

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SETOR DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
LINHA DE PESQUISA EM POLÍTICAS EDUCACIONAIS  
SOELI TEREZINHA PEREIRA

**PELO DIREITO À CRECHE: UMA ANÁLISE DA AÇÃO BRASIL CARINHOSO E  
DA EXPANSÃO DO ATENDIMENTO NO ESTADO DO PARANÁ NOS ANOS DE  
2012 A 2015**

CURITIBA

2017

SOELI TEREZINHA PEREIRA

**PELO DIREITO À CRECHE: UMA ANÁLISE DA AÇÃO BRASIL CARINHOSO E  
DA EXPANSÃO DO ATENDIMENTO NO ESTADO DO PARANÁ NOS ANOS DE  
2012 A 2015**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Educação, curso de Pós-Graduação em Educação, Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Adriana Aparecida Dragone Silveira

CURITIBA

2017

Catálogo na Publicação  
Cristiane Rodrigues da Silva – CRB 9/1746  
Biblioteca de Ciências Humanas e Educação – UFPR

Pereira, Soeli Terezinha

Pelo Direito à Creche: uma análise da Ação Brasil Carinhoso e da Expansão do Atendimento no Estado do Paraná nos anos de 2012 a 2015. / Soeli Terezinha Pereira. – Curitiba, 2017.

167 f.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Adriana Aparecida Dragone Silveira.

Dissertação (Mestrado em Educação) – Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná.

1. Políticas Educacionais. 2. Educação Infantil. I. Título.

CDD 372



## PARECER

Defesa de Dissertação de Soeli Terezinha Pereira para obtenção do Título de MESTRA EM EDUCAÇÃO. Os abaixo assinados, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Adriana Aparecida Dragone Silveira, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Silvia Helena Vieira Cruz (por parecer), Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Catarina de Souza Moro, arguíram, nesta data, a candidata acima citada, a qual apresentou a seguinte Dissertação: "PELO DIREITO À CRECHE: UMA ANÁLISE DA AÇÃO BRASIL CARINHOSO E DA EXPANSÃO DO ATENDIMENTO NO ESTADO DO PARANÁ NOS ANOS DE 2012 A 2015".

Procedida a arguição, segundo o Protocolo aprovado pelo Colegiado, a Banca é de Parecer que a candidata está Apta ao Título de MESTRA EM EDUCAÇÃO, tendo merecido as apreciações abaixo:

BANCA	ASSINATURA	APRECIÇÃO
Prof. <sup>a</sup> Dr. <sup>a</sup> Adriana Aparecida Dragone Silveira	<i>Adriana Dragone Silveira</i>	<i>Aprovado</i>
Prof. <sup>a</sup> Dr. <sup>a</sup> Silvia Helena Vieira Cruz (por parecer)	<i>por parecer</i>	<i>Aprovada</i>
Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza	<i>Angelo</i>	<i>Aprovado</i>
Prof. <sup>a</sup> Dr. <sup>a</sup> Catarina de Souza Moro	<i>Catarina Moro</i>	<i>Aprovada</i>

Curitiba, 08 de março de 2017.

Prof. Dr. Geraldo Balduino Horn  
Coordenador do PPGE

Prof. Dr. Geraldo Balduino Horn  
Coordenador do Programa de  
Pós-Graduação em Educação  
MPAP 137022 / MSIAPE 2169216

## AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar minha gratidão a todas e todos que, ao longo da minha trajetória de vida pessoal, acadêmica e profissional contribuíram de alguma forma para que eu não desistisse daquilo em que sempre acreditei: que todas as pessoas têm direitos e que sempre devem lutar por eles; que ninguém é superior a ninguém e, tampouco, ninguém deve se sentir inferior a alguém; que somos diferentes, mas devemos lutar para que, mesmo nessa diferença que nos constitui, sejamos respeitados em nossa dignidade e em nossa incompletude.

Agradeço às alunas e aos alunos com os quais tive o privilégio de aprender e também de contribuir para sua trajetória escolar; às pessoas especiais com as quais convivi e compartilhei muitas alegrias e desafios nas instituições educacionais públicas e privadas em que atuei; às professoras e aos professores que fizeram parte da minha vida estudantil desde sempre e que, de algum modo, marcaram minha trajetória - principalmente no sentido de lutar por uma educação libertadora; às profissionais e aos profissionais da área da educação e, especificamente, da educação infantil de diferentes contextos, com as/os quais descobri o encantamento pelas culturas infantis e fortaleci o compromisso por uma educação para todas as infâncias; também àquelas pessoas que, em algum momento, questionaram minhas concepções e posicionamentos – a elas também sou grata, pois mediante os conflitos e contradições é que pude me fortalecer na busca do que sempre acreditei.

Agradeço à minha família, às amigas e aos amigos pelo apoio e compreensão diante da minha ausência nas mais diferentes formas nesses tempos de leitura, estudo, pesquisa e escrita. Também pela escuta atenta e paciente diante das minhas angústias e devaneios, o que despertou em mim muitas ideias e esperanças. Agradeço especialmente à minha irmã Elisa pelas palavras de apoio, pelo acolhimento diante de minhas descobertas e dúvidas, pela ajuda mais concreta na conferência de dados desta pesquisa e com as demandas da vida cotidiana.

Agradeço à minha orientadora, Prof<sup>a</sup> Dra. Adriana Aparecida Dragone Silveira, pela dedicada e competente orientação na indicação dos rumos desta pesquisa e pelas necessárias provocações que me mobilizaram nesse desafio de constituir-me como pesquisadora.

Agradeço às colegas do grupo de pesquisa em “Exigibilidade pelo Direito à Educação” da UFPR, pelos momentos de estudo, por partilhar saberes, alegrias e inquietudes e por contribuir com a construção da minha pesquisa.

Agradeço à minha turma de Mestrado, pessoas especiais e companheiras com as quais tive o privilégio de conviver e aprender; pelos momentos de convívio, pelo aprendizado e pela

atenta leitura e contribuições ao meu texto ainda em tessitura. De modo especial agradeço às companheiras de tantas partilhas: Anne, Bárbara e Tirzá.

Agradeço à equipe do Curso de Especialização em Educação, Pobreza e Desigualdade Social da UFPR pelas constantes trocas e contribuições e por provocar em mim o desejo de continuidade da trajetória acadêmica. Agradeço especialmente à Andrea Polena, companheira pesquisadora, pela contribuição solidária ao meu olhar para os dados educacionais.

Às companheiras e companheiros do Fórum de Educação Infantil do Paraná (FEIPAR) e dos demais Fóruns Estaduais que compõem o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB), agradeço por me instigarem a aprofundar o olhar para as infâncias invisíveis do nosso estado e do nosso país. Da mesma forma por fortalecerem em mim a militância na luta por políticas públicas de educação infantil que considerem os direitos de todas as crianças brasileiras.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), sou grata por me possibilitar trilhar os caminhos da pesquisa por meio do financiamento a mim concedido. Almejo honrar tal crédito por meio da dedicação à pesquisa educacional em prol do meu país e das crianças brasileiras.

À Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE), às funcionárias da Secretaria do PPGE e, de modo especial, às professoras e professores do Núcleo de Políticas Educacionais da Universidade Federal do Paraná (UFPR), agradeço por contribuírem significativamente na minha formação e constituição como pesquisadora.

À banca de qualificação integrada pela Prof<sup>a</sup> Dra. Sílvia Helena Vieira Cruz (UFC), Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza (UFPR) e Prof<sup>a</sup> Dra. Catarina de Souza Moro (UFPR), agradeço pelas preciosas contribuições e por acolherem minhas inquietudes num processo ainda em construção. Também sou grata ao Prof. Dr. Marcos Edgard Bassi (UFSC) e às/aos colegas da turma de Mestrado pelas contribuições no Seminário de Dissertação.

Agradeço aos meus pais, Odair Pinto Pereira e Therezinha de Jesus Borges Pereira (*in memoriam*), pelo exemplo de humildade e persistência e que, mesmo diante de adversidades, não mediram esforços para que as filhas e filhos estudassem.

E, finalmente, sou muita grata a todas e todos que de algum modo contribuíram para este trabalho. Certamente, aprendi muito mais do que aqui está registrado!

*Por isso creio cada noite no dia,  
e quando tenho sede creio na água,  
porque creio no homem.  
Creio que vamos subindo o último  
degrau.  
Dali veremos a verdade repartida,  
a simplicidade implantada na terra,  
o pão e o vinho para todos.*

Pablo Neruda

## RESUMO

A presente pesquisa denominada “Pelo direito à creche: uma análise da Ação Brasil Carinhoso e da expansão do atendimento no estado do Paraná nos anos de 2012 a 2015”, teve por objetivo analisar se tal ação impulsionou a inclusão das crianças bem pequenas e em situação de pobreza nas instituições de educação infantil (EI) no estado do Paraná (PR) garantindo, desta forma, o seu direito à educação. A Ação Brasil Carinhoso, caracterizada neste estudo como uma política social intersetorial focal, tem como um de seus eixos a promoção do acesso a serviços de saúde, educação e assistência social à população mais pobre e, especificamente na área da educação, a promoção da ampliação do acesso à creche às crianças de zero a 48 meses de idade cujas famílias são beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), incidindo na materialização das políticas educacionais de expansão da EI nos municípios brasileiros e no Distrito Federal (DF). A metodologia adotada foi a análise documental e dos dados relacionados à expansão do atendimento em creche no estado do Paraná no período de 2012 a 2015. A análise qualitativa e quantitativa de indicadores educacionais, sociais, econômicos e financeiros possibilitou a ampliação do olhar da pesquisadora acerca do objeto de estudo, com foco na investigação em relação à expansão do atendimento em creche do público específico e a visualização de avanços e limites do Brasil Carinhoso. Para tanto, foram analisados dados coletados por Institutos de Pesquisa e órgãos de governo - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Ministério da Educação (MEC) e Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) -, a legislação brasileira que ampara o direito à creche e a legislação específica relacionada ao objeto de estudo, em uma análise concomitante à coleta de informações em entrevistas semiestruturadas com atores envolvidos com o objeto investigado, na esfera federal. A análise documental, dos dados qualitativos e quantitativos e das informações coletadas na pesquisa empírica foi fundamentada por repertório teórico numa interlocução teórico-metodológica com autoras e autores que permitiu correlacionar o objeto investigado com os temas subjacentes a essa pesquisa: desigualdades e pobreza; direito à creche; financiamento da EI e políticas sociais intersetoriais. Os resultados da pesquisa evidenciaram que ocorreu expansão de matrículas em creche de 39,9% da população de crianças do PBF nos anos de 2012 a 2015 em todo o país. No estado do PR verificou-se evolução na taxa de atendimento de 10,7% no período analisado, com um atendimento em creche de 25% deste público no último ano do período, sendo tal evolução diretamente relacionada aos recursos repassados via Brasil Carinhoso. Este resultado, porém, revela o desafio em incluir em creche, somente no PR, 75% das crianças em situação de pobreza, garantindo o acesso ao direito à creche de forma plena a este público.

Palavras-chave: Direito à educação infantil. Creche. Políticas educacionais. Brasil Carinhoso.



## ABSTRACT

The current research entitled “For the right do Early Childhood Education: An analysis of the *Brasil Carinhoso* Action and the expansion of provision on the state of Paraná between 2012 and 2015”, aims at analyzing if such action propelled the inclusion of very young children in situation of poverty within the Early Childhood Education institutions in the state of Paraná, ensuring their right to education. The *Brasil Carinhoso* Action, characterized in this study as a social intersectoral focal policy, has, as one of its axes, the intent to advance the access to healthcare, education and welfare services to the lowest income population. Specifically in the educational field, aims at improving the access to Early Childhood Education of children from 0 to 48 months of age whose families are recipients of the *Bolsa Família* Program, impacting on the attainment of the educational policies related to the expansion of Early Childhood Education provision in the Brazilian municipalities and the Federal District. The methodology applied was the analysis of documents and data related to the expansion of Early Childhood Education provision in the state of Paraná between the year of 2012 and 2015. The quantitative and qualitative analysis of educational, social, economical and financial indicators allowed to broaden the researcher’s perspective surrounding the object of study, focusing on investigating the expansion of Early Childhood Education provision for this specific population and the enhancements and limitations of the *Brasil Carinhoso* Action. For this purpose, data collected by research institutes and government agencies – Brazilian Institute for Geography and Statistics (IBGE), Economic and Social Development Institute of Paraná (IPARDES), Institute for Applied Economic Research (IPEA), *Anísio Teixeira* National Institute for Educational Studies and Researches (INEP), National Fund for Educational Development (FNDE), Ministry of Education (MEC) and Ministry of Social Development and Fight Against Hunger (MDS) – was gathered and analyzed along with Brazilian legislation enforcing the right to Early Childhood Education and related to the object of study, as well as information collected in semi-structured interviews with actors involved with the investigated object, in a federal sphere. The documentary analysis, as well as the analysis of quantitative and qualitative data and information collected on empirical research was substantiated on a theoretical repertoire and on theoretical-methodological dialogue with authors, allowing to connect the investigated object with correlated issues: poverty and inequalities; right to Early Childhood Education; Childhood Education funding and intersectoral social policies. The findings of this research evidence an increase on the enrollment ratios in Early Childhood Education, representing 39,9% of Brazilian child population targeted by the *Bolsa Família* Program, between the years of 2012 and 2015. In the state of Paraná a 10,7% increase was documented in the same timeframe, with an enrollment ratio of 25% of this population in the last year analyzed, being such advancement directly related to the funds delivered through the *Brasil Carinhoso* Action. This finding, however, unveils the challenge of including 75% of the child population in poverty situation, assuring their access to the right to Early Childhood Education.

Keywords: Right to Childhood Education. Early Childhood Education. Preschool. Educational Policies. Brasil Carinhoso.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1 - PERFIL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE EXTREMA POBREZA NO BRASIL – 2010 .....	42
GRÁFICO 1 - POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DOMICILIAR DE EXTREMA POBREZA E POBREZA - BRASIL E GRANDES REGIÕES - 2014 .....	43
GRÁFICO 2 - PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS DE IDADE MATRICULADA NA CRECHE POR LOCALIZAÇÃO DE RESIDÊNCIA - BRASIL - 2004-2014 .....	64
MAPA 1 - POPULAÇÃO TOTAL E CLASSIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ PELO NÍVEL DE CLASSIFICAÇÃO DO IPDM – 2013 .....	104
QUADRO 2 - VALORES DO CAQi E FUNDEB – 2015 .....	96
GRÁFICO 3 - PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS DE IDADE MATRICULADA NA CRECHE POR RAÇA/COR - BRASIL - 2004-2014 .....	65
MAPA 2 - POPULAÇÃO COM 0 A 3 ANOS DE IDADE E TAXA DE ATENDIMENTO EM CRECHE NOS MUNICÍPIOS COM MÉDIO-BAIXO IPDM - PARANÁ – 2010 .....	114
QUADRO 3 - META 20 DO PNE 2014-2024 E ESTRATÉGIAS RELACIONADAS AO CAQi E AO CAQ .....	96
GRÁFICO 4 - PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS DE IDADE MATRICULADA NA CRECHE POR QUARTIS DE RENDA DOMICILIAR PER CAPITA - BRASIL - 2004-2014 .....	66
QUADRO 4 - DESPESAS PERMITIDAS PARA O APOIO FINANCEIRO SUPLEMENTAR - BRASIL CARINHOSO .....	116

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - PERCENTUAIS DE COBERTURA NA EI - BRASIL E ESTADOS - 2013.....	62
TABELA 2 - VALORES ESTIMADOS POR ALUNO/PARANÁ - CRECHE - FUNDEB 2012-2015 .....	92
TABELA 3 - FATORES DE PONDERAÇÃO FUNDEB - CRECHE - 2012-2015 .....	92
TABELA 4 - DADOS GERAIS DO ESTADO DO PARANÁ .....	102
TABELA 5 - ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL E COMPONENTES - PARANÁ – 2010 .....	103
TABELA 6 - INDICADORES DE VULNERABILIDADE - PARANÁ – 2010 .....	105
TABELA 7 - ESTRUTURA ETÁRIA DA POPULAÇÃO - PARANÁ - 1991-2010 .....	106
TABELA 8 - PROJEÇÃO DA POPULAÇÃO TOTAL DE 0 A 3 ANOS DE IDADE - PR - 2000-2012 .....	106
TABELA 9 - MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA NO ESTADO DO PARANÁ POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – 2015 .....	107
TABELA 10 - TAXA DE ATENDIMENTO EM CRECHE - BRASIL, GRANDES REGIÕES E PARANÁ - 2012-2014 .....	107
TABELA 11 - MATRÍCULAS EM PRÉ-ESCOLA NO PARANÁ POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA - 2012-2015 .....	109
TABELA 12 - MATRÍCULAS EM CRECHE NO PARANÁ POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – 2012-2015 .....	109
TABELA 13 - MATRÍCULAS TOTAIS EM CRECHE E PRÉ-ESCOLA NO PARANÁ E TAXA DE CRESCIMENTO - 2012-2015 .....	110
TABELA 14 - DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS EM CRECHE NO PARANÁ - JORNADAS PARCIAL E INTEGRAL - 2013-2015 .....	111
TABELA 15 - DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS EM PRÉ-ESCOLA NO PARANÁ - JORNADAS PARCIAL E INTEGRAL - 2013-2015 .....	112
TABELA 16 - DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS NO PARANÁ - CRECHE E PRÉ- ESCOLA - REDE PRIVADA CONVENIADA - 2012-2015 .....	112
TABELA 17 - TAXA DE ATENDIMENTO EM CRECHE DE ACORDO COM A FAIXA DA POPULAÇÃO NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ – 2015 .....	113

TABELA 18 - TOTAL DOS RECURSOS SUPLEMENTARES REPASSADOS VIA AÇÃO BRASIL CARINHOSO - BRASIL E PARANÁ - 2012-2015 .....	119
TABELA 19 - PERCENTUAL DOS REPASSES DO BRASIL CARINHOSO EM COMPARAÇÃO ÀS RECEITAS RECEBIDAS DO FUNDEB -PARANÁ - 2012-2015 .....	120
TABELA 20 - MATRÍCULAS EM CRECHE - CRIANÇAS BENEFICIÁRIAS DO PBF NO PARANÁ - 2012-2015 .....	125
TABELA 21 - MATRÍCULAS EM CRECHE DAS CRIANÇAS DO PBF E REPASSES VIA BRASIL CARINHOSO - DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA E JORNADA DE ATENDIMENTO - PR - 2013 .....	126
TABELA 22 - REPASSES VIA BRASIL CARINHOSO E TAXAS NEGATIVAS DE CRESCIMENTO DAS MATRÍCULAS PBF NO PARANÁ - 2012-2014 .....	126
TABELA 23 - TAXA DE CRESCIMENTO DAS MATRÍCULAS EM CRECHE DAS CRIANÇAS DO PBF NO PARANÁ - 2012-2015 .....	128
TABELA 24 - REPASSES VIA BRASIL CARINHOSO E TAXA DE CRESCIMENTO EM MUNICÍPIOS PARANAENSES - 2012-2015 .....	128

## LISTA DE SIGLAS

ANPED	- Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
AVS	- Atlas da Vulnerabilidade Social
CACS	- Conselho de Acompanhamento e Controle Social
CadÚnico	- Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CAPES	- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	- Custo Aluno Qualidade
CAQi	- Custo Aluno Qualidade Inicial
CF/1988	- Constituição Federal de 1988
CMAS	- Conselho Municipal de Assistência Social
CMDCA	- Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente
CONAE	- Conferência Nacional de Educação
CONSED	- Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação
CNDE	- Campanha Nacional pelo Direito à Educação
CNM	- Confederação Nacional dos Municípios
CRAS	- Centros de Referência de Assistência Social
DCNEIs	- Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
DF	- Distrito Federal
EB	- educação básica
ECA	- Estatuto da Criança e do Adolescente
EE	- educação especial
EF	- ensino fundamental
EI	- educação infantil
EM	- ensino médio
FCC	- Fundação Carlos Chagas
FEIPAR	- Fórum de Educação Infantil do Paraná
FJP	- Fundação João Pinheiro
FNE	- Fórum Nacional de Educação
FNDE	- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	- Fundo de Participação dos Estados
FPM	- Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GT 7	- Grupo de Trabalho 7 da ANPED
IDHM	- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
INEP	- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPARDES	- Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPDM	- Índice IparDES de Desenvolvimento Municipal
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPIexp	- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações
IPVA	- Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
ITCMD	- Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações
ITR	- Imposto Territorial Rural
IVS	- Índice de Vulnerabilidade Social
LBA	- Legião Brasileira de Assistência
LDB	- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOAS	- Lei Orgânica da Assistência Social
MDE	- Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MDS	- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MDSA	- Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
MEC	- Ministério da Educação
MS	- Ministério da Saúde
MIEIB	- Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil
NIS	- Número de Identificação Social
OCDE	- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	- Organização das Nações Unidas
PBF	- Programa Bolsa Família
PBSM	- Plano Brasil Sem Miséria
PDE	- Plano de Desenvolvimento da Educação
PDDE	- Programa Dinheiro Direto na Escola
PEE	- Plano Estadual de Educação
PIB	- Produto Interno Bruto

PME	- Plano Municipal de Educação
PNAD	- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	- Plano Nacional de Educação 2014-2024
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PR	- Paraná
PROINFÂNCIA	- Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
PRONATEC	- Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
RREO	- Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária
REDALYC	- <i>Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal</i> (Rede de Revistas Científicas da América Latina e Caribe, Espanha e Portugal)
RMC	- Região Metropolitana de Curitiba
SEB	- Secretaria de Educação Básica
SCIELO	- <i>Scientific Electronic Library Online</i> (Biblioteca Eletrônica Científica Online)
SEED	- Secretaria de Estado de Educação do Paraná
SEPL	- Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral
SIGECON	- Sistema de Gestão de Conselhos
SiGPC	- Sistema de Gestão da Prestação de Contas
SIMEC	- Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle
SIOPE	- Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SUAS	- Sistema Único de Assistência Social
SUS	- Sistema Único de Saúde
TCU	- Tribunal de Contas da União
UDH	- Unidades de Desenvolvimento Humano
UF	- Unidades da Federação
UFC	- Universidade Federal do Ceará
UFPR	- Universidade Federal do Paraná
UFRGS	- Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFSC	- Universidade Federal de Santa Catarina
UNDIME	- União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	- <i>United Nations Educational, Scientific and Cultural</i>

*Organization* (Organização das Nações Unidas para a Educação, a  
Ciência e a Cultura)

UNICEF

- *United Nations Children's Fund* (Fundo das Nações Unidas  
para a Infância)



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>1. A CONSTITUIÇÃO DO ESTADO MODERNO E DO ESTADO BRASILEIRO NA PRODUÇÃO E SUPERAÇÃO DE DESIGUALDADES</b> .....	28
1.1 POBREZA E DESIGUALDADES SOCIAIS NO BRASIL NO CONTEXTO DOS SÉCULOS XX E XXI.....	38
1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS INTERSETORIAIS E A AÇÃO DO ESTADO NA SUPERAÇÃO DA POBREZA E DAS DESIGUALDADES SOCIAIS.....	46
<b>2. DA CONSTRUÇÃO DOS DIREITOS AO DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL</b> .....	53
2.1 O DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL: UMA CONQUISTA HISTÓRICA E SOCIAL .....	56
2.2 AMPLIAÇÃO DO DIREITO À CRECHE VIA AÇÃO BRASIL CARINHOSO .....	73
<b>3. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL: A FUNÇÃO DA UNIÃO, DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS FRENTE AO DESAFIO DA EXPANSÃO DA OFERTA DE VAGAS NA CRECHE</b> .....	82
3.1 O FINANCIAMENTO COMO CAMINHO PARA UMA CRECHE PÚBLICA DE QUALIDADE.....	89
<b>4. A AÇÃO BRASIL CARINHOSO E A EXPANSÃO DO ATENDIMENTO NA CRECHE NO ESTADO DO PARANÁ: UM OLHAR PARA OS DADOS</b> .....	100
4.1. O PANORAMA DO ACESSO AO DIREITO À CRECHE NO ESTADO DO PARANÁ .....	101
4.2 A AÇÃO BRASIL CARINHOSO COMO INDUTORA DE POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL PARA ACESSO À CRECHE: MECANISMOS DE REPASSES, PRESTAÇÃO DE CONTAS E CONTROLE SOCIAL .....	115
4.3 MATRÍCULAS EM CRECHE DAS CRIANÇAS BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: DESAFIOS NA EXPANSÃO DO ATENDIMENTO .....	124
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	132
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	140
<b>APÊNDICES</b> .....	164

## INTRODUÇÃO

Ao longo das duas últimas décadas a Educação Infantil (EI) no Brasil tem ocupado um espaço de relevância e destaque nas pesquisas sobre políticas educacionais específicas sobre esta etapa da educação, revelando um movimento que fortalece a área e a consolida no âmbito da pesquisa educacional. (PASCHOAL; MACHADO, 2009; ROCHA; BUSS-SIMÃO; GONÇALVES, 2015). Embora já se reconheça um novo momento para a EI enquanto um direito declarado legalmente a todas as crianças brasileiras, este ainda se revela como um desafio quanto à sua plena efetivação, especialmente para as crianças bem pequenas<sup>1</sup> - até os três anos de idade - (ANTÔNIO, 2013) e oriundas das camadas mais pobres da população. O grande desafio da não efetivação do direito à EI a todas as crianças é resultado de uma história de exclusão, sobretudo das crianças negras e mais pobres (ROSEMBERG, 1999), assim como, da fragmentação entre o atendimento em pré-escolas para as crianças de quatro e cinco anos<sup>2</sup> e o atendimento em creches das crianças de até três anos de idade, ainda influenciado por forte concepção assistencialista e beneficente. (KUHLMANN, 2000).

Nessa perspectiva, o interesse pelo objeto desta pesquisa teve origem na intenção de evidenciar em que medida se tem garantido conquistas para a EI no contexto brasileiro diante dos desafios enunciados pelas pesquisas para o campo, tais como os baixos percentuais de cobertura na creche, sobretudo quando analisadas as matrículas das crianças mais pobres conforme dados que integram este trabalho. Tal interesse também se articula ao histórico de atuação profissional da presente pesquisadora na área da educação e em regiões empobrecidas, assim como da contribuição da mesma em projeto específico de avaliação da implementação do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA)<sup>3</sup> em 11 municípios

---

<sup>1</sup> Neste trabalho, a opção foi utilizar a expressão crianças bem pequenas para as crianças de até três anos de idade, a partir da concepção de que a EI é o momento da educação das crianças pequenas até os seis anos de idade. (ROCHA, 2007).

<sup>2</sup> Idade alterada pela Emenda Constitucional nº 53. Uma questão ainda em disputa, pois os especialistas do campo da EI, entidades que atuam no âmbito da defesa do direito à educação e o movimento social pela EI – Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB) defendem que as crianças de cinco anos de idade permaneçam na EI até completar seis anos de idade e vivenciem plenamente as experiências peculiares desta etapa da EB.

<sup>3</sup> O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA), criado pela Resolução nº 6 de 24 de abril de 2007 (FNDE, 2007) é parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e prevê a destinação de recursos para cobertura de despesa de investimentos em construção, reforma, equipamentos e mobiliários para a EI das redes municipais e do Distrito Federal. Tal ação de assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios é papel da União, conforme o parágrafo 1º do art. 210 da CF/1988.

paranaenses, da militância em prol da EI integrando o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB) – Fórum de Educação Infantil do Paraná (FEIPAR), e da participação em espaços de discussão, controle social e contribuição na formulação de políticas públicas para o segmento, como Conferências e Fóruns de Educação.

Essa trajetória profissional e de militância no movimento da EI tem permitido à pesquisadora o acompanhamento de cenários no que tange à conquista do direito à EI no Brasil nas últimas duas décadas e os desafios que o circunscreve, principalmente para as crianças bem pequenas e em condição de pobreza que, historicamente, tiveram negado o seu direito ao acesso à educação e que, quando o tem, muitas vezes esse direito é atendido de forma precária e ainda numa concepção assistencialista. (KUHLMANN, 2000; ROSEMBERG, 2007). Este percurso também contou com a realização de estudos frente às conquistas históricas do campo da EI e sobre a construção de arcabouço jurídico para garantia desse direito com qualidade<sup>4</sup> a todas as crianças brasileiras. (ARAÚJO G. C. de; OLIVEIRA, R. P., 2005; BRASIL, 2006; CURY, 2014; FÜLGRAFF; WIGGERS, 2006; XIMENES, 2014).

A contribuição da pesquisadora no fomento à formulação de políticas públicas para a efetivação desse direito, mais a visualização de limites enfrentados por atores envolvidos com a execução de políticas locais de EI<sup>5</sup>, também vieram a fortalecer o interesse em aprofundar a investigação e em revelar evidências desses limites por meio do desenvolvimento da presente pesquisa. Por conseguinte, tal interesse foi sendo forjado ao longo do tempo numa atuação profissional e política que se entrelaçou com o profundo compromisso pelos estudos do campo e pela luta em defesa da garantia do direito à educação das crianças mais pobres.

A EI se configurou como um direito de todas as crianças brasileiras de até cinco anos de idade no contexto pós-Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que trouxe em seu bojo a declaração de direitos sociais fundamentais, dentre eles o direito à educação, e na promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que passou a considerar a EI como primeira etapa da EB. Logo, este

---

<sup>4</sup>Conceito em disputa a partir da concepção de qualidade defendida. Neste trabalho, a qualidade na EI é entendida como relacionada ao direito à educação e às condições materiais e estruturais da oferta de EI, com garantia de padrões de qualidade. Sobre esse aspecto, resguardadas as especificidades de cada etapa da educação básica (EB), podemos estabelecer relação com as condições de qualidade para o ensino fundamental (EF) apresentadas no estudo de Gouveia e Souza (2012), **Os Desafios Atuais Referentes ao Financiamento de uma Educação de Qualidade**.

<sup>5</sup>Visualização in loco de alguns limites enfrentados pelos municípios por meio de participação em projeto de monitoramento e avaliação da EI via implementação do PROINFÂNCIA e da interlocução com atores diretamente ligados à execução de políticas de EI em 11 municípios paranaenses, assim como na contribuição em projetos de formação de professoras/es da EI e anos iniciais do EF, desenvolvidos nos municípios da Lapa/PR e União da Vitória/PR nos anos de 2014 e 2015.

trabalho parte da constatação de que a EI é um direito social declarado constitucionalmente e que deve ser garantido a todas as crianças brasileiras até os cinco anos de idade, sendo um dever do Estado ofertá-la mediante atendimento em creche e pré-escola. (BRASIL, 1988).

Partindo de evidências ancoradas na base legal para a implementação das políticas educacionais de EI no Brasil, estas inseridas no rol das políticas sociais<sup>6</sup>, a presente pesquisa tem como objeto de estudo a análise da expansão da oferta do atendimento em creche por meio de uma política social intersetorial de governo específica: a Ação Brasil Carinhoso (ABC), uma das ações que compõem o Plano Brasil Sem Miséria<sup>7</sup> (PBSM). Tal análise terá como lócus de investigação o estado do Paraná, um contexto que apresenta desigualdades sociais e educacionais entre os municípios.

A Ação Brasil Carinhoso, com origem no ano de 2012, teve como objetivo e apelo principal a retirada da pobreza extrema de famílias que contassem em sua composição com crianças de até os seis anos de idade. Foi uma iniciativa do governo federal para a indução da erradicação da extrema pobreza nos municípios brasileiros e no DF, uma vez que, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2013), no ano de 2012 o Brasil contava com três milhões de domicílios na situação de pobreza absoluta, o que representava cerca de 5% dos domicílios brasileiros. O Brasil Carinhoso é caracterizado como uma ação focal integrante do PBSM, uma política pública intersetorial que articula diferentes áreas e setores de atuação governamentais (saúde, assistência social, educação, inclusão produtiva, dentre outras) e que envolve os diferentes entes federados na descentralização e implementação de políticas públicas de enfrentamento e superação da pobreza e da extrema pobreza<sup>8</sup>. O Brasil Carinhoso é constituído por três eixos de atuação: superação da extrema pobreza em famílias com crianças de até seis anos de idade, por meio do repasse de benefício monetário; ampliação do acesso à creche; e melhoria do atendimento e ampliação do acesso à saúde. O presente estudo tem um olhar específico para o eixo que se refere ao incentivo aos municípios e ao Distrito Federal (DF) na expansão da oferta em creche por meio da transferência de recursos suplementares pela União via Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

---

<sup>6</sup>O art. 6º da Constituição Federal de 1988 enuncia os direitos sociais: "...a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados..." (BRASIL, 1988).

<sup>7</sup>O Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) foi instituído pelo Decreto Presidencial nº 7.492, de 2 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).

<sup>8</sup>Segundo o Decreto 8.794, de 29 de junho de 2016, dentro do escopo do PBF são consideradas em situação de extrema pobreza as famílias que têm renda mensal até R\$ 85,00 por pessoa. As famílias pobres são aquelas que têm renda mensal entre R\$ 85,00 e R\$ 170,00 por pessoa e só participam do programa se têm em sua composição gestantes e crianças ou adolescentes entre 0 e 17 anos. (BRASIL, 2016).

(FNDE) e ampliação das matrículas ainda não computadas no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

O repasse de recursos suplementares via Brasil Carinhoso é entendido como um incentivo à ampliação do atendimento em creche e prevê a utilização dos mesmos para manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)<sup>9</sup> sendo esta uma ação indutora para incluir na creche as crianças de zero a 48 meses<sup>10</sup> que compõem famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF). Por conseguinte, neste trabalho, a Ação Brasil Carinhoso, dado o público ao qual se destina e a sua abrangência nos três eixos já indicados, é caracterizada como uma política social focal intersetorial. Nesse sentido, a presente pesquisa partirá da seguinte problemática: a política social que é objeto deste estudo estimulou a expansão do atendimento em creche no estado do Paraná e de que forma se deu a oferta?

O critério para seleção do estado do Paraná como locus desta investigação de caráter qualitativo e quantitativo foi o interesse da pesquisadora em aprofundar a análise sobre o resultado da política em questão num estado que apresenta altos indicadores sociais e educacionais em termos gerais, entretanto ainda apresenta taxas de atendimento em creche bastante baixas, conforme revelam os dados em capítulo específico deste trabalho. A análise realizada ao longo da pesquisa, especificamente sobre o acesso à creche pelas crianças mais pobres e que ainda demandam políticas focalizadas para ter esse direito garantido, tem como um dos seus fundamentos teóricos a compreensão de que os fenômenos da pobreza e das desigualdades – dentre elas as sociais e educacionais – são entendidos como distintos e multidimensionais, tendo exigido do Estado a sua atuação pela execução de políticas públicas específicas. (ARRETCHE, 2015; POCHMANN, 2015).

Portanto, o objetivo geral da pesquisa é analisar se a Ação Brasil Carinhoso estimulou a expansão de matrículas em creche das crianças em situação de pobreza, garantindo, desta forma, o acesso ao direito à educação.

Para este estudo foram considerados os seguintes objetivos específicos:

- a) Relacionar a dinâmica histórica e social da constituição do Estado moderno brasileiro com a produção das desigualdades e da pobreza;

---

<sup>9</sup>Sobre as despesas que estão ou não enquadradas como MDE, ver os artigos 70 e 71 da LDB 9.394/96. (BRASIL, 1996).

<sup>10</sup>Ao considerar que as crianças têm direito à creche até completar quatro anos de idade uma vez que a idade para matrícula na pré-escola é a partir dos quatro anos, completos até 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula. (BRASIL, 2009).

- b) Considerar a trajetória de construção do direito à EI e, especificamente, o direito das crianças bem pequenas e em situação de pobreza à creche, como uma construção histórica e social;
- c) Evidenciar a responsabilidade dos entes federados quanto ao financiamento da EI para efetivação do direito à creche com qualidade;
- d) Investigar a origem da Ação Brasil Carinhoso, a intencionalidade dos órgãos de governo envolvidos na esfera federal, os objetivos da ação e mecanismos de repasses de recursos aos municípios e DF, assim como os desafios do processo desde a sua elaboração e até a implementação;
- e) Analisar a Ação Brasil Carinhoso como uma política social focal de indução da expansão da oferta de vagas em creche e uma via de redução da desigualdade educacional nesta subetapa<sup>11</sup> da EB;
- f) Analisar os dados de atendimento em creche nos anos de 2012 a 2015, período anterior e posterior à origem do Brasil Carinhoso no estado do Paraná, com o propósito de identificar se houve expansão de matrículas e de que forma esta ocorreu.

Desse modo, a relevância de tal pesquisa se justifica diante de um contexto complexo e desafiante para a EI enquanto um campo educacional e com conquistas recentes. Sua trajetória histórica na perspectiva de direitos se constituiu numa construção lenta ao longo das últimas décadas, sobretudo no que se refere à consolidação da concepção de criança como sujeito de direitos, à conquista de direitos para esse segmento no cenário pós-CF/1988 como a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei nº 8.069/90, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB 9.394/96 e a garantia de ampliação do financiamento para essa etapa educacional após a aprovação da Lei do FUNDEB, em 2007<sup>12</sup>. Ressalta-se que será considerado o período de 2012 a 2015 quanto ao cotejamento dos dados de expansão do atendimento em creche e da destinação dos recursos via Brasil Carinhoso no Brasil e no estado do Paraná.

A Lei 12.722/2012, conhecida como a Lei do Brasil Carinhoso, dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao DF para ampliação da oferta da educação infantil e foi aprovada em 3 de outubro do ano de 2012. Os recursos começaram a ser repassados logo após a sua aprovação. Inicialmente, os recursos eram repassados pelo FNDE por meio da

---

<sup>11</sup> Subetapa no sentido da sua especificidade e aproximação à subetapa pré-escola e não numa relação de inferioridade.

<sup>12</sup> Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), com prazo de vigência até 31 de dezembro de 2020. (BRASIL, 2007).

declaração das matrículas em Sistema próprio do Ministério da Educação e Cultura (MEC), o Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC). O número de matrículas de crianças de zero a 48 meses cujas famílias eram beneficiárias do PBF era cadastrado no SIMEC nessa primeira fase, denominada como declaratória e sob a responsabilidade dos chefes do executivo dos municípios e do DF. A partir do ano de 2014 o repasse de recursos foi automaticamente condicionado ao cadastro das respectivas matrículas no Censo Escolar do ano anterior, com a inclusão do Número de Identificação Social (NIS) dos beneficiários do PBF.

Como caracterização do contexto selecionado, a pesquisa em questão dá visibilidade a alguns dados do estado do PR, destacando dentre os 399 municípios que o compõem aqueles que estão entre os mais pobres e com desempenhos semelhantes nas dimensões renda e emprego, educação e saúde segundo o Índice IPARDES de Desenvolvimento Municipal (IPDM). O IPDM é um indicador que mede o desempenho da gestão e ações do poder público nessas dimensões. (IPARDES, 2011). Portanto, serão levantados aspectos desse contexto por meio de dados gerais e educacionais já mapeados por Institutos de Pesquisa, tais como: o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES).

Entre esses dados, além de indicadores sociais, educacionais, econômicos e financeiros relacionados aos repasses para a EI no estado do Paraná, também interessa a mensuração da população infantil na faixa etária de até três anos de idade, cujas famílias são beneficiárias do PBF. Para tanto, serão utilizadas, além dos dados do IBGE e INEP, informações disponibilizadas pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)<sup>13</sup> e referências de outras fontes oriundas das áreas de educação e saúde, visando analisar, mediante os dados populacionais, o total de matrículas na creche, o percentual de crianças em situação de pobreza atendido e qual o percentual sem atendimento. Nesta pesquisa, serão levantados dados do Censo Escolar em relação ao atendimento em creche no Brasil, objetivando uma visualização da desigualdade educacional nessa subetapa da EB. Por meio do cotejo dos dados no período anterior à destinação de recursos via Ação Brasil

---

<sup>13</sup>Destaca-se que, com a mudança de governo ocorrida em maio de 2016 em razão ao afastamento da Presidenta da República Dilma Vana Rousseff, a estrutura dos ministérios foi alterada, assim como a sua configuração, sendo que o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) passou a ser denominado Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) e todos os programas e ações passaram para a responsabilidade da nova estrutura. Neste trabalho, devido ao período da pesquisa, será utilizada, preponderantemente, a sigla MDS.

Carinhoso (ano de 2012) e no posterior (anos de 2013 a 2015), será analisada a evolução das matrículas ao longo do período, revelando se houve expansão do atendimento.

Para este trabalho foi realizada análise documental por meio do acesso a documentos e materiais da Ação Brasil Carinhoso disponibilizados pelo MEC, MDS, MDSA e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), como normativas legais, relatórios, notas técnicas e planilhas de dados educacionais e financeiros. Também foram realizadas entrevistas semiestruturadas com profissionais que estiveram diretamente envolvidos com o Brasil Carinhoso na esfera federal desde a sua origem: o atual Secretário Nacional de Renda e Cidadania do MDSA, Tiago Falcão, que na época da implementação do Brasil Carinhoso coordenava o PBSM no MDS; Rita de Cássia Freitas Coelho, que atuou à frente da Coordenação de Educação Infantil do MEC - área que integra a Secretaria de Educação Básica (SEB/COEDI) e que assumiu o Brasil Carinhoso em relação ao eixo de expansão do atendimento em creche; e a Coordenadora Geral de Pagamento de Bolsas e Auxílios do FNDE, Maristela Debenest. Para a análise das entrevistas realizadas foi selecionado um conjunto de aspectos relacionados à política social objeto deste estudo: origem da política, intencionalidades dos órgãos de governo numa perspectiva intersetorial, objetivos, avanços promovidos, limites enfrentados e o papel de cada órgão na sua implementação e controle. Os elementos advindos desta análise foram correlacionados com a pesquisa documental e com os dados coletados, sendo considerados ao longo deste trabalho, sobretudo nos capítulos 2 e 4.

Na etapa empírica foram investigados: a origem da Ação Brasil Carinhoso, os mecanismos de repasse de recursos por meio desta ação, o retrato do atendimento em creche no Brasil e nos municípios paranaenses, os percentuais de atendimento e a evolução de matrículas naqueles municípios que receberam recursos suplementares via Brasil Carinhoso. A pesquisa não teve como objetivo analisar as condições de qualidade desse atendimento, no entanto, algumas variáveis foram destacadas no estudo dos dados selecionados no que tange à forma da oferta e perfil das matrículas em creche, tais como: atendimento em jornada integral ou parcial, dependência administrativa e atendimento em instituições públicas ou conveniadas com o poder público.

Os aspectos abordados até agora delinearão o problema investigado e a busca de respostas fez emergir elementos relevantes para a análise de políticas públicas focais, tanto teórica como socialmente. Esse percurso, em correlação com o arcabouço jurídico educacional já construído e com o conhecimento produzido específico do campo, contribuirá com a produção de conhecimento para o fomento na formulação de políticas públicas



educacionais objetivando a efetivação do direito à EI. É importante destacar que o itinerário de pesquisa - tanto na etapa de levantamento da produção sobre o tema quanto nas etapas de análise documental, de dados e do conteúdo extraído das entrevistas realizadas - está perpassado pela perspectiva teórica ancorada no campo do direito à educação: especificamente do direito à EI/creche e da relação entre a constituição do Estado e da produção de desigualdades em contextos de pobreza. Portanto, nesse itinerário o estudo teórico realizado, tanto no tocante à produção das desigualdades e pobreza quanto à relação desses fenômenos com a formulação de políticas sociais, fundamentou a análise de dados quantitativos e qualitativos coletados.

Destaca-se que, ao longo desse estudo, embora o foco não tenha sido o de promover uma avaliação aprofundada da política social objeto deste estudo, buscou-se uma ampliação do olhar da pesquisadora para qualificar as análises. Nessa perspectiva, foram considerados aspectos que se relacionam com a avaliação política e de uma política pública, na medida em que se entende que é possível se atribuir valor social à política em questão. (FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C., 1986). Portanto, na realização das análises foram considerados elementos do contexto em que as políticas públicas são produzidas.

A partir do exposto acima, o tratamento das informações coletadas e as análises realizadas tiveram relação indissociável com a complexidade da realidade e com o fato de como se deu a produção das desigualdades educacionais na creche no Brasil. Sob esse enfoque foram consideradas para a realização desta pesquisa as condições desiguais de sujeitos até então invisíveis ao poder público, especificamente as crianças mais pobres em relação à negação ao seu direito à educação, tendo como um dos elementos de análise o papel das políticas sociais na superação de tal dívida histórica. Por meio de algumas evidências, a pesquisa também poderá indicar acenos na superação das desigualdades socioeducacionais que ainda persistem quanto ao direito ao acesso à creche, como contribuição na análise de políticas sociais focais, observando-se se tais políticas produzem resultados a partir da intencionalidade a que se destinam. Desse modo, entende-se que a análise dos dados e das informações coletadas poderá fortalecer ações voltadas ao fomento e incidência na formulação de políticas públicas educacionais na perspectiva do direito à EI, bem como subsidiar diversos atores sociais, tais como entidades e movimentos que atuam na defesa do direito à educação.

Para este estudo foi realizado levantamento bibliográfico em diferentes fontes e bases de dados, na busca de teses, dissertações e artigos a partir dos descritores “direito à educação

infantil”, “creche”, “políticas educacionais” e “Brasil Carinhoso”. Ressalta-se que a opção pelo período pesquisado para os descritores “direito à educação infantil” e “creche”, deu-se a partir do reconhecimento legal da EI como primeira etapa da EB no contexto pós-Constituição Federal de 1988 (CF/88), um reconhecimento que teve como marco legal a LDB 9.394/96. Foram considerados estudos sobre a história pregressa desse segmento, antes mesmo de consolidar-se como etapa educacional, e da constituição das políticas educacionais de EI. Para o descritor “Brasil Carinhoso”, o período selecionado para pesquisa foi o período a partir da origem de tal política, no ano 2012, destacando-se também a relevância da busca de referências sobre o PBSM, no qual o Brasil Carinhoso se insere. Para esse levantamento, foram utilizadas as bases da *Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal* (REDALYC), da *Scientific Electronic Library Online* (SCIELO), da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), do Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), do Portal da ANPEd e da Fundação Carlos Chagas. É importante destacar que a busca foi realizada, inicialmente, nos resumos e palavras-chave dos trabalhos, em um movimento de seleção daqueles a ser considerados na íntegra para fundamentar o objeto de pesquisa desta dissertação ao longo dos capítulos que a compõe.

Considerando o mapeamento do campo em atenção ao objeto de pesquisa, este trabalho está estruturado de forma a traçar uma trajetória que contempla as seguintes questões: a constituição das políticas públicas sociais articuladas ao modelo de Estado; o paradoxo entre a universalização dos direitos sociais e a existência de políticas focais; o fenômeno da pobreza e das desigualdades como produção histórico-social; a conquista do direito à EI e do direito à creche, as condições para a efetivação desse direito por meio de mecanismos de financiamento da educação e de ações suplementares; os desafios para a efetivação desse direito e a materialidade da Ação Brasil Carinhoso num contexto específico em relação ao retrato de atendimento em creche das crianças bem pequenas e pobres. Tal estrutura pretende permitir ao leitor estabelecer os nexos necessários numa correlação com a defesa do direito à creche para as crianças em situação de pobreza.

A partir dessa premissa e uma vez que o objeto da pesquisa se insere no rol de políticas públicas sociais como uma construção revestida de complexidade no bojo das relações sociais e políticas, no primeiro capítulo serão abordados elementos acerca do papel e organização do Estado (POGGI, 1981; POULANTZAS, 2000) e de como se deu a constituição do Estado moderno e da sociedade brasileira. O objetivo é avançar na

compreensão da produção e superação das desigualdades e da pobreza, um dos elementos fundantes para as análises geradas a partir da leitura dos dados selecionados para esta pesquisa. Essa abordagem se dará à luz de autoras e autores clássicos e contemporâneos em torno da teoria do Estado, mediante a constatação de que o Brasil é um país de capitalismo e modernidade tardios, com projetos políticos e de governos difusos e antagônicos ao longo de sua história, os quais marcaram a configuração da sociedade brasileira. (FERNANDES, 1987; OLIVEIRA, F. 2003, 2005; SOUZA, J. 2006; 2009; 2015). Ao longo do capítulo será abordada essa discussão, dando-se destaque à constituição do Estado de Bem-Estar Social, sua origem e influência na configuração das políticas sociais na América Latina e, especificamente no Brasil, no período pós-CF/1988. (ARRETCHE, 1995; BENEVIDES, 2011; DRAIBE; RIESCO, 2011; ESPING-ANDERSEN, 1990; KERSTENETZKY, 2010; 2012; MARSHALL, 1967; NOGUEIRA, 2001).

