaus. Depois da primeira, decorreu-se quatro anos para a criação da segunda, ou seja, durante esse período, mesmo diante de um total de 119.277 crianças sem atendimento escolar, nenhuma outra creche foi criada.

⁶⁵ Inserimos a relação de documentos dessa pesquisa, na íntegra dos registros da primeira creche pública de Manaus.

Quadro 2: Total de matrículas em creches

Total de Crianças de 0 a 3 anos em Manaus	Matrículas em creches públicas	Matrículas em creches privadas	Total de matrículas	Total Fora da Creche	Vagas que precisam ser criadas até 2024 (50%)
128.939	3.944	5.718	9.662	119.277	59.638

Fonte: Censo Escolar MEC/INEP/2014

Elaboração: própria.

A omissão do município é configurada no momento em que os pais ou responsáveis resolvem matricular suas crianças pequenas em creches e não encontram vagas. Ora, para atender essa população era necessária a construção de mais unidades escolares para minimizar o déficit existente em Manaus.

Nesse sentido, leciona Pinto Ferreira (1986, p. 172):

O direito à educação necessita ter eficácia. Sendo considerado como um direito público subjetivo do particular, ele consiste na faculdade que tem o particular de exigir do Estado o cumprimento de determinadas prestações. Para que fosse cumprido o direito à educação, seria necessário que ele fosse dotado de eficácia e acionabilidade (...)

Com efeito, em 2013 foram criadas 4 creches, não obstante oferecia uma quantidade ainda inexpressiva de vagas. O Poder Executivo Municipal é “obrigado a proporcionar a concretização da educação infantil em sua área de competência” (LIBERATI, 2004, p. 237)⁶⁶.

Quadro 3: Creches da cidade de Manaus período de 2013

Data de criação	Nomes da creche	Endereço	Atendimento/Idade
01/03/2013	Creche Manuel Octávio Rodrigues de Souza	Av: Solimões c/ R. 17-s/n°. Lot. Jardim Mauá – Zona Leste da cidade	70 crianças entre 1 a 3 anos
01/03/2013	Creche Mul. Maria Ferreira Bernardes	Conj. Fazendinha, no bairro Cidade Nova, Zona Norte	Atende 65 crianças entre 1 a 3 anos
14/05/2013	Creche Mul. Magdalena Arce Daou	Rua Prof. Carlos Mesquita, s/n°, Bairro Santa Luzia, zona Sul.	Atende 160 crianças de 1 a 3 anos

⁶⁶ Conteúdo Material do Direito à Educação Escolar”, “in” “Direito à Educação: Uma Questão de Justiça”, p. 236/238, item n. 3.5, 2004, Malheiros.

21/06/2013	Creche Mul. Virgínia Marília Mello	Rua das Carapanaúbas, Bairro Gilberto Mestrinho, Cidade do Leste, s/n.	Atende 111 crianças de 1 a 3 anos
------------	---	--	-----------------------------------

Fonte: SEMED. Disponível em: <http://semed.manaus.am.gov.br>.
Elaboração: própria.

O Quadro 4, abaixo, analisa o número de creches por gestão pública, considerando o período de 2005 até 2018, precisamente 4 mandatos de prefeito. O período de 2005 a 2008 foi um marco, pois foi criada a primeira creche municipal de Manaus pelo prefeito Serafim Correa. Contudo, de 2009 a 2012, na gestão do prefeito Amazonino Mendes, cuja proposta de governo prometia a construção de 100 creches, não houve a criação de nenhuma, mesmo em plena vigência do PNE e existência da Meta 1: “Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 e 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos” (PNE, 2001).

Quadro 4: Da Gestão Pública de Manaus (Prefeitos) de 2005 a 2018 e criação de creche

Ano/período	Prefeitos	Quantidade de creches	Legislação vigente
2005 a 2008	Serafim Correa	01	CF/88, ECA, LDB, PNE, PEE, PME.
2009 a 2012	Amazonino Mendes	00	CF/88, ECA, LDB, PNE, PEE, PME.
2013 a 2016	Arthur Virgílio Neto	09	CF/88, ECA, LDB, PNE, PEE, PME.
2017 a 2018	Arthur Virgílio Neto	02	CF/88, ECA, LDB, PNE, PEE, PME.
Total de creches		12	

Fonte: Prefeitura de Manaus.
Elaboração: própria.

Por outro lado, no período de 2013 a 2018, correspondente a dois mandatos e incluindo o que está em andamento, foram criadas 10 creches pelo atual prefeito Arthur Neto, tornando-se o gestor público que mais criou creche na cidade de Manaus.

Quadro 5: Creches existentes em Manaus por zona da cidade

Zona	Creches	N. de salas	Faixa etária atendida
Zona Sul	Creche Mul. Magdalena Arce Daou	10	1, 2 e 3 anos
	Creche Mul. Neide Tomaz Avelino	08	1, 2 e 3 anos
	Infante Tiradentes (Instituição conveniada)	23	Berçário, 1, 2, e 3 anos
Zona centro-sul	5 CMEIS que atendem 03 anos Não tem creche	---	3 anos
Zona Oeste	Creche Mul. Gabriel Corrêa Pedrosa	08	1, 2 e 3 anos
Zona Centro-Oeste	Pré-Escolar Zezé Pio de Souza (Instituição conveniada)	05	2 e 3 anos
	Pré-Escolar Marília Barbosa (Instituição conveniada)	11	3 anos
Zona Norte I	Não tem creche, mas tem atendimento para 2 anos	---	2 anos
Zona Norte II	Creche Mul. Prof ^a . Eliana de Freitas Moraes	10	1 a 3 anos
	Creche Mul. Maria Ferreira Bernardes	05	1 a 3 anos
Zona Leste I	Creche Mul. Manuel Octávio Rodrigues Souza	05	1 a 3 anos
Zona Leste II	Creche Mul. Prof ^a . Virginia Marília Mello de Araújo	08	1 a 3 anos
Total	10 creches, sendo 07 municipais e 3 conveniadas	93 salas	0 a 3 anos

Fonte: SEMED (2015).

Elaboração: MIEIBI

O Quadro 5 aponta a relação de creches municipais e conveniadas até 2015, por zonas de Manaus, como também a quantidade de salas e a respectiva faixa etária, o que sem dúvida foi um aumento significativo em comparação aos anos anteriores, mas ainda estamos longe de superar o *déficit* existente, o qual abordaremos mais adiante. A capital do Amazonas é dividida em 8 zonas para o total de 10 creches, sendo que 7 municipais e 3 conveniadas.

O quadro ainda evidencia que, em Manaus, existe apenas um berçário (crianças de 0 a 1 ano), o Infante Tiradentes, uma instituição conveniada. Há também zonas sem creches, mas que atendem crianças na faixa etária de 2 anos, por exemplo, na Zona Norte I, uma área conhecidamente bastante populosa. Esta

circunstância é preocupante para o município, caso deseje efetivamente atingir a Meta 1 até 2025.

Concordamos que, para a satisfação do direito das crianças à educação, não bastam números, mas a qualidade da oferta. Deve haver um padrão mínimo de funcionamento em consonância com estabelecimentos que atendam a parâmetros nacionais de qualidade, o que está previsto no art. 10, da Resolução Municipal nº 038/CME/2015, sendo também estabelecido como uma estratégia da Meta 1.

De acordo com a SEMED, atualmente na rede pública municipal existem 10 creches municipais e 04 conveniadas, somando 14 creches, e um total de 4.123 alunos matriculados.

Os documentos, ínsitos no anexo, demonstram que o município de Manaus possui convênios com 4 entidades beneficentes e governamentais, a saber: Fundação Geraldo Pio de Souza, União das Mães Espíritas Marília Barbosa, Polícia Militar do Estado do Amazonas e Casa da Criança.

3.2 ORGANIZAÇÃO DAS CRECHES PELA SEMED

De acordo com a resposta do Setor de Gerência de Creches, a organização adota o direcionamento dos Parâmetros⁶⁷ Nacionais de qualidade para a Educação Infantil (MEC, vol.1, p. 34), considerando a seguinte relação adulto-criança:

Idade	Quantitativo de crianças/adultos
1 ano	6 a 8 crianças / 1 professor
2 anos	6 a 8 crianças / 1 professor
3 anos	15 crianças / 1 professor

Contudo, a SEMED levou em consideração as peculiaridades próprias da rede e resolveu oferecer um atendimento diferenciado com intuito de melhor atender as necessidades básicas das crianças dessa faixa etária, acrescentando mais um professor, sendo, portanto dois professores graduados em Pedagogia ou Normal Superior para um quantitativo um pouco maior. Portanto, a fase creche é organizada em turmas da seguinte forma:

⁶⁷ Tais parâmetros são regidos pelas Resoluções CNE/CEB nº 05/2009, CNE/CEB Nº 4/2010 que versam sobre Educação Infantil e as resoluções do Conselho Municipal de Educação, Resolução n. 06/CME/2006, aprovada em 18/05/2006, aprovada em 22/12/2006, aprovada em 22/12/2009, a Resolução nº 09/CME/2015, aprovada em 28.07.2015 e a Resolução nº 007/CME/2017. Fonte: Semed.

Turma/Idade	Quantidade	Professores
Maternal I (1 ano)	12 crianças	02
Maternal II (2 anos)	16 crianças	02
Maternal III (3 anos)	20 crianças	02

Quanto à infraestrutura, organização espacial, funcional e estética, os *Parâmetros Básicos de Infraestrutura para as instituições de EI* (2008) destacam que “o espaço físico não apenas contribui para a realização da educação, mas é em si uma forma silenciosa de educar”, alcançando o objetivo exigido na construção de uma creche, qual seja, o compromisso de interdisciplinaridade por parte de todos os profissionais envolvidos.

Assim, a organização dos espaços e seu funcionamento é delineada pela construção de um ambiente físico que promove cuidado, acolhimento, brincadeiras, alimentação, higiene, descobertas, criatividade, desafios, interação criança-criança, criança-adulto e criança-meio ambiente. Existem atualmente quatro modelos arquitetônicos entre as 12 creches (SEMED, 2018).

Para ampliar a oferta de creches da rede pública da Educação Infantil, acolhendo o regime de cooperação, a União repassa recursos destinados para a construção de creches e aquisição de seus equipamentos e mobiliário. São cinco tipos:

- Tipo A (Projeto Próprio);
- Tipo B (Projeto Padrão, para atendimento de até 240 crianças em dois turnos);
- Tipo C (Projeto Padrão para atendimento de até 120 crianças em dois turnos);
- Tipo 1 (Projeto Padrão, para atendimento de até 376 crianças em dois turnos);
- Tipo 2 (Projeto Padrão, para atendimento de até 188 crianças em dois turnos). (PAC, 2018)⁶⁸

Um exemplo de Projeto Municipal é a Creche Magdalena Arce Daou e Eliana de Freitas Moraes composta, de acordo com o art. 21 da Resolução N.038/CME/2015, aprovada em 03.12.2015, da seguinte forma:

- **Bloco Administrativo:** Hall, Recepção, Secretaria, Diretoria, Sala dos professores, Almoxarifado, Sanitários adultos (masculino e feminino).
- **Bloco de Serviços:** Cozinha, Rouparia, Lavanderia, Copa, Despensa, Depósito, Lactário, Área de serviço externa (secagem

⁶⁸ Programa de Aceleração do Crescimento. Site: www.pac.gov.br. Acesso em 02 out. 2018

de roupas, central GLP, área de recepção de alimentos e pré-lavagem)

- **Bloco Pedagógico:** 10 salas de referência
- **Pátio coberto/Refeitório**
- **Playground/Área verde**
- **Castelo d'água**
- **Estacionamento**

Em Manaus, o Projeto Proinfância tipo B é o mais adotado pela maioria das creches:

- Profa. Virgínia de Araújo,
- Gabriel Pedrosa,
- Ana Lopes Pereira,
- Neide Tomaz,
- Luzenir Farias,
- Maria do Perpétuo Socorro Pereira Trindade
- Maria Aparecida Silva Dantas.

Tem-se também o Projeto Proinfância tipo C⁶⁹, cujas creches-modelo são:

- Prof.^a Maria Ferreira
- Escritor Manuel Octávio

Nos moldes do Desenvolvimento Urbano e inclusão socioambiental de Manaus (Prourbis), há a Creche Municipal Maria Luíza.

3.3 ANÁLISE DOS DADOS: META 1 EM QUESTÃO

O quadro a seguir é primordial para compreendermos o cenário da EI no Brasil, pois podemos comparar de 2005 a 2017 o acesso das crianças por regiões e por unidade da federação. Os percentuais abaixo corroboram com o que tratamos no capítulo 2, ao aludir o fórum do MIEIBI em Manaus, sobre a lentidão do desenvolvimento da EI em creches na Região Norte. Indubitavelmente, somos retardatários nesse processo.

