

O direito à Educação Infantil: da invisibilidade das crianças bem pequenas ao desafio da efetivação do direito à creche em contextos de pobreza

Soeli Terezinha Pereira

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo evidenciar elementos relacionados ao grande desafio em efetivar o direito à educação infantil (EI) para crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade em situação de pobreza, promovendo a inclusão destas crianças na creche nos dez municípios com os menores IDHs do estado do Paraná. O estudo foi realizado a partir de normativas legais que amparam o direito à educação e, especificamente à EI, de dados do MDS (Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome) no que se refere ao número de crianças matriculadas na creche cujas famílias são beneficiárias do Programa Bolsa Família via repasse de recursos suplementares da Ação Brasil Carinhoso, das taxas de matrícula inicial nas redes municipais e dos percentuais de cobertura do ano de 2013 nos respectivos contextos. A análise dos dados deste período evidencia os baixos percentuais de acesso à creche das crianças mais pobres o que denota a sua invisibilidade pelo poder público responsável em ofertar a EI e a negação do direito à educação das crianças pequenas e pobres.

Palavras-chave: direito à educação infantil; direito à creche; pobreza infantil.

Introdução

Na trajetória da construção e positivação de direitos, a educação é um dos direitos sociais de cidadania reconhecido como um dos direitos fundamentais do homem. Para Norberto Bobbio, um estudioso e pensador italiano da Filosofia do Direito que se dedicou a estudos políticos sobre democracia e paz, “o reconhecimento e a proteção dos direitos do homem estão na base das Constituições democráticas modernas” (BOBBIO, 2004, p. 01). Para este pensador, “a democracia é a sociedade dos cidadãos, e os súditos se tornam cidadãos quando lhes são reconhecidos alguns direitos fundamentais” (2004, p. 01). Neste trabalho não será tratado sobre o que Bobbio denominou de “era dos direitos” (2004) no contexto de formação do Estado moderno e da conseqüente transformação das relações políticas e sociais. No entanto, o

pensamento deste estudioso também poderá contribuir no sentido do entendimento de que, se na contemporaneidade e no contexto de países democráticos há um conjunto de direitos já positivados a serem conquistados pelos cidadãos, isto é fruto de toda um processo histórico, específico de cada sociedade e correlacionada com a forma que os direitos do homem foram se conformando na humanidade. É a partir desta premissa que se considera que a evolução dos direitos do homem está traduzida em normativas e dispositivos jurídicos que ultrapassam as fronteiras das nações e que amparam a busca pela conquista e efetivação de direitos sociais fundamentais em cada realidade, dentre eles o direito à educação (SILVEIRA, 2010).

Neste trabalho a análise realizada foi à luz de normativas legais e educacionais do contexto brasileiro pós-Constituição Federal de 1988 e de dados que retratam a realidade do acesso à educação infantil (EI) quanto à efetivação deste direito às crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade em municípios com baixos IDHMs – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. Crianças que compõem famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em realidades empobrecidas, um público que, a partir dos baixos índices de acesso identificados, tem sido negligenciado em relação ao seu direito em ser considerados nas políticas educacionais como sujeitos de direitos¹, o que tem acentuado os graves índices de desigualdade socioeducacional² em nosso país. O Programa Bolsa Família é uma política social intersetorial implementada como estratégia de governo na superação da extrema pobreza e desigualdades sociais mediante políticas focais de transferência de renda, criada pela Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004. (BRASIL, 2004)

Sobre este aspecto é relevante considerar como pano de fundo desta breve análise, que mesmo com o avanço das políticas sociais de combate à extrema pobreza e fome com ênfase nos governos pós anos 2000, o Brasil continua a ser um dos países com altos índices de desigualdades regionais em diferentes dimensões - gênero, idade, raça - que “se manifestam na renda, no acesso a serviços, na participação política” (ARRETCHE, 2015, p. 06) sendo um dos países mais desiguais da América Latina³.

¹Concepção fortalecida pelo conjunto de normativas e dispositivos legais e internacionais que declaram os direitos da criança.