Considerando isso, mais a intenção de fundamentar o retrato do direito à EI/creche para as crianças mais pobres, um dos aspectos deste trabalho será a busca de elementos históricos e sociais que evidenciem como se produziram a pobreza infantil e as desigualdades socioeducacionais em nosso país. Também a relação entre pobreza, desigualdades sociais e educacionais (ARRETCHE, 2015), será abordada nesse capítulo. Para tanto, na análise de literatura dessa problemática, foram considerados os estudos de Yanoullas (2013) e dados de pesquisa sobre a pobreza no Brasil (IPEA, 2013), articulando-os à produção de desigualdades na constituição do Estado Brasileiro e na formação da sociedade brasileira. (SOUZA, J., 2006; OLIVEIRA, F., 2003; 2005). A abordagem de tais elementos é essencial para que se possa compreender a implementação das políticas sociais no Brasil enquanto inerentes à dinâmica do Estado e do modelo federativo, diretamente relacionada às responsabilidades dos diferentes entes federados. (ARRETCHE, 2000; 2004; GOUVEIA; PINTO; CORBUCCI, 2011). Tais entes se articularam (ou não) ao longo do período estudado, na indução à construção da autonomia das famílias e sujeitos destinatários dessas políticas, para além da renda, (PINZANI; REGO, 2013) e quanto à promoção do acesso a serviços públicos e direitos, dentre eles o direito à educação. Entender essa construção histórica e social é elemento relevante para que se focalize o olhar para a invisibilidade das crianças bem pequenas e pobres e a negação do seu direito a acessar a creche.

No que se refere às políticas sociais e intersetoriais, centralidade do objeto desta investigação, alguns estudos abordam o papel dessas políticas públicas e, de modo específico, quanto ao PBSM e ao PBF numa análise da trajetória brasileira de superação da extrema

pobreza, da pobreza e das desigualdades sociais, sobretudo no período de 2002 a 2013, (AMARAL; MONTEIRO, 2013; ARRETCHE, 1998; 1999; 2001; 2002; 2004; 2012; CRUZ, C. R. 2007; FONSECA; FAGNANI, 2013; PINZANI; REGO, 2013; PIRES, 2013; ZIMMERMANN, 2006), além dos relatórios e notas técnicas do MDS e do IPEA, que revelam resultados da avaliação das políticas em questão. Especificamente em relação à Ação Brasil Carinhoso foram identificados documentos, relatórios e notas técnicas do MDS e IPEA e poucos estudos que abordam a ação, dado o curto espaço temporal desde a sua implementação até o final do período desta pesquisa. (CRUZ, M. C. M. T.; FARAH; SUGIYAMA, 2014; FONTANA, 2014; GONÇALVES, T. A.; HADDAD; PINTO; VEIGA, 2011; LOCKMANN, 2013; OSÓRIO; SOUZA, 2012).

O segundo capítulo deste trabalho tem como foco a trajetória da construção de direitos e do direito à educação, mais especificamente do direito à EI e à creche, legitimamente garantido no arcabouço legal brasileiro. (BOBBIO, 2004; CARVALHO, 1998; CURY, 2002; DUARTE, 2004; 2007; MARSHALL, 1967; OLIVEIRA, R. P., 1995; 2007; SILVEIRA, 2008; 2010; 2014.). Em relação à construção de direitos nas suas mais variadas formas e concepções, nesta pesquisa interessa destacar a origem dos direitos de cidadania e direitos sociais como vias para a conquista do direito à educação. Por meio dessa trajetória é que se abordará a questão do direito à EI e à creche, dando-se especial destaque ao período pós-CF/1988, um marco histórico no reconhecimento das crianças enquanto sujeitos de direitos e da EI enquanto um dos direitos desses sujeitos. (BRASIL, 1988). Nesse capítulo, o direito à creche é abordado no intuito de recuperar elementos da gênese desse atendimento das crianças bem pequenas no Brasil, sobretudo das mais pobres, com uma história pautada em políticas e programas com forte concepção assistencialista e compensatória, avançando para a concepção de EI como direito das crianças. Sobre esse tema foi identificado grande número de estudos e pesquisas na área de educação que corroboram com bases legais e teóricas dentro de uma concepção de direitos e que fundamentam a defesa do direito à creche de todas as crianças brasileiras. Alguns desses estudos se destacam ao evidenciarem a trajetória histórico-social de constituição das políticas educacionais no âmbito da EI, mais especificamente da creche, assim como, a relevância da participação de movimentos sociais e de mulheres na luta por esse direito. (BECKER, 2007; CORRÊA, 2011; REHEM; FALEIROS, 2013; LUZ, 2006; MACHADO; PASCHOAL, 2009; MATHIAS; PAULA, 2009; NASCIMENTO, 2010; KRAMMER; TOLEDO; BARROS, 2014). Dentre esses, além dos estudos clássicos realizados por pesquisadores/as, referência do campo da EI como

Kuhlmann (2000; 2001) e Rosemberg (1989; 1991; 1992; 1996; 1999; 2002; 2007; 2008; 2009; 2012), destaca-se o estudo de Rocha, Buss-Simão e Gonçalves (2015), um dos mais recentes e que, por meio de um levantamento dos trabalhos apresentados ao longo dos 30 anos de existência das reuniões anuais do Grupo de Trabalho 7 (GT 7) da ANPEd – Educação de Crianças de zero a seis anos, revelou uma crescente preocupação e prioridade da área em relação às políticas para a EI e a situação da creche e das crianças bem pequenas.

Contudo, tal itinerário não pôde deixar de lado a questão do financiamento da educação e, especificamente, direcionado às políticas de EI. Essa questão será abordada no terceiro capítulo e entendida como correlata para a efetivação do direito à educação uma vez que o acesso a este direito somente se dará mediante a expansão da oferta de vagas, o que implica diretamente na ampliação de recursos para essa expansão com qualidade. (BECKER, 2008; CRUZ, R. E. da, 2009; FARENZENA, 2015; GOUVEIA, PINTO, CORBUCCI, 2011; GUIMARÃES; PINTO, 2001; 2007; 2015; MARTINS, 2009; 2010; XIMENES, 2014).

Ao longo do trabalho e ao considerarmos as crianças até três anos de idade como os destinatários de políticas sociais específicas, também é importante entrelaçar bases teóricas e se aproximar de elementos dos estudos da infância e das crianças. Essa interlocução permitirá lançar um olhar para as infâncias como uma construção social e grupo social oprimido, um “grupo que vive em condições especiais de exclusão.” (SARMENTO; MARCHI, 2008, p. 4). Nesses estudos, as crianças são compreendidas como sujeitos históricos de direitos e atores sociais concretos, incluindo nessa categoria geracional todas as crianças. (COUTINHO, 2015; PROUT, 2004; SARMENTO; MARCHI, 2008; SARMENTO; GOUVEIA, 2010; SARMENTO; VEIGA, 2010; SIROTA, 2001).

Assim, conforme já acenado nesta introdução, o presente trabalho tem, por meio dos dados levantados, das informações coletadas nos documentos e entrevistas e da análise desse conjunto de elementos em articulação com a produção sobre o tema, a intenção de identificar se a Ação Brasil Carinhoso impulsionou a expansão do atendimento em creche das crianças mais pobres no estado investigado. Portanto, será dada visibilidade a aspectos relacionados à materialidade dessa política específica quanto aos montantes de recursos repassados aos municípios paranaenses no período de 2012 a 2015 e a correlação destes aportes financeiros às taxas de atendimento em creche das crianças beneficiárias do PBF. Tais evidências, dentre outros aspectos que se relacionam à compreensão do objeto investigado, estão apresentados no último capítulo deste trabalho, onde também se revelam elementos que levam às conclusões deste estudo: se o Brasil Carinhoso pode (ou não) ser considerado como uma via

de redução da desigualdade educacional na creche e de acesso ao direito à EI das crianças bem pequenas e em situação de pobreza.

## 1. A CONSTITUIÇÃO DO ESTADO MODERNO E DO ESTADO BRASILEIRO NA PRODUÇÃO E SUPERAÇÃO DE DESIGUALDADES

Entender como se deu a formação do Estado Moderno e, especificamente, o Estado brasileiro diante da complexidade de relações sociais e de poder que se estabeleceram ao longo da história e que influenciaram os regimes políticos e a formulação das políticas públicas sociais, é um movimento necessário para a leitura da realidade atual na qual está circunscrito o objeto de estudo em questão: a Ação Brasil Carinhoso – política pública intersetorial, que teve como uma de suas intencionalidades na sua origem promover a expansão da oferta educacional na EI para as camadas mais empobrecidas da população, com isso contribuindo na redução das desigualdades socioeducacionais. Tal política se constituiu sob a égide de um Estado Democrático de Direito<sup>14</sup>, no qual os direitos sociais fundamentais estão declarados constitucionalmente, dentre eles o direito à educação, à saúde e à assistência social, que são o tripé da ação analisada no percurso desta pesquisa.

Sendo assim, neste capítulo serão abordados elementos que influenciaram a formação do Estado moderno brasileiro em sua complexidade, como contribuição para a compreensão da demanda por formulação de políticas sociais, além dos resultados produzidos por tais políticas, sobretudo no que tange à redução das desigualdades socioeducacionais. Uma das premissas para o desenvolvimento da pesquisa foi entender o papel do Estado que se materializou por meio de diferentes políticas públicas, especificamente no contexto pós-CF/1988, com projetos de governo que se declararam como democráticos. Nesse percurso, será oportuno que se destaquem alguns aspectos históricos, políticos e sociais que influenciaram a constituição de políticas sociais num país fortemente marcado pelas desigualdades produzidas pela história brasileira, ao longo de regimes políticos autoritários e democráticos.

Desse modo, o ponto de partida será a compreensão do papel do Estado e dos elementos que se relacionam com as origens e intencionalidades das políticas públicas e, em particular, das políticas sociais, diante da construção histórica de um Estado que se constituiu de forma diversa e complexa.

---

<sup>14</sup>Sobre o conceito de Estado Democrático de Direito, há vasta literatura da área jurídico-legal que detalha os elementos que o constituem. Silva (1988) sintetiza esse conceito caracterizando-o como um modelo de Estado que visa assegurar a justiça social e a autêntica participação democrática do povo no processo político. Para esse autor, “a tarefa fundamental do Estado Democrático de Direito consiste em superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social.” (SILVA, J. A., 1988, p. 24).

Segundo a análise de Souza C. (2006), não há uma única definição sobre o que seja uma política pública; no entanto é possível reconhecê-la como um campo do conhecimento que coloca o governo em ação, analisa essa ação e, se necessário, propõe mudanças no rumo dessas ações. “A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.” (SOUZA, C. 2006, p. 26).

Contudo, é relevante considerar que as políticas públicas nas diferentes áreas não são elaboradas e implementadas de forma desconectada de um projeto de sociedade em curso neste “mundo real” a que se refere a autora, mas sim, dentro de um projeto impregnado de intenções de cada regime político e de governo. Há intenções, forças e influências de cenários nacionais e internacionais de diferentes áreas e que impactam fortemente a conjuntura política, social e cultural dos diferentes contextos. Dessa forma, as iniciativas do poder público, dependendo da sua representação diante das esferas de poder, nem sempre são tomadas de forma tranquila e consensual, mas podem ser objeto de disputa nas arenas onde se elaboram e aprovam tais políticas. Há relações de poder que se consolidaram socialmente na medida em que, em sociedades estruturadas na perspectiva capitalista, como a brasileira, a relação Estado-Mercado influencia os rumos das decisões políticas, pois há uma lógica voltada para o ganho, para o lucro, para a acumulação de capital e exploração de uma classe sobre a outra. (BELLO, 2006).

Nesse sentido, é impossível analisar as políticas sociais, que são políticas públicas, sem considerar o âmbito da discussão do Estado, dos sujeitos que o materializam e de como a sociedade tem se organizado nos diferentes momentos históricos.

Alguns clássicos cuja abordagem teórica se ocupou em compreender a organização do Estado, cada qual em diferentes perspectivas, tais como Poggi (1981) e Poulantzas (2000), na medida em que se perguntam como as sociedades são estruturadas, como se reproduzem, funcionam e se transformam, permitem revisitar elementos conceituais sobre o Estado. Da mesma forma, dialogar com tais elementos na busca de compreensão de como se organizou a sua estrutura. Isso porque o Estado se caracteriza como uma organização social que se constituiu ao longo dos tempos de forma complexa e específica em cada contexto. Logo, na busca desse entendimento, já é possível indicar alguns elementos sobre o que seja o Estado. De forma geral, porém fora de uma perspectiva linear, pode ser entendido não como uma entidade isolada, mas como um modo de organização social que é plural e fortemente



influenciado por forças políticas e econômicas determinantes das condições estruturais das sociedades e de como as relações sociais se estabelecem e se reproduzem.

As instituições sociais compõem o Estado, que se organizou de diferentes formas em diferentes contextos históricos, sociais e políticos atendendo a interesses diversos a partir dos modos de produção que se configuraram de formas específicas, diversas e não lineares. Nessa dimensão, o conceito de Estado tem sido construído de forma complexa ao longo da história, vinculado às formas de organização da sociedade em diferentes e plurais contextos. Decorre de forças inerentes a essa organização e que implicam poder, força, dominação, luta de classes, dentre outros elementos constitutivos do Estado em cada momento histórico. Desde a Antiguidade, o Estado foi se organizando de forma a atender os interesses de uns sobre os outros, a partir da organização de relações sociais, da complexidade e especificidade nas formas de organização social, de papéis dos indivíduos em cada contexto e das disputas por espaços de poder e por espaços territoriais.

Para Poulantzas (2000), o Estado é um espaço relacional, um lugar de disputa, de encontro de forças, e é esse encontro que configura a política. Para o autor não há uma linearidade na constituição do Estado. Em sua análise sobre o Estado Capitalista, ressalta a reprodução das relações sociais de uma classe sobre a outra numa perspectiva de relações desiguais, ou seja, as classes populares são submissas à classe dominante. Sob esse viés, não se pode ser diferente, pois a liberdade da classe trabalhadora não é característica de um sistema capitalista. A partir desses pressupostos preliminares, a reflexão que se coloca é sobre as ações e os interesses de uma classe dominante que detém o poder econômico e que regula determinadas atividades cotidianas da sociedade, dentre elas a educação, a partir de uma concepção de Estado alinhada ao domínio político dessa classe específica.

Nesse sentido, ao traçar essas características inerentes ao sistema capitalista com a forma com que se deu a organização do Estado, pode-se avançar na compreensão do conceito de Estado moderno, que se constituiu a partir da ideia de territorialidade, de demarcação de limites territoriais. Desse modo, o poder dos Estados foi se consolidando por meio da conquista desses espaços e da origem dos Estados-nação, com um poder territorial legitimado. No entanto, tal origem não pode ser entendida como algo simples uma vez que esse processo de organização em Estados-nação, no século XIX, ainda não estava consolidado. Segundo Poggi (1981) “através de vários arranjos coloniais e ‘imperiais’, o ‘concerto de nações’ estava-se estendendo a terras muito distantes da metrópole; mas ainda não coincidente com o

globo e, econômica, cultural e ideologicamente, era menos heterogênea do que viria a ser no século seguinte.” (Ibidem, p. 99).

Para o autor, em sua análise sobre a tarefa de governar, o Estado moderno é “um conjunto complexo de disposições institucionais para fazer funcionar o Governo, através das atividades contínuas e regulamentadas de indivíduos que atuam como ocupantes de cargos.” (Ibidem, p. 16). Portanto, não é possível desvincular a organização do Estado da concepção política dos indivíduos, o que determina suas ações ao governar em diferentes sistemas de governo – feudal, *ständestaat*,<sup>15</sup> absolutismo, Estado constitucional e sob o liberalismo. Portanto, não há apenas um sistema de governo, mas diferentes formas de governar – o que Poggi (1981) definiu como diferenciação institucional – e que podem afetar a economia, a família, a religião. Para ele, o Estado moderno é uma conquista, uma “realidade feita”. Logo, ao pensar nas diferentes formas que o Estado se estruturou antes da constituição das relações mercantis (absolutismo, feudalismo), é possível estabelecer relação do surgimento do Estado moderno com o advento de um capitalismo mercantil.

No século XIX, alguns economistas políticos clássicos – liberais, conservadores ou marxistas – preocupavam-se com o relacionamento entre capitalismo e bem-estar social (ESPING-ANDERSEN, 1990). Nesse contexto, enunciava-se o advento das políticas sociais nas sociedades capitalistas modernas, embora tal origem histórica ainda seja incerta uma vez que “não tem como precisar o seu surgimento, pois as políticas sociais nascem da confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial, das lutas de classe e do desenvolvimento da intervenção estatal.” (BEHRING; BOSCHETTI; PIOVEZAN; SANTOS, 2013, p. 156). Para as autoras, a mobilização das classes trabalhadoras resultou em avanços na transição do século XIX e nas primeiras décadas do século XX, tais como a garantia de direitos políticos, o que contribuiu para a conquista de direitos sociais, direitos que, historicamente, são conquistas que sustentam a construção de um conceito de cidadania.<sup>16</sup> (MARSHALL, 1967).

---

<sup>15</sup>Poggi (1981) adotou “a prática alemã de designar *Ständestaat*, que poderia traduzir-se aproximadamente por ‘comunidade política de estados’, o sistema de governo que se espalhou, durante o século XIII” em alguns territórios europeus.

<sup>16</sup>Para aprofundamento dos elementos que compõem o conceito de cidadania – civil, político e social – e que conformam os direitos civis, políticos e sociais, ver a obra do sociólogo inglês Thomas Humphrey Marshall, **Cidadania, Classe Social e Status**, um clássico sobre direitos, cidadania, papel do Estado e das políticas públicas para proteção dos cidadãos, diante da configuração social nas sociedades modernas capitalistas.

O contexto brasileiro - considerando que o Brasil é um país de história recente, uma “sociedade periférica de tipo novo”<sup>17</sup> (SOUZA, J. 2006, p. 96) com raízes ocidentais e com um sistema capitalista desenvolvido tardiamente - configura-se desde suas origens numa sociedade desigual baseada em relações oligárquicas. Além disso, apresenta-se com forte dominação europeia diante dos povos indígenas e da existência da escravidão<sup>18</sup> e, a partir da transição dos séculos XIX e XX, dos remanescentes de escravos e do advento de uma imigração europeia com características servis que, inicialmente, configurou o formato social e cultural brasileiro. Assim, a partir desses elementos, a sociedade brasileira caracterizou-se como uma sociedade multicultural e, conseqüentemente, desigual, com diferenças marcantes tanto nos aspectos culturais de diferentes povos assim como nos papéis sociais exercidos por tais indivíduos.

Para Souza J. (2006), “os mecanismos opacos e subliminares que estão por trás da divisão entre as classes se legitimam a partir de critérios que parecem também legitimar a desigualdade entre homens e mulheres ou entre brancos e negros.” (Ibidem, p. 78). Já num contexto pós-abolição e a partir da análise desse autor sobre a obra *A integração do negro na sociedade de classes*, de Florestan Fernandes, os negros libertos se encontram numa situação de abandono “pelos antigos donos e pela sociedade como um todo, [assim] estava, de certo modo, prefigurado o destino da marginalidade e da pobreza econômica.” (Ibidem, p. 155). No entanto, de forma diferenciada do lugar social do imigrante europeu, superior ao seu lugar, legitimando assim a concorrência entre esses sujeitos.

Para o negro, sem a oportunidade da classificação social burguesa ou proletária, restavam os interstícios e as franjas marginais do sistema, como forma de preservar a dignidade do homem livre: o mergulho na escória proletária, no ócio dissimulado, ou, ainda, na vagabundagem e na criminalidade fortuita ou permanente. (Ibidem, p. 155).

Para além da condição social do negro liberto de forma genérica, nesta análise também são considerados os demais sujeitos que integravam esses grupos sociais e familiares e a sua condição num processo de produção das desigualdades da sociedade brasileira, como os idosos, as mulheres, os jovens e as crianças. Na referida obra, é abordada a constituição do preconceito relacionado à cor da pele e à personalidade do povo negro, mas não é somente a

<sup>17</sup>“...constituída enquanto sociedade complexa apenas a partir do influxo do processo de expansão do racionalismo ocidental [...] tomada de assalto por uma cultura material e simbólica cujo dinamismo e vigor não deixaram muito espaço para compromisso ou reação.” (Ibidem, p. 96).

<sup>18</sup>Sobre esse aspecto, destaca-se a relevância da análise de Jessé de Souza sobre a obra **Casa Grande & Senzala**, de Gilberto Freire, como contribuição na compreensão da sociedade escravocrata brasileira.

cor da pele que se relaciona à marginalização. Segundo Souza J. (2006), Florestan Fernandes percebe “que as condições de inadaptação da população negra é comparável a dos dependentes rurais brancos, misturando esses dois elementos, como compondo em conjunto, a ‘gentinha’ ou a ‘ralé’ nacional.” (Ibidem, p. 159). Portanto, “a cor da pele, nesse contexto, age, no máximo, como uma ferida adicional à autoestima do sujeito em questão, mas o núcleo do problema é a condição de abandono e inadaptação, destinos que atingiram ambos os grupos, *independente da cor.*” (Ibidem, p. 159).

E foi nessa condição de abandono e inadaptação que se forjou um cenário propício para a exploração de tais sujeitos por grupos que detinham o poder econômico e político. Para Oliveira, F. (2002), em seus estudos sobre o controle oligárquico desde a colonização portuguesa, este se constituiu como a fonte básica da anticidade, e sua matriz primeira foi o trabalho escravo. Segundo o autor, o poder oligárquico se caracterizava na propriedade territorial que já enunciava a concentração de poder político de certos grupos.

[...] a já formidável concentração de poder reforçava-se com o poder fiscal, o que se constituía em um triunfo a mais para o poder oligárquico. O controle político tornava-se quase intransponível. Sabe-se da importância dessa figura na Colônia e depois no Império. É somente com a centralização e a burocratização da era Vargas que esse quadro mudou. (OLIVEIRA, F. 2002, p. 1).

Cabe destacar que tal cenário quase não mostrou alteração em relação ao Brasil Império, no tocante à questão de propriedade territorial; no entanto, quanto à força de trabalho, há uma gradativa modificação: “o estatuto da força de trabalho foi sendo modificado lentamente pelo abolicionismo gradual e mais fortemente pela introdução do trabalho semilivre – o colonato – na nova região do café em São Paulo.” (Ibidem, p. 03). Com o abolicionismo, a força de trabalho foi substituída pela força dos imigrantes europeus, mesmo que, por vezes, numa condição de dependência dos proprietários da terra. Já no século XX, o Estado moderno brasileiro passou a se organizar quanto à superação do velho patrimonialismo, indo na direção da emergência do capitalismo, influência das sociedades modernas europeias, sobretudo nos grandes centros urbanos como São Paulo, por exemplo.

No entanto, o poder oligárquico ainda se manteve pelo interior e nas regiões mais longínquas do país. Essa foi uma característica marcante do período conhecido historicamente como “República Velha” ou “República Oligárquica”, corroborando a manutenção de um Estado patrimonialista de dominação patriarcal que, para Cohn (2003), “não é senão o tipo mais puro da dominação tradicional – do pai de família, do chefe da parentela ou do ‘soberano’.” (COHN, 2003, p. 133.). Tal dominação vai se revelando nos períodos históricos

seguintes como uma das marcas na constituição do poder político do Estado brasileiro, na medida em que certas famílias e ou grupos políticos se mantêm no poder em determinados territórios até a atualidade. Nesse sentido, destaca-se o estudo de Oliveira, R. (2007) sobre as estruturas de parentesco e poder político no Brasil que constituem redes de nepotismo.<sup>19</sup> Estruturas que influenciam o processo de produção e reprodução de desigualdades, pois se revelam “um processo de concentração de poder e renda, responsável pela formação de desigualdades e carências de longa duração.” (OLIVEIRA, R., 2009, p. 01).

Além de ter sido um dos aspectos marcantes da organização da estrutura política do Estado brasileiro, a Revolução de 1930 foi também um marco histórico: ela deu início ao declínio do poder oligárquico superando a organização de poder instituída pela República Velha, pautada em relações patriarcais, levando ao avanço das relações mercantis mais fortalecidas inerentes ao processo de industrialização em curso. Sobre esse aspecto, Oliveira, F. (2002) destaca a relevância do fortalecimento de um poder central ao estabelecer novas relações com os poderes oligárquicos regionais, baseadas numa nova forma de legislação e, por consequência, na regulação e controle governamental das relações de produção e de trabalho.

As antigas oligarquias foram liquidadas pela integração nacional, e ao mesmo tempo os novos grupos que se criaram obedeciam agora a um novo traçado, em que era o centro federal que criava os meios para o surgimento e manutenção dos novos poderes locais. A poderosa centralização de impostos, criados em sua maioria a partir de 1930, invertia a clássica dependência do governo federal para uma dependência dos poderes locais vis-à-vis o governo central via mecanismo das transferências de recursos federais. É isto que criará os novos grupos de poder local, que se redefinem constantemente até nossos dias, dependendo da relação com o poder federal. (Ibidem, p. 04).

Com o advento do regime militar de 1964, o Estado passa por um reordenamento social e jurídico com forte domínio do poder central – característica dos regimes autoritários – , por uma supressão de direitos sociais, intensificação da industrialização pesada e de reformas em diferentes áreas. Reformas essas pautadas num modelo econômico desenvolvimentista descolado de ideologias políticas, orquestradas por forças políticas dominantes. Nesse período, ficam em evidência o clientelismo e a implementação de políticas populistas e tuteladoras. (OLIVEIRA, R., 2001).

Para Saviani (2008), em estudo sobre o legado do regime militar para as políticas educacionais, tal regime causou efeitos tanto educacionais quanto sociais até a atualidade.

---

<sup>19</sup>“Originalmente o conceito de nepotismo surgiu nas relações políticas entre o Papa e seus parentes, passando a definir todas as relações de parentesco na concessão de cargos ou privilégios a parentes, no funcionalismo público.” (OLIVEIRA, R., 2009, p. 01).

Esse fato vem ao encontro do argumento de que o peso da “mão” do Estado, representada pelos diferentes regimes de governo, influencia a constituição das desigualdades socioeducacionais. Alguns aspectos, a partir do estudo mencionado, podem contribuir no entendimento de como esse regime impactou as políticas públicas e, especificamente, as políticas educacionais, enfatizando-se alguns deles, tais como: a ampliação dos interesses e necessidades do mercado pelo favorecimento da privatização do ensino e o fortalecimento de um ideário de que o investimento na educação geraria aumento da produtividade e da renda. Destaca-se aqui que, nesse período, não se mencionava o direito à EI, sobretudo das crianças bem pequenas oriundas das camadas populares que ficavam sob os cuidados de entidades assistenciais e filantrópicas. O modelo educacional preparatório e desenvolvimentista estava em voga, fortemente influenciado pela política econômica internacional, já a política de educação pré-escolar estava mais relacionada ao preparo para o ensino de 1º grau do que ao direito das crianças em acessar a EI.

Em que pese a evidência socialmente reconhecida de que o regime militar desqualificou a educação pública e interrompeu qualquer possibilidade do desenvolvimento de um projeto político democrático com efeitos sociais e educacionais, baseados na garantia de direitos sociais, no limite, o regime forçou uma ampliação do acesso à escolarização, conforme evidencia estudo sociológico recente. (BRITO; CENEVIVA; RIBEIRO, 2015). O estudo revela que, entre os anos de 1960 e 1980, houve ampliação do acesso da escolarização básica de adolescentes e jovens (de 12 a 18 anos) em torno de 20 a 25% do número de estudantes. Outro fenômeno resultante das políticas econômicas do regime militar foi relacionado à intensificação da industrialização e do aumento da demanda por trabalhadores em polos e cidades industriais, o que promoveu uma explosão demográfica no entorno desses territórios, gerando a demanda por serviços públicos dos segmentos ali instalados, um dado que não será objeto de aprofundamento nesta pesquisa.

Com o fim do regime militar, o contexto da redemocratização trouxe a perspectiva da garantia de um regime político baseado em princípios constitucionais inerentes ao Estado Democrático de Direito: uma consolidação resultante da intensa mobilização nacional para a eleição da nova Assembleia Nacional Constituinte, que teve como tarefa a elaboração do novo texto Constitucional de 1988. Desse modo, com a promulgação da CF/1988, o Estado brasileiro, diante da complexidade da sua constituição marcada por períodos de interrupção na efetivação dos princípios democráticos desde a década de 1930, se consolidou como uma democracia sob a égide da legalidade tendo como fundamentos a cidadania e a dignidade

humana, dentre outros. Assim, intensificou-se a busca por justiça social via positivação e efetivação dos direitos sociais fundamentais declarados na Carta Constitucional,<sup>20</sup> os quais deveriam se efetivar a partir do acesso a direitos legalmente declarados com vistas à redução das desigualdades sociais historicamente constituídas.

Contudo, tal busca e construção, ao longo da última década do século XX e da primeira década do século XXI, também esteve permeada de desafios e contradições uma vez que o Brasil, mesmo sob regimes políticos democráticos, herdou de sua história política, social e cultural as marcas da desigualdade, conforme já exposto. Da mesma forma, sofre a influência dos cenários econômicos externos e internos e das forças políticas dominantes, de políticas de austeridade fiscal, de disputas pelos fundos públicos<sup>21</sup> e ênfase em reformas privatizantes, vitimizando ainda mais a população em situação de pobreza e reduzindo o seu acesso a direitos sociais. Assim, o Brasil continua a ser um dos países com altos índices de desigualdades regionais nas suas mais variadas dimensões – gênero, idade, raça –, que “se manifestam na renda, no acesso a serviços, na participação política” (ARRETCHE, 2015, p. 06), sendo umos países mais desiguais da América Latina. (ARRETCHE, 2015)<sup>22</sup>. E é nesse contexto que se inserem as desigualdades socioeducacionais, resultantes de um processo histórico-social de exclusão de determinados sujeitos sociais que tiveram direitos fundamentais negados, dentre eles o direito à educação. É importante destacar que, segundo dados censitários dos últimos três censos demográficos (IBGE, 1991, 2000, 2010), é possível visualizar sensível redução nas desigualdades, resultado da implementação de políticas sociais de combate à extrema pobreza e fome, com ênfase nos governos posteriores ao ano 2000. (ARRETCHE; FUSARO; GOMES, 2012).

Nesta análise, também é importante destacar que a América Latina e o Brasil vivenciaram nesta primeira década do século XXI uma significativa mudança quanto à agenda das políticas públicas e, de modo particular, das políticas sociais, mesmo que ainda sob forte influência das políticas de caráter neoliberal gestadas no bojo dos anos 1990. Entretanto, com

---

<sup>20</sup>O art. 6º da CF/88 enuncia os direitos sociais: “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados...” (BRASIL, 1988).

<sup>21</sup>A temática de financiamento da educação teve relação estreita com a pesquisa desenvolvida, sendo objeto de aprofundamento em capítulo específico neste trabalho.

<sup>22</sup>O estudo **Trajatória das Desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**, organizado pela socióloga Marta Arretche, retrata e analisa em profundidade os dados que evidenciam os múltiplos elementos relacionados a esse fenômeno social.

o advento dos governos democráticos e pós-neoliberais de esquerda<sup>23</sup>, evidencia-se esgotamento de um modelo neoliberal e uma maior articulação entre proteção social e desenvolvimento econômico.

Hay ya muchas señales que apuntan hacia un cierto agotamiento del actual ciclo de transformaciones del modelo económico y del paradigma neoliberal bajo el cual se vio implementado, marcado por el bajo crecimiento, el desempleo crónico, el aumento de la desigualdad y la incapacidad de una reducción significativa y duradera de la pobreza, así como por la imposición de modelos únicos de reformas, etc. (DRAIBE; RIESCO, 2009, p. 09).<sup>24</sup>

Assim, entende-se que as políticas públicas e, de modo específico, as políticas sociais não estão desconectadas do contexto histórico, político, social e econômico em que são produzidas. Dentre elas, inserem-se as políticas que, intersetorialmente, produzem efeitos na redução das desigualdades e, nesta pesquisa, especificamente, na redução das desigualdades socioeducacionais produzidas ao longo da história pela complexidade da constituição do Estado e na organização das sociedades capitalistas modernas.

A concentração de renda e a produção de desigualdades, características inerentes a essas sociedades, e a forma como se constituiu esse fenômeno na evolução histórica do Estado brasileiro, conseqüentemente impactaram a ideia de justiça social diretamente relacionada à efetivação de direitos e de distribuição de benefícios, o que implica um desafio ainda a ser superado. Contudo, mesmo que elementos histórico-sociais relacionados à constituição das desigualdades na sociedade brasileira sejam objeto de atenção para sustentar o argumento de que as desigualdades sociais e educacionais foram gestadas no bojo de uma sociedade estruturada em relações sociais desiguais e que nessa constituição a dinâmica econômica inerente ao Estado está imbricada, o presente trabalho não terá por intenção aprofundar a discussão sobre a influência da macroeconomia na distribuição de renda. Da mesma forma na definição de políticas públicas sociais, embora se reconheça que as políticas econômicas em escala global exercem impacto nas políticas econômicas dos países e, a depender das forças políticas locais, determinam os rumos da microeconomia. Ademais, não é possível pensar que alcançar justiça social e a efetivação de direitos via políticas sociais são movimentos imunes

---

<sup>23</sup>Para aprofundamento de tal polarização representada na América Latina e no Brasil no contexto pós-década de 1990, por governos de direita, de esquerda moderada em coalizção com o modelo capitalista de Estado e de uma esquerda radical consultar Sader (2013) e Bresser-Pereira (2006).

<sup>24</sup>“Há já muitos sinais que apontam para um certo esgotamento do atual ciclo de transformações do modelo econômico e do paradigma neoliberal em que ele foi implantado, marcado por um baixo crescimento, pelo desemprego crônico, aumento da desigualdade e pela incapacidade de uma redução significativa e duradoura da pobreza, assim como, pela imposição de modelos únicos de reformas, etc.” (DRAIBE; RIESCO, 2009, p. 09, tradução nossa).



às decisões de caráter econômico nas suas mais diversas concepções. Sobre esse aspecto, importa abordar a intervenção do Estado no bem-estar e proteção social da população no enfrentamento da pobreza e desigualdades sociais, foco de atenção na próxima sessão deste trabalho.

### 1.1 POBREZA E DESIGUALDADES SOCIAIS NO BRASIL NO CONTEXTO DOS SÉCULOS XX E XXI

Concomitante à conjuntura política, econômica e social no contexto após a segunda metade do século XX, é crescente o movimento iniciado em alguns países europeus na constituição de um modelo de \ Estado voltado para a intervenção pública no bem-estar e proteção social, diante do fenômeno da pobreza estrutural, um dos efeitos do sistema capitalista – um Estado social-democrático do pós-guerra. Kerstenetzky (2012) considera que o advento de um Estado de bem-estar social “representou uma inovação radical nas políticas sociais” e pode ser explicado a partir de alguns fatores: “industrialização, nível de desenvolvimento econômico, democracia, presença de conjuntos variados de instituições, sobretudo de natureza política, recursos de poder e mobilização de classe.” (Ibidem, p. 13). No entanto, tal movimento não se deu de forma linear e simples, pois em cada contexto as pactuações evoluíram de acordo com os projetos de desenvolvimento de cada país. É o que aponta a referida autora acerca de países como a Alemanha, Inglaterra e Suécia, nos quais o processo de maturação de um novo modelo de Estado se deu pautado em “coalizões de classes e de partidos políticos, mobilizadas por questões nacionais. Tais coalizões não apenas permitiram a construção dos sistemas hoje existentes como também definiram o caráter mais ou menos redistributivo destes.” (KERSTENETZKY, 2010, p. 8).

No Brasil, a concepção de um Estado de Bem-Estar se relaciona com uma concepção de um Estado protetor, por meio de políticas sociais que beneficiaram inicialmente apenas alguns sujeitos, estendendo-se posteriormente na lógica de um “universalismo básico” que se materializou de distintas formas ao longo dos diferentes períodos da história mais recente. (KERSTENETZKY, 2012). Dentro dessa concepção de Estado, as políticas de combate e enfrentamento à pobreza e os gastos sociais com estas, estão dentro de uma lógica de investimento social para a elevação do desenvolvimento de países impactados em momentos de crises, tais como aqueles países europeus que inauguraram tal modelo.

Ao se legitimar como um Estado Democrático de Direito ancorado na CF/1988 que declara e anuncia um conjunto de direitos sociais, no Brasil a lógica de um Estado de Bem-

Estar Social é mais inspiradora do que replicável nos moldes dos países europeus. Isso porque, num modelo de Estado como o do Brasil, acessar direitos sociais e usufruir deles não deveria estar diretamente relacionado a um projeto desenvolvimentista. Tal afirmação, no entanto, pode ser arriscada e não deve desconsiderar que a efetivação dos direitos sociais está imbricada por agendas de desenvolvimento que transpõem as fronteiras e influenciam a política econômica que sustenta o gasto social de um país. Política esta que sofre os impactos de momentos de crise econômica e política pelos quais estes países passam, como as grandes crises mundiais de 1873, 1896, 1929, 1939 e 2008 - expressões da organização do sistema capitalista ao longo dos séculos XIX a XXI<sup>25</sup>, mesmo em países de capitalismo tardio e com uma lógica distinta de outros quanto ao seu desenvolvimento. Nesta análise não se pode esquecer que, de acordo com o que já se argumentou neste trabalho, a constituição do Estado brasileiro se deu de uma forma bastante específica, o que garante elementos bastante importantes para a compreensão das origens da pobreza e desigualdades no país.

A pobreza, enquanto um fenômeno multidimensional causado por uma multiplicidade de aspectos desde os mais estruturais até os mais complexos, e que atinge grande parcela da população mundial, é geradora do fenômeno das desigualdades. Isso ocorre porque, ao encontrar-se em situação de pobreza, sujeitos e grupos ficam cada vez mais distantes do acesso a determinados direitos e serviços. Essa dinâmica exige dos governos uma ação que se reflete nas políticas focalizadas uma vez que ambos os fenômenos são disparadores de problemáticas sociais que interferem no modo de funcionar da sociedade.

Neste trabalho, o interesse pelo tema pobreza e, conseqüentemente, pelo tema desigualdades, sobretudo sociais e educacionais, circunscreve o objeto de estudo na medida em que uma das premissas é a de que a política intersetorial focal investigada tem como destinatário um público específico: crianças bem pequenas, em situação de pobreza e a sua inclusão na creche. Para avançar na sustentação do objeto de estudo, é indispensável abordar o conceito construído em torno do tema, ainda que brevemente. Feito isso, cabe pontuar que o entendimento, a partir de referências pesquisadas, é de que a pobreza é um fenômeno construído socialmente, multifacetado e com características específicas, dependendo dos condicionantes históricos, sociais, políticos, culturais e econômicos dos diferentes contextos em que se manifesta. Para Yazbek (2012), a pobreza é uma manifestação das relações sociais na forma como estas foram constituídas num sistema capitalista. Para a autora, os “pobres” são produtos dessas relações que produzem e reproduzem a desigualdade no plano social,

---

<sup>25</sup>Para aprofundamento recomenda-se o livro **As grandes depressões (1873-1896 e 1929-1939): fundamentos econômicos, conseqüências geopolíticas e lições para o presente**, de Osvaldo Coggiola.

político, econômico e cultural, definindo para eles um lugar na sociedade.” (YAZBEK, 2012, p. 289).

Na pesquisa *Política educacional e pobreza: múltiplas abordagens para uma relação multideterminada*, coordenada por Yannoulas (2013), são abordadas três concepções de pobreza desenvolvidas ao longo do século XX,

[...] a das condições de subsistência (Beveridge, 1945, focada na subsistência física: alimentação, moradia e vestuário), a das necessidades básicas (década de 1970, OIT, Unesco, incluindo serviços mínimos além das necessidades de sobrevivência e eficiência física: água potável, saneamento, transporte público, saúde, educação, cultura), e a da privação relativa (década de 1980, Townsend, Sen, que inclui carências sociais além das econômicas, as quais se não forem satisfeitas não permitem o alcance da liberdade individual). (YANNOULAS, 2013).

Desse modo, as ações que integram as políticas públicas de enfrentamento à pobreza, estão relacionadas a essas concepções. É importante destacar que, segundo o levantamento sobre o tema, na relação entre as demandas da população mais pobre e o acesso a serviços e direitos está o espaço das políticas sociais. Portanto, inseridas nessa categorização, as políticas de assistência social e educacionais têm uma interface que pode ocorrer, por exemplo, por meio de programas de transferência de renda e inclusão escolar, com foco na população em situação de pobreza. Um exemplo emblemático são as condicionalidades do PBF uma vez que, para o recebimento do recurso, as famílias precisam garantir a matrícula das crianças na escola. Sob esse aspecto, há um paradoxo que aqui não será aprofundado, mas que reside na seguinte ideia: se por um lado um direito social declarado constitucionalmente (assistência social, saúde e educação) não pode estar condicionado à outra ação, por outro lado, somente por meio dessa condição – que é estar cadastrado num programa de transferência de renda – as famílias mais pobres matricularão as crianças na escola<sup>26</sup>.

Ainda, quanto ao conceito de pobreza e articulação dessa discussão com a ação do Estado na implementação de políticas públicas para a sua redução, entendendo-se esse fenômeno como um conjunto de privações em variadas dimensões, tais como o acesso a serviços públicos, à saúde, educação e moradia, dados do IPEA (2009) demonstram que a pobreza no Brasil teve significativa redução. Segundo os estudos de Kerstenetzky (2010), a redução da pobreza foi concomitante à redução da desigualdade na distribuição de renda. No

---

<sup>26</sup>O PBF tem como condicionalidades a obrigatoriedade de matrícula de crianças e adolescentes na escola e a inserção de crianças, gestantes e nutrizes nos serviços de saúde. Isso tem sido alvo de uma polêmica uma vez que há posições contrárias com o argumento de que estas ferem o direito constitucional de acesso à educação e à saúde. Outros defendem esse mecanismo, pois só assim as famílias acessarão tal direito. Sobre essa polêmica, recomenda-se o estudo: **Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família**. (MONNERAT et al., 2007).

entanto, mesmo com um quadro de redução, o que também pode ter sido um dos efeitos das políticas sociais em curso no Brasil ao longo da década de 2000 e, do mesmo modo, da valorização do salário mínimo, a autora alerta: “a distribuição da renda segue sendo muito concentrada, a intensidade da pobreza é ainda muito elevada, especialmente a pobreza infantil, e sua distribuição espacial, muito desigual, penalizando com severidade a população rural.” (Ibidem, p. 6).

Quanto a esses aspectos e à relação entre a redução da pobreza e desigualdade com as políticas públicas focalizadas, alguns autores corroboram as questões indicadas anteriormente.

Para o caso brasileiro, há sólidas evidências de que a redução nos escandalosos níveis de desigualdade de renda foi resultado de políticas públicas implementadas em diferentes momentos: um programa universal de transferência focalizada de renda a partir de 2004 bem como uma política universal de elevação do valor do salário mínimo a partir de 1995, que afetou tanto o mercado de trabalho quanto o valor das aposentadorias. (ARRETCHE; FUSARO; GOMES, 2012, p. 3).

Todavia, mesmo constatada a redução da pobreza no Brasil na primeira década dos anos 2000, avançar na superação da dívida social com os mais pobres, na consolidação de uma justiça redistributiva<sup>27</sup> e na redução da desigualdade de renda que, por conseguinte reflete-se na pobreza e na desigualdade social, é um movimento que está diretamente imbricado com a cultura de exclusão cristalizada na sociedade brasileira contra os mais pobres. Essa cultura também se reflete na forma como está estruturado o sistema tributário no país, de forma pouco equitativa, por exemplo: como o Congresso Nacional não regulamenta a tributação de grandes fortunas (já garantida na CF/1988), tais tributos não são considerados no cômputo dos gastos sociais. Logo, essa é uma discussão complexa e que envolve um conjunto de forças sociais numa arena em que se disputam os fundos públicos para diferentes áreas.

Em que pese o valor de políticas focalizadoras na redução da pobreza como os programas de transferência de renda, políticas universalizantes e, nesse caso, algumas já consideradas na agenda nacional dos países como as que visam à garantia do acesso à educação para todos, a política de valorização do salário mínimo e a política do pleno emprego certamente poderão produzir resultados perenes na redução da pobreza e desigualdades.

---

<sup>27</sup>No livro **Uma Teoria da Justiça**, de John Rawls (1971), o conceito de justiça é aprofundado, e o autor trata da ideia de justiça como equidade e da justiça na economia política, abordando as instituições básicas de justiça redistributiva.

Os mais bem sucedidos Estados do bem-estar social modernos, em seus esforços de redução das desigualdades e da pobreza, são justamente aqueles que melhor combinaram políticas sociais e econômicas, como políticas socialmente integradoras, com ampla cobertura e universalidade, e com qualidade inegável, investindo, entre outros, em serviços de cuidado, educação, saúde, transporte, e nas conhecidas e engenhosas políticas de mercado de trabalho. (KERSTENETZKY, 2010, p. 15).

Contudo, conforme já destacado neste texto, a replicabilidade de modelos bem sucedidos em outros países pode não ser uma fórmula para equalização das desigualdades nas suas diferentes dimensões no Brasil. Isso porque a complexidade tanto da constituição do Estado brasileiro quanto dos efeitos da pobreza estrutural que se produziu no país ao longo dos séculos é muito específica. Portanto, como breve conclusão, pode-se inferir, a partir da argumentação anterior, que não há como negar a correlação entre políticas sociais e políticas econômicas na superação da pobreza. Do mesmo modo, à medida em que os direitos sociais são efetivados a toda a população, também pelo desenvolvimento de políticas universalizantes, o retrato de pobreza instalado no país tenderá a ser alterado com a continuidade da redução dos indicadores aqui apresentados.

Nessa perspectiva, o PBSM como política pública intersetorial com o objetivo de atuar na superação da situação de extrema pobreza, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações de abrangência nacional, buscou identificar em quais segmentos e territórios a extrema pobreza estava mais acentuada para uma intensificação das ações. Segundo os dados disponibilizados pelo MDS no documento que detalha os eixos de atuação do PBSM (BRASIL, 2013), o perfil da população extremamente pobre no Brasil no ano de implementação do plano estava caracterizado conforme o exposto no quadro 1, que revelava o grande desafio na superação da extrema pobreza no Brasil, sobretudo na Região Nordeste, nas áreas rurais, entre os mais jovens, negros e residentes em domicílios com condições precárias.

QUADRO 1 - PERFIL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE EXTREMA POBREZA NO BRASIL -2010

Percentual*	Características
59%	Região Nordeste - 9,6 milhões de pessoas
25,5%	Do total de brasileiros residentes no campo, um em cada quatro se encontra em extrema pobreza
51%	Até 19 anos de idade
40%	Até 14 anos de idade**
53%	Domicílios sem rede geral de esgoto pluvial ou fossa séptica
48%	Domicílios rurais em extrema pobreza sem rede geral de distribuição de água e não têm poço ou nascente na propriedade
71%	Negros (pretos e pardos)
26%	Analfabetos (15 anos ou mais)

FONTE: A autora (2016) a partir dos dados do MDS coletados no Censo Demográfico 2010 (IBGE).

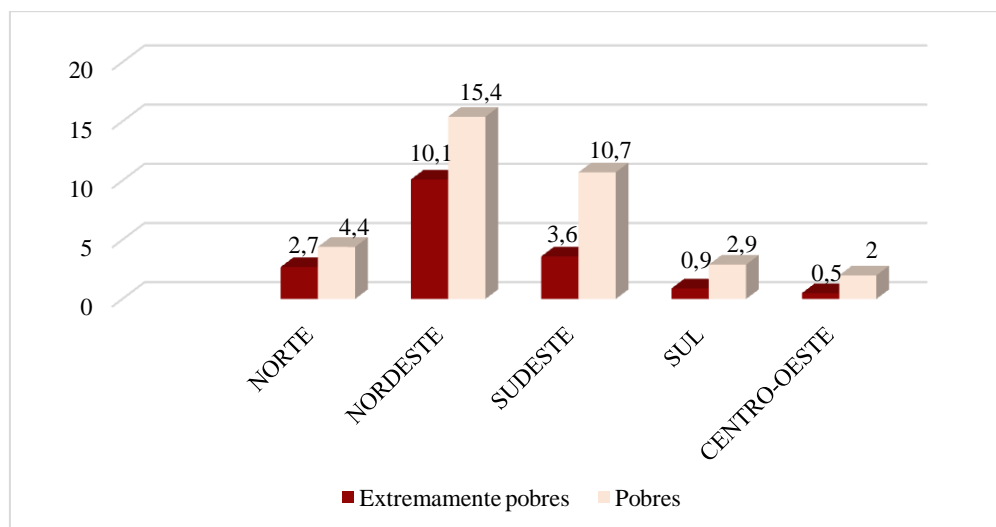
\*Do total da população brasileira e do total de domicílios.

\*\*Em relação à população infantil até os 14 anos de idade, segundo a PNAD 2014, esse percentual aumentou para 44,1%.

