



GT07 - Educação de Crianças de 0 a 6 anos – Trabalho 1059

O DIREITO À CRECHE DAS CRIANÇAS EM SITUAÇÃO DE POBREZA: O CASO DO BRASIL CARINHOSO

Soeli Terezinha Pereira – UFPR

Adriana Aparecida Dragone Silveira – UFPR

Agência Financiadora: CAPES

Resumo

O presente trabalho tem por objetivo traçar uma análise acerca de uma ação que tem como intenção induzir a expansão de vagas em creche para as crianças cujas famílias são beneficiárias do Programa Bolsa Família, efetivando o seu acesso ao direito à creche. Trata-se da ação Brasil Carinhoso que compõem uma política social intersectorial mais ampla, o Plano Brasil sem Miséria, com foco na superação da extrema pobreza via acesso a direitos sociais. Ao longo do trabalho destaca-se a expansão da garantia do direito à creche para as crianças de até três anos de idade, todavia ressalta-se que a desigualdade ainda persiste em relação a esse acesso, sobretudo para as crianças pobres, negras e residentes no campo. Este estudo tem como fonte de dados: análise de documentos do Brasil Carinhoso, entrevistas com atores envolvidos com a ação específica na esfera federal, dados de matrículas em creche do público específico e repasses financeiros aos estados e ao Distrito Federal nos anos de 2012 a 2015. Como considerações do estudo evidenciam-se os resultados do Brasil Carinhoso na expansão de matrículas em creche das crianças mais pobres e de como esta ação se relaciona às políticas de educação infantil.

Palavras-chave: Direito à creche. Brasil Carinhoso. Pobreza. Educação infantil.

Introdução

O direito à educação, e mais especificamente o direito à educação infantil (EI), incluindo as políticas educacionais dessa etapa da educação básica, têm sido objeto de estudos do campo educacional (CAMPOS, 1999; CRUZ, 2005; SILVA; LUZ; FARIA FILHO, 2010; BUSS-SIMÃO; ROCHA; GONÇALVES, 2015). Tal trajetória quanto ao direito à creche como oferta educacional, se fortalece com a concepção garantida legalmente da criança enquanto sujeito de direitos. Entretanto, ainda persiste um hiato entre o direito declarado nos dispositivos legais e a sua real efetivação, sobretudo para o

público colocado num lugar social e histórico de invisibilidade nas políticas públicas: as crianças bem pequenas¹ e em situação de pobreza.

Destacar-se-á como pressuposto para a análise da temática, um breve contexto em relação à conquista do direito à creche e do lugar conferido às crianças mais pobres, com um atendimento a esse público pautado nas mais variadas concepções. Não se pode deixar de considerar que o fenômeno da pobreza é gerador de desigualdades e exerce influência na vida das crianças, uma vez que estas estão entre os sujeitos que mais sofrem os seus efeitos.

O esforço deste trabalho é o de promover uma análise da relevância de uma ação focal intersetorial que tem sido entendida por atores governamentais como indutora da expansão de vagas em creche para as crianças mais pobres: o Brasil Carinhoso. Tal ação tem como foco as crianças cujas famílias são beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) e está estruturada em eixos que se correlacionam com a efetivação do acesso aos direitos sociais, dentre eles o direito à educação. Neste trabalho a análise se volta para um eixo que se refere à ampliação do acesso à creche, por estar diretamente relacionado às políticas educacionais implementadas para garantia deste direito.

Neste percurso buscou-se realizar uma análise da ação Brasil Carinhoso quanto à sua intencionalidade em promover o acesso à creche para as crianças pobres. Para tanto, utiliza-se análise documental² sobre o Brasil Carinhoso, de entrevistas semi-estruturadas realizadas com atores envolvidos na esfera federal, de dados financeiros relacionados aos repasses aos municípios e ao Distrito Federal (DF) e de matrículas das crianças do PBF no período de 2012 a 2015. As entrevistas foram realizadas com o atual Secretário Nacional de Renda e Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário³, Tiago Falcão, que coordenou o Plano Brasil Sem Miséria no MDS; com Rita de Cássia Freitas Coelho, que atuou à frente da Coordenação de Educação Infantil do MEC e assumiu o Brasil Carinhoso em relação ao eixo de expansão do atendimento em creche; e com a Coordenadora Geral de Pagamento de Bolsas e Auxílios do FNDE, Maristela Debenest.

¹Opção em utilizar a expressão crianças bem pequenas para as crianças de até três anos de idade.

²Legislação, normativas e orientações específicas do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), do Ministério da Educação (MEC) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

³Destaca-se que após maio de 2016 a denominação dos ministérios foi alterada, sendo que o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) passou a ser chamado Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA).