⁶⁹ Não possui financiamento do MEC

Quadro 6: Crianças de 0 a 3 anos que frequentam escola – Brasil – 2005-2017
(Em %)

Unidade da federação	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Brasil	16,7	19,6	21,4	23,0	23,2	25,4	25,7	27,9	29,6	30,4	31,9	34,1
Região Norte	8,5	11,3	10,9	13,0	12,4	12,1	11,3	12,7	13,3	13,8	15,8	18,3
Rorônia	6,9	10,2	8,3	9,2	10,6	9,2	11,0	11,6	19,9	20,4	19,4	21,5
Acre	5,3	7,0	8,0	10,9	8,6	11,6	8,9	10,4	8,2	13,9	16,0	19,1
Amazonas	7,0	9,4	9,1	10,4	10,9	8,2	8,1	8,3	9,1	9,7	12,8	11,5
Roraima	13,7	14,5	15,1	15,7	17,6	12,6	14,6	13,3	17,7	17,6	17,5	20,6
Pará	9,5	12,8	11,6	14,8	12,8	14,2	12,5	15,4	14,6	13,7	15,3	20,7
Amapá	7,2	10,7	12,5	12,1	7,1	9,7	6,9	11,1	9,8	8,7	12,8	7,6
Tocantins	8,6	10,5	14,3	14,4	18,9	16,1	17,6	14,8	15,8	21,7	25,1	29,6
Região Nordeste	16,6	18,6	19,6	20,7	21,5	22,9	23,7	25,0	26,3	25,4	28,8	30,6
Maranhão	12,6	15,1	19,0	17,0	18,3	22,3	23,1	21,4	26,0	23,2	28,9	29,6
Piauí	15,7	13,6	19,2	20,5	24,9	24,4	23,9	23,3	27,3	21,4	24,5	28,4
Ceará	22,4	24,5	23,0	27,9	26,5	29,4	30,1	29,1	33,5	33,4	36,0	35,6
Rio Grande do Norte	22,0	24,4	25,5	25,9	28,8	26,6	30,6	33,1	27,7	32,6	33,4	37,0
Paraíba	18,3	20,0	19,7	21,4	18,6	25,6	26,2	23,1	27,4	28,5	29,0	32,3
Pernambuco	17,5	19,9	20,8	21,2	21,4	20,4	21,7	25,8	25,2	24,1	26,9	27,7
Alagoas	11,3	14,5	14,4	14,8	18,0	17,3	18,3	24,1	23,2	21,7	25,4	25,0
Sergipe	18,4	21,7	19,5	20,7	20,4	22,7	19,0	27,9	23,7	25,9	24,3	26,9
Bahia	14,7	16,5	17,0	18,6	19,9	20,5	21,2	23,2	23,3	21,8	27,1	30,4
Região Sudeste	19,5	23,6	26,7	27,5	27,7	30,8	29,8	33,1	35,8	37,9	37,6	40,4
Minas Gerais	14,7	17,4	19,8	21,2	21,1	23,3	22,8	26,3	30,8	31,3	30,6	33,9
Espírito Santo	23,2	20,2	28,3	31,8	26,5	31,0	36,6	30,4	34,5	31,0	33,3	33,1
Rio de Janeiro	20,6	26,0	27,4	26,5	26,8	30,9	29,2	33,0	30,4	33,2	29,7	32,0
São Paulo	21,2	26,3	29,8	30,6	31,3	34,5	32,7	36,6	40,2	43,5	44,1	47,1
Região Sul	18,2	20,6	24,1	27,2	27,2	30,6	33,0	35,2	36,4	37,0	39,2	40,9
Paraná	19,2	20,8	23,7	27,0	24,8	28,2	29,7	33,8	35,2	36,3	36,8	37,3
Santa Catarina	23,4	25,4	31,2	34,7	38,3	37,3	38,1	41,8	44,6	41,5	46,4	47,1
Rio Grande do Sul	13,9	17,5	20,4	22,6	23,2	29,0	33,4	32,7	32,8	35,2	37,5	40,6
Região Centro-Oeste	12,4	14,5	15,9	18,8	18,2	18,8	22,6	21,6	22,7	23,5	26,1	26,9
Mato Grosso do Sul	16,7	20,0	22,5	23,4	25,3	24,3	29,5	25,4	31,2	31,1	34,1	32,8
Mato Grosso	12,1	12,8	14,0	17,7	19,8	20,2	21,0	20,0	21,2	22,2	28,7	29,1
Goiás	8,3	10,2	11,8	16,7	12,6	13,9	19,2	17,3	17,6	19,7	21,9	25,2
Distrito Federal	17,8	21,1	22,0	20,1	21,8	22,7	25,5	29,8	28,7	26,5	25,0	22,7

Fonte: IBGE/PnadC

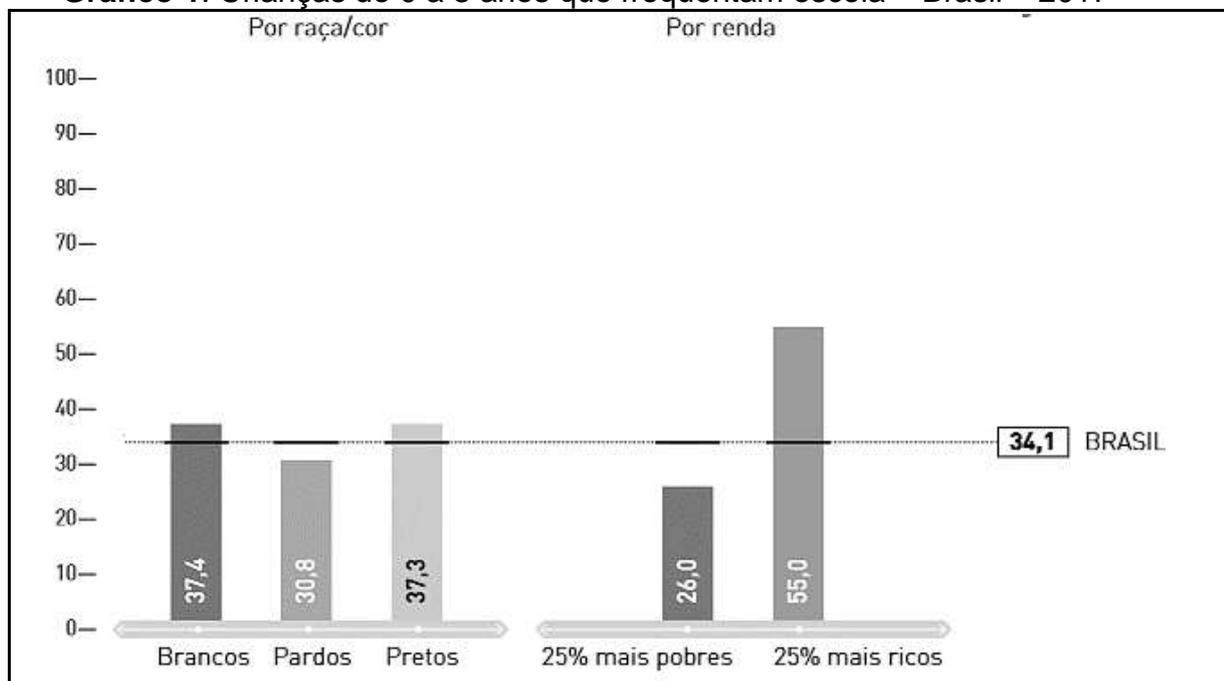
É alarmante o número de crianças amazonenses fora da creche, por esse motivo não podemos analisar esses dados pela ‘lente das médias’, pois existem outros fatores que contribuem para este resultado, tais como: políticas descontínuas de governo, a pobreza, o desenvolvimento regional desigual, questões de raça/cor, entre outros.⁷⁰

Na linha do Amazonas, é possível observar uma ampliação da frequência no período de 2005 a 2009: de 7% saltamos para 10,9%. Não houve inclusão do ano de 2010. Contudo, em 2011 houve uma queda drástica na oferta de vagas, atingimos 8,2%, a 1% de voltar ao *status* anterior. Há uma variação pequena de aumento nos dois anos subsequentes. Em 2016, alcançamos o maior percentual de frequência: 12,8. Atribuímos esse crescimento à criação de creches, ampliação

⁷⁰ ANUÁRIO BRASILEIRO DA EDUCAÇÃO BÁSICA, 2018.

de vagas nos CMEIS e nas escolas municipais, que atendem o maternal III (crianças de 3 anos de idade) e aumento das instituições conveniadas. No último ano, 2017, tivemos um declínio de 1,3%.

Gráfico 1: Crianças de 0 a 3 anos que frequentam escola – Brasil – 2017



Fonte: IBGE/Pnad Contínua
Elaboração: Todos Pela Educação

O gráfico ilustra bem a forma desigual de expansão de matrículas no Brasil para essa faixa etária, ressaltando a diversidade de um país e a discrepância existente com relação ao acesso à creche pela classe pobre em menor grau do que pela mais rica, uma vez que os pobres são os mais necessitados dessa instituição. Ademais, tais números reforçam e perpetuam as desigualdades sociais e regionais contrariando o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de reduzi-las.

Nesse contexto, Silva (2012) salientou que, da análise dos microdados do Censo Demográfico de 2010, obteve resultados de desigualdades no acesso à educação infantil quando fundamentadas nas seguintes variáveis: cor/raça; localização da residência (rural/urbana); renda familiar e região do país.

Convém destacar um estudo acerca de “acesso, permanência e conclusão da educação básica na idade certa” que defende que os grupos mais vulneráveis em termos educacionais são aqueles que historicamente vêm sendo excluídos da

sociedade brasileira: “as populações negra e indígena, as pessoas com deficiência, as que vivem em zonas rurais e as famílias de baixa renda” (UNICEF, 2012, p. 10).

Tabela 1: População infantil/Quantitativo de instituições de Educação Infantil por zona da cidade

ZONA	Pop. de 1 ano	Instituição 0 a 1 ano	1 ano	Instituição 1 ano	Pop. de 2 anos	Instituição 2 anos	Pop. de 3 anos	Instituição 3 anos
NORTE	10.130	0	9.678	0	9.761	5	9.931	16
SUL	6.609	1	6.447	3	6.406	3	6.406	21
LESTE	9.791	0	9.035	0	9.028	3	9.066	9
OESTE	6.976	0	6.563	1	6.434	2	6.603	21
TOTAL	33.506	1	31.723	4	31.629	13	32.006	67

Fontes: IBGE/2010. Portal da Prefeitura <http://semed.manaus.am.gov.br/2014>

Considerando as instituições em municipais e conveniadas que compõe a Rede Pública, bem como a divisão de Manaus em quatro zonas – Norte, Sul, Leste e Oeste –, notamos um *déficit* de creches para atender a população de 0 a 3 anos. No que diz respeito à faixa etária de 0 a 1 ano, não há atendimento em instituição pública, há apenas uma conveniada na Zona Sul. Nesse sentido, a assessora pedagógica do Setor de Gerência de Creche da SEMED informou-nos de que a Pré-Escola Infante Tiradentes é a única instituição pública que atende berçário; contudo, não havia crianças matriculadas, pois, de acordo com ela, não houve demanda nessa faixa etária.

Acerca da população de 1 ano, amplia-se um pouco mais o número de instituições, para atender um potencial de 31.723 crianças. Para a população de 2 anos, há 13 instituições distribuídas por todas as zonas de Manaus, para um total de 31.629 crianças. Por sua vez, a faixa etária de 3 anos possui um número de 67 instituições para uma demanda de 32.006 crianças.

O aumento do atendimento da faixa etária de 2 e 3 anos, é devido a ampliação do número de creches, a partir da oferta de vagas nos Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI)⁷¹, planejado para o atendimento de 4 e 5 anos, e nas Escolas de Ensino Fundamental. Esta situação não é a adequada, em razão do perfil educacional que exige o nosso público-alvo. Assim tal circunstância

⁷¹ O documento oficial extraído do SIGEAM contendo a relação de escolas e ensinos, que prestam a educação maternal III, será inserido ao final nos anexos.

denuncia a precarização no atendimento das crianças de 0 a 3 anos de idade. “Vemos um sistema educativo precário, “de baixa qualidade”, que amplia e perpetua as diferenças de oportunidades para brasileiros pobres e ricos.” (Portal Todos pela Educação).

Posto isso, verificamos que aumenta o número de creches para as faixas etárias maiores. E, ainda, destacamos a Zona Sul, mesmo comportando a menor população, é servida por um número maior de instituições, em contrapartida a Zona Leste que possui uma população bastante superior é servida por um número menor de instituições.

Quadro 7: Crescimento do Número de Instituições de 2011 a 2014

Faixa etária de Atendimento	2011	2014
0 a 1 ano	0	01
1 ano	02	04
2 anos	05	13
3 anos	43	67
4 anos	157	155
5 anos	172	173

Fonte: SEMED (2014)⁷²

O Quadro 7 apresenta o desempenho de crescimento de instituições, sejam públicas, conveniadas ou equivalentes, que atendem à faixa etária de nosso público-alvo nos anos entre 2011 e 2014. Em 3 anos, nota-se um aumento expressivo, em relação aos de maior idade, 2 e 3 anos. A ampliação de 67 instituições para atender às crianças de 3 anos diz respeito à integração de escolas e CMEIs.

⁷² Disponível em: <http://semed.manaus.am.gov.br/2014>. Acesso em 20 jan. 2019.

