



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### PROJETO DE LEI Nº , DE 2015

(Da Sra. Iracema Portella)

Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a obrigatoriedade da prestação ininterrupta de atendimento nos estabelecimentos públicos de educação infantil.

O Congresso Nacional decreta:

**Art. 1º** A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de diretrizes e bases da educação nacional, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 31-A:

*“Art. 31-A. A educação infantil tem caráter essencial e contínuo, vedada a interrupção do atendimento desse nível de ensino nos estabelecimentos públicos e da rede conveniada aos que o demandarem durante o período de férias escolares.*

*§ 1º Anualmente, no ato da matrícula, os pais ou responsáveis deverão fazer a opção sobre a necessidade do atendimento durante as férias escolares.” (NR)*

**Art. 2º** Esta lei entra em vigor 180 (cento e oitenta) dias após a data de sua publicação.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### JUSTIFICAÇÃO

O relatório de 2001 do Banco Mundial, “*Brazil Early Child Development: A Focus on the Impact of Preschools*” confirmou o que já apontavam diversos estudos internacionais, de que os cuidados na primeira infância são determinantes no desenvolvimento pleno da criança: melhoram as condições de nutrição e saúde, aumenta o desempenho nos testes de aferição da inteligência, a taxa de repetência cai, diminui a evasão escolar e, ainda, propicia maior participação das mulheres na força de trabalho.

No mesmo sentido, Gertler e Fernald<sup>1</sup> apontaram que diversas pesquisas recentes comprovam que o acesso à creche e à pré-escola tem um grande efeito no desempenho das crianças nos testes de proficiência e na habilidade comportamental não cognitiva como atenção, autocontrole, esforço e participação nas aulas.

Um estudo realizado pelo Ministério da Educação demonstrou que crianças que frequentam a creche e a pré-escola evoluem pelo menos um ano em sua escolaridade. Testes realizados no 4º ano do ensino fundamental evidenciaram que seus conhecimentos são equivalentes aos dos alunos matriculados no 5º ano. Ficou comprovado que ter uma educação infantil, ainda que mediana, irá determinar um melhor desempenho dos alunos no ensino fundamental.

Cunha e Heckman<sup>2</sup> mostraram que o retorno de investimento em educação é decrescente com a idade, e é especialmente elevado para educação infantil. Eles demonstraram que as crianças atendidas nessa fase têm alto desempenho em testes de proficiência realizados anos depois, baixos índices de prisão e salários médios um terço maior que os do grupo de controle.

---

<sup>1</sup> GERTLER, P. J. and FERNALD, L.C. 2004. *The Medium Term Impact of Oportunidades on Child Development in Rural Areas*.

<sup>2</sup> CUNHA, F., HECKMAN, J., Lochner, L. and Masterov, D. 2005. Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation. NBER Working Paper 11331, Cambridge, MA.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

A Educação Infantil, que antes era encarada de um ponto de vista estritamente assistencialista, transmuda-se numa proposta pedagógica aliada ao ato de cuidar e respeitando as especificidades psicológicas, emocionais, cognitivas e físicas da criança. Não foi fácil encontrar uma identidade para o ensino institucional das crianças. Tivemos contribuições de diversos campos da ciência e também de diferentes educadores. Desde a Escola Infantil de Robert Owen, na Escócia de 1816; os Jardins de Infância de Froebel, na Alemanha de 1873; as Escolas de Tricô do Padre Oberlin, na França de 1967; até as *Casas dei Bambini* de Maria Montessori, na Inglaterra do início do século XX.

Alguns até propõem a abolição da palavra "creche", por remeter justamente a esse período em que a educação das crianças pequenas estava associada ao puro assistencialismo e essas instituições se constituíam em verdadeiros depósitos de crianças, que eram consideradas como um problema a ser resolvido e administrado enquanto os pais trabalhavam. Fala-se na substituição da palavra pela expressão "Escolas de Educação Infantil". Não vemos razão para tal ojeriza à palavra "creche", que vem do francês e significa manjedoura, demonstrando o cuidado aconchegante que se deve dar à criança. Não é da origem da palavra, mas do que se fez com ela subsequentemente, que temos que nos acautelar. A palavra pode ser ressignificada se o Estado promover a valorização da Educação Infantil pelo que ela realmente é. O termo "creche" recebeu guarida até mesmo pela Constituição Federal, quando, por exemplo, garantiu aos trabalhadores urbanos e rurais, no art. 7º, inciso XXV, a assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até cinco anos de idade em creches e pré-escolas.

