A Ação Brasil Carinhoso como estratégia de expansão da oferta e redução da desigualdade educacional na creche

Adriana Dragone Silveira

Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba/PR – Brasil

Soeli Terezinha Pereira

Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba/PR – Brasil

Resumo

A desigualdade educacional também se revela no Brasil nos baixos índices de acesso à escolarização desde a educação infantil, sobretudo, em contextos de pobreza, no qual as crianças pequenas são os sujeitos a quem, historicamente, têm sido negado o direito à educação. O presente artigo tem por objetivo traçar uma análise inicial sobre alguns efeitos que uma política pública intersetorial tem produzido na expansão da oferta de matrículas em creches, especificamente em relação à garantia do direito ao acesso à educação infantil de crianças em situação de pobreza oriundas de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, mediante transferência de recursos suplementares aos municípios. Tal análise utilizou dados do Censo Escolar, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para identificação de informações que se referem aos repasses realizados aos municípios e Distrito Federal no ano de 2014, buscando analisar a representação desse recurso na ampliação da oferta das vagas na creche e na efetivação do direito à educação infantil dessa população. Na análise dos dados foi possível constatar que o repasse de recursos representou expansão da oferta de vagas na creche, o que se reflete nas matrículas no período posterior à adesão dos municípios a essa política. Contudo, tal movimento não pode ser considerado como suficiente no sentido de promover a redução da desigualdade da oferta na educação infantil, pois, conforme evidenciado nos dados, a população mais vulnerabilizada ainda não tem esse direito garantido plenamente.

Palavras-chave: Direito à educação. Educação infantil. Pobreza.

The Brasil Carinhoso action as a strategy to expand the provision and reduce the educational inequalities in nursery schools

Abstract

One of the indicators of educational inequalities in Brazil is the poor access to schooling from early childhood education on, especially in poverty contexts, where small children have historically had the right to education denied. This article intends to analyze some of the effects that an intersectoral policy has been producing on the expansion of the enrollment in nursery schools through the transfer of additional funds, specifically concerning the rights to early childhood education of children with poverty backgrounds and whose families are beneficiary of the *Bolsa Família* Program. This analysis used data from the School Census, the National Fund for Education Development (FNDE) and the Ministry of Social Development and Hunger Alleviation (MDS), seeking to identify the information concerning the fund transfers sent to municipalities and to the Federal District in 2014, aiming to analyze what these funds represented on the expansion of the provision of nursery schools services and on the enforcement of the educational rights for early childhood education. The data analysis allowed the conclusion that the fund transfers resulted in an expansion of the provision of nursery schools placements, which is reflected on the growth of the enrollment ratios that followed the adhesion of the municipalities to this policy. Nevertheless, this growth is not enough for an effective reduction of educational inequalities in early childhood education because, as the data analysis showed, the most vulnerable population still does not have their right fully guaranteed.

Keywords: Right to education. Early childhood education. Poverty.

Introdução

O presente artigo apresenta análise sobre alguns efeitos que uma política pública intersetorial – Plano Brasil Sem Miséria/Ação Brasil Carinhoso (PBSM/ABC) – tem produzido na expansão da oferta de matrículas em creches, especificamente em relação à garantia do direito ao acesso à Educação Infantil (EI), como primeira etapa da Educação Básica de crianças oriundas de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Para tanto, o estudo considera a trajetória de conquistas importantes para o campo da EI e para a formulação de políticas públicas relacionadas a essa etapa da Educação Básica, tais como: o reconhecimento da EI como direito da criança e como dever do Estado e da sociedade em geral, a crescente ampliação dos estudos do campo no reconhecimento desse direito das crianças e a busca da efetivação do acesso com qualidade, considerando o atendimento às crianças bem pequenas, de até 03 (três) anos de idade, a inclusão da EI no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) (BRASIL, 2007)¹, a atuação da União na indução de políticas públicas para a expansão da oferta de vagas, assim como a intensa produção de subsídios teóricos e oficiais para a busca da qualidade do atendimento. Tal cenário é analisado em um contexto permeado de tensões, em que as políticas públicas educacionais e sociais para a primeira infância² são gestadas a partir de forças políticas e influências de agências multilaterais, com ênfase no investimento nas crianças para retorno futuro, na contramão da concepção de EI como um direito das crianças em vivenciar plenamente a infância e a se desenvolver de forma integral³.

A partir desse cenário, pretende-se evidenciar, ainda que de forma preliminar, um quadro desigual na oferta de EI no Brasil, especificamente na creche, onde o desafio para a garantia do direito ainda é maior, pois mesmo que o direito ao acesso a essa subetapa da EI esteja garantido nas normativas legais, devido a não obrigatoriedade de matrícula e de ser opção das famílias, uma hipótese a ser investigada é a de que o poder público pode ter se omitido frente à necessária expansão da oferta, priorizando a matrícula na pré-escola, diante de recentes dispositivos jurídicos indicando a universalização da pré-escola.

A Emenda Constitucional nº 59 alterou a redação do Art. 208, inciso I da Constituição Federal (CF) de 1988 e ampliou a obrigatoriedade de matrícula na Educação Básica dos 04 (quatro) aos 17 (dezessete) anos, assim como a Lei nº 12.796 de 04 de abril de 2013, no seu Art. 4º, inciso I, deu nova redação à LDB 9392/96, “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade”(BRASIL, 2013) e a Lei 13.005 de 25 de junho de 2014 – Plano Nacional de Educação, em seus anexos, na meta 1 indica: “[...] universalizar, até 2016, a EI na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar

¹ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, com prazo de vigência até 31 de dezembro de 2020. Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007 (BRASIL, 2007).

² Consideramos nesta análise a concepção de infância advinda do campo teórico da Sociologia da Infância, (SARMENTO; GOUVEA, 2008) que considera infância como um fenômeno e uma construção social em diferentes culturas e contextos. Logo, ao utilizar a expressão “primeira infância” não indicaremos um corte etário, pois optamos pela referência da idade de acesso à educação infantil no contexto brasileiro.

³ Sobre a organização e concepção de educação infantil no Brasil, consideramos o indicado nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil de 2009 (BRASIL, 2010).

a oferta de EI em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE” (BRASIL, 2014).

Tal prioridade e desigualdade na oferta educacional se reflete nos dados analisados no que se refere à cobertura do atendimento em creche em comparação à população infantil, sobretudo das crianças oriundas de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família⁴. Frente a esse contexto, a análise dos dados situará alguns efeitos que o Programa Brasil sem Miséria (PBSM/ABC), com destinação suplementar de recursos ao Fundeb para os municípios e DF que matricularam crianças beneficiárias, tem produzido na redução da desigualdade de oportunidades educacionais, refletida na inclusão das matrículas na creche de crianças que se encontram em situação de pobreza, bem como acenar alguns desafios para que a dívida educacional com as crianças brasileiras, construída historicamente, seja superada.

É relevante destacar que a União, no seu papel em prestar apoio técnico e financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da EI, e com o objetivo em induzir a expansão do atendimento em creches das crianças de 0 (zero) a 48 (quarenta e oito) meses, tem efetivado, por meio de programas e ações com foco específico nas famílias mais pobres cadastradas no Programa Bolsa Família, a ampliação do acesso a esse direito.

