



GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL EM PALMAS-TO: ACESSO E OFERTA NA ETAPA CRECHE ENTRE 2015-2019

Guarantee of the right to childhood education in Palmas-TO: access and offer in the career stage between 2015-2019

Priscila de Freitas MACHADO

Programa de Pós-Graduação Profissional em Educação - PPPGE
Universidade Federal do Tocantins
Palmas, Brasil

primachado.pedagogia@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-9552-6563>

Juciley Evangelista FREIRE

Programa de Pós-Graduação Profissional em Educação – PPPGE
Universidade Federal do Tocantins
Palmas, Brasil

jucy@mail.ufmt.edu.br

<https://orcid.org/0000-0002-5963-8709>

A lista completa com informações dos autores está no final do artigo

RESUMO

O presente artigo objetiva apresentar dados de uma pesquisa que analisou a oferta e o acesso ao atendimento escolar da Educação Infantil em Palmas-TO, com vistas ao cumprimento do direito à educação das crianças de 0 a 5 anos. Foram analisadas as políticas nacionais e municipais que regulamentam a educação para essa faixa de idade, e coletados dados sobre as matrículas nas creches e pré-escolas entre 2015 e 2019. Os principais achados indicam que, apesar dos avanços nas últimas décadas, permanecem limites para a implementação das políticas educacionais destinadas a esse público e para a efetivação do direito à educação das crianças na primeira infância.

PALAVRAS-CHAVE: Educação Infantil. Oferta. Acesso. Vagas.

ABSTRACT

This article aims to present data from a research that analyzed supply and access to school attendance in Early Childhood Education in Palmas-TO, with a view to fulfilling the right to education for children aged 0 to 5 years. National and municipal policies that regulate education for this age group were analyzed, and data were collected on enrollment in day care centers and preschools between 2015 and 2019. The main findings indicate that, despite advances in recent decades, limits remain for the implementation of educational policies aimed at this public and the realization of the right to education for children in early childhood.

KEYWORDS: Early Childhood Education. Offer. Access. Vacancies.

INTRODUÇÃO

O tema deste trabalho surgiu de reflexões acerca da demanda de vagas na Educação Infantil, especificamente nas turmas de creche, no município de Palmas-TO. Em consonância com a Constituição Federal (Brasil, 1988) e com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, 1996), as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI) (Brasil, 2009, p. 7) afirmam, em seu texto de apresentação, que “[...] o atendimento em creches e pré-escolas como direito social das crianças se afirma na Constituição de 1988, com o reconhecimento da Educação Infantil como dever do Estado com a Educação”.

Mesmo diante da delimitação supralegal da Educação Infantil composta pela etapa creche e pré-escola e da garantia do direito da criança à educação desde o zero ano, a Lei Orgânica do Município de Palmas-TO estabelece, em seu art. 165, que “o ensino oficial do Município será gratuito em todos os graus e *atuará, prioritariamente, no ensino fundamental e pré-escola*” (Palmas, 1990, p. 52, grifos nossos).

O Plano Nacional de Educação (PNE), por meio da Lei nº. 13.005 (BRASIL, 2014), estabeleceu como objetivo, em sua Meta 1, universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola (4 e 5 anos) e ampliar a oferta de vagas em creches (0 a 3 anos) de modo a alcançar 50% do atendimento, o que nos faz entender que, ao se ampliar a oferta de vagas, se garante um direito da criança, concebida, segundo as DCNEI (Brasil, 2009), como sujeito histórico e de direitos. Em consonância ao PNE (Brasil, 2014), a Meta 1 do Plano Municipal de Educação (PME) de Palmas-TO (Palmas, 2016, p. 4), com vigência entre 2015 e 2025, destaca que pretende

[...] universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a 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 três anos até o final da vigência deste PME.

Com relação às ações para universalização das turmas de pré-escola em Palmas-TO, surgiu o interesse em investigar como isso estava impactando a oferta de vagas nas creches municipais. Nossa hipótese era a de que, para atender à demanda de obrigatoriedade e prioridade no atendimento à pré-escola, diminuiu-se a oferta e o acesso da etapa creche para turmas de 0 a 3 anos e também o seu atendimento em tempo integral, mesmo que estivesse previsto na Meta 4 do PME de Palmas-TO (Palmas, 2016, p. 9), que visa “garantir a expansão progressiva de atendimento em tempo integral, na rede pública de ensino no município de Palmas, assegurando sua oferta em

85% das unidades educacionais, de forma que pelo menos 50% dos educandos permaneçam, no mínimo, 7 horas em atividades escolares [...]".

Destarte, delineamos, para este artigo, trouxemos dados da pesquisa que teve a seguinte questão problema: diante da obrigatoriedade e prioridade no atendimento às crianças da etapa da pré-escola, qual tem sido o impacto na oferta e no acesso para a etapa creche no município de Palmas-TO, no período de 2015 a 2019? Para desvelar esse problema, traçamos alguns objetivos que orientaram nosso caminho investigativo. Nesse sentido, o objetivo geral da pesquisa que origina este artigo foi analisar os impactos causados na oferta e no acesso da etapa creche mediante a obrigatoriedade e a universalização da oferta da pré-escola em Palmas-TO, no período de 2015 a 2019. Por sua vez, os objetivos específicos foram: situar historicamente o papel do Estado e da sociedade civil no atendimento das crianças pequenas; contextualizar a emergência legal e política do direito à educação de crianças de 0 a 3 anos; e analisar a situação da oferta e da demanda por creche no Sistema Municipal de Educação de Palmas-TO, entre 2015 e 2019.