A Lei nº 9.394, de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, estabeleceu de uma vez por todas a educação infantil como a primeira etapa da educação básica, e que tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até cinco anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. Essa tomada de posição demonstra claramente o papel educativo desse nível de ensino.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

O art. 208 da Carta Política, no seu inciso IV, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006, assegura que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até cinco anos de idade, sem fazer qualquer ressalva quanto à interrupção do atendimento.

Nos termos constitucionais, a educação visa ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, e estabelece como responsáveis pela efetivação desses fins o Estado e a família, em colaboração com a sociedade (art. 205).

Os que se opõem à obrigatoriedade do atendimento contínuo na educação infantil, para os que dele demandarem, alegam que essa é uma atribuição da assistência social, e não da educação. Ora, quer dizer que durante duzentos dias a atribuição é da escola e, a partir do ducentésimo primeiro dia, passa a ser da assistência social?

O que se nota, na realidade, é uma tentativa de se perpetuar as coisas como estão, e considerando o ponto de vista de todos – professores, gestores, escolas e Estado – menos da criança! Fosse esta realmente valorizada teríamos um conflito positivo de atribuições, ou seja, tanto a educação, quanto a assistência social estariam a reivindicar para si a tarefa de cuidar das crianças pequenas nos períodos de férias escolares!

Ora, a questão se resolve quando se trata de estabelecer a natureza do que se pretende com a educação infantil, na sua acepção moderna. Não se trata mais apenas de cuidar, mas de buscar o pleno desenvolvimento da criança nas suas potencialidades. É, pois, tarefa constitucional do Estado viabilizar esse desenvolvimento por meio da educação infantil, com todo o seu arcabouço teórico que hoje ostenta. A escola já faz isso por duzentos dias, mas – à revelia da Constituição, que não excepciona período algum durante o qual esse atendimento deva ser interrompido – deixa as crianças totalmente desamparadas nas férias por aqueles que têm o dever legal de educar e recebê-las. Este dever é de cuidar ou de educar? Cuidar educando e educar cuidando!

Argumenta-se, também, que essa interrupção seria importante para fortalecer os laços familiares pela maior oportunidade de



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

convívio com os pais. Ora, as crianças que dependem do atendimento são justamente aquelas cujas mães trabalham e absolutamente não têm com quem deixar as crianças, ou mesmo recursos financeiros adicionais para contratar pessoas que façam isso. Esse é um argumento canhestro que pretende penalizar as famílias que realmente necessitam, sobre o pretensório argumento de que famílias que não necessitam do atendimento tentariam se livrar de suas crianças jogando-as na escola. Quanto despropósito! Em nome dos que não precisam, aviltar o direito dos que necessitam!

Conforme ressaltado, o que se vê é uma discussão em torno do assunto na qual são considerados todos os interesses, menos os da criança pequena. Parte dos professores esbraveja pela manutenção de suas férias mais longas, os gestores demonstram a exiguidade do seu orçamento, alguns sindicatos lembram os direitos trabalhistas etc. Enquanto isso, a criança sofre as consequências da realidade que não muda. Enfim, não se pode, em nome de qualquer tipo de casuísmo ou dificuldade prática que se possa alegar, negar o direito das crianças a uma educação infantil de qualidade, e que não se interrompa quando dela as famílias necessitarem. Como agudamente explicou o Ministro Celso de Mello, “a educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental”<sup>3</sup>.

O disparate é tanto que houve quem argumentasse que a interrupção é extremamente necessária para que se promova o reparo dos prédios das escolas durante as férias. Ora, há escolas que há mais de dez anos não fazem reparo algum e é muito difícil que haja uma escola sequer que efetue construções todos os anos. E o que dizer dos hospitais? Eles fecham suas portas alegando que precisam de um tempo para efetuar reparos nas suas instalações? Seriam nossos hospitais construídos com um tipo especial de alvenaria, diferente da que é usada nas escolas públicas? A dura verdade, que somos forçados a reconhecer, é que acolhemos qualquer desculpa que nos libere da obrigação de prestar a educação infantil quando uma família se vê obrigada a escolher entre a mãe permanecer no trabalho ou ter que sair dele para que o filho permaneça na escola.

---

<sup>3</sup> RE 436.996-AgR.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Obviamente, os sistemas de ensino, ao regulamentarem a forma de prestar o atendimento ininterrupto, deverão preservar os direitos trabalhistas dos professores. O Ministério da Educação irá expedir suas recomendações. Todas essas ações serão deflagradas depois desse passo inicial insculpido neste Projeto de Lei, em reconhecer que a educação infantil não pode ser comparada às outras etapas da educação, porque o seu objeto é uma frágil criança num momento crucial que irá definir todo o seu futuro.