Assim, este trabalho está estruturado a partir de uma breve abordagem da conquista do direito à creche no Brasil, assim como, da relevância da formulação e implementação de políticas sociais focalizadas, dando visibilidade à ação objeto deste estudo no que se refere à materialização do direito à creche das crianças mais pobres.

A conquista do direito à creche e um retrato de desigualdades

O direito à creche no Brasil é uma conquista que vem se constituindo ao longo da história, permeada de desafios quanto ao lugar que as crianças bem pequenas ocupam nas instituições educacionais. Ainda que este direito esteja declarado legalmente, a promessa de que todas as crianças podem usufruir dele ainda não foi cumprida. (INEP, 2016). Mesmo diante das lutas sociais pelo direito à creche travadas por movimentos de mulheres, feministas e sindicais, dentre outros movimentos e atores que incidem na formulação de políticas educacionais para este campo pelo menos há quatro décadas (CAMPOS, 1999), os dados revelam que ainda há muitos desafios para garantia efetiva deste direito a todas as crianças. Mais grave ainda se revelam os dados quanto à desigualdade educacional na creche ao se evidenciar que as crianças mais pobres, negras e que residem no campo são atendidas em menor número ao se comparar com as crianças oriundas de famílias com melhor renda, brancas e residentes nas áreas urbanas, conforme se destacará a seguir.

No contexto pós Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – (BRASIL, 1990) e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – de 1996 (BRASIL, 1996), com a declaração legal da educação enquanto direito social de todos e todas e da EI como direito das crianças de até cinco anos de idade⁴, muitos destes sujeitos ainda não gozam plenamente deste direito. A creche foi integrada ao sistema educacional, o que significa que este direito se estende à todas as crianças desde que nascem, e mesmo que a matrícula não seja obrigatória, é dever do Estado garantir vagas quando as famílias assim o demandarem.

Para além da invisibilidade destes sujeitos sociais que ainda não têm seus direitos atendidos, os estudos históricos revelam que ao longo da história do atendimento às crianças bem pequenas no Brasil no século XX, várias concepções pautaram as práticas para com esses sujeitos. Por muito tempo este atendimento esteve sob responsabilidade de outras áreas, como a saúde e a assistência social, numa concepção higienista,

⁴ A Emenda Constitucional (EC) nº 53, de 19 de dezembro de 2006, deu nova redação ao artigo 208, IV da CF: “educação infantil, em creche em pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade.” (BRASIL, 2006).

compensatória ou assistencialista-caritativa, seja para o atendimento da necessidade de mulheres trabalhadoras ou das crianças pobres, órfãs e abandonadas (KULHMANN; 2015; PASCHOAL; MACHADO, 2009). Para Kuhlmann (2015) o atendimento às crianças mais pobres, com forte viés assistencialista, também teve ao longo da história um viés pedagógico, mesmo que este se revelasse como uma “pedagogia da submissão objetivando disciplinar e apaziguar as relações sociais.” (KUHLMANN, 2015, p. 181). Portanto, para os mais pobres, quando acessavam instituições específicas para esse atendimento, coube a institucionalização também como forma de controle. Aqui se pode depreender um lugar social de subalternidade das crianças bem pequenas, sobretudo das mais pobres, que foram colocadas, por uma série de fatores, numa condição inferior e como objeto de práticas tuteladoras. As crianças mais pobres são aquelas que, sem ter os seus direitos atendidos plenamente, sofrem as mais variadas violações, demandando do poder público ações mais efetivas para a sua proteção integral. Portanto, e mesmo que se reconheça a relevância da busca da formulação e implementação de políticas universalistas, em uma realidade na qual os pobres ainda têm muitos de seus direitos sociais negados, não se pode prescindir de políticas focalizadoras.

Com o avanço de uma concepção de cidadania, no contexto legal anteriormente indicado – CF/1988, LDB 9394/1996 e ECA – no qual as crianças passam a gozar do status de cidadãos e sujeito de direitos (ROSEMBERG, 2007, p. 2), se vislumbram avanços com o advento de políticas de EI que incluem a oferta em creche com concepção educacional no bojo dos anos 90 até os dias atuais. Foi neste contexto e com a configuração de legislação educacional – LDB de 1996 – que contemplou a EI enquanto primeira etapa da educação básica, que o lugar da creche nas políticas educacionais brasileiras ganha destaque, exigindo um posicionamento do poder público em assumir o seu papel – nas diferentes instâncias – para o seu desenvolvimento. Assim, mesmo com o papel constitucional conferido à União e aos estados na transferência de recursos suplementares e assistência técnica, os municípios ficaram responsáveis pela oferta de EI às crianças de zero a três anos de idade em creche àquelas famílias que demandem este atendimento e a todas as crianças de quatro e cinco anos de idade na pré-escola.

