

Nota Pedagógica

Em busca de uma creche

Arranjos e desarranjos nas políticas de educação infantil

Elaborado por:

Ana Carolina Quintanilha

Carla Carusi Dozzi

Daniela Spinelli Arsky

Gerson Cruz Gimenes

Murilo Marques

(2014)

Objetivo de aprendizagem

O objetivo deste estudo de caso é discutir possíveis arranjos institucionais para a promoção da educação infantil, considerando um entrelaçado conjunto de atores, narrativas e interesses, bem como os custos e os procedimentos inerentes a cada alternativa e os possíveis mecanismos de sinergia entre esses atores.

Este caso aborda o desenvolvimento de política pública visando à construção de alternativas para o atendimento das demandas por vagas em creches ou pré-escolas municipais por meio de parcerias entre o Estado (em seus diversos níveis federativos), a comunidade, associações comunitárias, sociedade civil organizada e empresas do mercado privado de creches. O material didático revela, a partir desse debate, as relações construídas entre o poder público e a comunidade e demais atores envolvidos no processo, expondo os pontos de cooperação assim como os de conflito, indicando como essas relações de poder repercutem nos resultados dessa política pública.

Considerações gerais sobre o tema

O dilema da insuficiência de vagas em creches e a necessidade das mães trabalharem indica uma faceta do problema da articulação entre

as políticas de geração de trabalho e renda, as políticas de distribuição de renda e as políticas para a infância.

O art. 208, inc. IV, da Constituição Federal assegura educação infantil, em creche e pré-escola, a todas as crianças até cinco anos de idade. O não cumprimento desse preceito constitucional “configura-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal”, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal (RE 229760 / DF).

A CF prevê, também, em seu art. 211, § 2º, que cabe aos municípios atuarem prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. Ou seja, trata-se de obrigação dos municípios disponibilizar atendimento a crianças em creches e pré-escolas.

De igual modo, a Lei 9.394/1996, que cuida das diretrizes e bases da educação nacional, dispõe o seguinte:

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. (...)

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 quatro a seis anos de idade.

Conforme dados do IBGE¹, no Brasil, oito a cada dez crianças com até três anos de idade não frequentavam creche ou escola em 2012. No entanto, o mesmo estudo registra que a taxa de escolarização das crianças na mesma faixa etária quase dobrou, entre 2002 e 2012, passando de 11,7% para 21,2%.

O Censo Escolar da Educação Básica 2012² (Inep) atestou um aumento de 10,5% no número de matrículas em creches (crianças até três anos), entre 2011 e 2012, cuja maior parte se deu nas redes municipais de ensino, que abrangem 63,1% do total de ingressos, atendendo 1.603.376 alunos, seguidas pela rede privada, com 929.737 matrículas (36,6%). O IBGE, analisando os dados do censo do Inep, revela diferenças na adequação da infraestrutura das pré-escolas (crianças de quatro e cinco anos). Na rede privada a grande maioria das pré-escolas possuíam parque infantil (85,5%) e banheiros adequados à educação infantil (78,9%), enquanto mais da metade dos matriculados na rede pública ainda não tinham acesso a tais melhorias, situação que se agravava na zona rural (Tabela 1)³.

Tabela 1 - Matrícula na pré-escola, total e proporção em relação ao tipo de recurso oferecido pelas escolas, segundo a dependência administrativa e a localização - Brasil - 2012

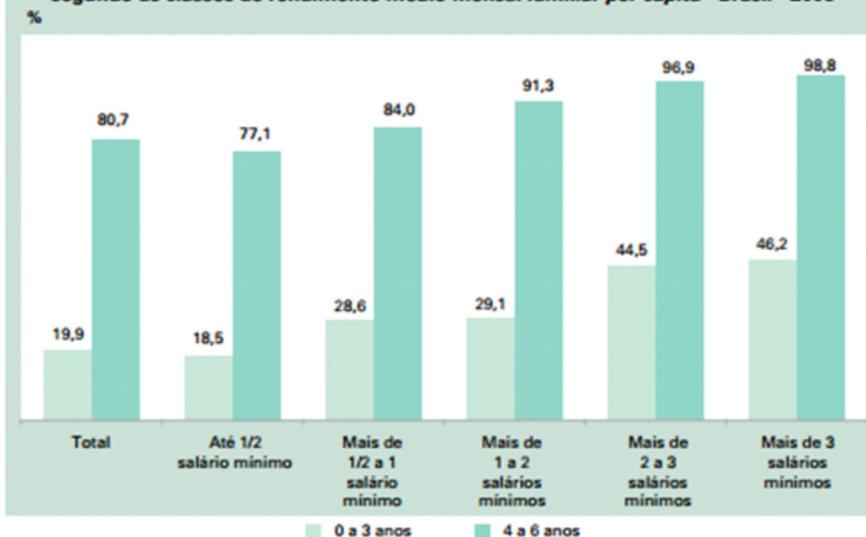
Dependência administrativa e localização	Matrícula na pré-escola		
	Total	Proporção em relação ao tipo de recurso oferecido pelas escolas (%)	
		Parque infantil	Banheiro adequado à educação infantil
Total	4 754 721	56,7	52,5
Dependência administrativa			
Pública	3 579 074	47,2	43,8
Federal	1 309	89,2	89,2
Estadual	51 392	80,2	71,0
Municipal	3 526 373	46,7	43,4
Privada	1 175 647	85,5	78,9
Localização			
Urbana	4 038 876	64,7	59,5
Rural	715 845	11,4	12,9

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, Censo Escolar da Educação Básica 2012.