² A opção pela utilização da expressão se deve ao entendimento de que a produção das desigualdades é um fenômeno social e que impacta o acesso aos direitos sociais, dentre eles, o direito à educação. (ARRETCHE, 2015)

³O estudo “Trajetória das Desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos” organizado pela cientista política Marta Arretche, retrata e analisa em profundidade os dados que evidenciam os múltiplos elementos relacionados a esse fenômeno social.

Importante destacar que num estudo mais aprofundado dos dados censitários dos últimos três censos (1991, 2000 e 2010), se pode visualizar sensível redução nas desigualdades, efeito da implementação de políticas sociais específicas, dentre elas o Plano Brasil sem Miséria que integra o Programa Bolsa Família e a Ação Brasil Carinhoso. E é nesse contexto que se inserem as desigualdades socioeducacionais, resultantes de um processo histórico-social de exclusão daqueles que tiveram direitos fundamentais negados, dentre eles o direito à educação. Sujeitos e atores sociais que historicamente estiveram numa condição de invisibilidade diante de políticas sociais que não garantiram a inclusão destas crianças, pequenas e pobres, em instituições educacionais públicas. Olhar as crianças como atores sociais sob o viés Sociologia da Infância implica em considerar as crianças como sujeitos ativos nos seus mundos de vida e nos seus processos de socialização (SARMENTO, GOUVEIA, 2008; COUTINHO, 2015). E é a partir desta concepção que se forja a intencionalidade de constatar por meio da análise de alguns dados o quanto ainda é necessário avançar na implementação de políticas sociais intersetoriais que promovam de fato o acesso à EI de todas as crianças, e não somente de uma parte da população infantil brasileira.

O direito à educação e a conquista do direito à educação infantil

São muitos os documentos internacionais que tratam dos direitos do homem há mais de duzentos anos (CAGGIANO, 2009) e dentre eles o direito à educação. Todavia, “pouco se avançou em termos fáticos. A imprensa e a mídia se encarregam de denunciar profundos pontos de vulnerabilidade: discriminação racial, discriminação da mulher, discriminação religiosa e a educação contemplando poucos – uma elite” (CAGGIANO, 2009, p. 20). Nos séculos XX e XXI, destacam-se alguns destes documentos que amparam a luta pela conquista ao direito à educação para todos/as ao redor do mundo, tais como a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, a Declaração dos Direitos da Criança, de 1959, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, a Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989 – promulgada no Brasil em 1990 pela Lei nº 99.710 -, a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, aprovada na Conferência de Jomtien, em 1990 e recentemente, a Declaração de Icheon, aprovada no Fórum Mundial de Educação, na Coreia do Sul, em 2015. No entanto, mesmo que o direito à educação seja declarado e reconhecido em todo este conjunto de

normativas construído historicamente, ele deve ser garantido na legislação de cada país (CURY, 2002) como condição para a exigibilidade deste direito, por sujeitos e grupos.

No caso da legislação brasileira, a educação é reconhecida como um dos direitos fundamentais de natureza social (DUARTE, 2007), previsto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, sendo dever do Estado garanti-lo a todos e todas os/as brasileiros/as, assim como os demais direitos sociais⁴ (BRASIL, 1988).

Neste artigo, o objeto de atenção será o direito à EI, mais especificamente, o direito das crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade em situação de pobreza a acessar a subetapa creche. Ressalta-se que no direito ao acesso à EI está implícito o princípio constitucional da garantia do padrão de qualidade da educação (BRASIL, CF/88, art. 206, VII; XIMENES, 2014) como essencial para a concretização de uma educação de qualidade (ARAÚJO, OLIVEIRA, 2005; CAMPOS, FÜLLGRAF, WIGGERS, 2006) para além do mínimo existencial⁵ e na busca de superação da precarização da oferta de EI para esta população.