Cabe ressaltar que o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 (BRASIL, 2014) estabeleceu a meta de universalização da pré-escola até o ano de 2016, e do atendimento em creche de, no mínimo, 50% das crianças até o final da vigência do Plano. Sobre a matrícula na pré-escola, ressalta-se que com a EC nº 59 a obrigatoriedade de matrícula foi ampliada: “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17

(dezessete) anos de idade...”. (BRASIL, 2009).

Ainda sobre o papel redistributivo da União no desenvolvimento da EI, destaca-se a atuação do FNDE por meio das transferências de recursos ao demais entes, via programas e ações suplementares, tais como o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) e o Brasil Carinhoso.

Contudo, a história pregressa fortemente marcada pelas práticas já anunciadas, ainda influenciam a concepção que, em certa medida, se naturalizou no atendimento às crianças bem pequenas e pobres com ênfase em práticas higienistas e compensatórias em face às “carências” deste público, em detrimento à uma concepção de direitos. Por conseguinte, assim como os dados revelam evidências quanto ao não atendimento de parcela da população infantil até três anos de idade, não se pode afirmar que a todas as crianças bem pequenas e pobres, quando estas têm acesso, lhes é ofertada uma educação com qualidade, uma vez que muitas das instituições de EI ainda não atendem com condições adequadas em face às peculiaridades da creche. (CAMPOS et al., 2010).

Ainda em relação ao direito ao acesso à creche considerando as variáveis renda, raça/cor e localização de moradia, os dados da tabela 1 demonstram o tamanho do desafio que se coloca para a efetivação deste direito para as crianças de até três anos de idade.

TABELA 1 - PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS DE IDADE MATRICULADA NA CRECHE POR QUARTIS DE RENDA DOMICILIAR PER CAPITA, RAÇA/COR E LOCALIZAÇÃO DE RESIDÊNCIA– BRASIL – 2004-2014*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014
25% mais pobres	12,9%	13,2%	15,1%	15,9%	17,2%	18,5%	19,4%	19,5%	21,1%	23,3%
25% mais ricos	37,3%	35,5%	40,5%	43,6%	46,1%	44,8%	46,1%	49,2%	52%	54,7%
Branços	21,4%	20,5%	24%	26,5%	28,8%	27,9%	31,2%	32,6%	34,9%	37,7%
Negros	16,9%	17,1%	20%	21,3%	22,6%	23,9%	25,2%	25,4%	28%	29,3%
Rural	8,1%	8%	10,4%	11,2%	12,7%	14,7%	13,9%	14,9%	14,6%	17,9%
Urbano	22,1%	21,6%	25%	26,9%	28,8%	28,4%	31%	31,6%	34,7%	36,3%

FONTE: Elaborado a partir do Documento Monitoramento das metas PNE 2014-2024 (INEP, 2016).

* A fonte consultada não indicou os dados do ano de 2010.

Em relação à renda, a partir dos dados apresentados na tabela 1, é possível constatar que ao longo de dez anos, embora o percentual da população mais pobre de até três anos de idade que acessou a creche tenha evoluído, passando de 12,9% de atendimento em 2004 para 23,3% em 2014, ainda persiste a grande desigualdade de acesso entre as crianças mais ricas e as mais pobres. Já quanto ao percentual da população infantil branca e negra matriculada na creche, a desigualdade também se mantém, sendo que 29,3% das crianças negras estavam matriculadas no último ano do período analisado, um percentual inferior se comparado às matrículas das crianças brancas que era de 37,7%. Constata-se também que se mantém a desigualdade no acesso à creche no que se refere à localização de residência das crianças bem pequenas, sendo que as crianças que residem nas áreas urbanas ainda são as que mais acessam a creche, o que denota um olhar mais amplo para as peculiaridades do atendimento em creche no campo.

Portanto, mesmo diante dos avanços nas políticas de EI evidenciados nos anos 2000, a partir da segunda metade da década, ainda se visualizam grandes desafios para a promoção do direito ao acesso à creche com oportunidades iguais a todas as crianças. Porém, essa constatação não pode deixar de ressaltar avanços significativos para o campo da EI como um todo, como a elaboração de uma política nacional de EI (BRASIL, 2005), de diretrizes curriculares nacionais específicas (BRASIL, 1999; 2009), da formulação de parâmetros e indicadores de qualidade, dentre outras conquistas relacionadas ao reconhecimento da creche enquanto educação, assim como a ampliação do financiamento com a inclusão da creche e da pré-escola no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), e programas específicos nas mais diversas áreas que fortalecem a EI como campo educacional.

Conforme anunciado anteriormente, a ação Brasil Carinhoso integra uma política social intersetorial mais ampla, o PBSM, que, em sua origem, tinha como foco a superação da extrema pobreza via acesso a direitos sociais. Cabe destacar que a dimensão intersetorial é entendida neste estudo como um mecanismo de gestão para o planejamento, a execução e a avaliação de ações previstas no escopo da política. Isso em razão de que as políticas públicas não se materializam em ações sem a integração e interação de diferentes organismos, instituições, áreas e saberes na direção da efetivação dos objetivos propostos por elas. (CUSTÓDIO; SILVA, 2015).

