

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
BACHARELADO INTERDISCIPLINAR EM CIÊNCIAS HUMANAS

Felipe Moreira de Paula

**A EDUCAÇÃO INFANTIL E O SISTEMA DE CRECHES: POLÍTICAS PÚBLICAS NO COMBATE À
VULNERABILIDADE SOCIAL**

Artigo apresentado ao Bacharelado Interdisciplinar em Ciências Humanas, da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel (Trabalho de Conclusão de Curso). Orientador: Prof. Dra. Silvana Mota Barbosa.

Juiz de Fora
2019

DECLARAÇÃO DE AUTORIA PRÓPRIA E AUTORIZAÇÃO DE PUBLICAÇÃO

Eu, **FELIPE MOREIRA DE PAULA**, acadêmico do Curso de Graduação Bacharelado Interdisciplinar em Ciências Humanas, da Universidade Federal de Juiz de Fora, regularmente matriculado sob o número 201573024A, declaro que sou autor do Trabalho de Conclusão de Curso intitulado **A EDUCAÇÃO INFANTIL E O SISTEMA DE CRECHES: POLITICAS PÚBLICAS NO COMBATE À VULNERABILIDADE SOCIAL**, desenvolvido durante o período de 05/04/2019 a 21/06/2019 sob a orientação de **SILVANA MOTA BARBOSA**, ora entregue à UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA (UFJF) como requisito parcial a obtenção do grau de Bacharel, e que o mesmo foi por mim elaborado e integralmente redigido, não tendo sido copiado ou extraído, seja parcial ou integralmente, de forma ilícita de nenhuma fonte além daquelas públicas consultadas e corretamente referenciadas ao longo do trabalho ou daquelas cujos dados resultaram de investigações empíricas por mim realizadas para fins de produção deste trabalho.

Assim, firmo a presente declaração, demonstrando minha plena consciência dos seus efeitos civis, penais e administrativos, e assumindo total responsabilidade caso se configure o crime de plágio ou violação aos direitos autorais.

Desta forma, na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Juiz de Fora a publicar, durante tempo indeterminado, o texto integral da obra acima citada, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação do curso de Bacharelado Interdisciplinar em Ciências Humanas e ou da produção científica brasileira, a partir desta data.

Por ser verdade, firmo a presente.

Juiz de Fora, ____ de _____ de _____.

FELIPE MOREIRA DE PAULA

A EDUCAÇÃO INFANTIL E O SISTEMA DE CRECHES: POLITICAS PÚBLICAS NO COMBATE A VULNERABILIDADE SOCIAL

Felipe Moreira de Paula¹

RESUMO

O presente artigo verifica a evolução do funcionamento do sistema de creches, sua construção como etapa da educação infantil e sua aplicação como ferramenta de manutenção dos ativos de mobilidade social dos cidadãos. Começa com uma breve descrição histórica da perspectiva acerca do serviço das creches e analisa dados estatísticos sobre este atendimento e aborda as Metas traçadas pelo Plano Nacional de Educação. Analisa as atribuições burocráticas do Poder Público através da Constituição Federal e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação acerca da gestão do Ensino, apresenta as orientações da esfera municipal de educação na cidade de Juiz de Fora - Minas Gerais. Prossegue abordando os conceitos de vulnerabilidade social bem como as ferramentas estatais para superação da questão e conclui apreendendo como a evolução do serviço e atendimento de creches faz parte da postura combativa do Poder Público frente às desigualdades sociais.

Palavras-chave: Creches, Educação Infantil, Vulnerabilidade Social.

1. INTRODUÇÃO

O artigo pretende de maneira sucinta, entender a trajetória compreendida no serviço de Creches junto à Educação Infantil e de que maneira essa trajetória faz paralelo com a mudança referencial observada nas políticas públicas de combate à desigualdade e de promoção à cidadania.

Desde a redemocratização do Brasil em 1985, a matriz teórica acadêmica e burocrática do aparelho estatal apresenta uma mudança de direcionamento comprovada em 1988 a partir da Constituição Federal que garantiu direitos básicos, bem como ofereceu direcionamentos da ação governamental frente às desigualdades enfrentadas pela sociedade.