Embora hoje a EI seja reconhecida como primeira etapa da educação básica pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394 de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996), nas Constituições brasileiras anteriores à CF de 1988 não havia menção do direito a esta etapa educacional (OLIVEIRA, 2007, p. 23), um direito que passou a ser das crianças brasileiras até 6 (seis) anos de idade a partir da promulgação da CF de 1988 (BRASIL, 1988, art. 208, IV), assim como é direito de todos os trabalhadores urbanos e rurais em relação aos filhos dependentes (BRASIL, 1988, art. 7º, XXV), resultado da conquista de movimentos sociais e da consolidação da EI devido ao cenário fértil de pesquisas para o campo (ROSEMBERG, 1989; 1999). A mudança da idade das crianças para acessar o direito à EI ocorreu com a aprovação da Emenda Constitucional nº 53/2006, que alterou o inciso IV do art. 208 da CF de 1988, considerando dever do estado brasileiro garantir a “Educação Infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 anos de idade” (BRASIL, 2006). Tal alteração ocorreu concomitante a ampliação do ensino fundamental para nove anos a partir da aprovação da Lei nº 11.114/2005 que modificou a redação do art. 32 da LDB, tornando o Ensino

⁴ “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.” (BRASIL, 1988, art. 6º)

⁵ Ximenes (2015), numa análise acerca da proteção jurídica dos direitos sociais, aprofunda este conceito em seu estudo “O Direito à Qualidade na Educação Básica: Teoria e Crítica”.

Fundamental “obrigatório e gratuito na escola pública, a partir dos seis anos de idade” (BRASIL, 2005). O direito à EI também está garantido na Lei nº 8069 de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, que estabelece que tal direito seja garantido a todas as crianças e ofertado em escolas públicas próximas à sua residência (BRASIL, 1990, art. 53, V).

O Plano Nacional de Educação - PNE, aprovado na forma da Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014), dá destaque à EI em muitas de suas metas e estratégias e fortalece a luta pela efetivação do direito à EI na medida em que prevê na Meta 1 “universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE” (BRASIL, 2014).

Contudo, ainda que o presente trabalho tenha como foco o direito à creche, é oportuno destacar que a garantia legal do direito à educação para todos/as não significa que este direito esteja plenamente efetivado, uma vez que parcela da população nos seus diversos segmentos ainda não está incluída no sistema educacional, o que se revela nos diferentes índices de acesso e permanência para cada nível, etapa e modalidade educacional (BRASIL/FNE/CONAE, 2013).

Ressalta-se que mesmo que o direito à EI seja garantido constitucionalmente e regulamentado pela legislação e normativas educacionais específicas, sendo, portanto, normatizado enquanto um direito objetivo, há certa complexidade na compreensão jurídica do direito à creche enquanto um direito público subjetivo em sua plenitude, uma vez que tal conceito pode ser interpretado como diretamente relacionado à educação obrigatória (DUARTE, 2012), o que tem fortalecido o fenômeno da judicialização da EI na medida em que a procura do sistema de justiça para acesso à vaga tem sido cada vez mais frequente, sobretudo a partir do final da década de 1990. (SILVEIRA, 2014). A interpretação de que o direito à EI pode ser plenamente exigível somente na pré-escola, pode ter influenciado gestores públicos municipais, os responsáveis diretos pela execução das políticas educacionais para esta etapa da educação básica (BRASIL, 1996, art. 11, V), a entender que a oferta de EI para crianças até 3 (três) anos de idade não seria prioridade mediante a obrigatoriedade de matrícula de todas as crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) na pré-escola até o ano de 2016. Cabe ressaltar que é dever dos diferentes entes federados (União, Estados, Distrito Federal e

Municípios) assegurar EI em creches e pré-escolas a todas as crianças brasileiras (CF/88, art.208, IV), e mesmo que seja responsabilidade dos municípios ofertá-la, os demais entes federados, devem prestar apoio técnico e financeiro para a expansão da oferta e manutenção da EI (art.30, VI).

Pobres crianças pequenas e pobres: a negação do direito à educação infantil e desafio da inclusão na creche

A pobreza infantil é um fenômeno que não pode ser entendido desvinculado da pobreza em sua amplitude, o que impacta todos os grupos geracionais, não só a infância. As crianças são constituídas dentro de estruturas sociais, sendo que elas são as que mais sofrem diante das vulnerabilidades originadas em contextos de pobreza. De acordo com Sarmiento (2010, p. 180-181),

A criança pobre não se constitui como sujeita de si própria, enquanto pobre. Ela participa de relações sociais que a constituem como tal. Não está só, porque está na confluência dos múltiplos intervenientes no seu estado de pobreza. [...] A pobreza é um fenômeno complexo e multifactorial [...] é a expressão de uma sociedade desigual e onde os direitos fundamentais não estão salvaguardados, apesar de proclamados.