Para isso, foi desenvolvida uma pesquisa de abordagem qualitativa e quantitativa. Recorremos aos procedimentos da pesquisa documental para o levantamento de dados sobre a oferta e a demanda de creches no município de Palmas-TO, além de revisão bibliográfica sobre o direito à educação de crianças e bebês e sobre a avaliação do PNE (Brasil, 2014) e do PME de Palmas-TO (Palmas, 2016) quanto ao alcance da Meta 1 no Brasil e no Tocantins. Também foram realizadas análises estatísticas, com construção de indicadores e índices, e estabelecidas inferências para conhecer melhor a realidade da Educação Infantil de Palmas-TO e desvelar suas condições de acesso e oferta.

Assim, este artigo foi dividido em três seções, cujos títulos foram estruturados a partir de uma analogia com o PME de Palmas-TO e as atividades efetivadas na rotina da Educação Infantil¹. Na primeira seção, apresentamos a “hora do conto” como elemento constitutivo da rotina da Educação Infantil para fazer um breve resgate histórico da Educação Infantil, com ênfase na educação como direito para crianças de 0 a 3 anos. Na segunda, seção abordaremos a “roda de conversa” e a trajetória

¹ Essas atividades são efetivadas na rotina da Educação Infantil: “hora do conto”, momento destinado para que o professor faça a leitura de algum portador textual para as crianças; “roda de conversa”, quando crianças e professores conversam sobre algum assunto levantado pelo grupo ou pré-determinado conforme as atividades desenvolvidas; e “hora da brincadeira”, tempo destinado para que as crianças brinquem livremente e/ou de forma dirigida, com ou sem objetos, em espaços diferentes articulados pelo professor.

histórica dos PNE até o atual (2014-2024) e do PME de Palmas-TO (2015-2025). A terceira seção, “hora da brincadeira”, referiu-se à descrição metodológica da pesquisa e à apresentação, discussão e análise dos dados. Apresentamos os principais achados do estudo nas considerações finais.

Hora do conto: breve histórico da creche no Brasil

Perquirições históricas revelam que o atendimento às crianças pequenas no Brasil estruturou-se, do período colonial à República, a partir da necessidade de minimizar a situação de miséria vivida por mulheres e crianças. Atrelada a essa condição, havia ainda a omissão por parte do Estado em assumir tal função. Esses fatores permitem perceber a manutenção da roda dos expostos por um período tão longo no Brasil:

[...] a roda dos expostos foi uma das instituições brasileiras de mais longa vida, sobrevivendo aos três grandes regimes de nossa História. Criada na Colônia perpassou e multiplicou-se no período Imperial, conseguiu manter-se durante a República e só foi extinta definitivamente na década de 1950. Sendo o Brasil o último país a abolir a chaga da escravidão, foi ele igualmente a acabar com o triste sistema da roda dos enjeitados (Marcílio, 2016, p. 52).

Durante quase um século e meio, a roda de expostos foi praticamente a única instituição de assistência à criança pobre no Brasil. Segundo Kuhlmann (1998), a iniciativa religiosa delineou o primeiro modo de atendimento às crianças pequenas e foi seguida por outras duas forças envolvidas na construção das creches brasileiras: a filantropia e a medicina.

O atendimento filantrópico, de cunho assistencial, prestado por entidades privadas, nessas creches favorecia a ausência do Estado no atendimento e na educação das crianças pequenas. Coadunamos com Campos (2008, p. 53), por sua afirmação de que “a educação infantil tratada na lógica da assistência afasta-a da esfera do direito, pelo menos para as crianças pobres. Tratá-la como direito implica compreender que seu provimento dá-se como no âmbito do Estado, o que implica efetivos investimentos públicos em seu benefício”.

Isso também contribuiu para agravar a situação das creches e para dificultar o envolvimento do Estado, sobretudo depois da expansão dessas instituições em regiões industrializadas. A esse respeito, Oliveira (2012, p. 23) assinala que,

[...] nas décadas de 20 e 30 (do século XX), alguns centros urbanos que se industrializavam em nosso país não dispunham de infraestrutura urbana como saneamento básico, moradias, etc., sofrendo o perigo de constantes epidemias, o

que exigia soluções para estes e outros problemas. A creche seria um dos paliativos defendidos por médicos preocupados com as condições de vida da população operária, em geral moradora de ambientes insalubres.

O fato de as instituições criadas para o atendimento da infância serem voltadas para demandas sociais da parcela economicamente desfavorecida proporcionou a configuração de preconceitos quanto à creche. Enquanto o discurso assistencial continuava a orientar o trabalho das creches, propostas de desenvolvimento cognitivo e educacional eram adotadas pelas pré-escolas, onde eram atendidas as crianças das classes médias do país (Pilotti, 1995).