Analisando diferentes fontes², o artigo inicia traçando o curso do serviço e atendimento das crianças na primeira infância, que começa necessariamente como um acolhimento filantrópico. Seguindo através do tempo percebe-se como a questão passa a surgir nas reivindicações sindicais no início do séc. XIX por meio das primeiras organizações proletárias presentes no Brasil. Posteriormente, de que forma o serviço começa a ser abordado pelo Estado através da Consolidação de Leis do Trabalho (CLT), na primeira metade do século, e então, como a criação de um departamento nacional de cuidado à criança abre precedente para os primeiros argumentos higienistas em relação ao serviço de creches, colocando essa instituição em posição essencial ao combate da mortalidade infantil bem como ao desenvolvimento de hábitos saudáveis nas crianças e suas famílias. Com a evolução dessa perspectiva, as teorias higienistas apresentam teor ambivalente à sua função quando pretendem promover uma melhoria da qualidade de saúde das pessoas atendidas ao passo que teorizam de forma reducionista sobre os motivos da necessidade dessas instituições.

Do seu surgimento no fim do século XIX e início do século XX ao seu avanço concomitante à criação do Departamento Nacional da Criança (DNCR), as teorias higienistas apresentam um aprofundamento em sua complexidade ao estimularem que mais aspectos de bons hábitos fossem incentivados pelas creches, justificando que a carência desses bons hábitos eram condicionantes para atitudes sociais não desejadas. Iniciando assim a perspectiva da necessidade educacional na creche.

Auxiliado pelo aumento das creches de iniciativa privada, o Estado começa a abordar o aspecto educacional do serviço até evidenciar sua necessidade de fato através de sua Constituição Federal.

Ao fim do século XX, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o Estado oferece a orientação burocrática à esfera do Poder Público Municipal. Seguindo a investigação acerca da organização do serviço, analisam-se as ferramentas da Secretária de Educação da cidade de Juiz de Fora em Minas Gerais na compreensão de quais cidadãos seriam prioridade de atendimento, pautadas no direcionamento do combate a Vulnerabilidade Social.

¹Graduando em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF. E-mail: felipemoreira_fm1@gmail.com. Artigo apresentado ao Bacharelado Interdisciplinar em Ciências Humanas como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel. Orientadora: Prof. Dra. Silvana Mota Barbosa.

² Entre outros textos, ver especialmente: OLIVEIRA, Zilma de Moraes Ramos de. A Creche no Brasil: Mapeamento de uma trajetória. REVISTA DA FACULDADE DE EDUCAÇÃO, São Paulo, v. 14, n.1, p. 43-52, jan/jun. 1988.

Analisa-se a matiz conceitual envolvida no combate a Vulnerabilidade e contrapõe esta ao referencial reducionista de combate a pobreza que se mostra antiquado às demandas atuais da sociedade, e conclui reafirmando a necessidade de constante atualização e evolução das políticas públicas em prol de uma atuação eficaz do Estado.

2. CRECHES: UMA BREVE PERSPECTIVA HISTÓRICA

2.1 Da trajetória histórico-conceitual

É factível que anteriormente ao processo de urbanização brasileiro, o conceito do serviço das creches é fundamentalmente inexistente no Brasil. O atendimento a crianças de pouca idade era necessariamente ligado à concepção filantrópica e, por muitas vezes, religiosa, de amparo aos diversos casos de abandono e falecimento dos responsáveis. (OLIVEIRA, 1988, p.43-45)

Frente às mudanças acarretadas pelo processo de industrialização, a mulher passa a ocupar postos de trabalho e posições ativas na sociedade. Mas, ainda sim, cabia à figura feminina o cuidado dos filhos e manutenção da vida doméstica de todos integrantes da família. A partir dessa demanda começa-se considerar, no início do século XX, o atendimento de crianças na primeira infância em razão da jornada de trabalho da mãe. Este serviço surge não por prestação estatal ou corporativa, mas sim como solução urgente dessas mães incorporadas ao mercado de trabalho que delegam o cuidado do filho a outras mulheres próximas a residência que propunham encarregar-se de outras crianças na mesma situação. (OLIVEIRA, 1988, p.45)