O direito à EI e a desigualdade na oferta

O direito à EI de todas as crianças brasileiras é uma conquista historicamente recente. Na medida em que essa etapa educacional teve seu reconhecimento como direito fundamental de todas as crianças até 05 (cinco)⁵ anos de idade na Constituição Federal (CF) de 1988, as pressões sociais em torno da exigibilidade desse direito se intensificaram, concomitantemente às mudanças sociais e econômicas no contexto da redemocratização, uma vez que as classes populares se mobilizaram frente à conquista de direitos, sobretudo os direitos das minorias sociais. Sobre esse aspecto se destaca a luta das mulheres no reconhecimento de seus direitos e, desse modo, a ampliação de sua inserção no mundo do trabalho como um dos aspectos que fortaleceram a mobilização desse segmento pelo direito à creche (ROSEMBERG, 1989).

A CF de 1988 enuncia que a EI é direito das crianças de 0 (zero) até 5 (cinco) anos (Art. 208, inciso IV), assim como é direito dos trabalhadores urbanos e rurais em relação a seus filhos e dependentes (Art. 7º, inciso XXV), reconhecendo a criança como prioridade absoluta e sujeito de direitos e estabelecendo como dever do Estado, da família e da sociedade assegurar a garantia de seus direitos (Art. 227) (BRASIL, 1988). A CF de 1988 também delegou à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a organização, em regime de colaboração, de seus sistemas de ensino (Art. 211) (BRASIL, 1988), estabelecendo ser competência dos Municípios atuar prioritariamente no ensino fundamental e na EI (Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996) (BRASIL, 1996). Assim, após um longo histórico de educação e cuidados das crianças pequenas, até os 03 (três) anos de idade, oriundas das classes populares, ficar sob a responsabilidade de diferentes órgãos como a

⁴ O Programa Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, criado pela Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004 (BRASIL, 2004) e integrado ao Plano Brasil Sem Miséria, em 2011.

⁵ A idade foi alterada a partir da EC 59/2009 e da Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013 que prevê a obrigatoriedade de matrícula no ensino fundamental a partir dos seis anos de idade.

Saúde e a Assistência Social (KUHLMANN JR.; 1998; CRUZ; FARAH; SUGIYAMA, 2014) esses sujeitos, agora reconhecidos como sujeitos de direitos, podem gozar do direito à educação, mesmo na pequena infância.

A conquista de direitos das crianças também foi fortalecida pela Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC) da ONU de 1989, da qual o Brasil foi signatário, e que ratificou o direito à educação, presente também na Declaração dos Direitos de Criança de 1959. A Convenção é reconhecida como “[...] um importante tratado oficializado como lei internacional no ano de 1990 e que influenciou as decisões acerca das políticas envolvendo as infâncias da maior parte do mundo, com exceção dos EUA e Somália” (MORO; PEREIRA, 2014, p. 05). O Brasil promulgou a execução e cumprimento da CDC via Decreto presidencial nº 99.710 de 21 de novembro de 1990 (BRASIL, 1990) e avançou na área de direitos da criança, com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei nº 8069/90 – (BRASIL, 1990), fruto de um amplo debate que envolveu diferentes atores e setores da sociedade, sendo considerado uma legislação de destaque na área de direitos da criança e do adolescente, reconhecida internacionalmente como um marco histórico na proteção à infância, fundamental na efetivação do princípio constitucional de prioridade absoluta. (MORO; PEREIRA, 2014, p. 06).

Importante que se aponte a construção de dispositivos legais tanto no cenário nacional como internacional, pois mesmo que a garantia do direito à educação esteja enunciada nesses instrumentos, as políticas públicas direcionadas à primeira infância no âmbito brasileiro não estão dissociadas de tais construções e definições em âmbito internacional, estas fortemente impulsionadas por agências multilaterais, como a ONU, UNESCO e UNICEF. A respeito de tal influência, Rosemberg (2002, p. 34) sistematizou o que chamou de “argumentos, princípios e propostas de modelo de EI para os países subdesenvolvidos” via atores internacionais na década de 1990,

[...] a expansão da EI constitui uma via para combater a pobreza (especialmente desnutrição) no mundo subdesenvolvido e melhorar o desempenho do ensino fundamental, portanto, sua cobertura deve crescer; os países pobres não dispõem de recursos públicos para expandir, simultaneamente, o ensino fundamental (prioridade número um) e a EI; a forma de expandir a EI nos países subdesenvolvidos é por meio de modelos que minimizem investimentos públicos, dada a prioridade de universalização do ensino fundamental; para reduzir os investimentos públicos, os programas devem se apoiar nos recursos da comunidade, criando programas denominados ‘não formais’, ‘alternativos’, ‘não institucionais’, isto é, espaços, materiais, equipamentos e recursos humanos disponíveis na ‘comunidade’, mesmo quando não tenham sido concebidos ou preparados para essa faixa etária e para seus objetivos (ROSEMBERG, 2002, p. 34).

Nesse sentido, pode-se constatar que o impacto na qualidade da EI, evidenciada por pesquisas realizadas no contexto pós-LDB e nos primeiros anos da década de 2000 (CAMPOS; FÜLLGRAF; WIGGERS, 2006) pode ser resultante da influência de tais organismos, sobretudo em relação à precarização do atendimento na creche, na ampliação do conveniamento do poder público com instituições comunitárias, confessionais, filantrópicas e sem fins lucrativos, assim como na existência de programas alternativos com foco compensatório e assistencial para as crianças mais pobres, o que denota uma concepção de ampliação do atendimento às crianças bem pequenas e pobres a baixo custo, sem preocupação com a qualidade da oferta.

Uma vez garantido legalmente o direito à EI de todas as crianças, importante que se promova reflexão acerca da invisibilidade dos sujeitos sociais em situação de pobreza e da falta de reconhecimento dos direitos desses sujeitos, fatores que têm produzido, historicamente, um panorama de injustiça social e violação de direitos. A busca de justiça implica nas demandas sociais de sujeitos e grupos, o que significa que a ideia de justiça social está diretamente relacionada com a de distribuição de bens e serviços. Para Figueiredo (1991, p. 96) “[...] a distribuição constitui uma característica essencial e distintiva do conceito de justiça”, que “[...] tem a ver com a maneira segundo a qual benefícios e encargos, ganhos e perdas, são distribuídos entre os membros de uma sociedade como resultado do funcionamento de suas instituições”. Desse modo, a produção de sujeitos sociais em situação de pobreza se dá na medida em que as injustiças se perpetuam numa sociedade e, no caso desta análise, a injustiça relacionada à falta de acesso ao direito à vaga na EI como negação de um direito de cidadania.

Em relação à condição de pobreza das famílias e crianças, sobretudo quando se trata de um país com dimensões territoriais e peculiaridades históricas como o Brasil, onde as desigualdades sociais e a pobreza estrutural delas decorrente são acentuadas, é importante entender que tais sujeitos não se encontram nessa condição ao mero acaso ou somente devido a causalidades individuais e naturalizadas, como se o fato de estar nessa condição fosse uma vontade individual.

Vale a pena lembrar brevemente as origens mais distantes, porém ainda atuantes, de tal problema. Em primeiro lugar, a escravidão, instituição plurissecular que nos legou práticas sociais, políticas e econômicas, assim como atitudes morais em relação ao sofrimento dos excluídos e dominados, configurando uma sociedade carente de laços de solidariedade cívica e moral. Em segundo lugar, um catolicismo autoritário, que por séculos legitimou a desigualdade (inclusive a própria escravidão) e que, somente por breve período e não sua totalidade, se abriu para uma ação mais decidida de combate às causas da pobreza, e não somente de alívio das carências (PINZANI; REGO, 2013, p. 154).