A dualidade entre o atendimento assistencialista nas creches e o pedagógico das pré-escolas constituiu uma questão marcante na Educação Infantil brasileira. A educação da criança pequena, nesse contexto, tinha duas tendências marcantes, o assistencialismo e a antecipação da escolarização, tendências ainda facilmente encontradas na atualidade. Vale destacar que, na história recente da creche no Brasil, é marcante a luta das mulheres trabalhadoras e dos movimentos feministas da segunda metade da década de 1970 (Rosemberg, 1984; Merisse, 1997; Campos, M. 1999), que, em busca das condições para sua inserção no mercado de trabalho, reivindicavam que o Estado assumisse o atendimento das crianças de 0 a 6 anos de idade. A esse respeito, Merisse (1997) destaca a atuação do Movimento de Luta por Creches em São Paulo, protagonizado por mulheres das classes populares e com participação das mulheres das classes médias.

Quando os movimentos sociais urbanos começam a ganhar visibilidade a partir do processo de distensão política na segunda metade da década de setenta, uma das reivindicações que aparece com força nos bairros populares das grandes cidades é a creche. Essa luta traz com ela a marca de todos esses antecedentes, mas com a adição de um componente novo, que introduz uma mudança fundamental no caráter dessa demanda. Agora são as mulheres, lutando pelo atendimento de necessidades básicas em seus bairros, que incluem a creche na agenda de reivindicações dos movimentos que protagonizam, entendendo-a como um desdobramento de seu direito ao trabalho e à participação política. Essa reivindicação facilita a convergência dos movimentos de base popular e dos grupos feministas mais intelectualizados, os quais trazem para a luta a crítica ao papel tradicional da mulher na família e a defesa da responsabilidade de toda a sociedade em relação à educação das novas gerações. "O filho não é só da mãe" dizem os cartazes nas manifestações (Campos, M., 1999, p. 122).

Entre as demandas dos movimentos feministas e de mulheres trabalhadoras, a creche aparece com força como um importante instrumento para facilitar a garantia de direitos ao trabalho fora do lar e à participação política da mulher. Nesse contexto, era o direito da mãe/mulher que estava em causa. Não se reconhecia ainda o direito da criança ao cuidado e à educação. Paralelamente a esses movimentos nacionais, em

âmbito internacional, cresciam os aparatos normativos de garantia dos direitos da criança e novas concepções de infância eram debatidas nos círculos acadêmicos.

A Educação Infantil somente passou a ser reconhecida como etapa integrante do sistema educacional a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, primeiro instrumento legal a delimitar a educação como um direito social e a detalhar, em seu artigo 208, que a Educação Infantil deverá ser efetivada em creches e pré-escolas.

O direito da criança à educação foi reforçado por outro documento legal de grande importância histórica, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que afirma categoricamente, em seu artigo 54, inciso IV, que “é dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente: [...] Atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade” (Brasil, 1990).

Posteriormente, a LDB (Brasil, 1996) consolida a Educação Infantil em creches e pré-escolas como a primeira etapa da educação básica e estabelece que às primeiras compete o atendimento de crianças de 0 a 3 anos de idade. Segundo Barbosa e Soares (2021, p. 43):

[...] o conjunto desses textos legais, normativos, de programas e políticas é, em boa parte, resultante de intenso debate e da pressão popular diante das imposições contidas nas reformas da estrutura do estado e em reformas educacionais, na luta pela redemocratização e pela igualdade de acesso aos bens públicos. Diferentes movimentos sociais organizados, entidades científicas e político-acadêmicas mantiveram em pauta os direitos fundamentais assegurados, em tese, no texto constitucional. No que concerne à infância, tratou-se, desse modo, de garantir os direitos humanos, como desdobramentos de debates históricos postos no cenário nacional e internacional. Nesse caso, cabe lembrar da aprovação pela Organização das Nações Unidas (ONU) da “Declaração Universal dos Direitos Humanos”, em 1948, da “Declaração Universal dos Direitos da Criança”, no ano de 1959, e da “Convenção sobre os Direitos da Criança”, datada de 1989, quando se enunciaram os principais direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais das crianças: a não discriminação; a salvaguarda do interesse e da opinião da criança; o acesso aos serviços básicos e à igualdade de oportunidade.

O processo histórico de institucionalização da Educação Infantil e de mudança no papel da creche – de atendimento assistencial à instituição educativa – só foi possível graças aos movimentos concretos de luta feminina² e aos movimentos sociais, sindicais e educacionais, em suas lutas para estabelecer o Estado como garantidor do direito de proteger, cuidar e educar todas as crianças. A conquista desse direito impôs ao Estado brasileiro, em seus diferentes níveis federativos, o dever de instituir políticas públicas e

² A Educação Básica no Brasil empregou, aproximadamente, 2,4 milhões de docentes em 2019: 76% do grupo feminino e 24% do masculino. A maioria das docentes concentra-se na Educação Infantil, quase 97% em creches (INEP, 2020).

assegurar os espaços institucionais que promovessem a educação e o cuidado das crianças de 0 a 5 anos de idade.

Contudo, o reconhecimento desse direito convive ainda com a negligência de sua garantia, sobretudo diante da dificuldade de ampliar o número de crianças muito pequenas matriculadas nas instituições de Educação Infantil, na etapa creche. Dados do Censo Escolar de 2020 (Brasil, 2021) indicam que, na faixa etária de 0 a 3 anos, o atendimento em creche é de apenas 35,6% da população, o que corresponde a 3,6 milhões de crianças matriculadas e indica o não atendimento da modesta Meta 1 do PNE (Brasil, 2014), que pauta o atendimento de 50% dessa população infantil até 2024, isto é, 5,1 milhões de matrículas. Outro dado preocupante revelado pelo Censo Escolar de 2020 (Brasil, 2021) é o crescimento de 19,8% de matrículas na creche, observado no período de 2015 a 2020, mas que teve um recuo de 2,7% em 2020.