Há grandes disparidades na cobertura da educação infantil, principalmente em relação à macrorregião, à localização urbana ou rural dos estabelecimentos e à renda das famílias.

Buscando perceber diferenças no atendimento da educação infantil quanto ao tipo de estrutura familiar, a PNAD 2009 analisou a situação das mães que são pessoas de referência da família sem cônjuge, que seriam, em tese, alvo preferencial das políticas públicas na oferta de escolas de educação infantil, por terem que sustentar suas famílias. Em 2008, enquanto a taxa média nacional de frequência à creche era 18,1%; para as crianças com mães nessa situação, a taxa não chegava a 20%. Também foram observadas grandes diferenças de acordo com a situação econômica dessas mães, conforme se vê no gráfico abaixo:

Gráfico 6.3 - Taxa de frequência à creche ou escola das crianças de 0 a 6 anos de idade que vivem com mães que são pessoas de referência sem cônjuges, por grupos de idade, segundo as classes de rendimento médio mensal familiar *per capita* - Brasil - 2008



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2008.

Ademais, a problemática é também discutida em relação aos investimentos. Segundo pesquisa⁴ divulgada pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), há uma desigualdade nos investimentos em alunos matriculados em creches municipais. Em 2009, ao passo que, na Região Sudeste, a média anual de custo por aluno era de R\$8.272,43; no Nordeste, o valor caía para R\$ 1.876,89, o que ficava muito aquém do índice Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi)⁵, que indicava R\$6.450,70 por aluno/ano atendidos em creches, considerando padrões mínimos de qualificação e remuneração de pessoal, infraestrutura adequada e quantidade de alunos por professor.

Em resposta, o Governo Federal, que atuou pela reforma da LDB que estabelece a obrigatoriedade da matrícula a partir dos quatro anos de idade, tem buscado reverter o quadro da educação infantil mediante duas iniciativas: 1) o programa Proinfância, operacionalizado pelo FNDE⁶, que cobre despesas de investimentos em construção, reforma, equipamentos e mobiliários para creches e escolas públicas das redes municipais; e 2) a ação Brasil Carinhoso, que apoia a educação infantil com a antecipação do repasse do Fundeb⁷ para novas vagas de todas as creches municipais, aumento de 66% do valor da alimentação para creche e para pré-escola, acréscimo de 50% do valor por aluno/ano do Fundeb para todas as matrículas em creches para crianças de zero a três anos do Programa Bolsa Família⁸.

No entanto, a efetivação de um direito social exige disponibilidade econômico-financeira do poder público e, principalmente, vontade política. Com efeito, a discrepância entre o número de crianças em idade referente à educação infantil e o número de vagas existentes em creches e pré-escolas não é um “privilégio” apenas do Município de Querubim.

No Brasil, a primeira etapa da educação infantil é caracterizada por um baixíssimo atendimento (quase 80% das crianças até três anos de idade não frequentam creches), crescentemente terceirizado e feito de forma não profissional, com consequências na escolarização e no desenvolvimento futuro das crianças. Há o risco das creches serem compreendidas, não como um espaço educativo, mas apenas como serviço de apoio para as famílias que precisam trabalhar e não têm com quem deixar os filhos menores. Sem qualquer proposta pedagógica, conhecimento sobre desenvolvimento infantil ou mesmo condições de contratar profissionais com qualificação para trabalhar com as crianças, o Pastor Moisés orientava-se pelos preceitos cristãos e não deixava de atender as mães que o procuravam.

A demanda pelas vagas vem crescendo paulatinamente e a administração pública não tem conseguido responder a tal demanda social de forma adequada, pois a oferta é historicamente bem menor que a demanda.

A educação infantil no Brasil desenhou uma trajetória histórica em que o Estado formulou e estimulou uma política de atendimento baseada na parceria com instituições privadas sem fins lucrativos, comunitárias, filantrópicas e confessionais, principalmente em relação às crianças de zero a três anos. Não há um modelo único de atendimento, o qual vem sendo feito em creches, pré-escolas, escolas, centros ou núcleos de educação infantil.

Alternativas para análise do caso

A aplicação do presente estudo de caso poderá ser adaptada para diferentes formatos e eventos de capacitação, devendo levar em conta as características e necessidades do público-alvo da atividade, o enfoque temático que se queira dar e o contexto de aprendizagem. O(a) facilitador(a) ou docente poderá incentivar a leitura dos materiais fornecidos no relato (Anexo 1).