Para a compreensão de tais causalidades e identificação de seus impactos na forma como se estruturou a sociedade brasileira, caberia um aprofundamento dessa análise em consonância com a construção teórica sobre o fenômeno da pobreza no Brasil, o que não é o objetivo deste estudo. Assim, nos parece ser importante, neste momento, buscar entender que as famílias e crianças em situação de pobreza se encontram nessa condição – o que implica uma diversidade de privações, como as de renda, dignidade e respeito – devido à uma complexidade de fatores históricos, sociais e políticos que perpassam as relações sociais numa sociedade de classes. Em um Estado Democrático de Direito, com uma carta constitucional que garante/defende direitos de cidadania, o Estado tem o papel de promover a proteção dos cidadãos, dentre eles as crianças, sujeitos de direitos. Entendemos que tal proteção se materializa não somente na construção de um arcabouço jurídico que defenda plenamente os direitos fundamentais sociais, mas também por meio do cumprimento das promessas declaradas na carta constitucional e na implementação de um conjunto de políticas públicas que viabilizem efetivamente o acesso e o gozo de direitos enunciados legalmente.

Mesmo com a consolidação de marcos legais em relação ao direito à educação e, especificamente, a busca da efetivação do direito à EI atrelado à qualidade da oferta, os avanços nesse campo dependeram da regulamentação e materialização de política educacional para esse segmento, uma vez que grande parte do atendimento das crianças

bem pequenas em situação de pobreza, no contexto dos anos 1990, ainda estava sob responsabilidade de entidades normatizadas por órgãos e políticas de Assistência Social. Como se sabe, foi somente no ano de 1996 que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9394/96 (BRASIL, 1996), passou a considerar a EI como primeira etapa da Educação Básica.

No momento pós-LDB e Fundef, os municípios estavam assumindo o atendimento de EI em um processo de municipalização e muitos, sobretudo aqueles com baixa capacidade tributária e sem recursos para expansão da rede direta, recorreram para a política de conveniamento com entidades comunitárias, confessionais, filantrópicas e sem fins lucrativos para atendimento à demanda infantil (ADRIÃO; BORGHI; DOMICIANO, 2010). Desse modo, mesmo com o papel indutor da União quanto à consolidação de uma política educacional para a EI com ações tais como o estabelecimento das primeiras Diretrizes Curriculares Nacionais em 1999, a inclusão no primeiro Plano Nacional de Educação (PNE, 2001/2010) de metas para a expansão do atendimento em creche, de parâmetros mínimos de qualidade, de condições de formação dos profissionais, da universalização da pré-escola e de definição de aplicação prioritária de recursos para a EI – não alcançadas e, em certa medida, repetidas no PNE 2014/2024 –, o objetivo almejado em garantir o direito à EI das crianças, ainda demandaria conquistas no âmbito do financiamento e da superação da concepção consolidada historicamente para esse segmento.

E é a partir da demanda pela materialização de políticas mais efetivas que a década seguinte se demonstra bastante fértil, tanto no que se refere à produção de subsídios teóricos – fruto de pesquisas acadêmicas nas Instituições de Ensino Superior e de projetos de cooperação entre as Universidades Públicas e o Ministério da Educação –, quanto oficiais para embasar a organização educacional do campo. Não trataremos aqui dos limites desses subsídios oficiais e não ousamos promover uma revisão de literatura quanto à produção acadêmica na área, mas pretendemos acenar para a fecundidade que se enunciava naquele período e que foi significativa na consolidação de políticas educacionais para a EI.

Destacam-se nesse cenário intensas mobilizações sociais de atores envolvidos com o campo, na reivindicação da expansão da oferta com qualidade, via ampliação do financiamento para a EI e da inclusão dessa etapa em política específica de fundos. Importante destacar que a inclusão da EI no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação em 2007 não demonstrou aumento significativo no acesso das crianças pequenas a essa etapa da educação básica. Segundo Alves e Silva (2013), a evolução da taxa de atendimento na creche, embora tenha crescido 149,3% – se considerarmos a comparação da taxa nos anos 2000 e 2010 – foi pouco expressiva nos anos 2006 a 2010. A taxa de atendimento não chegou aos 50% estabelecidos como meta no PNE de 2001: em 2000 (9,4%), 2006 (15,5%) e 2010 (23,5%). Ainda segundo esse estudo, tal fenômeno também tem relação com aspectos demográficos, na medida em que a taxa de natalidade e a estimativa para a população infantil na faixa etária até 3 (três) anos de idade tem decrescido e o envelhecimento da população aumentado, o que impactará a área educacional e demandará análises aprofundadas no campo das políticas educacionais.

Outros dados também revelam a expansão do atendimento ao compararmos as taxas dos anos de 2005 e 2012. Na análise de dados específicos de estudo promovido pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico Social (BRASIL, 2014) observa-se, conforme consta no

Gráfico 1, que, apesar da ampliação da oferta na creche, somente 13% das crianças eram atendidas em 2005 e, em 2012, apenas 21,2%. A falta de acesso era ainda pior para as crianças residentes na zona rural, sendo atendidas 4,6% em 2005 e apenas 9,4% em 2012; já o atendimento regional indica que, em 2012, as regiões com as menores taxas de atendimento foram a região Norte (7,6%) e Nordeste (17,2%); entre os 20% mais pobres, 12,3%; entre os pretos e pardos, 17,8%. Em melhor situação estão as crianças das áreas urbanas: 23,5%, das regiões Sul (30,3%) e Sudeste (25,6%), assim como entre os 20% mais ricos, 41,9%, e, entre os brancos, 24,7%. As baixas taxas de atendimento que se referem às crianças em situação de pobreza, pretas ou pardas e residentes na zona rural, evidenciam os sujeitos que mais sofrem os efeitos da desigualdade de oferta educacional desde a creche.

Gráfico 1 – Taxa bruta de frequência à creche, das crianças de 0 a 3 anos de idade, por situação de domicílio, cor e quintos de renda familiar per capita – Brasil – 2005 e 2012

Fonte: Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. As desigualdades de escolarização no Brasil. Relatório de Observação nº 5, 2014.

No entanto, mesmo que a inclusão da EI no Fundeb possa revelar expansão da oferta e do acesso e também significar ampliação do aporte de recursos aos municípios com baixa arrecadação, reduzir a desigualdade na oferta de vagas, de forma a garantir qualidade, ainda se apresenta como um desafio, tendo em vista a dívida educacional histórica que o Brasil tem com as crianças pequenas e mais pobres. Rosenberg (2007) já alertava que tais recursos deviam ser utilizados para a expansão com qualidade, em atenção às dimensões do cuidar e do educar, e não para um atendimento alternativo e, de qualquer modo, sobretudo para as crianças bem pequenas.

Diante desse quadro, a presente análise poderá enunciar o grande desafio que significa a ampliação das oportunidades educacionais e promover efetivamente o acesso ao direito à EI com qualidade das crianças bem pequenas, pelas famílias que o demandarem, o que implicará no enfrentamento das desigualdades educacionais historicamente constituídas para alguns segmentos sociais, tais como as crianças em situação de pobreza, por muito tempo invisibilizadas nas políticas públicas, ficando de fora do sistema educacional.