No entanto, antes de adentrar na abordagem da ação Brasil Carinhoso, o que será objeto de atenção na próxima sessão deste trabalho, considera-se como relevante destacar a complexidade que se visualiza em relação a políticas universalistas X políticas focais. Entretanto, aqui serão indicados alguns acenos que poderão ser aprofundados em outros estudos, dado o limite deste trabalho. Esse debate está diretamente relacionado à concepção de universalização dos direitos sociais e da proteção social de alguns sujeitos e segmentos, considerando as constantes transformações societárias e os diferentes modelos de Estado que foram se forjando no Brasil ao longo dos tempos, influenciando a constituição de desigualdades e demandas sociais. (BENEVIDES, 2015).

Assim, os movimentos políticos, sociais e econômicos de cada momento histórico influenciam a constituição de políticas públicas, prioritariamente de caráter universal, mas que não podem prescindir de uma dimensão mais focalizadora, dado o retrato de desigualdades que ainda persiste no Brasil, sobretudo no que tange ao acesso ao direito à educação da população em situação de pobreza. Isso significa afirmar que, mesmo que no contexto brasileiro a educação seja um direito de todos e todas, portanto universal, diante dos dados de desigualdade já revelados neste estudo quanto ao direito à creche, uma política ou ação focalizadora como o Brasil Carinhoso, que tem como público as crianças mais pobres, é relevante e tem um valor social em um dado momento histórico, na medida em que oportuniza a esse público o acesso um direito que até então lhe fora negado.

O Brasil Carinhoso e a expansão do acesso à creche das crianças mais pobres

A ação Brasil Carinho se origina no ano de 2012 enquanto uma estratégia dentro de uma política social mais ampla com enfoque na superação da extrema pobreza no Brasil, o Plano Brasil sem Miséria (PBSM), via promoção do acesso a serviços de saúde, educação e assistência social à população mais pobre. Na análise de Falcão e Costa (2014, p. 130), diante de um quadro no país em que a pobreza se manifesta de diversas formas e que gera um conjunto de privações a determinados sujeitos e grupos, tais como, “[...] a insuficiência de renda, a insegurança alimentar e nutricional, baixa escolaridade, pouca qualificação profissional, fragilidade de inserção no mundo do trabalho, acesso precário à água, energia elétrica, serviços de saúde, moradia, dentre outras”, foi necessária uma ação intersetorial do Estado para alteração nesse retrato de intensas desigualdades, materializada por meio de uma política pública, o PBSM. No entanto, ainda segundo a

análise desses autores, houve tensionamentos, sobretudo no que se refere ao foco das políticas sociais na extrema pobreza e ao princípio da universalidade no acesso a serviços públicos.

Por meio da análise documental e das entrevistas realizadas, foi possível constatar que a ação Brasil Carinhoso é entendida pelas áreas governamentais envolvidas (MDS, MEC e FNDE) como uma estratégia para acesso à creche das crianças oriundas das famílias mais pobres, numa concepção de que o acesso a direitos sociais é um caminho de superação da extrema pobreza. Neste sentido destaca-se que, por meio das entrevistas realizadas, foi possível constatar que a origem do Brasil Carinhoso esteve permeada de um intenso debate envolvendo diferentes órgãos governamentais, cada qual com o seu papel: o MDS com ênfase na ampliação do escopo de políticas sociais com vistas à redução da extrema pobreza, o MEC na indução da execução de políticas educacionais com foco na expansão da oferta em creche como via de acesso ao direito à educação, e o FNDE, por sua vez, na viabilização dos repasses de recursos e assistência técnica aos municípios e DF em atenção ao definido pelos ministérios envolvidos.

No caso do MDS, segundo Falcão (2016), constatava-se que o grande desafio do acesso a serviços públicos, dentre eles a creche às crianças mais pobres, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste, estava relacionado à escassez de recursos para ampliar essa oferta.

[...] um dos fatores centrais era a questão do custo, especialmente no Norte e Nordeste como barreira para ingresso das crianças mais pobres, então mesmo o ensino sendo gratuito a gente sabe que existem outras formas de barrar o acesso a determinadas políticas e aí vinha uma série de questões: aonde as creches estavam sendo localizadas, os materiais que eram exigidos dos pais, e como isso tudo se tornava uma barreira [...]. A partir daí que a gente elabora então a forma de cálculo pensando no repasse via FNDE para não criar uma nova estrutura de repasse, mas com recursos centrados no MDS de forma que a gente tivesse maior liberdade de execução com os municípios. (FALCÃO, 2016).