Portanto, partimos da premissa de que a pobreza está articulada às desigualdades nas suas diversas dimensões (ARRETCHE, 2015), não sendo algo que possa ser atribuído aos sujeitos, mas a condicionantes sociais, políticos e culturais, na medida em que são as condições em que vivem as pessoas, que as constituem e que influenciam suas culturas, seus modos de ser e de agir. E são estas condições de vida em contextos de extrema pobreza, em geral precárias, constituídos a partir de determinadas conjunturas e decisões político-econômicas (CAMPOS, 2012; YANNOULAS, 2013), que não garantem com que as crianças pobres sejam vistas e consideradas no sentido de ter acesso à direitos já garantidos na forma da lei, como o direito à creche.

São crianças pobres aquelas que desde que nascem já carregam consigo uma representação social de “vítimas do destino” e que somente sairão desta condição se forem objeto da piedade alheia, de ações assistencialistas e caritativas que não promovem mudanças estruturais para a superação da condição de pobreza destes sujeitos (SARMENTO, 2010). Assim foi com o histórico do atendimento às crianças bem pequenas e pobres no Brasil, pautado numa concepção assistencialista traduzida em

políticas públicas de cunho compensatório (KUHLMANN, 2000; ROSEMBERG, 2007), políticas pobres para crianças pobres.

E é no contexto pós-Constituição Federal de 1988, que se reconhece o Brasil como um Estado Democrático de Direito (BRASIL, CF 88, art. 1º) o que configurou uma trajetória de construção de um arcabouço legal e normativo que considera a criança como prioridade absoluta e sujeitos de direitos. Assim, se espera outro olhar e outras políticas para as crianças brasileiras que ainda vivem em situação de pobreza. Neste sentido, se entende como relevante retratar algumas realidades e evidenciar em que medida políticas sociais focais têm contribuído para efetivação da inclusão destas crianças na creche.

Portanto, neste estudo, se optou em realizar uma análise exploratória de alguns dados de dez municípios paranaenses, previamente selecionados por apresentarem os menores IDHMs - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - do estado do Paraná, de acordo com a classificação no Atlas do Desenvolvimento Humano⁶, uma plataforma de consulta ao IDH dos municípios brasileiros. Para composição deste indicador são consideradas três dimensões: longevidade, educação e renda, cada qual com um IDHM específico calculado por meio de metodologia estatística em atenção aos dados de pesquisas censitárias. Para a seleção dos municípios que são foco de atenção neste trabalho, foram considerados os IDHMs relacionados aos dados do ano de 2010.

A metodologia do IDH e IDHM considera diferentes faixas de desenvolvimento humano para classificar os estados e municípios, a saber: muito alto: 0,800 - 1,000; alto: 0,700 - 0,799; médio: 0,600 - 0,699; baixo: 0,500 - 0,599 e muito baixo: 0,000 - 0,499. O IDH do estado do Paraná é considerado alto (0,749), sendo que apresenta os seguintes índices nas diferentes dimensões: renda - 0,757; longevidade - 0,830 e educação, 0,668. O estado tem 399 municípios e na tabela 1 é possível visualizar os municípios classificados por IDHM médio e baixo a partir do menor classificado:

⁶ “O Atlas é, uma plataforma de consulta ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 5.565 municípios brasileiros, 27 Unidades da Federação (UF), 20 Regiões Metropolitanas (RM) e suas respectivas Unidades de Desenvolvimento Humano (UDH). O Atlas traz, além do IDHM, mais de 200 indicadores de demografia, educação, renda, trabalho, habitação e vulnerabilidade, com dados extraídos dos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010.” (PNUD/IPEA/FJP, 2014). Disponível em <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/home/>. Acesso em 25 jan, 2016.

