



Considerações sobre o atendimento contínuo em creches

ANA VALESKA AMARAL GOMES

Consultora Legislativa da Área XV

Educação, Cultura e Desporto

DEZEMBRO/2015

NOTA TÉCNICA

SUMÁRIO

Introdução

Educação Infantil – acesso e características da oferta.

Creche é serviço público de natureza essencial?

Conclusão

© 2014 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



Câmara dos Deputados
Praça dos Três Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

Considerações sobre o atendimento contínuo em creches

Introdução

Na legislatura 2011-2014, tramitaram na Câmara dos Deputados proposições que se destinavam a ampliar o calendário de atendimento das crianças de zero a três anos em creches ou ainda a obrigar que esse atendimento tenha caráter contínuo. Entre essas propostas, destacamos o Projeto de Lei nº 285, de 2011, que obriga as creches públicas a ofertarem 240 dias de atendimento anual, sem exigência de frequência mínima, e o Projeto de Lei nº 1.328, de 2011, que veda a interrupção do atendimento em creches públicas durante períodos de férias e recessos escolares, caracterizando-o como serviço público essencial e contínuo. Ambas as propostas foram arquivadas, mas parece oportuno oferecer algumas considerações gerais sobre o tema, de modo a colaborar para o debate, uma vez que a demanda vem se apresentando de forma recorrente no Parlamento.

Educação Infantil – acesso e características da oferta.

No que tange à garantia da educação infantil para as crianças de zero a três anos, desenvolvidas em creches ou instituições de educação infantil que recebem crianças de zero a cinco anos, há, na atualidade, pelo menos três aspectos que vêm sendo debatidos. O primeiro diz respeito ao acesso – ou melhor, à falta de vagas para consumá-lo, o segundo refere-se ao tempo de permanência dessa criança no estabelecimento, e o terceiro relaciona-se com a duração anual desse atendimento. Um quarto aspecto, que se conecta a padrões de qualidade, não será tratado nesta Nota Técnica, pois exigiria uma abordagem mais extensa.

A questão da ampliação do acesso está tratada no Plano Nacional de Educação (PNE, Lei nº 13.005/2014). A meta 1 determina a universalização¹, até 2016, da pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e a ampliação da oferta de educação infantil em creches de **forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final**

¹ A Emenda Constitucional nº 59/2009 estendeu o ensino obrigatório gratuito dos quatro aos dezessete anos, abrangendo pré-escola, ensino fundamental e o ensino médio.

da vigência do Plano. Em 2013, 23% desse segmento frequentava creches, conforme dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

O tempo de permanência foi abordado tanto pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394/1996) quanto pela norma que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb, Lei nº 11.494/2007). Na LDB, o art. 31 fixa as regras de organização da educação infantil, entre as quais define:

“Art. 31. A educação infantil será organizada de acordo com as seguintes regras comuns:

.....

II - carga horária mínima anual de 800 (oitocentas) horas, distribuída por um mínimo de 200 (duzentos) dias de trabalho educacional;

III - atendimento à criança de, no mínimo, 4 (quatro) horas diárias para o turno parcial e de 7 (sete) horas para a jornada integral;”

Conforme a LDB, o controle de frequência aplica-se apenas à educação pré-escolar, exigida a frequência mínima de 60% do total de horas.

Na regulamentação do Fundeb, há clara distinção entre matrículas em creche em tempo parcial e em tempo integral para efeito da distribuição proporcional de recursos dos Fundos (art. 10 da Lei nº 11.494/2007). O PNE, por sua vez, procura induzir a adoção da jornada integral. A estratégia 1.17 estabelece:

“Estratégia 1.17 estimular o acesso à educação infantil em tempo integral, para todas as crianças de zero a cinco anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.”

A definição sobre o tipo de oferta a ser implantada – incluindo o tempo de permanência dos alunos nos estabelecimentos - cabe aos Municípios, constitucionalmente responsáveis por essa etapa da educação básica. Há, obviamente, um *trade-off* para os gestores públicos entre ofertar mais vagas em dois períodos – e assim atender mais rapidamente à crescente demanda por creches - ou em jornada integral, sendo que essa última modalidade contempla melhor as necessidades das mães/pais trabalhadores. Esses dilemas de políticas públicas são relevantes quando se considera a possibilidade de agregar a exigência de oferta de serviços de atendimento em creche, de forma ininterrupta ou estendida.