Uma vez identificadas lacunas que inviabilizavam o acesso à creche destas crianças, e entendendo que a articulação com o MEC seria fundamental para a efetividade da ação, foi constituída pelo MDS uma Comissão Interministerial composta por representantes do MDS, MEC, INEP e FNDE. Tal comissão teve o papel de implementar e acompanhar o Brasil Carinhoso, dentro das responsabilidades que cabiam a cada órgão. Destaca-se a atuação nesta comissão da coordenadora da área de EI no MEC à época da formulação do Brasil Carinhoso, Rita de Cássia Freitas Coelho, que contribuiu na elaboração do escopo da política e na sua implementação.

Segundo entrevista concedida por Rita de Cássia Freitas Coelho (2016), na época da origem do Brasil Carinhoso as questões macro relacionadas às políticas que envolviam a primeira infância ainda não estavam articuladas nos órgãos de governo e já havia a constatação no MDS de que somente políticas de transferência de renda eram pouco efetivas, uma vez que os mais pobres precisavam acessar serviços, numa perspectiva de busca da universalização dos direitos sociais envolvendo esse público. Para a entrevistada, dentro do MEC também já havia a evidência do reduzido número de matrículas em creche das crianças mais pobres. Quanto ao debate intersetorial das áreas da educação e da assistência social no âmbito do atendimento às crianças mais pobres, para Coelho (2016), com a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) se definiu a atuação específica da área de assistência social em relação à primeira infância na proteção social básica e especial, ficando legitimado que creche é do âmbito da educação e não da assistência social. Portanto, nos debates em torno do Brasil Carinhoso há um deslocamento sobre a oferta em creche para o MEC, mesmo que no histórico desse atendimento, a oferta vinculada à área de assistência social tenha sido preponderante. No entanto, a decisão de transferência para o MEC de orçamento do MDS para expansão de oferta em creche, também gerou tensionamentos, uma vez que no âmbito da assistência social havia demanda por recursos para ampliação da rede de proteção social. E foi por meio do debate sobre a articulação das áreas para promoção do acesso a serviços públicos que viabilizassem direitos sociais para a população mais pobre, dentre eles a educação, que a tomada de decisão do MDS foi pela destinação dos recursos para execução do MEC.

A Medida Provisória nº 570, lançada em 14 de maio de 2012, foi convertida na Lei nº 12.722 (BRASIL, 2012), a Lei do Brasil Carinhoso, que dispõe sobre o apoio financeiro da União aos municípios e ao DF para ampliação da oferta da EI e melhoria da qualidade do atendimento. A Lei 12.722 prevê a transferência de recursos da União que será realizada com base na quantidade de matrículas em creche, até o ano de 2013 informadas em Sistema próprio do MEC e, posteriormente, cadastradas pelos municípios e pelo DF no Censo Escolar da Educação Básica. Para cada matrícula cadastrada é repassado 50% do valor do Fundeb para a etapa, sendo que estes montantes dependem de dotação orçamentária consignada anualmente ao MDS e descentralizada ao FNDE.

Segundo o FNDE, a referência para a base de cálculo do repasse de recursos do Brasil Carinhoso será sempre o valor anual mínimo estimado por matrícula em creche, em período integral e parcial, em creches públicas ou conveniadas, estabelecido anualmente pelo FUNDEB para o ano anterior, conforme portaria conjunta dos

Ministérios da Educação e da Fazenda, computando-se 1/12 desse valor para cada mês de funcionamento. Segundo dados fornecidos pelo FNDE, nos anos de 2012 a 2015, foram destinados aos municípios brasileiros e DF um montante total de R\$1.999.582.192,74 referentes a 50% mais recursos do FUNDEB por matrícula de criança beneficiária do PBF. Esses recursos foram repassados em montantes únicos ou parcelados, dependendo da liberação do recurso pelo FNDE. Na tabela 2 é possível visualizar ano a ano no período analisado os montantes gerais repassados aos municípios e DF.

TABELA 2 – TOTAL DOS RECURSOS SUPLEMENTARES REPASSADOS VIA AÇÃO BRASIL CARINHOSO – BRASIL – 2012-2015

ANO	REPASSES (R\$)
2012	158.459.737,06
2013	529.827.065,68
2014	765.546.699,04
2015	545.748.690,96
TOTAL	1.999.582.192,74

FONTE: Elaborado a partir de dados fornecidos pelo FNDE (2016).

Constata-se que os maiores volumes de recursos ocorreram no ano de 2014 mediante o cadastramento e identificação das matrículas das crianças do PBF no Censo Escolar no ano de 2013, o que viabilizou o repasse automático dos recursos aos municípios.