Tabela 1: Classificação do IDHM de municípios paranaenses

	Município	IDHM Educação	IDHM Longevidade	IDHM Renda	IDHM
399	Doutor Ulysses	0,362	0,791	0,570	0,546
398	Cerro Azul	0,391	0,797	0,604	0,573
397	Laranjal	0,436	0,790	0,581	0,585
396	Guaraqueçaba	0,434	0,792	0,587	0,587
395	Inácio Martins	0,454	0,765	0,623	0,600
394	Coronel Domingos Soares	0,447	0,792	0,609	0,600
393	Diamante do Sul	0,479	0,777	0,605	0,608
392	Ortigueira	0,441	0,811	0,632	0,609
391	Santa Maria do Oeste	0,477	0,790	0,600	0,609
390	Tunas do Paraná	0,444	0,801	0,641	0,611

Fonte: elaborada pela autora a partir dos dados disponíveis no Atlas do Desenvolvimento Humano (PNUD/IPEA/FJP, 2014). Disponível em <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/home/>. Acesso em 25 jan, 2016

Observa-se nesta classificação que todos os municípios selecionados apresentam o IDHM da dimensão educação classificado como muito baixo, o que denota a relevância de investigação mais aprofundada acerca de indicadores educacionais destas realidades, mas de forma concomitante à análise de outras dimensões, pois tais dados não podem ser analisados de forma isolada diante da inter-relação entre as dimensões que caracterizam os territórios, como demografia, renda, habitação, população, vulnerabilidade e trabalho (BRASIL, PNUD/IPEA/FJP, 2014). É este retrato de baixos IDHM em educação que também justifica a opção por olhar para estas realidades com maior atenção, dado que o fenômeno das desigualdades é multidimensional e não pode ser interpretado somente a partir de um aspecto, uma vez que a dinâmica social é impactada por elementos estruturais e conjunturais (ARRETCHE, 2015). Portanto, tal panorama mais geral não deixa evidente outros indicadores que serão fundamentais para a análise da grave desigualdade no acesso à creche, o que será observado a seguir.

Diante de um contexto de extrema pobreza onde os 42% mais pobres no Brasil tinham menos de 15 anos (BRASIL, IBGE/Censo, 2010) e dos baixos percentuais de acesso à creche das crianças até 3 (três) anos (BRASIL, IBGE/PNAD, 2011), que

algumas políticas sociais passaram a induzir os municípios a também ampliar a oferta de vagas nesta subetapa da EI, por meio da complementação de recursos pela União, no seu papel redistributivo. Para além da ampliação do acesso à EI num contexto mais recente, os indicadores de pobreza influenciaram a formulação de políticas específicas de combate à pobreza extrema, sobretudo no contexto pós anos 2000, como o surgimento do Programa Bolsa Família⁷, em 2004 e do Plano Brasil sem Miséria⁸ no ano de 2011. No ano de 2012 teve origem a Ação Brasil Carinhoso – ABC, que foi integrada ao Plano Brasil sem Miséria, num conjunto de programas e ações que envolvem as áreas da Saúde, Assistência Social e Educação, com vistas à superação da extrema pobreza no Brasil. Para tanto, o MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – por meio da ABC, repassa aos municípios via FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – 50% a mais de recursos suplementares para cada nova matrícula destinada às crianças cujas famílias são beneficiárias do PBF, para além dos recursos do FUNDEB⁹ repassados pelo MEC. As vagas podem ser ofertadas em instituições públicas ou em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos conveniadas com o poder público, em tempo parcial ou integral e que atendam a padrões de qualidade definidos pelo órgão normativo do respectivo sistema de ensino. (BRASIL, Lei nº 12.722/2012, art. 2º, §1º, I).

Para que os municípios recebam esta complementação, inicialmente cadastravam em sistema próprio do MEC o número de crianças do PBF matriculadas em creches. Somente a partir de 2014, a identificação destas crianças foi feita a partir do Censo da Educação Básica do ano anterior (BRASIL, Boletim MDS/2015). Isto significa que a complementação de recursos deveria promover a ampliação da oferta de vagas na creche para atender a este público específico. Os municípios também podem utilizar tais recursos em despesas de manutenção e desenvolvimento da EI de acordo com o disposto na Lei nº 12.722/2012, sendo que tais despesas devem atender ao que indica a LDB 9304/96 em seu art. 70. Logo, aí se identifica um paradoxo desta política: a possibilidade de utilização dos recursos para aprimorar a qualidade da oferta já existente, limita a criação de novas vagas. Esta contradição pode ser um dos indicativos

⁷ O Programa Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, criado pela Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004. (BRASIL, 2004)

⁸ O Plano Brasil Sem Miséria foi instituído pelo Decreto Presidencial nº 7.492 de 02 de junho de 2011, com “a finalidade de superar a situação de extrema pobreza de toda a população em território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações” (BRASIL, 2011).