Quadro 8: Número de matrículas em Pré-escola e em creches de Manaus (2008-2016)

Ano vigente	Pré-escola	Creche
2008	42.419	3.244
2009	38.906	2.912
2010	38.128	2.976
2011	37.272	3.370
2012	36.943	4.086
2013	38.618	4.439
2014	40.378	3.944
2015	41.285	3.904
2016	42.006	3.948

Fonte: Educação Censo/INEP⁷³

Inserimos os dados de matrículas da pré-escola apenas a título de comparação com os dados da creche e, da análise, confirma-se mais uma vez a escassez na oferta. Em razão da falta de planejamento, a disparidade entre população, número de instituições e matrículas é notória. Vale destacar que *creche* compreende as instituições conveniadas ou públicas e as entidades congêneres que atendiam às faixas etárias de 1 a 3 anos, pois, como sabemos, Manaus inaugura sua primeira creche municipal apenas em 2008, com 210 vagas.

Com efeito, por se tratar de uma etapa opcional da Educação Básica, a EI em creches é negligenciada pelo Executivo Municipal em detrimento do atendimento da educação obrigatória, a partir dos 4 anos de idade. Nessa perspectiva, Silva (2012) afirma que a Prefeitura priorizou o atendimento das crianças da fase obrigatória do ensino, omitindo-se na oferta de creches em Manaus ao não envidar esforços para atender à demanda, o que é ratificado pelos dados do SIMEC/MEC/2012 sobre matrículas de 0 a 3 anos, acusando o *déficit* de 91% de creches em Manaus.

Os dados apontam para um variação que aumenta e diminui o número de matrículas dessa faixa etária, não necessariamente se mostra crescente com o decorrer dos anos como deveria ser, mas oscila. Por exemplo, em 2008, havia 4.086 alunos matriculados, já em 2016 houve uma diminuição considerável ao atingir 3.948 matriculados.

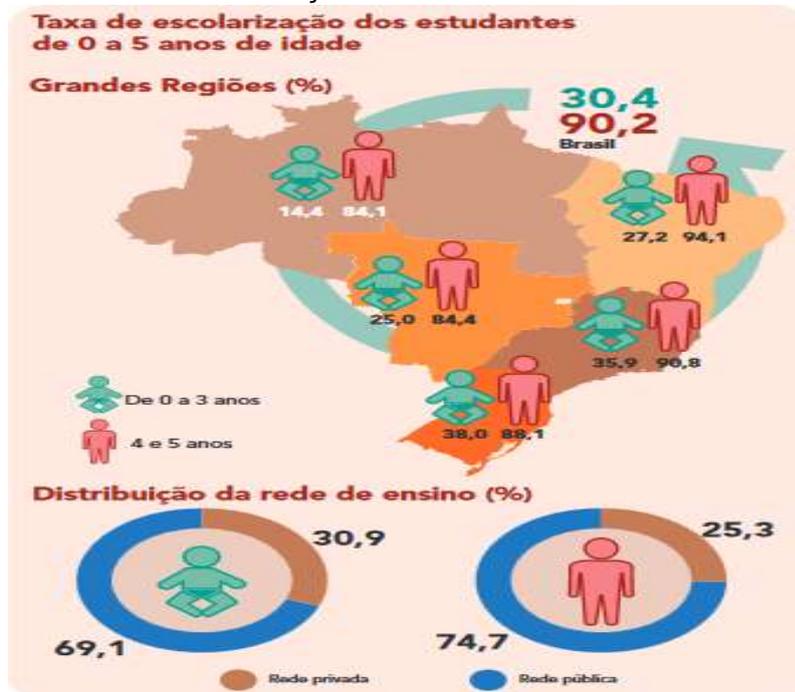
Rosemberg (2014; 2015) alerta que ainda há um número expressivo de crianças de 0 a 5 anos que não frequentam creches e pré-escolas. Considerando

⁷³ Site: <http://matricula.educacenso.inep.gov.br>. Acesso em 28 nov. 18.

os dados do Censo Demográfico de 2010, são 8,3 milhões de crianças de 0 a 3 anos fora da creche no Brasil.

No Brasil, por regiões temos a seguinte configuração:

Figura 3: Taxa de escolarização dos estudantes de 0 a 5 anos de idade



Fonte: PnadC (IBGE, 2016)

A figura 3 revela a taxa de escolarização do Brasil, em 2016, que chegou à proporção de 30,4%, o equivalente a 3,1 milhões de estudantes, deixando evidentes as disparidades regionais. A Região Norte, em comparação às demais regiões, apresenta a menor taxa, apenas 14,4%. Em contrapartida, a Região Sul possui a maior taxa de 38,0% e a Região Nordeste 27,2%. A figura também evidencia a distribuição da rede de ensino: como é possível ver, a rede pública é maior do que a rede privada nos dois casos.

Quadro 9: Percentual da população de 0 a 3 anos que frequentam a escola

Metas BR 50%	Idem	
	NORTE	AMAZONAS
23,20%	9,20%	4,70%

Fonte: IBGE/PNAD 2013.
Elaboração: própria.

O Quadro 9 revela que o atendimento nacional para esta faixa etária, ainda não chegou à metade da previsão estabelecida pelo PNE com a Meta 1 de alcançar, no mínimo, 50% de ampliação de vagas para essa população. No Amazonas, o percentual de frequência é de 4,7%, isto é, bastante inferior à média nacional.

Quadro 10: População de 0 a 3 anos que frequenta a creche em Manaus

Meta Prevista para o período	Meta alcançada no período %		Fonte do Indicador
50%	Dado oficial	31,9	Pnad/IBGE 2004/2015
	Dado Municipal	13,1	Pnad/IBGE 2004/2015 Pnad/Contínua/IBGE/2016

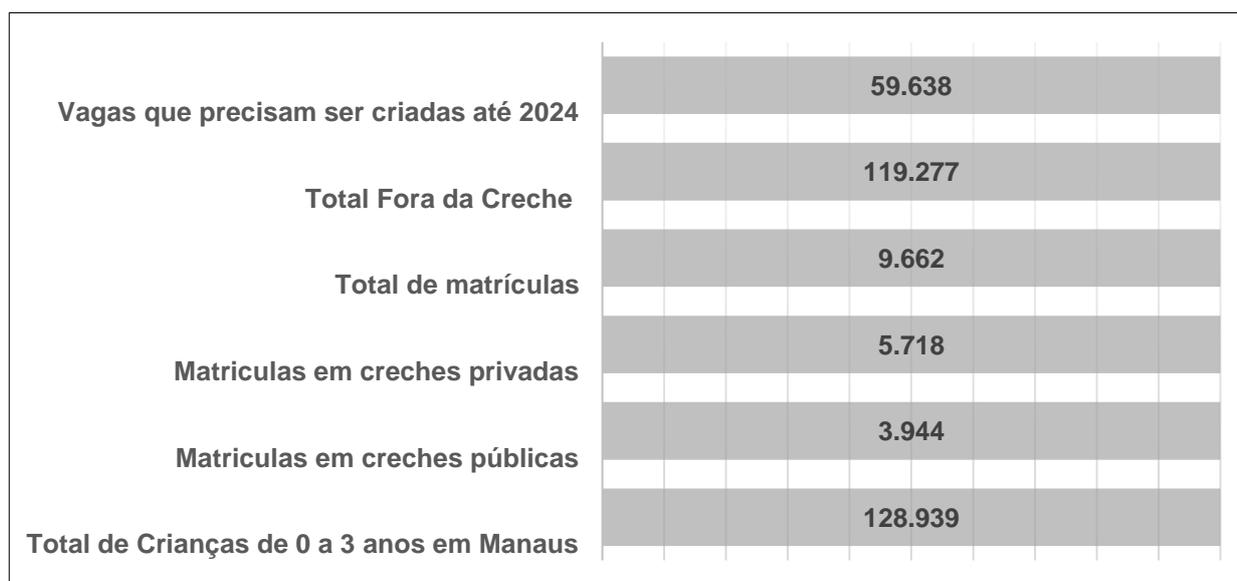
Fonte: SEMED
Elaboração: própria.

Por sua vez, o Quadro 10 demonstra o percentual atual de 13,1% de ampliação de vagas em creches de Manaus, comparando-o com o percentual de 50% da Meta 1. Ao avaliar tais dados, vemos que foi um crescimento inexpressivo e, considerando que restam 6 anos para o final do PME, temos a real noção da distância da meta. Fazendo um cálculo rápido, observa-se que houve um crescimento de 3,27%, ao ano, ou seja, se continuarmos crescendo nesse ritmo, Manaus não atingirá a meta, pois terá ampliado apenas 32,7%.

A Secretaria de Educação tem pautado suas ações nas estratégias da Meta 1, sendo a primeira a 1.1⁷⁴ de expansão, que define alcançar o percentual de 20% até 2020, para atingir esse objetivo iniciou a ampliação de 3 CMEIs em 2017 e mais 2 CMEIs em 2018. Além disso, começou a construção de 06 creches em 2017 (SEMED, 2019) (ANEXOS).

⁷⁴ Estratégia 1.1: definir, na Rede Pública Municipal de Educação, metas de expansão de vinte por cento em até cinco anos de vigência do Plano, para Educação Infantil, segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais;

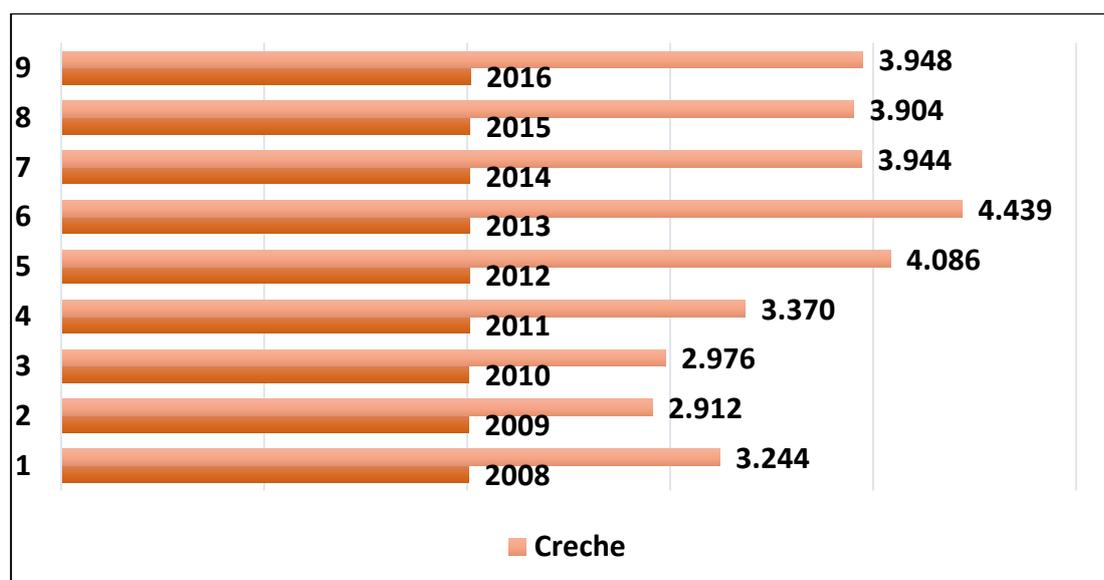
Gráfico 2: Total de matrículas em creches



Fontes: IBGE/2010. Resultados Finais do Censo Escolar MEC/INEP/2014

O Gráfico 2 denota uma população na faixa etária de 0 a 3 anos de 128.939 crianças em Manaus, contudo apenas 3.944 estão matriculadas, o que resulta em uma população de 119.277 fora da creche (CMEI ou entidade equivalentes). São números bastante alarmantes, pois denunciam a omissão do poder público municipal no cumprimento de seu dever de garantir o direito da criança às creches. Em relação à perspectiva de ampliar a oferta de vagas para este público em no mínimo 50% até o final da vigência do PME em 2025, será preciso criar, até 2024, 59.638 vagas a fim de alcançar a Meta1.

Gráfico 3: Número de matrículas em creche de Manaus de 2008 a 2016



Fonte: SEMED.

Os dados do Gráfico 2 somados aos do Gráfico 3 confirmam o enorme *déficit* de atendimento da EI para a faixa etária de 0 a 3 anos, há inclusive variações de aumento e redução durante os anos, pois não houve uma crescente, haja vista que o número de matrículas em nenhum ano acompanhou o crescimento populacional. Nesse ritmo de crescimento, exemplificando os anos de 2015 a 2016, de vigência do atual PME, cuja ampliação de vagas de um ano para o subsequente foi de 44 vagas, a meta em questão já se anuncia sem sucesso, caso não haja ações para reverter esse quadro.

Vale ressaltar que até o presente momento da realização desta pesquisa, a SEMED ainda não havia oferecido os dados solicitados em sua integralidade, a saber o levantamento de matrículas de anos de 2017 e 2018, por isso não os incluímos. O Setor de Gerência de Creche, nos autos do processo supracitado, respondeu⁷⁵ a nossa indagação acerca do acompanhamento ou cumprimento da Meta 1, informando que o acompanhamento das construções de creches é de competência do Departamento de Planejamento (DEPLAN).

