ASSOCIAÇÃO DOS CONSULTORES LEGISLATIVOS E DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Cadernos ASLEGIS

ISSN 1677-9010 / www.aslegis.org.br

EDUCAÇÃO INFANTIL: POR QUE MAIS CRECHES?

Ana Valeska Amaral Gomes

Cadernos Aslegis, n.39, p. 119-140, jan/abr 2010

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Biblioteca DIGITAL CÂMARA

http://bd.camara.leg.br

Educação infantil: por que mais creches?

Ana Valeska Amaral Gomes[1]

Resumo

Este trabalho apresenta um diagnóstico da oferta educacional para a primeira infância, oferecendo alguns aspectos institucionais, legais, sociais e econômicos relacionados ao tema. Além disso, apresentam-se argumentos que fundamentam a expansão da oferta de creches no Brasil. Na última seção, discute-se um conjunto de ações articuladas que proporcionem uma expansão das vagas em creches com maior qualidade e equidade, e mais especificamente, ações de aperfeiçoamento do Programa ProInfância, implantado pelo Ministério da Educação.

Palavras-chave

Creche; educação infantil; política educacional.

Abstract

(Early Childhood Education: why more nursery schools?) The paper presents indicators of early childhood educational provision, related to institutional, legal, social and economic aspects. Furthermore, it describes reasons supporting the expansion of nursery schools in Brazil. In the last section, there are proposals in order to expand the nursery schools provision with more quality and equity. The paper also points out suggestions to improve ProInfância management, conducted by the Ministry of Education.

Keywords

Nursery school; early childhood education; educational policy.

<?> Mestre em educação e especialista em políticas públicas, consultora legislativa da Câmara dos Deputados na área XV (educação, cultura e desporto). Contatos: valeska.gomes@camara.gov.br; anavaleska_amaral@hotmail.com

1. Introdução

Em 1996, com a aprovação da Lei nº 9.394/1996, nova lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional , as creches[2] passaram a integrar o sistema de educação básica brasileira e, por meio do Plano Nacional de Educação (PNE, Lei nº 10.210/2001), foram estipuladas metas a serem cumpridas até 2011. Entre elas: *i)* ampliar a oferta de creches de modo a atender a 50% da população de 0 a 3 anos; *ii)* elaborar diretrizes nacionais; *iii)* exigir padrões mínimos de infraestrutura no credenciamento e no funcionamento das instituições; e *iv)* oferecer formação inicial e continuada aos profissionais de creches.

A ampliação, com qualidade, da oferta de vagas em creches públicas é um dos desafios dos próximos anos para a educação pública brasileira, haja vista que a cobertura desta etapa para a população de até três anos de idade era de apenas 17%, em 2007, com variação significativa entre as faixas de distribuição de renda. A oferta limitada de creches é um problema nacional, presente em todas as unidades da federação em maior ou menor escala.

As ideias apresentadas aqui têm como objetivo oferecer insumos para a discussão sobre a oferta de educação na primeira infância, especialmente sobre a participação da União nesse esforço. A experiência tem demonstrado que a gestão de políticas públicas educacionais alcança êxito em função do planejamento e da continuidade de mecanismos institucionalizados. O foco deste trabalho é contribuir para que o segmento da educação infantil percorra esse caminho.

O texto está dividido em três partes. Na primeira, apresenta-se um diagnóstico, com os aspectos institucionais, legais, sociais e econômicos relacionados ao tema. Também são abordadas a questão demográfica e os indicadores de qualidade e equidade do atendimento em Instituições de Educação Infantil (IEI). Na segunda parte, inserimos algumas discussões que fundamentam a demanda por creches e alguns caminhos complementares ao modelo adotado pelo Brasil a partir da Lei 9.394/1996, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Na última seção, sugerimos um conjunto de ações articuladas que proporcionem uma expansão das creches com maior qualidade e equidade e, numa perspectiva mais específica, ações de aperfeiçoamento do Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância).

2 Antes de 1996, estavam inseridas no âmbito das políticas e programas de Assistência ou Desenvolvimento Social.

2. Diagnóstico

2.1 Aspectos institucionais e legais

A educação infantil figura na Constituição Brasileira de 1988 (Art. 208, inciso IV) como um dever do Estado, direito de toda criança e opção da família. Os municípios são os responsáveis legais pela oferta dessa etapa, em regime de colaboração com estados e a União. O Distrito Federal acumula as competências relativas a estados e municípios na área educacional. A autonomia dos entes federados e o regime de colaboração são dois princípios do sistema federativo brasileiro. Na distribuição de competências, cabe à União prestar assistência técnica e financeira para garantir a equalização de oportunidades e padrão mínimo de qualidade, além de formular uma política nacional, articular ações, estabelecer diretrizes gerais, coletar e disseminar informações educacionais e fomentar a pesquisa. Aos municípios cabe implantar políticas locais, executar programas e ações, autorizar e fiscalizar o funcionamento de estabelecimentos de seu sistema de ensino, oferecer formação continuada, entre outros. Os estados também prestam assistência técnica e financeira aos municípios.

Desde a LDB, as creches vêm sendo incorporadas aos sistemas de ensino municipais.[3] Em 2009, das 43.030 creches, 57% eram municipais, 0,3% estaduais e 42,5% privados. Os estabelecimentos privados subdividem-se em lucrativos e não lucrativos, esses últimos organizados em entidades comunitárias, filantrópicas ou confessionais. Com frequência os municípios recorrem a convênios com essas entidades sem fins lucrativos para ampliar a oferta de creche, por isso uma parte delas é muitas vezes chamada "creches conveniadas".