TABELA 3 - TOTAL DOS RECURSOS SUPLEMENTARES (R\$) REPASSADOS VIA AÇÃO BRASIL CARINHOSO – ESTADOS BRASILEIROS E DISTRITO FEDERAL - 2012–2015

Estados e DF	2012	2013	2014	2015
Acre	276.187,24	1.798.676,96	2.022.764,43	3.301.179,19
Alagoas	1.764.883,55	6.929.535,42	15.808.859,47	10.130.279,38
Amapá	57.030,24	622.458,01	694.475,58	599.889,78
Amazonas	293.065,50	752.320,88	10.080.714,31	6.462.883,05
Bahia	8.883.166,74	23.570.130,19	81.575.148,79	31.817.346,77
Ceará	7.654.885,76	25.699.181,08	87.302.875,04	41.820.078,84
Distrito Federal	0,00	0,00	4.341.870,09	0,00
Espírito Santo	4.522.244,46	7.527.975,41	26.406.953,99	6.789.284,79
Goiás	2.994.480,17	9.005.641,90	22.613.613,80	8.811.638,42
Maranhão	3.511.592,70	7.272.924,24	51.919.548,83	26.289.829,51
Mato Grosso	3.368.841,11	10.714.515,68	16.004.031,17	8.789.873,54
Mato Grosso do Sul	2.247.586,83	8.890.557,55	16.599.889,47	16.355.789,01

Minas Gerais	15.324.453,78	35.008.812,09	96.544.603,89	44.631.798,64
Pará	1.389.321,12	4.447.425,40	19.307.635,61	15.646.366,53
Paraíba	2.530.485,44	6.515.332,02	25.386.807,90	18.141.095,98
Paraná	9.615.946,75	35.349.589,31	44.072.250,88	27.345.246,03
Pernambuco	1.891.788,65	10.226.294,63	33.586.569,07	20.400.788,74
Piauí	718.434,18	3.560.690,48	26.539.203,75	8.162.412,58
Rio de Janeiro	6.986.296,15	29.404.418,57	77.441.126,18	52.257.746,08
Rio Grande do Norte	3.676.237,20	7.437.693,30	28.620.812,37	11.562.869,16

TABELA 3 - TOTAL DOS RECURSOS SUPLEMENTARES (R\$) REPASSADOS VIA AÇÃO BRASIL CARINHOSO– ESTADOS BRASILEIROS E DISTRITO FEDERAL - 2012–2015
(conclusão)

Rio Grande do Sul	8.128.150,34	20.609.028,84	32.681.531,42	18.092.789,88
Rondônia	657.520,62	1.701.968,29	3.674.172,21	350.517,36
Roraima	60.437,16	306.492,43	1.363.917,25	638.078,24
Santa Catarina	4.718.525,38	13.595.395,43	21.794.493,66	16.348.779,03
São Paulo	36.684.366,80	102.433.827,00	196.292.019,84	148.542.905,33
Sergipe	866.194,45	3.369.801,22	7.323.608,19	3.552.779,43
Tocantins	2.033.522,05	6.412.075,39	7.956.731,16	6.026.390,85

FONTE: Elaborado a partir de dados fornecidos pelo FNDE (2016).

Na tabela 3 observa-se o repasse da ação Brasil Carinhoso no período de 2012 a 2015 agregados por estados, destacando a desigualdade de valores, o que está relacionado ao perfil desigual de inclusão de matrículas das crianças do PBF, mas também porque a população de cada estado e o número de atendimento são diferentes. Contudo, observa-se o crescimento expressivo de recebimento de recursos de 2013 para 2014 e, conseqüentemente, da inclusão de mais crianças na creche. Observa-se um crescimento de mais de 70% no recebimento de recursos de 2013 para 2014 no Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Pará, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Roraima, estados esses com baixos indicadores sociais e educacionais (IPEA, 2015). No ano de 2015 evidenciou-se uma redução significativa no valor de repasses, a partir de novas regras do Brasil Carinhoso. Uma das justificativas do FNDE para o não recebimento era de que muitos possuíam saldo em conta do repasse do ano anterior e que o recurso ficou inutilizado diante de dúvidas quanto às despesas permitidas. Tal informação indica a necessidade da realização de outras pesquisas para evidenciar o porquê dos municípios não executarem os recursos, tendo em vista a demanda por recursos para a educação pública.

Importante ressaltar que o recurso do Brasil Carinhoso está diretamente vinculado à manutenção e desenvolvimento da EI, devendo seguir o rol de despesas permitidas na LDB, uma vez que estes recursos subsidiam as redes na busca de qualidade dessa oferta.

Conforme ressaltado por Coelho (2016), antes da destinação do recurso do Brasil Carinhoso a vaga já deveria estar criada, destacando-se então o importante papel dos municípios e DF no esforço de ampliação as vagas em creche e do estímulo que gerou o Brasil Carinhoso para essa expansão.