A proposta de atendimento ininterrupto não é bem recebida por entidades ligadas à educação infantil, como o Movimento Interforuns da Educação Infantil do Brasil (MIEIB). Fundamentalmente, há a preocupação com a garantia do caráter educacional que as creches, a duras penas, adquiriram após sua inclusão nos sistemas de ensino em 1996, com a entrada em vigor da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº

9.394/1996). Por décadas as creches estiveram ligadas à área de assistência social, assim há o temor de que ocorra um retrocesso na compreensão do sentido da educação infantil e do seu acesso via creches. Desse histórico na assistência social também decorrem muitas demandas atuais que se vinculam ao papel que essas instituições ocuparam no passado, como a oferta de creches noturnas.

A legislação é clara ao definir a educação infantil como primeira etapa da educação básica, conforme o art. 29 da LDB, sendo as creches responsáveis pelo atendimento das crianças de até três anos e as pré-escolas pela oferta de ensino para alunos de quatro e cinco anos. Sendo assim, entende-se que a creche deve obedecer aos princípios e regramentos próprios da educação, inclusive no que se refere às férias e ao calendário escolar.

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

Como mencionado anteriormente, desde 1996 há um grande esforço dos agentes educacionais no sentido de incorporar ao funcionamento das creches as dinâmicas e os processos da educação, sobretudo aspectos relacionados à qualificação dos profissionais, adequação de infraestrutura e organização de processos pedagógicos intencionais. Busca-se, assim, distinguir esses ‘novos estabelecimentos’ daqueles que funcionavam no âmbito da assistência social.

Entre outros aspectos, essa trajetória de fortalecimento da educação infantil que ocorre em creches busca substituir:

- O entendimento da creche como meio para ajudar as famílias pobres, crianças abandonadas ou órfãs, e as mães trabalhadoras por um direito de todas as crianças, que se busca conciliar com o interesse e a necessidade das famílias;
- A oferta da creche como meio para oferecer cuidados básicos à criança por um espaço em que se desenvolvem políticas de desenvolvimento integral da criança, contribuindo para a formação de sua estrutura física, social, afetiva e cognitiva na primeira infância;
- O atendimento não-profissional, em alguns casos voluntários, por pessoal qualificado em conformidade com as exigências legais aplicadas a toda a educação básica.

É verdade, porém, que a incorporação das creches ainda não afastou completamente a vinculação passada com a assistência social, a despeito do esforço feito nos últimos vinte anos. A instituição é vista ainda como um lugar de cuidados – não de educação.

Vale lembrar que a concepção moderna de educação infantil busca conjugar esses dois aspectos. Esses aspectos ganham relevo com a demanda que se apresenta de forma crescente na sociedade, para que o poder público ofereça mais suporte às mães/pais que exercem trabalho extradomiciliar.

Trata-se de uma demanda que decorre da situação econômica, da incorporação massificada da mulher no mercado de trabalho e do surgimento de novos arranjos familiares, em que se amplia o número de domicílios em que a mulher é a responsável principal. De acordo com a ferramenta Estatísticas de Gênero, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), das 50 milhões de famílias (únicas e conviventes principais) que residiam em domicílios particulares em 2010, 37,3% tinham a mulher como responsável. Este indicador apresentou ligeira elevação a 39,3% para famílias em áreas urbanas e diminuiu consideravelmente (24,8%) para famílias em áreas rurais.

Há outro aspecto que deve ser considerado. Sobretudo nas camadas sociais mais pobres, a oportunidade de acesso a creches e a demanda por seu funcionamento ininterrupto são entendidos como meios para possibilitar a sobrevivência ou a melhoria do bem-estar das famílias, visto que permitem que os membros responsáveis trabalhem, agregando maior nível de renda per capita a essas unidades familiares.

Creche é serviço público de natureza essencial?

Há alguns anos, foi ajuizada Ação Civil Pública pela Defensoria do Estado de São Paulo contra o Município de São Paulo, com vistas a impedir a concessão de férias coletivas aos trabalhadores das unidades de ensino infantil (creches). Em alguns despachos, a Justiça de SP recorreu à interpretação de que a creche deve ser considerada serviço público essencial, pois se insere dentre aqueles serviços ou atividades indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, equiparando-a a serviços relacionados à sobrevivência, saúde ou segurança, como hospitais.

Assumir as creches como serviço público de natureza essencial, submetendo-as à exigência de continuidade como manda a lei, implica, a nosso ver, não reconhecer o que diz a Constituição Federal quando afirma que:

*“Art. 205. A educação, direito de todos e **dever do Estado e da família**, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”*

Ignorar o que diz a Constituição implica olhar as creches exclusivamente sob o prisma da assistência social, e não da educação. Implica não reconhecer a coparticipação e corresponsabilidade das famílias sobre a educação das crianças. Implica desmerecer toda uma sustentação teórico-acadêmica sobre a importância da participação e presença das famílias no cotidiano das crianças como fator relevante para seu desenvolvimento integral. Apenas essas três dimensões já contrariam a extensão às creches da lógica de serviço público essencial aplicada ao atendimento em hospitais e à oferta de segurança pública E, finalmente, implica abrir mão de discutir o estado das coisas e questionar por que se deve privilegiar a necessidade do mercado de trabalho e não da educação ao lidar com esse problema na sociedade atual.