Para utilização da narrativa do caso e seus anexos, sugerimos as seguintes alternativas, que poderão ser adotadas e combinadas a critério do(a) moderador(a):

- leitura e análise individual do aluno previamente à aula;
- leitura e análise individual do aluno em sala de aula;
- análise e discussão dos alunos em pequenos grupos (grupos de cerca de quatro pessoas), a partir de perguntas pautadas pelo professor;
- discussão em sessão plenária, moderada pelo professor a partir da pauta de perguntas apresentadas no caso;
- discussão em grupos pequenos, de forma que cada grupo interprete o papel de um dos atores envolvidos no caso com seus respectivos interesses, levantando argumentos e propostas em nome desse ator específico, seguida de discussão plenária, em que os diversos atores (representados pelos grupos) debaterão suas propostas, visando estabelecer negociações, consensos ou planos de trabalho.

Salienta-se que, nos últimos anos, a temática da educação infantil tem pautado novos programas e arranjos institucionais, bem como suscitado acalorados debates. Nesse contexto, um tanto mutável e experimental, recomenda-se ao facilitador a atualização constante de dados e normas referentes às políticas públicas direcionadas às creches e pré-escolas.

Aprofundamento da discussão do caso (temas conexos)

Para aprofundamento dos debates, sugerem-se as seguintes linhas de discussão:

- Quais os diferentes arranjos institucionais que cada alternativa (execução direta, execução indireta ou fornecimento de vale-creche) implicaria?

- Intersetorialidade e integração de programas sociais
- Federalismo e políticas sociais
- Propostas pedagógicas de educação infantil
- Infraestrutura e financiamento da educação infantil
- Parcerias com a sociedade civil
- Trabalho e direitos da mulher e
- Direitos da criança e políticas protetivas

Caso deseje incorporar um debate sobre algum desses temas, o(a) facilitador(a) poderá agregar aos materiais já fornecidos novos dados, estudos ou matérias jornalísticas.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. Revista Sociologia Política, nº 24, Curitiba, junho 2005. Disponível em < <http://www.scielo.br>>. Acesso em 30.05.2104.

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

BRASIL. Lei 9.394/1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB).

BRASIL. Lei 12.499/ 2011 (ref. MP nº 533 e E.M.I nº 021/MEC/MP/MF).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasil sem Miséria: caderno de resultados – 2 anos e meio. Brasília, março de 2014. Disponível em < <http://www.brasilsemiseria.gov.br/documentos>>. Acesso 30.05.2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação. Brasília: MEC, SEB, 2006. Disponível em http://www.oei.es/quipu/brasil/pol_educ_infantil.pdf > Acesso em 30.05.2104.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12579%3Aeducacao-infantil&Itemid=1152 >. Acesso em 30.05.2104.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB nº 8/2010. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Programa Proinfância. <<http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia> >. Acesso em 30.05.2014.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Síntese de Indicadores Sociais, 2009.

_____. Síntese de Indicadores Sociais, 2013.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Censo da educação básica: 2012 – resumo técnico. Brasília, 2013. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/resumos_tecnicos/resumo_tecnico_censo_educacao_basica_2012.pdf >. Acesso em 30.05.2014.

HADDAD, Sergio. Educação e exclusão no Brasil. Ação Educativa, 2007.

NASCIMENTO, Elaine Cordeiro do. Vale do Jequitinhonha: entre a carência social e a riqueza cultural. Revista de Artes e Humanidades. N. 4, mai/out de 2009. Disponível em < <http://www.revistacontemporaneos.com.br/n4/pdf/jequiti.pdf> >. Acesso em 10.05.2014.

Perfil das crianças de 0 a 6 anos que frequentam creches, pré-escolas e escolas: uma análise dos resultados da Pesquisa sobre Padrões de Vida/IBGE. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n16/n16a04> > Acesso em 30.05.2014.

UNDIME. Perfil dos gastos educacionais nos municípios brasileiros: ano base: 2009. Brasília, 2012. Disponível em < <http://undime.org.br/wp-content/uploads/2012/02/Relat%C3%B3rio-pesquisa-Perfil-dos-Gastos-Educacionais-Undime.pdf> >. Acesso em 30.05.2014.

Notas

¹ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Síntese de Indicadores Sociais, 2013.

² Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Censo da educação básica: 2012 – resumo técnico. Brasília, 2013.

³ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Síntese de Indicadores Sociais, 2013.

⁴ UNDIME. Perfil dos gastos educacionais nos municípios brasileiros: ano base: 2009. Brasília, 2012.

⁵ Referencial de padrão mínimo de qualidade, desenvolvido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação – articulação política de organizações da sociedade civil brasileira –, recomendado pelo Conselho Nacional de Educação como referência para a construção da matriz de Padrões Mínimos de Qualidade para a Educação Básica Pública no Brasil (Parecer CNE/CEB nº: 8/2010).

⁶ Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

⁷ O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007. É um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica (ver composição do Fundeb em: <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-funcionamento>).

⁸ Repasse adicional ao município de até R\$ 1.458 por aluno/ano para vagas ocupadas em creches por crianças do Bolsa Família. Fonte: Brasil Sem Miséria: caderno de resultados – 2 anos e meio. Março de 2014.