O Brasil Carinhoso não cria vaga nova, porque estar matriculado na creche já deveria estar no Censo do ano anterior. A vaga foi criada por esforço do município. O Brasil Carinhoso incentivou, impulsionou e deu estímulo aos municípios em criar vagas com recursos próprios. Um gestor competente e comprometido com a infância e com os mais pobres, vai atrás, faz busca ativa, aciona a rede de proteção, os conselhos, o CMDCA, o CMAS [...] Quem cria a vaga com o dinheiro da educação, é a educação do município. (COELHO, 2016).

Nesse contexto, ressalta-se que o papel dos municípios e DF articulado a muitas das metas do PNE que envolvem a EI, essenciais na busca da tão almejada qualidade e que trazem em seu bojo a necessária busca de ampliação de recursos, uma vez que universalizar a pré-escola até 2016 e ampliar a oferta de vagas em creches para atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 (três) anos de idade até 2024, não se faz apenas com boa vontade política, mas sim com a real destinação de recursos para tanto.

A partir do desenho do Brasil Carinhoso que prevê a destinação de recursos condicionada às matrículas das crianças beneficiárias do PBF cadastradas no Censo Escolar e diante dos montantes financeiros destinados aqui apresentados, considera-se que tal ação impulsionou o acesso à creche das crianças mais pobres. Na tabela 4 constata-se essa expansão.

TABELA 4 – PERCENTUAL DE ATENDIMENTO DE 0 A 3 ANOS DE IDADE E MATRÍCULAS EM CRECHE DAS CRIANÇAS DO PBF – 2012-2015

Ano	% da população de 0 a 3 anos de idade que frequentava a escola ou creche*	Crianças de 0 a 3 anos do PBF	Matrículas em creche PBF	Taxa de atendimento PBF
2012	28,80%	3.708.171	572.066	15,43%
2013	31,40%	3.335.069	606.172	18,18%
2014	33,40%	3.592.649	636.711	17,72%
2015	**	3.498.015	755.376	21,59%

Fonte: Elaborado a partir de dados da Sinopse Estatística, INEP (2016), Dados do MDS e FNDE.

*Sinopse Estatística, INEP (2016), **dado não disponível.

O atendimento em creche para as crianças de até três anos de idade no Brasil, apesar do seu crescimento nos últimos anos encontra-se muito distante da meta do PNE de atendimento de, no mínimo, 50% das crianças, mas quando comparamos com o percentual de atendimento das crianças bem pequenas beneficiárias do PBF, nota-se que esse acesso é ainda mais baixo para a população mais pobre, ainda que demonstre que, apesar da diminuição do número de beneficiários nesta faixa etária no período de 2012 a 2015 e inclusão de mais de 24% no número de matrículas em creche desta população no mesmo período.

Considerações finais

Como algumas considerações finais a partir das análises realizadas, evidencia-se que a desigualdade educacional na creche ainda se mantém, sobretudo para aquelas crianças pertencentes aos segmentos mais pobres. As crianças pobres, negras e que residem no campo ainda têm menor acesso à creche, ao se comparar com as crianças oriundas de famílias com melhor renda, brancas e residentes nas áreas urbanas.

Embora o papel da oferta em creche seja prioritariamente dos municípios e do DF, ressalta-se a importância do papel da União na sua função redistributiva e supletiva, por meio de desenvolvimento de programas e ações suplementares para o desenvolvimento da educação. Portanto, dentro das responsabilidades de cada ente federado quanto à efetivação do direito à educação, entende-se que todos e todas, considerando as crianças bem pequenas, devem ser incluídos na formulação e implementação das políticas, programas e ações que induzam a essa efetivação. Nesse sentido, destaca-se a relevância de uma ação focal intersetorial como o Brasil Carinhoso, pois esta relevância reside no fato de que tal ação impulsionou a expansão de matrículas em creche das crianças mais pobres, embora também tenha se evidenciado esforço dos municípios e DF para essa expansão. Ainda que se destaque que o direito é de todos e que esta ação incentivou uma maior priorização no atendimento.

Assim, considera-se que a ação analisada atingiu o seu objetivo em promover a expansão do acesso ao direito à creche para as crianças mais pobres, ainda que de forma insuficiente, pois também precisa avançar na ampliação de matrículas em geral em creche.

Contudo, cabe aqui lembrar o grande desafio que está posto para o alcance das metas de ampliação da oferta educacional em EI e do atendimento de, no mínimo, 50% das crianças em creche, dentre elas, as mais pobres, no tocante à necessidade de ampliação de recursos num contexto de redução de orçamento em todas as esferas governamentais. Para tanto, faz-se necessário o fortalecimento do regime de colaboração entre a União, os estados, o DF e os municípios, para a promoção da expansão das redes públicas de EI, segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Presidência da República. Casa Civil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Presidência da República. Casa Civil**.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm>. Acesso em: 1 mar. 2017.