⁷⁵ Manifestou-se no Anexo nº03.

3.4 A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL DO AMAZONAS EM RELAÇÃO AO DIREITO DA CRIANÇA À EDUCAÇÃO EM CRECHES DE MANAUS

A Instituição do Ministério Público está positivada na Constituição Federal de 1988, no art. 127, *caput*, qualificada como permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Igualmente o ECA, em seu art. 201, V, confere legitimidade ativa ao MP para pugnar pela defesa de direitos de crianças e adolescentes, bem como o art.129 que preceitua suas funções institucionais: "zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos consagrados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia." (Inciso II).

3.4.1 Qual o papel do Ministério Público Estadual (MPE) em relação à falta de vagas?

- Garantir ao interessado a vaga, ou/e;
- Alterar a lista de espera, inclusive passando uma criança na frente, em caso de vulnerabilidade dela, ou/e;
- Ampliar o número de vagas, de forma indistinta para qualquer criança.

Existem três formas de atuação do MP para garantir a vaga ou o aumento da oferta:

1. TAC;
2. Articulação de política pública;
3. Ação judicial.

Termo de Ajustamento de Conduta: é o meio mais adequado para que o Ministério Público cumpra o seu papel de garantidor do direito fundamental à educação. No TAC devem constar, no mínimo, os seguintes compromissos:

- a) O atendimento progressivo da demanda;
- b) Escola próxima da residência do aluno;
- c) Educação infantil – período integral e parcial;
- d) Demanda manifesta – transparência;
- e) Pedido de transferência;
- f) Aumento do número de vagas em creches;

g) Disposições gerais e multa.

Articulação de Política Pública: O MP participou da elaboração do Plano Municipal de Educação de Manaus, que é resultado de uma política pública da educação.

Ação Judicial: utilizado na hipótese de se esgotarem as possibilidades anteriores, por meio, por exemplo, da Ação Civil Pública, entre outras. O Promotor de Justiça é quem desempenha essa atividade, seja da área da Infância e da Juventude e da Educação, devendo buscar a efetividade do direito fundamental à educação, contudo com um olhar amplo da problemática, de maneira a compreender não apenas o aspecto individual, mas o coletivo também. O MP é parte legítima para agir na proteção de direito individual indisponível, como o é o direito à educação.

Na seara de implementação de políticas públicas para a Educação Infantil é preciso levar em consideração a importância da participação do MP nesse processo, pois é um representante do sistema de garantias dos direitos das crianças; por esse motivo, no processo de elaboração do Plano Municipal de Educação, o MPAM foi convidado a participar e assim aconteceu, participou dos debates, ajudando em sua construção.

Em Manaus ocorre, com certa regularidade, a negação do direito das crianças às creches pelo Poder Público, alegando que não consegue satisfazê-lo em razão da existência do limite de gastos públicos ou pela impossibilidade de aplicação imediata das normas que os garantem.

Nesse sentido, a fim de obter informações sobre a atuação do Parquet face à omissão do Município e à garantia de efetividade dos direitos das crianças à educação em creches, estivemos na 28ª Promotoria da Infância e Juventude Civil, cuja responsável é a promotora de justiça Vânia Maria do Perpétuo Socorro Marques Marinho. Ela informou que o MP ajuizou uma Ação Civil Pública, processo sob o nº 0603404-34.2014 com pedido de liminar contra o Município de Manaus em 2014, a qual tinha a pretensão de salvaguardar o direito das crianças, vítimas da negligência do ente municipal concernente ao fornecimento de educação pública diante da clara violação a esse direito. O Tribunal de Justiça do Amazonas acolheu o pleito ministerial, condenando o município de Manaus à obrigação de fazer liminarmente. Vale salientar que a referida ação proposta e a decisão na íntegra podem ser consultadas no portal do Tribunal de Justiça do

Estado do Amazonas, após obtenção da senha junto ao Juizado da Infância e Juventude - Cível - Capital - Fórum Ministro Henocho Reis.

O teor da ação civil pública (ACP) demonstra as várias investidas do Órgão Ministerial pedindo a SEMED justificativa para a falta de oferta de vagas em creches na Cidade de Manaus e as repostas foram a partir de dados de instituições existentes e com previsão de inauguração, número de vagas e matriculados desde 2005 até 2013; além disso, inclui a legislação educacional que fundamenta sua atuação, entre outros que referenciamos ao longo da dissertação.

Garrida de Paula (1989, p. 126) ensina que o remédio adequado para a defesa dos direitos indisponíveis das crianças e dos adolescentes é a ação civil pública, conforme disposto adiante:

A ação civil para a defesa de interesses difusos e coletivos afetos à infância e juventude é um caminho ímpar de resgate da enorme dívida social para com os pequenos grandes marginalizados deste país: as crianças e os adolescentes. É chegada a hora da justiça cobrar responsabilidade dos governantes, colocando-os como réus quando de suas omissões no trato desta questão crucial, de sorte a verdadeiramente amparar os desvalidos efetivamente protegendo-os da descúria estatal.

O MP requereu na Ação Civil Pública o seguinte:

- a) A determinação do Município de Manaus da reserva de recursos orçamentários e financeiros suficientes para a aquisição ou desapropriação de terrenos e construção de prédios para funcionamento de creches, pré-escolas (educação infantil) e ensino fundamental com infraestrutura adequada. Verificando sua reserva pautada na lei orçamentária anual (LOA), lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e planos plurianuais (PPP), até a realização das obras;
- b) Multa, em caso de descumprimento;
- c) Determinação da construção de imóveis em todas as zonas de Manaus, voltados para a Educação Infantil, observando os padrões de qualidade estabelecidos pelas normas;
- d) A concessão da medida liminar;
- e) A condenação do Município de Manaus às obrigações de fazer.

A Promotora de Justiça relatou que o MP ajuizou apenas esta ACP e nenhuma mais, pois não poderia ajuizar várias com o mesmo objeto e pedido, sob

pena de incorrer em litispendência⁷⁶. Destacou que o *Parquet* pugna pelo respeito aos limites de quantidade de crianças em uma sala, sendo contrário à lotação superior a capacidade permitida por lei e, concomitantemente, pela garantia da qualidade do ensino oferecido. Entende-se que não é o bastante garantir a vaga, como se a creche fosse um ‘depósito de criança’, mas é necessário garantir a educação de qualidade com o objetivo do pleno desenvolvimento. Afinal, conforme o “art. 2º - São Diretrizes do PNE: IV – Melhoria da qualidade da educação”.

A atuação do MP no dia a dia faz-se também na esfera administrativa junto à SEMED, ao requerer matrícula de crianças mais carentes ou em situação de vulnerabilidade, colocando-a como prioridade na lista de espera existente nas instituições dessa faixa etária de 0 a 3 anos, atentando sempre que possível para o acesso ao estabelecimento mais próximo de sua residência, como também requer o transporte de crianças que estão matriculadas distantes de sua residência.

Nessa esteira, Martines Júnior (2006) pontua que a abrangência da atuação do MP para a efetividade do direito à educação deve ir além da requisição de vagas. A intervenção ministerial não se restringe a uma ou outra ação específica, por exemplo: atuar em relação a uma criança ausente da escola, ou obrigar o Poder Público a providenciar uma vaga em creche ou escola do ensino básico, mas também cobrar posturas do Poder Público, da família e da sociedade, auxiliar no desenvolvimento de políticas públicas educacionais e exigir suas implementações, fiscalizar a qualidade do ensino oferecido e, de uma maneira geral, exigir o cumprimento da norma que definiu a criança como prioridade, acima das demais.

Convém destacar que os promotores de justiça do Amazonas participam de congressos, cursos, debates sobre suas especialidades e audiências públicas, fazendo a troca de conhecimento e experiências com promotores de todo o país, bem como com especialistas das áreas e com a sociedade civil, conforme extraímos do *site* do MPE/AM.

⁷⁶ Litispendência, segundo Daniel Amorim Assumpção Neves, “é a existência de dois ou mais processos em trâmite com a mesma ação (teoria da tríplice identidade – mesmos elementos da ação)”.

Assim, costuma-se afirmar que ocorre litispendência quando houver a tríplice identidade entre os elementos da demanda, quais sejam: mesmas partes, mesmo pedido e mesma causa de pedir, conforme disposição expressa no art. 337 do Código de Processo Civil de 2015.

Ademais, o réu pode alegar a litispendência a qualquer tempo, mesmo após a contestação, e o juiz, ainda que de ofício, deve conhecê-la.

Na prática processual, e na maioria das vezes, quem tem possibilidade de reconhecer a litispendência é o réu que está sendo demandado em duplicidade. Mas nem sempre é fácil identificá-la de imediato, principalmente quando uma das partes é o Ministério Público ou pessoa jurídica de direito público (ex: União, Estados), defendida por milhares de procuradores diversos.

No que diz respeito ao PME, o MP pode e deve utilizá-lo como referência de modo a fiscalizar as ações do Poder Executivo Municipal e verificar a avaliação desta política. O plano contribui para o apontamento das ações ministeriais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, o direito das crianças à creche é fruto de lutas dos movimentos sociais, principalmente das mulheres e dos trabalhadores, os quais se insurgiram contra os desmandos vigentes e alcançaram o reconhecimento de direitos fundamentais, tais como: a vida, a saúde, a educação, etc. A participação da sociedade civil em várias áreas vem possibilitando uma intervenção profícua nas políticas públicas e nas ações do governo voltadas para o desenvolvimento da cidadania e da conquista de direitos.

O estudo mostrou que o contexto histórico foi responsável pelo aperfeiçoamento dessa cidadania, antes inexistente. Se pensarmos esse trajeto pelo pensamento colonizador até a promulgação da Constituição de 1988, é possível perceber o quanto demorou a elevação da criança à categoria de Sujeito de Direitos e, por conseguinte, a sua colocação como pauta das Políticas Públicas de Governo.

Ao estudar o art. 208, inciso IV, da Constituição Federal, observou-se que ele representou um marco para a Educação Infantil, porque preconizou o dever do Estado para com a nossa faixa etária, ou seja, é instituída a responsabilidade do Estado, reforçado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), ao tratar da perspectiva de proteção integral à criança e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)

Da análise dos documentos produzidos, apuramos que o município de Manaus responde subjetivamente em face da omissão no atendimento da Educação Infantil em creches, uma vez que o mandamento constitucional estatui sua atuação prioritária ou com ajuda da União que a exerce em função redistributiva e supletiva, de forma a garantir iguais oportunidades de ensino e qualidade, mediante assistência técnica e financeira, consoante consignado no art. 211, §2º da CF/88.

O texto constitucional é claro quanto à obrigatoriedade da educação, havendo também inúmeras jurisprudências do Supremo Tribunal Federal nesse sentido que enfatiza a educação como “prerrogativa constitucional indisponível”, garantindo às crianças o seu desenvolvimento integral. Tomando como base essa premissa, o acesso à educação em creches está em consonância com o artigo 3º, da Constituição Federal que é a construção de uma sociedade livre e solidária; a

garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais, promovendo o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Em síntese, a Magna Carta foi o primeiro instrumento normativo-legal em direção à universalização do atendimento da EI, em razão do seu “alto significado”, baseando-se em condições objetivas que permitam as crianças o efetivo acesso e atendimento em creches, sob pena de configurar-se a omissão do Poder Público Municipal.

Desse modo, o pai ou responsável que deseja matricular seu filho na creche e não encontra vaga tem prejuízos morais e materiais, porque o causador do dano, o Município de Manaus, não dispõe de vagas que atendam a demanda, fato este que pode ensejar à obrigação de fazer, em razão de sua responsabilidade subjetiva, a qual se configura se preenchidos os seguintes requisitos: conduta omissiva,nexo de causalidade, dano e culpa para merecer a reparação civil. Diante da negativa, os pais ou responsáveis têm ao seu alcance medidas judiciais para concretizarem o seu direito, que podem ser propostas pelo Ministério Público Estadual, nas ações coletivas, ou pela Defensoria pública do Amazonas ou advogado particular, nas ações individuais.

As consequências da inação do Poder Público municipal é o paradoxo do objetivo da Educação Infantil que é o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, “em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social” (redação introduzida pela Lei 12.796/2013), ou seja, a criança faz jus à educação de qualidade. Nesse âmbito, superamos parcialmente a concepção assistencial em detrimento da educacional, pois a mixórdia do município em atender a criança faz com que, não raras vezes, a expansão de vagas ocorra sem observância das condições estruturais mínimas para o desenvolvimento do trabalho pedagógico, sobretudo entre as camadas mais pobres.

Perquirir a efetividade dos direitos da criança tem sido um tortuoso e longo caminho seja pela falta de conscientização da sociedade ou as dificuldades de interpretação e aplicação desses direitos em diferentes contextos históricos, sociais e culturais. Nesta senda, Ranieri (2018) afirma que o panorama da Educação no Brasil reflete um atraso secular. Em Manaus, é ainda mais retardatária com relação à oferta de creches, pois sua cobertura apresenta-se fragmentada, exemplo disso,

são as crianças na faixa etária de 3 anos de idade que são incluídas juntos com alunos da pré-escola em escolas municipais e Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs).