Em 2007, em função de ampla mobilização dos movimentos sociais e deliberação do Congresso Nacional, as creches foram inseridas no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico (Fundeb). Os recursos do Fundeb são partilhados conforme ponderações por etapas, definidas por uma Comissão Intergovernamental de Financiamento da Educação Básica. Em 2010, a ponderação foi de 0,8 para creches em tempo parcial (públicas e conveniadas), de 1,10 para conveniadas de tempo integral e 1,20 para públicas de tempo integral.[4]

3 "O Brasil deu um passo importante na definição de sua legislação. Somos vistos com muita curiosidade pelos analistas de políticas educacionais internacionais, porque foi um país que fez isso de forma ousada. Pegou a faixa de 0 a 6 anos e colocou inteira na educação. Outros países, como a Suécia, estão fazendo isso só agora, e depois de um grande debate". Entrevista com Maria Malta Campos. Em: Difusão de Ideias, Fundação Carlos Chagas, Maio de 2009. Disponível em: <www.fcc.org.br/conteudosespeciais/difusaoideias/.../entrevistaMariaMalta.pdf>. Consultado em out. 2009.

4 Portaria FNDE nº 873, de 1º jul. 2010.

Por determinação da Constituição, os municípios devem aplicar, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento da educação. Dentre essas receitas, a mais importante para muitos municípios brasileiros é o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), cujo aporte para o Fundeb é de 20% do total. Não obstante, há ainda os 5% restantes dessa receita e de outras, como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto sobre Serviços (ISS), que estão fora do Fundeb, mas também estão vinculadas à educação e constituem fonte de financiamento das políticas municipais.

2.2 Aspectos demográficos, sociais e econômicos

Ao analisar os aspectos demográficos, sociais e econômicos, bem como os problemas relacionados às creches, vamos tomar a educação infantil como um todo em várias oportunidades. Isso porque, no Brasil, a educação infantil é vista como a primeira etapa da educação básica, subdividindo-se em creches (para a população de 0 a 3 anos) e pré-escola (para a população de 4 a 5 anos).[5] Ademais, os fatores que influenciam a demanda por pré-escola também influenciam na organização das creches, pois grande parte das instituições atende à população de até 5 anos.

A defesa do direito da criança pequena à educação numa perspectiva integral e o avanço da ciência sobre o desenvolvimento biológico e cognitivo na primeira infância contribuíram para a valorização da educação infantil nas últimas décadas, voltada, em geral, para crianças de até 6 anos, em estabelecimentos específicos. No Brasil, essa valorização também está fortemente relacionada com o contexto de acentuada urbanização que o país sofreu e com a crescente participação das mulheres no mercado de trabalho.

A maior participação das mulheres no mercado de trabalho se explica como decorrência de mudanças nos padrões culturais, mas fundamentalmente relacionada à necessidade das famílias de ampliar suas fontes de renda. Nesse caso, é necessário contar com uma instituição que se encarregue do cuidado e da educação da criança pequena. No Brasil, entre 1981 e 2002, a taxa de atividade feminina elevou-se de 32,9 para 46,6%, ou seja, um acréscimo de 13,7 pontos percentuais em 21 anos (Leone e Hoffamn, 2004).

Os dados da PNAD 2009 mostram que cresce o percentual de mulheres que exercem o papel de "chefe" dos seus lares, isto é, são indicadas como as principais

5 A Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005 e a Lei nº 11.274, de 06 de fev. de 2006, anteciparam para 6 anos de idade o ingresso no ensino fundamental, etapa obrigatória, exigindo uma reorganização da faixa etária de atendimento da pré-escola que anteriormente era de 4 a 6 anos de idade.

responsáveis pelas famílias. Entre 2001 e 2009, esse percentual subiu de 27% para 35% das famílias brasileiras. Era de apenas 14,7% em 1982. Analisando apenas os arranjos familiares de casais com filhos, o IBGE indica que a "mulher-chefe" exerce atividade remunerada em 59% dos casos. A mulher cuja posição na família é descrita como cônjuge trabalha em 55% dos casos. Para o caso brasileiro também é adequado citar a forte urbanização ocorrida no período 1950-1980.[6]

Menezes-Filho e Scorzafave analisaram a relação entre o processo de urbanização e o crescimento da participação da mulher no mercado de trabalho. Dentre suas conclusões, destacam que uma política mais consistente de acesso a creches diminuiria as dificuldades, isto é, os custos de oportunidade de mulheres que não são chefes de família, mas são cônjuges contribuírem para a geração de renda familiar, principalmente aquelas com baixo nível educacional (Menezes--Filho e Scorzafave, 2006).

2.3 Demografia

Desde a década de 1970, o país vive um processo de desaceleração do crescimento populacional. Segundo o IBGE, a taxa média geométrica de crescimento anual da população é de 1,21, baseada no período 2000-2007. Era de 2,1 entre 1980-1990. Vivenciamos, assim, uma transição demográfica, com redução dos grupos populacionais de menor idade e incremento da população economicamente ativa, o chamado bônus demográfico. Essa tendência explica-se em parte pela redução da taxa de fecundidade de 4,06 filhos por mulher em 1980 para 2,06 em 2005, redução da taxa de mortalidade infantil e pelo aumento da expectativa de vida.[7]

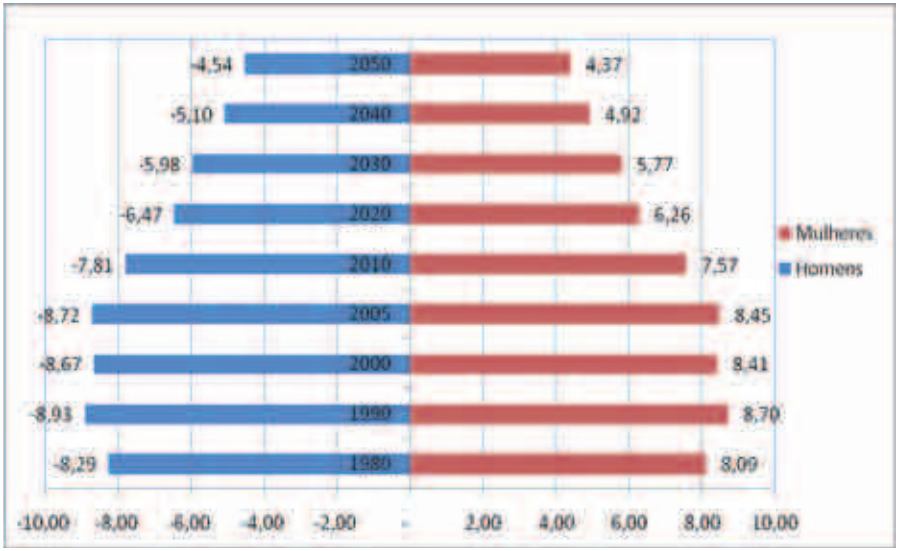
Para o problema levantado neste documento, interessa particularmente a redução significativa da população de 0 a 4 anos,[8] que foi de cerca de 5% no período 1980-2005, mas ocorre de forma bastante acentuada – um descenso de quase 50% – quando projetada para o período (2005-2050), gráfico 1. Tem-se, assim, uma oportunidade para planejar a expansão das creches vinculada a um maior padrão de qualidade do serviço, sem a pressão da demanda crescente no longo prazo.