É importante destacar que o disposto no art. 7º da Carta Magna, inciso XXV, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006, está inscrito no capítulo que trata dos direitos sociais, e se apresenta como um direito fundamental dos trabalhadores urbanos e rurais. Diz o texto, *in verbis*:

**Art. 7º** *São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:*

*[...]*

*XXV - assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas;*

Ao ratificar a Convenção sobre os Direitos da Criança, o Brasil se comprometeu a adotar “todas as medidas apropriadas a fim de que as crianças cujos pais trabalhem tenham direito a beneficiar-se dos serviços de assistência social e creches a que fazem jus” (art. 18.3).

Ora, mesmo sendo verdade que com a concretização proposta por este Projeto de Lei estaríamos viabilizando também a garantia desse direito para as mães trabalhadoras, o foco é sempre a criança. É que, sem poder trabalhar, a mantenedora não poderá garantir à criança o acesso aos bens culturais de que necessita para garantir seu pleno desenvolvimento.

A própria citada convenção destaca que o foco deve ser sempre a criança, ao enfatizar, no art. 3.1, que “todas as ações relativas às crianças, levadas a efeito por instituições públicas ou privadas de bem estar social, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, devem considerar, primordialmente, o interesse maior da criança”. Por sua vez, é no art. 28.2 da convenção que podemos ler que “os Estados Partes adotarão



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

todas as medidas necessárias para assegurar que a disciplina escolar seja ministrada de maneira compatível com a dignidade humana da criança e em conformidade com a presente convenção”.

Um dos princípios constitucionais norteadores do ensino é a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (art. 206, inciso I). Ocorre que as mães de baixa renda não têm condições de viabilizar o adequado atendimento aos seus filhos quando a escola fecha as portas para elas. As crianças são expostas a todo tipo de condições precárias e casos há em que elas são simplesmente deixadas em casa, sozinhas, não apenas sem estímulos, mas também com sério risco à sua incolumidade física. A consequência é que essa criança não irá desenvolver o seu potencial cognitivo e dificilmente terá condições de sair da pobreza, mudando sua história de vida, caindo num círculo vicioso que se perpetua. É fato que as famílias ricas facilmente têm como contornar os obstáculos que se impõem quando a escola fecha suas portas e manda que as crianças não compareçam. Que igualdade de condições é essa, se um está livre e outro está algemado? A efetivação da medida que estamos propondo é, desse modo, uma ação concreta para realmente se aproximar do objetivo de oferecer igualdade de condições para o acesso e permanência na escola.

De todo o arcabouço jurídico doméstico e das normas internacionais das quais o Brasil é signatário, os direitos sociais, dentre os quais o direito à educação, recebem proteção exaustiva por diversos princípios. Como exemplo, temos o princípio da proibição do retrocesso social; o princípio da utilização do máximo dos recursos disponíveis; e, como princípio interpretativo, o princípio *in dubio pro justitia socialis*, pelo qual devemos privilegiar, na análise das normas, a interpretação que “maior alcance der ao direito social em questão”<sup>4</sup>.

Frente à inércia do Estado, a sociedade começa a cobrar providências pela via judicial, retirando gestores e secretários de educação da sua passiva comodidade, pela multiplicação das ações.

---

<sup>4</sup> GOTTI, Alessandra. **Direitos Sociais: Fundamentos, Regime Jurídico, Implementação e Aferição de Resultados**. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Em 19 de dezembro de 2007, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, promoveu uma Ação Civil Pública em face do município de São Paulo, denunciando que “no dia 15 de dezembro de 2007, esta Defensoria Pública, por intermédio dos jornais de grande circulação, tomou conhecimento de ato administrativo adstrito à esfera municipal que concedera férias coletivas aos servidores públicos lotados nos Centros de Educação Infantil – CEIs. Com este ato, cerca de 148.000 (cento e quarenta e oito mil) crianças carentes ficaram fora dos Centros de Educação Infantil, e, conseqüentemente, deixadas nas ruas, ou até mesmo trancadas dentro de suas casas, em completa e nítida situação de risco, enquanto seus pais e familiares lutam incansavelmente para ganhar um salário mínimo”.

Os defensores argumentaram que as creches constituem serviço público essencial e, como tal, não pode sofrer interrupções. O juiz Antônio Carlos Alves Braga Júnior, em sua sentença, além de confirmar os argumentos da Defensoria, afirmou que a adoção pelo Município do sistema de “plantão” de atendimento também caracteriza interrupção na prestação do serviço, não podendo ser admitida. Para o juiz, “não é razoável supor que somente 41 creches em toda a cidade sejam capazes de atender às quase 150 mil crianças que se utilizam desse serviço, quando normalmente 1.124 creches prestam o serviço”. Em fevereiro de 2011, o Tribunal de Justiça de São Paulo confirmou a decisão que determinava abertura das creches e pré-escolas municipais da cidade durante todo o ano. O acórdão, entretanto, foi anulado pela alegação de falta de citação a um dos interessados.