Segundo a Gerência de Creches, o atendimento nas unidades escolares em Manaus inicia a partir de 1 ano, pois para a faixa etária de 0 a 1 ano, que seriam os berçários, não há demandas, ou seja, não há procura por vagas por pais ou responsável. O Colégio Creche Infante Tiradentes é o único que possui uma parte destinada ao berçário.

Ademais, pesquisas mostraram que o Plano Nacional de Educação surge como uma alternativa de promover a ampliação de vagas para as crianças, manifestando-se como uma política pública contínua da educação, todavia, a análise feita no terceiro capítulo evidencia que, no ritmo de crescimento de matrículas por ano, o município de Manaus corre sério risco de não alcançar a Meta 1, de previsão até 2025, consoante estabelecido no PME. As realidades locais são diversas no Brasil, tanto é assim que o município de São Paulo, mais populoso do que o de Manaus, já atingiu a sua meta.

Nesse contexto, para Manaus atingir a Meta 1 é importante mais do que estratégias mudança de postura de todos os envolvidos para que não haja um retrocesso democrático, requer esforços da União, dos Estados e dos Municípios em regime de colaboração, como disposto na Estratégia 1.18 do PME: “o Município de Manaus, com a colaboração da União e do Estado do Amazonas, realizará e publicará, a cada ano, levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e efetivar o atendimento” (PME, 2015, p. 2).

Insurge, então, a necessidade de um alto investimento na construção e na reforma de creches para que, até 2024, alcance os 50%, pois a análise feita demonstra que existem mais famílias procurando por esses espaços para seus filhos do que vagas oferecidas pela prefeitura. O não atendimento da demanda afeta negativamente a família e, sobretudo, as mulheres, pois a omissão na oferta de creches suprime delas oportunidades e retira da criança pequena a chance de obter cidadania. O dano causado pelo município a suas crianças pequenas é evidente e imensurável, porque vai além do material ou do moral, alcança os sonhos e/ou expectativas.

Ficou definido pela Constituição Federal que o Município deve investir, no mínimo, 25% dos recursos na manutenção e no desenvolvimento do ensino, mas não esclareceu de que forma será decidida a distribuição desse percentual entre os níveis da educação. Uma questão pulsante: de que forma a Prefeitura de Manaus aplica na educação esse percentual?

Concordamos que o Poder Público de Manaus viola o dispositivo em questão, uma vez que atua no nível superior de ensino, por meio do Programa Bolsa Universidade, sem, contudo atender plenamente à educação em creches, e com isso garantir à manutenção e o desenvolvimento do ensino. Afinal, a oferta de creches é incompatível com a demanda existente.

De forma semelhante, a norma constitucional a seguir não é suficientemente cumprida, haja vista que não encontramos registros de que o Estado do Amazonas coopere técnica e financeiramente com o Município de Manaus em relação à Educação Infantil. Nesse sentido, aduzimos o disposto no art. 30, inciso VI: “Compete aos Municípios: (...) VI - manter com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental”.

A não colaboração dos entes federativos: União, Estado e Município reduz as chances de alcançar o cumprimento da Meta 1 do PNE, PEE e do PME, por conseguinte, distancia a efetividade dos direitos das crianças à educação em creches, pois a receita municipal pode não ser suficiente.

Outro ponto questionável é a medida de responsabilidade de cada ente federativo para com a Educação Infantil, pois é um assunto ainda nebuloso, requer uma definição clara em relação à expansão e melhoria desse nível de educação, proporcionando às crianças de 0 a 3 anos condições reais de acesso e de permanência nessa etapa de educação.

Vale destacar que o Ministério Público Estadual do Amazonas teve um papel considerável para a efetividade da garantia constitucional de acesso à educação em creches, pois após interpor a ação civil pública em 2014 em defesa dos interesses destas crianças, e a consequente decisão do Judiciário em condenar a Administração Pública municipal, houve a construção de mais destas unidades escolares e a ampliação da oferta de vagas. Tal proposição foi realizada em plena vigência do PME e cumprimento da Meta 1.

Além disso, o *Parquet* atua diariamente, por exemplo, em pedidos de prioridade de matrícula de crianças em situação de vulnerabilidade, que, em muitos

casos são solucionados via administrativa pelo MP e pela SEMED; esses dialogam sobre o assunto, com o objetivo de evitar lesão ao direito à educação infantil e, por conseguinte, maiores sequelas aos seus destinatários.

Como órgão defensor das questões educacionais, a 59^o Promotoria de Educação contribui para o desenvolvimento integral da criança, utilizando medidas judiciais para efetivar o acesso, permanência e progresso das crianças nas unidades de educação infantil.

Nessa direção, o Município de Manaus foi condenado em primeiro grau a construir, no prazo de (um) ano, creches em todas as zonas geográficas da cidade com reserva orçamentária necessária a ser realizada pela Câmara Municipal, que passou a compor o polo passivo da demanda como requerida⁷⁷, obedecendo aos padrões de qualidade previstos em lei. Entendemos que a vitória neste processo impacta, pois há construções de creches em andamento, na possibilidade do cumprimento da Meta 1 do PME.

Por fim, concordamos que a matéria em questão não se esgota nesta pesquisa, e, obviamente, não tínhamos esta pretensão diante de um assunto tão complexo, que traz a litigância em favor da efetividade da garantia dos direitos de crianças à educação em creches. Entendemos que o Município de Manaus precisa atender não apenas quantitativa, mas também qualitativamente sua demanda nesta faixa etária da Educação Infantil, porque, embora sejam pequenos em estatura, são cidadãos como os cidadãos adultos, passíveis de direitos, porém não têm tido a mesma importância. Daí a necessidade de pensarmos sobre os desafios e as possibilidades evidenciadas em nossa realidade local.

⁷⁷ Entenda-se por ré as partes processadas.

REFERÊNCIAS

ALVES, Juliana Araújo; OLIVEIRA, José Aldemir de. A política de isolamento para a hanseníase e a saúde pública: a geografia do isolamento em Manaus – AM, BRASIL. **Revista Geográfica de América Central Número Especial EGAL**, 2011- Costa Rica II Semestre 2011 p. 1-16.

ALVIM, Agostinho. **Da inexecução das obrigações e suas consequências**. 3. ed. Ed. Jurídica e Universitária, 2011.

AMAZONAS. **Plano Estadual de Educação 2015-2025**: Lei 4183, de 26 de junho de 2015, que aprova o Plano Estadual de Educação (PEE) e dá outras providências. – Manaus: Diário Oficial do Estado do Amazonas, 2015.

AMAZONAS. **Documento Base do Plano Estadual de Educação**. Manaus: SEDUC, 2014.

ANGOTTI, Maristela. **Educação infantil: da condição de direito à condição de qualidade no atendimento**. Campinas: Alínea, 2009.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

BACELLAR, Carlos de A. P. **Fontes documentais uso e mau uso dos arquivos**. In: PINSKY, Carla B. (Org.) **Fontes Históricas**. São Paulo: Contexto, 2005. p. 23-80.

BARBUGIANI, Luiz Henrique S.; COELHO, Fernando de Souza. **Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar**. RANIERI, Nina Beatriz Stocco; ALVES, Angela Limongi Alvarenga (Org). São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação/Universidade de São Paulo (USP), 2018.

BARRETO, A. M. R. F. Pelo direito à educação infantil: Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil. **Revista Criança**, Brasília, n. 46, p.24-26, dez. 2008

BARROSO, C. **Mulher, Sociedade e Estado no Brasil**. São Paulo; Brasiliense/UNICEF, 1991.

BERTARELLI, Maria Eugenia. As vozes femininas: Um diálogo com as trabalhadoras da Zona Franca. In: **Um olhar de gênero sobre o setor eletrônico da Zona Franca de Manaus**. Rio de Janeiro: InstitutoEquit/Julho de 2010.

BRASIL. **Código Civil. Lei nº 10406**, de 10 de janeiro de 2002.

BRASIL. **Consolidação das Leis do trabalho. Decreto-lei nº 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>. Acesso em: 10 ago. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição: República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Emenda Constitucional nº59**, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: D.O.U., 12/11/2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: 21 fev. 2018.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei nº 9394/96, 20 de dezembro, 1996.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei nº 12.796/2013, 04 de março, 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. **Documento norteador para elaboração de Plano Municipal de Educação – PME**. Elaboração Clodoaldo José de Almeida Souza. – Brasília: Secretaria de Educação Básica, 2005

BRASIL, Ministério da Educação. **O Plano Municipal de Educação – Caderno de Orientações**, 2014.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**: Lei no 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.

BRASIL. **Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil**. Brasília; MEC/SEC, 1998.

CAMPOS, Maria M.; Esposito, Yara L.; Gimenes, Nelson. **A meta 1 do Plano Nacional de Educação. Observando o presente de olho no futuro**. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 8, n. 15, 2014. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>> Acesso em: 15 nov. 2018.

CAMPOS, Maria M.; ESPOSITO, Yara L.; GIMENES, Nelson. **Acesso e qualidade na Educação Infantil**. In: TODOS PELA EDUCAÇÃO. De olho nas metas 2012. São Paulo: Todos pela Educação/Moderna, 2013.

CANAVIEIRA, F. O.; PALMEN, S. H. C. Movimentos Sociais e a Luta pela Educação Infantil. In: **GEPEDISC, Infância e movimentos sociais**. Vários autores, Leitura Crítica, Campinas, SP, 2015.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

CARNEIRO NETO, Durval. **Dever e responsabilidade civil do estado por omissão no atendimento de pretensões fundamentais na área social: quando ignorar a reserva do possível significaria admitir o risco integral**. Tese (Doutorado em Direito), Salvador: Universidade Federal da Bahia, 390f. 2017.

CASTRO, Aristófanos. **Um Punhado de Vidas – Romance do soldado da borracha**. 2ª edição revista. Manaus: Ed. Valer/ OAB-Amazonas: Caixa de Assistência dos Advogados, 2001.

CORTELA, Mario Sergio. **A escola e o conhecimento**. São Paulo: Editora Cortez, 2002.

CRETELLA Jr., José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. 2ª ed. V. 8. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

CÔCO, V; SALGADO, R. **Caderno de avaliação das metas do Plano Nacional de Educação: PNE 2014-2024**. Organização: João Ferreira de Oliveira, Andrea Barbosa Gouveia e Heleno Araújo. Brasília: ANPAE, 2018. Disponível em: <<https://www.anpae.org.br/BibliotecaVirtual/4Publicacoes/CadernoAnlisePNE.pdf./>> Acesso em: 20 dez. 2018.

CONRAD. H. M. O desafio de ser pré-escola. **As ideias de Friedrich Froebel e o início da educação infantil no Brasil**. Curitiba: Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Dissertação (Mestrado em Educação), 140f. 2000.

COSTA, Jurandir Freire. **Ordem Médica e Norma Familiar**. 3 ed. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1989.

CURY, Carlos Roberto Jamil, BAIA HORTA, José Silvério, FÁVERO, Osmar. A relação educação-sociedade-Estado pela mediação jurídico-constitucional. In: FÁVERO, Osmar (org.). **A educação nas Constituintes Brasileiras. 1823-1988**. 2.ed. rev. ampl. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2001.

CURY, Carlos R. Jamil. **Educação e contradição**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1988.

CURY, Carlos R. Jamil. **Cidadania republicana e educação**. Governo Provisório do Mal. Deodoro e Congresso Constituinte de 1890-1891. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

CURY, Carlos R. Jamil. **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pró-Conselho: caderno de referência / coordenação geral de articulação e fortalecimento institucional dos sistemas de ensino**. – Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2004.

DIAS, Edinea Mascarenhas. **A Ilusão do Fausto: Manaus, 1890-1920**. Manaus: Editora Valer, 1999.

DIDONET, Vital. Creche: a que veio, para onde vai. In: Educação Infantil: a creche, um bom começo. **Em Aberto**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. v 18, n. 73. Brasília, 2001. p.11-28.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**, 29ª ed., São Paulo: Saraiva, 2015. Volume VII.

ELIAS, Norbert. **O processo civilizador: uma história dos costumes**. 2. ed., v.I. Tradução: Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1990.

ELIAS, Norbert. **A sociedade dos indivíduos. (Org.)**. Michael Schöter. Tradução Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1994.

FAVERO, Osmar (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. 3ª ed. – Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

FERREIRA, PINTO. Educação e Constituinte. **Revista de Informação Legislativa**, vol. 92, p. 171/173. Brasília: 1986. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181734>>. Acesso em: 22 nov. 2018.

FLACH, Simone de Fatima. Direito à educação e obrigatoriedade escolar no Brasil: entre a previsão legal e a realidade. **Revista Histedbr On-line**, Campinas, n. 43, p. 285-303, set. 2011. Disponível em: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/43/art20_43.pdf>. Acesso em: 16 out. 2017.

FILGUEIRAS, CRISTINA A. CUNHA. A creche comunitária na nebulosa da pobreza. **Caderno de Pesquisa**, (88): 18-29, Fev. 1994.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. **Comentários à Constituição de 1998**. Vol. 1, Manaus: Julex Livros, 1989.