6 Em 2005, segundo dados do IBGE, 84,2% da população vivia em zona urbana.

7 Em 2007, a taxa de mortalidade infantil era de 23,30 (por mil nascidos vivos).

8 Não foi possível encontrar dados tabulados por idade ou para o grupo 0-3 anos.

Gráfico 1 – População de 0 a 4 anos – evolução 1980-2050 (em milhões)



Fonte: Censos Populacionais e Projeções – IBGE. Elaboração Própria

2.4 Cobertura e Equidade

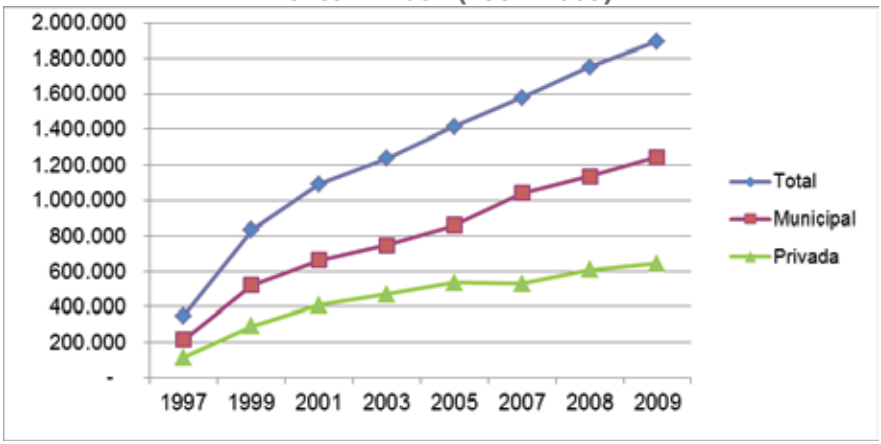
Analisando o período 1997-2009, observa-se que as matrículas nas creches mais que quintuplicaram, passando de cerca de 350 mil para 1,9 milhão.[9] O incremento reflete, num primeiro momento, a mudança legal ocorrida em 1996, com a incorporação das creches ao sistema educacional, mas também responde à demanda da sociedade junto aos gestores e às ações do Ministério Público, em virtude da escassez de vagas (gráfico 2).

Em conformidade com a competência constitucional, as matrículas estão mais concentradas nos municípios (65%, em 2009), mas é significativa a participação das instituições privadas com ou sem fins lucrativos (34%). Os municípios veem nos convênios com entidades sem fins lucrativos uma forma mais barata e rápida de atender a demanda por creches. De acordo com o INEP, ao recalcular a distribuição de matrículas por dependência administrativa, levando em consideração as escolas conveniadas, a rede municipal passa a atender 82%

9 Essas matrículas abrangem não só a população de 0-3 anos, como também outros alunos com idade até 9 anos que frequentam instituições escolares credenciadas como creches. Isto pode ocorrer, por exemplo, por falta de vagas na pré-escola. Em 2007, por exemplo, essas matrículas fora da faixa etária correspondente representavam 24% do total de 1,5 milhão.

dos alunos matriculados em creche em 2009 (Brasil, 2009). A proporção das matrículas de creches distribuídas entre o poder público municipal e as entidades privadas tem se mantido no período de 1997-2009, sendo de 2/3 e 1/3 respectivamente (ver anexo).

Gráfico 2 – Evolução das matrículas em creches – Brasil (1997-2009)



Fonte: MEC/INEP - Censos Escolares. Elaboração Própria

A evolução das matrículas em creches tem que ser confrontada com a taxa de frequência da população de 0-3 anos e, sobretudo, com o grau de desigualdade no acesso a essas instituições quando se compara por rendimento familiar. Segundo dados da PNAD/IBGE, a taxa de frequência teve a seguinte evolução: 7,6% em 1995; 10,6% em 2001; 13,3% em 2005; e, finalmente, 18,4% em 2009. No entanto, em 2009, apenas 11,8% das crianças do quinto de renda mais baixo (ou seja, dos 20% mais pobres) frequentavam creche, enquanto no quinto de renda mais elevada essa taxa é de 34,9%. Tal disparidade no acesso era ainda maior em 2001(tabela 1).

Em relação às regiões, há que se ter cuidado ao fazer a leitura dos dados. A região Nordeste, que está entre as de maior expansão, tem indicadores de qualidade bastante ruins: o professorado é leigo, ganha menos em relação às outras regiões e os espaços são inadequados. Ou seja, as crianças têm mais acesso, mas isso não significa condições adequadas de oferta.

Tabela 1 – Taxa de frequência bruta à creche da população de 0-3 anos, por categorias selecionadas, segundo regiões geográficas – 2001 e 2009 (em %)

Características	2001	2009
Brasil	**10,6**	**18,4**
Grandes Regiões		
Norte	**7,2**	**8,2**
Nordeste	**10,6**	**15,5**
Sudeste	**11,3**	**22,4**
Sul	**11,8**	**24,1**
Centro-Oeste	**6,6**	**14,7**
Quintos do Rendimento Familiar per capita (%)		
1º quinto	**6,3**	**11,8**
2º quinto	**8,1**	**14,8**
3º quinto	**10,3**	**21,9**
4º quinto	**14,1**	**24,7**
5º quinto	**25,4**	**34,9**

Fonte: Ipea (2009).