O Censo Escolar de 2020 registrou, ainda, 70,9 mil creches em funcionamento no Brasil. No que concerne às matrículas, sua distribuição por dependência administrativa é de 33,1% na rede privada e 50,9% em instituições conveniadas com o poder público. Dentre as matrículas em creche ofertadas pelo ente público, 99,8% estão em escolas municipais (Brasil, 2021).

As dificuldades para a garantia, assegurada pelos sistemas ou redes municipais de educação, do direito das crianças muito pequenas ao acesso à creche são de várias ordens. Elas vão desde o histórico dessas instituições, carregados de orientações moralistas, sanitárias e dependentes da caridade e da filantropia, que geraram muitos preconceitos e pouca atenção por parte do Estado, como exposto, até a não regulamentação do pacto federativo e do incipiente e frágil – para não dizer inexistente – regime de colaboração que tem sobre carregado os entes municipais, responsáveis pela oferta da Educação Infantil.

Considerando essa realidade mais ampla e nacional, buscaremos, a seguir, evidenciar os limites e as possibilidades nos processos de afirmação e negação do direito à educação da criança pequena de Palmas-TO, a partir do confronto entre suas proposições político-educacionais, afirmadas no seu PME (Palmas, 2016), vigente entre 2015 e 2025, e os dados de oferta e demanda por creches no município.

Roda de conversa: as políticas educacionais de direito à creche

A educação é um direito de todos, “dever do Estado e da família, a ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade”, conforme previsto na Constituição

(BRASIL, 1988), em seu artigo 205. Ao tratar a educação como direito de todos, a oferta da Educação Infantil também está contemplada e foi descrita no artigo 208 e no seu inciso IV. Para que essa demanda seja garantida, a Constituição (Brasil, 1998) sinaliza um pacto federativo e apresenta, no artigo 211, § 2º, a oferta da Educação Infantil como prioridade dos municípios:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

[...]

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 14/1996).

De tal modo, podemos inferir que a Educação Infantil como prioridade dos entes federativos municipais é recente. Segundo a LDB (Brasil, 1996):

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

[...]

V – oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

A LDB (Brasil, 1996) também trata das suas especificidades nos artigos 29 e 30:

Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

Art. 30. A educação infantil será oferecida em: I – creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade; II – pré-escolas, para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade.

Nessa mesma linha de pensamento, uma série de regulamentações (leis, decretos, pareceres e resoluções do Conselho Nacional de Educação, diretrizes etc.) foi produzida, na tensão entre a afirmação desse direito como um bem público a ser garantido pelo Estado e sua negação por meio do atendimento das demandas educacionais da pequena infância brasileira pelo empresariado da educação. Um desses documentos é as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (Brasil, 2009, p. 18), em que é possível evidenciar essa concepção dual de Educação Infantil, que ocorre em

[...] espaços institucionais não domésticos que constituem estabelecimentos educacionais públicos ou privados que educam e cuidam de crianças de 0 a 5 anos

de idade, no período diurno, em jornada integral ou parcial, regulados e supervisionados por órgão competente do sistema de ensino e submetidos a controle social.

A esse respeito, ao tratarmos das políticas públicas de educação, vale ressaltar o alerta de Dourado (2020, p. 11-12):

[...] é fundamental não perder de vista que as políticas educacionais, como expressão da materialização da ação do Estado/Governo, são mediadas pelo contexto sociocultural mais amplo, bem como pelas regulamentações, regulações e dinâmicas de financiamento, de avaliação e de gestão, nem sempre circunscritas à dimensão educacional, mas, certamente, resultantes de macro processos que impactam as políticas públicas, sobretudo a partir de políticas de ajustes fiscal, que objetivam reduzir o papel do Estado no tocante a essas políticas e seus desdobramentos.

Na esteira das citadas legislações educacionais e atendendo ao preceito constitucional, o Estado brasileiro aprovou, em 2014, seu segundo PNE, por meio da Lei n.º 13.005 (Brasil, 2014). O plano resultou de intensos debates político-acadêmicos e de proposições da sociedade civil e de educadores organizados em suas associações sindicais e acadêmicas, e resultou em um longo processo de discussões legislativas, que durou mais de três anos (2011 a 2014), em que posições favoráveis a maiores investimentos na educação pública e gratuita disputavam lugar com os defensores da mercantilização da educação.

Conforme Soares (2015), após a aprovação do PNE (Brasil, 2014), os entes federativos, estados e municípios, foram instados pelo governo federal a iniciarem a elaboração dos seus planos subnacionais de educação para a década em curso, o que representou uma novidade histórica em termos de planejamento educacional no Brasil.

No curso dessas novas possibilidades legais-normativas, o município de Palmas-TO, publicou a Lei n.º 2.238, de 19 de janeiro de 2016, posteriormente alterada pelo Decreto n.º 2.243, de 23 de março de 2016, que aprovou o PME (Palmas, 2016), para o decênio 2015-2025. Esse documento, em consonância com as 20 metas propostas no PNE (2014-2024), estabelece algumas estratégias que dialogam com a realidade do município.