As "criadeiras" ou "tomadeiras de conta" despertam interesse à burocracia estatal somente a partir das vertentes higienistas presentes no DNCr na década de 40, e no contexto são consideradas despreparadas e uma das principais causas da mortalidade infantil (VIEIRA, 1988, p. 4). A solução para o cuidado da criança pequena é uma questão exclusiva da mulher e restrita ao âmbito familiar até o início da industrialização brasileira no séc. XX, no cerne da concepção paternalista adotada pelo patronato onde o empregador exterioriza um traço cultural brasileiro presente na relação parental em si, mas também na relação laboral na qual o patrão se coloca como figura provedora, mas autoritária ao mesmo tempo. (OLIVEIRA, 1988, p.46)

A crescente do contingente feminino nas indústrias dos grandes centros urbanos, associado à absorção de operariado imigrante europeu familiarizado com o movimento operário, levou o sindicalismo local a reivindicar o fim do emprego de mão de obra infantil e as diversas demandas da mãe operária, entre elas melhores condições de trabalho, melhores salários e local de trabalho salubre. (OLIVEIRA, 1988, p.46)

Paralelamente, observa-se que o período é marcado por grande disputa entre associações comerciais que reivindicavam a favor do interesse empresarial em contraposição às centenas de sindicatos, em sua maioria influenciados pelo anarquismo (PEREIRA, 2012, p.86). A unidade patronal determinada a enfraquecer os movimentos sindicais de viés libertário, aumenta a complexidade de suas medidas contra a coalizão da classe trabalhadora, evoluindo da repressão direta para medidas de concessão de certos benefícios sociais a fim de disciplinar seus funcionários. O paternalismo no Brasil se estabelece no processo industrial como figura ambivalente ao operário, com viés protecionista e benevolente ao mesmo tempo que truculento e repressivo. (MOREIRA, 2005, p. 93-100)

Segundo Oliveira (1988, p.46) "sob o manto do paternalismo e para atrair e reter a força de trabalho, vão sendo criadas vilas operárias, clubes esportivos e também algumas creches e escolas maternas para os filhos de operários".

Contudo, o avanço do atendimento à primeira infância é considerado como um reflexo negativo da estrutura social e do desajustamento moral e econômico, que obrigava a figura feminina transgredir os limites da atuação doméstica e se inserir no mercado de trabalho. (VIEIRA, 1988, p.4)

Toda esta dinâmica se transforma quando, a partir da década de 1940, o Estado brasileiro demonstra interesse ao atendimento das creches através da Consolidação das Leis Trabalhistas de 1943 e da estruturação de um órgão nacional de assistência à mãe e a criança pequena. Sem assumir postura estruturalmente ativa, o aparato burocrático estatal visa legislar, normatizar e financiar o serviço das creches através do DNCr. Este Departamento é criado com o fim, de fato, de dar conta desta contradição - a presença feminina no mercado de trabalho e a necessidade de amparar as crianças. (VIEIRA, 1988, p.4)

No que tange a legislação da CLT, o texto previu a instalação de locais anexos ao local de trabalho das mães, a cargo do empregador, para resguardar seus direitos trabalhistas. O Estado, porém, não se propôs a assumir o papel ativo de construção dessas instalações, tampouco cumpriu o caráter fiscalizador da oferta desse serviço. (OLIVEIRA, 1988, p.48).

Com o estabelecimento do DNCr, o Estado brasileiro pretendeu normatizar e promover a sistematização das medidas necessárias ao atendimento das crianças de pouca idade carentes.

“Organizadas sob um ponto de vista sanitário e higiênico, as propostas e medidas do DNCr tinham como foco central a luta contra a mortalidade infantil e a educação das mães e responsáveis pelas instituições de cuidado à criança pequena nos conceitos da puericultura” (VIEIRA, 1988, p.6)

Bonilha e Rivorêdo (2005, p.7-8) definem a puericultura em dois discursos distintos: de forma positivista, que trouxe profundos avanços à atenção primária da saúde onde se entende o conceito como um conjunto sistemático de técnicas a fim de garantir o desenvolvimento físico e mental da criança da gestação até os 4 ou 5 anos de idade e, da forma de crítica social onde com base na contextualização do período histórico se entende o viés moralista envolvido no caráter global das medidas que apresentavam, entre outros projetos, um padrão comportamental para crianças e familiares, de forma que a produzir hábitos considerados ideais pela classe dominante

Sob a perspectiva que abrange o contexto social, a puericultura, em vários aspectos, trata de medidas para orientar e interferir na estruturação familiar, e para rejeitar a figura feminina fora do âmbito doméstico e tradicional. (VIEIRA, 1988, p.6-8).