⁹ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007. (BRASIL, 2007)

que justificam o baixo atendimento na creche, conforme se constatará nos dados a seguir.

Tabela 02: População infantil de 0 a 3 anos – PBF, matriculados e não matriculados na creche no ano de 2014

Município	População de 0 a 3 anos – PBF*	Matriculados na creche – beneficiários do PBF**	Crianças de 0 a 3 anos não matriculadas - PBF	% de crianças fora da creche
Doutor Ulysses	224	02	222	99,1%
Cerro Azul	595	22	573	96,3%
Laranjal	270	25	245	90,7%
Guaraqueçaba	302	22	280	92,7%
Inácio Martins	430	30	400	93%
Coronel Domingos Soares	210	21	189	90%
Diamante do Sul	85	4	81	95,2%
Ortigueira	785	65	720	91,7%
Santa Maria do Oeste	342	34	308	90%
Tunas do Paraná	270	28	242	89,6%

Fonte: elaborada pela autora a partir dos dados disponíveis no Sistema SAGI - Data Social/Data CAD/MDS, 2016. Disponível em http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/METRO/metro_ds.php?p_id=74&p_ibge=4&p_search=&p_ibge=41&p_search=; Acesso em 27 jan, 2016.

*Mês de referência: fevereiro de 2014.

**Dado do Boletim do MDS referente à matrícula no Censo da Educação Básica de 2013

Importante destacar que os dados da tabela 2 se referem às matrículas de 2013 e não poderão ser considerados de forma absoluta, mas como uma referência, uma estimativa, considerando a não disponibilidade dos dados do Censo Escolar do ano de 2014 pelo MDS em relação às matrículas das crianças que compõem famílias beneficiárias do PBF. Mesmo que a população de crianças e as matrículas possam ser um pouco superior no mês de fevereiro de 2014, os dados são reveladores, pois é possível visualizar um percentual alto de crianças cujas famílias são beneficiárias do PBF que não estão matriculadas, cerca de 90%, o que nos leva a algumas pistas: a inexistência de mecanismos de busca ativa deste público e do levantamento da demanda real nos municípios, a falta de vagas para todas as crianças nos municípios, o fato de residirem em locais distantes das Instituições de EI, a opção da família em não as matricular na creche, por serem recém-nascidas ou devido a outras razões que as

impossibilitem de acessar a EI. Tal constatação somente seria possível com uma pesquisa mais aprofundada, com metodologia e instrumentos de coleta apropriados.

Nesta breve análise, também é relevante considerar o número total de matrículas iniciais na creche no ano de 2013 e os percentuais de cobertura desta subetapa da EI nos municípios:

Tabela 3: Total de matrícula inicial na Rede Municipal e percentual de cobertura na creche

Município	Parcial		Integral		Total	% cobertura
	Urbana	Rural	Urbana	Rural		
Doutor Ulysses	0	0	10	0	10	7,6%
Cerro Azul	14	0	68	0	82	13,7%
Laranjal	27	0	48	0	75	6,2%
Guaraqueçaba	8	0	67	0	75	8,7%
Inácio Martins	27	0	45	0	72	15,2%
Coronel Domingos Soares	7	0	96	16	119	11,4%
Diamante do Sul	0	0	33	0	33	22,2%
Ortigueira	0	0	229	0	229	13,7%
Santa Maria do Oeste	0	0	63	26	89	5,8%
Tunas do Paraná	0	0	78	14	92	13,7%

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do INEP, Censo da Educação Básica 2013.