Os dados apresentados no quadro 1 foram considerados pelo MDS para a formulação e implementação da política, entretanto o panorama da pobreza no Brasil tem se alterado desde o último Censo demográfico conforme indicam estudos e análises técnicas apresentados nos documentos *Políticas sociais: acompanhamento e análise; PNAD 2014: breves análises* (IPEA, 2015) e *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira* (IBGE, 2016). Nestes estudos são abordados avanços e desafios do desenvolvimento social brasileiro a partir de indicadores do Censo Demográfico do IBGE de 2010, das PNADs ao longo do período de realização desta pesquisa, e especificamente em um dos estudos indicados, ao longo de uma década (2004-2014). Dentre estes avanços e desafios destaca-se: o crescimento real da renda domiciliar per capita de R\$ 549,83 em 2004 para R\$ 861,23 em 2014, promovendo desse modo, a redução da desigualdade e consequentemente a redução na taxa de pobreza extrema em média em torno de 10% ao ano. Entretanto, tais estudos já anunciam uma perspectiva de alteração negativa deste panorama num contexto impactado pela conjuntura econômica pós-2013, com tendência de aumento do desemprego, da queda das taxas de renda resultando no aumento das desigualdades e da pobreza.

Assim, a pobreza extrema e a pobreza no Brasil são fenômenos que ainda persistem de forma mais aguda em algumas regiões do país, atingindo significativa parcela da população, conforme revelam os dados da PNAD 2014 apresentados no gráfico a seguir.

GRÁFICO 1 - POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DOMICILIAR DE EXTREMA POBREZA E POBREZA\* - BRASIL E GRANDES REGIÕES – 2014



FONTE: A autora (2017) a partir dos dados da PNAD (2014).

\*População em milhões.

Os dados do gráfico 1 revelam que mais de 50 milhões de brasileiros ainda se encontravam em situação de pobreza e extrema pobreza no ano de 2014, com destaque para os números da Região Nordeste, ainda que sem estabelecer nenhuma comparação com as demais regiões, uma vez que os dados populacionais de cada região e de cada estado diferem. Destaca-se, assim, que o Brasil no ano de 2014 contava com uma população total de cerca de 203 milhões de habitantes, segundo dados do IBGE (2014), logo, a população pobre equivalia a aproximadamente 25% da população total.

A partir dos dados apresentados, especificamente no início da última década, é possível inferir que tal panorama demandou uma reação/ação do governo com o objetivo de atuar na alteração desse cenário. Assim, no escopo do PBSM e que envolve cerca de 100 ações, foram definidos três grandes eixos de atuação: garantia de renda, acesso a serviços e inclusão produtiva. Segundo o MDS (BRASIL, 2013, p. 10-11), algumas ações apresentaram resultados mais expressivos, sobretudo aquelas que dependem de atuação direta ou indireta dos municípios e DF. Algumas estão presentes em todos os territórios, outras em apenas uma parte.

No eixo de garantia de renda, evidenciam-se especificamente as ações relacionadas às transferências monetárias feitas às famílias em situação de extrema pobreza com o objetivo de atenuar de imediato a vulnerabilidade de tais famílias. Dentre elas destacam-se o PBF, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a Ação Brasil Carinhoso. Já o eixo de acesso a serviços públicos, trata-se da ampliação e qualificação dos serviços e ações de bem-estar social com foco no público em extrema pobreza. Nesse eixo, são consideradas ações das áreas de saúde (atuação das Unidades Básicas de Saúde), educação (sobretudo creches e EF em tempo integral) e assistência social (atuação dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), entre outros equipamentos sociais em territórios com altos índices de extrema pobreza). O eixo de inclusão produtiva é direcionado para a oferta de oportunidades de qualificação profissional, inclusão no mercado de trabalho e ampliação da renda. Nas regiões urbanas, destacam-se: o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC - Brasil Sem Miséria), destinado à qualificação profissional de jovens em situação de extrema pobreza, público-alvo do PBSM, e o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho – criado para apoiar os municípios e DF em suas estratégias de inclusão produtiva.

Ressalta-se que, segundo o direcionamento dado pelo MDS para a implementação das ações, a articulação desses três eixos é essencial para que o objetivo do PBSM se efetive na direção da superação da extrema pobreza.

Eles se complementam, melhorando a vida das famílias no presente e proporcionando perspectivas mais promissoras para o futuro. Em todos os eixos, o Brasil Sem Miséria dá atenção especial a crianças, jovens, mulheres, negros, população em situação de rua, catadores de material reciclável, índios, povos e comunidades tradicionais e outros grupos mais expostos aos riscos da extrema pobreza. (BRASIL, 2013, p. 11).

Para o cadastro e seleção de beneficiários/as do público indicado acima, a partir das condicionalidades de cada programa ou ação, e também para o controle e monitoramento das políticas sociais vinculadas ao PBSM e das ações implementadas nos municípios e DF, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) é a porta de entrada. Segundo dados do MDS em 2015, para se cadastrarem as famílias deveriam ter renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa e cerca de 27 milhões de brasileiros/as em extrema pobreza estavam cadastrados/as. O CadÚnico também é alvo de mecanismos de constante atualização, sendo que beneficiários/as podem ter benefícios descontinuados ou então migrar de programas e ações. No caso do PBF, na identificação de famílias que melhoram a renda e passam a não precisar mais do benefício, estes ainda continuam fazendo parte do CadÚnico. Assim, podem continuar sendo beneficiários/as, como por exemplo, do Minha Casa Minha Vida, do PRONATEC, dentre outros programas e ações.

É importante destacar que o fato das famílias estarem cadastradas não significa que terão direito a determinados benefícios, pois, como no caso do PBF, por exemplo, há limitação orçamentária que não cobre a totalidade da população cadastrada. Portanto, para essa definição, são utilizados critérios de renda, mas também de vulnerabilidade social<sup>28</sup> das famílias e sujeitos inseridos neste cadastro. Tais critérios são definidos com base nos dados relativos aos integrantes das famílias, a partir da análise das informações constantes no CadÚnico, bem como em estudos socioeconômicos. (BRASIL, 2004). Este fator revela um limite desse programa de transferência de renda, uma vez que não se pode considerar que meio salário mínimo seja o suficiente para suprir as necessidades de uma família em situação de pobreza ou de extrema pobreza. Sendo assim, é oportuno afirmar que, mesmo com um

---

<sup>28</sup>Destaca-se que, neste trabalho, o conceito de vulnerabilidade social assumido está diretamente relacionado a uma condição de sujeitos e grupos que é fruto de toda uma construção social. <sup>28</sup> “[...]um produto das transformações societárias, assumindo diferentes formas de acordo com os condicionantes históricos. Essas transformações acabam por desencadear fundamentais mudanças na esfera da vida privada, acentuando fragilidades e contradições.” (MONTEIRO, 2011, p. 34).



corde pré-definido e relacionado à renda de sujeitos e famílias, o conceito de pobreza é de âmbito relativo, pois não há definição de uma linha acima da qual se superaria a pobreza. E, a despeito de os estudos sobre pobreza serem baseados em teorias relacionadas à correlação desse fenômeno com a perspectiva do desenvolvimento, ainda persiste certa arbitrariedade nessas definições. (CRESPO; GUROVITZ, 2002).

No entanto, embora a compreensão acerca de políticas, programas e ações de governo seja inerente ao objeto de estudo desta pesquisa, o seu interesse específico é entender o papel de determinadas políticas intersetoriais na superação tanto da situação de pobreza assim como das desigualdades. Isso em razão de ser um elemento fundante para se verificar se a política objeto desta pesquisa revela como um de seus resultados a redução das desigualdades educacionais na creche.

## 1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS INTERSETORIAIS E A AÇÃO DO ESTADO NA SUPERAÇÃO DA POBREZA E DAS DESIGUALDADES SOCIAIS

Dentre alguns elementos que compõem a complexidade da constituição do Estado, com vistas à compreensão da sua ação frente ao fenômeno das desigualdades, destacam-se alguns relacionados à formulação e implementação de políticas públicas sociais, dentre elas, as políticas educacionais, que têm como viés promover a redução de desigualdades na oferta de oportunidades educacionais.

As políticas públicas e, especificamente aquelas caracterizadas como políticas sociais originam-se a partir de uma ideia de Estado protetor de direitos, mesmo que tal ideia esteja revestida de complexidade na medida em que o conceito de proteção esteve permeado de diferentes concepções ao longo da constituição do Estado brasileiro. Sobre esse aspecto, Benevides (2011) analisa a estruturação desse modelo de Estado desde a década de 1930, quando a ideia de proteção social estava fortemente vinculada a um modelo previdenciário relacionado às reivindicações trabalhistas. Esse modelo permanece ao longo das décadas seguintes, sofrendo alteração no período do regime militar, inaugurado em 1964, com o surgimento de políticas voltadas para segmentos que ficaram à margem das políticas públicas anteriores. Para a autora, esse foi um movimento com a finalidade de “legitimar a posição de repressão política adotada.” (Ibidem, p. 9). No entanto, mesmo que políticas públicas tenham objetivado uma ampliação no que se refere à proteção social, no período seguinte não se observa redução de desigualdades sociais:

[...]o que observamos foi um aumento acentuado nas desigualdades sociais, com uma intensa precarização dos serviços prestados, diante de uma crescente clientela. Ou seja, a expansão da provisão de serviços sociais baseou-se em níveis bastante baixos de segurança social, o que acabou por expulsar uma parcela da população do acesso aos serviços públicos. A Constituição de 1988 é um marco na história da proteção social para o país. A partir de então, as políticas sociais passam a ser dever do Estado, estando ancoradas no direito social dos cidadãos. Ao instituir propostas de políticas universais e igualitárias, objetivou-se promover a inclusão social de toda a população. (Ibidem, p. 9).

Desse modo, pode-se afirmar que a concepção de proteção social que subjaz às políticas públicas sociais vem se alterando concomitantemente ao modelo de Estado e aos movimentos políticos e econômicos de cada momento histórico. São movimentos que influenciam a constituição de políticas públicas, prioritariamente de caráter universalizante, mas que não podem prescindir de uma dimensão mais focalizadora, dado o retrato de desigualdades que ainda persiste no Brasil.

Para Silva J. M. C. (2011), “as políticas públicas são a materialização do Estado por meio de diretrizes, programas, projetos e atividades que têm por fim atender às demandas da sociedade.” (Ibidem, p. 166). Segundo a autora, as políticas públicas podem atender a diversos interesses; no entanto, aqui interessa a abordagem de políticas públicas que operem como instrumento de inclusão social, de redução de desigualdades e de ampliação de oportunidades a sujeitos que não gozam plenamente do seu direito à educação; neste caso, as crianças bem pequenas e pobres. Nesse sentido, um dos pressupostos para que se compreendam resultados de uma política pública é o entendimento de que esta é gerada num determinado contexto uma vez que as políticas públicas são gestadas no âmbito do Estado, com diversas intencionalidades e influenciadas por diferentes forças políticas e sociais. Portanto, nesse cenário, mesmo não se tratando da avaliação de uma determinada política, entende-se que a análise de um dado resultado de uma política pública deve considerar uma série de aspectos inerentes ao contexto em que ela é formulada, implementada e executada, tais como: a origem, objetivos, recursos disponíveis e metas; as peculiaridades e mudanças no contexto de implementação da política; os sujeitos envolvidos e encarregados pela formulação e pela execução; a história precedente; as forças e interesses políticos ali presentes; a intencionalidade e concepções da política e dos sujeitos, dentre outros. (ARRETCHE, 2001).

Neste trabalho, cabe destacar também determinados aspectos da política social investigada, como a dimensão intersetorial que a caracteriza, uma vez que tal dimensão encontra-se no cerne das ações executadas a partir dessa política e que envolve e articula diferentes setores e áreas; nesse caso, a educação, a saúde e a assistência social. A intersetorialidade pode ser entendida 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 áreas, organismos e instituições na direção da efetivação dos objetivos propostos por elas. E tal mecanismo avança com vistas à superação da sua fragmentação e setorização. (CUSTÓDIO; SILVA, C. R. C., 2015, p. 3).

No caso aqui investigado, o interesse de pesquisa se voltou para um eixo específico da política relacionado à ampliação de oportunidades de acesso à creche para as crianças em situação de pobreza. O objetivo em questão é a investigação de qual resultado essa política social intersetorial específica – a Ação Brasil Carinhoso – produziu no tocante à expansão da oferta em creche num determinado estado brasileiro. Portanto, a dimensão da inclusão social também está inerente à política investigada, uma vez que esta tem por intenção impulsionar a inclusão de um determinado segmento que teve o seu direito à educação/creche negado, segundo os dados analisados neste trabalho. Sob o olhar desta pesquisadora, as duas dimensões – intersetorialidade e inclusão social – podem se entrelaçar na medida em que a implementação de políticas intersetoriais poderá gerar um olhar específico para os sujeitos sociais em condição de pobreza e vulnerabilidade. Sujeitos estes que apresentam demandas que exigem a correlação entre o acesso a direitos sociais específicos, como no caso do direito à saúde, assistência social e educação. Nesse sentido, a intersetorialidade articula mais do que setores governamentais responsáveis por induzir e executar as políticas públicas; ela também articula direitos, áreas afins e saberes específicos, envolvendo organismos e instituições no desenvolvimento de ações com vistas ao alcance de objetivos traçados coletivamente pelos atores envolvidos.

Em se tratando de políticas públicas sociais, para Kerstenetzky (2014) há dois paradigmas principais: um que se refere às ações governamentais com foco no alívio da pobreza e vulnerabilidade, e outro com o mesmo ponto de partida, mas que tem por intenção a resolução dos problemas sociais e criação de novas oportunidades para o público destinatário. Segundo a autora, este último é mais amplo, pois,

[...] se apoia no diagnóstico de que a vida social em economias de mercado gera custos e necessidades sociais a requerer intervenção protetora e preventiva. Em tais sociedades, cidadãos membros de uma mesma comunidade política são com frequência ainda que em graus variados entendidos como sujeitos de direitos “sociais” à proteção e prevenção. Estas classicamente envolvem a adoção de intervenções em assistência e previdência, mercado de trabalho, educação, saúde e habitação, mas, na realidade integram uma lista aberta, cujos elementos dependem da emergência de necessidades sociais e reivindicações de grupos sociais. (Ibidem, não p.).

Nesse sentido, tal paradigma está ancorado numa concepção de Estado protetivo e preventivo, no qual a relação Estado-Mercado coexiste e tensiona as relações sociais, influenciando as condições de vida da população que, por sua vez, demanda cada vez mais da ação do Estado para acessar seus direitos sociais.

Analisando o contexto brasileiro recente, pode-se depreender que este foi fortemente influenciado pelo modelo neodesenvolvimentista na gestão pública, sobretudo no contexto dos anos 2000, com governos que impulsionaram as políticas públicas sociais como via de desenvolvimento social. Para Boito Jr. (2012, p. 3), este período se caracterizou como um momento em que a economia brasileira retomou o crescimento superando a estagnação da década de 1990, por meio de uma política de crescimento econômico e de transferência de renda resultante de agendas políticas para a redução da pobreza e da extrema pobreza. Tal período teve como exemplo o PBF, mundialmente reconhecido por se tratar de política social focalizadora na perspectiva de transferência de renda e redução da pobreza. Criado pela Medida Provisória 132 do ano de 2003, convertida na Lei nº 10.836/2004 (BRASIL, 2004), atualmente, o PBF é um dos programas que compõem o PBSM. Ao longo de mais de uma década, o PBF foi objeto de atenção de pesquisadores e analistas de políticas sociais ao identificar os impactos e resultados do programa na redução da pobreza e extrema pobreza no Brasil. (AMARAL; MONTEIRO, 2013; ARRETCHE, 1998, 2002; CRUZ, 2007; FONSECA; FAGNANI, 2013; PINZANI, REGO, 2013; PIRES, 2013; ZIMMERMANN, 2006).

Os resultados do PBF também estão registrados em notas técnicas produzidas pelos órgãos de governo e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (MDS; IPEA, 2012, 2015). Segundo dados extraídos de fontes governamentais, no ano de 2015 o programa teve um gasto anual de apenas 0,5% do PIB, beneficiando aproximadamente um em cada quatro brasileiros, cerca de 50 milhões de pessoas, e retirando cerca de 36 milhões de brasileiros da pobreza extrema. (BRASIL, 2015). O PBF pode ser considerado um modelo de política intersetorial focal ao ter como objetivo a redução da pobreza e da extrema pobreza e se materializa de forma intersetorial, na medida em que articula ações envolvendo as áreas de saúde, assistência social e educação. Portanto, não se pode deixar de apontar o seu caráter de ampliar o acesso a direitos sociais, ainda que seja via condicionalidades específicas quanto aos serviços públicos nas áreas de educação e saúde para o público beneficiário, como a exigência de exames pré-natais de gestantes, acompanhamento nutricional e acompanhamento da saúde da criança e o registro da frequência escolar de, no mínimo 85% em instituição

escolar de ensino regular<sup>29</sup> (BRASIL, 2004) o que, conforme já abordado, tem sido alvo de polêmica devido à contradição existente entre a necessária implementação de políticas sociais com vistas à universalização dos direitos e a implementação de políticas focalizadoras a partir de demandas sociais específicas.

O estudo de Amaral e Monteiro (2013), sobre avaliação de impacto das condicionalidades de educação do PBF, indica que programas de transferência de renda em diferentes países da América Latina como, por exemplo, no Chile, México, Nicarágua, e Honduras têm produzido efeitos significativos quanto aos níveis de escolaridade das crianças mais pobres, como o crescimento das taxas de matrículas e a redução da evasão escolar. Segundo o estudo, no Brasil, os programas de transferência de renda, mesmo aqueles existentes anteriormente ao PBF<sup>30</sup>, incidiram significativamente na redução dos índices de pobreza e pobreza extrema, ainda que não fossem os únicos meios de combate às manifestações de pobreza e desigualdade resultantes de problemas estruturais inerentes à formação da sociedade brasileira e à constituição de um modelo de Estado que determinou tal retrato, conforme aspectos abordados anteriormente.

Para Cruz C. R. (2007), nas conclusões de sua pesquisa sobre o caso do PBF no contexto das políticas redistributivas no combate à desigualdade de renda, o PBF foi um “promissor contribuinte no combate à pobreza.”

Aparentemente a transferência de renda realizada pelo programa tem sido um importante contribuinte para a redução da pobreza e, um forte aliado do governo no combate à desigualdade e na promoção de inclusão social, infelizmente o programa é apenas uma ferramenta, aparenta ser uma tentativa de conserto temporário em um quadro onde somente o crescimento econômico gerado por expansão de oportunidades de empregos para toda a população economicamente ativa poderá criar oportunidades efetivas de inclusão social e cidadania. Um programa social pode ser capaz de reduzir a pobreza conjuntural, mas não sana os problemas estruturais de um país. (Ibidem, 2007, p. 109).

Logo, a implementação de políticas sociais com viés na melhoria da renda da população mais pobre, embora incidam significativamente no retrato de redução da pobreza de um país, não podem ser entendidas como os únicos mecanismos para viabilizar maior inclusão e justiça social.

Cabe ressaltar que para além da melhoria da renda, segundo a pesquisa realizada por Rego e Pinzani (2013) por meio da escuta das vozes de mulheres beneficiárias do PBF

<sup>29</sup>O registro da frequência escolar de crianças e adolescentes beneficiários do PBF e matriculados no EF e EM é realizado por operadores estaduais e municipais no Sistema Presença de Acompanhamento da Frequência Escolar do PBF.

<sup>30</sup>Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás que, com a migração dos beneficiários, passaram a compor o escopo do PBF em 2004. (SANTANA, 2007).

residentes em regiões de vulnerabilidade situadas nas áreas rurais, no interior e áreas periféricas e empobrecidas de grandes cidades<sup>31</sup>, o programa produziu efeitos na vida de muitas mulheres em relação à maior autonomia, à vivência de maior liberdade pessoal e com a aquisição de mais respeitabilidade na vida local. Segundo a pesquisa realizada, “a experiência do Bolsa Família, que fornece um rendimento regular para a grande maioria das mulheres, é muito nova para a maior parte delas. Impactou-lhes a vida; contudo, continuam pobres e carentes de inúmeros direitos.” (Ibidem, 2013, p. 17).

Destaca-se que, na sua origem, a Ação Brasil Carinhoso foi intencionalmente articulada ao PBF, uma vez que o foco da ação está relacionado à “necessidade de criação de políticas para a redução da extrema pobreza na primeira infância” e caracterizada como “a mais importante inovação do Plano Brasil sem Miséria” (COSTA; MAFRA; BACHTOLD, 2014, p. 15-16), sendo que as crianças de zero a 48 meses de idade que são público-alvo dessa ação, compõem as famílias beneficiárias do PBF. Aqui cabe uma relação entre políticas sociais focalizadas ou universais, pois ao olhar para um público empobrecido e que ficou à margem do acesso a serviços públicos básicos, não se pode prescindir das primeiras, sem deixar de considerar que ambas devem estar relacionadas à ideia de justiça social de cunho distributivo ou reparatório.

É relevante ressaltar que a execução das ações e estratégias inerentes a uma política social mais ampla exige esforço dos diferentes entes federados na perspectiva de descentralização nessa execução, com responsabilidades legalmente definidas (CF/1988, Lei nº 10.836/2004) dentro do modelo federativo brasileiro. Na análise de Costa e Falcão (2014), 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” (COSTA; FALCÃO, 2014, p. 130), foi necessária uma ação intersetorial do governo para alteração nesse retrato de intensas desigualdades, materializada por meio de uma política pública intersetorial, o PBSM. Tal ação envolveu uma multiplicidade de parceiros<sup>32</sup>, “além de contar com uma grande pactuação federativa que teve o engajamento dos 26 estados, do Distrito Federal e dos municípios brasileiros.” (Ibidem, p. 131). No entanto, ainda segundo a análise desses autores, houve

<sup>31</sup>Sertão e zona litorânea do estado de Alagoas; Vale do Jequitinhonha em Minas Gerais; periferia da cidade do Recife (PE); interior do Piauí e periferia da cidade de São Luís, no Maranhão.

<sup>32</sup>Segundo levantamento de Costa e Falcão (2014, p. 131-133), o PBSM envolveu 22 ministérios, além de outros órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, do setor privado e do terceiro setor.

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

Dessa forma, pode-se considerar que a materialização da justiça social, por meio da efetivação de direitos sociais, dentre eles o direito à educação como garantia do Estado Democrático de Direito, é uma construção que se concretiza através das políticas públicas. Essa ação pressupõe disputas de concepções, conflitos de interesses e a superação da reprodução e produção de desigualdades, e neste trabalho com um olhar direcionado às desigualdades socioeducacionais. Desigualdades que se fortalecem visto que a concepção de Estado estabelecida - fortemente amparada pela manutenção de privilégios de uns poucos na contramão da efetivação de direitos sociais para a população que ainda não goza dos mesmos - impossibilita a efetiva garantia de direitos já declarados legalmente.

Assim, diante da forma como se constituiu o Estado brasileiro e diante da estreita relação entre essa constituição e o retrato de desigualdades que ainda persiste no país, faz sentido que, neste trabalho, seja abordada em maior profundidade a trajetória de construção de direitos, como conquistas que viabilizaram a implementação de políticas públicas para a efetivação desses direitos, com especial ênfase ao direito à educação e ao direito à creche, objeto de atenção no próximo capítulo.

## 2. DA CONSTRUÇÃO DOS DIREITOS AO DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL

Neste capítulo o foco de atenção será a trajetória da construção de direitos e a relação dessa construção com a declaração do direito à educação nas normativas legais, mais especificamente o direito à EI. Para tanto, será essencial recuperar elementos da origem e evolução dos direitos de cidadania como vias essenciais para a conquista do direito à educação.

A evolução dos direitos de cidadania foi uma construção das democracias modernas europeias que influenciaram, de algum modo, ainda que com características diferenciadas, tal construção no contexto brasileiro. Para Marshall (1967) os direitos se constituíram como elementos necessários ao desenvolvimento da cidadania. Elementos que contemplam os direitos civis (necessários à liberdade individual), os políticos (participação no exercício do poder político) e os sociais (tudo o que contempla o bem-estar econômico, social e de participação). Essa construção está diretamente relacionada, sob o viés desse autor, com a forma com que as instituições sociais estiveram entrelaçadas ao longo da história. Isso porque os direitos do homem eram compactados em um só, como um amálgama, e determinados pelo status dos cidadãos, o que também determinava o padrão de justiça conferido a cada um.

Para que se avance na compreensão da construção de direitos, no sentido de fundamentar a trajetória da conquista do direito à educação, é essencial o entendimento de que os direitos fundamentais do homem evoluíram historicamente. Dessa forma, foram se configurando na superação de uma concepção da condição de súdito para a de cidadão, uma conquista das democracias modernas. Para Bobbio (2004, p. 1), “a democracia é a sociedade dos cidadãos e os súditos se tornam cidadãos quando lhes são reconhecidos alguns direitos fundamentais.” Uma vez cidadãos, poderiam ser-lhes atribuídos novos direitos em relação ao homem em geral, pois há diferenças específicas para cada um, seja em relação ao gênero, seja em relação às várias fases da vida (da infância à velhice) e às mais variadas condições das pessoas (doentes, com deficiência, entre outras situações excepcionais). Para Bobbio, isso é caracterizado como “especificação” (Ibidem, p. 58-59). É oportuno destacar, então, a partir da obra do autor, que os direitos do homem “sempre novos e cada vez mais extensos” demandam uma proteção mais efetiva (Ibidem, p. 60) e, para ele, “na medida em que as pretensões aumentam, a satisfação delas torna-se cada vez mais difícil” (Ibidem, p. 60), uma vez que quanto maior a consciência pela reivindicação de direitos, mais desafiante será a sua efetivação.



Os direitos sociais, como direitos positivados e específicos, foram uma conquista da modernidade no contexto pós-revoluções liberais, com o advento da era das Constituições modernas. Na análise de Carvalho (1998), o exercício de cada um dos direitos levou à conquista de outros, o que influenciou na declaração desses direitos nos textos constitucionais nas democracias modernas. Segundo Bobbio (2004, p. 1), “o reconhecimento e a proteção dos direitos do homem estão na base das Constituições democráticas modernas”.

No Brasil, essa construção, embora influenciada pelo modelo liberal das Constituições europeias, deu-se de forma diferente, sendo que os direitos civis e políticos foram enunciados pela primeira vez na Constituição Imperial de 1842. A cidadania no Brasil desenvolveu-se de forma precária e fortemente baseada nas relações de poder, oligárquicas e patriarcais, sendo muito influenciada pelo modelo escravista e de subcidadania conferida aos escravos, imigrantes e trabalhadores rurais submetidos às “leis” dos “senhores de terra”. (SOUZA J., 2006; CARVALHO, 1998). Nessa trajetória, é importante demarcar que, ao contrário das democracias modernas europeias, onde a conquista de direitos, sobretudo os sociais, foi resultado de lutas de movimentos trabalhistas e de partidos políticos socialistas e trabalhistas, no Brasil, esse movimento se configurou de forma diferenciada.

Eles surgiram pelo ato de fundação da nacionalidade, realizado quase sem luta, numa transição pacífica do regime colonial para a vida independente. Transição que estava muito distante da longa luta empreendida pelos ingleses e da dramática experiência da Revolução Francesa. A pressão popular pelo direito de voto, por exemplo, foi quase inexistente no Brasil. (CARVALHO, 1998, p. 35).

Para Carvalho (1998), a garantia de direitos individuais se deu historicamente apenas para uma pequena minoria de “doutores”, cidadãos e cidadãs de primeira classe, “pessoa rica, educada, branca. É o empresário, o professor universitário, o político, o fazendeiro, o coronel, o profissional liberal” (Ibidem, p. 33) que, por via da Justiça ou utilizando-se de outros meios, como a influência em razão da sua posição social, garantem seus direitos e status de cidadão. Já o mesmo processo não foi vivenciado por pessoas de outra condição ou status social, como os trabalhadores formais e informais, pequenos proprietários, desempregados, pobres e pessoas em situação de rua, em geral negros, analfabetos ou com escolarização incompleta. Estes, mesmo com os direitos sociais declarados, ainda não passavam de “letra morta”, dado o histórico da escravidão e da subserviência de trabalhadores rurais aos senhores da terra. Cabe destacar que, para o autor, o que ainda impera é a lei do *Animal Farm - A Revolução dos Bichos* - George Orwell (1995): “Todos os animais são iguais, mas alguns animais são mais iguais do que os outros”. E é essa lei que pode justificar a luta pela conquista de direitos de

diferentes segmentos, na medida em que não se pode admitir, num Estado Democrático de Direito, que uns cidadãos se julguem e ajam como se fossem melhores que os outros.

Os direitos sociais no Brasil se expandiram, sobretudo a partir da segunda metade do século XX, não se desconsiderando, nessa trajetória, a importância da luta anterior do movimento operário por políticas trabalhistas e de assistência social. Ainda que a garantia de políticas consideradas avanços nesse campo estivesse submetida ao controle do Estado na Era Vargas, em razão do corporativismo do movimento sindical e pela falta da consciência operária, “sintoma e reforço da precariedade da cidadania, da ausência da conquista dos direitos individuais e coletivos pela luta”. (CARVALHO, 1998, p. 37).

Cury (2002) lembra que todo direito garantido é resultado de lutas sociais para a conquista desse direito; não há nada linear, pronto e acabado para a efetivação de direitos sociais. Dentre os direitos sociais declarados em normativas e documentos internacionais e que tratam dos direitos do homem há mais de duzentos anos está o direito à educação. (CAGGIANO, 2009). Todavia, mesmo com essa declaração explicitada, segundo a análise de Caggiano (2009), “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” (Ibidem, p. 20), o que revela que nem todos gozam dos seus direitos como está declarado em instrumentos legais. Para Marshall (1967), a educação é uma condição para o exercício dos demais direitos de cidadania.

Contudo, o debate em torno do direito à educação ao longo dos séculos XX e XXI, ganhou espaço em arenas que vieram a incidir e pautar as agendas de políticas educacionais ao redor do mundo: agendas fortemente influenciadas por representações de países centrais, tais como a *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO), a *United Nations Children’s Fund* (UNICEF) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com especial destaque para essa influência entre as décadas de 1960 a 1990. (CAMPOS, 2012; ROSEMBERG, 2002). Como resultado desses debates destacam-se alguns documentos que amparam a luta pela conquista do 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 promulgado no Brasil pelo Decreto Presidencial nº 591 (BRASIL, 1992); a Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989 promulgada no Brasil em 1990, pela Lei nº 99.710 (BRASIL, 1990); a Declaração Mundial

sobre Educação para Todos, aprovada na Conferência de Jomtien, em 1990; e recentemente a Declaração de Incheon, 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 esse conjunto de normativas construído historicamente, ele deve ser garantido na legislação de cada país (CURY, 2002) como condição mais efetiva para a exigibilidade desse 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 art. 6º da CF/1988, sendo dever do Estado garanti-lo a todos e todas os/as brasileiros/as, assim como os demais direitos sociais. Ressalta-se que, “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.” (BRASIL, 1988, art. 6º). E é a partir da positivação destes direitos que as lutas de diferentes segmentos pela sua efetivação se fortaleceram. Dentre elas, a luta dos movimentos sociais e de mulheres desde a década de 1970 pelo direito à EI e que, em grande medida, foi impulsionada pelo movimento social da EI – Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB) a partir do final da década de 1990. Tal movimento mobilizou-se fortemente para a garantia da efetivação do direito à EI, por meio da luta em prol da implementação de políticas inclusivas de EI para todas as crianças brasileiras, independentemente de raça, gênero, etnia, credo e condições socioeconômicas. (BARRETO, 2010).

## 2.1 O DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL: UMA CONQUISTA HISTÓRICA E SOCIAL

Assim como a conquista e garantia dos demais direitos sociais no Brasil, o reconhecimento específico do direito à EI, conforme abordado anteriormente quanto à especificação dos direitos das crianças (BOBBIO, 2004), também ocorreu articulado ao contexto político de redemocratização e consolidação do Estado Democrático de Direito com a CF/1988. A conquista do direito à EI, fortemente influenciada por movimentos sociais, tais como o movimento de mulheres trabalhadoras, o movimento sindical e o movimento de luta por creche nas últimas décadas do século XX (KUHLMANN, 2000), não pode ser desvinculada da história pregressa das infâncias, das crianças e da EI no Brasil. História esta que teve origem com a colonização do país, a partir de estudos e registros históricos (RAMOS, 2008), que revelam que muitas crianças no Brasil Colônia tiveram como destino as ruas, a mendicância, a pobreza e a invisibilidade. E foi dessa forma que, desde o princípio, as

crianças pobres ficaram esquecidas, seja na sua condição humana, seja na sua representação diante dos adultos. A educação de muitas delas ficou a cargo de religiosos que tinham a missão de ensinar os pequenos, os selvagens, os moços e os escravos a ler, escrever e a rezar. (CHAMBOULEYRON, 2008). O lugar das crianças bem pequenas e pobres, quando abandonadas e excluídas de grupos familiares, estava destinado às instituições religiosas e de caridade, com um papel exclusivo de guarda desses sujeitos. Já as instituições coletivas de cuidado e guarda foram uma condição imposta num período histórico posterior, marcado pelas novas relações de produção e trabalho e da mesma forma impostas pela Revolução Industrial, uma vez que as mulheres adentraram as fábricas como mão de obra. Costa M. C. L. (1984) aborda a origem da creche nesse contexto, como forma coletiva das mães garantirem a criação dos seus filhos. Entretanto, mesmo com a existência dessas primeiras instituições, não havia lugar para todas as crianças, sendo que muitas delas ficavam pelas ruas, aos cuidados de irmãos maiores, em espaços comunitários, ou eram também utilizadas como mão de obra nas fábricas.

Esse histórico foi delineando o lugar a ser ocupado pelas crianças pobres, e a educação das crianças pequenas até os seis anos de idade, desde então, foi objeto das mais variadas concepções oriundas da ideia de criança e infância, separadas por classes sociais e idades. São muitos os estudos que tratam dessa trajetória revelando os diferentes lugares aos quais as crianças historicamente foram submetidas, todavia o presente estudo não pretende adentrar estudos históricos, mas sim promover interlocução com tais estudos para entender o lugar das crianças bem pequenas e pobres nas políticas educacionais e nas instituições educativas. Kuhlmann (2000) aborda, em um de seus estudos, as políticas discriminatórias para a educação das crianças pobres e os embates entre concepções educacionais, envolvendo família e instituição, educação e assistência, puericultura, higiene, ludicidade, desenvolvimento e aprendizagem. Tal olhar evidencia a complexidade na construção da identidade da educação das crianças ao longo da história no país, especificamente no contexto do século XX.

Nesse período, em Mello (2008) constata-se a propagação dos saberes científicos, como a Puericultura, a Pediatria e a Pedagogia que elegeram a criança como objeto de estudo e intervenção. Para a autora, a assistência à infância converteu-se em pauta para diversos atores sociais (médicos, juristas, filantropos, representantes da Igreja e políticos), reunidos em torno da mesma causa quando o crescente interesse pela criança colocou em debate a capacidade do Estado em responder efetivamente ao problema da infância. Vieira (1988), por

sua vez, analisa a atuação do Departamento Nacional da Criança (a partir de 1940), difundida até o final dos anos 1960, como parte da política de assistência à maternidade e à infância no Brasil, que deu o tom do atendimento às crianças bem pequenas em situação de pobreza nesse período.

Foi na década de 1960, no contexto da Ditadura Militar, que se observou um movimento de massificação e expansão da educação das crianças pequenas, com maior ênfase na pré-escola, desenvolvido até a abertura política de meados da década de 1980. (ROSEMBERG, 1992). Tal movimento deu-se concomitantemente ao atendimento na creche delegado aos órgãos de assistência social e às formas alternativas de atendimento de baixo custo, como as creches comunitárias – uma forma de organização para a guarda e o cuidado da criança pequena que surge nas décadas de 1970 e 1980.

É importante destacar que, recorrer a essa trajetória histórica, ainda que de forma bastante sucinta, também permite analisar as diferentes concepções que permearam o atendimento das crianças bem pequenas e pobres ao longo do século XX, como também no período histórico anterior. Essa abordagem indica importantes elementos no sentido de compreender algumas heranças desse atendimento. Rosemberg (1992) sintetiza com muita precisão o resultado dessa trajetória com maior ênfase no período do Regime Militar, entre a década de 1960 e 1980. Faz isso quando afirma que,

...no plano das ações e das ideias, a educação da criança pequena consegue delimitar um campo no âmbito das políticas sociais enfrentando dois embates – o da pertinência funcional (assistência X educação) e o da competência (privada X pública), que aparecem cristalizados na Constituição de 1988. (Ibidem, p. 22).

É também de forma precisa que a autora lembra acerca da fragmentação gerada nesse processo, a partir do que ela chamou de bipolarização entre creche e pré-escola, sendo que a creche seria “sinônimo de assistência a cargo de instituições privadas e a outra de educação, que se destinará a todos, deveria ser assumida pelo Estado.” (Ibidem, p. 22).

Um elemento a se destacar na composição desse histórico, mais relacionado ao movimento de mulheres trabalhadoras, é o que evidenciou o estudo de Schifino (2012), no sentido de superação da ideia de que a luta por creches somente estava reduzida à busca de um local de guarda e cuidado. O estudo revelou que as mães defendiam e lutavam pelo direito à creche, para além dos direitos trabalhistas. Ficou explícita, então, sua busca por educação pública, gratuita e de qualidade, o que desconstruiu o discurso recorrente de que as famílias das camadas populares buscavam as creches única e exclusivamente como local de guarda e

assistência para seus filhos. Esse histórico, em certa medida influencia as políticas de EI até os dias de hoje e tem impactado a concepção de EI em diferentes âmbitos da sociedade, na qual a percepção que se tem, por vezes, é a de que tratar de assuntos relacionados à infância e às crianças pequenas não deve ser prioridade. Dessa forma, esse segmento é colocado em segundo plano frente às discussões e decisões políticas e orçamentárias, uma vez que as questões relacionadas à primeira infância não são ainda legitimadas como prioridade e, apesar de estar positivado nos marcos legais vigentes que a criança é sujeito de direitos e prioridade absoluta (BRASIL, 1988; 1990), permanecem vivas iniciativas que precarizam e negam o direito à EI com qualidade. (CAMPOS; FÜLGRAFF; WIGGERS, 2006; CAMPOS et al., 2011; KUHLMANN, 2000). Iniciativas estas como a implementação de ações e programas assistencialistas e compensatórios de baixo custo, tais como o bolsa-creche ou vale-creche (compra de vagas na rede privada e destinação de recursos para as famílias para atendimento domiciliar), o atendimento em três turnos ao longo da jornada diária, o atendimento noturno e a contratação de profissionais não qualificados. E como mais um dos efeitos de políticas pautadas em concepções caritativas e assistencialistas, ainda se mantém a prática do convênio com instituições comunitárias, confessionais, filantrópicas e sem fins lucrativos, sem necessariamente atender aos critérios de qualidade normatizados pelos órgãos competentes.

Quanto a esse último aspecto, não se pode deixar de considerar que pesquisas já têm alertado sobre a precariedade de instituições que compõe tal rede (CAMPOS; FÜLGRAFF; WIGGERS, 2006; KRAMER; TOLEDO; BARROS, 2014), indo na contramão da luta pela qualidade da oferta da EI. A estratégia do convênio utilizada pelos municípios e DF foi objeto de disputa nas Conferências Nacionais de Educação dos anos de 2010 e 2014. Porém, mesmo com toda a luta dos movimentos em defesa dos recursos públicos para a educação pública, um dos tensionamentos mais profundos das conferências foi tal estratégia, amparada legalmente pelo art. 213 da CF/1988<sup>33</sup> e pela Lei nº 12.695/2012, que alterou a Lei do FUNDEB<sup>34</sup>. Ressalta-se que o convênio da EI permaneceu no PNE devido a estes tensionamentos e que envolveram pressões políticas e econômicas, mas tal estratégia ficou

---

<sup>33</sup>“Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que: I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação.” (BRASIL, 1988).

<sup>34</sup>“Art. 13. A Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, passa a vigorar com as seguintes alterações: [...] § 1º Será admitido, para efeito da distribuição dos recursos previstos no inciso II do caput do art. 60 do ADCT, em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e convênias com o poder público, o cômputo das matrículas efetivadas: I - na educação infantil oferecida em creches para crianças de até 3 (três) anos;” (BRASIL, 2012).

enfraquecida neste processo. Contudo, o repasse de recursos públicos para instituições privadas ainda persiste como um grande desafio a ser superado no sentido de ampliação dos recursos para a educação infantil pública. É importante destacar que o PNE mesmo não avançando quanto à progressiva extinção das matrículas em instituições privadas conveniadas com o poder público, não deixou de responsabilizá-lo quanto ao atendimento direto e à expansão da oferta de educação infantil pública. Nesse sentido, uma das estratégias do PNE na ampliação da cobertura para atendimento em creches, é a articulação da oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação, com a expansão da oferta na rede escolar pública (PNE, meta 1, estratégia 1.7. BRASIL, 2014)<sup>35</sup>. Assim, mesmo com a continuidade da prática de conveniamento, o poder público deverá empenhar esforços na expansão da oferta na rede pública, considerando o seu dever na oferta de educação pública enquanto um direito social, reduzindo assim o conveniamento. Destaca-se que o PNE é considerado um importante instrumento de planejamento da educação e de redefinição das políticas educacionais para uma década (2014-2024), e prevê a constituição de um Sistema Nacional de Educação por meio da “articulação entres os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação.” (BRASIL, 2014).

A EI é um direito declarado na CF/1988 (BRASIL, CF/1988, art. 208, VII; art. 208) e regulamentado na legislação brasileira, sendo conferido a todas as crianças até cinco anos de idade. Tal garantia, conforme já apontado, é fruto de conquistas de movimentos sociais e de mulheres no contexto dos anos 1970/1990. Destacam-se nessa construção: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96, que regulamentou a inclusão da EI no conceito de EB (BRASIL, 1996, art. 29); o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069/90, que garante o direito à EI em escolas públicas próximas à sua residência (BRASIL, 1990, art. 53, V); a reestruturação da Política Nacional de EI (BRASIL, 2006), com enfoque na criança como sujeito de direitos, o que impulsionou a produção de uma série de documentos – os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a EI e os Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de EI, ambos de 2006; o Referencial Curricular Nacional para a EI de 1998; os Critérios para atendimento em creches que respeitem os direitos fundamentais da criança de 2009; as Diretrizes Curriculares Nacionais para a EI de 1999 e de 2009, dentre outros

---

<sup>35</sup>Meta 1, estratégia 1.7: “Articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de Educação com a expansão da oferta na rede escolar pública.” (BRASIL, 2014).

documentos que foram delineando os caminhos para a consolidação da EI como um campo educacional.

Ressalta-se que a alteração 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. Essa Emenda considera dever do Estado brasileiro garantir a “Educação Infantil, em creche e pré-escola, às crianças até cinco anos de idade” (BRASIL, 2006). A alteração da idade ocorreu num contexto a partir da aprovação das seguintes leis: Lei nº 11.114/2005, que modificou a redação do art. 32 da LDB, tornando o EF “obrigatório e gratuito na escola pública, a partir dos seis anos de idade” (BRASIL, 2005) antecipando a entrada das crianças no EF, e Lei nº 11.274/2006, que dispôs sobre a ampliação do EF para duração de nove anos. (BRASIL, 2006). Essa construção legal articulada teve como um dos efeitos a redução da idade de saída da criança da EI, o que gerou uma intensa mobilização acerca da garantia do direito de todas as crianças com menos de seis anos de idade ao acesso à EI, para que vivenciassem plenamente esse direito. Embora esse não seja o objeto deste trabalho, trata-se de um grande desafio imposto às políticas de EI no Brasil na medida em que a legislação que estabelece o corte etário para matrícula, tanto na EI como no EF, precisa considerar a concepção socialmente e legalmente construída de criança como sujeito histórico e de direitos. (BRASIL, 2009; ZANDER, 2015). Essa questão, na percepção desta pesquisadora, a partir de posicionamentos e decisões antagônicos envolvendo diferentes órgãos, parece ter sido negligenciada, sendo alvo de disputas ainda não resolvidas.

Além de ser um direito, a EI, entendida como parte da área educacional, passou a integrar a EB, o que significa que deixou de pertencer às áreas que pautavam suas práticas em concepções assistencialistas, compensatórias e preparatórias (KRAMER; JOBIM, 1991; KUHLMANN, 2000) ao menos legalmente, consolidando-se como parte do campo educacional. É importante destacar que essa mudança na identidade do campo não significa que a EI ficou imune às concepções e práticas historicamente desenvolvidas. A integração da creche ao campo educacional em grande parte foi fortalecida pela produção acadêmica sobre o tema, com o emergir de pesquisas e pesquisadoras/es reconhecidas/os como referência na década de 1990 e nos anos 2000. (ROCHA, 1999; ROSEMBERG, 1989, 1999, 2002, 2007; ROCHA; 2008; BUSS-SIMÃO; ROCHA; GONÇALVES, 2015; MACHADO, PASCHOAL, 2015). Nesse sentido, a educação das crianças pequenas – até cinco anos de idade na legislação e até os seis anos, a partir da história de reconhecimento de direitos dessas crianças e da caracterização de primeira infância – passou a ser objeto de atenção de pesquisadores/as,



de movimentos e também de gestores/as públicos uma vez que é dever do Estado ofertá-la. (BRASIL, CF/1988, art. 208, IV). Contudo, mesmo reconhecida legalmente como educação, tal direito ainda representa um grande desafio, pois, segundo as taxas de atendimento na EI no Brasil como um todo e nos estados brasileiros, muitas crianças ainda estão excluídas desse segmento educacional, sobretudo da creche. Esse fato denota que será necessário avançar ainda mais para a materialização da oferta desse direito com a qualidade referenciada pelos documentos oficiais anteriormente mencionados. Os dados seguintes permitem constatar o tamanho deste desafio.

TABELA 1 – TAXA DE ATENDIMENTO NA EI – BRASIL E ESTADOS – 2015

	<b>% população de 0 a 3 anos de idade matriculada na creche</b>	<b>% população de 4 e 5 anos de idade matriculada na pré-escola</b>
BRASIL	34,1	91
Acre	15,4	74,7
Alagoas	25,8	82,5
Amapá	8,9	71,3
Amazonas	10,5	76
Bahia	24,7	94,6
Ceará	37,1	96
Distrito Federal	29,6	88,2
Espírito Santo	36,3	92,9
Goiás	22	84,6
Maranhão	25,8	94,6
Mato Grosso	25,4	83,4
Mato Grosso do Sul	34,6	86,3
Minas Gerais	35	92,3
Pará	15,2	82,5
Paraíba	32	91,5
Paraná	40,3	89,8
Pernambuco	28,1	95,8
Piauí	24,1	97,1
Rio de Janeiro	37,7	94,7
Rio Grande do Norte	37,1	96,9
Rio Grande do Sul	38,5	79,8
Rondônia	23,3	81,5
Roraima	20,1	94,6
Santa Catarina	45,9	94,6
São Paulo	48,4	94,4
Sergipe	29,6	93,8
Tocantins	24,5	91,6

FONTE: A autora (2016) a partir dos dados do IBGE/PNAD (2015).

Os dados da tabela 1 retratam a diferença entre os percentuais de cobertura da creche e da pré-escola, sendo que estados das Regiões Norte e Nordeste apresentam os menores percentuais de atendimento na creche, portanto, deverão ampliar significativamente este atendimento para que atinjam a meta 1 do PNE<sup>36</sup>. Entretanto, tal análise não pode deixar de considerar as diferenças regionais e peculiaridades de cada contexto, sobretudo no que se refere à característica da população infantil na faixa etária até três anos de idade e em situação de pobreza, residente no campo, distante das instituições educacionais.

É pertinente destacar quanto a isso que, ao se analisar os baixos percentuais de cobertura na creche, os dados de alguns estados da Região Norte chamam atenção. Não obstante, para não realizar uma comparação simplista, cabe considerar que se trata de uma região com extensa área territorial, constituída por uma população significativa nas áreas urbanas. Sem contar os povos da floresta, ribeirinhos, quilombolas, indígenas, pescadores artesanais, agricultores familiares, assentados, extrativistas, muitos destes residentes a longas distâncias de equipamentos educacionais para atendimento às crianças de até três anos de idade, quando estes estão instalados no território.

Segundo a Pesquisa Nacional *Caracterização das práticas educativas com crianças de 0 a 6 anos de idade residentes em área rural*, realizada no ano de 2012, há municípios da Região Norte que não atendem as crianças bem pequenas na EI. (MEC/SEB/UFRGS, 2012). Isso ocorre em razão das peculiaridades culturais das famílias e das dificuldades relacionadas às distâncias e ao transporte escolar. Portanto, esse dado pode explicar os baixos percentuais de cobertura da região; no entanto, revela o grande desafio para ampliação da oferta de vagas na creche em atenção ao contexto específico.

Outro destaque refere-se aos percentuais da Região Nordeste. À primeira vista, se cotejados com os de outros estados e regiões, apresentam um cenário de maior crescimento; no entanto, é importante considerar que a ampliação do atendimento em creche, nessa região, foi impulsionada pela estratégia de conveniamento do poder público com instituições privadas, seguindo modelos de baixo custo e de má qualidade para atendimento à população mais pobre. (CRUZ, S. H. V., 2005).