Em 5 de dezembro de 2013, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro também entrou com Ação Civil Pública contra o Município de Sumidouro/RJ, requerendo que “seja determinado ao Município de Sumidouro obrigação de fazer, consistente em não interromper os serviços de suas creches municipais no período de férias escolares, com ampla divulgação do funcionamento, bem como a manutenção do transporte específico”.

O Ministério Público do Estado de Mato Grosso ajuizou, em 12 de junho de 2012, Ação Civil Pública contra o município de Diamantino-MT solicitando que “imediatamente abstenha-se de suspender os serviços educacionais nas creches municipais nos períodos de férias escolares, tanto no





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

meio quanto no final do ano”. Nas palavras do promotor, “chegou ao conhecimento deste Parquet a notícia que, no município de Diamantino-MT, no período de férias escolares a Secretaria Municipal determina a suspensão dos serviços educacionais prestados pelas creches do Município, fator que vem causando ao longo dos tempos grandes transtornos às famílias diamantinenses, vez que, com isso acabam tendo que deixarem seus filhos com parentes, vizinhos e até mesmo aos cuidados de irmãos adolescentes, já que nem sempre as férias do trabalho dos mesmos coincidem com as férias escolares e interrupção dos serviços”.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já deixou assente que não se pode separar o caráter de assistência do caráter educador na educação infantil. Nas palavras do relator:

*Caráter pedagógico e assistencial da educação infantil, que, ao proporcionar aos pais meios para obter o sustento da família, contribui para a realização dos fundamentos da República Brasileira consubstanciados na dignidade humana e nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (artigo 1º, III, IV da Constituição Federal). Serviço público essencial, que deve ser prestado continuamente sem a possibilidade de restrição de caráter infraconstitucional, inviabilizando, também, a adoção do sistema de plantão ou a limitação aos estabelecimentos da rede direta de ensino. Manutenção nos prédios a ser realizada conciliando-se com a rotina de atividades. Direito às férias concedido mediante escalonamento<sup>5</sup>.*

As ações se multiplicam e o legislativo não pode continuar calado, como se concordasse com o aviltamento das crianças que encontram as portas da escola fechada quando continuam a dela necessitar. A efetivação da medida proposta neste Projeto de Lei vem reconhecer o direito a uma educação infantil de qualidade e prestada de forma contínua aos que dele demandarem.

O Conselho Nacional de Educação, na contramão dessas considerações, emitiu o Parecer CNE/CEB nº 8, de 2011, apoiando a admissibilidade de períodos destinados a férias e a recesso em instituições de

---

<sup>5</sup> TJSP. Apelação nº 0221522-90.2009.8.26.000. Relator: Presidente da seção de direito privado. Comarca: São Paulo



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Educação Infantil. Todavia, a presidente da Associação Brasileira de Psicopedagogia, Quézia Bombonato, questiona o uso do parecer como justificativa para interromper a educação infantil nas férias. Ela reconhece que as crianças devem ter tempo em casa com as famílias, como defende o parecer do CNE, mas denuncia que não se pode considerar que todas as famílias podem fazer isso. “O fato das particulares terem atividade nas férias mostra como as mães precisam ter essa alternativa. Não pode valer só para quem tem dinheiro para pagar”, enfatiza a pedagoga.

Ecoa o clamor de José Renato Naline<sup>6</sup>, para quem “enquanto os excluídos não se fizerem ouvir, ou enquanto a surdez moral impedir os capazes de ouvir o clamor dos infelizes, de pouco valerá denominar-se cidadã a Constituição de 1988, porque continuarão existindo os sem-teto, sem-terra, sem-emprego, sem-comida, sem-roupa, sem-saúde, sem-escola, sem-lazer, sem brinquedo, sem-pais, sem-família”.

Enfim, não existe uma criança na escola e outra na família, assim como também não existe uma criança da escola e outra da família. Trata-se de um ser em fase especial do desenvolvimento, fundamental para o aprimoramento da sociedade, que precisa que sinceramente abdiquemos das nossas desculpas e tomemos ações que, ainda que complexas, são necessárias.

---

<sup>6</sup> NALINE, José Renato. **Constituição e Estado Democrático**. São Paulo: FTD, 1997, p. 242.



## **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Pelo exposto, peço que os Nobres Pares somem seus esforços para a aprovação do presente Projeto de Lei, conscientes de estarmos todos dando um passo importante na valorização das nossas crianças pequenas.

Sala das Sessões, em                      de                      de 2015

Deputada IRACEMA PORTELLA (PP-PI)