A tabela 3 revela o grande o desafio da efetivação do direito à creche das crianças nos municípios analisados. Dos dez municípios, quatro deles atendem menos de 10% das crianças até 3 (três) anos de idade e apenas o município de Ortigueira atende um percentual superior a 20% desta população. Ao compararmos os dados da tabela 2 e 3, se constata que o atendimento é baixo tanto das crianças do PBF, quanto das demais crianças. Outro aspecto interessante nesta análise são as poucas matrículas na área rural (no campo), o que nos leva a supor que, mesmo que todos os municípios selecionados tenham características rurais, com número expressivo de moradores no campo (IPARDES, 2016), quase não há oferta de EI em escolas no campo, outro grande desafio para a efetivação do direito à EI a todas as crianças brasileiras.

Considerações

A breve análise realizada neste trabalho fez emergir importantes indicações do quanto é necessário avançar na plena efetivação do direito à EI das crianças que vivem em contextos de pobreza, ainda invisibilizadas pelo poder público, mesmo diante de sua responsabilidade em implementar políticas locais para ampliação da oferta em EI.

Os dados identificados revelaram na contramão dos resultados que se almeja visualizar a partir da garantia legal do direito à EI e da existência de políticas sociais focais para creche - como é o caso da Ação Brasil Carinhoso, que muitas crianças que deveriam ter o seu direito a acessar a EI, subetapa creche, e que compõem as famílias beneficiárias do PBF, estão fora do sistema educacional. Nesta análise não foi possível identificar em profundidade as causas deste fenômeno, no entanto, aqui foram levantadas pistas importantes para a realização de pesquisa mais aprofundada e que consiga identificar as razões das mesmas não estarem incluídas na creche.

A inclusão das crianças na creche somente se efetivará na medida em que os recursos repassados aos municípios para promoção desta ação, sejam de fato destinados para a criação de novas matrículas. No entanto, esta expansão deverá estar diretamente articulada à intencionalidade política de gestores públicos em priorizar toda a EI, à qualificação das equipes técnicas das Secretarias Municipais de Educação na implementação de mecanismos de busca ativa e de levantamento da real demanda para creche em todo o município e ao chamamento das famílias no sentido de contribuir com a compreensão das mesmas quanto à relevância da matrícula das crianças e do gozo do seu direito em vivenciar as experiências da EI.

Ademais, o fenômeno da pobreza estrutural gerada em contextos com altos índices de desigualdade, constitui-se de elementos complexos inerentes a toda uma construção histórica, social, política e cultural, o que demanda análises mais aprofundadas num diálogo da área de Educação com outras áreas do conhecimento¹⁰, no sentido de trazer à tona as causas deste fenômeno, com vistas à contribuição do campo das políticas educacionais na superação da desigualdade de oportunidades educacionais em nosso país.

¹⁰Ciências Sociais Aplicadas, Ciência Política e outros campos da área de Ciências Humanas. (BRASIL/CNPQ, 2014). Disponível em <http://www.cnpq.br/documents/10157/186158/TabeladeAreasdoConhecimento.pdf>. Acesso em 03 fev. 2016.

Referências

ARAÚJO, G C. de; OLIVEIRA, R. P. de. Qualidade do Ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. In: *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo: ANPED, nº 28, Jan /Fev /Mar /Abr, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n28/a02n28>. Acesso em: 18 jan. 2016.

ARRETCHE, M. (org.). *Trajatória das Desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015.

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

_____. *Decreto Presidencial nº 7492, de 02 de junho de 2011*. Institui o Plano Brasil Sem Miséria. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm. Acesso em: 20 jan. 2016.

_____. *Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm. Acesso em: 20 jan. 2016.

_____. *Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9394.htm. Acesso em 20 jan, 2016.

_____. *Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004*. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm. Acesso em: 20 jan. 2016.

_____. *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. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm. Acesso em: 20 jan. 2016.

_____. *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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12722.htm. Acesso em: 20 jan. 2016.

_____. *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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 20 jan. 2016.

_____. *MDS/Data social 2.0*. Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/METRO/metro.php?p_id=4. Acesso em: 27 jan. 2016.