Por meio de sua estrutura e ideologia, o DNCr define o ataque à "criadeira" como instrumento central no combate à mortalidade infantil. Diante da urgência do amparo ao seu filho, a mãe incorporada ao mercado de trabalho procurava, sem qualquer critério, o serviço de "tomadeiras de conta" que amontoavam seus filhos em espaços propensos à doenças e epidemias, ferindo os princípios básicos da puericultura (VIEIRA, 1988, p.9-10).

Diante disso, o DNCr apresenta as creches como solução para o problema, propõe o serviço da instituição como ideal de higienização e cuidado a saúde da criança através de normativas sobre assepsia e acompanhamento da criança junto à mãe. Trata sua estruturação fundamentada na ferramenta de saúde onde seu corpo de colaboradores deveria contar com médicos e enfermeiras. (VIEIRA, 1988, p.13)

A partir da segunda metade da década de 1950, o prisma puericulturalista se aprofunda na questão do desenvolvimento de bons hábitos e aborda a privação cultural como motivação da marginalidade das camadas sociais mais pobres, tocando assim na necessidade do aspecto educacional da creche. Este aprofundamento desenvolve a recreação como ferramenta essencial no combate a condutas antissociais caras à evolução do ser infantil. (VIEIRA, 1988, p. 14).

O surgimento do aspecto educacional da creche, associado ao aumento de creches e berçários a partir dos anos 70, destinados às crianças de classe média, onde os pais, profissionais liberais, exigiam a função do desenvolvimento cognitivo da criança, transforma a educação infantil num tema pertinente às medidas burocráticas, bem como às campanhas eleitorais e planos de governo.(OLIVEIRA, 1988, p. 49-50).

O atual espectro conceitual envolvido no sistema das creches possui raízes nas tradicionais políticas assistenciais, porém, possui uma complexidade superior em orientação e diretrizes a partir da Constituição Federal de 1988, do Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 e, por último, pelo Programa Nacional de Educação, de 2014, que abordam, enquanto aparato técnico-administrativo do Poder Público, a importância e a necessidade de expansão do serviço ao desenvolvimento cidadão dos atendidos, onde suas particularidades serão tratadas com mais atenção ao debater as funções e os objetivos das creches como ferramenta de mobilidade social.

2.2 Da trajetória das estatísticas

Ainda que com contradições acerca das fontes e metodologias aplicadas, diferentes pesquisas abordaram a questão da Educação Infantil no Brasil e apresentam dados capazes de demonstrar traços legítimos sobre os aspectos e deficiências do atendimento às crianças de 0 a 6 anos. (KAPPEL et al, 2001, p. 35).

Em primeiro levantamento realizado pelo Ministério da Educação no ano 1975, encontra-se que a população de 0 a 6 anos variava em torno de 21 milhões e seu diagnóstico aponta que somente 3,51% eram atendidas, e dessas, quase metade em creches particulares. (KAPPEL et al, 2001, p.36)

Analisando dados de diferentes pesquisas, encontram-se duas características básicas: a maioria das crianças da faixa-etária analisada não era atendida e uma rápida ampliação do atendimento é identificada nos dados censitários entre 1979 e 1991, onde, nesse curto período o índice cresceu, saltando de 5,5% para 15,5% das crianças atendidas. (KAPPEL et al, 2001, p.36)

Apesar dos dados disponíveis sobre o atendimento das creches em história recente, as pesquisas encontradas se mostram limitadas acerca de uma sistematização das características das crianças atendidas. A Pesquisa sobre Padrões de Vida executada pelo IBGE em 1996 e 1997 contrapõe essa realidade e apresenta um detalhamento decisivo às interpretações acerca do atendimento de creches no Brasil. No período analisado, 27,7% das crianças de 0 a 6 anos estava matriculada em escola, creche ou pré-escola; confirmando a tendência de ampliação no atendimento. (KAPPEL et al, 2001, P.38-40)