2.5 Qualidade

A qualidade na educação infantil tem contornos bastante complexos. Existe relação de complementaridade entre a dimensão educativa, os aspectos essenciais de cuidado (nutrição, saúde, segurança, higiene) e a preocupação com o desenvolvimento integral da criança (socialização, interação afetiva com professores, cooperação escola-família etc.).

Conforme a Sinopse Estatística do Professor 2009, dos 127.657 professores que atuam em creches 46% tem formação em nível superior, 52% tem nível médio e 2% apenas o ensino fundamental. A LDB admite a formação específica

para magistério, em nível médio, para atuar na educação infantil e no primeiro ciclo do ensino fundamental (1ª a 4ª série).

Mais preocupante é o dado de que apenas 13% desses professores receberam alguma formação continuada específica para atuar com essa faixa etária de crianças. Esse é um grande desafio já que os profissionais de educação devem reconhecer e atuar conforme os níveis de desenvolvimento e etapas de maturidade dos sujeitos das aprendizagens. Nessa etapa, em especial, o educador deve ter clareza sobre o papel que lhe cabe e suas possibilidades de exercer um trabalho significativo. Quanto à equipe gestora, o censo da educação infantil de 2000 informa que somente 40% dos estabelecimentos de creche têm diretor com escolaridade de nível superior.

As condições básicas de infraestrutura como água, energia elétrica e esgoto estão praticamente universalizadas, de acordo com os dados do Censo Escolar de 2007. O Censo da Educação Infantil de 2000 traz o número de estabelecimentos que dispõem de brinquedos, jogos didáticos, materiais para expressão artística. Não há estudos ou levantamentos nacionais que abordem a qualidade dos espaços ou dos recursos pedagógicos, isto é, as reais condições de oferta das creches. Uma pesquisa da Fundação Carlos Chagas (FCC)[10] sobre qualidade da educação infantil em cinco estados brasileiros aponta problemas como salas muito pequenas, iluminação insuficiente, falta de espaço para brincar, inexistência ou insuficiência de brinquedos e livros. Essa é a realidade evidenciada no Censo Escolar de 2009, segundo o qual 64% das crianças atendidas em creches contam com parque infantil e 40% dispõem de berçários.

Em síntese, pode-se afirmar que houve um crescimento significativo na oferta de vagas nas creches no período 1997-2009, embora ela ainda seja insuficiente para a demanda e mantenha um alto grau de desigualdade, sobretudo com relação à variável renda das famílias. No estudo já citado, a FCC identificou filas de espera por vagas em 64% das instituições de educação infantil pesquisadas.[11] Vale ressaltar ainda o cenário de baixa formação dos docentes e da escassez de recursos pedagógicos, bem como de instalações adequadas. Nesse contexto, corre-se o risco de reproduzir na creche/pré-escola o ambiente pouco letrado e desfavorável que caracteriza o ambiente doméstico de muitas crianças

10 Embora não seja uma amostra estatisticamente representativa do universo de instituições de educação infantil, a pesquisa traz um conjunto de dados importantes para conhecer um pouco melhor a questão da qualidade.

11 Em trabalho divulgado pela organização não governamental Ação Educativa, informa-se que, em 27 de setembro de 2009, havia registro de 95.449 crianças na lista de espera por vagas em creches, no município de São Paulo. Em: "Ação Civil Pública defende o direito de crianças de 3 anos a creches". Disponível em: <www.acaoeducativa.org>. Acesso em: 22 fev. 2011.

pobres. Estão postos como desafios expandir a infraestrutura, formar profissionais, pensar metodologias apropriadas, assim como estimar a demanda real para as creches, entre muitos outros.

3. Discussões

Toda a educação infantil é um campo relativamente recente – das pesquisas sobre o desenvolvimento na primeira infância à implementação de políticas públicas desenhadas para esse segmento.

Argumentos advindos da Neurociência, Biologia, da Psicologia e de outras áreas que investigam o processo de desenvolvimento humano sustentam que a inteligência se forma a partir do nascimento e a primeira infância é um período crucial. Nessa fase, o ambiente pode influenciar a maneira como o cérebro é ativado para exercer funções cognitivas. Identificou-se, assim, o que seriam "janelas de oportunidade" na infância, quando um determinado estímulo ou experiência exerce maior influência sobre a inteligência do que em qualquer outra época da vida. Descuidar desse período significa desperdiçar um imenso potencial humano. No caso brasileiro, se considerarmos as condições de pobreza – com 21,20% da população vivendo com menos de US$ 2,00 por dia – e a desigualdade – com um coeficiente de Gini de 0,5533 – que nos caracteriza, investir nesta etapa da vida da criança é estabelecer condições para o desenvolvimento humano e social futuro do país.[12]

Paralelo ao avanço da ciência vem se disseminando o reconhecimento da criança pequena como cidadã, portadora de direitos, ator social, produtora de cultura, indivíduo (Espinosa, 2008). A Declaração Mundial de Educação para Todos, celebrada na cidade de Jomtien, em 1990, é um dos marcos mais importantes na construção do "direito à educação" na primeira infância. A partir de Jomtien, difundiu-se a diretriz internacional de que educação é elemento constitutivo da pessoa e, portanto, deve estar presente desde o momento em que ela nasce, como meio e condição de formação, desenvolvimento, integração social e realização pessoal. Assim, a educação integra o conceito de bem-estar e aprendizagem que se inicia com a própria vida.

No Brasil, o direito da criança à educação está amparado na Constituição Federal de 1988, mas ganhou força com a ampliação do conceito de educação proposto na Conferência Mundial, de 1990, e com a divulgação dos pilares da educação (Delors, 1996). A legislação que seguiu a esse período (Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069/1990; LDB, Lei nº 9.394/1996; PNE, Lei nº 10.172/2001) reflete esse consenso internacional.

12 Indicadores extraídos do Relatório de Desenvolvimento Humano 2007.

No campo das políticas públicas brasileiras, há poucos estudos abordando o problema de forma sistemática, mas, por outro lado, há um combatente segmento de movimentos sociais em prol das creches e uma bancada política atuante no Congresso Nacional. Este é um ponto importante, pois, como explica López, um projeto educativo só tem viabilidade se está inserido em um projeto político maior, em um projeto de sociedade (López, 2007). Nesse caso, o desejo de mudar a realidade (o querer fazer) está assim dado tanto na viabilidade política quanto na cultural, isto é, na permissão da sociedade para atuar.