- BOBBIO, N. *A Era dos Direitos*. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- CAGGIANO, M. H. S. A Educação. Direito Fundamental. In: RANIERI, N. B. S. (org.). *Direito à Educação: Aspectos Constitucionais*. 1. ed. São Paulo: Editora Edusp; 2009, p. 19-37.
- CAMPOS, M.M.; FÜLLGRAF, J.; WIGGERS, V. *A Qualidade da Educação Infantil Brasileira: Alguns Resultados de Pesquisa*. Cadernos de Pesquisa. v. 36, n. 127. 87-128, jan./abr.2006
- CAMPOS, R. F. “Política Pequena” para as crianças pequenas? Experiências e desafios no atendimento das crianças de 0 a 3 anos na América Latina. In: *Revista Brasileira de Educação*. v. 17 n. 49 jan.-abr. 2012
- COUTINHO, A. S. Pesquisa interpretativa com crianças bem pequenas. In: ENS, R. T.; GARANHANI, M. *Pesquisa com crianças e a formação de professores*. Curitiba: PUCPress, 2015, p. 183-202.
- CURY, C. R. J. Direito à Educação: Direito à Igualdade, Direito à Diferença. In: *Cadernos de Pesquisa*, n. 116, p. 245-262, julho/ 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/n116/14405.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2016.
- DUARTE, C. S. Educação como direito fundamental de natureza social. In: *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 691-713, out. 2007. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 18 jan. 2016.
- GOUVEIA, A. B.; SILVEIRA, A. A. D.; SOUZA, A. R. (Orgs.) *Conversas sobre Políticas Educacionais*. Curitiba: Appris, 2014.
- KUHLMANN JR. M. Histórias da educação infantil Brasileira. In: *Revista Brasileira de Educação*, nº 14. ANPED. São Paulo: Autores Associados, 2000.
- OLIVEIRA, R. P. de. O Direito à Educação. In: ADRIÃO, T.; OLIVEIRA, R. P. de. (orgs.) *Gestão, financiamento e direito à educação: Análise da Constituição Federal e da LDB*.3.ed. São Paulo: Xamã, 2007, p. 15-41.
- PNUD & outros, *Atlas do Desenvolvimento Humano 2013*. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>. Acesso em: 27 jan. 2016.
- ROSEMBERG, F. Educação infantil pós-Fundeb: avanços e tensões. Apresentado no *Seminário Educar na Infância: perspectivas histórico-sociais*. Curitiba, agosto 2007. Disponível em: <http://www.diversidadeducainfantil.org.br/PDF/Educa%C3%A7%C3%A3o%20infantil%20p%C3%B3s-FUNDEB%20avan%C3%A7os%20e%20tens%C3%B5es%20-%20F%C3%BAlvia%20Rosemberg.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2016.
- _____. *Expansão da Educação Infantil e Processos de Exclusão*. Cadernos de Pesquisas, vol. 107: 7-40, 1999.
- _____. O Movimento de mulheres e a abertura política no Brasil. In: _____ (org.). *Creche*. São Paulo: Cortez, 1989.

SARMENTO, M. J.; GOUVEIA, M. C. (orgs.). *Estudos da Infância: educação e práticas sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

SARMENTO, M. J. Pobreza Infantil: Factos, Interpretações e Desafios Políticos. In: SARMENTO, M. J.; VEIGA, F. (orgs.) *Pobreza Infantil: Realidades, Desafios, Propostas*. V. N. Famalicão, PT: Edições Húmus, 2010, p. 179-191.

SILVEIRA, A. A. D. Exigibilidade do Direito à Educação Infantil: Uma Análise da Jurisprudência. In: GOUVEIA, A. B.; SILVEIRA, A. A. D.; SOUZA, A. R. (Orgs.) *Conversas sobre Políticas Educacionais*. Curitiba: Appris, 2014, p. 167-188.

_____. *O direito à educação de crianças e adolescentes: análise da atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo (1991-2008)*. 2010. 303 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-26012011-144259/pt-br.php>. Acesso em: 20 jan. 2016.

XIMENES, S. B. *Direito à Qualidade na Educação Básica: Teoria e Crítica*. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

YANOULLAS, S. (coord.) *Política Educacional e Pobreza: múltiplas abordagens para uma relação multideterminada*. Brasília: Liber Livro, 2013. 280 p. (Programa Observatório da Educação – CAPES/INEP; Edital 038/2010). Disponível em: http://www.tedis.unb.br/images/pdf/Obeduc_RelatorioFinalAtividades2013_Anexo12_Livro.pdf. Acesso em: 20 jan. 2016.