Dos dados detalhados, se faz relevante ao presente estudo o questionário sobre os motivos que causam a infrequência das crianças que não eram atendidas. Nesse aspecto, a análise dos dados poderia apresentar características como pouca oferta de vagas, ausência de transporte ou dificuldade de locomoção da casa à instituição. Porém, as respostas apresentaram generalidade à opção “outros motivos” que estava disponível, impossibilitando uma inferência acerca dos motivos da não frequência. (KAPPEL et al, 2001, p. 41-42)

Entretanto, de factível, os questionários apontam que 81,3% das crianças que não frequentavam instituições de ensino, ficavam sob os cuidados da mãe. Dada a ampla presença feminina no mercado de trabalho, a pesquisa investigou que das mães que trabalham fora de casa, 58,1% ficam em casa com os filhos, demonstrando a complexidade e contradição da questão, e abrindo campo para investigação neste ponto limitado da pesquisa. No caso das mães que trabalham fora, de que forma era feito o cuidado no momento da jornada já que ela mesma é a responsável pelo cuidado em casa? . E das mães que não trabalham, o índice de mães que afirmam que ficar elas mesmas com os filhos sobe para 96,2% . (KAPPEL et al, 2001, p. 42)

Elaborado pelo Ministério da Educação, o Programa Nacional da Educação (PNE), visa apresentar estratégias, metas e diretrizes em prol da melhoria do sistema educacional e por consequência as condições de cidadão como um todo e para mais pessoas. Sua implementação demanda esforço conjunto entre as esferas de poder onde, a nível federal, o MEC se encarrega da atribuição de apresentar projetos, apurar resultados e pesquisar o impacto dessas implementações na vida das pessoas. (BRASIL, 2014, p.17)À luz dos dados estatísticos oferecidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) encontrados na cartilha do Plano Nacional de Educação de 2014, conseguimos diferenciar o atendimento das crianças de 0 a 3 anos e de 4 e 5 anos separadamente dentro da categoria global de educação infantil. Dessa especificação temos que 23,2% das crianças de 0 a 3 anos e 81,4% das de 4 e 5 anos são atendidas por creches e pré escolas em todo Brasil, publicas e particulares. (BRASIL,2014, p. 22)

Os dados compreendidos em série histórica de 2004 a 2013, ano de elaboração da PNE, reiteram novamente o aumento exponencial do atendimento em creches para 0 a 3 subindo quase 10 pontos percentuais de 13,4% a 23,2%. Mas, ainda assim os dados se apresentam deficitários frente à proposta da Meta 1 deste Plano que descreve a importância da expansão de vagas na Educação Infantil e traça que pelo menos 50% das crianças de 0 a 3 anos atendidas até o fim de sua vigência em 2024 sendo necessário mais que dobrar sua capacidade de atendimento em 10 anos. (BRASIL, 2014, p. 34)

A pesquisa também revelou que a diferença sócio econômica entre as crianças atendidas era distante quando comparadas, já que os dados também englobam as crianças atendidas por creches de iniciativa privada.

Se comparados as rendas *per capita* das famílias pesquisadas, quando verificado o percentual de atendimento entre crianças pertencentes entre os 25% mais ricos da população com o percentual de atendimento das crianças dos 25% mais pobres, a diferença de pontos percentuais apresenta 19,9 pontos percentuais em 2004 para 26,5 pontos percentuais em 2013. Ou seja, em 2004, cerca de 8,3% das crianças das famílias com menor renda da amostra estava matriculada em instituição de Educação Infantil, enquanto 28,2% das crianças com maior renda era atendida por essas instituições. Ao passo que, em 2013, 14,5% das crianças da menor faixa de renda era atendida, em oposição a 41% de atendimento das crianças da maior faixa de renda analisada. Trazendo à luz o fato que o atendimento aumentou nas duas faixas de renda opostas, porém foi desproporcional a faixa mais rica. Em função desta realidade, faz parte da Estratégia 1.2 da PNE que a Meta 1 também cumpra o papel de diminuir a diferença entre os pontos percentuais de atendimento destas duas camadas distintas para 10 durante a duração do plano até 2024. (BRASIL,2014, p.33)

Conforme analisado em todas as fontes, o atendimento a crianças de 0 a 6 anos em todo Brasil permite conclusões básicas: o atendimento aumenta exponencialmente durante toda a trajetória de dados disponíveis, está longe do ideal traçado pelo poder público, e precisa caminhar para uma diminuição da desigualdade entre os atendidos, concomitantemente com o aumento do atendimento. Somente mediante esforço colaborativo e ininterrupto do Estado, o Poder Público é capaz de trabalhar em prol de condições equitativas para todas as pessoas.