GAGLIANO, Pablo Stolze. Pamplona Filho, Rodolfo. **Novo curso de direito civil**, v. 3. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2017

GOMES, Ângela de Castro. **O Estado Novo: ideologia e poder**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982, p.109-150.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro: responsabilidade civil**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GRACIANI, Maria Stela Santos. **Pedagogia social de rua: análise e sistematização de uma experiência vivida**. São Paulo. Cortez: Instituto Paulo Freire, 1997. Disponível em: http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/15941/15941_4.PDF. Acesso em 07Ago2017.

HADDAD, Lenira. **A creche em busca de identidade**. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

HIRONAKA, Giselda Maria F. Novaes. **Responsabilidade pressuposta**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad)**, 2012.

JACCOUD, Luciana; CARDOSO, José Celso. 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.

KISHIMOTO, T. M. **À pré-escola em São Paulo (1877 a 1940)**. São Paulo: Loyola, 1988.

KRAMER, S. **A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce**. São Paulo: Cortez Editora, 1995.

KRAMER, S. Direitos da criança e projeto político-pedagógico de educação infantil. In: BASÍLIO, L. C.; KRAMER, S. **Infância, Educação e Direitos Humanos**. São Paulo: Cortez, 2003.

KUHLMANN JR., Moysés. Instituições pré-escolares assistencialistas no Brasil (1899-1922). **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 1991.

KUHLMANN JR., Moysés. O jardim de infância e a educação das crianças pobres: final do século XIX, início do século XX. In: MONARCHA, Carlos, (Org.). **Educação da infância brasileira: 1875-1983**. Campinas, SP: Autores Associados, 2001. p. 3-30 (Coleção educação contemporânea)

KUHLMANN JR., Moysés. **Infância e Educação Infantil: uma abordagem histórica**. Porto Alegre: Mediação, 2010.

MANAUS. **Plano Municipal de Educação 2015-2025**: Lei 2000, de 24 de junho de 2015, que aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Manaus e dá outras providências. – Manaus: Diário Oficial do Município de Manaus, 2015.

MARCÍLIO, Maria Luiza. A roda dos expostos e a criança abandonada na História do Brasil. In: FREITAS, Marcos Cezar (Org.). **História social da infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1997. p. 51-76

MARTINES JÚNIOR, E. **Educação, Cidadania e Ministério Público: o artigo 205 da Constituição e sua abrangência**. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006, 446f.

MARX, Karl. Divisão do trabalho e manufatura. In: MARX, Karl. **O capital**. v.1. São Paulo: Bertrand Brasil-Difel, 1986. p. 423-550.

MAZZA. ALEXANDRE. **Manual de Direito Administrativo**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed., revista e atualizada até a EC 84, de 2.12.2014. São Paulo, Malheiros, 2015.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira. **Princípios Gerais de Direito Administrativo**, vol. II, Ed. Forense, 1974.

MONTEIRO. A. REIS. **Paulo Freire Pedagogo do Direito À Educação**. Edição D Autor. 2014. Disponível em: https://www.academia.edu/35854487/Paulo_Freire_-_Pedagogo_do_Direito_%C3%A0_Educa%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso 03 jan 2019.

MONTEIRO. A. REIS. **O Segredo da Finlândia. Direito à Educação**. Edição D Autor. 2014.

MONTENEGRO, Maria Thereza T. **A educação moral como parte da formação para o cuidado na educação infantil**. Tese (Doutorado em Psicologia Social) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC, São Paulo, 1999.

MUBARAC SOBRINHO, Roberto Sanches. **Infância e Direito à Educação: o atendimento educacional às crianças de 00 a 05 anos e as perspectivas do Plano Estadual de Educação do Amazonas**. Monografia (Graduação em Direito), Manaus: Universidade Estadual do Amazonas, 59f. 2015.

OLIVEIRA, Dalila Andrade de. Gestão das políticas educacionais: ação pública, regulação e governança. IN: DOURADO, L. **Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios?** São Paulo: Xamã, 2009.

OLIVEIRA, Z. M. R., ROSSETTI-FERREIRA, M. C. Proposta para o atendimento em creches no Município de São Paulo. Histórico de uma realidade. IN: ROSEMBERG, F.(Org.) **Creche**. São Paulo: Cortez, 1989. p.28

OLIVEIRA, Zilma de M. R. A creche no Brasil: mapeamento de uma trajetória. **Revista da Faculdade de Educação (USP)**, n. 14, v. 1, p. 43-52, 1988.

OLIVEIRA, Zilma de M. R. **Educação Infantil: fundamentos e métodos**. 2ed. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, Zilma de M. R. **Creches: crianças, faz de conta & Cia**. 8. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

PASCHOAL, J. D.; MACHADO, M. C. G. A história da educação infantil no Brasil: avanços, retrocessos e desafios dessa modalidade educacional. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, 2009. Acesso em 20.08.2017.

PINHEIRO, Maria Luiza. **A cidade sobre os ombros: trabalho e conflito no Porto de Manaus (1899-1925)**. 2.ed. Manaus: Governo do Estado do Amazonas/ Secretaria de Estado e Cultura/ EdUA/UEAM, 2003.

PINTO, Élica Graziane. Financiamento dos direitos à saúde e à educação. Uma perspectiva constitucional. Belo Horizonte: **Fórum**, 2015. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/o-gasto-pode-ate-ser-minimo-a-qualidadeda-educacao-nao/>. Acesso 22 fev. 2019.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2017.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Direito à Educação II**. Rio de Janeiro: Alba Limitada, 1933. (Coleção dos 5 direitos do Homem. Ciencia e Trabalho).

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Tratado de Direito Privado: Parte Especial**. 3.ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1971.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Tratado das ações**. 2.ed.T.I, São Paulo: RT, 1972.

RAPOSO, Gustavo de Resende. A educação na Constituição Federal de 1988. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 641, 10 abr. 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/6574>>. Acesso em: 10 out 2018.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. O direito educacional no sistema jurídico brasileiro. In: ABMP; **TODOS PELA EDUCAÇÃO. Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva, 2013.

RIBEIRO, Maria Luisa Santos. **História da Educação brasileira: organização escolar**. 15 ed. Campinas: Autores Associados, 1998.

RPAM, AMAZONAS. **Relatórios dos presidentes de província e dos diretores da Instrução Pública, 1830-1930**. Disponível em: <<http://www.crl.edu/content/brazil/AMA.htm>> Acesso em: 10 jul. 2018.

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. **A Arte de Governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 2ª. Ed. São Paulo: Cortez, 2009.

RIZZINI, Irene. **O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Cortez, 3 ed. 2011.

RIZZINI, I., RIZZINI, I. **A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente**. Rio de Janeiro/ São Paulo: PUC- RJ/ Loyola, 2004.

RIZZO, Gilda. **Creche: organização, currículo, montagem e funcionamento**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

ROSEMBERG, Fúlvia. O movimento de mulheres e a abertura política no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 1984.

ROSEMBERG, Fúlvia. **Creche (Temas em Destaque)**. São Paulo: Cortez, 1989.

SARI, Marisa Timm. Organização da Educação Municipal: da administração da rede ao sistema municipal de ensino. In: RODRIGUES, M. M. e GIÁGIO, M. (orgs.).

Guia de Consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – PRASEM III. Brasília: FUNDESCOLA/ MEC, 2001. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivo/pdf/semarido/fortsemiarido.pdf>. Acesso em: 02 set. 2018.

SOARES, Natália Fernandes. Direitos da criança: utopia ou realidade? In: SARMENTO, M.J.; PINTO, M. **As crianças: contextos e identidades.** Braga, Portugal: Centro de Estudos da Criança, Universidade do Minho, 1997.

SABBAG, Sandra P. Creches surgimento, evolução e perspectivas. **Presença Pedagógica.** São Paulo: V.3 n.º 14 p. 13-21 mar./abr. 1997.

SILVA, José Afonso da. **Direito Constitucional Positivo.** 28ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros. 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 8. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1992.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional.** 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico.** 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

SILVA, Vanderlete. **Organização e gestão da educação Infantil em Manaus: uma análise de seus Regulatórios.** Dissertação (Mestrado em Educação). UFSC –Florianópolis, 2012.

STOCO, Rui. **Tratado de Responsabilidade Civil,** 5 ed. São Paulo: RT, 2001.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário Brasileiro de Educação Básica.** São Paulo: Moderna, 2017. Disponível em: https://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/anuario_brasileiro_da_educacao_basica_2017_com_marcadores.pdf. Acesso em: dez 2017.

TORRES, Iraíldes Caldas. **As Novas Amazônicas.** Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas – EDUA, 2005.

UCHOA, Samuel. **Um ano de campanha: relatório do Serviço de Saneamento e Profilaxia Rural do Amazonas.** Belém: Casa Editora A Semana. 1922.

USP, Biblioteca virtual de direitos humanos. **Declaração dos direitos da criança - 1959.** Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Crianca/declaracao-dos-direitos-da-crianca.html>. Acesso em: 10 Ago 2018.

VALENTE, Nelson. **História da Educação - Atos legais.** Editora Prismas: 2016.

VENTURI, Elton. **Processo civil coletivo: A tutela jurisdicional dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos no Brasil.** Perspectivas de um Código Brasileiro de Processos Coletivos. São Paulo: Malheiros, 2007.

ZAVASCKI, Teori Albino. Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 3. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2008, p. 42-43.

ANEXOS

PREFEITURA MUNICIPAL DE MANAUS - SISTEMA DE PROTOCOLO INTEGRADO
COMPROVANTE

Processo: 2018/4114/4147/09331

Cadastro: 25/10/2018 Previsão: ~~24/11/2018~~

Secretaria: Secretaria Municipal de Educação - SEMED

Telefone (s) 3632-2318

Gênero / Espécie: Pessoal - Administração - SOLICITAÇÃO

Detalhamento: CARTA S/N. SOLICITAMOS FACULTAR O ACESSO A DADOS E INFORMAÇÕES NO

Interessado: 04280196000176 - UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS - UEA

Inscrição/Matricula: Telefone de Contato:

Consulte o andamento do processo no site: <http://semef.manaus.am.gov.br>

Opção Consulta de Processos

DE 10/6



Ofício nº 0064/2019-SEMED/GSGE

Manaus, 20 de fevereiro de 2019.

Ao Senhor

Professor Doutor Otávio Rios Portela

Coordenador do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas da UEA

E-mail: cienciashumanas@uea.edu.br

69.055-010-Manaus/AM

Senhor Professor,

Com os nossos cumprimentos, em resposta à solicitação de informação e dados para pesquisa da mestrandia Fabrícia Tavares Ribeiro, de interesse dessa UEA, **Processo nº 2018/4114/4147/09331**, encaminhamos, em anexo, cópia da documentação referente à Educação Infantil – fase Creche, conforme solicitado.

Atenciosamente,


EUZENI ARAUJO TRAJANO
Subsecretária de Gestão Educacional

SEMED	
Fis. n°	30
Rub.	Gerência



Prefeitura Municipal de Manaus
Secretaria Municipal de Educação
Departamento de Planejamento
Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação

Processo 2018/4114/4147/09331

Assunto: solicitação

Interessado: Universidade do Estado do Amazonas

Ao

Departamento de Planejamento – DEPLAN

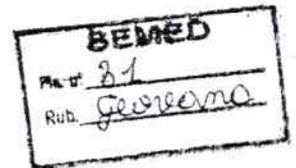
Senhor Diretor,

Em resposta a solicitação do interessado temos a informar:

Meta 01 – Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PME.

A primeira Meta do Plano Municipal de Educação do Município de Manaus inclui duas etapas de ensino com cenários bem diferentes.

No que tange à primeira parte da Meta relativa à universalização do atendimento à Educação Infantil, os dados mais recentes confirmam o crescimento do atendimento das crianças de 4 e 5 anos, que agora chega à taxa de 91,5% (PNAD/IBGE/2004,2015). (PNAD CONTÍNUA/2016).



Portanto, ressalta-se que a educação infantil é de competência exclusiva do município (art.211, § 2º da C. F de 1988), todavia a manutenção de programas de educação infantil deve ser executada com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado do Amazonas (art. 30, Inciso VI, CF de 1988).