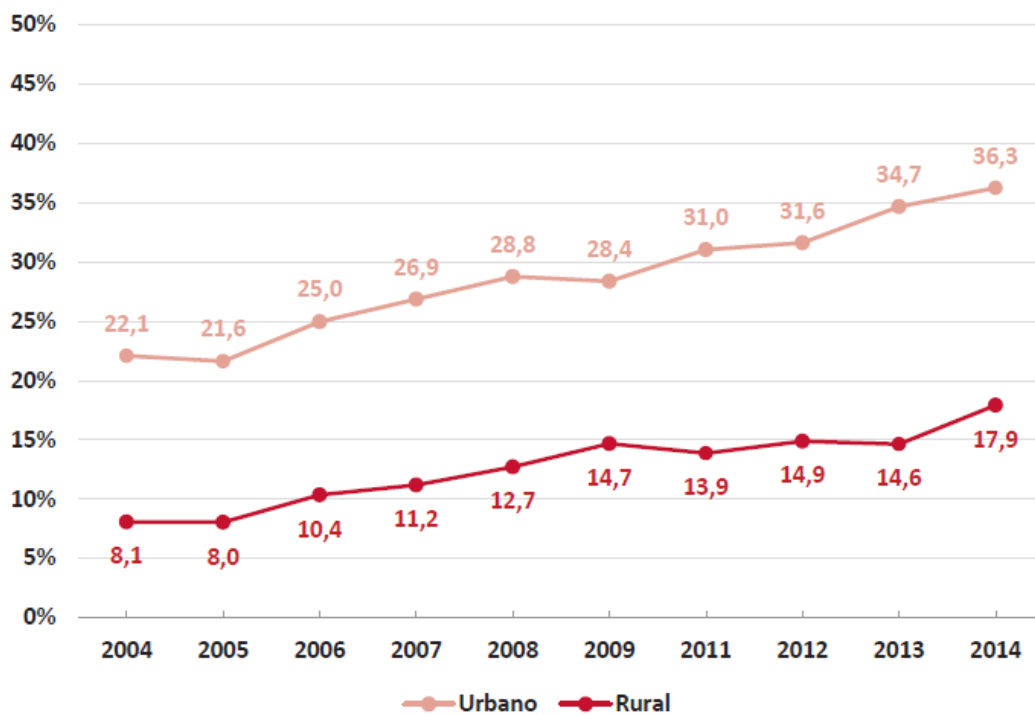
Os índices aqui apresentados também revelam a grande desigualdade de acesso à creche das crianças brasileiras no que se refere às variáveis de localização de residência,

---

<sup>36</sup>“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).

raça/cor e renda, revelando um panorama desafiante para segmentos específicos da população infantil, cujas origens se deram numa perspectiva de pobreza, desigualdade e do não acesso a direitos sociais. Nos gráficos a seguir será possível visualizar a distância que determinados sujeitos se encontram.

GRÁFICO 2 - PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS DE IDADE MATRICULADA NA CRECHE POR LOCALIZAÇÃO DE RESIDÊNCIA – BRASIL – 2004  
2014

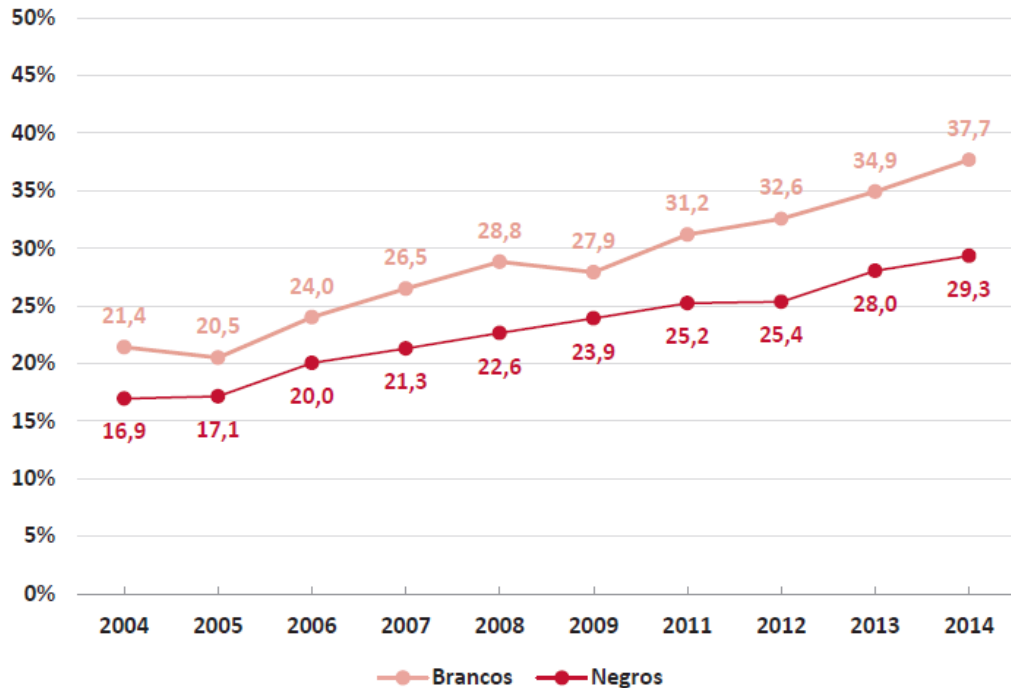


FONTE: Documento Monitoramento das metas PNE 2014-2024. (INEP, 2016).

Os dados do gráfico 2 revelam que a expansão do atendimento em creche no Brasil no período se deu de forma desigual, pois persistem as maiores taxas de atendimento na região urbana se comparadas às taxas da região rural. Tais percentuais evidenciam a grande desigualdade existente entre o atendimento em creche das crianças que vivem no campo em relação às que vivem nas áreas urbanas. Entretanto, essas taxas não revelam especificamente o retrato das cidades bem pequenas do interior e das regiões periféricas das grandes cidades, o que poderá, ainda mais, evidenciar o quanto a oferta em creche apresenta índices bastante desiguais.

A desigualdade no acesso ao direito à creche também se revela quanto ao atendimento de crianças negras e brancas, conforme os dados do gráfico 3.

GRÁFICO 3 - PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS DE IDADE MATRICULADA NA CRECHE POR RAÇA/COR – BRASIL – 2004-2014



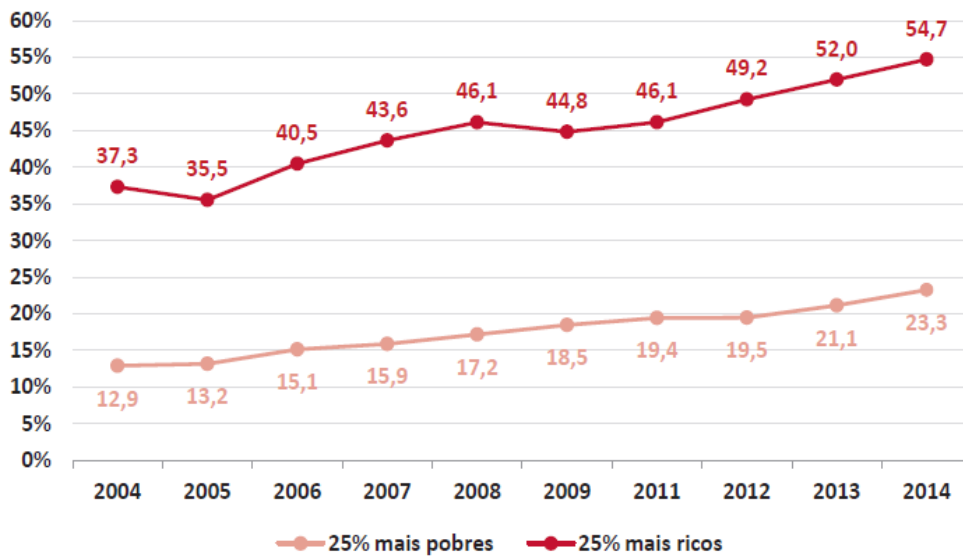
FONTE: Documento Monitoramento das metas PNE 2014-2024. (INEP, 2016).

Embora os percentuais demonstrem evolução das taxas de atendimento, do mesmo modo que se verifica a desigualdade no atendimento das crianças que vivem no campo em relação às que vivem na área urbana, a desigualdade também se mantém em relação à raça/cor.

Já em relação à renda, ainda que se observe evolução ao longo da década, conforme os percentuais do gráfico 4 a desigualdade persiste de forma bastante acentuada. Observa-se que há uma grande distância entre as crianças que compõem famílias de menor renda em comparação com aquelas das famílias de maior renda.

Os percentuais apresentados no gráfico 4, corroboram com as análises realizadas neste trabalho em relação à pobreza enquanto um fenômeno gerador de desigualdades nas suas mais variadas dimensões e, especificamente quanto a estes dados, a desigualdade existente no acesso à creche entre as crianças mais pobres e as mais ricas.

GRÁFICO 4 - PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS DE IDADE MATRICULADA NA CRECHE POR QUARTIS DE RENDA DOMICILIAR PER CAPITA – BRASIL



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

Verifica-se nos dados quanto à renda apresentados no gráfico 4 que mesmo com a expansão do atendimento das crianças mais pobres, a desigualdade em relação à renda persiste e a diferença entre o atendimento das crianças mais pobres e das mais ricas é superior a 30%, um percentual que revela o quanto as mais pobres ainda têm o direito à creche negado, um dado que reflete a invisibilidade desses sujeitos quanto aos seus direitos, resultado de toda uma história progressa, conforme já abordado neste trabalho.

Em suma, os percentuais apresentados nos Gráficos 2, 3 e 4 evidenciam que as crianças que residem no campo, negras e pobres, são aquelas que estão mais distantes em acessar o direito à creche, dados os baixos percentuais de acesso revelados. Diante dessa constatação, e a partir da compreensão de que estes resultados revelam as profundas desigualdades existente no país e que ainda demandam atenção, tanto de atores do poder público responsáveis por implementar políticas públicas, quanto de outros atores envolvidos com fomento, formulação e fiscalização da implementação de tais políticas.

Contudo, tais considerações são aqui entendidas como forma de ilustrar o que significa garantir o direito à creche às crianças brasileiras, em razão da complexidade e diversidade do país e diante dos limites desta pesquisa, o foco será em dados do estado do Paraná e, mais especificamente, em dados demográficos e educacionais que se referem às crianças cujas famílias são beneficiárias do PBF, os quais são objeto de análise em capítulo específico deste trabalho.

Na discussão sobre a ampliação do acesso à EI, sobretudo da creche, ainda com percentuais baixos de cobertura, não se pode desconsiderar o direito à qualidade dessa oferta. Assim, cabe ressaltar que, no direito ao acesso à EI, está implícito o princípio constitucional da garantia do padrão de qualidade da educação (BRASIL, CF/1988, art. 206, VII; XIMENES, 2014) como essencial para a concretização de uma educação de qualidade na busca de superação da precarização da oferta de EI, sobretudo para a população infantil em situação de pobreza. (ARAÚJO G. C. de; OLIVEIRA R. P. de, 2005; CAMPOS; FÜLLGRAF; WIGGERS, 2006). Do mesmo modo que o direito à qualidade é inerente ao direito à EI, é fato que essa etapa da EB, com a CF/1988, passou a ser direito de todos os trabalhadores urbanos e rurais em relação aos filhos dependentes (BRASIL, 1988, art. 7º, XXV). Esse direito é o resultado da conquista de movimentos sociais, sindicais e de mulheres, bem como da consolidação da EI em razão do cenário fértil de pesquisas para o campo. (ROSEMBERG, 1989; 1999).

Numa análise mais detalhada das metas e estratégias do PNE, tanto no grupo de metas consideradas estruturantes, nas metas para redução das desigualdades e da valorização da diversidade, quanto naquelas que tratam da valorização dos profissionais da educação e do financiamento da educação, muitas delas poderão ser relacionadas à luta pela efetivação do direito à EI com qualidade. São elas: a meta 1, específica para a EI; a meta 4 (universalização do acesso à educação regular e ao atendimento educacional especializado às crianças com deficiência desde a pré-escola); a meta 6 (educação em tempo integral); a meta 15 (política nacional de formação dos profissionais da educação); a meta 16 (formação em nível de pós-graduação de 50% dos profissionais da EB e formação continuada em sua área de atenção); a meta 17 (valorização dos/as profissionais do magistério das redes públicas de EB e equiparação do rendimento médio ao dos/as demais profissionais com escolaridade equivalente); a meta 18 (existência de planos de carreira para os/as profissionais da EB e para os/as profissionais da EB pública; a meta 19 (efetivação da gestão democrática da educação); e a meta 20 (financiamento da educação).

Contudo, no contexto de um país com um retrato de marcantes desigualdades como o Brasil, em que os dados de cobertura na creche ainda são baixos em muitos territórios, em grande medida e, mesmo que muitas das metas do PNE estejam diretamente relacionadas à qualidade da educação, o avanço a ser perseguido pelas políticas educacionais para a EI ainda é a garantia do acesso, especificamente à creche. É oportuno destacar que a garantia legal do direito à educação para todos/as não significa que esse 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 levantados como diagnóstico para a construção do PNE. (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 como um direito objetivo, há certa complexidade na compreensão jurídica do direito à creche enquanto um direito público subjetivo em sua plenitude. Isso porque 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 os responsáveis diretos pela execução das políticas de EI a entender que a oferta para crianças até três anos de idade não seria prioridade. Tal entendimento se dá diante da obrigatoriedade de matrícula de todas as crianças de quatro e cinco anos na pré-escola até o ano de 2016 (BRASIL, 2009), um aspecto que demandará outras pesquisas para sua confirmação. 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/1988, art.208, IV) e, mesmo que seja responsabilidade dos municípios e DF ofertá-la, os demais entes federados devem prestar apoio técnico e financeiro para a expansão da oferta e manutenção da EI. (art.30, VI).

Entretanto, há avanços, na medida em que a EI e, integrada a ela a creche, foi incorporada à EB e considerada em políticas de financiamento da educação como o FUNDEB. Segundo estudo realizado pelo MEC sobre o PNE (BRASIL, 2014), em relação às metas consideradas estruturantes para a garantia do direito à EB com qualidade, dados do IBGE revelam que, em 2013, o atendimento em creches era de cerca de 28% das crianças na creche e, na pré-escola, 95,2%.

Ainda mais grave é a situação identificada em estudo do mencionado instituto com base em dados do ano de 2010. O estudo demonstrou, por exemplo, que, do total das crianças atendidas nas creches, 36,3% faziam parte dos 20% mais ricos da população e apenas 12,2% integravam o estrato dos 20% mais pobres. (BRASIL, 2014, p. 16).

Nesse sentido, o PNE garante uma estratégia na meta 1 com vistas para a diminuição dessa desigualdade no acesso,

Garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a 10% a diferença entre as taxas de frequência à Educação Infantil das crianças de até 3 anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo.(BRASIL, 2014).

A partir desse retrato e entendendo como um dos pressupostos deste trabalho o foco no direito à creche das crianças bem pequenas e em situação de pobreza, entende-se como fundamental estabelecer nexos entre a pobreza infantil e a negação do direito à EI.

O registro histórico de como se deu o atendimento destas crianças no Brasil expõe com clareza o lugar conferido a esses sujeitos nas políticas de EI: um lugar de invisibilidade, de precariedade e de guarda; um lugar entendido como necessário de existir por razões diversas, a partir das concepções dos agentes de governo em cada momento histórico. E, enfim, um lugar relacionado ao papel da mulher, cada vez mais necessário no mundo do trabalho. Ainda mais invisibilizadas nesse histórico, que influenciou a identidade da creche ao longo dos tempos, estiveram as crianças em situação de pobreza. Mesmo nos momentos em que a pobreza foi vista como risco ao projeto societário em questão e quando os pobres tinham que ter a falsa ilusão de usufruir de serviços ofertados pelo Estado - como no período do Regime Militar, no qual a massificação da educação das crianças bem pequenas se deu de forma precária para apaziguar conflitos sociais uma vez que os pobres assistiam aos supostos benefícios do milagre brasileiro e almejavam por eles. (KUHLMANN, 2000).

Conforme abordado no primeiro capítulo deste trabalho, a pobreza entendida como um fenômeno multifatorial, produzida ao longo dos tempos, tem gerado efeitos que sempre atingiram as crianças fazendo emergir o fenômeno específico da pobreza infantil. Tal fenômeno não pode ser entendido desvinculado da pobreza em sua amplitude, o que impacta todos os grupos geracionais, não só a infância. As crianças se constituem como sujeitos dentro de estruturas sociais, sendo que elas são as que mais sofrem diante das vulnerabilidades originadas em contextos de pobreza.

A criança pobre não se constitui como ou sujeito 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 multifatorial [...] é a expressão de uma sociedade desigual e onde os direitos fundamentais não estão salvaguardados, apesar de proclamados. (SARMENTO, 2010, p. 180-181)



Ainda nesse sentido, cabe destacar a centralidade da infância e da criança neste estudo uma vez que são esses sujeitos os destinatários da política social em investigação. Portanto, olhar para as crianças como atores sociais implica compreender o lugar social que lhes foi conferido. Sendo assim, a partir de aspectos levantados pelo Projeto Infância, coordenado pelo sociólogo da infância Jens Qvortrup<sup>37</sup>, alguns elementos por ele apurados poderão contribuir no aprofundamento dessa correlação entre infância, pobreza infantil e condições estruturais da sociedade. Nessa perspectiva, Qvortrup apresenta nove teses originadas de elementos essenciais do projeto em questão:

1. A infância é uma forma particular e distinta em qualquer estrutura social de sociedade;
2. A infância não é uma fase de transição, mas uma categoria social permanente, do ponto de vista sociológico;
3. A ideia de criança, em si mesma, é problemática, enquanto a infância é uma categoria variável histórica e intercultural;
4. A infância é uma parte integrante da sociedade e de sua divisão de trabalho;
5. As crianças são coconstrutoras da infância e da sociedade;
6. A infância é, em princípio, exposta (econômica e institucionalmente) às mesmas forças sociais que os adultos, embora de modo particular;
7. A dependência convencionada das crianças tem consequências para sua invisibilidade em descrições históricas e sociais assim como para a sua autorização às provisões de bem-estar;
8. Não os pais, mas a ideologia da família constitui uma barreira contra os interesses e o bem-estar das crianças;
9. A infância é uma categoria minoritária clássica, objeto de tendências tanto marginalizadoras quanto paternalizadoras.

No seu conjunto, as nove teses de Qvortrup (2011, p. 203-210) corroboram o argumento deste trabalho quanto à invisibilidade das crianças bem pequenas e pobres, sendo negligenciadas em muitos de seus direitos, dentre eles o direito à educação.

O autor citado, ao optar pela análise da categoria *infância* e não da criança na sua individualidade, coloca essa categoria geracional em destaque no conjunto das crianças que a compõem. A partir dessa categorização, revela importantes elementos para a compreensão do lugar da infância na sociedade, com destaque aos seguintes aspectos: a infância, na sua

---

<sup>37</sup>Projeto internacional **Infância como Fenômeno Social – Implicações para Políticas Sociais Futuras (Projeto Infância)**, realizado entre 1987 e 1992, sob o patrocínio do Centro Europeu de Bem-Estar Social, Política e Pesquisa.

multiplicidade e nos diversos contextos sociais, é parte integrante da estrutura social e está submetida às características de cada contexto, dentre elas, a institucionalização ou a escolarização; a infância coexiste com outras categorias geracionais, sendo submetida ao mundo adulto e impactada por fenômenos estruturais de variadas ordens (econômico, político, social); a vida das crianças é impactada por macro forças de ordem econômica, política, ambiental, dentre outras, mesmo que de forma indireta, pois muitas decisões não levam em conta a existência das crianças; constatação da invisibilidade das crianças em dados e pesquisas, quando da realização da pesquisa no contexto da década de 1990; o princípio do melhor interesse da criança<sup>38</sup> é subjugado frente a outras categorias geracionais; a ideia de que as crianças compõem um grupo minoritário em relação ao grupo dominante (adultos) e que “por suas características físicas ou culturais, é singularizado à parte da sociedade, com um tratamento diferencial e desigual.” (Ibidem, p. 210).

Portanto, o pressuposto que se desenha a partir dessas considerações é o de que a pobreza, que atinge parcela da população, de modo particular as crianças pequenas, não pode estar desvinculada das desigualdades estruturais produzidas socialmente, além de se revelar em diferentes dimensões. (ARRETCHE, 2015). Desigualdades inerentes a uma sociedade em que os interesses econômicos e políticos vinculados à relação Estado-Mercado se sobrepõem aos direitos de cidadania, portanto não se trata de um fenômeno que possa ser atribuído aos sujeitos, mas sim a condicionantes sociais, políticos e culturais. Isso pelo fato de que são as condições em que vivem as pessoas que as produzem e influenciam suas culturas, seus modos de ser e de agir. E são essas condições de vida, em geral precárias em contextos de extrema pobreza, constituídos a partir de determinadas conjunturas e decisões político-econômicas que não garantem com que as crianças pobres sejam vistas e consideradas como atores sociais e portadoras de direitos. (CAMPOS, R. F., 2012; YANNOULAS, 2013).

São crianças pobres aquelas que, desde que nascem já carregam consigo uma representação social de “vítimas do destino”. Somente sairão dessa condição se forem objeto da piedade alheia, de ações assistencialistas e caritativas que não promovem mudanças estruturais para a superação da condição de pobreza desses 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

---

<sup>38</sup> Princípio gestado nas Declarações Internacionais de Direitos e traduzido na CF/1988 como inerente à Doutrina da Proteção Integral, alicerçada em três pilares: a) a criança adquire a condição de sujeito de direitos; b) a infância é reconhecida como fase especial do processo de desenvolvimento; c) a prioridade absoluta a essa parcela da população passa a ser princípio constitucional (art. 227). (AZAMBUJA, [20--], p. 5).

compensatório (KUHLMANN, 2000; ROSEMBERG, 2007) – políticas pobres para crianças pobres, negando-lhes o status de cidadãs ainda por consolidar-se.

No contexto de um Estado Democrático de Direito, na sua concepção mais ampla, relaciona-se às conquistas históricas por direitos de diferentes segmentos sociais nas suas diferentes caracterizações (humanos, civis, políticos, sociais...). No entanto, tal conceito no Brasil, sempre esteve fortemente relacionado com a ideia de democracia em diferentes momentos históricos, um conceito polissêmico a depender do projeto político em curso. A CF/1988 reafirma o Brasil como um Estado Democrático de Direito (BRASIL, 1988), o que também configurou o papel do Estado na proteção social dos cidadãos e inaugurou uma trajetória de construção de um arcabouço legal e normativo que considera a criança como prioridade absoluta e sujeito de direitos. É também na CF/1988, conforme já apontado, que, primeiramente, garante-se a EI como direito de todas as crianças brasileiras até cinco anos de idade.

Cabe ressaltar, em relação ao fato de o direito à EI ter implícito o direito à creche, que na interpretação deste, já garantido legalmente conforme abordado anteriormente, há o paradoxo de o direito subjetivo estar diretamente relacionado à obrigatoriedade. Ou seja, uma vez que a compulsoriedade de matrícula na pré-escola foi legitimada após a EC nº 59, a busca da efetivação do direito à creche e por esta ser opção da família, corre-se o risco deste direito não ser entendido como prioridade para o poder público. Assim, a família, ao demandar a vaga e não ser atendida, por vezes tem “acionado as normas jurídicas (direito objetivo) transformando-as em seu direito (direito subjetivo)” (DUARTE, 2004) uma vez que toda a EI é um direito da criança e da família e dever do Estado.

Assim, vislumbra-se nesse contexto um novo cenário legal para a garantia de direitos que consolidou outro olhar e outras políticas para as crianças brasileiras que ainda vivem em situação de pobreza. Nesse sentido, uma vez que, após essa garantia, consolidam-se políticas universalizantes para a EI, considera-se relevante retratar em que medida uma política social focalizada, como a Ação Brasil Carinhoso, tem contribuído para a efetivação da inclusão dessas crianças na creche.

Quanto às políticas focais para a creche, alguns autores/as anteriormente citados contemplam em seus trabalhos a discussão sobre políticas e ações relacionadas ao atendimento à pequena infância. Neles, geralmente denotam políticas “pequenas e pobres” e de baixo custo, com forte cunho compensatório, impulsionadas pelos organismos internacionais já mencionados que pautam as agendas de políticas públicas de países

periféricos, dentre eles, os países da América Latina. (CAMPOS, R. F., 2012; ROSEMBERG, 2002, 2008; ROSSETI-FERREIRA; RAMON; SILVA, A. P. S., 2002; DOMICIANO, 2011). Tais políticas influenciaram de maneira marcante a desresponsabilização do Estado em ofertar creche pública para as crianças em contextos de pobreza. Delegaram tal responsabilidade a entidades privadas sob o rótulo de filantrópicas, comunitárias e assistenciais, utilizando desse modo a estratégia do conveniamento ou outras estratégias compensatórias para o atendimento às crianças bem pequenas.

Os dados revelados no estudo de Gonçalves L. F. e Silveira (2014) apontam para os desafios desse campo no Estado do Paraná quando demonstram a desigualdade educacional nas regiões e os municípios com os menores índices de atendimento, tanto na creche como na pré-escola. Tais dados denotam a necessidade de maior empenho de gestores/as municipais na elaboração de planos de expansão da oferta diante da demanda real da população infantil. Isso significa que será necessário um investimento alto na ampliação da rede, considerando aspectos como a construção e aparelhamento de novas Unidades e a ampliação do quadro de profissionais, assim como o apoio financeiro e técnico do MEC em programas específicos como o PROINFÂNCIA que, por meio da destinação de recursos pela União para cobertura de despesa de investimentos em construção, reforma, equipamentos e mobiliários para a EI das redes municipais e do Distrito Federal, incidiu significativamente na expansão do atendimento da EI, sendo mais uma iniciativa que influenciou no crescimento de matrículas no período após a criação do programa, no ano de 2007.

## 2.2 AMPLIAÇÃO DO DIREITO À CRECHE VIA AÇÃO BRASIL CARINHOSO

O histórico de políticas focais para creche revela que as crianças bem pequenas e pobres, embora foco de atenção dessas políticas, frequentemente são objeto de iniciativas com cunho compensatório e assistencialista. Assim, pretende-se aqui entender a Ação Brasil Carinhoso na sua caracterização como uma política social intersetorial focalizada nas crianças bem pequenas e pobres. Isso será feito considerando-se os seus três eixos e verificando se, de fato, esta política traz em seu bojo a intencionalidade de induzir a promoção do acesso ao direito à EI, mais especificamente à creche. Para esta análise conforme anunciado anteriormente neste trabalho, foram realizadas entrevistas com profissionais envolvidos com a política desde a sua origem na esfera federal.

A Ação Brasil Carinhoso é uma iniciativa intersetorial e uma das ações que compõem o PBSM, considerado um instrumento estratégico de governo que, por sua vez, articula um conjunto de programas e ações com o objetivo de promover a inclusão social e produtiva da população extremamente pobre, tornando residual o percentual dos que vivem abaixo da linha da pobreza. A Ação Brasil Carinhoso está estruturada nos seguintes eixos: superação da extrema pobreza em famílias com crianças até seis anos de idade por meio do repasse de benefício monetário, ampliação do acesso à creche e melhoria do atendimento e ampliação do acesso à saúde. O último eixo tem como um dos focos incentivar a expansão da oferta de vagas na creche para crianças cujas famílias são beneficiárias do PBF, crianças até três anos de idade em situação de pobreza e que ainda não têm garantido o seu direito à creche. Tal eixo é o objeto de estudo desta pesquisa que analisará se ocorreu a expansão das vagas no período anterior à implementação da política e ao longo de sua execução no estado do Paraná.

A Medida Provisória nº 570, lançada em 14 de maio de 2012, foi convertida na Lei nº 12.722/2012 (BRASIL, 2012), conhecida como a Lei do Brasil Carinhoso, que dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da EI e melhoria da qualidade do atendimento. A Lei 12.722/2012 prevê a transferência de recursos da União que será realizada com base na quantidade de matrículas de crianças de zero a 48 meses, que primeiramente eram informadas em Sistema próprio do MEC (SIMEC) e, posteriormente, cadastradas pelos Municípios e pelo Distrito Federal no Censo Escolar da Educação Básica. No mês de outubro do ano de 2016, e já como uma das ações do governo que se instalava no poder após o processo de impedimento da presidenta Dilma V. Roussef, a referida lei foi alterada pela Lei nº 13.348 (BRASIL, 2016) que, dentre outras alterações vetou o artigo 4º B que se referia à definição dos percentuais de repasses do Brasil Carinhoso conferindo poder ao Executivo federal para tais definições.

A origem da Ação Brasil Carinhoso, que deu-se dentro do MDS, é mais uma das ações dentro do escopo das políticas sociais do governo federal, no ano de 2012, com vistas à implementação de políticas sociais de superação da extrema pobreza no Brasil, via destinação de recursos suplementares aos municípios e DF.

Por meio da entrevista concedida pelo Secretário Nacional de Renda e Cidadania do MDSA, Tiago Falcão (2016), que no ano de 2012 coordenava o PBSM, o Brasil Carinhoso foi criado tendo em vista a intencionalidade do MDS em incidir efetivamente na superação da extrema pobreza junto aos municípios brasileiros e ao DF.

...não tinha como falar em superação da extrema pobreza sem ter um olhar direcionado para as famílias com crianças mais novas, no MDS já havia uma série

de estudos em relação ao Programa Bolsa Família e como ele chegava nessas famílias, e mesmo com os efeitos que ele tinha se percebia que quando se falava em extrema pobreza no Brasil, a grande concentração de extrema pobreza se dava entre famílias com crianças de 0 a 15 anos – crianças e jovens. (FALCÃO, 2016).

Naquele momento, segundo relatos da entrevista mencionada, o MDS já contava com estudos relacionados aos efeitos do PBF na melhoria de renda das famílias beneficiárias e no retrato da pobreza e extrema pobreza no Brasil, no entanto ainda havia uma preocupação quanto à situação das famílias com crianças bem pequenas.

Nós do Bolsa Família, estávamos muito preocupados com a questão de renda. Do ponto de vista da renda, que era o que nos cabia no plano, nós precisamos rever o Bolsa Família e a estrutura de proteção social brasileira, no sentido de que a gente conseguisse reduzir essa diferença na intensidade da extrema pobreza entre famílias com crianças e famílias sem crianças e a gente fez uma série de formulações para melhorar o Bolsa Família já nesse sentido, antes mesmo do lançamento do PBSM, a gente já fez um aumento diferenciado dentro do Bolsa direcionando para os benefícios variáveis para poder alcançar crianças. Fizemos e começamos a discutir a implementação do benefício a gestantes, a nutrízes, e como que a gente faria para identificar o mais rápido possível essas crianças que nasciam para ser incorporadas rapidamente dentro do PBF. (FALCÃO, 2016).

Segundo o entrevistado, foi a partir deste debate que se origina a intencionalidade em articulação com as demais áreas de atuação do governo, sobretudo com as de educação, saúde e assistência social quanto à questão da ampliação do acesso a serviços públicos nessas áreas para a população mais pobre.

Essa discussão relacionada à renda transborda para todo o plano. Então, da mesma forma que a gente estava tratando da questão de renda, isso estimulou a equipe que estava tratando do acesso a serviços a também avaliar como estava o acesso a serviços, políticas, programas... A gente chama de acesso a serviços, mas é dentro do escopo do acesso aos direitos sociais, especialmente na área de educação, saúde e assistência, e como estava o atendimento destas famílias com crianças nos demais eixos do PBSM. E aí isso virou uma discussão muito intensa nos diversos grupos que estavam constituídos naquele momento de formulação e, a partir daí, alguns temas aparecem de maneira muito forte. Nós tínhamos em discussão no Ministério da Saúde um aperfeiçoamento das políticas de acompanhamento de pré-natal e do período pós-parto dentro do esforço do Rede Cegonha e dentro no Ministério da Educação nós também encontramos um campo fértil de discussão no sentido de reformulação da política de primeira infância, especialmente com a questão da ampliação do acesso à creches. Já estava ali o desafio colocado da universalização do atendimento de quatro e cinco anos por conta das alterações no ensino fundamental e isso se positiva na lei logo na sequência e, depois, no Plano Nacional de Educação, mas já percebíamos um campo fértil de discussão no sentido de ampliação do acesso à creche, até porque isso tinha virado um tema central no processo eleitoral, já no debate da eleição de 2010, mas especialmente no debate das eleições municipais em 2012. Então, acho que esse era o terreno onde a gente se encontrava. (FALCÃO, 2016).

Nestes relatos, a dimensão da intersetorialidade das políticas sociais se revela como uma potência no sentido de elaboração de ações inerentes a essas políticas na direção do

atendimento às demandas da população específica, em atenção à da dinâmica do contexto nas diferentes áreas via articulação de diferentes atores.

Portanto, o foco nas demandas sociais que envolviam a primeira infância já se configurava e a articulação com atores que atuavam com as diferentes políticas foi fundamental para a definição de um dos eixos do Brasil Carinhoso ser a promoção do acesso à creche, sobretudo nas regiões com baixos indicadores de acesso.

...quando a gente chega à questão da creche que aparecia como um elemento central nesse debate, nós fomos provocados por uma série de atores que nos diziam o porquê do baixo acesso à creche no Brasil, baixo acesso como um todo e, especialmente para as crianças mais pobres. Nesse sentido a UNDIME teve um papel preponderante nesse processo, aonde a gente chama a presidente da UNDIME (...), a partir de várias consultas no âmbito da UNDIME para entender quais são as limitações na ampliação do acesso à creche no Brasil e um dos fatores centrais era a questão do custo, especialmente no Norte e Nordeste, como barreira para o ingresso das crianças mais pobres. (FALCÃO, 2016).

Além da necessária ampliação do acesso devido a fatores inerentes à forma como as políticas de EI foram se desenvolvendo historicamente e que culminou no não atendimento a todas as crianças, identifica-se na fala do entrevistado, outros fatores que dificultam o acesso.

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 localizadas, os materiais que eram exigidos dos pais, e como isso tudo se tornava uma barreira (...), trouxe um elemento que esse nós já conhecíamos, mas uma coisa que a gente desconhecia era de que a rigidez da aplicação dos recursos da educação também se tornava um entrave ao atendimento às crianças nessa faixa etária, e aí os exemplos que foram utilizados várias vezes na discussão do Brasil Carinhoso e da impossibilidade de utilizar recursos da educação para pagar fraldas... tinha alguma dificuldade em relação à brinquedos, depois foi superado, mais outras coisas que eram vetadas a ser utilizadas quando se falava de recursos da educação e que, portanto, uma política de ampliação de acesso à creche para famílias pobres deveriam utilizar recursos que não fossem tão rígidos quanto os disciplinados pela educação. 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).

E foi a partir desta origem, considerando as especificidades e demandas da população infantil mais pobre, que todo o desenho do Brasil Carinhoso vai se delineando, tanto quanto aos aspectos legais da política, quanto na materialização da articulação e definição entre as áreas. Nesse sentido, a atuação do MEC e, especificamente da COEDI vinculada à SEB foi essencial uma vez que tal política, com forte viés social, incidiria nas políticas de EI no que se refere ao acesso, permanência e qualidade da oferta em creche para as crianças mais pobres. Destaca-se, nesta atuação, o papel da coordenadora da COEDI na época da implementação do Brasil Carinhoso, Rita de Cássia Freitas Coelho, e que contribuiu na elaboração do escopo da

política integrando a Comissão Interministerial criada pelo MDS (2014), juntamente com representantes do MDS, INEP e FNDE. Tal comissão teve o papel de implementar e acompanhar o Brasil Carinhoso, dentro das responsabilidades que cabiam a cada órgão.

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 de poucas matrículas em creche das crianças mais pobres, a partir dos dados coletados pelo INEP. Para Coelho (2016), uma vez que, a partir da criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) via Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) - Lei nº 8742/1993 (BRASIL, 1993), se definiu a atuação específica da área de assistência social em relação à primeira infância na proteção social básica e especial, legitimou-se que creche é do âmbito da educação e não da assistência social. Portanto, há um deslocamento do debate sobre a oferta em creche para o MEC, uma vez que no histórico desse atendimento, a oferta vinculada à área de assistência social foi preponderante. Segundo o relato da entrevistada, o debate sobre o financiamento público para a creche dá-se desde a época da atuação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), na década de 1970, que realizava atendimento às crianças mais pobres via conveniamento. No entanto, mesmo diante deste histórico, a decisão de transferência para o MEC de orçamento do MDS para expansão de oferta em creche, gerou tensionamentos uma vez que no âmbito da assistência social também 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 partir destas definições em nível macro, “o MDS repassa o recurso dentro do sistema de financiamento do MEC que executa o orçamento e o Censo é o instrumento para o repasse de recurso.” (COELHO, 2016).

Conforme definido na Resolução nº 29 do FNDE (2012), o MDS repassa aos municípios e DF, 50% a mais de recursos suplementares para cada nova matrícula<sup>39</sup> de crianças cujas famílias são beneficiárias do PBF na creche, e que ainda tal matrícula não

---

<sup>39</sup> De acordo com os valores estimados por aluno apresentados no Capítulo 3 deste trabalho, na tabela 2.



estava computada no FUNDEB. Segundo os critérios, as vagas poderiam 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. Tais vagas deveriam ser ofertadas em Instituições que atendem a padrões de qualidade definidos pelo órgão normativo do respectivo sistema de ensino (BRASIL, Lei nº 12.722/2012, art. 2º, §1º, I), o que representa um duplo desafio, tanto no que se refere ao entendimento do que sejam padrões de qualidade pelos órgãos responsáveis pela oferta de EI, quanto em relação à destinação de recursos públicos para a EI privada por meio de conveniamento.

Concomitantemente à criação do Brasil Carinhoso e a partir da demanda de gestores para repasses de recursos suplementares para geração de novas matrículas, uma vez que o recurso do Brasil Carinhoso era destinado somente posteriormente à matrícula efetivada, foi aprovado pela União um novo mecanismo denominado de Novas Turmas<sup>40</sup>. Segundo orientações do MEC aos municípios e DF (MEC/SEB/COEDI, 2014), na vinculação com o Novas Turmas, o Brasil Carinhoso tem a finalidade de prestar apoio financeiro à ampliação da qualidade da oferta de EI em novas turmas já implementadas, uma vez que, conforme destacado, ele é destinado após a matrícula da criança beneficiária do PBF já estar cadastrada. Segundo a Resolução nº 28/2012 (FNDE, 2012), serão consideradas novas turmas aquelas que atenderem cumulativamente às seguintes condições:

- I – Sejam oferecidas em estabelecimentos educacionais públicos ou em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público, em tempo parcial ou integral, que atendam a padrões de qualidades definidos pelo órgão normativo do respectivo sistema de ensino.
- II – Sejam cadastradas em sistema específico mantido pelo Ministério da Educação, no qual serão informados dados da nova turma, das crianças atendidas e da unidade de EI.
- III – Tenham crianças cujas famílias são beneficiárias do PBF com matrículas ainda não computadas no âmbito do FUNDEB. (FNDE,2012).

Dessa forma, o recebimento do recurso financeiro do governo federal a título de apoio à manutenção de novas turmas de EI está vinculado ao atendimento dessas três condicionalidades, cumulativamente. Portanto, o recurso do Brasil Carinhoso está diretamente vinculado à manutenção e desenvolvimento da EI, 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 ser criada por iniciativa dos

---

<sup>40</sup>Resolução nº 28/2012 que estabeleceu critérios de transferência automática de recursos financeiros a municípios e ao Distrito Federal, para a manutenção de novas turmas de educação infantil, a partir do exercício de 2012. (FNDE, 2012).

municípios, caracterizando o Brasil Carinhoso como um incentivo para a expansão da oferta em creche.

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).

Dentro do escopo da ação suplementar, o apoio financeiro será restrito ao período compreendido entre o cadastramento da nova turma no sistema e o início do recebimento dos recursos do FUNDEB, não podendo ultrapassar 18 meses. As despesas com essa ação intersetorial 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.

Segundo o FNDE (2014), 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 e em pré-escola, em período integral e parcial, estabelecido nacionalmente 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. Os recursos destinados via Brasil Carinhoso aos municípios e DF foram calculados a partir das matrículas cadastradas, inicialmente no SIMEC e a partir do ano de 2013, via Censo Escolar. Segundo o FNDE (2016), nos anos de 2012 a 2015, foi destinado 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, em creches públicas ou conveniadas, em período parcial ou integral. No estado do Paraná, lócus desta pesquisa, no mesmo período foram repassados R\$115.562.481,45. Destaca-se que os valores transferidos no estado investigado são objeto de análise a partir da pesquisa empírica realizada e, portanto, estão contemplados na totalidade no capítulo 4 deste trabalho.

Contudo, para além da descrição das especificidades da Ação Brasil Carinhoso, a partir das normativas que a regulam, alguns tensionamentos farão parte desta análise. Dentre eles, estão mudanças das regras da ação no final do ano de 2015, por força do Decreto Presidencial nº 8.619, que prevê a destinação de recursos mediante a ampliação de matrículas, sendo que, uma vez constatado saldo em conta de recursos repassados de exercício anterior para o apoio financeiro suplementar, este seria subtraído do valor do apoio financeiro

suplementar a ser transferido para o novo exercício, o que caracteriza um limite dessa política uma vez que se constatou que recursos ficaram sem utilização.

Entendendo a Ação Brasil Carinhoso como parte de uma política pública social focalizada, destacam-se alguns elementos já levantados por algumas pesquisas com a finalidade de problematizar os limites e desafios da política em questão. São poucos os estudos que abordam a ação em razão do curto tempo de sua implementação, no entanto, tais estudos levantam importantes questões para compreensão tanto dos limites como da relevância da política em questão. (CRUZ, FARAH, SUGIYAMA, 2014; FONTANA, 2014; GONÇALVES, HADDAD, PINTO, VEIGA, 2011; LOCKMANN, 2013; OSÓRIO, SOUZA, 2012). Os documentos e trabalhos identificados contribuem com o aprofundamento da compreensão da política ao mesmo tempo em que revelam um paradoxo: se de um lado o Brasil Carinhoso é uma iniciativa que colocou as crianças pobres como prioridade nas agendas políticas dos governos nas diferentes esferas, por outro lado, traz um apelo compensatório. O que pode revelar, além de sua potência, também uma fragilidade.

Numa visão mais crítica, é importante ponderar o apelo compensatório de algumas políticas sociais ao longo da história diante de mazelas sociais vividas por grande parte da população infantil até três anos de idade e que não garantiram o status a todas as crianças de sujeitos de direitos. O estudo de Fontana (2014, p. 06) considera a Ação Brasil Carinhoso como uma iniciativa importante “diante da situação social em que milhões de crianças brasileiras se encontram”; no entanto, ressalta a reflexão sobre o “caráter compensatório dessa política governamental, deixando de fora o foco do desenvolvimento de educação para pequena idade que promova equidade. Traz a criança na perspectiva de cidadãos que virão a ser, como se já não o fossem.” Lockmann (2013, p. 144) estabelece que “o foco dessas ações não se direciona para a criança ou para a infância, mas para os rendimentos futuros ou os retornos econômicos que esses capitais-infantis produzirão para a sociedade.”

A implementação de políticas focais, que têm como público a população em situação de pobreza, com vistas a promover o seu acesso a direitos sociais, deve ser analisada cautelosamente. Sobre esse aspecto, a recente polêmica quanto à antecipação da idade de acesso ao EF pode ilustrar como as políticas são pensadas num sentido focalizado, a partir da demanda em dados momentos. Nesse caso específico, segundo o estudo de Silveira e Coutinho (2016), o próprio Ministério de Educação reconheceu que tal medida garantiu a inclusão das crianças de seis anos, sobretudo as mais pobres, no EF.

No caso da Ação Brasil Carinhoso, mesmo sendo uma ação focalizada nas crianças mais pobres não incluídas no sistema educacional, garantir a inclusão na creche ainda não caracterizaria que o direito universal foi garantido em sua plenitude. Isso em razão de haver um risco de que essa oferta seja a de uma EI precária, sem a qualidade defendida como direito correlato à vaga. Nesse caso, foi diante de um contexto de extrema pobreza, em que os 42% mais pobres no Brasil tinham menos de 15 anos (BRASIL, IBGE/Censo, 2010), quando havia baixos percentuais de acesso à creche das crianças até três anos, que algumas ações voltadas à primeira infância se traduziram em políticas sociais focalizadas. Tais ações passaram a induzir os municípios e DF a ampliar a oferta de vagas nessa subetapa da EI, por meio da complementação de recursos pela União no seu papel redistributivo. Assim, o Brasil Carinhoso, nos diferentes eixos que o compõem, conforme já destacado anteriormente neste trabalho, tem como pressuposto a busca da superação da pobreza e da extrema pobreza que atinge a população mais vulnerável, e dentro desta, as crianças bem pequenas, por meio do acesso a serviços públicos essenciais que viabilizem direitos sociais legalmente declarados, especificamente, saúde, educação, e assistência social.

Na concepção de Coelho (2016), o Brasil Carinhoso pode ser considerado um modelo de intersetorialidade, pois viabilizou o acesso ao direito à creche dos pobres mais pobres da população infantil de zero a três anos de idade.

“O Brasil Carinhoso tem um olhar acolhedor para os bebês, para os mais pobres, considerando o esforço dos municípios no acolhimento dessa população como dever do Estado. É carinhoso no sentido de inclusão.” (COELHO, 2016).

Logo, na análise dessa política, além de se considerar o papel de cada área relacionada à efetivação dos direitos sociais, também considera o grande desafio para a garantia desse direito às crianças brasileiras de até três anos de idade em situação de pobreza, ainda que o direito à creche seja de todas as crianças. E também revela um desafio para a política em sua especificidade, considerando a autonomia dos entes federados e a legislação em vigor, pois esta não pode garantir que os recursos repassados sejam utilizados de modo adequado para ampliar o atendimento àqueles que mais precisam.

Diante disso, cabe ressaltar o papel da União na indução de políticas sociais por meio da FNDE na sua função redistributiva e supletiva, ambas correlacionadas. (CRUZ, R. E. da, 2009). De forma geral, o papel redistributivo se relaciona à desconcentração dos recursos da educação e à suplementação diante de alguma falta, o que significa que a União direciona suas ações em face do papel que lhe é conferido constitucionalmente. No próximo capítulo serão abordados elementos constitutivos dessa relação.

### **3. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL: A FUNÇÃO DA UNIÃO, DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS FRENTE AO DESAFIO DA EXPANSÃO DA OFERTA DE VAGAS NA CRECHE**

Já se reconhece atualmente no Brasil que, embora árduos, há caminhos delineados na perspectiva de superação da dívida social e educacional direcionadas para os mais pobres. Esses caminhos podem ser visualizados no conjunto de dispositivos legais e instrumentos normativos já elencados neste trabalho, resultantes das lutas pela efetivação do direito à EI de qualidade. (CAMPOS M. M., FÜLLGRAF, WIGGERS, 2006).

Como resultante do fortalecimento do campo da EI e de intensa mobilização envolvendo diversos segmentos da sociedade, aqui se destaca a aprovação do atual PNE como um instrumento fundamental para a formulação de políticas educacionais que venham a atender as demandas educacionais da população. O PNE aprovado no ano de 2001 representou um avanço para o campo da política educacional, contudo pouco significou para conquistas efetivas do campo, inviabilizadas devido ao fato de que metas importantes relacionadas ao financiamento da educação foram vetadas. Com a aprovação de um novo PNE<sup>41</sup> (BRASIL, 2014), a EI ganha destaque na medida em que, conforme já abordado, está relacionada a várias metas e estratégias que compõem o Plano, na medida em que está implícita em aspectos que a envolvem com a finalidade de busca da qualificação das políticas educacionais para essa etapa da EB. A saber: universalização da pré-escola a todas as crianças; ampliação da oferta em creches; educação em tempo integral; formação inicial e continuada dos profissionais da EB; valorização dos profissionais do magistério da EB; existência de planos de carreira para profissionais da EB; e ampliação do investimento público em educação pública.