Segundo Silveira (2016, p. 6),

[...] no caso dos Estados e Municípios, a Lei n.º 10.172/2001 trazia em seu art. 2º que os planos de educação de Estados e Municípios deveriam ter duração 'decenal'. Contudo, o prazo para o cumprimento desta determinação ocorreu somente com a Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014). Em seu art. 8º, a referida lei definiu que Estados e Municípios deveriam aprovar seus respectivos planos decenais de educação no prazo de dois anos.

Segundo a autora, o processo de construção do PME ocorreu efetivamente no período de 2012 a 2015,

[...] com a constituição de uma Comissão para Organização e Sistematização do PME e a instituição do Fórum Permanente da Educação de Palmas [...] culminando na construção, discussão e aprovação, em Conferência Municipal de Educação, do Documento Base do PME (Silveira, 2016, p. 6).

Considerando os objetivos da pesquisa que originou este artigo, nosso foco foi identificar as fragilidades e estratégias de efetivação das Metas 1 e 4 no município de Palmas-TO, relativas à Educação Infantil. A Meta 1 do PME (Palmas, 2016) tem o seguinte texto:

[...] universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a 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 três anos até o final da vigência deste PME.

Essa meta, que repete a Meta 1 do PNE (Brasil, 2014), revela o tamanho do desafio que o ente federativo municipal tem em seu dever de garantir o direito à educação das crianças pequenas. No que concerne à creche, objeto deste estudo, o desafio é grande quando consideramos que, em âmbito nacional, ainda não se alcançou a matrícula de 36% dessa população, conforme mencionamos com os dados do Censo Escolar de 2020 (Brasil, 2021). Em Palmas-TO, como veremos a seguir, ainda há muito por fazer nesta questão.

De maneira hipotética, acreditamos que, para atender à universalização e à obrigatoriedade de atendimento para a etapa pré-escola, houve um impacto na oferta da creche, principalmente nos grupos etários de 0 a 2 anos, porque, embora a meta trate do atendimento de 50% dessa etapa, ela não prevê quanto dessa porcentagem será definida para cada um dos grupos etários, o que nos faz perceber, empiricamente, um atendimento prioritário ao grupo etário de 3 anos. Essa hipótese necessita ser ratificada ou retificada por meio da análise de dados do Censo Nacional e do Censo Municipal sobre a oferta de vagas nas instituições de Educação Infantil, especificamente da quantidade de crianças atendidas por grupo etário dos anos de 2015 a 2019.

Do mesmo modo que observamos a diminuição da oferta para determinados grupos da etapa creche, também levantamos a hipótese da diminuição do atendimento em tempo integral para a Educação Infantil, que está prevista na Meta 4 do PME (Palmas, 2016):

META 4. Garantir a expansão progressiva de atendimento em tempo integral, na rede pública de ensino no município de Palmas, assegurando sua oferta em 85%

das unidades educacionais, de forma que pelo menos 50% dos educandos permaneçam, no mínimo, 7 horas em atividades escolares, sendo: a) unidades educacionais: 60% (sessenta por cento), em 2017; 66,25% (sessenta e seis vírgula vinte e cinco por cento), em 2019; 72,5% (setenta e dois vírgula cinco por cento), em 2021; 85% (oitenta e cinco por cento), em 2023; b) matrículas: 35% (trinta e cinco por cento), em 2017; 38,75% (trinta e oito vírgula setenta e cinco por cento), em 2019; 42,5% (quarenta e dois vírgula cinco por cento) em 2021; 50% (cinquenta por cento), em 2023 em regime de colaboração com a União e o estado.

Portanto, proposta da Meta 4 é que o atendimento em tempo integral com, no mínimo, sete horas de atividades escolares, cresça progressivamente entre 2017 até 2023 e atinja 50% de toda a oferta de matrículas e 85% das unidades educacionais pertencentes à rede pública municipal de educação de Palmas-TO (Palmas, 2016).

Hora da brincadeira: percurso metodológico, apresentação e análise dos dados

Para responder o nosso problema de pesquisa, fizemos um levantamento de dados estatísticos e documentais sobre a oferta e demanda de Educação Infantil em Palmas-TO. Vale ressaltar que se trata de uma das mais novas capitais do país, criada em 20 de maio de 1989 e que possui, segundo dados do IBGE (2019), área de 2.219 km² e população estimada em 306.296 habitantes. No que confere à educação, o município possui sistema próprio de ensino e, atualmente, a Educação Infantil é atendida em 40 instituições: 36 Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI) e quatro escolas (que atendem apenas às turmas de pré-escola) (SEMED, 2020).

Com objetivo de evidenciar o número de crianças atendidas no período entre 2015 e 2019, buscamos, no Censo Escolar (Brasil, 2022), dados referentes à matrícula das crianças em faixa etária de Educação Infantil em instituições públicas de Palmas-TO. A Tabela 1 apresenta os dados agrupados por ano e por etapa:

Tabela 1: Total de crianças matriculadas em creches e pré-escolas (Palmas-TO, 2015-2019).

Censo/Año	Crianças atendidas na creche	Crianças atendidas na pré-escola
Censo Escolar 2015	5.027	5.552
Censo Escolar 2016	4.471	5.981
Censo Escolar 2017	4.042	6.213
Censo Escolar 2018	4.411	6.483
Censo Escolar 2019	4.967	6.508

Fonte: Adaptado de Deed/Inep/MEC.