A despeito dos marcos nacionais e internacionais sobre a importância do desenvolvimento integral da primeira infância, o Brasil convive com um limitado acesso às creches e com a reduzida qualidade da oferta existente. Isto se relaciona com diversos fatores. Há uma baixa priorização por parte do Poder Público, que se concentrou na etapa obrigatória, mas também há uma baixa percepção do retorno para indivíduos e para a sociedade da aplicação de mais recursos em creches em relação às demais etapas. Ademais, a vinculação anterior com a assistência social fez com que persistisse a concepção de um atendimento de caráter predominantemente assistencialista, vinculado a cuidados físicos, saúde, alimentação. O resultado é a escassez de um olhar educativo sobre as creches – faltam materiais pedagógicos, espaços para brincar, diretores, professores e auxiliares adequadamente formados etc. Também dá pistas sobre a continuidade da expansão da oferta por meio de convênios com instituições privadas sem fins lucrativos.[13]

Até bem pouco tempo, o ingresso das crianças nas escolas era feito mais tarde e o cuidado das crianças pequenas pertencia à esfera familiar. O ingresso da mulher no mercado de trabalho mudou em parte essa realidade. O "cuidar" foi desviado para instituições de educação infantil, mas também para a responsabilidade de familiares, babás e vizinhos. Em alguns países desenvolvidos, onde predominam relações formais de trabalho e há políticas de bem-estar consolidadas, essa questão foi resolvida com licenças maternidade/paternidade mais longas. Não é o caso brasileiro obviamente, onde quem mais precisa de creches é quem menos tem acesso ou tem acesso a instituições precárias "destinadas" a crianças pobres. Há, ainda, uma questão crucial que é a percepção das famílias sobre as creches. Uma visão que deve ser considerada na formulação de políticas públicas para a primeira infância é a de que não há lugar mais adequado para uma criança de até três anos que o seu lar, sob os cuidados amorosos de sua família. Obviamente, essa "leitura do mundo" pressupõe que esse lar reúne um

13 Esses convênios tem diversos formatos, inclusive a transferência de um valor per capita, que se incrementou após o Fundeb, e que em geral é inferior ao valor praticado nas creches municipais.

conjunto de condições para propiciar o desenvolvimento da criança. Uma delas é o acesso à informação.

Um programa cubano chamado *Educa a tu hijo*, em execução desde 1983, oferece orientação às famílias sobre como alcançar o desenvolvimento das crianças com atividades e cuidados feitos em casa. A iniciativa tem como antecedente uma experiência realizada com crianças de 5-6 anos que viviam em zonas rurais ou montanhosas, que não dispunham de pré-escolas próximas. O objetivo inicial era prepará-las para ingressar na escola.

O *Educa a tu hijo* tem um enfoque comunitário e intersetorial. É definido pelo governo cubano como um programa social que oferece atenção educativa não institucional, dirigida a crianças de 0 a 6 anos que não frequentam instituições de educação infantil. É implementado por meio de "promotores" (educadores e médicos que realizam capacitações e atuam como elos do grupo coordenador) e "executores" (professores, auxiliares pedagógicos, médicos, enfermeiras, aposentados, estudantes, voluntários etc). Esses últimos são os responsáveis por orientar diretamente as famílias e zelar para que apliquem as atividades educativas em casa. O material pedagógico tem linguagem simples e pretende sensibilizar a família para a educação integral da criança: descreve características gerais de cada fase, sugere atividades para estimular o desenvolvimento sócio-afetivo, intelectual, de linguagem e motricidade, bem como para formar hábitos de saúde e prevenção de acidentes. Também traz um conjunto de indicadores em forma de avanços conquistados em cada período etário, que permite à família avaliar como a criança está se desenvolvendo.

No Brasil, o Governo do Rio Grande do Sul inspirou-se na proposta cubana para implantar, a partir de 2003, o Programa Primeira Infância (PIM). O programa conta com uma rede de serviços articulada intersetorialmente e visa ao atendimento integral das necessidades essenciais da criança em seus primeiros anos de vida. Como ensinamento dessas experiências, fica a obrigação de pensar estratégias diversificadas de atendimento à criança pequena, que devem necessariamente atender às especificidades da infância e respeitar a opção de cada família.

Por outro lado, tomando como base o diagnóstico de que há um baixo acesso às creches, sobretudo entre as famílias com menor nível de renda, é forçoso reconhecer a necessidade de ampliação do número de instituições de educação infantil e melhoria da oferta atual em termos de equidade e qualidade.

A inclusão das creches no principal mecanismo de financiamento da educação básica, o Fundeb, garante, muito além dos recursos, uma institucionalização com a qual as creches nunca contaram. Além disso, o contexto demográfico favorável, tal como se projeta para as próximas décadas, demonstra que o momento é

oportuno para uma ação mais incisiva da União. Seja ajudando tecnicamente os municípios a organizarem a demanda, seja apoiando financeiramente a expansão, seja ainda atuando para que os sistemas agreguem mecanismos de indução de qualidade aos serviços já existentes.

Adiante, como contribuição ao desenvolvimento desse tema na agenda de políticas públicas, sugerimos a elaboração de um conjunto de ações destinadas a fortalecer a Educação Infantil, com investimentos em infraestrutura, equipamentos e materiais didáticos, qualificação de pessoal, acompanhamento médico e nutricional, entre outras ações cabíveis. Mais especificamente, são feitas algumas observações visando ao aperfeiçoamento do Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância).

3.1 Fortalecimento da Educação Infantil

Ações de fortalecimento da educação infantil devem contribuir para efetivar o direito da criança à educação na primeira infância, promovendo sua inclusão social e democratizando o acesso com qualidade. Como diretriz, espera-se que as experiências vividas por seres tão abertos às relações humanas e ávidos por descobertas como são as crianças sejam positivas, estabelecendo as bases da formação de sua personalidade, desenvolvimento físico, inteligência, de sua vida emocional e de sua socialização e contribuindo para trajetórias escolares exitosas.