A desigualdade educacional na EI se revela nos baixos índices de atendimento nos estados e municípios brasileiros, tanto na creche como na pré-escola. Sobre esse aspecto, especificamente no acesso à creche, a partir das análises de Alves e Silva (2013, p. 857), se evidencia que “Santa Catarina tem a maior taxa de atendimento (34,5%), seguida por São Paulo (com 31,9%) e Rio de Janeiro (com taxa de 28,6%). No outro extremo estão os estados que não alcançaram nem a metade da taxa de atendimento nacional geral (23,5%). São eles: Amapá (10,7%), Rondônia

(10,3%) e Acre (11,3%)”. Diante desse quadro, a expansão da oferta na creche com condições de qualidade⁶, em atenção à meta do PNE 2014/2024 (no mínimo 50% até 2024) e às metas dos planos estaduais e municipais de educação alinhadas ao PNE, demandará esforços dos entes federados dentro das responsabilidades que lhes cabem, no aporte de recursos para investimento na ampliação das redes, no fortalecimento do controle social de conselhos e fóruns e na continuidade das pressões dos movimentos sociais⁷ que defendem o direito de todas as crianças a acessarem a EI com qualidade.

Nesta análise, o objetivo não será o de aprofundar os avanços significativos para o campo da EI na década de 2000, mas entender que a EI, como um direito social fundamental, se encontra em um lugar mais consolidado na arena das políticas educacionais e da produção de conhecimento. Nesse contexto, embora não nos falte uma normatização jurídica consistente relacionada ao direito à EI, a análise dos dados de cobertura atualmente no Brasil permite a seguinte indagação: se o percentual de atendimento na creche é de 23,2%, segundo os dados do IBGE/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (BRASIL; IBGE/PNAD, 2013), cerca de 77% das crianças até 03 (três) anos de idade não acessa esse direito nas instituições reconhecidas pelos órgãos competentes. A partir desse percentual se coloca o seguinte problema: parte dele se refere a crianças que compõem as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, logo, considerando as crianças como sujeitos de direitos, é oportuno identificar em que medida uma política pública intersetorial de combate/redução da pobreza – o Programa Brasil Sem Miséria e, mais especificamente, a Ação Brasil Carinhoso, que o integra – tem representado na ampliação da oferta e do consequente acesso à creche das crianças mais pobres do nosso país.

Plano Brasil Sem Miséria - Ação Brasil Carinhoso: política pública interministerial para o enfrentamento da extrema pobreza e a ampliação das matrículas na EI

O Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) se constituiu como uma política pública intersetorial de governo que foi instituída com a finalidade de buscar a superação da situação de extrema pobreza⁸ da população brasileira. Tal política deve ser entendida no conjunto de políticas públicas sociais relacionadas ao papel constitucional do Estado em promover a proteção social aos cidadãos brasileiros, tendo em vista os direitos garantidos constitucionalmente. O Plano prevê a articulação de políticas, programas e ações que são operacionalizados pelos municípios. Segundo o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), órgão responsável em coordenar o Plano, todos os municípios brasileiros aderiram a essa política por meio de pactuação voluntária (BRASIL, 2013), sendo que o plano é executado pela União em colaboração com os Estados, Distrito Federal (DF) e Municípios. A porta de entrada para os programas e ações que integram o plano é o Cadastro Único, sob

⁶ Condições materiais e estruturais das unidades de educação infantil, sobre esse aspecto e resguardadas as especificidades da educação infantil, podemos estabelecer relação com as condições de qualidade para o ensino fundamental apresentadas no estudo de Gouveia e Souza (2012), “Os Desafios Atuais Referentes ao Financiamento de uma Educação de Qualidade”.

⁷ Dentre eles o MIEIB – Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil.

⁸ Segundo o Decreto Presidencial nº 7492 de 02 de junho de 2011, que instituiu o PBSM, “[...] considera-se em extrema pobreza aquela população com renda familiar per capita mensal de até R\$70,00 (setenta reais)” (BRASIL, 2011, p. 1).

responsabilidade dos municípios e do DF, um instrumento para identificação do público beneficiário e para planejamento da execução das ações.

O PBSM está estruturado em três eixos: garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva. Importante ressaltar que o Plano, ao nascer, integrou em seu conjunto de programas e ações o Programa Bolsa Família (PBF), criado pela Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004 (BRASIL, 2004), reconhecido como um dos programas de transferência direta de renda mais relevantes no combate à pobreza estrutural instalada na sociedade brasileira. Os resultados do PBF em relação ao impacto na redução da pobreza e da extrema pobreza no Brasil têm sido amplamente divulgados, em âmbito nacional e internacional, como uma política social bem-sucedida que retirou milhões de brasileiros da condição de pobreza em que se encontravam. O programa também tem sido objeto de estudos e pesquisas, no sentido de aprofundar sua relevância e desafios, sobretudo no que se refere a suas condicionalidades e limites. Segundo Pinzani e Rego (2013), em investigação sobre os efeitos políticos e morais do PBF, “[...] a pobreza é um problema complexo e, como tal, não admite uma solução fácil. Portanto, não pode ser resolvida simplesmente por meio de um programa de transferência direta de renda” (PINZANI; REGO, 2013, p. 11). Para além de uma política ou programa de governo, a superação da condição de pobreza de uma população não deve estar unicamente restrita à geração de renda ou à inclusão produtiva, mas sim a uma efetiva condição de dignidade e autonomia mediante à efetivação de direitos sociais enunciados.

A efetivação do direito à educação de crianças beneficiárias do PBF poderá representar um dos efeitos dessas políticas públicas, e é com essa intencionalidade que foi instituída a Ação Brasil Carinhoso, que também integra o PBSM, entendida como uma estratégia de redução das desigualdades anteriormente indicadas. O Brasil Carinhoso é uma ação intersetorial e que está estruturada em 3 eixos: superação da extrema pobreza em famílias com crianças pequenas; ampliação do acesso à creche e ampliação do acesso à saúde.

O apoio financeiro aos municípios e DF via Brasil Carinhoso tem como objetivo expandir a quantidade de matrículas de crianças de 0 (zero) a 48 (quarenta e oito) meses, de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. As despesas com essa ação interministerial dependem de dotação orçamentária consignada anualmente ao MDS e descentralizada ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), observando a programação orçamentária e financeira anual do Governo Federal. O FNDE repassa diretamente aos municípios, que informaram no Censo Escolar do ano anterior a quantidade de matrículas de crianças de 0 a 48 meses, membros de famílias beneficiárias do PBF em creches públicas ou em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público.

O Brasil Carinhoso visa a expansão das matrículas por meio da abertura de novas turmas⁹ de EI, ou seja, que tenham crianças com matrículas ainda não computadas no âmbito do Fundeb, cadastradas em sistema específico mantido pelo MEC-SIMEC. Todavia, é importante ressaltar que o recurso somente é disponibilizado depois de incluída a criança na creche, com base no censo escolar anterior. Destaca-se também que as matrículas precisam ser em instituições públicas ou conveniadas ao poder público. O repasse dos recursos financeiros se

⁹ Lei nº 12.722/2012 (BRASIL, 2012), dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil e melhoria da qualidade do atendimento - Ação Brasil Carinhoso.

dá por meio de transferência automática, sem necessidade de convênio e visando a custear e “[...] contribuir com as ações de cuidado integral, segurança alimentar e nutricional, garantir o acesso e a permanência da criança na educação infantil” (BRASIL; MEC; FNDE, 2014, s/p). O primeiro recurso dessa Ação, totalizando R\$ 765,6 milhões, foi transferido aos municípios e DF em 15 de outubro de 2014¹⁰ e um montante de 202,9 milhões referente ao ano de 2015¹¹, repassado no início do ano de 2016. O cálculo para o repasse foi de 50% mais recursos do Fundeb por matrícula de criança beneficiária do PBF em creches públicas ou conveniadas, em período parcial ou integral. Para tanto, os municípios e DF precisaram informar no censo escolar do ano anterior a quantidade de matrículas de crianças de 0 a 48 meses, membros de famílias beneficiárias do PBF.