3.AS ATRIBUIÇÕES DO PODER PÚBLICO NA EDUCAÇÃO INFANTIL

Como visto antes quando tratamos da trajetória histórica do serviço de creches, o atendimento começa a ser considerado integrante do direito à Educação a partir da Constituição Federal de 1988 em seu artigo 208, IV que descreve:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
[...]IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade; (BRASIL, 1988)

Seguindo as linhas diretivas acerca da ação do Estado na Constituição, o aparato burocrático do Poder Público busca a organização do sistema educacional em sua Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996. A atual LDB foi elaborada e promulgada com objetivo de definir as atribuições do Estado frente às questões educacionais do país. A Lei descreve em seus artigos a responsabilidade do Poder Público sobre cada elemento da Educação bem como hierarquiza as competências e atribuições de cada nível estatal e de cada agente interno do sistema educacional.

Em seu trecho dedicado aos dispositivos constitucionais, a LDB dispõe sobre a aplicação fundamentalmente municipal acerca da educação infantil. Em seu artigo 211, parágrafo 2 descreve:

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 o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.
§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (BRASIL, 1996, p.38)

Sendo assim, delegando e dividindo as hierarquias de atuação das esferas de poder com a ampliação de atendimento bem como a organização e regulamentação do serviço oferecido pelas instituições de Educação Infantil, deve ser executada nas esferas municipais através de suas Secretarias de Educação.

Em lei 9.569 regulamentada em 26 de agosto de 1999, a cidade de Juiz de Fora em Minas Gerais organiza de maneira detalhada seu sistema municipal de ensino e educação descrevendo e delimitando suas competências. (JUIZ DE FORA, 1999)

Pautado no direcionamento oferecido pelo Governo Federal, Juiz de Fora sanciona a lei 9.072 em 19 de junho de 1997 que dispõe acerca da distribuição das vagas em creches mantidas pelo Poder Público Municipal:

LEI N.º 9.072 - de 19 de junho de 1997.

Dispõe sobre distribuição de vagas em Creches mantidas pelo Poder Público Municipal.

Art. 1.º - O atendimento às crianças de zero a seis anos de idade em Creches mantidas pelo Poder Público Municipal dar-se-á segundo levantamento sócio-econômico dos beneficiados, desde que sejam atendidos pelo menos um dos critérios abaixo enumerados:

I - Estar a criança em risco social devidamente comprovado pelo serviço de assistência social da Associação Municipal de Apoio Comunitário - AMAC -, ou Conselho Município dos Direitos da Criança e do Adolescente, resguardando-se sempre o direito da AMAC definir o atendimento mediante a disponibilidade de vagas em cada unidade de Creche Municipal.

II - Prova de que a família dispõe de renda familiar "per capita" compreendida entre zero a 01(um) salário mínimo.

Art. 2.º - Atendidas as prioridades definidas no art. 1.º, as vagas remanescentes, se existirem, serão preenchidas segundo o critério de menor renda familiar "per capita", sendo o gerenciamento das vagas de competência da Associação de Apoio Comunitário.(JUIZ DE FORA, 1997)

E esta, recebe breve alteração em seu Art.1 no texto da lei 9.487 de 06 de maio de 1999:

LEI N.º 9487 - 06 de maio de 1999.

Altera redação da Lei n.º 9072, de 19 de junho de 1997, que dispõe sobre distribuição de vagas em creches pelo Poder Público Municipal.