Assim, o objetivo geral dessas ações deve ser a ampliação da oferta de creches para a população de até três anos de idade, dotando-a de maior equidade e qualidade. Devem estar orientadas a atuar sobre a falta de infraestrutura das creches, a deficiente formação dos profissionais, a falta de articulação interinstitucional na gestão e o baixo nível de informação sobre essa etapa.

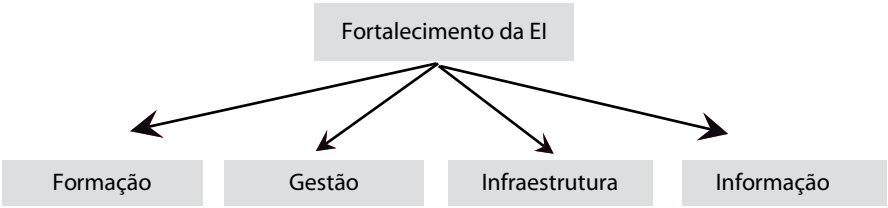
A União deve ter em vista dois grandes objetivos ao planejar suas ações neste campo:

a. a ampliação dos investimentos em instituições de educação infantil (IEI) com padrões mínimos de qualidade, de forma a contribuir para o desenvolvimento integral das crianças e para trajetórias escolares exitosas no ensino fundamental;

b. ao investir, de forma suplementar, em infraestrutura, formação profissional, informação, gestão e articulação intergovernamental nesta fase de crescimento da oferta, minimizar os riscos de mais um processo de expansão quantitativa sem cuidados com a qualidade, tal como já vivemos no ensino fundamental na década de 1990.

Exercendo seu papel de coordenador nacional de políticas educativas, o Ministério da Educação tem atuado para induzir a expansão da oferta de creche nesses últimos anos. As ideias aqui esboçadas são apenas linhas de ação que aprofundam a atuação supletiva do MEC. Propõem-se quatro dimensões para o desenvolvimento de ações concretas:

Figura 1 – Linhas de ação do MEC



3.2 Formação

Os dados analisados no diagnóstico demonstram a oportunidade de desenhar cursos de formação em nível superior para diretores e professores. No caso dos diretores, pode-se inserir uma nova ação no Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica e, para os professores, aproveitar a estrutura das Agências Formadoras do ProInfantil[14] ou dos polos descentralizados da Universidade Aberta do Brasil (UAB). Fundamentalmente, destaca-se a importância de ações de formação continuada de professores, específica para atendimento à primeira infância.

3.3 Gestão

O atendimento em creches pressupõe a integração do "cuidar" e do "educar". Nesse sentido, a articulação de políticas e programas de educação e saúde são fundamentais e podem oferecer cuidados médicos e nutricionais indispensáveis às crianças de 0-3 anos. Propõe-se aqui a organização de equipes de visitas às creches, com pediatras e nutricionistas, numa ação inserida no Programa Saúde na Escola que se inspire no Saúde da Família,[15] implementado pelo Ministério

14 O Ministério da Educação desenvolve, desde 2005, o Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (ProInfantil). Trata-se de um curso a distância de formação para o magistério em nível médio, na modalidade normal.

15 O Programa Saúde na Escola foi instituído pelo Decreto nº 6.286, de 5/12/2007, e pressupõe a ação articulada das pastas de Saúde e Educação. Saúde da Família é um programa de reorientação do modelo assistencial, executado mediante a implantação de equipe multiprofissional em unidades básicas de saúde. Essas equipes são responsáveis pelo acompanhamento de um número definido de famílias, localizadas em uma área geográfica delimitada, atuando com promoção da saúde, preven-

da Saúde. Há também um campo que necessita de grande apoio técnico da União, que diz respeito à supervisão das IEI, sob responsabilidade dos municípios, para acompanhar o desenvolvimento dos parâmetros de qualidade de infraestrutura e de atendimento que o MEC já disponibiliza.[16]

3.4 Informação

É importante que o Ministério da Educação e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) atuem na área de sistematização e disseminação de informações na educação infantil. Seria oportuno, por exemplo, um levantamento da qualidade da oferta de creches, sobretudo para detectar a necessidade de investimentos adicionais em parques, brinquedotecas, jogos, materiais artísticos, livros etc. Com vistas a desenvolver e fortalecer a pesquisa, promover novas metodologias na educação infantil e consolidá-la como campo específico de formação nas universidades, seria adequado ampliar o fomento a linhas de pesquisa sobre esta etapa via órgãos como a Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

3.5 Infraestrutura

São necessários investimentos em construção e reformas de creches para ampliar a oferta e melhorar as condições físicas das instituições existentes. Aqui, vale a pena abordar diretamente o Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância), instituído pelo Ministério da Educação (MEC) em 2007.

ção, recuperação, reabilitação de doenças e agravos mais frequentes, e na manutenção da saúde desta comunidade.

16 Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil – Volumes 1 e 2 (2006); Parâmetros Básicos de Infra-estrutura para Instituições de Educação Infantil (2006); Critérios para um Atendimento em Creches que Respeite os Direitos Fundamentais das Crianças (2009); Indicadores da Qualidade na Educação Infantil (2009); Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil – Res. nº1, do Conselho Nacional de Educação (1999); Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de educação infantil (2009).

4. ProInfância

O objetivo do ProInfância é prestar assistência financeira, em caráter suplementar, ao Distrito Federal e aos municípios para construção ou reforma de IEI, bem como para aquisição de equipamentos e mobiliários para a rede física. O MEC exige que os municípios façam a adesão ao Plano de Metas e elaborem o Plano de Ações Articuladas (PAR) de sua localidade para receber essa assistência.

Os municípios formulam e apresentam suas demandas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – órgão executor do Programa –, mas o Ministério oferece assessoria técnica àqueles com menor Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). São disponibilizadas informações demográficas e de matrículas para os municípios definirem suas prioridades à luz desses dados. Isto é positivo, porque reconhece a necessidade de envolver e comprometer os gestores municipais na alteração da realidade, aproveitando-se de suas fortalezas na tarefa de ampliar o acesso à educação infantil – a proximidade com o problema – e, sobretudo, estimulando que assumam os projetos como "locais" já que os custos de funcionamento estarão a cargo desses gestores.