Na tabela a seguir, apresentam-se os totais de matrículas e valores repassados aos municípios em 2015, agrupados nos estados e DF.

Tabela 1 – Número de matrículas em creche de crianças do Programa Bolsa Família – 2013

ESTADOS	EDUCAÇÃO INFANTIL PÚBLICA - CRECHE		INSTITUIÇÕES CONVENIADAS PRIVADAS - CRECHE		Valor repassado
	MATRÍCULAS PARCIAL CRIANÇAS DO PBF	MATRÍCULAS INTEGRAL CRIANÇAS DO PBF	MATRÍCULAS PARCIAL CRIANÇAS DO PBF	MATRÍCULAS INTEGRAL CRIANÇAS DO PBF	
	Valor por matrícula: R\$1.142,79	Valor por matrícula: R\$1.485,62	Valor por matrícula: R\$914,23	Valor por matrícula: R\$1.257,07	
ACRE	1.084	364	0	0	1.779.544,64
ALAGOAS	3.879	5.600	84	165	13.036.545,82
AMAPÁ	441	89	18	14	62.998,61
AMAZONAS	4.857	739	113	19	6.775.571,68
BAHIA	12.919	26.910	821	2.267	58.342.019,43
CEARÁ	42.654	8.472	1.583	98	66.346.431,77
DISTRITO FEDERAL	111	149	148	1.231	2.030.958,83
ESPIRITO SANTO	9.757	524	67	234	19.563.562,60
GOIÁS	2.252	8.014	108	1.538	16.511.413,00
MARANHÃO	25.339	2.162	1.774	1.198	51.808.152,05
MATO GROSSO	2.489	6.590	124	407	13.259.617,26
MATO GROSSO DO SUL	1.125	4.924	106	633	13.531.371,32
MINAS GERAIS	11.630	29.562	1.603	11.873	73.643.693,24
PARÁ	11.203	2.561	85	100	16.810.709,08
PARAÍBA	4.197	9.604	105	323	19.566.189,08
PARANÁ	1.542	23.222	635	2.473	39.950.497,60
PERNAMBUCO	9.690	7.635	617	2.157	25.691.861,79
PIAUI	12.749	194	251	76	15.182.584,10
RIO DE JANEIRO	5.123	34.543	396	6.841	66.133.874,16
RIO GRANDE DO NORTE	14.805	864	213	37	20.529.559,83
RIO GRANDE DO SUL	2.424	13.002	191	4.578	28.015.603,29
RONDÔNIA	1.080	1.090	52	60	2.976.497,28
RORAIMA	520	282	135	23	1.165.525,94
SANTA CATARINA	1.816	10.913	84	1.064	19.702.181,15
SÃO PAULO	19.963	65.882	2.665	38.762	175.100.849,07
SERGIPE	2.635	2.279	85	160	6.675.806,94
TOCANTINS	2.109	3.152	39	182	7.357.248,58

Fonte: elaboração das autoras, com base em documento “Relação dos municípios - Brasil Carinhoso”, do FNDE, 2014.

¹⁰ Disponível em: <[http://www.fnde.gov.br/fnde/sala-de-imprensa/noticias/item/6068-brasil-carinhoso-repassa-r\\$-765-milh%C3%B5es-a-munic%C3%ADpios-de-todo-o-brasil](http://www.fnde.gov.br/fnde/sala-de-imprensa/noticias/item/6068-brasil-carinhoso-repassa-r$-765-milh%C3%B5es-a-munic%C3%ADpios-de-todo-o-brasil)>. Acesso em: 5 jul. 2015.

¹¹ Dados disponibilizados pelo MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Das matrículas de crianças de 0 a 3 anos beneficiárias do PBF, 36,8% estão em creches públicas em período parcial, 47% em instituições integrais públicas e 16% das matrículas estão em instituições privadas. Conforme se observa na tabela 1, os recursos repassados foram destinados às Instituições públicas e também às conveniadas com o poder público, o que evidencia a utilização de recursos públicos para o atendimento da EI em Instituições privadas.

Segundo informações disponibilizadas pelo FNDE, a Ação Brasil Carinhoso também contempla a antecipação dos recursos do Fundeb a municípios para obras de novas unidades de EI, via apoio financeiro suplementar para manutenção e o desenvolvimento da EI, referenciado nas matrículas, em creches públicas ou conveniadas com o Poder Público, de crianças de zero a 48 meses de idade que já estavam informadas no Censo Escolar, cujas famílias à época eram beneficiárias do PBF.

Os recursos suplementares da Ação Brasil Carinhoso destinam-se à manutenção e desenvolvimento da EI. A Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2013, artigo 4º, e as Resoluções do FNDE nº 19, e 29 de setembro de 2014 e nº 1, de 28 de novembro de 2014 do FNDE, definiram as despesas que poderão ser realizadas com os recursos repassados pelo FNDE em 2014, excetuadas as listadas nos incisos IV, VI e VII do artigo 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e nas ações para garantir o cuidado integral e a segurança alimentar e nutricional, necessárias ao acesso e à permanência da criança na EI, na forma definida em ato conjunto do MDS e MEC.

As despesas com segurança alimentar e nutricional são compreendidas da seguinte forma pelo FNDE:

Art. 2º, § 1º A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis na forma do art. 3º da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006 (BRASIL; MEC; FNDE, Resolução nº 19, de 29 de Setembro de 2014).

Dentre as obrigações dos municípios e DF na gestão desses recursos, segundo Resolução FNDE nº 19, de 29 de setembro de 2014, estão: executar os recursos financeiros recebidos do FNDE integral e exclusivamente em despesas para a manutenção e o desenvolvimento da EI e emitir os documentos comprobatórios das despesas em seu nome, com a identificação do FNDE e da ação “Suplementação de Creches MDS - Programa Brasil Carinhoso”. Ressalta-se que o fato de os municípios poderem utilizar os recursos financeiros em despesas com MDE poderá significar a não expansão da oferta de vagas na creche, caso tenham dificuldades na aplicação, destinando os recursos somente para a manutenção da oferta existente, conforme o regulamentado no artigo 70 da LDB 9.394/96 (BRASIL, 1996, p. 27833),

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

O valor total da Ação Brasil Carinhoso repassado aos municípios e DF no ano de 2014 foi de R\$ 765.646.689,40, equivalente a 0,65% dos recursos totais previstos para o Fundeb no ano de 2014. Observando os dados agrupados por estados, nota-se que essa distribuição não é uniforme, considerando o total de crianças matriculadas em creches beneficiárias do PBF e a desigual composição de impostos em cada ente federativo brasileiro.

Para os estados do Nordeste – Ceará, Rio Grande do Norte e Maranhão – esse recurso equivale a mais de 1% do recurso total do Fundeb no estado. Enquanto que, para os estados do Norte – Roraima, Acre, Rondônia, Pará – esses recursos não ultrapassam 0,31%.

Gráfico 3 – Percentuais dos recursos repassados pelas matrículas em creche dos beneficiários do PBF em comparação à estimativa de receita do Fundeb (2014)

Fonte: elaboração das autoras, com base em documento “Relação dos municípios - Brasil Carinhoso”, do FNDE, 2014 e estimativa de receita anual do Fundeb 2014, com base na Portaria Ministerial nº 19, de 27/12/2013.

Em uma comparação dos recursos do Brasil Carinhoso e Fundeb com o IDH dos estados e DF há uma semelhança entre menor IDH e maior percentual de recebimento, considerando que esses estados são mais pobres financeiramente. Todavia, destaca-se que Alagoas e

Piauí têm o IDH mais baixo, respectivamente 0,631 e 0,646, e possuem percentual pequeno dos recursos, o que pode estar relacionado ao baixo número de novas matrículas dos beneficiários do PBF.