Indicador 1A	PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 4 E 5 ANOS QUE FREQUENTA A ESCOLA.		
	META ALCANÇADA NO PERÍODO		FONTE DE INDICADOR
META PREVISTA PARA O PERÍODO 50%	DADO OFICIAL 1	91,5%	PNAD/IBGE 2004/2015 PNAD CONTÍNUA/IBGE/2016
	DADO MUNICIPAL 2	83,0%	PNAD/IBGE 2004/2015 PNAD CONTÍNUA/IBGE/2016

Indicador 1B	PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS QUE FREQUENTA A ESCOLA.	
	META ALCANÇADA NO PERÍODO	FONTE DO INDICADOR
META PREVISTA PARA O PERÍODO		

¹ É o dado apresentado pelos estudos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP

² É o dado produzido pelas pesquisas realizadas pelo município

50%	DADO OFICIAL	31,9%	PNAD/IBGE 2004/2015 PNAD CONTÍNUA / IBGE 2016
	DADO MUNICIPAL	13,1%	PNAD/IBGE 2004/2015 PNAD CONTÍNUA / IBGE 2016

ESTRATÉGIAS	DESCRIÇÃO DA ESTRATÉGIA	PREVISÕES ORÇAMENTÁRIAS	ESTRATÉGIA REALIZADA/NÃO INICIADA/EM ANDAMENTO
1.1	<p>1.1. Definir, na Rede Pública Municipal de Educação, metas de expansão de 20% em até 5 anos de vigência do plano, para Educação Infantil segundo padrão Nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais;</p>	PPA, LDO, LOA e PAR.	<p style="text-align: center;">EM ANDAMENTO</p> <p>Ação: 1.1</p> <p>Ampliação</p> <p>03 CMEIS em 2017 02 CMEIS em 2018;</p> <p>Construção:</p> <p>06 Creches em 2017</p> <p>Em construção</p> <p>08 Creches em 2018 03 Creches em 2019 03 Creches em 2020 03 Creches em 2021</p> <p>Atualmente, existem:</p>

			<p>Creches Municipais = 10</p> <p>Creches Conveniadas = 04</p> <p>Totalizando 14 creches atendendo a demanda da rede municipal.</p> <p>Atendendo 4.123 alunos.</p> <p>Fonte: DIE/DEPLAN/SEMED.</p>
1.2	<p>1.2 Garantir que, ao final da vigência deste PME, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo;</p>	<p>PPA, LDO, LOA e PAR.</p>	<p>EM ANDAMENTO</p> <p>1.2 Critérios básicos para cadastro e matrícula em creches:</p> <p>a) Morar no entorno da creche, que facilita o acesso e garante a frequência da criança na creche;</p> <p>b) Ser criança em situação de risco social iminente.</p>
1.3	<p>1.3. Realizar, periodicamente, o levantamento da demanda por creche para a população de</p>	<p>PPA, LDO, LOA e PAR.</p>	<p>EM ANDAMENTO</p> <p>Ação:</p>

	até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta;		1.3 A demanda é feita através do cruzamento do atendimento do Censo Escolar (rede municipal e particular) e a estimativa da população por bairro (IBGE). DIE/SEMED/2017.
1.4	1.4 Aplicar as normas, procedimentos e prazos de cinco anos subsidiada pela SEMED quanto aos mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches;	PPA, LDO, LOA e PAR.	EM ANDAMENTO 1.4 Em processo de elaboração do projeto de consulta pública.
1.5	1.5 Garantir a manutenção e ampliação do processo de construção e reestruturação do Centro Municipal de Educação Infantil - CMEI, de acordo com o programa nacional de construção e	PPA, LDO, LOA e PAR.	EM ANDAMENTO Ação: 1.5 No Plano de Investimento está prevista a construção de: Em 2018 a inauguração de 02 creches Previsto a construção de 03 Creches em 2019

SEMED
 No. nº 25
 Rub. Geovane

	reestruturação de escolas;		03 Creches em 2020 03 Creches em 20. Fonte: DET/SEMED
	1.6 Implantar, até o segundo ano de vigência deste PME, avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada 2 (dois) anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de	PPA, LDO, LOA e PAR.	INICIADA Ação: 1.6 Iniciado o processo de estruturação de uma avaliação cuja base está em fase de pesquisa. Em 2019 – será iniciada a aplicação da avaliação na rede municipal

1.6	<p>aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes;</p>		<p>Fonte: DEI/DEPLAN/SEMED.</p> <p>Ação:</p> <p>Educação Inclusiva, Educação Especial e Diversidade.</p>
1.7	<p>1.7 Regularizar todas as unidades de educação infantil do sistema municipal</p> <p>de educação, de acordo as resoluções atinentes do Conselho Municipal de Educação;</p>	<p>PPA, LDO, LOA e PAR.</p>	<p>EM ANDAMENTO</p> <p>Ação:</p> <p>1.7 As creches estão em processo de credenciamento junto ao Conselho Municipal de Educação - CME, conforme a Resolução Nº 009/CME/2015.</p>
	<p>1.8 Articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de</p>	<p>PPA, LDO, LOA e PAR.</p>	<p>EM ANDAMENTO</p> <p>1.8 A Semed possui parcerias/convênios com diversas instituições filantrópicas, que auxiliam a expansão da oferta de vagas.</p>

1.8	<p>assistência social na área de educação com a expansão</p> <p>da oferta na Rede Pública Municipal de Educação;</p>		<p>Convênios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fundação Geraldo Pio de Souza - União das Mães Espíritas Marília Barbosa - Polícia Militar do Estado do Amazonas - Casa da Criança.
1.9	<p>1.9 Promover a formação continuada dos profissionais da educação infantil, garantindo, o atendimento por profissionais com formação superior;</p>	<p>PPA, LDO, LOA e PAR.</p>	<p>INICIADA</p> <p>Ação:</p> <p>1.9 A Divisão do Desenvolvimento Profissional do Magistério - DDPM, está realizando formação continuada com os professores que não possuem curso de especialização através da parceria com a Universidade Federal do Amazonas.</p> <p>Ação:</p> <p>Educação Financeira;</p> <p>Projeto Avaliação da Educação Infantil.</p> <p>Programa Triangular,</p> <p>Projeto de Coaching na Creches;</p> <p>Projeto Vitalidade começa pelo professor.</p> <p>Programa Interações Pedagógicas – Projeto Trilhas e Diálogos.</p>

<p>1.10</p>	<p>1.10 Garantir a articulação entre pós-graduação, núcleos de pesquisa e cursos de formação para profissionais da educação, de modo a garantir a elaboração de currículos e propostas pedagógicas que incorporem os avanços de pesquisas ligadas ao processo de ensino-aprendizagem e às teorias educacionais no atendimento da população de 0 (zero) a 5 (cinco) anos;</p>	<p>PPA, LDO, LOA e PAR.</p>	<p>EM ANDAMENTO</p> <p>Ação:</p> <p>1.10</p> <p>Ações: Ginástica do Bebê; Programa Educação em Saúde; Vigilância em Creches.</p>
-------------	--	-----------------------------	--

<p>1.11</p>	<p>1.11 Fomentar o atendimento das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas na educação infantil nas respectivas comunidades, por meio do redimensionamento da distribuição territorial da oferta, limitando a nucleação de escolas e o deslocamento de crianças, de forma a atender às especificidades dessas comunidades, garantido consulta prévia e informada;</p>	<p>PPA, LDO, LOA e PAR.</p>	<p>EM ANDAMENTO</p>
	<p>1.12 Priorizar o acesso à educação infantil e fomentar a oferta do atendimento</p>	<p>PPA, LDO, LOA e PAR.</p>	<p>EM ANDAMENTO</p> <p>Ação:</p> <p>1.12 Elaboração de Instrumento de Avaliação/questionário online</p>

<p style="text-align: center;">1.12</p>	<p>educacional especializado complementar e suplementar aos alunos com deficiência,</p> <p>transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação,</p> <p>assegurando a educação bilíngue para crianças surdas e a transversalidade da educação especial nessa etapa da educação básica;</p>		<p>para os professores das Creches Municipais sobre a real necessidade de formação baseada no currículo.</p> <p>Colóquio de fortalecimento da gestão de Creches.</p>
<p style="text-align: center;">1.13</p>	<p>1.13 Implementar, em caráter complementar, programas de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas de educação, saúde e assistência social, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até 5</p>	<p>PPA, LDO, LOA e PAR.</p>	<p>EM ANDAMENTO</p> <p>Ação:</p> <p>1.13 A Gerência de Creches – GEC, concentra suas atribuições em 2 Eixos:</p> <p>a) Programa Pedagógico</p> <p>b) Programa de Saúde.</p> <p>Ação:</p> <p>Projeto: Transversalizando o Trânsito na Educação Infantil.</p>

	(cinco) anos de idade;		
1.14	<p>1.14 Preservar as especificidades da educação infantil na organização do sistema municipal de educação, garantindo o atendimento da criança de 0 (zero) a 5 (cinco) anos de idade em estabelecimentos que atendam a parâmetros nacionais de qualidade, e a articulação com a etapa escolar seguinte, visando ao ingresso do aluno de 6 (seis) anos de idade no ensino fundamental;</p>	PPA, LDO, LOA e PAR.	<p>EM ANDAMENTO</p> <p>Ação:</p> <p>1.14 São desenvolvidas as seguintes ações:</p> <p>a) Reuniões para promover a articulação entre as creches e famílias seguindo orientações do Programa Creche e Família.</p> <p>b) Através de pesquisa e levantamento de dados em busca de melhoria do ensino. Para tal, foi criado o Projeto Piloto de Transição Escolar tendo a participação de uma equipe coordenadora do Projeto Piloto de Transição Escolar.</p> <p>Grupos de Estudos bimestrais que trabalham com os pedagogos/professores/diretores sobre temas relevantes e atuais sobre a Educação Infantil, seguindo as orientações do MEC.</p> <p>Levantar necessidade de formação de professores.</p> <p>Fonte: PROEMEM/DEGE.</p>
1.15	1.15 Aplicar a proposta curricular		REALIZADA

	<p>da Educação Infantil, considerando a</p> <p>ressalva da Resolução 008/2010/CME que limita por no máximo 20 crianças por sala de aula na Pré-escola;</p>	<p>PPA, LDO, LOA e PAR.</p>	<p>Ação:</p> <p>1.15 A SEMED cumpre as determinações das Resoluções do Conselho Municipal de Educação.</p>
<p>1.16</p>	<p>1.16 Fortalecer e priorizar ações de acompanhamento e o monitoramento do</p> <p>acesso e da permanência das crianças na educação infantil, em especial dos</p> <p>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. Utilizando os dados coletados nos</p>	<p>PPA, LDO, LOA e PAR.</p>	<p>EM ANDAMENTO</p> <p>Ação:</p> <p>1.16 DAGE (CEMASP)</p> <p>Ação: Programa Creche e Família: um casamento na saúde e no cuidar.</p>

SEW...
No. 43
Rub. Geruano

	acompanhamentos, a fim de orientar as ações de planejamento das políticas destinadas a educação Infantil;		
1.17	<p>1.17 Promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de 0 a 3 (três) anos de idade;</p>	PPA, LDO, LOA e PAR.	EM ANDAMENTO Ação: 1.17 DAGE (CEMASP) 1. participação do Grupo de Trabalho; 2. Reunião extraordinária e extraordinárias do Comitê; Seminário de construção da intersectorialidade do Comitê do PIM – Programa Primeira Infância Manauara. 3. Oficina do Brincar; Visitas domiciliares; Semana do Bebê (Semsa, Semed, Semasdh, Unisef, United Way Brasil. Caravana da Educação Física na Educação Infantil.
	<p>1.18 O Município de Manaus, com a colaboração da União e do Estado do Amazonas, realizará e publicará, a cada ano, levantamento</p>	PPA, LDO, LOA e PAR.	EM ANDAMENTO Ação: 1.18 O Cálculo de demanda é realizado através do cruzamento do atendimento do Censo Escolar (rede municipal e

<p style="text-align: center;">1.18</p>	<p>da demanda manifesta</p> <p>por educação infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e efetivar o atendimento;</p>		<p>particular) e a estimativa da população por bairro (IBGE).</p> <p>Fonte: DIE/DEPLAN/SEMED.</p>
<p style="text-align: center;">1.19</p>	<p>1.19 Estimular o acesso à educação infantil em tempo integral, para todas as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.</p>	<p>PPA, LDO, LOA e PAR.</p>	<p>EM ANDAMENTO</p> <p>1.19</p> <p>A partir de 2016, foi iniciada o oferecimento de Escolas de Educação Integral.</p> <p>Atualmente existem duas escolas:</p> <p>CMEI Hermann Gmeiner, EMEF Sérgio Alfredo Pessoa Figueiredo.</p> <p>Fonte: SEMED</p>
<p style="text-align: center;">1.20</p>	<p>1.20 Estimular a construção de novas creches, a fim de incentivar o aumento do número de vagas destinadas às crianças de zero a cinco anos para as</p>	<p>PPA, LDO, LOA e PAR.</p>	<p>EM ANDAMENTO</p> <p>Ação:</p> <p>1.20 O Plano de Investimento 2018 – 2019 – 2020, previu a construção de 16 creches em 2018 e 02 creches, no ano de 2019.</p>

	famílias que dela precisarem.		Fonte: DET/SEMED.
--	-------------------------------	--	-------------------

Meta sobre Ensino Fundamental

Meta 02 – Universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda a população de seis a quatorze anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos estudantes conclua essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PME.

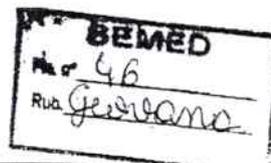
O alcance da Meta 2 do Plano Municipal de Educação dá a medida de como a garantia de direitos de acesso à escola é inseparável da dimensão da qualidade e, por sua vez, da busca pela equidade de oportunidades educacionais.