Embora a concretização desse PNE seja um grande desafio na atual conjuntura política e econômica, este tem sido entendido como um instrumento valioso e que está no centro do debate das políticas educacionais uma vez que, com ele, fortalece-se a luta pela efetivação do direito à educação via materialização das condições para a consolidação de um sistema

---

<sup>41</sup>Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014). Cabe ressaltar que, ao longo deste trabalho, o PNE 2014-2024 se destaca em razão do contexto atual das políticas educacionais; no entanto, não se pode esquecer que o Plano Nacional de Educação 2001-2011 - Lei nº 010172/2001 (BRASIL, 2001) já havia contemplado uma meta para a EI que não se concretizou na creche uma vez que, no ano de 2010, o percentual da população de 0 a 3 anos de idade matriculada na creche era de 23,2% (IBGE, 2010). A meta era: “1. Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60 % da população de 4 a 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 a 5 anos.” (BRASIL, 2010). Na pré-escola, o percentual de crianças de 4 e 5 anos de idade matriculadas em 2010 era de 81,4%.

educacional de qualidade. Cury (2002) lembra que todo direito garantido é resultado de lutas sociais para a conquista desse direito; não há nada linear, pronto e acabado para a efetivação de direitos sociais. Lutar pela ampliação da oferta em EI significa adentrar uma arena de disputas, dentre elas a disputa por recursos para essa expansão. Portanto, a discussão sobre financiamento da educação é indissociável da discussão do direito à educação, e o esforço neste trabalho também foi o de apreender como se constitui o financiamento para a EI no Brasil, corroborando a constatação de que, sem recursos financeiros, não se faz educação de qualidade em nenhum nível ou etapa educacional. Nesse sentido, retoma-se aqui a concepção de qualidade que baliza esta pesquisa e que está relacionada diretamente ao direito de todas as crianças de acessar uma EI em condições de qualidade. Direito este entendido como um critério de justiça social, na medida em que todos os bens distribuídos, dentre eles os bens educacionais, o sejam para todas e para todos e com qualidade, conforme destacam Gouveia e Souza, A. R. (2014, p. 22-23):

...uma educação de qualidade supõe sua distribuição entre todos os sujeitos, respeitando a promessa expressa na legislação nacional; portanto, só pode ser de qualidade uma educação que garanta o pleno desenvolvimento humano, para todos, em estabelecimentos públicos, gratuitos e que permitam a cada um percorrer todo o seu percurso.

Desse modo, entende-se que o debate a ser fortalecido deve ser pela implementação de políticas educacionais de qualidade para a creche. Políticas que, de fato, garantam a destinação de mais recursos para esse segmento, com vistas à real ampliação da oferta de vagas em instituições públicas e em condições de qualidade às crianças bem pequenas e pobres que não estão usufruindo desse direito, para cumprimento da promessa declarada nas normativas legais, como um direito social de cidadania.

Contudo, é importante destacar que tais condições para essa oferta implicam infraestrutura adequada para o atendimento às crianças bem pequenas, contratação de profissionais com formação específica, disponibilização de recursos materiais e pedagógicos, dentre outras relacionadas à qualidade da EI estabelecidas em normativas elaboradas pelos órgãos competentes. Esta organização está diretamente relacionada à ampliação dos recursos para a educação, um grande desafio diante de uma conjuntura com efeitos de uma crise econômica mundial desde o ano de 2008, que atingiu o Brasil de forma mais aguda após o ano de 2014. Tal crise implicou decisões governamentais que passaram por ajustes e cortes orçamentários, sendo que estes podem atingir as políticas sociais de forma drástica, a depender do projeto de governo em curso. E foi nesse contexto que “...a Educação teve um

dos maiores cortes nominais: foram R\$ 10,6 bilhões no ano, o que reduziu o orçamento autorizado para 2015 de cerca de R\$ 109 bilhões para aproximadamente R\$ 98 bilhões.” (TOKARNIA, 2015). Portanto, num contexto de crise econômica, é possível que os 10% do PIB, ao final da vigência do PNE em 2024, pouco represente diante de um orçamento reduzido. E isso poderá comprometer o grande desafio em ampliar a oferta na creche de cerca de 4,5 milhões de crianças (AMARAL, 2015, p. 77), sem considerar nesses números a pré-escola e as demais etapas educacionais.

Diante de um cenário incerto para o financiamento da educação, não se pode deixar de destacar que o atual PNE balizou a elaboração dos Planos Estaduais e Municipais de Educação. Logo, estados, municípios e o DF, ao planejar os rumos da educação com atenção aos cenários macro e micro, à legislação e à mobilização dos mais diversos segmentos sociais, ficam com o imenso desafio de estarem alinhados em relação às metas nacionais naquilo que lhes compete. Da mesma forma, com o desafio de concretizar as metas locais, o que significa ampliar os recursos para a educação e tudo isso num contexto de contingenciamento econômico, em que os municípios e o DF, com orçamentos reduzidos, devem enxugar gastos e, ao mesmo tempo, empenhar esforços para o alcance de metas que estão alinhadas ao PNE.

Nesse contexto, ressalta-se que muitas das metas do PNE que envolvem a EI, essenciais na busca da tão almejada qualidade, trazem em seu bojo a necessária busca de ampliação de recursos. 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 (BRASIL, 2014), não se faz apenas com boa vontade política, mas sim com a real destinação de recursos para tanto. Contudo, cabe aqui lembrar o grande desafio que está posto para o alcance das metas de ampliação da oferta educacional: a consolidação de um Sistema Nacional de Educação e o fortalecimento do regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, para a promoção da expansão das redes públicas de EI, segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais. Frente a esse cenário, a garantia legal de efetivação do direito à creche tem estado distante de se concretizar em alguns contextos, mesmo com avanços identificados nos últimos anos, revelados pela ampliação das matrículas, ainda que insuficientes para garantia desse direito.

O direito à EI de todas as crianças brasileiras até cinco anos de idade já está declarado nas normativas legais, e a subetapa creche, aos poucos foi incorporada à cultura da EI com as crianças até três anos de idade acessando as instituições públicas de EI e convivendo com as crianças maiores matriculadas na pré-escola. A política de EI no Brasil traduzida em

documentos específicos, tais como, os Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil, os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (BRASIL, 2006) e as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (BRASIL, 2009), considera as peculiaridades das crianças pequenas nos aspectos de infraestrutura e curriculares; portanto, esses aspectos podem ser considerados como devidamente abordados e fundamentados. No entanto, são muitas as forças que influenciam as definições quanto à oferta em creche e que envolvem processos legais, de gestão, planejamento e financiamento.

O atendimento em creche tem um custo financeiro alto, pois é necessária uma infraestrutura específica para atender peculiaridades das crianças bem pequenas que, em geral, são atendidas em tempo integral, o que demanda um quadro de recursos humanos maior, tendo em vista a proporção criança-adulto inferior em relação às outras etapas educacionais, dentre outras necessidades físicas e materiais para um atendimento adequado e de qualidade. Segundo o estudo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), sobre o estabelecimento de um custo aluno qualidade inicial (CAQi), o custo anual por criança para uma oferta de qualidade em creche de tempo integral deve ser de R\$ 10.005,59 e, em tempo parcial, de R\$ 7.696,61, valores superiores aos do FUNDEB – R\$ 3.349,27 e R\$ 2.576,36, respectivamente (CNDE, 2015). No entanto, mediante os dados apresentados posteriormente nesta pesquisa, evidencia-se que dos 399 municípios paranaenses, 107 reduziram as matrículas em creche no período de 2012 a 2015, num percentual de 26,8% do total dos municípios. Esses dados podem denotar que a redução na evolução das matrículas em creche esteja relacionada ao alto custo da oferta e/ou da priorização de oferta de vagas na pré-escola diante da obrigatoriedade de matrícula, um fenômeno que poderá colocar em risco o direito à creche, caso se comprove por meio de outras pesquisas. Essa tendência, de certo modo um retrocesso, é uma ameaça cada vez mais real diante da insuficiência de recursos dos municípios e do DF, do cenário de congelamento de transferências da União em razão da aprovação da Proposta de Emenda da Constituição nº 55<sup>42</sup> e da limitação imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>43</sup>, o que seria uma justificativa por gestores/as públicos/as para não ampliar a rede.

---

<sup>42</sup> Aprovada em plenário do Senado Federal, em 13 de dezembro de 2016, a PEC 55, conhecida como a PEC do teto dos gastos públicos, foi promulgada no dia 15 de dezembro de 2016 na forma da Emenda Constitucional nº 95, instituindo novo regime fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. Este vigorará por 20 exercícios financeiros, existindo limites individualizados para as despesas primárias de cada um dos três Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União. (BRASIL, 2016).

<sup>43</sup> Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. (BRASIL, 2000).



Nesse sentido, o Marco Legal da Primeira Infância – Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016<sup>44</sup> (BRASIL, 2016), estabelece princípios e diretrizes para a formulação e implementação de políticas públicas para a primeira infância. Porém, mesmo que traga em seu texto um conjunto de intencionalidades alinhadas ao que se almeja para as crianças bem pequenas como sujeitos de direitos, poderá representar também um retrocesso social. Isso na medida em que admite a parceria público-privada, o que denota a manutenção de conveniamento e da existência de outras formas de atendimento.

Art. 12. A sociedade participa solidariamente com a família e o Estado da proteção e da promoção da criança na primeira infância, nos termos do caput e do § 7º do art. 227, combinado com o inciso II do art. 204 da Constituição Federal, entre outras formas:

III – executando ações diretamente ou em parceria com o poder público; IV – desenvolvendo programas, projetos e ações compreendidas no conceito de responsabilidade social e de investimento social privado. (BRASIL, 2016)

Neste trabalho não foi aprofundada tal análise, no entanto entende-se como relevante que tal legislação, que abrange uma diversidade de elementos quanto às políticas públicas para a primeira infância, dentre elas as políticas educacionais, seja objeto de maior atenção e investigação.

Outra ameaça ao direito à oferta de creche em instituições públicas e em condições de qualidade refere-se a iniciativas governamentais em torno de programas, projetos e ou ações com cunho compensatório, tais como aqueles caracterizados como auxílio-creche ou outros que levam em conta o atendimento realizado por pessoas leigas em espaços precarizados e mesmo domiciliar. O Programa Criança Feliz,<sup>45</sup> por exemplo, é de caráter intersetorial e inspirado num programa do governo do Estado do Rio Grande do Sul denominado Primeira Infância Melhor, um projeto com ênfase ao atendimento domiciliar às crianças em situação de pobreza na faixa etária até os seis anos de idade e que compõem famílias beneficiárias do PBF. No entanto, esta iniciativa tem sido objeto de questionamentos por especialistas da EI<sup>46</sup> uma vez que prevê o atendimento domiciliar de crianças em situação de pobreza e vulnerabilidade, deslocando o debate sobre a necessidade de política educacional de creche

<sup>44</sup>Nessa lei, considera-se primeira infância o período que abrange os primeiros seis anos completos ou 72 meses de vida da criança. (BRASIL, 2016).

<sup>45</sup> Programa Criança Feliz aprovado via Decreto Presidencial nº 8.869, de 5 de outubro de 2016, e Programa Primeira Infância Melhor, instituído no Estado do Rio Grande do Sul pela Lei Estadual nº 12.544, de 3 de julho de 2006.

<sup>46</sup>Especialistas do campo da EI e das áreas de assistência social e saúde têm avaliado o Programa Criança Feliz como um retrocesso em relação aos avanços das políticas sociais nas últimas décadas e um risco diante da necessária expansão do acesso a esses direitos, assim como, da oferta em creche.

para a área da assistência social e da saúde, numa clara sobreposição quanto aos papéis destas áreas nessa forma de atendimento por profissionais especializados e com políticas já consolidadas dentro do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e do Sistema Único de Saúde (SUS). Portanto, mesmo que a educação seja um direito declarado em normativas legais nacionais e internacionais e que o direito à creche esteja garantido na legislação brasileira há quase 30 anos, constantes ameaças relacionadas à redução de recursos para o atendimento a esse direito são evidenciadas. Dessa constatação, depreende-se a necessidade de se analisar as formas de como efetivar concretamente esse direito, com quais recursos e em que condições, mediante o modo como se produzem as políticas educacionais no Brasil, que deveriam materializar esse direito.

Dourado (2015) considera que a forma com que as políticas educacionais têm sido produzidas e a descontinuidade destas, fragiliza processos essenciais para a consolidação de uma EB de qualidade.

A Constituição e a trajetória histórica das políticas educacionais, em especial os processos de organização, gestão e financiamento da educação básica nacional, a despeito dos avanços legais, têm sido marcadas hegemonicamente pela lógica da continuidade por meio da descontinuidade de políticas e da fragilidade no planejamento e gestão, sobretudo de longo prazo, o que tem resultado na efetivação predominante de políticas de governo em detrimento das políticas de Estado, pois nem sempre foram caracterizadas por organicidade entre programas, ações e processos de avaliação e regulação. (DOURADO, 2015, p. 181-182).

Nesse sentido, promover o direito à EI e, mais especificamente, a inclusão das crianças na creche, está diretamente relacionado com esse contexto de políticas de governo com risco de descontinuidade, conforme o autor alerta. No caso da creche, tal contexto se materializa na predominância de políticas focais de governo para esse segmento com forte viés social. Esse viés traduz uma concepção que emerge no Brasil no contexto dos anos 1990, impulsionada pela agenda internacional e influenciada por organismos multilaterais. Uma concepção que relaciona o investimento na infância pobre com a melhoria dos indicadores econômicos ou, então, que desconsidera o direito à educação das crianças em situação de pobreza, induzindo práticas compensatórias e precárias para o atendimento dessas crianças. (CAMPOS, 2009; ROSEMBERG, 2002).

Diante do histórico de invisibilidade desses sujeitos e do seu recente reconhecimento pelas políticas educacionais (ROSEMBERG, 2007), é essencial entender o financiamento para a garantia da oferta de EI e a origem dos recursos para essa oferta, buscando identificar onde se encontram os maiores desafios para a ampliação do aporte de recursos. Sobretudo

naqueles territórios com maior fragilidade fiscal e tributária, responsáveis diretos pela execução das políticas de EI, ou seja, aqueles em que a arrecadação de tributos é baixa. Todavia, não se pode esquecer a responsabilidade dos demais entes federados no seu papel de apoio técnico e financeiro para a expansão da oferta e manutenção da EI. Porém, essa responsabilidade está diretamente relacionada à complexidade na arrecadação e redistribuição de recursos para a educação uma vez que a política fiscal regula como os tributos e taxas se dividem e, também, qual parte do “bolo” será destinada à educação. Nesse contexto, é importante lembrar que a CF de 1988 estabelece o montante que cada ente federado deve aplicar em educação: no caso da União, nunca menos do que 18% das receitas provenientes de impostos, e os Estados, o DF e os Municípios 25%, no mínimo, compreendida a receita proveniente de transferências para a manutenção e desenvolvimento da educação. (BRASIL, CF/1988, art. 212).

Nessa perspectiva, cabe considerar a expansão significativa do atendimento do EF de meados da década de 1990 até o ano de 2006. Isso ocorreu em decorrência da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), um fundo de natureza contábil e com forte cunho redistributivo de recursos e também de competências (Lei nº 9.424/1996). Na análise de Pinto (2010), tal expansão se deu por meio da vinculação dos recursos da educação na nova regra, a qual viabilizou a municipalização retirando, em parte, a responsabilidade dos estados sobre o EF, promovendo assim um salto nos percentuais de matrículas nessa etapa da EB nos municípios e DF. Em grande medida, tal regra, segundo o autor, foi resultado de acordos políticos entre o executivo estadual e federal, um antigo pedido de governadores. O impacto da municipalização foi grande, sendo que, para os estados e municípios mais pobres, evidenciaram-se problemas técnicos e de infraestrutura. Já para os municípios mais ricos, ainda na análise do autor, um dos efeitos foi a ampliação de espaço para a iniciativa privada no atendimento à demanda de matrículas. “Municípios que não possuíam qualquer estrutura administrativa e de apoio pedagógico, e cujas escolas apresentavam péssimos indicadores de qualidade, viram sua rede de ensino ampliada, tornando ainda mais difícil a superação de problemas existentes”. (PINTO, 2010, p. 62).

A legislação nacional define claramente a responsabilidade dos municípios e DF em “oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental” (art. 11, LDB nº 9.394, 1996). Com a municipalização ocorreu a expansão já mencionada do EF, sendo que o atendimento em EI não poderia ser deixado de lado, mesmo

com a insuficiência de recursos dos municípios mais pobres. Ademais, e mesmo que também seja definida legalmente a existência do regime de colaboração entre os entes federados quanto à organização da educação (art. 211, CF/1988), a concretização desse direito ainda implica um grande desafio: tanto pela inexistência no Brasil de um Sistema Nacional de Educação - mesmo que o papel da União seja o de induzir as políticas educacionais e articular os diferentes níveis e sistemas de ensino -, como pela insuficiência de recursos para ampliação da oferta.

### 3.1 O FINANCIAMENTO COMO CAMINHO PARA UMA CRECHE PÚBLICA DE QUALIDADE

A inclusão da EI no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)<sup>47</sup> foi resultado do reconhecimento dessa etapa educacional na política de fundos para a educação, por meio da mobilização de alguns segmentos da sociedade. Tal inclusão viabilizou um maior aporte de recursos para além dos recursos próprios dos municípios e do DF, no intuito de conferir maior qualidade das condições de oferta da EI. O FUNDEB prevê a destinação de recursos públicos aos municípios e estado por meio da ideia da redistribuição equitativa, com prazo de vigência até 2020. Para Martins, “No caso do financiamento educacional, a equidade pressupõe a justiça no processo de redistribuição de recursos entre os entes federados subnacionais, assim como a ética e a solidariedade nas relações entre estes e a esfera da União”. (MARTINS, 2009, p. 28)

Segundo as regras do FUNDEB, estados, municípios e o Distrito Federal devem investir os recursos desse fundo na manutenção e desenvolvimento do ensino, considerando as diferentes etapas da EB, modalidades e a remuneração dos profissionais da educação. Apesar disso, segundo os dados analisados nesta pesquisa, muitos municípios não registram a utilização de recursos do FUNDEB para custear as despesas com EI conforme informações coletadas nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) disponíveis para consulta em sistema próprio do FNDE, o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE).

É relevante destacar que a CF/88, no seu art. 212, estabelece relação entre a distribuição dos recursos públicos para a educação com status de prioridade, conforme o disposto no parágrafo 3º quanto à “prioridade ao atendimento das necessidades do ensino

---

<sup>47</sup>Criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 em substituição ao FUNDEF, que vigorou de 1998 a 2006.

obrigatório, no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.” (BRASIL, 1988). Desse modo, pode-se considerar que a ideia de redistribuição equitativa está diretamente relacionada ao princípio da equidade acatado constitucionalmente, princípio este que leva em conta as diferenças entre os entes federados no tocante à capacidade tributária e, por conseguinte, orçamentária desses entes na manutenção e desenvolvimento do ensino, com vistas à busca da universalização com qualidade.

Nos estados e municípios, o FUNDEB é composto por 20% das seguintes receitas: Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp); Desoneração das Exportações (LC nº 87/96); Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD); Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); cota-parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos municípios. O fundo também contempla receitas da dívida ativa e de juros e multas incidentes sobre as fontes relacionadas. No estado em que a arrecadação não for suficiente para garantir o valor mínimo nacional estimado por aluno ao ano, haverá o aporte de recursos federais, a título de complementação da União. (BRASIL, FNDE, 2016). A União deverá participar com 10% do total anual do fundo complementando os fundos estaduais com valor mínimo por aluno. A distribuição desses recursos é proporcional ao número de alunos matriculados e cadastrados no Censo Escolar.

Embora a distribuição de recursos via FUNDEB possa ter significado ampliação dos recursos para educação uma vez que tem mais recursos na participação da União, a rigor o fundo só redistribui recursos que já eram constitucionalmente vinculados à educação. Portanto, o fundo também trouxe consigo alguns desafios como, por exemplo: pela sua regra poderá haver perda de recursos quando a arrecadação e redistribuição ocorrem nos municípios em que a rede municipal de educação é pequena. Também se destaca que, segundo a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 (BRASIL, 2007), que regulamentou o FUNDEB, a instituição dos fundos “não isenta os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da obrigatoriedade da aplicação na manutenção e no desenvolvimento do ensino”, conforme previsto no art. 212 da CF/88 e na LDB nº 9.394/96, de:

I - pelo menos 5% (cinco por cento) do montante dos impostos e transferências que compõem a cesta de recursos do Fundeb, a que se referem os incisos I a IX do caput e o § 1º do art. 3º desta Lei, de modo que os recursos previstos no art. 3º desta Lei somados aos referidos neste inciso garantam a aplicação do mínimo de

25% (vinte e cinco por cento) desses impostos e transferências em favor da manutenção e desenvolvimento do ensino;  
 II - pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos demais impostos e transferências. (BRASIL, 1988; 1996).

Ainda, a lei indica em seu art. 2º que, além da manutenção e desenvolvimento da EB pública, os fundos destinam-se “à valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração.” (BRASIL, 2007).

O FUNDEB sofreu algumas alterações em relação ao FUNDEF, dentre elas, a ampliação de fatores matemáticos de ponderação diferenciados para os níveis e etapas da educação e garantia de que o custo ou investimento por aluno não seja inferior a um determinado valor, estimado anualmente<sup>48</sup>. O valor é multiplicado pelo fator de ponderação específico para cada etapa e modalidade do ensino, diferenciado para cada estado brasileiro e DF. Quanto aos fatores de ponderação, ficou estabelecido no art. 13 da Lei nº 11.494/2007 que esses serão definidos por uma Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade.<sup>49</sup> Porém, esse é um critério que tem gerado tensionamentos uma vez que, mesmo sendo definido que tais fatores sejam estabelecidos a partir de estudos de custos realizados pelo INEP, na ausência desses estudos que balizam a fixação de ponderações, para Farenzena (2015, p. 91), existe a hipótese de tais fatores resultarem de tensionamentos no âmbito das definições.

Na ausência de estudos de custos para balizar a fixação das ponderações, o exame de seus valores (...) nos leva à hipótese de que, em grande medida, resultaram de disputas entre representantes da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação (Consed) pela valorização das etapas, modalidades e tipologias de oferta cuja proporção maior de atendimento é dos municípios ou dos estados. (FARENZENA, 2015, p. 91).

---

<sup>48</sup>O cálculo para a distribuição dos recursos do FUNDEB é realizado em etapas subsequentes, sendo que a primeira etapa estabelece: “cálculo do valor anual por aluno do Fundo, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, obtido pela razão entre o total de recursos de cada Fundo e o número de matrículas presenciais efetivas nos âmbitos de atuação prioritária (§§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal), multiplicado pelos fatores de ponderações aplicáveis.” (BRASIL, 2007).

<sup>49</sup>A comissão é constituída por um representante do MEC, um representante dos secretários estaduais de educação de cada uma das cinco regiões brasileiras, indicado pelo Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação (CONSED), e um representante dos secretários municipais de educação de cada uma das regiões brasileiras, indicado pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). Tal comissão tem como uma das suas atribuições “especificar anualmente as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, observado o disposto no art. 10 dessa Lei, levando em consideração a correspondência ao custo real da respectiva etapa e modalidade e tipo de estabelecimento de educação básica, segundo estudos de custo realizados e publicados pelo Inep.” (BRASIL, 2007).

Nas tabelas a seguir está apresentada a evolução dos valores estimados por aluno anualmente na creche para o estado do Paraná e os fatores de ponderação aplicados ao longo do período de realização desta pesquisa:

TABELA 2 - VALORES ESTIMADOS POR ALUNO / PARANÁ – CRECHE – FUNDEB 2012-2015

	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	TX DE AUMENTO
CRECHE PARCIAL PÚBLICA	R\$ 1.781,21	R\$ 1.837,11	R\$ 2.375,70	R\$ 2.793,87	56,9%
CRECHE INTEGRAL PÚBLICA	R\$ 2.894,46	R\$ 2.985,31	R\$ 3.088,41	R\$ 3.632,03	25,5%
CRECHE PARCIAL CONVENIADA	R\$ 1.781,21	R\$ 1.837,11	R\$ 1.900,56	R\$ 2.235,09	25,5%
CRECHE INTEGRAL CONVENIADA	R\$ 2.449,16	R\$ 2.526,03	R\$ 2.613,27	R\$ 3.073,26	25,5%

FONTE: A autora (2016) a partir dos dados do INEP, 2012-2015.

Segundo os valores apresentados na tabela 2 percebe-se que o maior percentual de aumento ao longo do período desta pesquisa, foi o que se refere às matrículas na creche parcial pública, um fenômeno que aqui não foi aprofundado, mas que deve ser objeto de estudos uma vez que, diante da obrigatoriedade de matrícula na pré-escola, muitas redes podem ter feito a opção em ofertar vagas na creche em jornada parcial. Isso com o objetivo de ampliar as vagas para pré-escola, o que certamente impactou a ampliação de vagas nessa forma de oferta na creche e, conseqüentemente, a forma de cálculo do valor anual do FUNDEB para esse segmento.

Na tabela a seguir estão detalhados os fatores de ponderação aplicados para creche no PR.

TABELA 3 - FATORES DE PONDERAÇÃO FUNDEB – CRECHE – 2012-2015

(continua)

	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
CRECHE PÚBLICA PARCIAL	0,80	0,80	1,00	1,00

CRECHE PÚBLICA INTEGRAL	1,30	1,30	1,30	1,30	(conclusão)
CRECHE PARCIAL CONVENIADA	0,80	0,80	0,80	0,80	
CRECHE INTEGRAL CONVENIADA	1,10	1,10	1,10	1,10	

FONTE: A autora (2016) a partir dos dados da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), (2015).

No que tange à evolução dos fatores de ponderação no período analisado, percebe-se alteração do fator relacionado à oferta em tempo integral nas creches públicas e inalteração nas demais situações de oferta, sendo que os fatores mais baixos permanecem na oferta em creches conveniadas tanto em tempo parcial como integral. Observa-se, também, que o maior fator de ponderação se refere à oferta em creche pública em tempo integral, chegando ao teto dos fatores, estabelecido numa escala de 0,70 a 1,30, fixada no art. 10, parágrafo 2º da Lei do FUNDEB.

Na análise de Pinto (2007), o FUNDEB avançou em relação ao FUNDEF na medida em que incluiu todas as etapas e modalidades da EB, portanto, ampliou as possibilidades de financiamento para todas elas. No entanto, cabe ressaltar que, ainda segundo análise do autor, no caso das creches e da educação especial, a referida lei garantiu repasse para instituições conveniadas. Isso porque excluir essas instituições significaria aumentar a demanda de crianças sem atendimento, considerando-se que há muitos municípios que utilizam a estratégia do conveniamento, mesmo com um atendimento precarizado, sendo que o repasse feito a essas instituições é inferior ao custo do atendimento direto ofertado pelo poder público. Numa análise da evolução dos fatores de ponderação para as creches desde 2012, é possível visualizar índices abaixo de 1,00, como os da creche de fator 0,8, que correspondem a 80% do custo-aluno dos anos iniciais do EF. (PINTO, 2007, p. 888-889), o que, de certo modo, potencializou a precarização do atendimento na creche.

Em relação aos valores anuais estimados para cada aluno pelo FUNDEB, evidências de estudos do campo do financiamento da educação (PINTO, 2007, 2015; MARTINS, 2009, 2010; FARENZENA, 2015) acenam para a impossibilidade de conferir um padrão mínimo de qualidade conforme indica a legislação brasileira, sem que se estabeleça um parâmetro entre o custo estimado e os insumos necessários para oferta de educação de qualidade, condição para a busca pela efetivação do direito à educação. Essa constatação está relacionada à origem da proposta de estabelecimento de um custo aluno qualidade inicial (CAQi) e de um custo aluno



qualidade (CAQ) no início da década de 2000, por um grupo de especialistas articulados pelo movimento intitulado Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE).<sup>50</sup> É importante destacar que a proposta do estabelecimento de um CAQi para a EB tem como intencionalidade a materialização de padrões mínimos de qualidade na oferta de educação pública, como o previsto na CF/88 e na LDB 9.394/96<sup>51</sup>, ou seja: a concretização da qualidade na EB, diante de um histórico de precarização e de desigualdades intraescolares,<sup>52</sup> com vistas à ampliação das oportunidades de acesso à educação de qualidade. Ressalta-se aqui o entendimento dessa qualidade como um dos aspectos inerentes às políticas educacionais para a efetivação do direito à educação, como um direito de cidadania relacionado à consolidação de uma sociedade mais justa e igualitária, numa perspectiva de equidade em que todos e todas possam usufruir de seus direitos de forma a não ser excluídos/as de nenhuma maneira.

Assim, o CAQi pretende dar visibilidade a quanto custa uma educação de qualidade e tem sido entendido como referência para a elaboração de uma matriz de padrões mínimos de qualidade para a EB pública no Brasil, uma vez que estabelecer padrões mínimos significaria, a partir dessa proposta, elencar os insumos necessários para a concretização de uma oferta educacional de qualidade em cada etapa desse nível educacional.

O Conselho Nacional de Educação assumiu a proposta elaborada para a definição de normas de efetivação dos padrões mínimos de qualidade da EB. Segundo o Parecer 8 (CNE, 2010), elaborado pelo relator Mozart Neves Ramos, a partir de estudos de uma comissão

---

<sup>50</sup> “[...] rede que articula centenas de grupos e entidades distribuídas por todo o país, incluindo comunidades escolares, movimentos sociais, sindicatos, organizações não governamentais nacionais e internacionais, fundações, grupos universitários, estudantis, juvenis e comunitários, além de milhares de cidadãos que acreditam na construção de um país justo e sustentável por meio da oferta de uma educação pública de qualidade.” (CNDE, 2015).

<sup>51</sup> Na CF/88 – “Art. 206 O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VII- garantia de padrão de qualidade; Art. 211 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. §1º A União organizará o sistema federal de ensino [...] e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. A Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) indica esses padrões de qualidade no Título II, ao determinar os princípios e fins da educação nacional (artigo 3º) e no Título III, ao delimitar o direito à educação e o dever de educar (artigo 4º): Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] IX - garantia de padrão de qualidade; Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.” (BRASIL, CNE, CEB, 2010).

<sup>52</sup> Sobre desigualdades intraescolares, caracterizadas como uma forma de desigualdade educacional que ocorre no interior das escolas, o projeto de pesquisa **Análise das desigualdades Intraescolares no Brasil**, desenvolvido pelo Centro de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas de Educação (CEPPPE/FEUSP), sob a coordenação do Prof. Dr. Romualdo Portela de Oliveira, revela um panorama de tal fenômeno nas escolas brasileiras e sua correlação com as desigualdades extraescolares, com vistas à continuidade de pesquisas dessa natureza no sentido não somente da compreensão do fenômeno, mas também como fomento à formulação de políticas de redução dessas desigualdades.

constituída por conselheiros da Câmara de Educação Básica do referido conselho, nessa proposta há uma opção política em atenção ao histórico de precarização da educação pública no Brasil e à necessária busca de ampliação de oportunidades educacionais para todos e todas.

...um esforço de definição do CAQi não da qualidade ideal para nossas escolas públicas, mas a que foi chamada de qualidade inicial, ou seja, aquela que decorre de um conjunto de padrões mínimos referenciados na legislação educacional. Foi uma opção estabelecida para tornar viável o passo inicial rumo à qualidade, daí a designação Custo Aluno Qualidade Inicial.” (BRASIL, CNE, CEB, 2010).

Assim, e tendo como princípio ser uma opção política, o CAQi se materializa como um indicador que revela o montante de investimento que deve ser considerado por aluno-ano em cada etapa e modalidade da EB, considerando os custos com manutenção dos equipamentos educacionais (creches, pré-escolas e escolas) para que estes ofertem educação de qualidade. Segundo o estudo articulado pela CNDE,

Para realizar este cálculo, o CAQi considera condições como tamanho das turmas, formação, salários e carreira compatíveis com a responsabilidade dos profissionais da educação, instalações, equipamentos e infraestrutura adequados, e insumos como laboratórios, bibliotecas, quadras poliesportivas cobertas, materiais didáticos, entre outros, tudo para cumprir o marco legal brasileiro. Assim, o CAQi contempla as condições e os insumos materiais e humanos mínimos necessários para que os professores consigam ensinar e para que os alunos possam aprender. (CNDE, 2015).

A proposta diferencia o CAQi e o CAQ, entendendo que o primeiro visa indicar o custo de insumos relacionados a padrões mínimos de qualidade, já o segundo indicador deverá avançar em relação a esse padrão no intuito de fazer uma correlação com uma perspectiva de desenvolvimento da educação, tendo como referência países que ofertam educação de qualidade.

Com a finalidade de visualizar os custos previstos pela proposta de estabelecimento de um CAQi e cotejá-los com os valores do FUNDEB, já destacados neste trabalho, tem-se abaixo um retrato do quanto ainda será necessário ampliar em termos de recursos financeiros para a EB pública para que se alcance a almejada qualidade tanto no que se refere a investimentos quanto à manutenção.

QUADRO 2 - VALORES DO CAQi E FUNDEB - 2015

Valores de referência do CAQi para etapas e modalidades do Fundeb - 2015						
Etapa/modalidade	CAQi CNE (% PIB Per capita)	Base de cálculo	CAQi Campanha-CNE 2015	Fundeb mínimo 2015	Diferença: CAQi Campanha-CNE - Fundeb mínimo	Razão: CAQi Campanha-CNE / Fundeb mínimo 2015
Creche (tempo integral)	39,00	CAQi Campanha-CNE	10.005,69	3.349,27	6.656,32	2,99
Creche (tempo parcial)	30,00	CAQi Campanha-CNE + Fundeb*	7.696,61	2.576,36	5.120,25	2,99
Pré-escola (tempo integral)	19,63	CAQi Campanha-CNE + Fundeb*	5.036,15	3.349,27	1.686,88	1,50
Pré-escola (tempo parcial)	15,10	CAQi Campanha-CNE	3.873,96	2.576,36	1.297,60	1,50
Ensino Fundamental Anos Iniciais – Urbano (parcial)	14,40	CAQi Campanha-CNE	3.694,37	2.576,36	1.118,01	1,43
Ensino Fundamental Anos Finais – Urbano (parcial)	14,10	CAQi Campanha-CNE	3.617,41	2.834,00	783,41	1,28
Ensino Fundamental Anos Iniciais – Rural (parcial)	23,80	CAQi Campanha-CNE	6.105,98	2.962,82	3.143,16	2,06
Ensino Fundamental Anos finais – Rural (parcial)	18,20	CAQi Campanha-CNE	4.669,28	3.091,64	1.577,64	1,51
Ensino Fundamental (Tempo Integral)	18,72	CAQi Campanha-CNE + Fundeb*	4.802,69	3.349,27	1.453,42	1,43
Ensino Médio Urbano (parcial)	14,50	CAQi Campanha-CNE	3.720,03	3.220,46	499,57	1,16
Ensino Médio Rural (parcial)	18,20	CAQi Campanha-CNE (EF II Rural)	4.669,28	3.349,27	1.320,01	1,39
Ensino Médio Tempo Integral	18,72	CAQi Campanha-CNE + Fundeb*	4.802,69	3.349,27	1.453,42	1,43
Ensino Médio integrado à Ed. Profissional	18,72	CAQi Campanha-CNE + Fundeb	4.802,69	3.349,27	1.453,42	1,43
Educação Especial (conta 2x)	31,68	CAQi Campanha-CNE + Fundeb	8.127,62	5.668,00	2.459,62	1,43
Educação de Jovens e Adultos (Aval. no processo)	14,40	CAQi Campanha-CNE	3.694,37	2.061,09	1.633,28	1,79
EJA (integrado à Ed. Profissional)	17,28	CAQi Campanha-CNE + Fundeb*	4.433,25	3.091,64	1.341,61	1,43
Educação Indígena e Quilombola	23,80	CAQi Campanha-CNE (EF I Rural)	6.105,98	3.091,64	3.014,34	1,97
Creches conveniadas (tempo Integral)	33,00	CAQi Campanha-CNE + Fundeb*	8.466,27	2.834,00	5.632,27	2,99
Creches conveniadas (tempo parcial)	24,00	CAQi Campanha-CNE + Fundeb*	6.157,29	2.061,09	4.096,20	2,99

Obs: \* Nos casos em que o Parecer CEB/CNE nº 8/2010 não estabeleceu um valor para o CAQi, usou-se o valor por aluno do CAQi para a etapa correspondente versus o fator de ponderação do Fundeb.  
Nota: Os valores do CAQi levaram em conta o Parecer CEB/CNE nº 8/2010 e o PIB per capita de 2013 (R\$ 25.655,37)  
Elaboração: José Marcelino Rezende Pinto (USP) e Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

FONTE: CNDE, (2015).

A CNDE trouxe em sua proposta uma separação dos custos de implantação (terreno, construção, compra de equipamentos e materiais permanentes) dos custos de manutenção e investimentos para um atendimento educacional em condições de qualidade. Assim, um estudo mais aprofundado desses custos poderá demonstrar detalhadamente quais insumos serão necessários para conferir qualidade às etapas e modalidades da EB, o que não foi objeto de análise nesta pesquisa.

No entanto, cabe destacar que, ao longo de mais de uma década, mesmo que a proposta de definição de um CAQi e de um CAQ tenha sido reconhecida como uma via concreta para consolidação do direito à educação pública de qualidade, a conjuntura política e econômica instalada no Brasil, sobretudo no período pós 2014, ainda não viabilizou sua implementação. De fato, nem o Parecer 008/2010 do CNE foi homologado, apesar de esses indicadores terem sido reconhecidos como mecanismos fundamentais para efetivação das metas do PNE. É relevante destacar que tais indicadores foram considerados na meta 20 do PNE, sendo contemplados em quatro das 12 estratégias da meta conforme o quadro a seguir:

QUADRO 3: META 20 DO PNE 2014-2024 E ESTRATÉGIAS RELACIONADAS AO CAQi E AO CAQ (continua)

Meta 20	Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência dessa Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio;
---------	--

(conclusão)

Estratégia 20.5	Desenvolver, por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, estudos e acompanhamento regular dos investimentos e <b>custos por aluno</b> da educação básica e superior pública, em todas as suas etapas e modalidades;
Estratégia 20.6	No prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o <b>Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi</b> , referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do <b>Custo Aluno Qualidade - CAQ</b> ;
Estratégia 20.7	Implementar o <b>Custo Aluno Qualidade - CAQ</b> como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar;
Estratégia 20.8	<b>O CAQ</b> será definido no prazo de 3 (três) anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação - MEC, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação - FNE, pelo Conselho Nacional de Educação - CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal.

FONTE: A autora (2016) a partir da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. (BRASIL, 2014), grifos da autora.

O conjunto apresentado no quadro anterior revela um importante avanço no campo do financiamento da educação no Brasil, na medida em que a meta 20 traz em sua essência a perspectiva de evolução dos investimentos públicos em educação, chegando ao patamar de 10% do PIB. Nesse caso, ressalta-se a importante vitória das entidades e movimentos articulados em torno desse percentual nas Conferências Nacionais de Educação que debateram o PNE; uma conquista permeada de tensionamentos ao longo do processo de tramitação considerando-se desde a proposta inicial entregue pelo Executivo, que estabelecia um teto de 7% do PIB, o trâmite no Legislativo e a aprovação de evolução do investimento público em educação para 10% do PIB, até o final da vigência do Plano. (XIMENES, 2015).

No entanto, numa análise mais aprofundada da meta 20 e estratégias indicadas no Quadro 3, considerando os cenários político e econômico, analistas do campo das políticas educacionais, especificamente ocupados com a temática do financiamento da educação, já

revelaram a riscos na implementação do CAQi e CAQ. Não somente em razão do cenário de crise econômica atual, mas também devido a forças políticas instaladas nas macroestruturas do governo, que tem demonstrado rejeição à implementação de propostas que signifiquem ampliação de aporte financeiro destinado às políticas sociais; dentre elas as políticas educacionais para concretização de uma educação pública de qualidade. Um dos efeitos dessa conjuntura se revelou na aprovação da EC 95, que compromete significativamente a vinculação de recursos para a educação e saúde e coloca em risco a efetivação de direitos sociais. Isso porque significará o congelamento dos gastos em educação e saúde pelos próximos 20 anos, o que impactará o investimento em manutenção e desenvolvimento do ensino de forma drástica, com uma perda de cerca de bilhões em recursos para a área nesse período. Para Araújo L. (2017), a aprovação da EC significa uma “revogação implícita” da Lei 13.005/2014 (PNE), na medida em que o PNE projetava a expansão da rede e expandir significa ampliação de recursos. Sem recursos, não haverá expansão.

No caso da EI e especificamente da creche, a expansão é de responsabilidade dos municípios. No entanto, diante de um cenário que inviabilizará o repasse de recursos da União, a maioria desses entes federados não terá como ampliar o atendimento em creche com recursos próprios; teriam que contar com esses repasses que estarão comprometidos. Na análise de Pinto (2015) “[...] eles precisariam de mais repasses do Estado e principalmente da União, que é quem mais arrecada. De cada R\$ 100 que um brasileiro paga em impostos, a União fica com cerca de R\$ 56; estados ficam com R\$ 25 e o que sobra fica com o município.” Assim, dessa análise é possível concluir que programas e ações implementados pelo governo federal e que destinam recursos suplementares aos municípios estarão comprometidos, dentre eles o Brasil Carinhoso, objeto de estudo nesta pesquisa. Esse é um quadro que certamente influenciará na qualidade da oferta educacional nas diferentes etapas e modalidades da EB e, no caso da creche, potencializará a precarização do atendimento via programas de baixo custo, ampliação de conveniamento e fomento à privatização.

A disputa por recursos públicos para a EI vem sendo travada desde o momento em que esta foi reconhecida como educação e como parte da EB no contexto pós-CF/88 e pós-LDB. Desde então as tensões entre atendimento público e privado na creche têm persistido, mesmo diante de tantos avanços para o campo e, como já indicado, com a inclusão dessa etapa educacional na política de fundos – FUNDEB. Para a EI, no contexto do FUNDEB, emergiram tensões quando “pela primeira vez a EI disputou publicamente recursos públicos; tais recursos serão partilhados pelo atendimento público e conveniado” (ROSEMBERG,

2007). Quanto a esse aspecto, considerando a coexistência de instituições públicas de EI e de instituições conveniadas ao poder público ao longo da história da EI, sobretudo do atendimento das crianças bem pequenas e em situação de pobreza, cabe ressaltar a luta de movimentos e entidades em defesa da educação pública: ação importante para que os recursos públicos sejam destinados à promoção da oferta pública de creche, visando à superação da precarização do atendimento de instituições que ainda atuam pautadas em concepções assistencialistas e compensatórias.

Para Peroni (2013), pela via do capitalismo, que tem se manifestado de distintas formas ao longo dos tempos, como o neoliberalismo e a globalização financeira e produtiva, emerge a partir dessas manifestações uma outra lógica na relação público-privada: uma “Terceira Via” que coloca em xeque o papel do Estado e que, a partir de uma concepção neoliberal, defende a existência de um Estado mínimo que se submeta às regras do mercado e reduza o investimento em políticas sociais; dentre elas, as políticas educacionais. Nessa lógica, pode-se interpretar que essa Terceira Via também se traduz em instituições que “ocupam” o lugar do Estado na oferta educacional a partir de seus princípios e de seu projeto de sociedade. Tal digressão pode contribuir para que se aprofunde a reflexão acerca da resistência a ser feita em relação à destinação de recursos públicos para instituições privadas. Isso em razão de que, diante de um projeto de sociedade pautado na garantia de direitos sociais para todas e todos, ancorado no ideário do Estado Democrático de Direito, os recursos públicos precisam ser destinados para a efetivação desses direitos.

Nesse contexto, constata-se, portanto, que a oferta de EI pública gratuita, laica e de qualidade para todas as crianças, sem distinção de origem, raça, cor, credo e quaisquer outras características sociais e culturais passa por tensões e disputas que vão além de questões locais. Entretanto, ela tem relação com o modo como a sociedade brasileira se constituiu histórica, social e politicamente, conforme abordado no primeiro capítulo deste trabalho. Desse modo, promover o acesso à EI, especificamente à creche, implica entender que a disputa de recursos para essa oferta é também uma disputa ideológica. Assim acontece porque as crianças pobres e, por vezes, invisibilizadas pelo poder público, foram produzidas em contextos de desigualdade onde nem todos têm as mesmas oportunidades educacionais.

Como afirma Martins (2010), “em relação, especificamente, ao instrumento de financiamento, parece-nos que deve necessariamente atender aos objetivos da universalização do acesso (e permanência), qualidade e equidade” (MARTINS, 2010, p. 505). Desse modo, no caso da creche, ainda há muito que avançar no sentido da universalização da demanda

manifesta, considerando que mesmo as crianças tendo esse direito garantido legalmente, a busca pelo atendimento é uma demanda da família. Garantir o acesso àqueles que demandam o atendimento e a permanência em condições de qualidade já seria uma conquista significativa para as crianças bem pequenas e pobres do nosso país.

Logo, a partir dessas considerações é que as análises realizadas nesta pesquisa buscaram trazer à tona e ressaltar o direito à educação e à creche desses sujeitos infantis e, também, demonstrar – por meio dos dados analisados no próximo capítulo – o panorama da expansão em creche ao longo do período pesquisado (2012-2015) no estado do Paraná. Da mesma forma, estabelecer as relações da política social intersetorial com foco nas crianças em situação de pobreza, objeto deste estudo, com a expansão da oferta em creche para esse público.

#### **4. A AÇÃO BRASIL CARINHOSO E A EXPANSÃO DO ATENDIMENTO EM CRECHE NO ESTADO DO PARANÁ: UM OLHAR PARA OS DADOS**

Nesta pesquisa, a opção por analisar se uma política social intersetorial impulsionou a expansão da oferta de vagas em creche, com foco nas crianças em situação de pobreza, deve-se à constatação de que, para esses sujeitos, a não inclusão na creche se manifesta de maneira mais intensa. (ROSEMBERG, 1999). Portanto, é a partir dessa premissa que se entende que, em algumas realidades, as políticas educacionais precisam ser implementadas mais eficazmente para a promoção do direito à creche.

Conforme dados anteriormente apresentados, evidencia-se que as crianças mais pobres, negras e que vivem no campo têm menos acesso ao direito à creche, uma vez que nem o pleno acesso das demais crianças foi alcançado. Neste capítulo serão retratados dados específicos do estado do Paraná (PR) e, em alguns aspectos, cotejados com dados do Brasil. Para além de aspectos como a abrangência territorial, indicadores sociais e educacionais, também serão apresentados e analisados dados relacionados ao público beneficiário do PBF e à quantidade de crianças matriculadas na creche no período após a implementação da Ação Brasil Carinhoso - de 2012 a 2015, no sentido de visualização do crescimento de matrículas e do montante de recursos repassados aos municípios paranaenses cotejando tais dados com a evolução das matrículas ao longo do período de implementação da política. A coleta dos dados relacionados às matrículas em creche das crianças beneficiárias do PBF e repasse de recursos via Brasil Carinhoso, ficou limitado aos dados repassados pelo MDSA e FNDE,

sendo possível identificar a dependência administrativa e jornada de atendimento relacionadas somente às matrículas no ano de 2013. Já quanto à relação matrícula de forma geral e recursos repassados para estados, municípios e DF, foi possível analisar dados de 2012 a 2015, conforme descrito posteriormente neste capítulo. Ressalta-se que a opção pelo recorte do período de 2012 a 2015 se deu pelo fato de que os dados referentes a repasses e matrículas somente estavam disponíveis até o ano de 2015, como a divulgação dos dados do Censo Escolar por exemplo e a fase empírica desta pesquisa ocorreu no segundo semestre do ano de 2016.

Neste capítulo serão detalhados dados gerais do estado do PR que revelam o panorama mais amplo e, posteriormente o foco serão os dados específicos da EI no estado, com destaque a características da matrícula em creche, no sentido de que se possam visualizar características de um contexto que se constitui numa diversidade de territórios com indicadores que revelam desigualdades sociais e educacionais. Nesta pesquisa também interessa indicadores sociais e educacionais que permitam uma leitura de aspectos específicos de tal realidade, para tanto serão utilizados os indicadores IDHM, assim como, os dados demográficos do IBGE e o INEP, especificamente dados gerais do Censo Escolar nos anos de 2012 a 2015, dados do FNDE quanto aos recursos repassados aos municípios relacionados às matrículas na creche nos anos de 2012 a 2015 via indução da Ação Brasil Carinhoso, dados do MDS relacionados ao CadÚnico e informações identificadas nas entrevistas realizadas.

#### 4.1. O PANORAMA DO ACESSO AO DIREITO À CRECHE NO ESTADO DO PARANÁ

O estado do Paraná é um dos estados brasileiros que se destaca em razão dos altos indicadores sociais e educacionais do país, se comparado com os demais estados brasileiros, ainda que cada um deles tenha características próprias e tenha se desenvolvido de forma distinta. (IPEA, 2013). Antes de se adentrar nos dados específicos relacionados ao acesso à EI e, de modo especial à creche, alguns dados gerais acerca do estado, lócus desta investigação, são relevantes para um olhar para esse território, ainda que panorâmico.

Segundo o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES),<sup>53</sup> a economia paranaense é a quarta maior do País. O estado responde atualmente

---

<sup>53</sup>O IPARDES é uma instituição de pesquisa vinculada à Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral (SEPL). Sua função é estudar a realidade econômica e social do estado para subsidiar a formulação, a execução, o acompanhamento e a avaliação de políticas públicas. (IPARDES, 2011).



por 6,3% do PIB nacional, registrando uma renda per capita de R\$ 30,3 mil no ano de 2013, acima do valor de R\$ 26,4 mil referente ao Brasil. As economias dos municípios da Região Metropolitana de Curitiba (RMC) estão entre as maiores do estado.