Gráfico 4 – Percentuais dos recursos repassados pelas matrículas em creche dos beneficiários do PBF em comparação à estimativa de receita do Fundeb (2014) e IDH

Fonte: elaboração das autoras, com base em documento "Relação dos municípios - Brasil Carinhoso", do FNDE, 2014 e Estimativa de receita anual do Fundeb 2014, com base na Portaria Ministerial nº 19, de 27/12/2013, IDH/Atlas do Desenvolvimento Humano (PNUD, 2013).

Do total de matrículas na creche no ano de 2013, os estados de Alagoas, DF, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina e São Paulo não ultrapassam 17% de suas matrículas por beneficiários do PBF, via ação Brasil Carinhoso. E os estados de Amapá, Bahia, Ceará, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe têm mais de 35% dos matriculados como beneficiários do PBF (Tabela 2).

Ainda, quando se analisa o percentual de beneficiários do PBF matriculados na creche, a partir da comparação do total de matrículas via Ação Brasil Carinhoso e o total geral de matrículas, é possível observar o baixo atendimento dessa importante etapa da educação básica para esse público, sendo que somente São Paulo, o estado com maior arrecadação de impostos, atende mais de 30% das crianças de 0 a 3 anos do PBF em creche, e menos de 10% os seguintes estados: Acre, Amazonas, Pará, Pernambuco, Piauí, Rondônia, Roraima e Sergipe (Tabela 2).

O atendimento insuficiente das crianças mais pobres está também atrelado ao baixo atendimento em geral da EI em muitos desses estados, pois 13 estados atendiam menos de 20% do total de crianças de até 3 (três) anos, conforme dados apresentados na tabela a seguir.

Tabela 2 – Percentuais de matrículas no PBF em comparação às matrículas totais em creche e percentual de atendimento de 0 a 3 anos – 2013

ESTADOS	% de matrículas do Brasil Carinhoso 2014 no total de matrículas creche	% de beneficiários do PBF de 0 a 3 anos matriculados	Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a educação infantil*
Acre	20,97	5,06	7,4
Alagoas	10,26	2,67	20,7
Amapá	48,77	11,65	8,5
Amazonas	25,9	4,78	4,7
Bahia	36,16	10,91	18
Ceará	40,85	21,85	22,1
Distrito Federal	6,45	5,93	26
Espírito Santo	23,35	27,58	26,1
Goiás	21,19	13,64	14,1
Maranhão	34,76	12,29	15,1
Mato Grosso	21,24	16,95	15,9
Mato Grosso do Sul	14,76	15,11	23,3
Minas Gerais	22,23	17,83	21,2
Pará	30,26	5,8	11,2
Paraíba	33,08	10,49	17,1
Paraná	16,69	21,71	30,3
Pernambuco	24,91	7,99	20,7
Piauí	36,79	5,35	16,1
Rio de Janeiro	22,56	20,69	27,5
Rio Grande do Norte	35,01	21,15	25,6
Rio Grande do Sul	14,18	16,94	29,9
Rondônia	16,55	7,75	8,8
Roraima	10,96	4,02	11,6
Santa Catarina	9,33	29,11	38,5
São Paulo	14,79	31,07	32,1
Sergipe	38,61	8,03	21,6
Tocantins	30,58	13,35	12,1

Fonte: elaboração das autoras, com base em documento "Relação dos municípios do Programa Brasil Carinhoso", do FNDE, 2014, Censo Escolar 2013 Inep, IBGE/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – 2013¹²; MDS/ Data social, Quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família segundo idade, mês de referência 12/2013¹³.

Ao compararmos os dados de matrículas na creche no ano anterior ao início de repasses suplementares para a criação de novas turmas (2012) e em 2014 (Tabela 3), constata-se que 25 estados ampliaram as matrículas, exceto Rondônia e o Distrito Federal, na creche pública

¹² IBGE/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – 2013. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/pde/graficopne.php>>. Acesso em: 07 jul. 2015.

¹³ MDS/Data social 2.0. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/METRO/metro_ds.php?p_id=74&p_ibge=41&p_geo=0>. Acesso em: 08 jul. 2015.

municipal. Observa-se também expansão do número de matrículas na rede privada, que podem ter agregadas as matrículas nas instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público.

Tabela 3 – Total de matrículas em creches – comparativo anos 2012 e 2014

Estado	Dependência	Educação Infantil/Creche		Estado	Dependência	Educação Infantil/Creche	
		2012	2014			2012	2014
Acre	Estadual	156	175	Paraíba	Estadual	1679	21
	Federal	0	0		Federal	118	87
	Municipal	5028	6942		Municipal	21801	28517
	Privada	717	696		Privada	9226	11695
	TOTAL	5901	7813		TOTAL	32824	40320
Alagoas	Estadual	0	0	Paraná	Estadual	1	48
	Federal	0	0		Federal	68	95
	Municipal	17685	24.099		Municipal	117282	127440
	Privada	6795	7.510		Privada	42687	46548
	TOTAL	24480	31.609		TOTAL	160038	174131
Amapá	Estadual	0	0	Pernambuco	Estadual	327	368
	Federal	0	0		Federal	0	0
	Municipal	1978	2472		Municipal	37523	41541
	Privada	1042	1500		Privada	34171	43519
	TOTAL	3020	3972		TOTAL	72021	85428
Amazonas	Estadual	0	0	Piauí	Estadual	66	0
	Federal	0	0		Federal	0	0
	Municipal	15089	16899		Municipal	30642	34039
	Privada	5044	6202		Privada	3652	5293
	TOTAL	20.133	23.101		TOTAL	34360	39332
Bahia	Estadual	150	137	Rio de Janeiro	Estadual	81	58
	Federal	0	0		Federal	331	372
	Municipal	82545	95366		Municipal	106449	119709
	Privada	26285	33086		Privada	81956	96951
	TOTAL	108980	128.589		TOTAL	188.817	217.090
Ceará	Estadual	176	220	Rio Grande do Norte	Estadual	0	0
	Federal	19	33		Federal	69	125
	Municipal	95957	99865		Municipal	36521	38362
	Privada	34671	40494		Privada	11139	13325
	TOTAL	130823	140.612		TOTAL	47729	51812
Distrito Federal	Estadual	1506	1395	Rio Grande do Sul	Estadual	218	204
	Federal	28	24		Federal	131	100
	Privada	21538	25380		Municipal	74303	90349
					Privada	56184	66074
	TOTAL	23072	26799		TOTAL	130.836	156.727
Espírito Santo	Estadual	0	0	Rondônia	Estadual	665	550
	Federal	80	86		Federal	0	0
	Municipal	56477	61415		Municipal	8697	8618
	Privada	5733	7072		Privada	2991	2688
	TOTAL	62290	68573		TOTAL	12353	11856
Goiás	Estadual	0	0	Roraima	Estadual	0	0
	Federal	35	58		Federal	0	0
	Municipal	37978	43930		Municipal	2107	2320
	Privada	14259	19325		Privada	1564	2946
	TOTAL	52252	63313		TOTAL	3671	5266
Maranhão	Estadual	0	0	Santa Catarina	Estadual	61	69
	Federal	0	0		Federal	131	57
	Municipal	49076	70277		Municipal	104002	119757
	Privada	19309	24985		Privada	26382	29646
	TOTAL	68385	95262		TOTAL	130.576	149529
Mato Grosso	Estadual	158	246	São Paulo	Estadual	789	827
	Federal	0	0		Federal	222	209
	Municipal	34809	41236		Municipal	443.724	489.031
	Privada	6786	7619		Privada	389.892	432.837
	TOTAL	41753	49101		TOTAL	834.627	922.904
Mato Grosso do Sul	Estadual	212	252	Sergipe	Estadual	0	0
	Federal	0	0		Federal	0	0
	Municipal	34278	38432		Municipal	9087	10490
	Privada	9259	10217		Privada	3390	4448
	TOTAL	43740	48901		TOTAL	12477	14938
Minas Gerais	Estadual	0	0	Tocantins	Estadual	0	0
	Federal	0	0		Federal	0	0
	Municipal	125.523	145049		Municipal	13050	16470
	Privada	103.163	107107		Privada	3216	3384
	TOTAL	228.686	252156		TOTAL	16266	19854
Pará	Estadual	121	133				
	Federal	0	0				
	Municipal	34803	42902				
	Privada	6075	8308				
	TOTAL	40999	51343				