A Câmara Municipal de Juiz de Fora aprova e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1.º - O art. 1.º, I da Lei n.º 9072, de 19 de junho de 1997, passa a ter a seguinte redação em seu inciso I:

"I - Estar a criança em risco social, devidamente comprovado pelo serviço de assistência social da Associação Municipal de Apoio Comunitário (AMAC), ou por um dos Conselhos Tutelares, resguardando-se o direito da AMAC definir o atendimento mediante a disponibilidade de vagas em cada unidade de creche Municipal." (JUIZ DE FORA, 1999)

Onde se percebe que a única alteração promulgada posteriormente na Lei 9.487 é a retirada do segundo artigo, que constava a Associação Municipal de Apoio Comunitário (AMAC) como gerenciadora das vagas. Permitindo à Secretaria de Educação, a administração da disponibilidade de vagas.

Ao orientar a disponibilidade de vagas norteada pelo risco social ao qual o cidadão está exposto, Juiz de Fora atende a base de trabalho do Poder Público regulamentado através da Constituição Federal onde o Estado esta incumbido de garantir direitos aos cidadãos desamparados, seu Art. 6º descreve:

"São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição." (BRASIL, 1988)

Desde então, a cidade abre editais anuais através da sua Secretaria de Educação que tratam do cadastramento de interessados e distribuição das vagas.

Seguindo a organização burocrática dos serviços públicos prestados pelo Estado, Juiz de Fora possui Edital que rege e orienta aos cidadãos sobre as regras e precedentes para preenchimento das vagas em creches, onde em seu item 5.2 reitera a prioridade para situações de risco e vulnerabilidade social. (JUIZ DE FORA, 2018)

4. O COMBATE A VULNERABILIDADE SOCIAL

Conforme observado, a atuação do Poder Público no sistema de creches se modificou e aprofundou sua complexidade no decorrer do tempo, reconhecendo a efetivação e ampliação da Educação Infantil como parte dos direitos inalienáveis da pessoa humana bem como parte da função fundamental do Estado para com seus cidadãos.

Pautado nessa demanda, o Poder Público faz frente às desigualdades e mazelas sócio econômicas, propondo-se, através da captação de recursos e prestação de serviços, combater a vulnerabilidade social.

Vulnerabilidade social, conceito recorrente nas políticas públicas desde a redemocratização do país, vem a ser a estrutura condicionante que marginaliza e exclui pessoas e grupos da concepção plena de cidadania e autonomia. O conceito está pautado na impossibilidade de alguns indivíduos de desenvolver e utilizar *ativos* próprios como ferramenta de mobilidade social. Os *ativos* são compreendidos como um conjunto de condições que são capazes de beneficiar a qualidade e quantidade de vida e recursos internos do indivíduo sob quatro aspectos: físico, financeiro, humano e social. (MONTEIRO, 2012, p. 33-35)

Para Monteiro (2012, p.31), o advento de um conceito mais complexo para enfrentamento das desigualdades sociais se dá no esgotamento da matriz conceitual e combativa contra a pobreza. Fundamentalmente ligada à compreensão econômica, o referencial para combate à pobreza se mostra insuficiente à medida que aumentam as multiplicidades de desigualdades na sociedade.

Janczura (2012, p. 305-306) aborda o conceito "sociedade de risco", no qual o tecido social é compreendido como gerador de risco para diferentes pessoas, de diferentes camadas econômicas. Porém, se mostra mais dominador às camadas economicamente carentes, não pela condição econômica em si, mas pela incapacidade desses cidadãos de reagir e superar de maneira satisfatória as situações de estresse na vida.

Logo, a mudança referencial das políticas públicas se faz pertinente à medida que o combate eficiente à desigualdade se faz pela promoção cidadã de indivíduos independentes e capazes de superar de maneira autônoma as intempéries a que estão todos submetidos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme analisado no decorrer do estudo, o papel emancipador da Educação se apresenta caro às políticas públicas por possibilitar o desenvolvimento cognitivo dos cidadãos atendidos por ele. Inicialmente englobado em terminologias voltadas à caridade e à filantropia, o serviço oferecido pelas Creches se torna integrado à Educação Infantil à medida que aumenta exponencialmente a quantidade de atendidos por todo Brasil, da mesma forma que apresenta um acirramento da desigualdade econômica desses.

Aparado pelo aparelho burocrático do Poder Público, o tema se torna recorrente em proposições da máquina estatal acerca de um ainda maior crescimento de atendimento ao mesmo passo que abreviador das diferenças econômicas entre os atendidos através do Plano Nacional de Educação.