_____. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao **caput** do art. 214.

Presidência da República, Casa Civil. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>. Acesso em 1 mar. 2017.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Atlas da Vulnerabilidade Social 2015. **IPEA**. Disponível em: <<http://ivs.ipea.gov.br/ivs/pt/home/>>. Acesso em: 26 jan. 2016.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Documento Monitoramento das metas PNE 2014-2024, **INEP**. Brasília, DF, 2016.

_____. Lei 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Presidência da República, Casa Civil**.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em: 1 mar. 2017.

_____. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Presidência da República, Casa Civil**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 1 mar. 2017.

_____. 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. **Presidência da República. Casa Civil**.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12722.htm>. Acesso em: 1 mar. 2017.

_____. Lei 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Presidência da República. Casa Civil.** Brasília, DF, 25 jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 1 mar. 2017.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Coordenação de Educação Infantil. Base de conhecimento: Brasil Carinhoso. **MEC/SEB/COEDI. Documento não publicado.** Brasília, DF, 2014.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Política nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação. **MEC/SEB.** Brasília, DF, 2005. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/pol_inf_eduinf.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2017.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Parâmetros nacionais de Qualidade para a Educação Infantil. **MEC/SEB.** Brasília, DF, v. 1, 2006. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfparqualvol1.pdf>>. Acesso em: 4 mar. 2017.

_____. **O Brasil sem miséria.** CAMPELO, T. S.; FALCÃO, T.; PATRÍCIA, C. (Orgs). Brasília: MDS. 2014.

BENEVIDES, C. V. **Um Estado de Bem-Estar Social no Brasil?** Dissertação (Mestrado em Economia). Programa de Pós-Graduação em Economia. Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2011.

BUSS-SIMÃO, M.; ROCHA, E. A. C; GONÇALVES, F. Percursos e tendências da produção científica sobre crianças de 0 a 3 anos na Anped. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos.** (online), Brasília, DF, v. 96, n. 242, p. 96-111, jan./abr. 2015.

CAMPOS, M. M. A mulher, a criança e seus direitos. **Cadernos de Pesquisa.** São Paulo, n.106, p. 117-127, 1999.

CAMPOS, M. M.; ESPÓSITO, Y. L.; ROSEMBERG, F.; ANDRADE, D. F. de; GIMENES, N.; UNBEHAUM, S.; VALLE, R.; BIZZOCCHI, M.; BHERING, E.; ABUCHAIM, B. de O. Educação infantil no Brasil: Avaliação qualitativa e quantitativa. **Relatório Final.** FCC, BID, Ministério da Educação, São Paulo, SP, 2010. Disponível em: http://www.fcc.org.br/pesquisa/eixostematicos/educacaoinfantil/pdf/relatorio_final.pdf. Acesso em 5 mar. 2017.

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

COELHO, R. de C. F. **Entrevista concedida.** Florianópolis, SC, 06 dez, 2016.

CUSTÓDIO A. V.; SILVA, C. R. C. da. A intersectorialidade das políticas sociais públicas. In: Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. XI, 2015, **Anais**. Santa Cruz do Sul, RS: UNISC, 2015, p. 3. Disponível em <<http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/14264/2708>>. Acesso em: 18 ago. 2016.

DEBENEST, M. **Entrevista concedida pela Coordenadora Geral de Pagamento de Bolsas e Auxílios do FNDE**. Brasília, DF, 14 dez, 2014.

FALCÃO, T. **Entrevista concedida pelo Secretário Nacional de Renda e Cidadania do Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário**. Brasília, DF, 14 dez, 2016.

FALCÃO, T.; COSTA, P.; A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Brasil sem Miséria. In: **O Brasil sem miséria**. CAMPELO; T.; FALCÃO, T.; PATRÍCIA, C. (Orgs). Brasília: MDS, p. 67-94, 2014.

CRUZ, S. H. V. Da omissão assumida à prioridade negada: notas sobre a ação do Estado brasileiro na Educação Infantil. **O público e o privado**. Fortaleza, CE, n. 5 - Janeiro/Junho – 2005.

KUHLMANN JR., M. **Infância e educação infantil: Uma abordagem histórica**. Porto Alegre: Mediação, 7 ed. 2015, 192 p.

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, n.33, p.78-95, mar.2009 - ISSN: 1676-2584. Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/33/art05_33.pdf>. Acesso em 20 dez. 2015.

ROSEMBERG, F. Educação infantil pós-Fundeb: avanços e tensões. **Seminário Educar na Infância: perspectivas histórico-sociais**. Curitiba, agosto 2007.

SILVA, I. de O.; LUZ, I. R. da; FARIA FILHO, L. M. de. Grupos de pesquisa sobre infância, criança e educação infantil no Brasil: primeiras aproximações. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, RJ, v. 15 n. 43, p. 84-98, jan./abr. 2010.