Fonte: elaboração das autoras, com base nos dados disponibilizados pelo INEP – Sistema de Consulta à matrícula do Censo Escolar¹⁴.

¹⁴ Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>>. Acesso em: 09 jul. 2015.

De outro modo, ao analisar o percentual de matrículas na creche identificado no ano de 2013 (Gráfico 5), supõe-se que, mesmo com a expansão identificada nos dados da Tabela 3, relacionados ao ano de 2014, garantir a ampliação da oferta e acesso ao direito das crianças bem pequenas à EI implica em um grande desafio, sobretudo naqueles estados em que os índices estão abaixo de 10%, como Acre (7,4), Amapá (8,5), Amazonas (4,7) e Rondônia (8,8).

Gráfico 5 – Percentual da população de 0 a 3 anos na creche

Fonte: elaborado pelas autoras, com base nos dados do IBGE/PNAD 2013.

Assim, atingir a meta de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos matriculadas na creche até o final da vigência do PNE 2014/2014 – além das metas específicas de estados e municípios, conforme seus planos de educação – e efetivar o direito ao acesso à EI de qualidade a todas as crianças que o demandarem, será uma equação desafiante de se alcançar mediante o quadro de desigualdades retratado nesta análise, mesmo em um contexto de políticas sociais indutoras da expansão da oferta educacional.

Considerações finais

A análise realizada neste estudo evidencia uma efetiva ampliação do acesso à EI, sobretudo no contexto pós-Fundeb e, mais recentemente, na indução da União para a expansão da oferta por meio de programas e ações que visaram não somente a suplementação de recursos para a oferta, mas também apoio aos municípios para o desenvolvimento da EI com vistas à busca da qualidade.

No entanto, os dados visualizados denotam que a destinação suplementar de recursos por meio da Ação Brasil Carinhoso, para a ampliação do atendimento de qualidade da população mais pobre, ainda é insuficiente, dado o montante de recursos destinados via tal política social e à baixa taxa de atendimento da creche evidenciada. Por meio dos percentuais de matrículas, também podemos considerar que esse acesso ainda representa muito pouco diante de uma população infantil de cerca de 6,5% do total da população brasileira – aproximadamente 202 milhões –, segundo dados do IBGE/PNAD 2013, ou seja, estamos falando de mais de 14 milhões de crianças com até quatro anos de idade, sendo que, desta população, cerca de 3 milhões são beneficiárias do PBF.

A efetivação do direito à educação de crianças cujas famílias são beneficiárias do PBF representa um dos grandes desafios a ser enfrentado para a redução das desigualdades educacionais e ampliação das oportunidades. Nesse sentido, entendemos que os dados apresentados nesta análise merecem maior aprofundamento, na medida em que será necessário considerar o que representa efetivamente o repasse de recursos da Ação Brasil Carinhoso em se tratando das regiões, estados e municípios em situação de maior vulnerabilidade, com os menores IDHs e com os maiores percentuais de crianças beneficiárias do PBF. Tais realidades podem, de certo modo, “esconder”, atrás dos dados, sujeitos sociais historicamente invisibilizados na trajetória brasileira de conquista de direitos, como as crianças bem pequenas, até 3 (três) anos de idade, oriundas de famílias pobres residentes em regiões distantes e nos bolsões de pobreza das grandes cidades, público prioritário da proteção social do Estado e das políticas sociais.

Referências

ADRIÃO, Theresa; BORGHI, Raquel; DOMICIANO, Cássia Alessandra. Educação Infantil, ensino fundamental: inúmeras tendências de privatização. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 7, p. 285-297, 2010.

ALVES, Thiago; SILVA, Rejane Moreira da. Estratificação das Oportunidades Educacionais no Brasil: Contextos e Desafios para a Oferta de Ensino em Condições de Qualidade para Todos. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 851-879, jul./set. 2013. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 13 jun. 2015.

BRASIL. As desigualdades na escolarização no Brasil: relatório de observação nº 5. Brasília: Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, 2014. Disponível em: <http://www.acaoeducativa.org.br/desenvolvimento/wp-content/uploads/2014/11/CDES_Relat%C3%B3rio_de_Observa%C3%A7%C3%A3o_5_2014.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2015.

BRASIL. Casa Civil. Decreto presidencial nº 99.710 de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 nov. 1990. P. 2. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm>. Acesso em: 05 jul. 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 05 out. 1988. P. 1.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Estatuto da Criança e do Adolescente. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 jul. 1990. P. 13563. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm>. Acesso em: 14 jun. 2015.

BRASIL. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996. P. 27833. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 06 jul. 2015.

BRASIL. Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 jan. 2004. P. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm>. Acesso em: 08 jul. 2015.

BRASIL. Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 jun. 2007. P. 7. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>. Acesso em: 05 jul. 2015.

BRASIL. Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2013. Altera as Leis nºs 10.836, de 9 de janeiro de 2004, 12.462, de 4 de agosto de 2011, e 11.977, de 7 de julho de 2009; dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 04 out. 2012. P. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12722.htm>. Acesso em: 05 jul. 2015.

BRASIL. Lei 12.796 de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 abr. 2013. P. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm>. Acesso em: 05 jul. 2015.

BRASIL. Lei 13.005 de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 25 jun. 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jun. 2014. P. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 05 jul. 2015.

BRASIL. Decreto Presidencial nº 7492, de 02 de junho de 2011. Institui o Plano Brasil Sem Miséria. **Diário Oficial da União**, Brasília, 03 jun. 2011. P. 2. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm>. Acesso em: 21 jun. 2015.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 14. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 set. 1996. P. 18109. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm>. Acesso em: 05 jul. 2015.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 53. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 dez. 2006. P. 5. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>. Acesso em: 05 jul. 2015.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 nov. 2009. P. 8. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>. Acesso em: 05 jul. 2015.

BRASIL. IBGE. Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro, 2014.

BRASIL. IBGE/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – 2013. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/pde/graficopne.php>>. Acesso em: 07 jul. 2015.

BRASIL. INEP. Sistema de Consulta à matrícula do Censo Escolar – 1997/2014. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>>. Acesso em: 05 jul. 2015.

BRASIL. MDS. Plano Brasil Sem Miséria no seu Município. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/documentos/Cartilha_BSM%20eleitoral_Municipio_20x25cm_10072014.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2015.

BRASIL. MDS/Data social 2.0. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/METRO/metro_ds.php?p_id=74&p_ibge=41&p_geo=0>. Acesso em: 08 jul. 2015.