Em razão do dinamismo da indústria e dos serviços, Curitiba e São José dos Pinhais são os municípios mais representativos no PIB do Paraná. No interior do estado, Londrina, Maringá e Ponta Grossa, caracterizados como de grande porte<sup>54</sup>, têm forte presença da agroindústria e dos serviços e, em Foz do Iguaçu, sobressaem as atividades ligadas ao turismo e à produção de energia elétrica. Já no litoral, Paranaguá se destaca pelas atividades ligadas ao Porto. (IPARDES, 2013).

Na tabela a seguir estão apresentados alguns dados gerais do estado do Paraná, sobretudo no que se refere à população. Observa-se que, mesmo sendo um estado com uma grande atividade rural, a maior concentração de população está nas áreas urbanas.

TABELA 4 - DADOS GERAIS DO ESTADO DO PARANÁ

Área (km <sup>2</sup> )	199.880
Densidade demográfica (2015) (hab.km <sup>2</sup> )	55,85
Número de municípios	399
População PR (2010)	10.444.526
População PR – projeção em janeiro de 2017	11.289.000
População do Brasil (2010)	190.755.799
População BR – projeção em janeiro de 2017	206.970.000
Participação na população do Brasil (%)	5,5
População urbana (2010) (%)	85,3
População rural (2010) (%)	14,7
IDH (2010)	alto - 0,749

FONTE: IBGE (2010; 2017); IPARDES (2011).

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) do Paraná era de 0,749, no ano de 2010, o que situa essa Unidade Federativa (UF) na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799). A dimensão que mais contribui para o IDHM da UF é a Longevidade, com índice de 0,830, seguida de Renda, com índice de 0,757, e de Educação, com índice de 0,668.

<sup>54</sup>Pequeno porte 1: até 20.000 habitantes; pequeno porte 2: de 20.001 até 50.000; médio porte: de 50.001 até 100.000; grande Porte: mais de 100.001. (IBGE, 2010).

TABELA 5 - ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL E SEUS COMPONENTES - ESTADO - PARANÁ - 2010

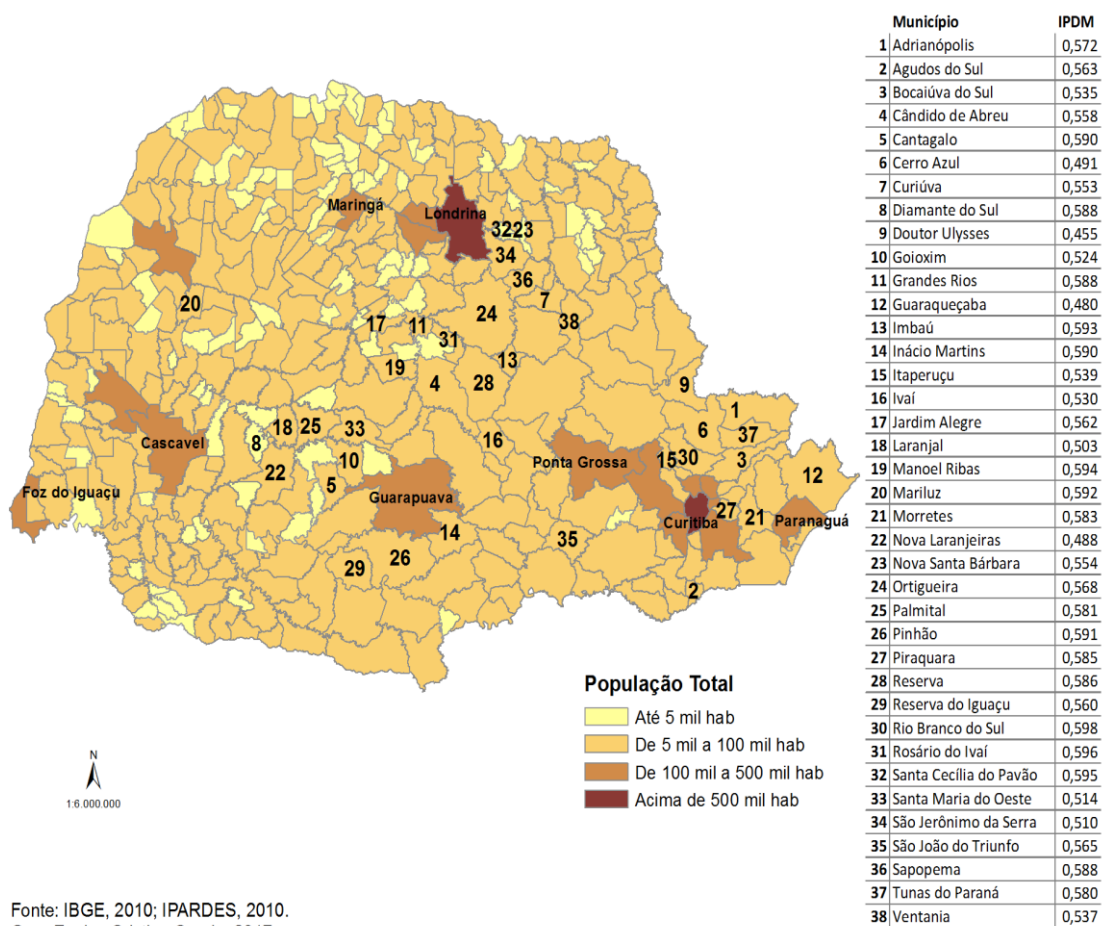
<b>IDHM e componentes</b>	<b>1991</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
IDHM Educação	0,298	0,522	0,668
% de 18 anos ou mais com fundamental completo	29,11	41,95	55,53
% de 5 a 6 anos na escola	31,06	65,86	90,35
% de 11 a 13 anos nos anos finais do fundamental regular seriado ou com fundamental completo	49,20	74,62	89,13
% de 15 a 17 anos com fundamental completo	24,94	59,29	65,58
% de 18 a 20 anos com médio completo	15,54	32,99	48,05
IDHM Longevidade	0,679	0,747	0,830
Esperança de vida ao nascer	65,71	69,83	74,80
IDHM Renda	0,644	0,704	0,757
Renda per capita (em R\$)	439,09	638,27	890,89

FONTE: PNUD, IPEA, FJP (2010).

O Paraná ocupa a 5ª posição entre as 27 unidades federativas brasileiras segundo o IDHM. Nesse *ranking*, o maior IDHM é 0,824 (Distrito Federal) e o menor é 0,631 (Alagoas). Dos 399 municípios paranaenses, 394 têm um IDHM considerado de muito alto a médio, e 5 municípios com IDHM baixo (Guaraqueçaba, Laranjal, Cerro Azul e Doutor Ulysses). No entanto, mesmo com indicadores sociais, econômicos, educacionais e de desenvolvimento considerados altos em relação à maioria dos estados brasileiros, ao analisar os dados específicos dos 399 municípios que o compõem, visualiza-se uma grande desigualdade em diferentes dimensões. Segundo levantamento de alguns indicadores sociais e econômicos realizados para esta pesquisa, 106 municípios paranaenses possuem renda per capita inferior a um salário mínimo e, a partir do Índice Iparades de Desempenho Municipal (IPDM), “um índice que mede o desempenho da gestão e ações públicas dos 399 municípios do Estado do Paraná, considerando três dimensões: renda, emprego e agropecuária, saúde e educação” (IPARDES, 2013), a grande maioria apresenta um desempenho médio<sup>55</sup>. Por meio de metodologia estatística específica, o IPDM reúne indicadores das diferentes áreas de desenvolvimento econômico e social coletados de pesquisas realizadas por Institutos como o IBGE e, no caso da educação o INEP, para compor o índice de cada município. Quanto maior o indicador, mais alto é o desempenho do município nessas áreas. Em relação aos indicadores da área de educação, é importante ressaltar que eles estão relacionados à dimensão do acesso à EB, levantados por meio do número de matrículas nas suas diferentes etapas. No mapa a seguir é possível constatar os municípios paranaenses que apresentam os menores desempenhos a partir do IPDM a população de cada um deles.

<sup>55</sup>Baixo: 0 a 0,400; médio-baixo: 0,400 a 0,600; médio: 0,600 a 0,800; alto: 0,800 a 1,00. (IPARDES, 2010).

MAPA 1 – POPULAÇÃO TOTAL E CLASSIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ PELO NÍVEL DE CLASSIFICAÇÃO DO IPDM – 2010



Segundo o IPDM, a partir dos resultados do Censo Demográfico de 2010, 38 municípios ficaram classificados com médio-baixo desempenho. Ao visualizar no mapa 1 a faixa de população nestes municípios percebe-se que a maioria está caracterizada como municípios de pequeno e médio porte, sendo que os municípios que apresentam os menores indicadores são Doutor Ulysses (0,455), Guaraqueçaba (0,480), Nova Laranjeiras (0,488) e Cerro Azul (0,491). Importantes indicadores para a continuidade das pesquisas sobre esses territórios.

O estado do Paraná apresenta, em termos gerais, os seguintes indicadores sociais relacionados à renda e panorama da pobreza e vulnerabilidade se comparado aos indicadores do Brasil.

TABELA 6 – INDICADORES DE VULNERABILIDADE – BRASIL, PARANÁ – 2010

<b>Indicadores</b>	<b>Brasil</b>	<b>Paraná</b>
Índice de Gini <sup>56</sup> (2010)	0,6	0,53
Esperança de vida ao nascer – em anos (2010)	73,94	74,8
Taxa de Fecundidade total (2010)	1,89	1,86
% de vulneráveis e dependentes de idosos (2010)	2,42	1,31
% Mortalidade infantil (2010) – a cada mil nascidos vivos	16,7	13,8
% Mortalidade até 5 anos de idade (2010)	18,83	15,07
Renda per capita (2010)	793,87	890,89
Renda per capita dos vulneráveis à pobreza (2010)	142,72	166,68

FONTE: Atlas da Vulnerabilidade, IPEA (2015).<sup>57</sup>

Tais indicadores revelam que, em termos gerais, o estado apresenta índices de vulnerabilidade inferiores se comparados aos índices do Brasil como um todo. No entanto, alguns dados mais específicos denotam que a vulnerabilidade se manifesta por meio de outras dimensões e que um índice mais geral não dá visibilidade à desigualdade existente no estado. Para esta pesquisa, um dos elementos que sustentaram a investigação acerca do objeto foi a constatação de que, mesmo o Paraná sendo um estado com altos indicadores sociais, educacionais e econômicos, ele também apresenta indicadores específicos que revelam a existência de pobreza e vulnerabilidade. Observa-se que os indicadores selecionados para essa pesquisa são mais amplos e sintéticos o que enuncia o necessário aprofundamento desses dados em outras pesquisas.

<sup>56</sup>“O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos. No Relatório de Desenvolvimento Humano 2004, elaborado pelo Pnud, o Brasil aparece com Índice de 0,591, quase no final da lista de 127 países. Apenas sete nações apresentam maior concentração de renda.” (IPEA, 2014).

<sup>57</sup>O Atlas é, uma plataforma de consulta ao Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) 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 IVS, mais 85 indicadores de demografia, educação, renda, trabalho, habitação e desenvolvimento humano, com dados extraídos dos Censos Demográficos de 2000 e 2010. (IPEA, 2015).

Em relação à estrutura etária da população, um panorama também mais amplo do estado permite constatar a tendência de transformações demográficas no que se refere ao crescimento da população jovem, adulta e com mais de 65 anos de idade, assim como o aumento da expectativa de vida. Tais transformações, também verificadas no comportamento da fecundidade, da mortalidade e da migração, aprimoram as projeções da população, o que é essencial para o planejamento e monitoramento de políticas públicas. (IBGE, 2017).

TABELA 7 - ESTRUTURA ETÁRIA DA POPULAÇÃO – PARANÁ – 1991-2010

<b>Estrutura Etária</b>	<b>População (1991)</b>	<b>% do Total (1991)</b>	<b>População (2000)</b>	<b>% do Total (2000)</b>	<b>População (2010)</b>	<b>% do Total (2010)</b>	<b>TX de cresc.</b>
Menos de 15 anos	2.814.209	33,31	3.047.986	31,87	2.411.840	23,09	-14,30%
15 a 64 anos	5.266.316	62,33	5.989.049	62,62	7.246.078	69,38	37,59%
População de 65 anos ou mais	368.188	4,36	526.423	5,50	786.608	7,53	113,64%
Razão de dependência	60,43	-	52,39	-	43,78	-	-
Taxa de envelhecimento	4,36	-	5,50	-	7,53	-	-

FONTE: PNUD, Ipea e FJP (2015).

Ao se comparar a população até 15 anos de idade nos três últimos Censos Demográficos, percebe-se um decréscimo dessa população em relação ao crescimento da população nas demais faixas de idade. O estudo da projeção de crescimento populacional até o ano de 2060 realizado pelo IBGE, evidencia que a população mais jovem está em decréscimo, um elemento que já se constitui como objeto de atenção frente a políticas públicas a serem planejadas. Quanto à projeção para a população de 0 a 3 anos de idade no Paraná, evidenciou-se, por meio dos dados de projeção populacional a seguir, uma taxa de crescimento negativa de -17,15%, percentual relacionado à queda da taxa de fecundidade em -28,03% do ano de 2000 até 2012.

TABELA 8 – PROJEÇÃO DA POPULAÇÃO TOTAL DE 0 A 3 ANOS DE IDADE – PR – 2000-2012

<b>2000</b>	<b>2010</b>	<b>2012</b>	<b>TX CRESCIMENTO</b>
701.108	564.607	580.884	-17,15%

FONTE: A autora (2016) a partir dos dados do DATASUS/IBGE (2000-2012).

Já em relação aos dados educacionais e, especificamente na EB, o PR apresentava o seguinte panorama no que tange às matrículas gerais, segundo os últimos dados divulgados pelo INEP no ano de 2016.

TABELA 9 - MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA NO ESTADO DO PARANÁ POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – 2015

	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PRIVADA	TOTAL
Educação Infantil					
Creche	104	62	134.039	49.008	183.213
Pré-escola	13	578	171.138	61.498	233.227
Ensino Fundamental	439	561.327	693.476	207.136	1.462.378
Ensino Médio	5.396	404.386	0	64.485	474.267
Educação Profissional	11.984	68.265	922	41.826	122.997
TOTAL	17.936	1.034.618	999.575	423.953	2.476.082

FONTE: A autora (2016) a partir da Sinopse Estatística do Censo Escolar. (INEP, 2016).

Na análise desses dados, considera-se que cada etapa e modalidade têm sua especificidade o que pode explicar esses números mais gerais. O que chama a atenção é o volume de matrículas no EF; no entanto, cabe destacar que são as matrículas dos anos iniciais e anos finais (nove anos), período de escolarização superior em relação às demais etapas. Ao se comparar o número de matrículas em creche e pré-escola, percebe-se um maior volume em pré-escola, mesmo que esta seja ofertada em dois anos e a creche em três anos. Do total de matrículas em EI no estado do Paraná, é importante destacar que 56% destas são matrículas de pré-escola. Especificamente em relação à taxa de atendimento na creche, foco de atenção nesta pesquisa, os dados seguintes revelam percentuais no Brasil, regiões e no estado do PR ainda bastante baixos em comparação às taxas da pré-escola. Tais dados demonstram a desigualdade que ainda se apresenta nessa subetapa da EI no Brasil num panorama mais geral, ainda que o alto percentual sobretudo das regiões Sul e Sudeste escondam percentuais bastante baixos em municípios dos respectivos estados.

TABELA 10 – TAXA DE ATENDIMENTO EM CRECHE – BRASIL, GRANDES REGIÕES E PARANÁ – 2012 -2014

REGIÕES/PARANÁ	2012	2013	2014	Variação (p.p)
BRASIL	21,2	23,2	29,6	8,4
CENTRO-OESTE	19	18,3	22,7	3,7
NORDESTE	17,2	19,2	26,3	9,1
NORTE	7,9	9,2	13,3	5,4
SUDESTE	25,6	28,3	35,8	10,2
SUL	30,3	32	36,4	6,1
Paraná	26,7	30,3	35,2	8,5

FONTE: A autora (2016) a partir dos dados do IBGE/INEP (2015).

Ao se comparar os percentuais entre as regiões, já é possível perceber a desigualdade educacional regional persistente na creche, ainda que a evolução seja notada no período.

O baixo percentual de cobertura na creche da região Norte ainda é persistente em razão da caracterização daquele território, conforme já abordado em análise no capítulo 2 deste trabalho. Os maiores percentuais de cobertura estão nas regiões Sudeste e Sul sendo que no estado do PR se observa evolução acentuada, pois apresentou percentual superior no ano de 2014 (35,2%) em relação ao país como um todo (29,6%), mesmo que estes percentuais ainda estejam aquém da meta do PNE de 50% de cobertura em creche. O estado com o maior percentual de cobertura em creche em todo o país é Santa Catarina (44,6%).

Num olhar mais refinado para as matrículas em EI no estado do PR, é possível visualizar que as matrículas na EI correspondem a 16,82% do total de matrículas em toda a EB no estado, ao se considerar os dados do Censo Escolar de 2015. Na análise das taxas de crescimento destas matrículas, tanto em creche como em pré-escola, evidencia-se evolução.

No entanto, é relevante destacar que ao se comparar a população atendida em creche e pré-escola com a última estimativa populacional identificada<sup>58</sup> para as respectivas faixas etárias, visualiza-se que, mesmo a população de 0 a 3 anos de idade sendo superior à população de 4 e 5 anos de idade (580.884 e 287.982 crianças, respectivamente), o atendimento em creche ainda se mantém inferior, ou seja, há mais crianças excluídas da creche do que da pré-escola. Esse é um fenômeno que pode ser explicado a partir de alguns elementos já indicados ao longo deste trabalho como a inclusão da EI na política de fundos e a obrigatoriedade de matrícula na pré-escola que podem ter estimulado o crescimento das matrículas com prioridade para a expansão de oferta em pré-escola.

É relevante ressaltar que quanto a esse último elemento e que também estimulou essa expansão foi a Emenda Constitucional nº 59 que, dentre outras alterações no que se refere ao financiamento da educação, estabeleceu a obrigatoriedade de matrícula dos quatro aos 17 anos de idade até o ano de 2016. (BRASIL, 2009).

---

<sup>58</sup>Para levantamento da estimativa populacional de 0 a 5 anos de idade, foram utilizados os dados do Ministério da Saúde (MS) disponíveis no Sistema DATASUS, a partir de metodologia do IBGE com base nos dados do Censo Demográfico 2010.

TABELA 11 - MATRÍCULAS EM PRÉ-ESCOLA NO PARANÁ POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – 2012 – 2015<sup>59</sup>

Ano	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
2012	32	463	144.131	58.234	202.860
2013	40	502	150.134	59.862	210.538
2014	12	578	160.969	61.427	222.986
2015	13	578	171.138	61.498	233.227
TX CRESC.	-59,38%	24,84%	18,74%	5,60%	14,97%

FONTE: A autora (2017) a partir do Censo Escolar – INEP (2012-2015).

Nos números apresentados é possível verificar que houve crescimento nas matrículas em pré-escola na rede estadual e municipal, redução significativa da oferta na rede federal e pouco crescimento nas matrículas da rede privada. Do mesmo modo que se constata evolução de matrículas na pré-escola, evidencia-se ampliação do atendimento em creche. Embora se visualize crescimento em todas as dependências administrativas, o crescimento nas redes federal e estadual pode ser considerado um fato curioso nessa análise, uma vez que a responsabilidade prioritária na oferta em EI é do município. Todavia, um dos fatores que pode ter motivado a ampliação das matrículas em creche nas demais redes que não a municipal, foi a necessidade de ampliar a capacidade física da rede municipal para atendimento à pré-escola diante da obrigatoriedade de matrícula. Um fator que deverá ser investigado em outras pesquisas.

Na tabela 12 é possível constatar a taxa de crescimento das matrículas em creche por dependência administrativa (Federal, Estadual, Municipal, Privada), comparando os números com as matrículas na pré-escola.

TABELA 12 - MATRÍCULAS EM CRECHE NO PARANÁ POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – 2012 – 2015

Ano	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
2012	70	4	117.895	45.239	163.208
2013	68	5	123.525	46.369	169.967
2014	97	50	128.289	48.714	177.150
2015	104	62	134.039	49.008	183.213
TX CRESC.	48,57%	1450%	13,69%	8,33%	12,26%

FONTE: A autora (2016) a partir do Censo Escolar – INEP (2012-2015).

Verificou-se, portanto, que a taxa de crescimento de matrículas no PR em pré-escola (tabela 11) foi superior à taxa de crescimento em creche em 2,7%, o que em número de

<sup>59</sup>Ao investigar tais dados no Sistema de Matrículas da Secretaria de Estado de Educação do Paraná (SEED), o SEED em Números, foi identificada incompatibilidade de dados, com um número muito superior de matrículas na rede estadual divulgadas neste Sistema para pré-escola e nenhuma matrícula em creche até o ano de 2015.



matrículas significa que crianças a mais foram matriculadas na pré-escola, de acordo com o número de matrículas totais em creche apresentados na tabela 12.

TABELA 13 – MATRÍCULAS TOTAIS EM CRECHE E PRÉ-ESCOLA NO PARANÁ E TAXA DE CRESCIMENTO – 2012-2015

	2012	2013	2014	2015	Total de matrículas	TX cresc.
Creche	163.208	169.967	177.150	183.213	693.538	12,26%
Pré-escola	202.860	210.538	222.986	233.227	869.611	14,97%
Total EI	366.068	380.505	400.136	416.440	1.563.149	13,76%

FONTE: A autora (2016) a partir dos dados do INEP (2012-2015).

Embora em percentuais tenha sido notado o crescimento de matrículas em creche, ainda persiste o desafio da expansão de matrículas diante da meta do PNE de atendimento de, no mínimo 50% das crianças até três anos de idade, segundo os dados revelados anteriormente.

Em síntese, no estado do PR em relação às matrículas em toda a etapa da EI no período analisado, os dados demonstram evolução no total de matrículas, tanto em creche como em pré-escola, em instituições públicas e privadas sendo que o maior volume de matrículas está concentrado na pré-escola e em ambas na rede municipal.

Importante observar que as matrículas nas instituições privadas conveniadas, números que serão detalhados a seguir, podem estar incluídas tanto na rede privada como na rede direta.

Porém, mesmo que os dados revelem a evolução do atendimento nessa etapa da EB, os dados gerais pouco dizem em relação ao perfil das matrículas, pois o crescimento em creche pode ter sido em jornada parcial com a finalidade de aumentar a capacidade da rede para ampliação das matrículas em pré-escola em razão da obrigatoriedade de matrícula, um problema a ser investigado.

Portanto para que se retrate o perfil das matrículas ofertadas tanto em creche como em pré-escola, os dados apresentados separadamente nas tabelas 14 e 15, demonstram o panorama no PR no que se refere à jornada de atendimento - integral e parcial<sup>60</sup>.

<sup>60</sup> Não foi possível a coleta do quantitativo de matrículas no ano de 2012 devido à duplicidade dos dados do Anexo II – educação especial (EE) no banco de dados do INEP referente ao Censo Escolar de 2012 e, conseqüentemente, a indisponibilidade dos dados específicos.

TABELA 14 – DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS EM CRECHE NO PARANÁ – JORNADAS PARCIAL E INTEGRAL – 2013-2015

Ano	Jornada Parcial	Jornada Integral
2013	10.388	112.477
2014	9.727	117.761
2015	37.483	145.730
TX cresc.	260,83%	29,56%

FONTE: A autora (2016) a partir dos dados do INEP (2012-2015).

Os números da tabela 14 indicam que houve um aumento significativo nas matrículas em jornada parcial na creche no ano de 2015 se comparado ao aumento do atendimento dos anos de 2013 e 2014. Esse dado não significa redução do atendimento em creche, pois as matrículas em período integral também cresceram ao longo do período; entretanto, o aumento em jornada parcial evidencia o quanto essa forma de oferta pode ter sido uma estratégia dos municípios para a expansão do atendimento, sem deixar de atender a demanda por creche e ampliando a capacidade física da rede para atendimento à pré-escola. Esse dado é bastante significativo, considerando que as crianças bem pequenas e em situação de pobreza demandam um atendimento em tempo integral em razão das peculiaridades da pequena infância, da necessidade de uma rotina de atendimento pautada na indissociabilidade entre o educar e o cuidar, assim como, em atenção às necessidades e direitos das famílias. Reduzir a jornada de atendimento das crianças bem pequenas e pobres poderá incidir numa série de violações de direitos. Sobre este aspecto Araújo V. C. de (2015)<sup>61</sup> destaca certo paradoxo ao se considerar os direitos das crianças, sobretudo daquelas em vulnerabilidade, frente à busca de um atendimento em tempo integral com qualidade.

Se há nisso tudo um modo de perceber o tempo integral na educação infantil como uma via garantidora de acesso a determinados direitos, há também um descompasso entre a afirmação da qualidade da/na educação infantil com formas precarizadas de atendimento da jornada ampliada, produzindo, assim, alguns paradoxos no próprio reconhecimento da educação infantil como primeira etapa da educação básica. (Ibidem, 2015, p. 20)

<sup>61</sup>Esse aspecto do atendimento na EI não foi aprofundado nesse trabalho. A Pesquisa **Educação em Tempo Integral na Educação Infantil: um estudo das concepções e práticas no Estado do Espírito Santo** relatada no livro **Educação infantil em jornada de tempo integral: dilemas e perspectivas** (ARAÚJO V. C. de et al., 2015), analisa concepções e práticas de EI em tempo integral e evidencia importantes fatores relacionados à jornada de atendimento na EI, tanto de natureza administrativo-financeira, como pedagógica e relacionados aos direitos das crianças e das famílias.

Portanto, a partir da problematização da autora, a jornada integral deve estar articulada à dimensão de uma oferta com qualidade e não somente para atender a uma demanda social de forma precária.

TABELA 15 – DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS EM PRÉ-ESCOLA NO PARANÁ – JORNADAS PARCIAL E INTEGRAL – 2013-2015

<b>Ano</b>	<b>Jornada Parcial</b>	<b>Jornada Integral</b>
2013	101.506	48.127
2014	107.871	52.415
2015	159.820	73.407
TX cresc.	57,45%	52,53%

FONTE: A autora (2016) a partir dos dados do INEP (2013; 2014; 2015).

Do mesmo modo, verificou-se nos dados referentes à pré-escola que as matrículas, tanto em jornada parcial como integral também cresceram, denotando expansão do atendimento com preponderância em jornada parcial, sendo que cerca de 58% das matrículas apresentaram essa característica no último ano analisado.

Em relação às matrículas na rede privada conveniada, identificou-se redução na oferta em creche e em pré-escola, conforme os dados a seguir.

TABELA 16 – DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS NO PARANÁ – CRECHE E PRÉ-ESCOLA – REDE PRIVADA CONVENIADA -2012 A 2015

<b>Ano</b>	<b>Creche</b>	<b>Pré-escola</b>
2012	18.728	19.915
2013	17.016	16.355
2014	15.836	13.768
2015	16.289	14.008
TX CRESC.	-13%	-29,7%

FONTE: A autora (2017) adaptado de Polena (2016), INEP/Censo Educacional - Microdados - 2012- 2015.

Os dados apresentados na tabela 16 já levam a visualizar que as matrículas na rede privada conveniada em creche diminuíram nos anos de 2012 a 2013 e tiveram uma evolução de 2014 a 2015. O mesmo ocorreu em relação às matrículas na pré-escola, embora com uma diferença em percentuais. Conforme os dados da tabela 13, do total de matrículas na EI no

período analisado (1.563.149), 8,44% representam a oferta em rede privada conveniada. Em relação às matrículas totais em creche, as matrículas nesta rede equivalem a 9,79% do total das matrículas (693.538) e na pré-escola o percentual de matrículas é de 7,36% (869.611) o que confirma o maior crescimento destas matrículas na creche.

Embora nos dados gerais se possa visualizar aumento no atendimento tanto em creche como em pré-escola no estado do PR, esse esforço ainda se revelou como insuficiente para o cumprimento tanto da cobertura total de pré-escola, de matrícula obrigatória, quanto da cobertura em creche em atenção à meta 1 do PNE. Do mesmo modo, ao se analisar dados específicos dos municípios paranaenses ainda se evidencia a grande desigualdade no atendimento em creche no estado.

Nessa análise foi considerada a diversidade desses municípios no que se refere ao porte populacional e os dados possibilitaram visualizar que a grande maioria deles (364) é caracterizada como de pequeno porte, ao se considerar a classificação do IBGE (2010). Além disso, no que tange à taxa de atendimento na creche, 30 municípios ainda apresentavam percentuais inferiores a 10% de atendimento no ano de 2015, conforme detalhado na tabela a seguir.

TABELA 17 – TAXA DE ATENDIMENTO EM CRECHE DE ACORDO COM A FAIXA DA POPULAÇÃO NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ – 2015

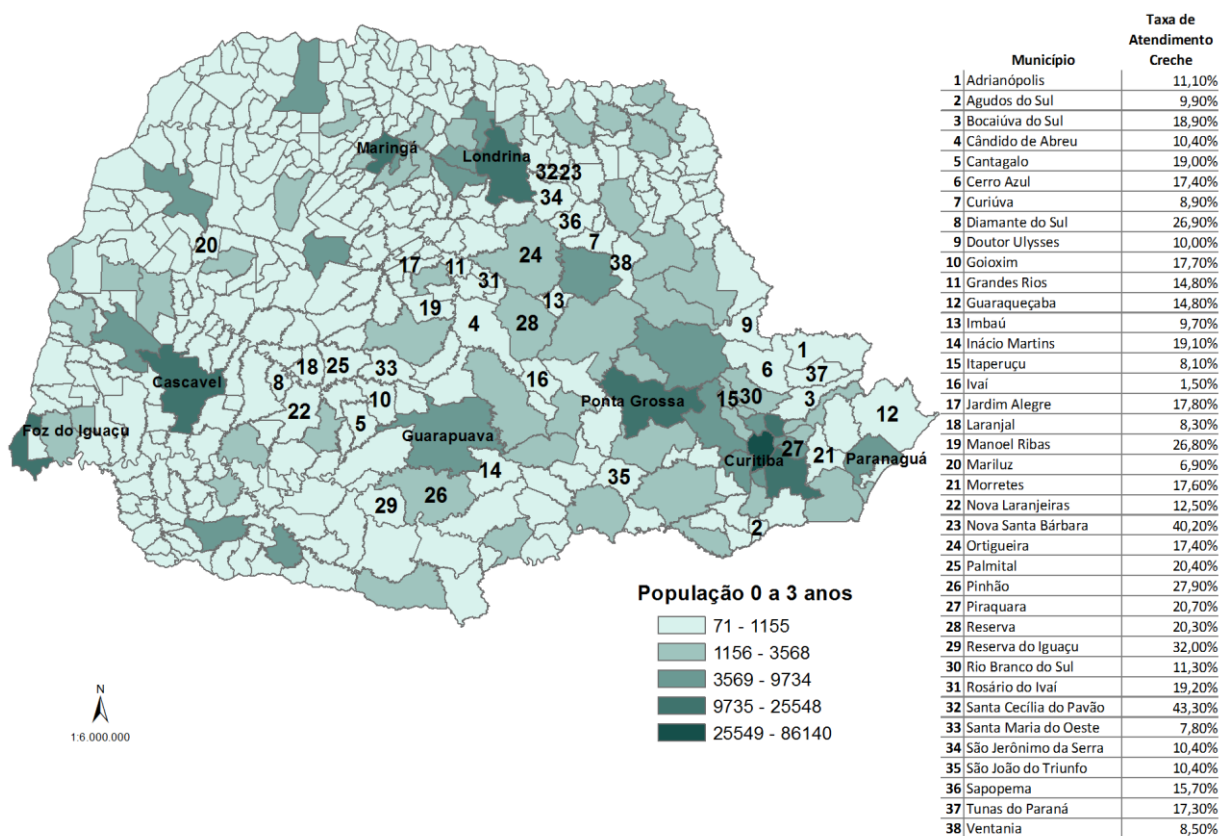
<b>Faixas da população dos municípios (habitantes)</b>	<b>Municípios</b>	<b>de 1% a 10%</b>	<b>de 10,1% a 25%</b>	<b>de 25,1% a 50%</b>	<b>de 50,1 a 75%</b>	<b>de 75,1 a 100%</b>
<b>até 5.000</b>	94	7	16	53	18	0
<b>de 5.001 a 10.000</b>	106	11	51	44	0	0
<b>de 10.001 a 20.000</b>	107	11	50	43	3	0
<b>de 20.001 a 50.000</b>	57	1	26	30	0	0
<b>de 50.001 a 100.000</b>	15	0	4	11	0	0
<b>de 100.001 a 500.000</b>	18	0	5	12	1	0
<b>acima de 500.000</b>	2	0	0	2	0	0
<b>Total</b>	399	30	152	195	22	0

FONTE: A autora (2017) adaptado de Polena (2016), IBGE (2015), SIMEC (2016).

Os dados da tabela 17 revelam que as menores taxas de atendimento em creche - menos de 10% - estão concentradas naqueles municípios de pequeno porte 1 (até 20.000 habitantes) e que o maior quantitativo que apresenta taxas de 10 a 50% de atendimento, é de municípios de pequeno porte 2 e médio porte (20.001 a 50.000 habitantes). Do total de municípios, 22 já atingiram a meta do PNE de 50% do atendimento. Tal panorama é essencial

para que se visualize, em sua totalidade, as taxas de atendimento na EI, especificamente na creche, no estado do PR. No mapa a seguir é possível visualizar os municípios com desempenho médio-baixo, de acordo com a classificação do IPDM e as respectivas taxas de atendimento em creche no início da década.

MAPA 2 – POPULAÇÃO COM 0 A 3 ANOS DE IDADE E TAXA DE ATENDIMENTO EM CRECHE NOS MUNICÍPIOS COM MÉDIO-BAIXO IPDM – PARANÁ – 2010



Fonte: IBGE, 2010; MEC SIMEC, 2010.  
Ora.: Eunice Cristine Corolo. 2017.

Dos 38 municípios com os menores IPDMs do estado, 9 deles apresentavam taxas de atendimento em creche inferiores a 10%: Ivaí (1,50%), Mariluz (6,90%), Santa Maria do Oeste (7,8%), Itaperuçu (8,10%), Laranjal (8,30%), Ventania (8,50%), Curiúva (8,90%), Imbaú (9,70%) e Agudos do Sul (9,90%). Tais dados evidenciam o quanto será desafiante para muitos municípios do estado do PR avançar na expansão do atendimento em creche, ainda que estes dados tenham se alterado conforme as taxas apresentadas na tabela 17.

Entretanto, e dentro desse contexto ainda desafiante para a garantia do direito à creche de todas as crianças de até três anos de idade, nas próximas sessões será evidenciado um retrato em relação às crianças em situação de pobreza e que estão matriculadas em creche nos municípios paranaenses, bem como, o quanto o Brasil Carinhoso incidiu nesse panorama.

#### 4.2 A AÇÃO BRASIL CARINHOSO COMO INDUTORA DE POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL PARA ACESSO À CRECHE: MECANISMOS DE REPASSES, PRESTAÇÃO DE CONTAS E CONTROLE SOCIAL

Ao longo deste trabalho, foram abordadas características gerais e específicas do Brasil Carinhoso, sua origem, objetivos e caracterização enquanto uma ação focalizada e integrada a uma política social intersetorial. Contudo, nesta sessão o foco será o de explicitar como tal ação se materializou no estado do PR nos anos de 2012 a 2015, como foram os mecanismos de repasse, prestação de contas e controle social dos recursos suplementares, assim como, evidenciar o quantitativo de municípios que receberam esses recursos ao longo do período e a evolução dessa dinâmica de repasses.

Os dados que compõem essa análise foram coletados nas normativas legais e documentação específica do Brasil Carinhoso, relatórios do MDS, resoluções do FNDE, entre outros documentos disponibilizados por estes órgãos especificamente para esta pesquisa. Muitas informações também foram coletadas nas entrevistas realizadas, conforme abordado anteriormente. Ainda, conforme descrito no capítulo 2 deste trabalho em sessão específica sobre o Brasil Carinhoso, é relevante retomar algumas condicionalidades para repasse de recursos por meio dessa ação.

Segundo a Lei nº 12.722/2012 (BRASIL, 2012), as transferências obrigatórias da União aos municípios e DF, têm a finalidade de prestar apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil para o atendimento em creches de crianças até 48 meses de idade cadastradas no Censo Escolar e cujas famílias são beneficiárias do PBF. Os recursos repassados via Brasil Carinhoso, devem ser aplicados em despesas de MDE, como dispõe a LDB 9394/96 no artigo 70 - com exceção daquelas listadas nos incisos IV, VI e VII<sup>62</sup> - e em ações de cuidado integral e segurança alimentar e nutricional, necessárias ao acesso e permanência da criança bem pequena na EI (BRASIL, 2012). Ainda, de acordo com o regulamentado pela Resolução nº 29/2012 do FNDE, destaca-se que “os recursos financeiros transferidos não poderão ser considerados pelo município e pelo DF para os fins do art. 212 da Constituição Federal” (FNDE, 2012) e que estes devem ser incluídos pelos municípios e DF em seus orçamentos.

---

<sup>62</sup>“IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do 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.” (BRASIL, 1996).

De acordo com as informações coletadas via FNDE, no início da implementação do Brasil Carinhoso nos municípios e DF, havia muitas dúvidas de gestores/as sobre a execução do recurso, especificamente em quais despesas tais recursos poderiam ser utilizados: se em despesas de capital ou de custeio<sup>63</sup>. Algumas dúvidas a respeito das despesas tinham relação com a natureza do item, como por exemplo, fraldas, lenços umedecidos, creme para assaduras, pomada antialérgica, dentre outros que não se caracterizavam como materiais para fins educacionais. Portanto, foi necessária a definição do rol de despesas que poderiam ser realizadas com os recursos repassados pelo FNDE para dirimir essas dificuldades.

QUADRO 4 - DESPESAS PERMITIDAS PARA O APOIO FINANCEIRO SUPLEMENTAR - BRASIL CARINHOSO\*

(continua)

Remuneração e aperfeiçoamento de pessoal docente e demais profissionais da educação	Remuneração dos profissionais do magistério (docentes, profissionais que exercem atividades de suporte e assessoramento pedagógico, em apoio à docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação pedagógica) permanente ou temporário em efetivo exercício na educação infantil
	Remuneração dos demais profissionais da educação que atuam na realização de serviços de apoio técnico-administrativo e operacional, nestes incluída a manutenção de ambientes e de instituições, em efetivo exercício na educação infantil
	Formação continuada, dos profissionais do magistério (docentes, profissionais que exercem atividades de suporte e assessoramento pedagógico, em apoio à docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação pedagógica) permanente ou temporário em efetivo exercício na educação infantil
	Formação continuada, dos demais profissionais da educação que atuam na realização de serviços de apoio técnico-administrativo e operacional, nestes incluída a manutenção de ambientes e de instituições, em efetivo exercício na educação infantil
	Formação inicial (habilitação profissional da docência, em conformidade com o disposto no art. 62 da LDB) de professores da educação infantil
Manutenção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino	Manutenção dos equipamentos existentes (máquinas, móveis, equipamentos eletroeletrônicos etc.), inclusive com aquisição de produtos/serviços necessários ao seu funcionamento em uso em estabelecimentos da educação infantil

<sup>63</sup>Segundo orientações do FNDE no Manual de Orientações Básicas do PDDE/2006, “recursos de custeio são aqueles destinados à aquisição de materiais de consumo e à contratação de serviços para funcionamento e manutenção da escola e recursos de capital são aqueles destinados a cobrir despesas com aquisição de material permanente para as escolas, que resultem em reposição ou elevação patrimonial.”(FNDE, 2006).

QUADRO 4 - DESPESAS PERMITIDAS PARA O APOIO FINANCEIRO SUPLEMENTAR - BRASIL CARINHOSO\*

(conclusão)

	Pequenos reparos parciais de instalações físicas em estabelecimentos da educação infantil
Uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino	Aluguel de imóveis e de equipamentos para uso na educação infantil; manutenção de bens e de equipamentos utilizados em estabelecimentos de educação infantil; conservação das instalações físicas de estabelecimentos de educação infantil; despesas com serviços de energia elétrica, água e esgoto, serviços de comunicação e informática etc. de estabelecimentos da educação infantil; compra de copos, pratos, talheres, panelas, botijão de gás, babadores (babeiros), utensílios de cozinha para uso em estabelecimentos da educação infantil
Realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino	Despesas inerentes ao custeio das diversas atividades relacionadas ao funcionamento dos estabelecimentos da educação infantil, entre as quais pode-se destacar: serviços diversos (vigilância, limpeza e conservação, entre outros), aquisição de material de consumo utilizado na educação infantil
	Compra de fraldas, lenços umedecidos, sabonete, xampu, algodão, cotonete, creme para assaduras, pomada antialérgica, luvas de látex, lençol, colchonete, uniforme dos profissionais da educação, etc. para uso em estabelecimentos da educação infantil
Manutenção de programas de transporte escolar (segundo legislação municipal ou distrital em vigor estabelecendo critérios para transporte da educação infantil)	Manutenção de veículos utilizados no transporte escolar de crianças da educação infantil, garantindo-se tanto o pagamento da remuneração do(s) motorista(s) quanto dos produtos e serviços necessários ao funcionamento e conservação desses veículos, como combustíveis, óleos lubrificantes, consertos, revisões, reposição de peças, serviços mecânicos etc.; locação de veículos para o transporte de crianças da educação infantil da zona rural, desde que essa solução se mostre mais econômica e o(s) veículo(s) a ser(em) locado(s) reúna(m) as condições necessárias a esse tipo de transporte, de forma idêntica às exigências a serem observadas em relação aos veículos próprios
Aquisição de material didático-escolar	Aquisição de materiais didático-escolares diversos destinados a apoiar o trabalho pedagógico da educação infantil (livros de literatura infantil, livros ilustrativos, livros de referência para o professor de educação infantil, cd's, jogos, brinquedos etc.)
Ações para garantir a segurança alimentar e nutricional, necessárias ao acesso e à permanência da criança na educação infantil	De acordo com os normativos vigentes do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

\*De acordo com o Art. 4º da Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012 e com a Resolução CD/FNDE nº 19, de 29 de setembro de 2014.

FONTE: Adaptado de FNDE (2014).



Segundo informações do MDSA (2016), como forma de desburocratizar a transferência de recursos, ficou acordado entre os órgãos envolvidos que esta seria feita de forma automática, sem necessidade de convênio ou qualquer forma de acordo, contrato ou qualquer instrumento que pudesse ser caracterizado como impedimento aos municípios e DF no recebimento do recurso. Cabe ressaltar que nas entrevistas, sobretudo junto ao FNDE, foi possível evidenciar que diante de uma estrutura com uma diversidade de Programas e ações que envolvem os repasses de recursos aos estados, municípios e DF, o Brasil Carinhoso é entendido pelos envolvidos desde a sua origem, como uma ação indutora na expansão da oferta em creche para as crianças mais pobres. Entretanto, até chegar no contexto da operacionalização dos repasses, foi amplamente debatida no contexto dos MDS e MEC. Assim, coube ao FNDE cumprir um papel técnico e estratégico para a efetividade da ação diante das atribuições que lhe foram conferidas por meio da Resolução nº 19/2015 desse mesmo órgão.

- b) calcular o montante de recursos de apoio a ser transferido ao DF e a cada município, com base no número de matrículas de crianças de 0 a 48 meses cujas famílias sejam beneficiárias do PBF registradas no Censo Escolar do ano anterior e em 50% do valor por matrícula em creche pública e conveniada, em período integral e parcial, definido para o Fundeb no exercício em curso;
- c) informar ao MDS o total dos valores de que trata a alínea anterior, para que aquele Ministério possa efetuar o destaque em favor do FNDE dos recursos orçamentários e financeiros necessários às transferências de que trata esta Resolução;
- d) proceder à abertura de conta corrente específica, no Banco do Brasil S/A, para a transferência dos recursos de que trata esta Resolução;
- [...] e) executar as transferências dos recursos de apoio financeiro suplementar à educação infantil aos entes federados, após o recebimento da descentralização do MDS, de acordo com os limites de movimentação, empenho e pagamento da programação orçamentária e financeira anual do Governo Federal;
- f) divulgar no endereço eletrônico [www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br) os valores repassados a cada ente beneficiário;
- g) divulgar mensalmente no endereço eletrônico [www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br) os saldos e extratos das contas correntes de cada ente beneficiário, independente de sua autorização;
- h) prestar assistência técnica quanto à execução financeira das ações;
- i) apresentar ao MDS relatórios anuais referentes ao processo de transferências de recursos financeiros de que trata esta resolução;
- j) realizar a análise financeira das prestações de contas apresentadas pelos entes beneficiários no Sistema de Gestão da Prestação de Contas (SiGPC), em conformidade com normas vigentes estabelecidas pelo seu Conselho Deliberativo; e
- k) encaminhar a prestação de contas, por intermédio do SiGPC, à Comissão Interministerial instituída nos moldes do Art. 8º, da Portaria Interministerial MEC/MDS nº 2, de 16 de setembro de 2014, para sua manifestação acerca do cumprimento do objeto dos recursos de que trata esta resolução. (FNDE, 2015).

O papel desse órgão, ainda segundo informações coletadas nas entrevistas, foi bastante desafiante diante da tarefa de também prestar assistência técnica aos municípios e DF quanto à execução dos recursos em atenção às normativas legais, ao considerar o volume de

programas e ações que envolvem repasses de recursos suplementares e atuação técnica desse órgão. Verificou-se que, antes do ano de 2014, o repasse dos recursos via Brasil Carinhoso estava condicionado à demanda declarada no SIMEC pelos municípios e DF. Posteriormente, passaram a informar o NIS das crianças de zero a 48 meses matriculadas na rede pública ou na rede privada conveniada de Educação Infantil, no cadastro do Censo Escolar. Essa informação era utilizada no repasse de recursos da Ação Brasil Carinhoso (a partir de 2014), referente às matrículas das crianças que ocupavam vaga em creche pública ou privada conveniada, beneficiárias do PBF.

O repasse de recursos articulado à Ação Brasil Carinhoso não se deu de forma uniforme para todos os municípios uma vez que a adesão inicial deveria ser demandada por estes, assim como, muitos repasses, ao longo do período investigado, deram-se de forma parcelada. Nesse sentido, e por se tratar de dados que expressam grandes montantes financeiros, identificou-se uma limitação nesta pesquisa: a necessidade de se rastrear nas prestações de contas específicas dos municípios o total recebido, saber a que período cada montante se referia e como foi orçado, empenhado e executado para comparabilidade com o rol de despesas permitidas do Brasil Carinhoso. Portanto, aqui serão analisados montantes gerais, sem, contudo, relacioná-los a qual foi a sua efetiva utilização na expansão e ou busca de qualidade no atendimento em creche, uma tarefa que não foi possível realizar.

A partir dos dados coletados no FNDE, desde a origem do Brasil Carinhoso, foi repassado aos municípios que informaram ao MEC via SIMEC e Censo Escolar 2013 a 2015, o montante de R\$1.999.582.192,74. Esse recurso, conforme já indicado neste trabalho, compôs a dotação orçamentária do MDS e foi repassado em montantes únicos ou parcelados, dependendo da liberação do recurso pelo respectivo órgão.

TABELA 18 - TOTAL DOS RECURSOS SUPLEMENTARES REPASSADOS VIA AÇÃO BRASIL CARINHOSO – BRASIL E PARANÁ - 2012–2015

<b>ANO</b>	<b>BRASIL</b>	<b>PARANÁ</b>
2012	158.459.737,06	11.739.834,67
2013	529.827.065,68	36.526.903,36
2014	765.546.699,04	39.950.497,60
2015	545.748.690,96	27.345.245,82
<b>TOTAL</b>	<b>1.999.582.192,74</b>	<b>115.562.481,45</b>

FONTE: A autora (2017) a partir de dados fornecidos pelo FNDE (2016).

Segundo informação disponibilizada pelo FNDE, o total de municípios que recebeu recursos suplementares a partir das matrículas em creche das crianças beneficiárias do PBF,

foi de 5.191 municípios no período de 2012 a 2015. No entanto, a partir da análise dos dados, em 2014 identificou-se o maior número de matrículas do período, assim como, um grande volume de recursos para 4.937 municípios. Identificou-se uma diferença de 254 municípios do total informado, não sendo possível nesta pesquisa identificar o montante repassado para esse número de municípios, uma vez que não constam na relação de municípios disponibilizada por aquele órgão os respectivos valores. Constata-se que os maiores volumes de recursos ocorreram no ano de 2014, a partir da inserção das matrículas das crianças do PBF no Censo Escolar no ano de 2013, lembrando que no ano de 2012, as matrículas eram cadastradas via SIMEC.