Os dados da Tabela 1 permitem observar um crescimento no atendimento de turmas de pré-escola, no entanto, no que diz respeito à creche, verificamos um período de queda brusca nas matrículas nos anos de 2015 a 2017, de 5.027 para 4.042, uma redução de 20%. Embora o total tenha aumentado entre 2018 e 2019, ainda é menor que as matrículas de 2015, o que poderia legitimar a hipótese de que o município diminuiu o atendimento em turmas de creche para priorizar a universalização da pré-escola, pois os dados demonstram que esta etapa teve crescimento progressivo em suas matrículas entre 2015 e 2019, de 5.552 matrículas para 6.508, um aumento de 17,21%.

Apesar do pequeno crescimento no atendimento entre os anos 2018 e 2019 na etapa creche, queremos entender o impacto dessa oferta em cada grupo etário. Na Tabela 2, apresentamos os dados agrupados por grupo etário/turma entre 2015 e 2019, além do número de instituições.

Tabela 2: Matrículas na Educação Infantil por etapa, turma, ano e total de instituições (Palmas-TO, 2015-2019).

Etapa	Turma	2015	2016	2017	2018	2019
		56 instituições	47 instituições	43 instituições	40 instituições	40 instituições
Creche	Berçário I	337	153	132	175	125
	Berçário II	1.078	860	697	387	376
	Maternal I	1.663	1.359	1.179	1.490	1.539
	Maternal II	2.012	2.117	2.085	2.690	3.019
Pré-escola	Pré-escola I	2.678	2.971	3.099	3.264	3.538
	Pré-escola II	2.803	2.963	3.205	3.264	3.345

Fonte: Adaptado de SEMED/Palmas (2020).

Com base na Tabela 2, observamos uma queda considerável de atendimentos, principalmente nas turmas de berçário. Por sua vez, nas turmas de Maternal I (crianças de 2 anos completos até 31 de março), embora tenha havido uma diminuição no atendimento, ela não foi tão expressiva. Dentro da etapa creche, a única turma em que o atendimento aumentou foi o Maternal II (crianças com 3 anos completos até 31 de março), o que também poderia corroborar a hipótese de haver uma prioridade de atendimento ao grupo de crianças de 3 anos. Essa priorização pode estar relacionada ao número de crianças atendidas por professoras, uma vez que esse grupo demanda menos profissionais, conforme exposto no Tabela 3.

Tabela 3: Número de crianças por professor na Educação Infantil, por etapa e turma (Palmas-TO, 2015-2019).

Etapa	Turma	Número de crianças por professor
Creche	Berçário I	5
	Berçário II	8
	Maternal I	10
	Maternal II	15
Pré-escola	Pré-escola I	20
	Pré-escola II	20

Fonte: Adaptado de SEMED/Palmas (2020).

Considerando a expectativa de impacto negativo da Emenda Constitucional nº 59/2009 em relação à oferta de vagas em creche, observamos, tal como previa a literatura, que a diminuição das matrículas nessa etapa da Educação Infantil foi significativa e diretamente afetada pela obrigatoriedade de universalização da matrícula escolar na pré-escola até 2016. Ao analisar dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad, 2009), já se evidenciava tais preocupações com a alteração provocada pela Emenda Constitucional nº 59/2009:

[...] os dados que apresentamos mostram que a implementação da obrigatoriedade da pré-escola exigirá, dos gestores públicos, forte empenho e responsabilidade, evitando-se que a expansão da oferta educativa em pré-escola penalize o acesso das crianças de zero-três anos à educação, conforme é seu direito também (Campos, R., 2010, p. 304).

Para entender melhor esse impacto na oferta e na procura pelas vagas nas creches, acessamos ao Sim Palmas, plataforma para matrícula e acompanhamento da classificação de vagas e lista de espera da rede municipal, para verificar a atual fila de espera e adotamos, como data de análise, o dia 19 de maio de 2021³, uma vez que a plataforma é atualizada quinzenalmente e não é possível fazer uma análise retroativa das filas de espera. Nela, verificamos, em cada um dos CMEI de Palmas-TO, o total de crianças que constam na lista de espera em cada grupo etário. Também, agrupamos esses números para dimensionar a quantidade de crianças que aguardam uma vaga. Em nosso estudo, constatamos que alguns CMEI oferecem o 1º ano do Ensino Fundamental e que algumas escolas atendem à pré-escola, por isso, organizamos esses dados na Tabela 4 para entender como isso pode impactar na oferta da creche.

³ O recorte da pesquisa se deu entre 2015 e 2019, porque, em 2020, não houve oferta regular devido à pandemia causada pela Covid-19. Com a retomada das aulas, optamos por verificar apenas o número de crianças em espera por vagas.

Tabela 4: Número de crianças na fila de espera por matrícula nas instituições de Educação Infantil (Palmas-TO, maio de 2021).

Turma	Crianças em espera	Instituições que ofertam o atendimento
Berçário I	360	7
Berçário II	1.410	12
Maternal I	799	28
Maternal II	232	31
Pré-escola I	42	29
Pré-escola II	13	27
1º ano do Ensino Fundamental	40	4

Fonte: Adaptado de Sim Palmas (2021).