A despesa mais significativa para o custeio dessas unidades é com pessoal, seguindo o padrão de custos do setor educacional. O gasto com professores é financiado via Fundeb[17] e demais recursos vinculados que estão fora do Fundo. Importante lembrar que a Constituição veda a transferência voluntária de recursos financeiros federais para pagamento de pessoal (Art. 167, inciso X). Esse é um tema pouco tratado quando se fala no ProInfância, mas que, necessariamente, deve ser bem planejado pelo Município.

A assistência financeira solicitada pelos municípios é processada mediante projetos de infraestrutura das redes públicas escolares e de equipamento e mobiliário, elaborados sob a forma de Plano de Trabalho. Para garantir um padrão adequado de infraestrutura no caso de construção de novas unidades, o MEC disponibiliza dois projetos-padrão (um para 120 e outro para 240 crianças), com parâmetros técnicos (plantas, memorial descritivo etc.) pré-definidos em consonância com as diretrizes da Secretaria de Educação Básica do MEC para a construção de creches. Os recursos são repassados via convênio para execução direta nos municípios.

17 Pelo menos 60% dos recursos do Fundeb devem ser aplicados em remuneração dos profissionais do magistério.

4.1 Retroalimentando o ProInfância: aperfeiçoamento e expansão

A frequência a uma creche, não sendo obrigatória, depende da necessidade e de valores próprios de cada família, bem como da situação de domicílio – tende a ser maior em zonas urbanas. Essas características geram uma distinção entre a demanda potencial e a demanda real no planejamento da oferta. Há, ainda, um desconhecimento da efetiva necessidade de expansão das creches uma vez que essa demanda real esteve, até agora, reprimida em função da baixa oferta existente.

Uma primeira sugestão seria, assim, procurar avançar num diagnóstico um pouco mais preciso sobre a demanda real por creches no Brasil, aproveitando que o contexto de expansão gerado pelo ProInfância e pelo Fundeb pode ter impulsionado a demanda reprimida. O planejamento da oferta deve considerar também a transição demográfica – que implica redução de 20% dessa população nas próximas duas décadas. Considerar o comportamento demográfico e as tendências de urbanização para planejar a oferta educativa ajuda a racionalizar os investimentos e minimiza o alto custo político de reverter a decisão de abrir unidades onde não são realmente necessárias.

O MEC utiliza um modelo de classificação dos projetos que considera critérios populacionais, educacionais e sociais, assim desagregados:

a. populacional: maior população na faixa etária, maior crescimento populacional nessa faixa, maior concentração populacional urbana;

b. educacional: menor taxa de defasagem idade-série, maior percentual de professor com nível superior;

c. social: maior percentual de mulheres chefes de família, maior percentual de jovens em situação de pobreza, menor disponibilidade de recursos para a educação infantil.

Aparentemente, esses dados são usados de forma fragmentada, a partir da análise estanque dos projetos apresentados. É preciso avançar na reflexão sobre o que significam para o planejamento da oferta no país como um todo. Cabe também discutir os critérios selecionados. Por exemplo, no lugar de considerar o percentual de jovens em situação de pobreza, não seria melhor combiná-lo com indicadores como taxa de crianças em risco nutricional ou taxa de mortalidade de crianças menores de cinco anos? Ao gerar uma espécie de mapa das necessidades de expansão das creches, fundamentado no cruzamento dessas variáveis, o Ministério será capaz de melhorar sua própria tomada de decisões e também a dos municípios. Além disso, pode decidir com mais eficiência aonde inves-

tir capacidade técnica para resolver problemas e reduzir incertezas ao colaborar na elaboração de projetos. Pode ainda oferecer maior informação/transparência para a sociedade acompanhar as decisões governamentais.

O ProInfância deve aperfeiçoar seus instrumentos de monitoramento a fim de que gerem aprendizagens nas práticas de gestão do MEC e dos municípios, e para que possam ser incorporadas para melhorar a eficácia em sua expansão.[18] Em 2007, o Proinfância investiu R$ 337,47 milhões na construção de 507 escolas. Em 2008, foram R$ 214,4 milhões investidos em 312 escolas. Em 2009, o FNDE celebrou convênios para a construção de 700 creches;[19] em 2010, novos convênios para a construção de 628 escolas de educação infantil. Para 2011, a previsão é de investir na edificação de 1.500 escolas, no âmbito da segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC II). Estima-se um gasto médio de R$ 800 mil em cada projeto.

Se considerarmos a meta de construir seis mil creches do PAC II, serão beneficiadas cerca de um 1,5 milhão de crianças no período de 2011-2014.[20] Essa, no entanto, é uma leitura incompleta dos dados, já que o ProInfância não financia apenas construção de novas unidades, mas reformas e aquisição de equipamentos, visando proporcionar melhor qualidade à oferta existente.

Desta forma, uma segunda sugestão é sistematizar e divulgar os campos de aplicação dos recursos do ProInfância, segundo demanda apresentada pelos municípios no Plano de Ações Articuladas (PAR): construção, reforma, equipamentos e mobiliários, de tal forma a gerar maior *know how* sobre os custos de cada um desses componentes nas diferentes localidades do país, maior precisão sobre a efetiva expansão/qualificação da oferta e maior transparência na aplicação dos recursos.

Também parece pertinente agregar um monitoramento amostral dos projetos financiados (obras), de modo a identificar, sistematizar e divulgar deficiências/problemas recorrentes, bem como boas práticas (como uso de materiais construtivos de baixo impacto ambiental). Esses podem se constituir em insumos valiosos para disponibilizar aos municípios na fase seguinte do ProInfância (2011-2014). Destacamos, ainda, a necessidade de uma avaliação dos resultados

18 Entre as prioridades de governo apresentadas pela presidente Dilma Rousseff, em sua campanha eleitoral, está a construção de seis mil creches. O investimento de R$ 7,6 bilhões já está previsto no PAC II.