Na análise dos dados do estado do Paraná e com vistas a se retratar o que representaram os valores repassados por meio da Ação Brasil Carinhoso, foram cotejados os valores de receitas recebidas pelos municípios via FUNDEB com os repasses realizados pelo Brasil Carinhoso. Nessa análise foi possível constatar que em alguns municípios o valor repassado por ano, se comparado à receita recebida do FUNDEB, é bastante pequeno, conforme aos dados da tabela 19. Observa-se que, necessariamente, o recurso do FUNDEB talvez não tenha sido aplicado na creche, e neste trabalho tais valores foram utilizados para se ter um parâmetro de comparação.<sup>64</sup> Optou-se pelo total de valores do FUNDEB para todas as etapas e modalidades da EB como um parâmetro, por entender que é uma medida possível de fazer uma correlação para visualizar o tamanho dos valores destinados por criança via Brasil Carinhoso. Importante enfatizar que os valores repassados pelo Brasil Carinhoso considerando cada matrícula de criança do PBF em creche, são diferenciados correspondendo a cada perfil de matrícula e proporcional à 50% do valor estimado por criança-ano do FUNDEB, conforme a tabela 3 apresentado no terceiro capítulo deste trabalho.

TABELA 19 – PERCENTUAL DOS REPASSES DO BRASIL CARINHOSO EM COMPARAÇÃO ÀS RECEITAS RECEBIDAS DO FUNDEB – MUNICÍPIOS PARANAENSES – 2012 – 2015

<b>Ano</b>	<b>Não receberam recursos do BC</b>	<b>Até 10% equivalente à receita FUNDEB</b>	<b>Não consta receita recebida do FUNDEB*</b>	<b>Total</b>
2012	162	237	0	399
2013	67	332	0	399
2014	5	391	3	399
2015	119	270	10	399

FONTE: A autora (2016) a partir dos dados do FNDE (2016).

\*Municípios não informaram no SIOPE.

<sup>64</sup> Ao acessar os dados do SIOPE é possível visualizar que muitos municípios não registraram a destinação de recursos do FUNDEB para a EI.

Os dados revelam que houve uma evolução no número de municípios que receberam repasses relacionados às matrículas no período de 2012 até 2014, já em 2015, esse retrato se altera, com a redução da quantidade de municípios. O ano de 2014 se destaca pelo maior volume de recursos repassados, de valores de até 10% da receita do FUNDEB.

Também foi possível constatar por meio de dados disponibilizados pelo FNDE que, no ano de 2012, no início do período de implementação do Brasil Carinhoso, dos 399 municípios paranaenses, 162 municípios não acessaram os recursos referentes às matrículas das crianças do PBF, uma vez que não haviam cadastrado o número de matrículas no SIMEC. No entanto, o fato da matrícula não estar cadastrada não significava que não existia, pois naquele ano ainda não havia como captar a informação de que a criança integrava uma família beneficiária do PBF no Censo Escolar, o que passou a ser efetivado no ano de 2013, com a inclusão do NIS da criança.

Segundo os dados, o ano que teve o maior repasse de recursos foi o ano de 2014 mediante o cadastramento e identificação das matrículas no Censo Escolar e repasse automático dos recursos aos municípios. Em 2015, evidenciou-se uma redução significativa no número de municípios que receberam os repasses. Uma das justificativas do FNDE é a de que os municípios que não receberam possuíam saldo em conta do repasse do ano anterior e que o recurso teria ficado inutilizado diante de dúvidas quanto às despesas permitidas. Portanto, e a partir das novas regras do Brasil Carinhoso em relação à melhor execução dos recursos, constata-se a partir de 2015, redução no repasse de recursos. 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.

Embora o recurso do Brasil Carinhoso tenha seus valores calculados a partir do valor estimado por criança-ano do FUNDEB, observou-se nesta pesquisa que alguns municípios receberam valores bastante pequenos, conforme dados do FNDE com todos os repasses em todos os anos analisados. Mesmo que o recurso do Brasil Carinhoso seja de caráter suplementar e destinado para a rede e não para a escola ou para a criança, valores muito baixos são residuais e pouco significativos para imprimir maior qualidade na oferta em creche. No entanto, segundo o FNDE, (2016) em redes pequenas e com poucas matrículas em creche, tais valores poderão ser utilizados para aquisição de bens de baixo valor e que são essenciais no atendimento às crianças bem pequenas, ressaltando que a rede poderá utilizar esse recurso dentro dos critérios estabelecidos nas normativas já indicadas.

Mesmo que tenha sido identificada a inutilização de recursos devido à dúvidas dos municípios em relação às despesas permitidas, uma das evidências a que se chega a partir das informações coletadas nesta pesquisa é a de que muitas das dificuldades encontradas por estes entes se deram devido a aspectos técnicos locais. Segundo informações coletadas no FNDE (2016) as dificuldades observadas na execução dos recursos do Brasil Carinhoso estão relacionadas a outros fatores, tais como, a demora nos processos licitatórios pelos municípios, dificultando a execução efetiva dos recursos.

Assim como todos os demais programas e ações que envolvem a transferência de recursos da União aos demais entes federados e que compõem a dotação orçamentária aprovada em legislação, os recursos do Brasil Carinhoso também devem seguir critérios normatizados pelos órgãos responsáveis em relação ao processo de prestação de contas das despesas efetivadas – FNDE, MEC e MDS. Segundo as Resoluções nº 29 e nº 19 do FNDE (2012; 2014), a prestação de contas dos recursos relacionados às despesas permitidas (quadro 4) deve ser feita no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC). Ainda segundo tais normativas, a prestação de contas é feita sob dois aspectos, técnico e financeiro, e é apresentada pelo município e DF no SiGPC, sendo obrigatoriamente acompanhada de parecer conclusivo sobre a execução físico-financeira dos recursos transferidos, emitido no Sistema de Gestão de Conselhos (SIGECON) pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACs) do FUNDEB.

A prestação de contas sob o aspecto financeiro é analisada pelo FNDE, e sob aspecto físico (efetiva manutenção das matrículas) é realizada pela Comissão Interministerial prevista na Portaria Interministerial nº 2, de 16 de setembro de 2014. Tanto o FNDE quanto a Comissão elaboram seus pareceres, levando em consideração o Parecer emitido pelo CACs-FUNDEB, podendo acatá-lo ou rejeitá-lo. O Parecer Técnico e o Parecer Financeiro resultam no Parecer Conclusivo da Prestação de Contas. (DEBENEST, 2016).

Desse modo, a comprovação da correta utilização dos recursos transferidos deve ser realizada por meios de documentos fiscais originais ou equivalentes, podendo, excepcionalmente, as despesas realizadas pelo município ou pelo DF com pessoal ser comprovadas mediante folha de pagamento, desde que esse documento permita estabelecer o vínculo entre a fonte de recursos, o objeto da despesa, os pagamentos efetuados e os profissionais que receberam.

Entretanto, esse processo também apresenta desafios e a contas do ente executor estão passíveis de ser recusadas. Caso o município tenha suas contas reprovadas ou fique omissa no dever de prestar contas, este ficará impedido de receber novos recursos para a execução da ação.

Assim como os mecanismos de repasses, a execução dos recursos e a prestação de contas dos recursos recebidos e executados a partir do Brasil Carinhoso seguem critérios que constam nas normativas dos órgãos responsáveis na esfera da União, estas também preveem mecanismos de acompanhamento e controle social dos recursos.

Segundo a Resolução nº 29 do FNDE (2012), este papel será exercido, em âmbito municipal e distrital, pelos respectivos conselhos do FUNDEB, previstos no art. 24 da Lei nº 11.494 (BRASIL, 2007). Cabe aos conselhos analisar as prestações de contas dos recursos repassados e emitir, em Sistema próprio (SiGPC), um parecer conclusivo acerca da aplicação dos recursos transferidos, conforme mencionado anteriormente. A partir do parecer do CACS-FUNDEB - na sua função legalmente atribuída de acompanhamento e controle social da aplicação dos recursos da educação, não somente dos recursos do FUNDEB, mas também os dos demais programas e ações que envolvam transferências de recursos - será procedida, caso necessário, fiscalização nos municípios e DF. A atribuição de fiscalizar a execução dos recursos transferidos é dos órgãos do executivo federal (FNDE, SEB/MEC e Tribunal de Contas da União (TCU)) por meio de auditorias e análises das prestações de contas.

As normativas específicas que envolvem os mecanismos de controle social da aplicação dos recursos do Brasil Carinhoso, também contemplam uma dimensão de controle que extrapola os órgãos de governo e o Conselho do FUNDEB, na medida em que garante à sociedade civil - pessoas físicas e jurídicas - a possibilidade de denúncia de irregularidades na aplicação dos recursos.

Contudo, segundo informações do FNDE, mesmo diante da existência de normativas específicas, tanto para os processos de prestação de contas, como de controle social, ainda persistem desafios a ser enfrentados quanto a esses processos, no que se refere a prazos, comprovação das informações prestadas pelos entes executores por meio de documentação específica, dentre outros fatores.

Diante da constatação via documentos analisados ao longo desta pesquisa de que a ampliação do atendimento em creche para as crianças bem pequenas e pobres dentro dos critérios do Brasil Carinhoso está diretamente relacionada aos repasses de recursos por meio dessa ação, cabe, portanto, identificar a evolução das matrículas em creche destas crianças no período investigado. Assim, os dados apresentados na próxima sessão sobre as matrículas no estado do PR, revelam algumas evidências.

### 4.3 MATRÍCULAS EM CRECHE DAS CRIANÇAS BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: DESAFIOS NA EXPANSÃO DO ATENDIMENTO

Segundo os dados disponibilizados pelo MDS a partir de monitoramento da execução do PBSM e de dados organizados pelo FNDE, será apresentado um retrato do estado do PR para análise acerca das matrículas em creche das crianças cujas famílias são beneficiárias do PBF e a evolução destas matrículas no período de destinação de recursos via Brasil Carinhoso nos anos de 2012 a 2015. No acompanhamento do PBSM, o MDS utiliza as informações do CadÚnico, cuja alimentação dos dados dos beneficiários é de responsabilidade dos municípios.

O CadÚnico provê dados individualizados, atualizados no máximo a cada dois anos, sobre brasileiros e brasileiras com renda familiar de até meio salário mínimo per capita, permitindo saber quem são, onde moram, o perfil de cada um dos membros das famílias e as características dos seus domicílios.

No que se refere à população infantil de até três anos de idade e público-alvo do Brasil Carinhoso, o MDSA disponibiliza dados atualizados desta população e das demais faixas etárias em sistema próprio, o DataSocial, captados junto ao CadÚnico das famílias e das crianças.

Também é a partir de dados coletados por meio do Educacenso<sup>65</sup> mediante a identificação das crianças do PBF e confrontados com os dados do MDSA, que o FNDE tem o quantitativo de matrículas referentes às crianças do PBF para cálculo da transferência de recursos a ser realizada.

Na tabela 20 é possível verificar a população de crianças do PBF no estado do PR no período analisado, bem como, o quantitativo de matrículas, a taxa de atendimento desse público específico e os montantes gerais repassados ao estado em questão.

Esses dados permitem que seja feita análise da taxa de crescimento das matrículas ao longo do período e também a comparação entre as taxas de atendimento ano a ano, evidenciando o quanto ainda é necessário ampliar o atendimento em creche desse público específico.

---

<sup>65</sup>“O Educacenso é um sistema informatizado de levantamento de dados do Censo Escolar. Ele utiliza ferramentas web na coleta, organização, transmissão e disseminação dos dados censitários, mediante o cruzamento de informações de quatro cadastros de dados: Escola, Turma, Aluno e Profissional Escolar.” (INEP, 2015).

TABELA 20 – MATRÍCULAS EM CRECHE – CRIANÇAS BENEFICIÁRIAS DO PBF NO PARANÁ – 2012-2015

Ano	Matrículas Gerais	Crianças de zero a 3 anos do PBF	Matrículas em creche PBF	Taxa de atendimento PBF	Valores repassados (R\$)
2012	163.208	163.792	27.675	17%	11.739.834,67
2013	169.967	123.087	28.183	23%	36.526.903,36
2014	177.150	130.122	28.700	22%	39.950.497,60
2015	183.213	122.337	30.635	25%	27.345.245,82
TX de cresc.	12,26%	-25,31%	10,70%	-	-

FONTE: A autora (2017) a partir dos dados do FNDE (2016).

Conforme indicado anteriormente, a estimativa da população infantil nessa faixa etária para o PR, era de 580.884 crianças para o ano de 2012, portanto, de acordo com os dados da tabela 20 a população do PBF naquele ano representava cerca de 28% desta população, sendo importante destacar que constatou-se taxa negativa de crescimento de -25,31% da população de zero a três anos de idade do PBF ao longo do período.

Quanto ao atendimento em creche das crianças da população do PBF, verificou-se nos anos analisados, uma taxa de crescimento das matrículas de 10,7%, mesmo que o recurso repassado, ao se comparar os anos de 2014 e 2015, tenha apresentado redução, o que pode denotar que o município criou mais vagas para esse público com outros recursos, para além dos repasses do Brasil Carinhoso.

Ao se comparar o número total de matrículas de cada ano com o quantitativo de matrículas em creche das crianças do PBF, conclui-se que cerca de 17% das matrículas gerais são destas crianças em todos os anos do período analisado, evidenciando a grande desigualdade no acesso das crianças mais pobres à creche. Ao longo do período analisado os dados revelaram que, no estado do PR, mesmo com a evolução da matrícula em creche das crianças do PBF e com a inclusão de cerca de 25% deste público em 2015, ainda é grande o desafio para incluir essas crianças. Da mesma forma, embora tenha se evidenciado correlação entre essa evolução e as transferências suplementares realizadas no período, é muito pouco diante da população do PBF, a qual ainda não teve o seu direito à creche garantido.

Entretanto, mesmo com a ampliação do atendimento em creche das crianças do PBF no PR, é relevante que se retrate de que forma se deu essa oferta, ou seja, qual o perfil das matrículas para esse público. No que se refere à dependência administrativa e à jornada de



atendimento o quadro a seguir apresenta o número de matrículas referente ao Censo Escolar do ano de 2013.

TABELA 21 - MATRÍCULAS EM CRECHE DAS CRIANÇAS DO PBF E REPASSES VIA BRASIL CARINHOSO – DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA E JORNADA DE ATENDIMENTO – PR - 2013<sup>66</sup>

PERFIL DA MATRÍCULA	CRECHE PÚBLICA		CRECHE PRIVADA CONVENIADA		TOTAL
	PARCIAL CRIANÇAS DO PBF	INTEGRAL CRIANÇAS DO PBF	PARCIAL CRIANÇAS DO PBF	INTEGRAL CRIANÇAS DO PBF	
VALOR POR MATRÍCULA (R\$)	1.142,79	1.485,62	914,23	1.257,07	-
NÚMERO DE MATRÍCULAS	1531	23.189	632	2.473	27.825
REPASSES (R\$)	1.749.611,49	34.450.042,18	577.793,36	3.108.734,11	39.886.181,14

FONTE: A autora (2017) a partir dos dados do FNDE (2014).

No ano de 2013 os dados revelam que o maior número de matrículas de crianças do PBF foram ofertadas em jornada integral, ou seja, 92,23% das matrículas em creche tem essa característica, sendo que deste percentual 83,34% delas foram ofertadas em creches públicas e 8,9% em creches privadas conveniadas.

Numa análise mais detalhada de todos os municípios paranaenses que receberam recursos suplementares via Brasil Carinhoso, alguns dados revelam que mesmo que a intencionalidade desses recursos tenha sido a de estimular a ampliação da oferta em creche para as crianças do PBF, isso não ocorreu em 64 municípios (16% do total), nos quais não houve crescimento de matrículas para esse público.

TABELA 22 - REPASSES VIA BRASIL CARINHOSO E TAXAS NEGATIVAS DE CRESCIMENTO DAS MATRÍCULAS PBF EM MUNICÍPIOS PARANAENSES – 2012-2015

(continua)

MUNICÍPIO	TOTAL DE REPASSES (R\$)	TAXA DE CRESCIMENTO EM CRECHE - PBF
Serranópolis do Iguaçu	39.198,90	-80,36%
Inajá	69.914,25	-75,75%
Foz do Jordão	97.299,91	-61,51%
Perobal	141.351,63	-54,89%

<sup>66</sup>O FNDE disponibilizou o dado de matrícula das crianças do PBF relacionado à dependência administrativa e jornada de atendimento somente referente ao Censo Escolar do ano de 2013. Nos demais anos o acesso ao perfil da matrícula dessas crianças não consta nos materiais disponibilizados e a informação é de uso restrito do FNDE e MDS.

TABELA 22 - REPASSES VIA BRASIL CARINHOSO E TAXAS NEGATIVAS DE CRESCIMENTO DAS MATRÍCULAS PBF EM MUNICÍPIOS PARANAENSES – 2012-2015

(continuação)

Enéas Marques	20.580,72	-50,43%
Adrianópolis	13.484,86	-49,54%
Godoy Moreira	46.055,91	-46,35%
Santo Antônio do Caiuá	25.102,21	-45,56%
Pato Bragado	29.651,65	-44,94%
Iracema do Oeste	61.226,03	-44,54%
Faxinal	115.937,88	-41,82%
Mandirituba	145.488,16	-41,09%
Ivaté	54.816,41	-34,65%
Icaraíma	37.911,17	-34,50%
Honório Serpa	59.011,20	-32,79%
Alvorada do Sul	157.645,10	-31,28%
Jataizinho	196.473,97	-30,87%
Foz do Iguaçu	3.738.227,56	-28,89%
Jaguapitã	19.427,35	-27,38%
Rebouças	231.177,35	-25,43%
Carlópolis	219.077,40	-23,97%
Imbaú	34.512,09	-23,85%
Reserva do Iguaçu	97.071,60	-22,38%
Santo Antônio do Paraíso	50.813,63	-20,83%
Alto Paraná	314.458,18	-18,97%
Três Barras do Paraná	174.590,20	-18,28%
General Carneiro	137.620,67	-17,53%
Pinhal de São Bento	43.776,66	-14,86%
Piraquara	1.108.866,08	-13,38%
Apucarana	864.063,78	-12,92%
Arapoti	215.772,06	-12,44%
Quarto Centenário	140.030,38	-12,32%
Andirá	482.075,49	-12,24%
Turvo	31.189,52	-11,94%
Virmond	61.074,25	-11,64%
Santa Isabel do Ivaí	31.883,50	-11,06%
Rio Branco do Ivaí	23.158,42	-10,90%
Diamante do Norte	37.918,63	-10,84%
Munhoz de Melo	73.127,71	-9,96%
Ivaí	1.828,45	-8,83%
Fênix	52.314,53	-8,34%
Bela Vista da Caroba	52.149,66	-8,33%
Cruzmaltina	32.547,54	-8,24%
Leópolis	180.072,58	-7,13%
Santa Helena	260.486,43	-6,41%
Santo Antônio da Platina	302.985,60	-5,77%
Sapopema	98.960,26	-5,45%
Clevelândia	154.586,20	-5,10%
Uniflor	50.882,40	-4,76%
Inácio Martins	95.151,16	-4,72%
Cantagalo	222.476,49	-4,68%
Marechal Cândido Rondon	195.958,65	-4,67%
Balsa Nova	100.995,95	-4,66%
Mamborê	139.905,58	-4,07%
Santana do Itararé	71.733,95	-2,04%
Cambará	294.323,92	-1,93%
Nova Tebas	207.996,84	-1,74%
Almirante Tamandaré	492.939,28	-1,60%
Altamira do Paraná	50.908,38	-1,52%

TABELA 22 - REPASSES VIA BRASIL CARINHOSO E TAXAS NEGATIVAS DE CRESCIMENTO DAS MATRÍCULAS PBF EM MUNICÍPIOS PARANAENSES – 2012-2015

(conclusão)

Guaraqueçaba	110.338,57	-1,12%
Tupãssi	94.243,88	-1,02%
Guarapuava	858.705,34	-0,63%
Roncador	147.734,81	-0,55%
Cafeara	90.760,31	-0,48%

FONTE: A autora (2016) a partir dos dados do FNDE (2012-2015).

Contudo, mesmo que a análise destes dados possa denotar que a ação suplementar não tenha atingido o seu objetivo plenamente nestes contextos, os recursos somente são repassados mediante a existência das matrículas, mesmo que estes tenham incluído menos crianças do PBF na creche.

Se por um lado, há decréscimo nas matrículas, por outro lado, na maioria dos municípios as matrículas evoluíram, conforme os números da tabela a seguir.

TABELA 23 - TAXA DE CRESCIMENTO DAS MATRÍCULAS EM CRECHE DAS CRIANÇAS DO PBF NO PR – 2012-2015

NÚMERO DE MUNICÍPIOS	TAXA DE CRESCIMENTO
10	até 10%
36	de 10,1 a 20%
80	de 20,1 a 50%
101	de 50,1% a 100%
100	mais de 100%

FONTE: A autora (2016) a partir dos dados do FNDE (2012-2015).

Os números apresentados evidenciam uma evolução significativa de matrículas das crianças do PBF na creche no estado do PR, sendo que em mais de 200 municípios a taxa de crescimento foi superior a 50% no período, e desse percentual, 100 municípios superaram os 100%, conforme os dados a seguir.

TABELA 24 - REPASSES VIA BRASIL CARINHOSO E TAXA DE CRESCIMENTO EM MUNICÍPIOS PARANAENSES – 2012-2015

(continua)

MUNICÍPIO	TOTAL DE REPASSES (R\$)	TAXA DE CRESCIMENTO EM CRECHE - PBF
Mercedes	21.061,10	100,00%
Santa Terezinha de Itaipu	261.889,09	100,58%
Amaporã	84.328,97	101,24%
Nova Prata do Iguaçu	166.387,67	101,28%
Matelândia	352.335,04	101,95%
Espigão Alto do Iguaçu	52.949,26	103,52%
Janiópolis	101.418,49	105,49%

TABELA 24 - REPASSES VIA BRASIL CARINHOSO E TAXA DE CRESCIMENTO EM MUNICÍPIOS  
PARANAENSES – 2012-2015

(continuação)

Agudos do Sul	72.907,55	105,61%
Califórnia	82.978,56	106,67%
Nova Aurora	122.231,12	107,21%
Douradina	75.231,47	107,75%
Quatro Barras	126.741,40	108,72%
Fazenda Rio Grande	896.094,92	109,11%
Mariópolis	86.680,83	109,64%
Mariluz	180.485,30	111,76%
Santa Mônica	129.557,35	112,54%
Chopinzinho	274.479,38	112,86%
Itaúna do Sul	61.210,73	113,79%
Campina Grande do Sul	306.791,54	115,74%
Cianorte	460.161,72	115,82%
Jacarezinho	577.228,70	117,90%
Sabáudia	98.692,12	118,25%
São João	122.016,78	118,52%
Missal	211.446,13	119,54%
Ampére	284.893,12	119,67%
Primeiro de Maio	92.477,27	121,14%
Coronel Domingos Soares	34.023,65	121,29%
Abatiá	108.885,48	122,53%
Siqueira Campos	401.710,97	124,57%
Marquinho	79.474,03	124,74%
Bituruna	113.787,14	124,83%
Nova Esperança	244.937,70	125,27%
Prudentópolis	488.232,57	125,51%
Medianeira	328.730,16	127,64%
Colorado	195.311,04	130,31%
Boa Vista da Aparecida	117.474,45	130,96%
Santa Amélia	161.727,21	131,01%
Rio Bom	28.559,23	133,14%
São Manoel do Paraná	27.946,34	133,33%
Nova Londrina	193.077,19	133,61%
Astorga	517.388,51	134,37%
São Sebastião da Amoreira	78.161,87	134,57%
Cruzeiro do Oeste	270.593,42	134,83%
Toledo	672.525,00	136,45%
Corumbataí do Sul	61.979,39	140,00%
Quitandinha	114.424,90	141,96%
Rio Bonito do Iguaçu	95.941,55	143,64%
Contenda	123.526,79	146,04%
Ouro Verde do Oeste	66.080,75	146,15%
Iguatu	36.572,47	146,35%
Cafezal do Sul	55.838,13	147,27%
Centenário do Sul	68.145,34	151,43%
Paula Freitas	48.843,52	153,25%
Barracão	101.181,15	153,82%
Santa Inês	51.791,28	155,65%
Campo Mourão	1.911.229,71	160,76%
Atalaia	70.618,02	163,74%
Sertanópolis	145.388,91	166,17%
Figueira	77.187,15	170,74%
Santo Antônio do Sudoeste	383.188,69	171,11%

TABELA 24 - REPASSES VIA BRASIL CARINHOSO E TAXA DE CRESCIMENTO EM MUNICÍPIOS PARANAENSES – 2012-2015

(conclusão)

Santa Tereza do Oeste	218.609,48	172,41%
São Jorge do Ivaí	22.220,06	172,56%
Santa Cruz de Monte Castelo	201.955,63	172,90%
Santo Inácio	41.761,12	173,02%
Bom Jesus do Sul	101.561,04	173,11%
Mangueirinha	349.477,59	174,58%
Farol	78.211,16	175,08%
Mato Rico	40.667,62	178,25%
Marilena	106.798,84	183,61%
Ariranha do Ivaí	58.227,67	185,43%
Pinhalão	65.527,97	188,39%
Ipiranga	55.979,56	191,25%
Itaperuçu	68.653,14	191,34%
Indianópolis	25.119,49	195,45%
Arapongas	806.173,93	197,72%
Rondon	49.621,27	210,64%
Itapejara d'Oeste	110.906,03	212,02%
Nossa Senhora das Graças	56.526,98	213,33%
Vitorino	35.158,20	215,00%
Nova América da Colina	40.035,64	218,13%
São Jerônimo da Serra	60.024,96	224,26%
Campo Magro	160.413,97	225,61%
Nova Fátima	129.245,17	232,36%
Esperança Nova	35.537,14	233,33%
Marmeleiro	99.431,30	235,79%
Santa Fé	272.561,66	241,17%
Paraíso do Norte	113.343,01	242,67%
Mauá da Serra	134.850,71	243,32%
Cruzeiro do Sul	74.242,16	247,15%
Arapuã	80.171,29	265,99%
Itambé	24.172,57	273,03%
Pérola d'Oeste	45.301,61	275,00%
Maria Helena	11.530,56	328,57%
São Pedro do Paraná	31.289,01	331,82%
São João do Caiuá	97.766,14	333,84%
Saudade do Iguaçu	59.375,40	374,15%
Rio Azul	101.958,32	386,60%
Maripá	15.474,18	437,68%
Presidente Castelo Branco	22.715,17	445,45%
Miraselva	56.147,06	780,00%
Quatro Pontes	17.634,99	900,00%

FONTE: A autora (2016) a partir dos dados do FNDE (2012-2015).

Conforme evidenciado por meio das análises realizadas neste trabalho e, embora o desafio em incluir um grande número de crianças beneficiárias do PBF em creche – e não beneficiárias também – ainda seja grande, a ampliação do atendimento das crianças mais pobres em creches públicas e de jornada integral é um importante indício de que as políticas sociais que envolvem iniciativas voltadas para esse público têm produzido resultados. Esses resultados, mesmo insuficientes, emergem de um contexto em que a creche se consolida como

um direito garantido constitucionalmente e no qual as crianças, desde que nascem, são consideradas sujeitos de direitos, independentemente da sua condição pessoal ou socioeconômica.

Todavia, há uma distância entre um direito declarado e a sua efetivação, e é nesse espaço que se deve atuar, tanto em relação à produção de estudos que dêem visibilidade a esses sujeitos e que apontem caminhos para a superação de um retrato de desigualdades produzido no Brasil, quanto nas arenas de formulação das políticas públicas, dentre elas as educacionais, para materialização do direito à educação negado historicamente para muitos.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve origem no interesse da pesquisadora em investigar como se deu a ampliação do acesso das crianças bem pequenas e pobres à creche no estado do Paraná, sobretudo em alguns municípios que apresentam altos índices de desigualdade em diferentes dimensões – educacional, renda, moradia, dentre outros.

Como objeto para este estudo foi selecionada uma ação intersetorial, indutora da expansão da oferta em creche em territórios de pobreza – a Ação Brasil Carinhoso – integrada a uma política social mais ampla, o PBSM. Tal ação, conforme relatado neste trabalho, é caracterizada como intersetorial na medida em que articula diferentes áreas – educação, saúde e assistência social. Sendo assim, tem como intencionalidade, em um dos seus eixos, promover o acesso a serviços de saúde, educação e assistência social às crianças de zero a 48 meses, cujas famílias são beneficiárias do PBF. Da mesma forma, no que tange à educação, seu propósito é incentivar os municípios e DF na expansão da oferta em creche, por meio da transferência de recursos suplementares pela União.

Nessa perspectiva, priorizou-se a relevância de um olhar para o panorama em todo o estado do Paraná: tanto no que se refere à evolução do atendimento em creche nesse estado quanto a resultados que o Brasil Carinhoso produziu na expansão desse atendimento às crianças mais pobres. Portanto, o objetivo geral da investigação realizada foi o de analisar se o Brasil Carinhoso estimulou a expansão de matrículas em creche das crianças em situação de pobreza, garantindo o acesso ao direito à educação.

Para se chegar a algumas conclusões e responder à questão que norteou a pesquisa – a política social intersetorial, que é objeto deste estudo, estimulou a expansão do atendimento em creche no Estado do Paraná? E de que forma se deu a oferta? – foi realizado um percurso de investigação teórica, documental e de dados qualitativos e quantitativos relacionados ao objeto. Destaca-se que, para identificação da forma da oferta foram investigadas algumas variáveis relacionadas às matrículas: dependência administrativa, jornada de atendimento e oferta em instituições públicas ou conveniadas ao poder público.

O estudo teórico sobre a constituição do Estado moderno e da sociedade brasileira foi realizado com a finalidade de recuperar elementos que explicitassem como se deu a produção e superação das desigualdades e da pobreza, elemento essencial nas análises realizadas. Constata-se que o Brasil é um dos países mais desiguais da América Latina, com índices de desigualdade regionais em diferentes dimensões – gênero, idade e raça – que se manifestam em índices ainda bastante desiguais em relação ao acesso a direitos e serviços públicos. Tal

retrato é resultante de todo um processo histórico e social que produziu no país um quadro de desigualdades e pobreza estruturais. Segundo os dados investigados e, ao se comparar os indicadores revelados nos últimos três Censos Demográficos (IBGE, 1991, 2000 e 2010) quanto às desigualdades persistentes no país, foi possível constatar certa retração nesse quadro. Redução esta relacionada à implementação de políticas sociais de combate à extrema pobreza e fome, com ênfase nos governos pós-década de 2000, voltados para tais políticas sociais bastante acentuadas, inspiradas em modelos de Estado de bem-estar social e de políticas de valorização de renda, destinadas, sobretudo, aos mais pobres. Nessa análise vêm a palco também as desigualdades socioeducacionais, da mesma forma resultantes de um processo histórico-social de exclusão e de negação ao direito à educação às crianças bem pequenas e em situação de pobreza.

Um dos aspectos considerados fundantes ao longo de toda a pesquisa e a ser ressaltado na finalização deste trabalho é a formulação e implementação de políticas sociais, dentre elas as políticas educacionais, como vias de efetivação de direitos sociais declarados nas normativas legais, no contexto de um país que se constituiu historicamente de forma desigual. Logo, o pano de fundo de todas as análises realizadas foi a busca da pesquisadora em visualizar se o direito à EI, especificamente à creche, é garantido às crianças mais pobres por meio de uma política focal.

Conforme destacado no capítulo 2 deste trabalho, ainda é grande a desigualdade no Brasil entre o acesso da população infantil mais pobre à creche em comparação com o acesso da mais rica, sendo que, no que se refere à raça/cor, as crianças negras têm acesso inferior à creche ao se comparar com o percentual de acesso das crianças brancas. Do mesmo modo, no que se refere à localização de moradia das crianças, pois ainda persiste a desigualdade de acesso à creche entre as crianças que residem no campo em relação as que residem nas áreas urbanas. Nesse sentido, ao se considerar o contexto de um país que, no ano de 2012, contava com 3 milhões de domicílios na situação de pobreza absoluta, o que representava cerca de 5% dos domicílios brasileiros (IPEA, 2013), políticas sociais focalizadas são entendidas como iniciativas importantes na redução das desigualdades que têm se manifestado nesses índices, embora insuficientes. No entanto, em que pese a relevância do aspecto focalizador de algumas políticas, como o Brasil Carinhoso, a universalização dos direitos sociais deve ser a grande meta dos órgãos/atores que planejam e implementam ações que integram tais políticas.

No caso do direito à educação infantil, mesmo considerando que alguns sujeitos tenham sido excluídos desse direito ao longo da implementação das políticas educacionais



para esse segmento, – como as crianças bem pequenas, pobres, negras e residentes no campo – este não pode prescindir de políticas universais. O direito à EI, que traz implícito o direito à creche, embora declarado legalmente, ainda não pode ser considerado plenamente garantido a todas as crianças brasileiras até cinco anos de idade. As normativas legais amparam tal direito e fortalecem a luta pela sua efetivação, contudo, ao longo deste trabalho foi possível trazer à tona os desafios postos para que isso se concretize, sobretudo quando se trata de crianças pequenas e pobres.

O Brasil Carinhoso, como uma ação focal e intersetorial, origina-se num contexto em que o acesso a serviços de educação, saúde e assistência social é entendido, por atores governamentais envolvidos nessas áreas, como condicionalidade para a superação da pobreza e da extrema pobreza. Por meio da análise de legislação, de documentos relacionados ao Brasil Carinhoso, das entrevistas realizadas e dos dados sobre expansão das matrículas em creche das crianças bem pequenas e pobres no Estado do Paraná, este estudo chegou a algumas conclusões.

Evidenciou-se que a consolidação do Brasil Carinhoso, no eixo do acesso a serviços e, especificamente na ampliação do atendimento em creche, situou-se por dentro dos órgãos de governo, prioritariamente no MDS e MEC, num debate sobre a natureza de atuação de cada órgão equanto à destinação de dotação orçamentária. Nesse contexto, constatou-se certo tensionamento quanto a esse aspecto uma vez que houve disputa de recursos públicos para indução da execução de atividades no âmbito da assistência social ou da educação. Apesar desse cenário e, diante de uma agenda governamental voltada para o apelo a políticas sociais direcionadas aos mais pobres, foi estabelecido um amplo diálogo. Com isso se identificou, por meio das informações coletadas nas entrevistas realizadas com atores envolvidos desde a origem do Brasil Carinhoso, esforço dos órgãos envolvidos na destinação de recursos para a ampliação da oferta em creche para as crianças em situação de pobreza. Constatou-se que a iniciativa para a implementação do Brasil Carinhoso teve origem no MDS, tido como uma inovação dentro do PBSM, na medida em que foi considerado como uma estratégia de redução da extrema pobreza e desigualdades, que atingia de forma mais aguda a primeira infância. Para tanto, o papel da União na indução de políticas locais de expansão da oferta em creche para esse público, assim como o papel dos municípios e do DF na implementação de ações com essa intencionalidade, foram entendidos como essenciais.

A dimensão intersetorial do Brasil Carinhoso viabilizou a correlação da intencionalidade do MDS ao criar tal política social, com o papel do MEC no âmbito da

execução das políticas educacionais para a EI. Destacou-se nessa relação, especificamente, a atuação da COEDI, que tomou a frente para viabilizar a ação nos municípios e no DF de forma correlacionada ao desenvolvimento das políticas de EI sob a responsabilidade desse órgão. Sobretudo quanto à discussão sobre a utilização dos recursos de forma alinhada à concepção da oferta em creche com a qualidade que deveria ser almejada para as Instituições de EI e segundo as orientações e diretrizes produzidas para este campo educacional.

Portanto, de acordo com a análise documental e entrevistas realizadas, conclui-se que o Brasil Carinhoso se caracteriza como uma ação diretamente relacionada às políticas educacionais do campo da EI. Isso em razão de os municípios e o DF, a partir dos repasses de recursos suplementares destinados por meio dessa ação, terem um rol de despesas permitidas para a manutenção e desenvolvimento da EI. Despesas estas que se relacionam diretamente aos insumos que conferem maior qualidade ao atendimento em creche, tais como, a remuneração dos profissionais, a formação continuada, a aquisição de materiais pedagógicos, a melhoria de infraestrutura, dentre outras descritas ao longo deste trabalho. Ressalta-se, também, que um dos elementos fundantes das análises realizadas foi o papel dos entes federados envolvidos com o Brasil Carinhoso com vistas à efetivação do papel supletivo, redistributivo e indutor de políticas sociais da União, bem como a superação do desafio de estados e municípios em ofertar EB com qualidade: dimensão diretamente relacionada à destinação de recursos para a educação, conforme o abordado no capítulo 3.

Ainda dentro das responsabilidades e atuação dos órgãos de governo, evidencia-se que o FNDE cumpriu um papel não somente técnico no repasse dos recursos, mas também estratégico para a implementação da política, uma vez que lhe coube prestar assistência técnica aos municípios e DF quanto à utilização dos recursos em atenção à natureza da ação com claros fins educacionais.

Em relação ao panorama do estado do Paraná, mesmo que os dados apresentados no capítulo 4 deste trabalho denotem, de forma geral, que este seja um estado com altos indicadores sociais, educacionais e econômicos, num retrato mais detalhado dos dados dos municípios paranaenses, sobretudo aqueles de menor porte, constatou-se um retrato de desigualdade no que se refere às dimensões de renda, educação e pobreza.

Quanto à desigualdade educacional na EI, uma realidade no estado, foram analisadas as matrículas em toda a etapa da EI no período selecionado para esta pesquisa – 2012 a 2015 – tanto em creche como em pré-escola, e os dados demonstram evolução no total de matrículas em 12,26% e 14,97%, respectivamente, em instituições públicas e privadas, sendo

que o maior volume de matrículas permanece concentrado na pré-escola na rede municipal. Observa-se que as matrículas na rede privada podem incluir as matrículas nas instituições privadas conveniadas, que conforme descrito ao longo deste trabalho, é uma das estratégias utilizadas pelos municípios e DF para expansão da oferta em creche, ainda que de forma precária.

No que se refere à jornada de atendimento, constatou-se que na pré-escola o atendimento em jornada parcial teve um crescimento de cerca de 58% ao longo do período analisado e que, no ano de 2015, a maioria das matrículas foram ofertadas desse modo, observando-se também a não estagnação no atendimento em jornada integral. Já no atendimento em creche evidenciou-se que houve um aumento significativo nas matrículas em jornada parcial no ano de 2015, sendo que as matrículas aumentaram em mais de 250%, ao se comparar o quantitativo de 10.388 matrículas no primeiro ano do período analisado com 37.483 matrículas ao final do período. O atendimento em creche em jornada integral cresceu cerca de 30% no período.

Esse retrato de expansão do atendimento na creche em jornada parcial, pode estar relacionada com uma estratégia de liberação da capacidade física das Instituições de EI, com vistas à ampliação do atendimento em pré-escola, inferência que demandará outras pesquisas. Tal expansão do atendimento em jornada parcial, poderá desconsiderar as demandas e peculiaridades das crianças bem pequenas e em situação de pobreza em relação à relevância de uma rotina de atendimento em tempo integral com qualidade, pautada na indissociabilidade entre o educar e o cuidar, assim como em atenção às necessidades e direitos das crianças e das famílias.

Cabe ressaltar que outras políticas públicas e medidas tomadas ao longo do período deste estudo diante da grande demanda por atendimento em creche e pré-escola no Brasil também impulsionaram a expansão da oferta em EI. O recurso suplementar conhecido como “Novas matrículas” e o PROINFÂNCIA, que se complementaram no sentido de expansão da rede física de EI, também foram essenciais nessa expansão, conforme explicitado no segundo capítulo deste trabalho.

Todo o panorama retratado até aqui tem relação direta com o objeto de estudo desta pesquisa uma vez que famílias e crianças, que são o público destinatário do PBF, integram os territórios e são sujeitos de direitos das políticas sociais. Portanto, a partir das análises realizadas, conclui-se que o Brasil Carinhoso, embora seja caracterizado como política focal, cumpriu, ao longo da sua implementação, um papel significativo rumo à promoção do acesso

ao direito à EI, na medida em que impulsionou a expansão da oferta em creche para as crianças mais pobres e beneficiárias do PBF. Ressalta-se que a expansão da oferta em EI também foi objeto de atenção de outros programas e projetos da União no período como o PROINFÂNCIA e o Novas matrículas, mencionados anteriormente, e que ocorreram concomitantemente ao Brasil Carinhoso, não estando desconectados do mesmo, na medida em que os recursos repassados são utilizados em MDE.

Os dados analisados permitem afirmar que os municípios paranaenses que receberam repasses via Brasil Carinhoso ampliaram as matrículas em creche do público específico dessa ação. O estado do Paraná recebeu, no período de 2012 a 2015, um montante de cerca de 115 milhões de reais em recursos suplementares distribuídos entre os municípios de acordo com o número de matrículas das crianças do PBF, inicialmente cadastradas no SIMEC e, após o ano de 2014, via matrículas cadastradas no Censo Escolar. Como a execução desse recurso deveria seguir as especificações a partir do rol de despesas permitidas com a finalidade de conferir qualidade à oferta em creche, não foi possível nesta pesquisa analisar os recursos repassados e executados para cada despesa dos 399 municípios paranaenses.

A análise dos dados identificados quanto aos recursos repassados ao Paraná via Brasil Carinhoso, bem como quanto à população de crianças do PBF e à expansão de matrículas em creche para esse público, permitiram chegar às seguintes constatações:

- no ano de 2012, a população de crianças do PBF no Paraná (163.792) representava cerca de 28% da população total de zero a três anos de idade para aquele ano, que era de 580.884 crianças;
- ao longo do período investigado houve um decréscimo da população de crianças do PBF, com uma taxa de crescimento negativa de -25,31%;
- no ano de 2012, dos 399 municípios paranaenses 192 municípios não receberam repasses via Brasil Carinhoso por não terem cadastrado o número de matrículas no SIMEC; no entanto, o fato de a matrícula não estar cadastrada, não significava que não existia, uma vez que no Censo Escolar não havia como captar a informação de que a criança integrava uma família beneficiária do PBF via NIS;
- no ano de 2013, verificou-se ampliação no número de municípios paranaenses que receberam repasses uma vez que as matrículas passaram a ser identificadas no Censo Escolar pelo NIS da criança, e o repasse ao município era feito de forma automática;
- num contexto de maior demanda de recursos pelos municípios, no ano de 2014 houve uma evolução no número dos que receberam os recursos (391); já no ano de 2015, constatou-se

redução na quantidade de municípios que receberam repasses (119 não receberam) uma vez que foi identificada a inutilização de recursos no ano anterior mediante dúvidas quanto à sua execução;

- evidenciou-se expansão de matrículas em creche de 39,9% da população de crianças do PBF nos anos de 2012 a 2015 em todo o país;
- a taxa de crescimento das matrículas em creche das crianças do PBF no Paraná foi de 10,7% no período analisado, com um atendimento de 25% desse público no último ano do período, portanto, 75% desta população não foi incluída na creche e o percentual de crianças pobres atendidas em creche no PR ainda está abaixo da taxa de atendimento geral: de cerca de 35% no ano de 2014;
- no ano de 2013 verificou-se que o maior número de matrículas de crianças do PBF em creche foi em jornada integral: 92,23% das matrículas teve essa característica, sendo que, desse percentual, 83,34% das matrículas foram ofertadas em creches públicas e 8,9% em creches privadas conveniadas;
- os mecanismos de prestação de contas e de controle social, embora existam e estejam normatizados prevendo a correlação entre órgãos de governo, de controle social e a sociedade civil, ainda apresentam fragilidades, na medida em que os próprios órgãos envolvidos revelam desafios no que se refere à sua efetividade.

Portanto, a partir dessas constatações, as quais acenam para a continuidade dos estudos sobre a utilização de recursos suplementares na implementação de políticas de EI no tocante à busca da qualidade da oferta, considera-se que, no estado do Paraná, no período analisado, o Brasil Carinhoso atendeu ao objetivo proposto na sua origem: promover a expansão do atendimento em creche para crianças de zero aos três de idade beneficiárias do PBF. Este resultado está diretamente relacionado aos recursos repassados aos municípios, ainda que tenha sido identificado um número de municípios que não receberam recursos.

Todavia, tal expansão não deu-se de maneira suficiente, uma vez que ainda não foi garantido o acesso à creche a todas as crianças bem pequenas e pobres.

Também é relevante considerar que o fato dos municípios receberem recursos por meio do Brasil Carinhoso, não significa que tais recursos sejam suficientes para conferir maior qualidade ao atendimento em creche ou mesmo para a expansão desta oferta a partir de padrões mínimos de qualidade. Ao se comparar o valor de 50% a mais do FUNDEB para cada matrícula com o projetado a partir do CAQi para a creche, evidencia-se que os recursos ainda são insuficientes, o que se revela na dificuldade dos municípios em expandir a matrícula em

creche. A ação da União por meio de políticas e ações, como o Brasil Carinhoso, o PROINFÂNCIA e o Novas matrículas, é importante para impulsionar a expansão, mas ainda é insuficiente diante dos dados apresentados.

Contudo, mesmo que o Brasil Carinhoso tenha estimulado os municípios a ampliar o atendimento em creche das crianças mais pobres, uma vez que 25% das crianças do PBF foram incluídas em creche no estado do PR, esse resultado revela o desafio em incluir a maior parte das crianças bem pequenas e em situação de pobreza, garantindo o acesso ao direito à creche a esse público, de forma plena, pois essa é a promessa declarada para todas as crianças brasileiras.

## REFERÊNCIAS

- ACÇÃO EDUCATIVA. **O Direito à Educação Infantil**. São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.acaoeducativa.org.br/index.php/component/content/2167?task=view>>. Acesso em: 15 nov. 2015.
- AMARAL, E. F. L.; MONTEIRO, V. P. Avaliação de Impacto das Condicionalidades de Educação do Programa Bolsa Família (2005 e 2009). **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol. 56, n. 3, 2013.
- AMARAL, N. C. Os 10% do PIB como promotor da qualidade da educação: uma análise considerando os resultados do PISA e os valores aplicados por estudante em diversos países. In: GOUVEIA, A.B.; PINTO, J. M. R.; FERNANDES, M. D. E. **Financiamento da Educação no Brasil: os desafios de gastar 10% em dez anos**. 1. ed. Campo Grande, MS: Ed. Oeste. 2015. 340p.
- ANTÔNIO, C. M. A. **O que dizem os números sobre as crianças matriculadas nas creches brasileiras (2007/2011)**. 2013. 185 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/14824>>. Acesso em: 25 jun. 2015.
- ARAÚJO, L. PNE pra (não) valer. Instituto Humanista Unisinos. **Adital**. 2017. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/564733-pne-pra-nao-valer>>. Acesso em: 30 mar. 2017.
- ARAÚJO, V. C. de. (Org.). **Educação Infantil em jornada de tempo integral: dilemas e perspectivas**. Brasília, DF: Ministério da Educação, Vitória: EDUFES, 2015. 186 p. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=32831-seb-educacao-infantil-em-jornada-de-tempo-integral-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=32831-seb-educacao-infantil-em-jornada-de-tempo-integral-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 30 mar. 2017.
- ARRETCHE, M. Emergência e desenvolvimento do *Welfare State*: teorias explicativas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)**. Rio de Janeiro, n. 39, p. 3-40, 1995. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_nlinks&ref=000167&pid=S0103-7331200800040000400007&lng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000167&pid=S0103-7331200800040000400007&lng=en)>. Acesso em: 25 mai. 2015.
- \_\_\_\_\_. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. 1. ed. São Paulo: FAPESP, Revan, 2000.
- \_\_\_\_\_. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, n. 18, 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392004000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200003)>. Acesso em: 25 mai. 2015.
- \_\_\_\_\_. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: a Reforma de Programas Sociais. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, RJ, vol. 45, nº 3, 2002.

Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582002000300004&script=sci\\_abstract&tlng=es](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582002000300004&script=sci_abstract&tlng=es)>. Acesso em 25 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. vol. 14 n. 40, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712>>. Acesso em: 25 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. (Org). **Trajatória das Desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, CEM, 2015.

\_\_\_\_\_. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Orgs.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUC. 2001, p. 43-56.

\_\_\_\_\_. FUSARO, E; GOMES, S. Democracia, políticas sociais e pobreza no Brasil. **Associação Brasileira de Ciência Política**. Gramado, RS, 2012. Disponível em: <[http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/static/uploads/arretche\\_fusaro\\_gomes\\_AB\\_CP\\_2012.pdf](http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/static/uploads/arretche_fusaro_gomes_AB_CP_2012.pdf)>. Acesso em: 25 mai. 2015.

AZAMBUJA, M. R. F. de. A criança, o adolescente: aspectos históricos. **MPRS**. [20--]. Disponível em: <[https://www.mprs.mp.br/areas/.../aspectos\\_historicos\\_maregina.doc](https://www.mprs.mp.br/areas/.../aspectos_historicos_maregina.doc)>. Acesso em: 20 nov. 2016.

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. **Caminhos para análise das políticas de saúde**. 2011. p. 138-172. Disponível em: <[www.ims.uerj.br/ccaps](http://www.ims.uerj.br/ccaps)>. Acesso em: 12 abr. 2015.

BARRETO, A. M. R. F. Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil – MIEIB. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. M. C.; VIEIRA, L. M. F. **Dicionário: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010, CDROM.