BRASIL. MEC. FNDE. Brasil Carinhoso repassa R\$765 milhões a municípios de todo o Brasil. Brasília, 10 out. 2014. Disponível em: <[http://www.fnde.gov.br/fnde/sala-de-imprensa/noticias/item/6068-brasil-carinhoso-repassa-r\\$-765-milh%C3%B5es-a-munic%C3%ADpios-de-todo-o-brasil](http://www.fnde.gov.br/fnde/sala-de-imprensa/noticias/item/6068-brasil-carinhoso-repassa-r$-765-milh%C3%B5es-a-munic%C3%ADpios-de-todo-o-brasil)>. Acesso em: 06 jul. 2015.

BRASIL. MEC. FNDE. Relação nominal dos municípios do Brasil Carinhoso - 2014. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/brasil-carinhoso>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

BRASIL. MEC. FNDE. Resolução nº 01, de 28 de Novembro de 2014. Define as despesas permitidas com recursos repassados aos municípios e ao Distrito Federal a título de apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil, para o atendimento em creches de crianças de 0 (zero) a 48 (quarenta e oito) meses, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 04 dez. 2014. Seção 1. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UriPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000001&seq_ato=000&vlr_ano=2014&sgl_orgao=SEB/MEC>. Acesso em: 06 jul. 2015.

BRASIL. MEC. FNDE. Resolução nº 19 de 29 de Setembro de 2014. Estabelece os procedimentos operacionais para a transferência obrigatória de recursos financeiros aos municípios e ao Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 set. 2014. Seção 1. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UriPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000019&seq_ato=000&vlr_ano=2014&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC>. Acesso em: 6 jul. 2015.

BRASIL. MEC/Secretaria de Educação Básica. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília: MEC, SEB, 2010.

CAMPOS, Maria Malta; FÜLLGRAF, Jodete; WIGGERS, Verena. A Qualidade da Educação Infantil Brasileira: Alguns Resultados de Pesquisa. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 127. 87-128, jan./abr. 2006.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; FARAH, Marta Ferreira Santos; SUGIYAMA, Natasha Borges. Normatizações Federais e a Oferta em creches no Brasil. **Estudo em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 202-241, set./dez. 2014.

DECLARAÇÃO de Direitos da Criança - 1959. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Crian%C3%A7a/declaracao-dos-direitos-da-crianca.html>>. Acesso em: 06 jul. 2015.

FIGUEIREDO, Angelina Cheibub. Princípios de Justiça e Avaliação de Políticas. Relatório CNPQ, Brasília, 1991.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de. Os Desafios Atuais Referentes a uma Educação de Qualidade. **Fineduca - Revista de Financiamento da Educação**, v. 2, n. 3, p. 1-17, 2012.

KUHLMANN JR., Moysés. **Infância e educação infantil**: uma abordagem histórica. Porto Alegre: Mediação, 1998.

MORO, Catarina de Souza; PEREIRA, Soeli Terezinha. O direito à educação das crianças brasileiras e a política nacional de Educação Infantil pós-Constituição Federal de 1988. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO INICIAL E PRÉ-ESCOLAR, 11, 2014, Havana. **Trabalho apresentado...** Havana, Cuba, jul. 2014.

PINZANI, Alessandro; REGO, Walquiria Leão. **Vozes do Bolsa Família**: autonomia, dinheiro e cidadania. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

PNUD. Atlas do Desenvolvimento Humano 2013. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: 07 jul. 2015.

ROSEMBERG, Fúlvia. Educação infantil pós-Fundeb: avanços e tensões. In: SEMINÁRIO EDUCAR NA INFÂNCIA: PERSPECTIVAS HISTÓRICO-SOCIAIS, 2007, Curitiba. **Trabalho apresentado...** Curitiba, ago. 2007.

ROSEMBERG, Fúlvia. O Movimento de mulheres e a abertura política no Brasil. In: ROSEMBERG, Fúlvia (Org.). **Creche**. São Paulo: Cortez. Fundação Carlos Chagas, 1989. p. 90-103.

ROSEMBERG, Fúlvia. Organizações Multilaterais, Estado e Políticas de Educação Infantil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 115, p. 25-63, mar. 2002.

SARMENTO, Manuel; GOUVEA, Maria Cristina Soares de (Org.). **Estudos da Infância**: educação e práticas sociais. Petrópolis: Vozes, 2008.

UNICEF BRASIL. Convenção sobre os Direitos da Criança. 20 nov. 1989. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10120.htm>. Acesso em: 05 jul. 2015.

Adriana Dragone Silveira possui mestrado e doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo. É professora na Universidade Federal do Paraná (UFPR).

E-mail: adrianadragone@yahoo.com.br

Soeli Terezinha Pereira é mestranda no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná (UFPR) na Linha de Pesquisa Políticas Educacionais.

E-mail: soelitp@gmail.com

Recebido em 07 de junho de 2015

Aprovado em 05 de dezembro de 2015

Editores do volume 5

José Marcelino de Rezende Pinto – Universidade de São Paulo, São Paulo/SP, Brasil

Nalú Farenzena – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS, Brasil

Comitê Editorial

José Marcelino de Rezende Pinto – Universidade de São Paulo, Brasil

Juca Gil – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Theresa Adrião – Universidade Estadual de Campinas, Brasil

Ângelo Ricardo de Souza – Universidade Federal do Paraná, Brasil

Márcia Aparecida Jacomini – Universidade Federal de São Paulo, Brasil

Conselho Editorial

Alejandro Morduchowicz

Universidad Pedagógica, Provincia de Buenos Aires, Argentina

Fernanda Saforcada

Universidade de Buenos Aires, Argentina

Jacques Velloso

Universidade de Brasília, Brasil

João Monlevade

Senado Federal, Brasil

Jorge Abrahão de Castro

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada / IPEA, Brasil

Juca Gil

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Lisete Regina Gomes Arelaro

Universidade de São Paulo, Brasil

Luis Carlos Sales

Universidade Federal do Piauí, Brasil

Luiz de Sousa Junior

Universidade Federal da Paraíba, Brasil

Luiz Fernandes Dourado

Universidade Federal de Goiás, Brasil

Magna França

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

Maria Beatriz Luce

Universidade Federal do Pampa, Brasil

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Marcos Edgar Bassi

Universidade Federal do Paraná, Brasil

Maria Dilnéia Espíndola Fernandes

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil

Nalú Farenzena

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Nelson Cardoso do Amaral

Universidade Federal de Goiás, Brasil

Nicholas Davies

Universidade Federal Fluminense, Brasil

Rosana Evangelista Cruz

Universidade Federal do Piauí, Brasil

Rosana Gemaque

Universidade Federal do Pará, Brasil

Robert E. Verhine

Universidade Federal da Bahia, Brasil

Romualdo Portela de Oliveira

Universidade de São Paulo, Brasil

Theresa Adrião

Universidade Estadual de Campinas, Brasil

Tristan McCowan

University of London, Reino Unido

Vera Jacob

Universidade Federal do Pará, Brasil

Vera Peroni

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Vitor Henrique Paro

Universidade de São Paulo, Brasil

Equipe editorial

Projeto gráfico: Tiago Tavares

Diagramação, Revisão de português e normalização: Edson Leonel de Oliveira

Revisão de inglês: Ananyr Porto Fajardo

Fineduca – Revista de Financiamento da Educação

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Faculdade de Educação

Av. Paulo Gama, s/n | sala 1004 | CEP: 90046-900 | Porto Alegre/RS

Telefone/Fax: (55) 51 3308-3103 | e-mail: jmrpinto@ffclrp.usp.br | site: <http://seer.ufrgs.br/fineduca>