Observamos, na Tabela 4, uma demanda maior de crianças (1.410) na fila de espera para atendimento no Berçário II (crianças com 1 ano completo até 31 de março), o que pode estar diretamente relacionado ao número reduzido de CMEI que ofertam essa turma, com apenas 12 instituições. Vale ressaltar que, nas turmas de Berçário I e II, o atendimento é em tempo integral em todas as unidades. Nas turmas de Maternal I e II, embora também atendam integralmente, esse atendimento é parcial na maioria das unidades educativas, assim como em todas as turmas de Pré-escola I e II.

Há urgência na ampliação do atendimento às crianças. Nesse sentido, em 2018, a SEMED/Palmas tinha sete⁴ CMEI em construção, no entanto, apenas quatro foram inaugurados até o primeiro semestre de 2023. Os demais estão com suas obras paralisadas, ou seja, a oferta atual não é suficiente para suprir a demanda.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados apontados nesta pesquisa comprovam a hipótese de que o município de Palmas-TO diminuiu o atendimento em turmas de creche que atendem as crianças de 0 a 3 anos de idade. Os dados demonstram que esta etapa teve um crescimento exponencial na fila de espera, contabilizando um total de 2.801 (duas mil oitocentos e uma) crianças, evidenciando assim, uma queda considerável de atendimentos, principalmente, nas turmas de berçário, que totalizam 1.410 bebês aguardando vaga.

Nesse sentido, a discussão apresentada neste estudo sobre a superação das desigualdades educacionais e a necessidade de ampliação da rede direcionada a Educação Infantil mostrou-se premente. Esses aspectos, apontam para uma educação

⁴ Conforme noticiado em 8 de novembro de 2022 em <https://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/2022/11/08/com-obras-inacabadas-e-acoes-na-justica-que-se-arrastam-por-anos-mais-de-4-mil-criancas-aguardam-vagas-em-creches-de-palmas.ghtml>

com objetivos centralizados na promoção da cidadania, na erradicação da discriminação educacional e do analfabetismo, para tanto é imprescindível assegurar, a oferta de vagas em instituições públicas de educação infantil no município de Palmas-TO na modalidade creche.

O cenário delineado na pesquisa reforça a necessidade de ampliar as vagas e o atendimento em turmas de creche tendo em vista os direitos das crianças estabelecidos na legislação e a relevância da Educação Infantil nos três primeiros anos de vida como fator que favorece o pleno desenvolvimento.

Foi possível perceber que a meta da universalização da pré-escola não está sendo cumprida, pois mesmo que a fila de espera seja pequena, ainda há uma fila. Além disso, a oferta de vagas para crianças de 0 a 3 anos continua sendo um objetivo almejado, pois, quanto à prescrição legal, apenas as crianças de 4 a 5 anos e 11 meses são contempladas pela legislação no que diz respeito à obrigatoriedade de frequentar a Educação Infantil. Sendo assim, a falta de políticas educacionais voltadas para a infância é uma questão que merece ser foco de reflexão e ação por parte não só do poder público palmense, mas de políticas públicas nacionais.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Ivone Garcia.; SOARES, Marcos A. Educação infantil e pobreza infantil em tempos de pandemia no Brasil: existirá um “novo normal”? **Zero-a-Seis**, v. 23, n. Especial, p. 35-57, 29 jan. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CEB n.º 05 de 17 de dezembro de 2009. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil**. Diário Oficial da União, Brasília, 18 de dezembro de 2009, Seção 1, p. 18.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Diretoria de Estatísticas Educacionais. **Censo Escolar 2020 – divulgação dos resultados**. Brasília: INEP, 29 de janeiro de 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Lei n.º 9.394. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 1996. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/529732/lei_de_diretrizes_e_bases_1ed.pdf>.

BRASIL. Ministério da Educação. *Parecer CNE/CEB n.º 20/2009. Revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil*. Brasília, 2009c.

Disponível em:
<http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/pceb020_09.pdf>.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/a-base>>.

CAMPOS, Maria Malta. A mulher, a criança e seus direitos. **Cadernos de Pesquisa**, n. 106, p. 117-127, 1999.
<https://doi.org/10.1590/S0100-15741999000100006>.

CAMPOS, Roselane. Democratização da educação infantil: as concepções e políticas em debate. **Retratos da Escola**, v. 4, n. 7, p. 299-311, jul./dez. 2010. (Dossiê Educação Básica Obrigatória)

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação**: política de Estado para a educação brasileira. Brasília: Inep, 2016. 437p.

DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **PNE, políticas e gestão da educação**: novas formas de organização e privatização. Brasília: ANPAE, 2020. 435p.

KUHLMANN Jr., Moysés. **Infância e Educação Infantil**: uma abordagem histórica. Porto Alegre: Editora Mediação, 1998. 209p.

LAURIS, Patricia. **Com obras inacabadas e ações na Justiça que se arrastam por anos, mais de 4 mil crianças aguardam vagas em creches de Palmas**. G1, Tocantins, 8 de novembro de 2022. Disponível em: <<https://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/2022/11/08/com-obras-inacabadas-e-acoes-na-justica-que-se-arrastam-por-anos-mais-de-4-mil-criancas-aguardam-vagas-em-creches-de-palmas.ghtml>>.