Analisando as atribuições destinadas à esfera do Poder Público Municipal, a competência da organização do sistema delega a cidade abordada de Juiz de Fora a responsabilidade de atuar no serviço, buscar contínua ampliação no atendimento e definir a prioridade de cidadãos com acesso às vagas disponíveis com base no referencial disponível na Constituição Federal e Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Assim direcionado, a cidade sanciona lei com o objetivo de organizar a Educação Infantil bem como divulga Edital para cadastramento a fim de preencher as vagas através da Secretaria de Educação da cidade, onde afirma a prioridade às situações de risco e vulnerabilidade social.

Diferenciando o referencial presente em políticas públicas voltadas ao combate à pobreza do referencial presente em políticas públicas voltadas ao combate à vulnerabilidade social, percebe-se que combater a vulnerabilidade permite uma emancipação autônoma do cidadão.

Conclui-se a contribuição do presente estudo afirmando que o Poder Público precisa se manter atualizado em relação a sua atuação de maneira a garantir estratégias que sejam efetivas frente às complexas desigualdades sociais. A reinterpretação e reestruturação das suas próprias ferramentas e matrizes teóricas é necessária para uma eficaz ação dentro de sua função de promovedor de oportunidades.

REFERÊNCIAS

OLIVEIRA, Zilma de Moraes Ramos de. A Creche no Brasil: Mapeamento de uma trajetória. **REVISTA DA FACULDADE DE EDUCAÇÃO**, São Paulo, v. 14, n.1, p. 43-52, jan/jun. 1988.

VIEIRA, Livia Maria Fraga. Mal Necessário: Creches no Departamento Nacional da Criança (1940-1970). **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 67, p. 3-16, nov. 1988

PEREIRA, Astrojildo. A Imprensa Operária no Brasil. **Revista Novos Rumos**, Marília, v.18/19 (5),p. 82-88. 1990

MOREIRA, Carlos Augusto Amaral. **O Paternalismo nas organizações brasileiras: reflexões à luz da análise cultural de empresas do pólo têxtil de americana**. Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, p. 73-103. 2005.

BONILHA ,Luís R. C. M. , RIVORÊDO Carlos R. S. F. Puericultura: duas concepções distintas. **Jornal de Pediatria**, Rio de Janeiro, v.81, n.1, p. 7-13. 2005

KAPPEL, Maria Dolores Bombardelli; CARVALHO, Maria Cristina; KRAMER, Sonia. Perfil das crianças de 0 a 6 anos que freqüentam creches, pré-escolas e escolas: uma análise dos resultados da Pesquisa sobre Padrões de Vida/IBGE. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro,p. 35-47. 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostragem Domicílios (Pnad): séries históricas e estatísticas**. Disponível em:<https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/lista_tema.aspx?op=0&no=4>. Acesso em 21 de jun. de 2019

BRASIL. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em 21 de jun. de 2019

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 de jun. de 2019

JUIZ DE FORA. Decreto-lei nº 9.569, de 26 de agosto de 1999. **Dispõe sobre a constituição do Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências**. Disponível em: <https://flegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000023388>. Acesso em 21 de jun. de 2019

JUIZ DE FORA. Decreto-lei nº 9.072, de 19 de junho de 1997. **Dispõe sobre vagas em creches mantidas pelo Poder Público Municipal**. Disponível em: <https://flegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000022889>. Acesso em 21 de jun. de 2019

JUIZ DE FORA. Decreto-lei nº 9.487, de 06 de maio de 1999. **Altera redação da Lei nº 9072, de 19 de junho de 1997, que dispõe sobre distribuição de vagas em creches, mantidas pelo Poder Público Municipal**. Disponível em: <https://flegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000023306>. Acesso em: 21 de jun. de 2019

JUIZ DE FORA. Edital nº 006/2018 – Secretaria de Educação, 2018. **Matrícula para o ano letivo de 2019**. Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=64829>. Acesso em 21 de jun. de 2019

MONTEIRO, Simone Rocha da Rocha Pires. O marco conceitual da vulnerabilidade social. **Sociedade em Debate**, v. 17, n. 2, p. 29-40, 2012.

JANCZURA, Rosane. Risco ou vulnerabilidade social?. **Textos & Contextos (Porto Alegre)**, v. 11, n. 2, p. 301-208 2012.