Na dimensão do acesso, o Brasil busca assegurar a universalização. Hoje, ainda existem, segundo o IBGE, 18.115 mil crianças e adolescentes com idade entre 6 e 14 anos fora do Ensino Fundamental. Vencer este desafio passa por políticas de combate à desigualdade – pois é a falta de atendimento a parcelas excluídas da população que impede a efetiva universalização.

Ao mesmo tempo, assegurar a conclusão na idade recomendada significa melhorar o fluxo, diminuindo a repetência, a evasão e o abandono – e isso só se faz com o aprimoramento da qualidade de ensino.

No mesmo sentido, o município de Manaus está trabalhando efetivamente para vencer o desafio de proporcionar educação às crianças de 0 a 14 anos implantando políticas voltadas para o aprimoramento da qualidade do ensino.

2.3	2.3 Criar um sistema integrado de gerenciamento individual de dados educacionais do município de	PPA, LDO, LOA e PAR	<p style="text-align: center;">REALIZADA</p> <p>Ação:</p> <p style="text-align: center;">2.3</p> <p>Gerenciamento de matrículas, Setor de</p>
-----	--	----------------------------	--



	Manaus, com a consolidação e sistematização de banco de dados administrados pela SEMED;		Matriculas da Semed, integrado ao Sistema Estadual de matrículas (SIGEAM/GIDE).
--	---	--	---

Atualmente esse Banco de Dados é feita pelo SIGEAM, até a vigência do PME será substituída pelo Instituto Municipal de Pesquisas Educacionais – IMEPE.

Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação

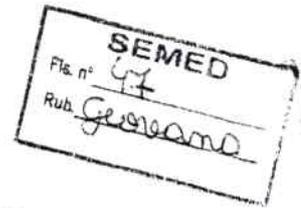
Manaus, 09 de dezembro de 2018


Carlos Augusto Conte Sanches
Presidente



MANAUS

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
SUBSECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS
DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO



CRECHES EM EXECUÇÃO

Nº	OBRA	ENDEREÇO	ZONA	STATUS	PREVISÃO DE CONCLUSÃO
1	Creche Área 148 Bairro Cidade Nova	R. Itiquira, Conj. Américo Medeiros	Norte	Em execução	Dez/18
2	Creche Área 12 Bairro Nova Cidade	Rua Ibirapitinga	Norte	Em execução	Fev/19
3	Creche Área 25 Bairro Cidade Nova	Rua Baltazar da Rocha	Norte	Em execução	Dez/18
4	Creche Área 18 Cidade de Deus	Rua Paraibanos	Norte	Em execução	1º semestre/19
5	Creche Área 120/152 Bairro Nova Cidade	Rua 222 A, Conj. Cidadão V	Norte	Em execução	1º semestre/19
6	Creche Área 139 Bairro Santa Etelvina	Rua Lameque	Norte	Em execução	1º semestre/19
7	Creche Área 35 Monte das Oliveiras	Rua 18 - Monte das Oliveiras	Norte	Em execução	1º semestre/19
8	Creche Área 147/158 Bairro Lago Azul	Rua das Águas, Quadra 8	Norte	Em execução	1º semestre/19
9	Creche Área 146 Bairro Vila Buriti	Alameda Cunha Moreira	Sul	Em execução	1º semestre/19
10	Creche Área 10 Bairro Tarumã	Rua Gustavo Capanema	Oeste	Em Licitação	Final de 2019
11	Creche Área 42 Bairro Tarumã - Açú	Rua Peixe Cavallo	Oeste	Em Licitação	Final de 2019
12	Creche Bairro Cidade de Deus	Rua Espigão, Com. Alfredo Nascimento	Norte	Em Licitação	Final de 2019

TERMO DE AUTORIZAÇÃO DE USO DE IMAGEM (CRIANÇA)

Neste ato, VALENTINA GOMES ARAÚJO, nacionalidade BRASILEIRA, menor de idade, neste ato devidamente representado por seu (sua) (responsável legal), MAYRON UOTA ARAÚJO, nacionalidade BRASILEIRO, estado civil CASADO, portador da Cédula de identidade RG nº. 2068492-4, inscrito no CPF/MF sob nº 002.858.942-88, residente à Av/Rua Da PRATICA ARAÚJO 88 CENTRO, nº. 88, município de MANAUS /Amazonas. AUTORIZO o uso de imagem em todo e qualquer material entre fotos e documentos, para ser utilizado na Dissertação de Mestrado: **Direitos das Crianças à Educação em Creches da Cidade de Manaus (2019)**, mestranda: Fabrícia Tavares Ribeiro e em todos os demais produtos deste trabalho, desenvolvido pela Universidade Estadual do Amazonas – UEA, sejam essas destinadas à divulgação ao público em geral. A presente autorização é concedida a título gratuito, abrangendo o uso da imagem acima mencionada em todo território nacional e no exterior, das seguintes formas: (I) out-door; (II) busdoor; folhetos em geral (encartes, mala direta, catálogo, etc.); (III) folder de apresentação; (IV) anúncios em revistas e jornais em geral; (V) home page; (VI) cartazes; (VII) back-light; (VIII) mídia eletrônica (painéis, vídeos, televisão, cinema, programa para rádio, entre outros), artigos e demais produtos oriundos do presente estudo. Por esta ser a expressão da minha vontade declaro que autorizo o uso acima descrito sem que nada haja a ser reclamado a título de direitos conexos à minha imagem ou a qualquer outro, e assino a presente autorização.

MANAUS, dia 28 de MARÇO de 2019.

MAYRON UOTA ARAÚJO

(assinatura)

Nome da criança: VALENTINA GOMES ARAÚJO
Por seu Responsável Legal: MAYRON UOTA ARAÚJO
Telefone p/ contato: (92) 99104.17.04



ESTADO DO AMAZONAS
 PODER JUDICIÁRIO
 COMARCA DE MANAUS
 Juizado da Infância e Juventude - Cível

Processo: 0603404-34.2014.8.04.0001
 Classe: Ação Civil Pública
 Requerente: 'Ministério Público do Estado do Amazonas
 Requerido: Município de Manaus

DECISÃO INTERLOCUTÓRIA

Vistos e examinados.

Cuida a espécie de Ação Civil Pública c/c Pedido de Liminar em face do Município de Manaus e Câmara Municipal de Manaus.

Conforme consta da peça vestibular, "As Promotorias de Justiça junto ao Juizado da Infância e Juventude Cível há quase 04 (quatro) anos vem formalizando junto ao Município de Manaus reiterados pedidos quanto a injustificável ausência de oferta de vagas em creches na Cidade de Manaus. Em 2011 as Promotorias de Justiça da Infância e Juventude Cível, diligenciaram à Secretaria Municipal de Educação de Manaus a fim de que fosse apontada os endereços e quantidades de creches Municipais destinadas ao atendimento de crianças na faixa etária de 01 a 03 anos de idade, em resposta foi encaminhado o Ofício n.º 0667-2011- 4EMED/GS, datado de 14 de março de 2011, com cópia do Quadro Demonstrativo de Matrículas entre os anos de 2005-2009 (fls.05), que segue:

ANO	MATRICULADOS EM CRECHES
2005	1.916
2006	3.220
2007	3.215
2008	3.244
2009	2.912

Sem que qualquer outra informação relevante fosse informada no decorrer daquele ano. No ano de 2012 foi autuado procedimento administrativo sob o número 003/2012 28.ª PJIJ, com o fim de alcançar a ampliação



ESTADO DO AMAZONAS
 PODER JUDICIÁRIO
 COMARCA DE MANAUS

Juizado da Infância e Juventude - Cível

do número de vagas na Educação Infantil e Fundamental ofertados pelo Município à sua população. Em 20 de abril de 2012 foi encaminhado pelo Centro de Apoio Operacional à Infância e Juventude cópia do Ofício n.º 1721/2012 SEMED/GS, datado de 20 de abril de 2012 da Secretaria de Educação Municipal apontando a existência de uma única Creche municipal em funcionamento, Professora Eliana Freitas, localizada na Zona Norte, que atendia um total de 208 (duzentas e oito) crianças na faixa etária de 01 a 03 anos de idade, e mais três Creches conveniadas com o Município, Escola Zezé Pio de Souza, Creche Marília Barbosa e Creche Infante Tiradentes, atendendo 133 (cento e trinta e três), 186 (cento e oitenta e seis) e 478 (quatrocentos e setenta e oito), respectivamente, totalizando 1005 (um mil e cinco) crianças matriculadas na faixa etária de 01 a 05 anos, fls. 09. Ainda em 2012 instamos o ente Municipal a realizar um levantamento sobre a real demanda que deveria está sendo atendida pelo Município, no que se refere ao ensino infantil, entretanto foi apresentada uma estatística que não merecia qualquer apreciação, posto está cristalino o descompasso com a realidade. Em janeiro de 2013, com a chegada da nova equipe do Poder Executivo Municipal, prontamente instamos o Município a apresentar um cronograma de creches a serem implantadas, bem como suas localizações. Nesta oportunidade, nos foi informado que o Município havia inaugurado até aquela data (06.02.2013) uma creche na Zona Leste, estando as vésperas de inaugurarem mais 03 (três), nas zonas norte e sul, bem como estariam em fase de licitação, mas com previsão para inaugurar ainda naquele ano mais 47 (quarenta e sete), conforme consta nas fls.14. Entretanto, em julho de 2013 fora divulgado na imprensa local pronunciamento do Chefe do Executivo Municipal em que declarou estar interrompendo a construção de cheches para direcionar a verba destinada a estas para subsidiar a redução da tarifa de ônibus, o que de pronto questionamos. Assim, em 30 de julho daquele ano nos foi comunicado que já haviam 04 creches em funcionamento, 14 creches com data marcada para inauguração, 17 creches em processo licitatório e 15 com áreas a serem visitadas para poder ser iniciada licitação, fls. 21 Novamente diligenciamos o Município



ESTADO DO AMAZONAS
 PODER JUDICIÁRIO
 COMARCA DE MANAUS

Juizado da Infância e Juventude - Cível

de Manaus para se manifestar acerca de sua previsão sobre a efetiva entrega de creches no ano de 2013 e 2014, nesta oportunidade nos foi encaminhada 03 (três planilhas): creches com previsão de inauguração até fim de 2013, creches a serem implantadas na atual gestão e creches em processo licitatório, sendo de daquelas com previsão para inauguração no ano de 2013, sequer uma havia sido inaugurada até a data do ajuizamento desta ação. Contudo, em contato telefônico com o setor responsável pelas creches do Município nos confirmado que as creches do Bairro Jorge Teixeira Cidade Alta, Creche da área 05 da Compensa e Creche da área 24 da Compensa estavam com previsão de inauguração para o próximo dia 10.02.2014. Em 08 de janeiro de 2014, veicula na cidade de Manaus em Jornal de grande circulação notícias no mínimo contraditórias, que inclusive apareciam na mesma página da versão online com as chamadas Centenas de pessoas lotam filas em escolas para inscrição de novos alunos em Manaus e Prefeitura de Manaus convoca 1.159 candidatos ao Programa Bolsa Universidade. Ora, Excelência, mais uma vez voltamos a bater na mesma tecla, e certamente o Município terá os mesmos argumentos para sua defesa, pois somente após a realização de todos os investimentos necessários para garantir a qualidade de ensino na rede pública municipal é que pode o ente político direcionar o restante da verba a programas destinados à concessão de bolsas de estudo de nível superior, impondo-se, portanto, a suspensão imediata da concessão de bolsas de estudo mediante o Programa Bolsa Universidade e o redirecionamento desta verba para construção de creches e o atendimento do ensino público de qualidade. Na sequência das notícias em 29 de janeiro deste foi publicado, na primeira página do Jornal Acrítica, a chamada Ano letivo com 27 mil alunos 'de fora' da sala de aula, matéria que destacava o deficit de 192 creches em Manaus, estando 27 mil crianças a espera de uma vaga para o ano de 2014, marcando ainda que existem no Município de Manaus apenas 05 (cinco creches). Há anos se arrasta a promessa de todos os chefes que já passaram pelo Executivo Municipal, sem que qualquer medida eficaz tenha sido adota em relação ao atendimento da população



ESTADO DO AMAZONAS
 PODER JUDICIÁRIO
 COMARCA DE MANAUS
 Juizado da Infância e Juventude - Cível

para a construção de creches e ensino de qualidade, mas todos os anos no início do ano letivo as notícias midiáticas, o número de reclamações e de denúncias somente aumentam, portanto, a necessidade de se buscar uma prestação jurisdicional a fim compelir o Município de Manaus a construir e aparelhar adequadamente as creches de Manaus."

É o relatório. **DECIDO.**

FUNDAMENTAÇÃO

Como sabemos, a liminar tem por objetivo evitar que ocorra determinada situação ou fato que ponha em perigo iminente o direito a boa prestação jurisdicional, assim como visa garantir o direito ao resultado útil do processo principal.

De início a nossa Carta Magna já prevê vários direitos às crianças e adolescentes resguardados pelo artigo 227:

"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."
 (grifos nossos)

O artigo 273 do Código de Processo Civil