19 Em 2009, O FNDE também assinou 214 convênios (cada um com valor superior a R$ 100 mil) para equipar as escolas em fase final de construção com mesas, cadeiras, berços, geladeiras, fogões e bebedouros, entre outros itens.

20 A título de simplificação, tomamos o projeto de maior capacidade como referência.

do Programa. Os objetivos centrais do ProInfância – a ampliação mais equitativa da oferta associada à melhoria da infraestrutura disponível – devem ser os eixos dessa avaliação.

A ideia é que os espaços construídos/reformados/equipados reflitam a concepção de uma educação infantil que respeita as necessidades de desenvolvimento da criança em todos os seus aspectos: físico, afetivo, cognitivo e criativo. Para além da constatação objetiva da existência/cumprimento de determinados indicadores, é interessante conhecer a valoração ou as impressões da comunidade escolar sobre o projeto implementado. Também se deve buscar identificar, por exemplo, dificuldades de gestão dos municípios em dotar as novas creches de pessoal docente, ou, por outro lado, identificar se os recursos do Fundeb são suficientes para atender à questão dos recursos humanos.

5. Considerações finais

Entre 1997 e 2009, as matrículas em creches saltaram de 350 mil para 1,9 milhão, mas a oferta ainda mantém um alto grau de desigualdade, sobretudo com relação à variável renda das famílias. Além da infraestrutura física insuficiente, falta um olhar educativo sobre as creches: a formação dos profissionais é deficiente, faltam recursos pedagógicos, há baixa capacidade de supervisão e insuficiente informação sobre essa etapa. Há pouca articulação entre as políticas setoriais, o que dificulta um trabalho mais integrado entre educadores e outros profissionais, como da área de saúde, para oferecer uma atenção efetivamente integral à criança.

O problema do baixo acesso da população de zero a três anos à educação infantil entrou na agenda política a partir das tensões e conflitos gerados no momento de aprovação do Fundeb no Congresso Nacional, em 2006. Sem dúvida, a inclusão das creches no Fundeb teve o grande mérito de assegurar um maior grau de institucionalização e garantir seu financiamento, bem como o de sensibilizar a União para ampliar os investimentos federais nessa etapa da educação básica.

Com base nesse consenso de que se deve investir na ampliação da oferta e nos dados oferecidos pelo diagnóstico, apresentamos aqui algumas propostas de ações de fortalecimento da educação infantil, ligadas à formação, gestão, infraestrutura e informação. No que tange à infraestrutura, foram feitas sugestões específicas, relacionadas à implementação do ProInfância, com o intuito de aperfeiçoar seus mecanismos de gestão, monitoramento e avaliação. Muito do que foi proposto diz respeito à retroalimentação do programa, sua manutenção

e expansão, bem como à ideia de oferecer elementos para melhorar a transparência e a prestação de contas à sociedade.

Ao investir, de forma suplementar, em infraestrutura, formação profissional, informação, gestão e articulação intragovernamental nessa fase de forte crescimento da oferta de creches, minimizam-se os riscos de mais um processo de expansão quantitativa sem cuidados com a qualidade. Adicionalmente, a ação da União, ampliando os investimentos em instituições de educação infantil e induzindo a adoção de padrões mínimos de qualidade, oferecerá enorme contribuição para que de fato se alcance o desenvolvimento integral das crianças atendidas e trajetórias escolares mais exitosas no ensino fundamental.

Referências bibliográficas

BRASIL. Resultado do Censo da Educação Básica 2009. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). Brasília, 2009.

BRASIL. *PNAD 2009 - Primeiras análises: Situação da educação brasileira – avanços e problemas*. Comunicado nº 66. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Brasília, 18 nov. 2010.

DELORS, Jacques. Los cuatro pilares de La educación. Unesco, 1996.

ESPINOSA, María Victoria P. El derecho de los más pequeños a una pedagogía de las oportunidades en el siglo XXI. Revista Iberoamericana de Educación, nº 47, mayo-agosto de 2008. Em http://www.rieoei.org/rie47a02.htm. Acesso: nov.2009

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. Consulta sobre Qualidade da Educação Infantil: Relatório Final. Coord.:Bernadete Gatti. São Paulo, 2006. Dispoível em: <http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/textos_fcc/arquivos/1337/arquivoAnexado.pdf>. Acesso em nov. 2009.

LEONE, Eugênia T.; HOFFMAN, Rodolfo. Participação da mulher no mercado de trabalho e desigualdade da renda domiciliar per capita no Brasil: 1981-2002. *Revista Nova Economia*. Belo Horizonte 14(2), 35-58, maio-ago. 2004. Disponível em: <http://www.face.ufmg.br/novaeconomia/sumarios/v14n2/140202.pdf>. Acesso em nov. 2009.

LÓPEZ, Néstor. *Equidad Educativa y Desigualdad Social*: Desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano. IIPE.UNESCO, Buenos Aires, 2007.

MENEZES-FILHO, Naércio; SCORZAFAVE, Luiz Guilherme. *Caracterização da Participação Feminina no Mercado de Trabalho*. Revista Econ. Aplic., 10(1): 41-55, jan-mar 2006. Disponivel em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-05020060001000003>. Acesso em nov. 2009.

ROSEMBERG, Fúlvia. *Para uma outra educação infantil paulistana pós Fundeb*. Apresentado no I Encontro Educação para uma outra São Paulo. São Paulo, 2007.

TRINIDAD, Cristina T. Entrevista ao Observatório da Educação, sobre o Relatório As Desigualdades na Escolarização no Brasil, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Presidência da República, Brasília, 2009.

Anexo – Evolução das matrículas em creches (total e dependências administrativas selecionadas)

1997	348.012	216.664	62,3	114.612	32,9
1999	831.978	522.703	62,8	292.174	35,1
2001	1.093.347	663.508	60,7	410.661	37,6
2003	1.237.558	748.707	60,5	470.053	38,0
2005	1.414.343	860.960	60,9	535.226	37,8
2007	1.579.581	1.040.670	65,9	529.286	33,5
2008	1.751.736	1.134.944	64,8	608.306	34,7
2009	1.896.363	1.244.731	65,6	643.598	33,9

Fonte: Censos Escolares - MEC/INEP.