BAUER, A. Avaliação de impacto no Brasil: é possível mensurar impactos de programas de formação docente? **Estudos de Avaliação Educacional**. São Paulo, v. 21, n. 46, p. 229-252, maio/ago. 2010. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1576/1576.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2015.

BECKER, F. R. Educação Infantil no Brasil a perspectiva do acesso e do financiamento. **Revista Iberoamericana de Educação**, n.47, p.141-155, 2008. Disponível em: <<http://rieoei.org/rie47a07.htm>>. Acesso em: 27 set. 2015.

\_\_\_\_\_. *La educación infantil en el Brasil: Obstáculos para una experiencia exitosa*. **Revista latinoamericana de ciencias sociales niñez y juventud**. v. 5, n. 2, 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1692-715X2007000200002](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-715X2007000200002)>. Acesso em: 27 set. 2015.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I.; PIOVEZAN, P. R.; SANTOS, L. R dos. **Política Social: fundamentos e história**. ORG & DEMO, Marília, v. 14, n. 2, p. 155-160, jul./dez., 2013.



BELLO, C. A. A originalidade da economia política de Francisco de Oliveira. **Pesquisa & Debate**. SP, vol. 17, n. 1 (29) pp. 67-78, 2006. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/viewFile/11856/8577>>. Acesso em: 18 mai. 2015.

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. Disponível em: <[http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/EBES\\_no\\_Brasil\\_\\_2\\_dissertacao\\_benevides.pdf](http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/EBES_no_Brasil__2_dissertacao_benevides.pdf)>. Acesso em: 12 mai. 2015.

BOBBIO, N. **A Era dos Direitos**. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 01; 58-59; 60.

BOITO JR., A. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. **Fórum Econômico da FGV**. São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16866/Painel%20%20-%20Novo%20Desenv%20BR%20-%20Boito%20-%20Bases%20Po%20Neodesenv%20-%20PAPER.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 18 jun. 2015.

BRASIL. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Presidência da República. Casa Civil**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 20 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto Presidencial nº 99.710 de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. **Presidência da República. Casa Civil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto Presidencial nº 591 de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. **Presidência da República. Casa Civil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)>. Acesso em: 20 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto Presidencial nº 7.492, de 02 de junho de 2011. Institui o Plano Brasil Sem Miséria. **Presidência da República, Casa Civil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm)>. Acesso em 15 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto Presidencial nº 8.619, de 29 de dezembro de 2015. Dispõe sobre o apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil para o atendimento em creches de crianças de zero a quarenta e oito meses cadastradas no Censo Escolar da Educação Básica cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família. **Presidência da República. Casa Civil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8619.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8619.htm)>. Acesso em: 26 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto Presidencial nº 8.794 de 29 de junho de 2016. Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano

Brasil Sem Miséria, e dá outras providências. **Presidência da República, Casa Civil.**

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8794.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8794.htm)>. Acesso em: 15 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto Presidencial nº 8.869 de 05 de outubro de 2016. Institui o Programa Criança Feliz. **Presidência da República, Casa Civil.** Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8869.htm)>. Acesso em 10 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Em 12 anos, Bolsa Família retirou 36 milhões de pessoas da pobreza extrema. **Portal Brasil – Cidadania e justiça.** 2015. Disponível em:

<<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/10/em-12-anos-bolsa-familia-retirou-36-milhoes-de-pessoas-da-pobreza-extrema>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm)>. Acesso em: 23 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. 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, com a inserção neste dispositivo de inciso VI.

**Presidência da República, Casa Civil.** Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm)>. Acesso em 23 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 95 de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Presidência da República, Casa Civil.** Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm)>. Acesso em: 18 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Brasil Carinhoso – apoio às creches. **FNDE.** 2015. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/brasil-carinhoso>>. Acesso em: 5 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Brasil Carinhoso repassa R\$ 765 milhões a municípios de todo o Brasil. **FNDE.** 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: 5 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Portaria Interministerial nº 2, de 16 de setembro de 2014. Dispõe sobre a forma, o acompanhamento e a implementação do apoio financeiro suplementar de que trata o art. 4º da

Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012, a partir do exercício de 2014. MEC/MDS.

**FNDE**. Disponível em:

<[http://www.lex.com.br/legis\\_25968223\\_PORTARIA\\_INTERMINISTERIAL\\_N\\_2\\_DE\\_16\\_DE\\_SETEMBRO\\_DE\\_2014.aspx](http://www.lex.com.br/legis_25968223_PORTARIA_INTERMINISTERIAL_N_2_DE_16_DE_SETEMBRO_DE_2014.aspx)>. Acesso em: 10 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Manual de orientações para as escolas 2006. **FNDE**. Disponível em:

<[ftp://ftp.fnde.gov.br/web/pdde/manual\\_orientacao\\_escolas\\_2006\\_pdde.pdf](ftp://ftp.fnde.gov.br/web/pdde/manual_orientacao_escolas_2006_pdde.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Relatório resumido da execução orçamentária (RREO). **FNDE/SIOPE**. 2016.

<[https://www.fnde.gov.br/siope/relatorioRREOMunicipal2006.do?acao=atualizar&pag=result&anos=2017&periodos=-1&cod\\_uf=41&municipios=120001](https://www.fnde.gov.br/siope/relatorioRREOMunicipal2006.do?acao=atualizar&pag=result&anos=2017&periodos=-1&cod_uf=41&municipios=120001)>. Acesso em: 10 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Resolução nº 6 de 24 de abril de 2007. Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - PROINFÂNCIA. **FNDE/MEC**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/3130resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-6-de-24-de-abril-de-2007>>. Acesso em: 10 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Resolução nº 28 de 27 de julho de 2012. Estabelece critérios de transferência automática de recursos financeiros a municípios e ao Distrito Federal, para a manutenção de novas turmas de educação infantil, a partir do exercício de 2012. **FNDE/MEC**. Disponível em:

<[https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl\\_tipo=RES&num\\_ato=00000028&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2012&sgl\\_orgao=FNDE/MEC](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000028&seq_ato=000&vlr_ano=2012&sgl_orgao=FNDE/MEC)>. Acesso em: 12 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Resolução nº 29 de 27 de julho de 2012. Estabelece procedimentos para a transferência obrigatória de recursos financeiros aos municípios e ao Distrito Federal a título de apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil para o atendimento de crianças de zero a 48 meses informadas no Censo Escolar da Educação Básica, cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família, em creches públicas ou conveniadas com o poder público, nos exercícios de 2012 e 2013. **FNDE/MEC**. Disponível em:

<[https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl\\_tipo=RES&num\\_ato=00000029&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2012&sgl\\_orgao=FNDE/MEC](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000029&seq_ato=000&vlr_ano=2012&sgl_orgao=FNDE/MEC)>. Acesso em: 12 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (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, a título de apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil para o atendimento de crianças de zero a 48 meses informadas no Censo Escolar da Educação Básica, cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família, em creches públicas ou conveniadas com o poder público, a partir do exercício de 2014. **FNDE/MEC**. Disponível em:

<<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/6049resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-mec-n%C2%BA-19,-de-29-de-setembro-de-2014>>. Acesso em: 12 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Resolução nº 19, de 29 de dezembro de 2015. Estabelece os procedimentos operacionais para a transferência obrigatória de recursos financeiros aos municípios e ao Distrito Federal, a título de apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil para o atendimento de crianças de zero a 48 meses informadas no Censo Escolar da Educação Básica, cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família, em creches públicas ou conveniadas com o poder público, referente ao exercício de 2015. **FNDE/MEC**. Disponível em:

<<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/7959resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-mec-n%C2%BA-19,-de-29-de-dezembro-de-2015>>. Acesso em: 12 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Censos Demográficos População. Disponível em:

<[http://www.ibge.gov.br/home/mapa\\_site/mapa\\_site.php#populacao](http://www.ibge.gov.br/home/mapa_site/mapa_site.php#populacao)>. **IBGE**. Acesso em: 20 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Mudança Demográfica no Brasil no século XXI. Rio de Janeiro, RJ, 2017. **IBGE**. Disponível em:

<<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv93322.pdf>>. Acesso em 28 jan, 2017.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2014; 2015. **IBGE**. Disponível em:

<[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa\\_resultados.php?id\\_pesquisa=149](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=149)>. Acesso em: 30 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2016. **IBGE**. Disponível em:

<<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98965.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2017.

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

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Microdados Censo Escolar da Educação Básica 2012-2015. **INEP**. Disponível em:

<<http://portal.inep.gov.br/microdados>>. Acesso em: 25 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Plano Nacional de Educação PNE 2014 – 2024 – Documento Linha de Base. **INEP/DIRED**. Brasília, DF, 2015.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Sinopses Estatísticas do Censo Escolar – 2012-2015. **INEP**. Disponível em:

<<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 19 set. 2016.

\_\_\_\_\_. 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 de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Duas décadas de desigualdade e pobreza do Brasil medidas pela PNAD/IBGE. **IPEA**. 2013. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/131001\\_comunicadoipea159.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/131001_comunicadoipea159.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). O que é? Índice de Gini. Desafios do desenvolvimento. **IPEA**. 2014. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2048:catid=28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28&Itemid=23)>. Acesso em: 20 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). PNAD 2014 – breves análises. **IPEA**. 2015. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/151230\\_nota\\_tecnica\\_pnad2014.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/151230_nota_tecnica_pnad2014.pdf)>. Acesso em: 30 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Pobreza e crise econômica: o que há de novo no Brasil metropolitano. **IPEA**. 2009. Disponível em: 20 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Políticas sociais: acompanhamento e análise. **IPEA**. 2015. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4118/1/bps\\_23\\_14072015.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4118/1/bps_23_14072015.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm)>. Acesso em: 02 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 010172 de 09 de janeiro de 1991. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Presidência da República, Casa Civil**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8742 de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). **Presidência da República, Casa Civil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 87 de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). **Presidência da República, Casa Civil**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp87.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp87.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. 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](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9394.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9424 de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.

**Presidência da República. Casa Civil.** Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm)>. Acesso em: 26 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

**Presidência da República, Casa Civil.** Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 18 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Presidência da República, Casa Civil.** Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.114 de 16 de maio de 2005. Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. **Presidência da República. Casa Civil.** Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato20042006/2005/Lei/L11114.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20042006/2005/Lei/L11114.htm)>. Acesso em: 16 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.274 de 06 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. **Presidência da República. Casa Civil.** Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111274.htm)>. Acesso em: 26 jun. 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. 6º 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. **Presidência da República, Casa Civil.** Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.695 de 25 de julho de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei no 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei no 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e dá outras providências. **Presidência da República. Casa Civil.** Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm)>. Acesso em 26 jun. 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. **Presidência da República. Casa Civil.**

Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Lei/L12722.htm](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. **Presidência da República. Casa Civil.** Brasília, DF, 25 jun. 2014.

Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.257 de 08 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, a Lei no 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei no 12.662, de 5 de junho de 2012. **Presidência da República. Casa Civil.** Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13257.htm)>. Acesso em: 9 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer nº 008 aprovado em 5 de outubro de 2010. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. **MEC/CNE.** Brasília, DF, 2010. Disponível em:

<[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=5063-parecercne-seb8-2010&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5063-parecercne-seb8-2010&Itemid=30192)>. Acesso em: 20 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Fórum Nacional de Educação. PNE em movimento – Situação das metas dos planos. **MEC/CNE/FNE.** Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/pde/graficopne.php>>. Acesso em: 25 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução CEB 1/99. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. **MEC/CNE.** Diário Oficial da União, Brasília, 13 de abril de 1999. Disponível em:

<<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0199.pdf>>. Acesso em 25 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. BARBOSA, M. C. S et. al (Orgs.). Caracterização das práticas educativas com crianças de 0 a 6 anos de idade residentes em área rural. **MEC/SEB.** Brasília, DF, 2012. Projeto concluído. Disponível em:

<[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=13620-relato-sintese-eb&category\\_slug=julho-2013-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=13620-relato-sintese-eb&category_slug=julho-2013-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em 6 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. 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. CAMPOS, M. M.; ROSEMBERG, F. Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças. **MEC/SEB.** 6. ed. Brasília, DF, 2009. Disponível em:

<<http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/direitosfundamentais.pdf>>. Acesso em 17 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. **MEC/SEB**, Brasília, DF, 2010.

\_\_\_\_\_. 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: 17 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil **MEC/SEB**. Brasília. DF, v. 2, 2006. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfparqualvol2.pdf>>. Acesso em: 17 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Parâmetros básicos de infraestrutura para instituições de educação infantil. **MEC/SEB**. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/miolo\\_infraestr.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/miolo_infraestr.pdf)>. Acesso em: 17 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. 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](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/pol_inf_eduinf.pdf). Acesso em: 17 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. Referencial curricular nacional para a educação infantil. **MEC/SEF**. Brasília, DF, 1998. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/rcnei\\_vol1.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/rcnei_vol1.pdf)>. Acesso em 17 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Estimativas populacionais DATASUS. **MS**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/defthtm.exe?ibge/cnv/popuf.def>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Plano Brasil sem miséria. **MDS/Data Social**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/METRO/metro.php?p\\_id=4](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/METRO/metro.php?p_id=4)>. Acesso em 27 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Cadastro Único de Programa Sociais do Governo Federal. **MDS**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

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

\_\_\_\_\_. Senado Federal. E-Cidadania. Proposta de Emenda à Constituição nº 55/2016. **Senado Federal**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127337>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O paradoxo da esquerda no Brasil. Trabalho apresentado na conferência “A Esquerda na América Latina”. Instituto Universitário de Investigação Ortega y



Gasset, Fundação Friedrich Ebert e Fundação Pablo Iglesias. **Novos Estudos**. Madri, ES, 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002006000100003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000100003)>. Acesso em: 30 jul. 2015.

BRITO, M. M. A. de; CENEVIVA, R.; RIBEIRO, C. C. In. Arretche. Estratificação educacional entre jovens no Brasil: 1990 a 2010. (Org). **Trajétória das Desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015.

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. 20.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. TOKARNIA, M. **Sob o lema Pátria Educadora, educação teve cortes no orçamento e greves em 2015**. Disponível em: <<http://campanha.org.br/financiamento/sob-o-lema-patria-educadora-educacao-teve-cortes-no-orcamento-e-greves-em-2015/>>. Acesso em: 25 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. Valores de referência do CAQi para etapas e modalidades do Fundeb – 2015. Disponível em: <<http://www.custoalunoqualidade.org.br/pdf/CAQi-Campanha-CNE-2015.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2016.

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. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742006000100005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742006000100005)>. Acesso em: 12 set. 2015.

CAMPOS, M. M.; ESPOSITO, Y. L.; BHERING, E.; GIMENES, N.; ABUCHAIM, B. A qualidade da Educação Infantil: um estudo em seis capitais brasileiras. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, v.14, n. 142, 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010015742011000100003&script=sci\\_abstract&lng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010015742011000100003&script=sci_abstract&lng=pt)>. Acesso em: 12 set. 2015.

CAMPOS, R. A Educação das crianças pequenas como estratégia para a contenção da pobreza: análise das iniciativas dos organismos internacionais em curso na América Latina. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v.4, n.1, p.29-39, jan.-jun. 2009. Disponível em: <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/view/468>>. Acesso em: 30 out. 2015.

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. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v17n49/a04v17n49.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2015.

CARVALHO, J. M. de. Brasileiro: Cidadão? **Revista do Legislativo**, jul-set/1998, pp. 32-39. Disponível em: <[http://proex.pucminas.br/sociedadeinclusiva/Blog\\_Curso\\_de\\_Extensao\\_Direito\\_a\\_Diferenca/1%C2%BAModulo/Brasileiro%20Cidad%C3%A3o.pdf](http://proex.pucminas.br/sociedadeinclusiva/Blog_Curso_de_Extensao_Direito_a_Diferenca/1%C2%BAModulo/Brasileiro%20Cidad%C3%A3o.pdf)>. Acesso em: 15 mai. 2015.

CHAMBOULEYRON, R. Jesuítas e as crianças no Brasil quinhentista. M. Del. (Org). **História das crianças no Brasil**. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2008. p. 55-83.

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

COGGIOLA, O. **As grandes depressões (1873-1896 e 1929-1939)**: fundamentos econômicos, consequências geopolíticas e lições para o presente. São Paulo, Alameda, 2009. 245p.

COHN, G. (org.) **Max Weber**. 7. ed. São Paulo: Ática, 2003. (Col. Sociologia, v. 13).

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). Fatores de ponderação do FUNDEB. 2007-2015. **CNM**. Disponível em: <[http://www.cnm.org.br/portal/images/stories/Links/25072014\\_ponderaes\\_Fundeb\\_2007-2015.pdf](http://www.cnm.org.br/portal/images/stories/Links/25072014_ponderaes_Fundeb_2007-2015.pdf)>. Acesso em: 25 nov. 2016.

COROLO, E. C. (Org.) **Mapa da População com 0 a 3 anos de idade e taxa de atendimento em creche nos municípios com médio-baixo desempenho – IPDM, Paraná, 2010**. Curitiba, PR, 2017.

\_\_\_\_\_. **Mapa da População total e classificação dos municípios pelo nível de classificação do IPDM, Paraná, 2013**. Curitiba, PR, 2017.

CORREA, B. C. Políticas de Educação Infantil no Brasil: ensaio sobre os desafios para a concretização de um direito. **Jornal de Políticas Educacionais UFPR**. N° 9, Janeiro-Junho de 2011, p. 20-29. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/25172>>. Acesso em: 20 out. 2015.

COSTA, M. C. L. da. Creche: solução ou problema? **Cadernos de Pesquisas**. São Paulo, n.50, 1984. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/1448>>. Acesso em: 20 out. 2015.

COSTA, P.; MAFRA, R. D.; BACHTOLD, I. V. O eixo de acesso a serviços e a ação Brasil Carinhoso do Plano Brasil sem Miséria. In: **O Brasil sem miséria**. CAMPELO; T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. (Orgs). Brasília: MDS, p. 261-287, 2014.

COUTINHO, A. S. Pesquisa interpretativa com crianças bem pequenas. In: ENS, R. T.; GARRANHANI, M. **Pesquisa com crianças e a formação de professores**. Curitiba: PUCPress, 2015, p. 183-202.

CRESPO; GUROVITZ, P. A pobreza como fenômeno multidimensional. **RAE-eletrônica**. FGV/EAESP. São Paulo, v. 1, n. 2, jul-dez/2002, p. 43. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/raeel/v1n2/v1n2a03.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2016.

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**. n. 5, 2005. Disponível em: <<http://www.seer.uece.br/?journal=opublicoeoprivado&page=article&op=view&path%5B%5D=252>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

CRUZ, M. C. M. T.; FARAH, M. F. D; SUGIYAMA, N. B. Normatizações federais e a oferta de matrículas em creche no Brasil. **Estudos em Avaliação Educacional**. FCC, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 202-241, set./dez. 2014. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/ea/article/view/3037>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

CRUZ, C. R. **As Políticas Redistributivas no Combate à Desigualdade de Renda. Bolsa Família: uma alternativa para crescimento da renda da população pobre?** Dissertação. IUPERJ, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <<http://acervodigital.mds.gov.br/xmlui/handle/123456789/443>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

CRUZ, R. E. da. **Pacto Federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque.** Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-11122009-101928/pt-br.php>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

CURY, C. R. J. Direito à Educação: Direito à Igualdade, Direito à Diferença. **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, p. 245-262, julho/ 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742002000200010](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742002000200010)>. Acesso em: 18 mai. 2015.

CURY, C. R. J. A Qualidade da Educação Brasileira como Direito. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 35, nº. 129, 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v35n129/0101-7330-es-35-129-01053.pdf>>. Acesso em: 13 ago.

CUSTÓDIO A. V.; SILVA, C. R. C. da. A intersetorialidade 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.

DRAIBE, S. M.; RIESCO M. *El Estado de Bienestar social en América Latina: una nueva estrategia de desarrollo.* **Fundación Carolina/CeALCI**. 1. ed. Madrid, ES, 2009. Disponível em: <<https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/08/DT31.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2015.

DOMICIANO, C. A. A educação infantil via programa bolsa creche: o caso do município paulista de Hortolândia. **Educação em revista**. vol.27, n. 3, Belo Horizonte, Dez. 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010246982011000300012&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010246982011000300012&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 23 mar. 2016.

DOURADO. L. F. Educação Básica no Brasil: Políticas, Planos e Sistema Nacional de Educação. **Revista Elo 22** – Política e Educação. Centro de Formação Francisco do Holanda, Guimarães, PT, 2015. Disponível em: <[https://issuu.com/cffh/docs/elo\\_22\\_d590aded069c02](https://issuu.com/cffh/docs/elo_22_d590aded069c02)>. Acesso em: 16 jun. 2016.

DUARTE, C. S. Direito público subjetivo e políticas educacionais. **São Paulo em Perspectiva**. v. 18, n. 2, 2004.

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392004000200012](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200012)>. Acesso em: 20 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. Educação como direito fundamental de natureza social. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100, 2007. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010173302007000300004&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010173302007000300004&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 20 mai. 2015.

ESPING-ANDERSEN, G. As Três Economias Políticas do *Welfare State*. (trad. Dinah de Abreu Azevedo). In: \_\_\_\_\_. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Princeton, *Princeton University*, 1990. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n24/a06n24.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2015.

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.

FARENZENA, N. Capacidades de financiamento da educação básica no FUNDEB: uma costura. In: GOUVEIA, A.B.; PINTO, J. M. R.; FERNANDES, M. D. E. **Financiamento da Educação no Brasil: os desafios de gastar 10% em dez anos**. Campo Grande, MS: Ed. Oeste. 2015. 340p.

FAORO, R. **Os donos do poder**. Porto Alegre: Globo, 1984.

FERNANDES, F. **A integração do Negro na Sociedade de Classes**. São Paulo: Ed. Ática, 1978.

\_\_\_\_\_. **A revolução burguesa no Brasil: Ensaio de interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e Conjuntura**. Belo Horizonte, 4(3): 107-127, set/dez. 1986. Disponível em: <<http://www.josenorberto.com.br/josenorberto/AC-2007-38.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2015.

FONSECA A.; FAGNANI E. (Orgs). Políticas Sociais, desenvolvimento e cidadania: Educação, seguridade social, pobreza, infraestrutura urbana e transição demográfica. **FPA Comunica**. Fundação Perseu Abramo, n. 3, abril de 2013. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/publicacoesfpa/wp-content/uploads/2015/08/PoliticSociais-Vol02.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2015.

FONTANA, I. L. M. Polemizando o Processo das Políticas Públicas para a Educação Infantil. **X ANPED SUL**, Florianópolis, outubro de 2014, p. 6. Disponível em: <[http://xanpedsul.faed.udesc.br/arq\\_pdf/1658-1.pdf](http://xanpedsul.faed.udesc.br/arq_pdf/1658-1.pdf)>. Acesso em: 15 out. 2015.

FREYRE, G. **Casa-Grande & Senzala**, 50ª edição. Global Editora. 2005.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. Declaração dos Direitos da Criança. **UNICEF** (Brasil). Disponível em: <[https://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10133.htm](https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Convenção sobre os Direitos da Criança. **UNICEF** (Brasil). Disponível em: <[https://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10120.htm](https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10120.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Declaração dos Direitos da Criança. **UNICEF** (Brasil). Disponível em: <[https://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10133.htm](https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Declaração Mundial sobre Educação para Todos de Jomtien. **UNICEF** (Brasil). Disponível em: <[https://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10230.htm](https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10230.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2015.

GONÇALVES, T. A.; HADDAD, A. S.; PINTO, T. C. R.; VEIGA, R. da. O Brasil Carinhoso e as políticas locais de desenvolvimento infantil – o caso do município de São Paulo com o Programa São Paulo Carinhosa. In: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. In: **O Brasil sem miséria**. CAMPELO, T.; FALCÃO, T.; PATRÍCIA, C. (Orgs). Brasília: MDS, p. 583-631, 2014.

GONÇALVES, L. F.; SILVEIRA, A. D. Proteção do direito à educação infantil por meio da atuação do Ministério Público do estado do Paraná. In: **II Simpósio Luso-Brasileiro em Estudos da Criança**. Porto Alegre: UFRGS, 2014. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/14633614-Protexao-do-direito-a-educacao-infantil-por-meio-da-atuacao-do-ministerio-publico-do-estado-do-parana-adriana-dragone-silveira.html>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. R.; CORBUCCI, P. R. (Orgs.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília, DF: Ipea, 2011. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12318](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=12318)>. Acesso em: 10 abr. 2015.

GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R. de. Desafios atuais para o financiamento de uma educação de qualidade. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**. Porto Alegre, v.2, n.3, 2012. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/40786>>. Acesso em: 25 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Desafios atuais para o financiamento de uma educação de qualidade. In: PINTO, J. M. R.; SOUZA, S. A. de (Orgs.). **Para onde vai o dinheiro?** Caminhos e descaminhos do financiamento da educação. São Paulo: Xamã, 2014. 208p.

GUIMARÃES, J. L.; PINTO, J. M. R. A Demanda pela Educação Infantil e os Recursos Disponíveis para o seu Financiamento. **Em Aberto**. Brasília, v. 18, n. 74, p. 92-105, dez. 2001. Disponível em: <<http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/view/2156>>. Acesso em: 25 jun. 2015.

KERSTENETZKY, C. L. O Brasil, a Pobreza e o Século XXI. **Revista Sinais Sociais**. v. 13, pp. 78-103, 2010. Disponível em: <<http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD59.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas sociais. **Texto para Discussão N. 92**. *Center for Studies on Inequality and Development*. 2014. Disponível em: <[www.proac.uff.br/cede](http://www.proac.uff.br/cede)>. Acesso em: 20 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. **O estado do bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KRAMER, S.; TOLEDO, L. P. B.; BARROS, C. Gestão da Educação Infantil nas políticas municipais. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 56, p. 11-36, jan./ mar. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v19n56/v19n56a02.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

KRAMER, S.; JOBIM E SOUZA, S. **Educação ou tutela? A criança de 0 a 6 anos**. São Paulo: Loyola, 1988.

KUHLMANN JR. Educação infantil e currículo. In: FARIA, A. G. de; PALHARES, M. S. (Org.). **Educação infantil pós- LDB: rumos e desafios**. São Paulo: Autores Associados, 2000, p. 51-65

\_\_\_\_\_. Histórias da educação infantil Brasileira. **Revista Brasileira de Educação**. nº 14. ANPED. São Paulo: Autores Associados, 2000a. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n14/n14a02>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Infância e educação infantil: uma abordagem histórica**. Porto Alegre: Mediação. 2001.

LOCKMANN, K. **A proliferação das políticas de assistência social na educação escolarizada: estratégias da governamentalidade neoliberal**. Porto Alegre: UFRGS, 2013. 316f. Tese (doutorado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, p. 144. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/79669>>. Acesso em: 20 mai. 2015.

LUNA, S. V. de. **Planejamento de pesquisa: uma introdução**. São Paulo: Educ, 1997.

LUZ, I. R. Educação infantil: direito reconhecido ou esquecido? **Linhas Críticas – Revista da Faculdade de Educação**. Brasília, v. 12, n. 22, p. 41-58, jan./jun. 2006. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/article/view/1675>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

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. Disponível em: <[http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/33/art05\\_33.pdf](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/33/art05_33.pdf)>. Acesso em 20 dez. 2015.

MARSHALL, T. H. Cidadania e Classe Social. In: **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, p. 62-64.

MARTINS, P. de S. **O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados**. 2009. 337 f. Tese (Doutorado em Educação), Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2009, p. 28. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/6404>>. Acesso em: 25 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. O financiamento da educação básica como política pública. **RBPAAE**. v. 26, n.3, set./dez. 2010, p. 505. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/19795/11533>>. Acesso em: 25 jun. 2015.

MATHIAS, E. C. B; PAULA, S. N. A Educação Infantil no Brasil: avanços, desafios e políticas públicas. **Revista Interfaces: ensino, pesquisa e extensão**. Suzano, SP, n. 1, 2009. Disponível em: <<http://www.revistainterfaces.com.br/downloads/educacao-1/artigo-1.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

MELLO, D. T. de. Uma genealogia das políticas para a creche no Brasil: Estado e infância de 1899-1920. **ETD**. vol. 10, n.01. 2008. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/etd/article/view/1032>>. Acesso em 23 abr. 2015.

MONNERAT et al. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. **Ciência & Saúde Coletiva**. v. 12, n. 6, 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S141381232007000600008&script=sci\\_abstract&lng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S141381232007000600008&script=sci_abstract&lng=pt)>. Acesso em: 18 jan. 2016.

MONTEIRO, S. R. R. P. O marco conceitual da vulnerabilidade social. **Sociedade em Debate**. Pelotas, 17(2): 29-40, jul.-dez./2011. Disponível em: <<http://revistas.ucpel.edu.br/index.php/rsd/article/view/695/619>>. Acesso em: 25 abr. 2015.

NASCIMENTO, M. L. B. P. A creche na educação infantil: entre o ofício e o direito. **Estudos sociológicos**. Araraquara, SP, v.15, n.29, p.555-566, 2010. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/estudos/article/view/2979>>. Acesso em: 23 abr. 2015.

NERUDA, P. **As uvas e o vento**. Porto Alegre, RS: L&PM Editores, 2010.

NOGUEIRA, V. M. R. Estado de Bem-Estar Social: origens e desenvolvimento. **Katálysis**. n. 5, jul/dez, 2001. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/viewFile/5738/5260>>. Acesso em: 18 abr. 2015.

OLIVEIRA, F. M. C. de. **Adeus às Oligarquias?** 2002. Disponível em <<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/nacional/adeus-oligarquias>>. Acesso em 24 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. **Crítica à razão dualista/O ornitorrinco**. São Paulo, Boitempo, 2003. 150p.

OLIVEIRA, R. C. Redes de Nepotismo como processo de produção e reprodução de desigualdades. In: Encontro Anual da ANPOCS - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 33º, 2009. **Anais**. Caxambu: MG. 2009, p. 91. Disponível em: <[http://www.academia.edu/227870/Redes\\_de\\_Nepotismo\\_como\\_processo\\_de\\_produ%C3%A7%C3%A3o\\_e\\_reprodu%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_desigualdades](http://www.academia.edu/227870/Redes_de_Nepotismo_como_processo_de_produ%C3%A7%C3%A3o_e_reprodu%C3%A7%C3%A3o_de_desigualdades)>. Acesso em: 15 mai. 2015.

OLIVEIRA, R. P. de. (Coord.) Análise das desigualdades intraescolares no Brasil. **Centro de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas de Educação (CEPPPE)** – da Faculdade de Educação da USP, São Paulo, SP, 2013. Projeto concluído.

\_\_\_\_\_. 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.

\_\_\_\_\_; ARAUJO, G. C. de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 28, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n28/a02n28.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2015.

OLIVEIRA, V. E. de. As fases do processo de políticas públicas. In: MARCHETTI, V. (Org.). **Políticas Públicas em Debate**. São Bernardo do Campo, SP: MP Editora, 2013. 320p.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. Declaração de Incheon – Educação 2030: rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos. **UNESCO (Brasil)**. 2015. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002331/233137POR.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Declaração Universal dos Direitos do Homem. **UNESCO (Brasil)**. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2015.

ORWELL, George. **A Revolução dos Bichos**. São Paulo: Globo, 45 ed. 1995.

OSÓRIO, R. G. SOUZA, P. H. G. F. de. O Bolsa Família depois do Brasil Carinhoso: uma análise do potencial de redução da pobreza extrema. **Nota técnica – MDS**. não p. 2012. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/121221\\_notatecnica14\\_disoc.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/121221_notatecnica14_disoc.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2015.

PARANÁ, Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES). Índice IparDES de Desempenho Municipal – IPDM. **IPARDES**. Disponível em: <[http://www.ipardes.gov.br/index.php?pg\\_conteudo=1&cod\\_conteudo=19](http://www.ipardes.gov.br/index.php?pg_conteudo=1&cod_conteudo=19)>. Acesso em: 25 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Educação. Superintendência de Desenvolvimento Educacional. SEED em Números. **SEED/SUDE**. Disponível em: <<http://www4.pr.gov.br/escolas/numeros/index.jsp>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

PENNA, N. A.; FERREIRA, B. I. Desigualdades socioespaciais e áreas de vulnerabilidades nas cidades. **Mercator**. Fortaleza, v. 13, n. 3, 2014. Disponível em:



<<http://www.scielo.br/pdf/mercator/v13n3/1676-8329-mercator-13-03-0025.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2015.

PEREIRA, S. T. O direito à Educação Infantil: da invisibilidade das crianças bem pequenas ao desafio da efetivação do direito à creche em contextos de pobreza. In: ANPEd Sul. XI, 2016, Universidade Federal do Paraná (UFPR). **Reunião Científica Regional da ANPEd: Educação, movimentos sociais e políticas governamentais**. Curitiba, PR. Disponível em: <[http://www.anpedsul2016.ufpr.br/wp-content/uploads/2015/11/Eixo-5\\_SOELI-TEREZINHA-PEREIRA.pdf](http://www.anpedsul2016.ufpr.br/wp-content/uploads/2015/11/Eixo-5_SOELI-TEREZINHA-PEREIRA.pdf)>. Acesso em: 16 nov. 2016.

PINTO, J. M. de R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade**. Campinas, SP, v. 28, n. 100, out. 2007, p. 888-889. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302007000300012&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302007000300012&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 10 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Federalismo, Descentralização e Planejamento da Educação: Desafios aos municípios. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, v. 44, n.153, 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010015742014000300008&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010015742014000300008&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 10 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Limites do pacto federativo no financiamento da educação básica. **Revista Adusp**. São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.adusp.org.br/files/revistas/46/r46a10.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

PINZANI, A.; REGO, W.L. **Vozes do Bolsa Família: Autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

PIRES, A. Efeitos da condicionalidade em educação do Programa Bolsa Família em Campinas (SP). **Estudos em Avaliação Educacional**. São Paulo, v. 24, n. 55, 2013. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1817/1817.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2015.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Fundação João Pinheiro (FJP). Atlas do Desenvolvimento Humano 2013. **PNUD/IPEA/FJP**.2015. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: 28 jan. 2016.

POCHMANN, M. **Desigualdade Econômica no Brasil**. São Paulo: Ideias & Letras, 2015.

POGGI, G. **A Evolução do Estado Moderno: uma introdução sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

POLENA, A. **Uma avaliação do efeito do fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação (FUNDEB) nos municípios do Estado do Paraná nos anos de 2007 a 2014**. 2016, 127p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Setor de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, PR, 2016. Disponível em: <<http://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/45972>>. Acesso em: 20 out. 2016.

POULANTZAS, N. **O Estado, o Poder e o Socialismo**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PROUT, A. Reconsiderando a nova sociologia da infância. **Cadernos de Pesquisa**. v. 40, n. 141, set/dez, 2010. Disponível em:  
<<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/143/144>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

QVORTRUP, J. Infância como Fenômeno Social: Implicações para Políticas Sociais Futuras (Projeto Infância). **Centro Europeu de Bem-Estar Social, Política e Pesquisa**, 1987-1992. Projeto concluído.

\_\_\_\_\_. Nove teses sobre a “infância como um fenômeno social”. **Pro-Posições**, Campinas, v. 22, n. 1 (64), p. 199-211, jan./abr. 2011, p. 202. Disponível em:  
<[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010373072011000100015&script=sci\\_abstract&tlng=es](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010373072011000100015&script=sci_abstract&tlng=es)>. Acesso em: 18 jul. 2016.

RAMOS, F. P. A história trágico-marítima das crianças nas embarcações portuguesas do século XVI. In: PRIORE, M. Del. (Org). **História das crianças no Brasil**. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2008. p. 19-54.

RAWLS, J. **Uma Teoria da Justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

REHEM, F. Q. N.; FALEIROS, V. P. A educação infantil como direito: uma dimensão da materialização das políticas para a infância. **Diálogo Educacional**. Curitiba, v. 13, n. 39, p. 691-710, maio/ago. 2013. Disponível em:  
<<http://www2.pucpr.br/reol/index.php/DIALOGO?dd1=10221&dd99=pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2015.

REIS, E. P. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 18, n. 51, 2003. Disponível em:  
<[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010269092003000100002&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010269092003000100002&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 25 ago. 2015.

RIO GRANDE DO SUL, Lei Estadual nº 12.544, de 03 de julho 2006. Institui o Programa Primeira Infância Melhor. **Ministério Público do estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <<http://www.mprs.mp.br/infancia/legislacao/id3192.htm>>. Acesso em: 10 out. 2016.

ROCHA, E. A. C. 30 anos da educação infantil na Anped: caminhos da pesquisa. **Zero a Seis**. Florianópolis, v. 1, n. 17, jan./jun. 2008. Disponível em:  
<<https://periodicos.ufsc.br/index.php/zerosais/article/view/1980-4512.2008n17p52>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. ROCHA, E. A. C. A pesquisa em educação infantil no Brasil: trajetória recente e perspectiva de consolidação de uma pedagogia. Florianópolis: UFSC: Centro de Ciências da Educação: Núcleo de Publicações –NUP, 1999, 290 p.

ROCHA, E. A. C.; BUSS-SIMÃO, M.; GONÇALVES, F. Percursos e tendências da produção científica sobre crianças de 0 a 3 anos na Anped. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 96, n. 242, p. 96-111, jan./abr. 2015. Disponível em:  
<<http://rbep.inep.gov.br/index.php/rbep/article/view/295/286>>. Acesso em: 20 mai. 2015.

ROSEMBERG, F. A criança pequena e o direito à creche no contexto dos debates sobre infância e relações raciais. In: BENTO, M. A. S. (Org.). **Educação infantil, igualdade racial e diversidade**: aspectos políticos, jurídicos, conceituais. São Paulo: Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades - CEERT, p. 11-46, 2012.

\_\_\_\_\_. A educação pré-escolar obrigatória: versão preliminar. Texto preparado como trabalho encomendado pelo Grupo de Trabalho Educação de Crianças de 0 a 6 anos da ANPED, apresentado na **32ª Reunião Anual da Anped**. Caxambu (MG), 2009.

\_\_\_\_\_. A História da Educação Pré-escolar brasileira durante os governos militares. **Cadernos de Pesquisas**, São Paulo, n. 82, p, 21-30, ago. 1992. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/979>>. Acesso em: 25 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Do embate para o debate: educação e assistência no campo da educação infantil. In: MACHADO, Maria Lúcia de A. (Org.). **Encontros e desencontros em educação infantil**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. Educação Infantil: classe, raça e gênero. **Cadernos de Pesquisas**. São Paulo, 1996. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/814>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Educação infantil pós-Fundeb: avanços e tensões. **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: 27 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Expansão da Educação Infantil e Processos de Exclusão. **Cadernos de Pesquisas**, vol. 107: 7-40, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n107/n107a01.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. O Movimento de mulheres e a abertura política no Brasil. In: \_\_\_\_\_ (org.). **Creche**. São Paulo: Cortez, 1989.

\_\_\_\_\_. Organizações Multilaterais, Estado e Políticas de Educação. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, mar, 2002, p. 25-63. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742002000100002&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742002000100002&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 17 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Raça e educação inicial. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n. 77, p. 25-34, 1991. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/cp/arquivos/839.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

ROSSETTI-FERREIRA, M. C.; RAMON, F.; SILVA, A. P. S. Políticas de atendimento à criança pequena nos países em desenvolvimento. In: **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n. 115, p. 65-100, mar. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n115/a03n115.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2015.

SADER, E. **Ser de esquerda na era neoliberal**. Carta Maior/Blog do Emir. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Blog/Blog-do-Emir/Ser-de-esquerda-na-era-neoliberal/2/29279>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

- SANTANA, J. A. A evolução dos programas de transferência de renda e o Programa Bolsa Família. **Seminário População, Pobreza e Desigualdade**, 2007, Belo Horizonte, MG, p. 48. Disponível em: <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/SeminarioPopulacaoPobrezaDesigualdade2007/docs/SemPopPob07\\_1019.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/SeminarioPopulacaoPobrezaDesigualdade2007/docs/SemPopPob07_1019.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2017.
- SANTOS, M. **Pobreza Urbana**. 3.ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.
- SARMENTO, M. J., A Sociologia da infância e a sociedade contemporânea: desafios conceituais e praxeológicos. In: ENS, R. T.; GARANHANI, M.C. (Orgs.). **Sociologia da Infância e a Formação de Professores**. Curitiba. Champagnat Editora, 2013.
- SARMENTO, M. J.; GOUVEA, 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.
- SARMENTO, M. J.; MARCHI, R. de C. Radicalização da infância na segunda modernidade. Para uma Sociologia da Infância crítica. **Configurações**. Revista do Centro de Investigação em Ciências Sociais da Universidade do Minho, nº 4: 91-113, 2008. Disponível em: <<https://configuracoes.revues.org/498>>. Acesso em: 15 mai. 2016.
- SAVIANI, D. O legado educacional do regime militar. **Cadernos Cedes**. Campinas, v. 28, n. 76, p. 291-312, set./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v28n76/a02v2876.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2015.
- SCHIFINO, R. S. **Direito à creche: um estudo das lutas das mulheres operárias no município de Santo André (SP)**. 2012, 191p. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2012. Disponível em: <[http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/CAMP\\_11af3d17aa6d6dfdbcea7ce761ec855d/Details](http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/CAMP_11af3d17aa6d6dfdbcea7ce761ec855d/Details)>. Acesso em: 25 abr. 2015.
- SILVA, J. A. O Estado Democrático de Direito. **Revista Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 173, 1988. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45920>>. Acesso em: 28 out. 2016.
- SILVA, J. R. S.; BARROS, V. Avaliação de Políticas e Programas Sociais: um destaque ao sentido das variáveis contextuais. **Revista de Políticas Públicas**. Universidade Federal do Maranhão: Programa de Pós-graduação em Políticas públicas. v.8, nº 2. jul/dez 2004. Disponível em: <<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3764>>. Acesso em: 18 jul. 2015.
- SILVA, J. M. C. da. Políticas públicas como instrumento de inclusão social. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**. Goiânia, GO, v.35, jan. / jun. 2011, p. 166. Disponível em:

<<https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/15589>>. Acesso em: 18 jul. 2015.

SILVEIRA, A. A. D. A exigibilidade do direito à educação básica pelo Sistema de Justiça: uma análise da produção brasileira do conhecimento. **RBP**AE – v.24, n.3, p. 537-555, set./dez. 2008. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19271>>. Acesso em: 27 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **O direito à educação de crianças e adolescentes**: análise da atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo (1991-2008). 2010a. 303 p., Tese (Doutorado em Educação), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-26012011-144259/pt-br.php>>. Acesso em: 27 set. 2015.

\_\_\_\_\_. COUTINHO, A. S. A entrada antecipada de crianças com menos de 6 anos no ensino fundamental: Implicações para a constituição da infância. **Investigações Práticas**, Lisboa, v. 6, n. 1, p. 87-109, mar. 2016. Disponível em: <[http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2182-13722016000100006&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2182-13722016000100006&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso: em 29 set. 2016.

\_\_\_\_\_. PEREIRA, S. T. A Ação Brasil Carinhoso como estratégia na expansão da oferta e redução da desigualdade educacional na creche. **III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação - FINEDUCA**, Gramado, RS, 2015, p. 12-16. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/67578>>. Acesso em: 14 mai. 2016.

SIROTA, R. A emergência de uma sociologia da infância: evolução do objeto, evolução do olhar. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 112, p. 7-31, mar. 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010015742001000100001&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010015742001000100001&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 18 jun. 2016.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 15 mai. 2015.

SOUZA, J. **A construção social da subcidadania**: para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

\_\_\_\_\_. **A Tolice da Inteligência Brasileira**: ou como um país se deixa manipular pela elite. São Paulo: LeYa, 2015.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ (UFPR). Sistema de Bibliotecas. AMADEU, M. S. U. dos S. et al. **Manual de normalização de documentos científicos de acordo com as normas da ABNT**. Curitiba: Editora UFPR, 2017.

VIEIRA, L. M. F. Mal necessário: creches no Departamento Nacional da Criança (1940-1970). **Cadernos de Pesquisa**. FCC, n. 67, nov. 1988. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/1215>>. Acesso em: 20 mai. 2015.

WEBER, Max. Os três tipos de dominação legítima. In: WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Brasília: UNB, 1994, pp. 139-167.

\_\_\_\_\_. **Ciência e política - Duas vocações**. Editora Cultrix, São Paulo, 1999.

\_\_\_\_\_. Os Tipos de Dominação. In: \_\_\_\_\_. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução: Regis Barbosa e Karen E. Barbosa. Revisão Técnica: Gabriel Cohn. 3 ed. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1994.

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

\_\_\_\_\_. O CAQ na meta 20 do Plano Nacional de Educação: um novo regime jurídico para a realização do padrão de qualidade do ensino. **Jornal de Políticas Educacionais**. Universidade Federal do Paraná (UFPR). Setor de Educação. Núcleo de Políticas Educacionais. v. 9, n. 17 e 18, 2015. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/37861>>. Acesso em: 28 out. 2016.

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.

YAZBEK, M. C. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 110, 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010166282012000200005&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010166282012000200005&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 25 mai. 2015.

ZANDER, K. F. **Judicialização da política do corte etário para o ingresso no ensino fundamental no Paraná**. 2015. 177p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Setor de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, 2015. Disponível em: <<http://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/41911>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

ZIMMERMANN, C. R. *Los Programas Sociales desde la óptica de los derecho humanos: el caso del Bolsa Família del gobierno Lula em Brasil*. **SUR – Revista Internacional de Derechos Humanos**. n. 4, vol 3, 2006.

## APÊNDICE 1

### ENTREVISTA - PROF.<sup>a</sup> RITA DE CÁSSIA FREITAS COELHO

- 1) Poderia falar sobre a origem/lançamento da Ação Brasil Carinhoso?
- 2) Quando da sua atuação na COEDI/MEC, como se deu a relação do MEC com os demais Ministérios na implementação do Brasil Carinhoso?
- 3) Como avalia o Brasil Carinhoso quanto ao enfrentamento das desigualdades socioeducacionais na EI no Brasil?
- 4) Qual a sua opinião sobre as condicionalidades do Brasil Carinhoso para o repasse de recursos para os municípios?
- 5) No ano de 2016 o FNDE alterou as regras de repasse devido à constatação de recursos inutilizados nas contas dos municípios. Em sua opinião, quais foram os fatores relacionados a essa inutilização?
- 6) Como o Brasil Carinhoso envolve recursos financeiros, poderia apontar desafios observados na sua execução?
- 7) A partir da sua atuação na COEDI, indique os avanços e limites do Brasil Carinhoso.
- 8) Na sua opinião o Brasil Carinhoso, a partir do que previa em sua origem, atendeu aos seus objetivos?
- 9) O que muda para o Brasil Carinhoso com a aprovação da Lei nº 13.348/2016 que alterou as regras de repasse de recursos para os municípios?
- 10) Gostaria de complementar com outras informações?

**APÊNDICE 2****ENTREVISTA - TIAGO FALCÃO – SECRETÁRIO DE RENDA E CIDADANIA /  
MDS**

- 1) Como se deu a relação do MDS com os demais Ministérios na origem e implementação do Brasil Carinhoso com foco nas creches?
- 2) Qual foi o papel específico do MDS na origem do Brasil Carinhoso?
- 3) Qual foi o papel do MDS na articulação do repasse de recursos aos municípios que matriculassem na creche crianças cujas famílias são beneficiárias do Programa Bolsa Família?
- 4) O Brasil Carinhoso envolve recursos financeiros, você poderia apontar desafios observados em relação às questões orçamentárias considerando ser uma ação interministerial?
- 5) Poderia citar avanços e limites no acesso a direitos sociais a partir do Brasil Carinhoso?
- 6) Na sua opinião o Brasil Carinhoso, a partir do que previa em sua origem, atendeu aos seus objetivos?
- 7) Qual a perspectiva de continuidade do Brasil Carinhoso dentro da nova estrutura do MDSA? Ele ainda permanece dentro do escopo do Plano Brasil Sem Miséria?
- 8) Gostaria de complementar com outras informações?



### **APÊNDICE 3**

#### **ENTREVISTA - MARISTELA DEBENEST – COORDENADORA GERAL DE PAGAMENTO DE BOLSAS E AUXÍLIOS – FNDE / DIRETORIA DE GESTÃO DE FUNDOS E BENEFÍCIOS**

- 1) O papel do FNDE em relação ao Brasil Carinhoso se limita ao repasse de recursos aos municípios que matriculem na creche crianças cujas famílias são beneficiárias do Programa Bolsa Família? Quais as atribuições específicas do FNDE?
- 2) Após a aprovação da Lei 12.722, de 2012, conhecida como a Lei do Brasil Carinhoso, quanto repasses foram realizados aos municípios até o ano de 2016?
- 3) Quanto às condicionalidades e execução dos recursos do Brasil Carinhoso, quais as dificuldades observadas?
- 4) Quais são os mecanismos de prestação de contas do Brasil Carinhoso? Os municípios os cumprem?
- 5) Quais avanços e limites do Brasil Carinhoso são observados pelo FNDE?
- 6) O que muda para o Brasil Carinhoso com a aprovação da Lei nº 13.348/2016 que alterou as regras de repasse de recursos para os municípios?
- 7) Gostaria de complementar com outras informações.