MARCÍLIO, Maria Luiza. A roda dos expostos e a criança abandonada na história do Brasil: 1726-1950. In: FREITAS, Marcos Cesar de (org.). **História social da infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2016, p. 53-79.

OLIVEIRA, Zilma. **Trabalho do professor na Educação Infantil**. São Paulo: Biruta, 2012. 376p.

PALMAS. Câmara Municipal de Palmas. **Lei Orgânica do Município de Palmas, de 5 de abril de 1990**. Diário Oficial de Palmas, 1990. Disponível em: <<https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-organica-00-1990-04-05-10-7-2019-14-8-39.pdf>>.

PALMAS. Câmara Municipal de Palmas. Lei n.º 2.238, de 19 de janeiro de 2016 – **Plano Municipal de Educação de Palmas-TO**. Diário Oficial de Palmas, 19 jan. 2016a.

PALMAS. Câmara Municipal. **Decreto n.º 2.243, de 23 de março de 2016**. Altera a Lei n.º 2.238/2016. Diário Oficial de Palmas, 23 jan. 2016b. Disponível em: <<https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-ordinaria-2.243-2016-03-23-3-6-2016-15-41-30.pdf>>.

PILOTTI, Francisco. Crise e perspectivas da assistência à infância na América Latina. In: PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene. (Orgs.). **A arte de governar crianças:** a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño, 1995, p. 12-45.

MERISSE, Antônio. As origens das instituições de atendimento à criança: o caso das creches. In: MERISSE, Antônio et al. **Lugares da infância:** reflexões sobre a história da criança na fábrica, creche e orfanato. São Paulo: Arte & Ciência, 1997, p. 25-51.

ROSEMBERG, Fúlvia. O movimento de mulheres e a abertura política no Brasil: o caso das creches. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 51, p. 73-79, nov. 1984.

SILVEIRA, Luzenir Poli Coutinho da. **Plano Municipal de Educação de Palmas-TO:** uma discussão do lugar da gestão democrática no processo de planejamento. In: V CONGRESSO IBERO AMERICANO E VIII CONGRESSO LUSO BRASILEIRO, 2016, Goiânia. *Anais* [...]. Goiânia: Universidade Federal de Goiás, 2016. Disponível em: <https://anpae.org.br/iberoamericano2016/publicacao/cntnt/artigos/eixo_4/E4_A22.html>.

SOUZA, Adaires Rodrigues de. **Política pública de planejamento da educação municipal no Tocantins em face do Plano Nacional de Educação 2014- 2024:** processos, resultados e disputas de intencionalidades. 2015. 174f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2015.

NOTAS

TÍTULO DA OBRA

GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL EM PALMAS-TO: ACESSO E OFERTA NA ETAPA CRECHE ENTRE 2015-2019

Guarantee of the right to childhood education in Palmas-TO: access and offer in the career stage between 2015-2019

Priscila de Freitas Machado

Mestre em Educação

Universidade Federal do Tocantins

Programa de Pós-Graduação Profissional em Educação - PPPGE

Palmas, Brasil

primachado.pedagogia@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0001-9552-6563>

Juciley Evangelista Freire

Doutora em Educação

Universidade Federal do Tocantins

Programa de Pós-Graduação Profissional em Educação - PPPGE

Palmas, Brasil

jucy@mail.uft.edu.br

 <https://orcid.org/0000-0002-5963-8709>

ENDEREÇO DE CORRESPONDÊNCIA DO PRINCIPAL AUTOR

Quadra 404 Norte, alameda 18, lote 20, CEP 77006-399, Palmas, TO, Brasil.

AGRADECIMENTOS

Não se aplica.

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Concepção e elaboração do manuscrito: P. de F. Machado; J. E. Freire

Coleta de dados: P. de F. Machado; J. E. Freire

Análise de dados: P. de F. Machado; J. E. Freire

Discussão dos resultados: P. de F. Machado; J. E. Freire

Revisão e aprovação: P. de F. Machado; J. E. Freire

CONJUNTO DE DADOS DE PESQUISA

Todo o conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

FINANCIAMENTO

Não se aplica.

CONSENTIMENTO DE USO DE IMAGEM

Não se aplica.

APROVAÇÃO DE COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

Não se aplica.

CONFLITO DE INTERESSES

Não se aplica.

LICENÇA DE USO – uso exclusivo da revista

Os autores cedem à **Zero-a-Seis** os direitos exclusivos de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a [Licença Creative Commons Attribution](#) (CC BY) 4.0 International. Esta licença permite que **terceiros** remixem, adaptem e criem a partir do trabalho publicado, atribuindo o devido crédito de autoria e publicação inicial neste periódico. Os **autores** têm autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não exclusiva da versão do trabalho publicada neste periódico (ex.: publicar em repositório institucional, em site pessoal, publicar uma tradução, ou como capítulo de livro), com reconhecimento de autoria e publicação inicial neste periódico.

PUBLISHER – uso exclusivo da revista

Universidade Federal de Santa Catarina. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Educação na Pequena Infância - NUPEIN/CED/UFSC. Publicação no [Portal de Periódicos UFSC](#). As ideias expressadas neste artigo são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião dos editores ou da universidade.

EDITORES – uso exclusivo da revista

Márcia Buss-Simão.

HISTÓRICO – uso exclusivo da revista

Recebido em: 07-07-2023 – Aprovado em: 03-03-2024