Aqui cabe também uma reflexão: Por que apenas as creches, que atendem crianças de até três anos, são vistas como serviço público de caráter essencial? A necessidade da mãe trabalhadora não permanece a mesma para crianças da pré-escola (4 e 5 anos) ou dos anos iniciais do ensino fundamental (6 a 10 anos)? Por que não ampliar o calendário escolar para essas etapas também?

Uma interpretação auxiliar a que comumente se recorre nesses casos é o de que o direito ao atendimento em creche e pré-escola para crianças de zero a cinco anos, estabelecido no art. 208 da Constituição, deve ser lido em conjunto com o inciso XXV do art. 7º da Carta, que diz:

“Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

XXV - assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas.

Neste caso, novamente, imprime-se às creches um forte caráter assistencial e, por essa razão, entende-se que não há como conferir a essa instituição as mesmas normas de funcionamento das escolas.

Ocorre que também aqui são possíveis outras leituras da norma constitucional. Uma interpretação seria de que não há mera reafirmação de direitos entre o art. 7º, inc. XXV e o art. 208, inc. IV da Constituição Federal, pois enquanto o último artigo mencionado estabelece o dever do Estado, o outro pode ter como destinatário o empregador.

De acordo com esse raciocínio, o direito a creches deve ser assegurado também pelo empregador, em certa medida, juntamente com o Estado, em uma atuação complementar, visando à maior eficácia das normas da Constituição Federal.

Desse entendimento, aduz-se, por exemplo, que no caso de trabalhadores do turno noturno, a demanda por um lugar para receber crianças pequenas que não podem permanecer em casa – mais uma vez atendimento de caráter eminentemente assistencial - deveria ser atendido pelo empregador. O direito à “educação infantil”, em tempo parcial ou integral no turno diurno, permaneceria como dever do Estado.

O Conselho Nacional de Educação já se manifestou sobre este tema no Parecer CNE/CEB nº 23, de 06/12/2012. Em seu voto, a relatora Malvina Tuttman reafirmou parecer anterior emitido pelo CNE (Parecer CNE/CEB nº 8/2011) e sintetizou sua posição nos seguintes termos:

1. *As creches e pré-escolas se constituem, em **estabelecimentos educacionais** públicos ou privados que educam e cuidam de crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos de idade, por meio de profissionais com a formação específica legalmente determinada, a habilitação para o magistério superior ou médio, **refutando assim funções de caráter meramente assistencialista**, embora mantenha a obrigação de assistir às necessidades básicas de todas as crianças.*

2. *Nas creches e pré-escolas **mostra-se adequada uma estrutura curricular que se fundamente no planejamento de atividades durante um período, sendo normal e plenamente aceitável a existência de intervalo (férias ou recesso), como acontece, aliás, na organização das atividades de todos os níveis, etapas e modalidades educacionais.** Tal padrão de organização de tempo de operacionalização do projeto político-pedagógico, com inclusão de intervalos, não constitui obstáculo ou empecilho para a consecução dos objetivos educacionais, **ao tempo em que contribui para o atendimento de necessidades básicas de desenvolvimento das crianças relacionadas à convivência intensiva com suas famílias e a vivências de outras experiências e rotinas distintas daquelas organizadas pelas instituições de educação.***

3. *Considera-se que muitas famílias necessitam de atendimento para suas crianças em períodos e horários que não coincidem com os de funcionamento regular dessas instituições educacionais, como o horário noturno, finais de semana e em períodos de férias e recesso. Contudo, **esse tipo de atendimento, que responde a uma demanda legítima da população, enquadra-se no âmbito de “Políticas para a Infância”, devendo ser financiado, orientado e supervisionado por outras áreas, como assistência social, saúde, cultura, esportes e proteção social.** O sistema de ensino define e orienta, com base em critérios pedagógicos, o calendário, os horários e as demais condições para o funcionamento das creches e pré-escolas, o que não elimina o estabelecimento de mecanismos para a necessária articulação que deve haver entre a educação e outras áreas, como a saúde e a assistência, a fim de que se cumpra, do ponto de vista da organização dos serviços nessas instituições, o atendimento às demandas das crianças. **Dessa forma, instalações, equipamentos, materiais e outros recursos, sejam das creches e pré-escolas, sejam dos***

outros serviços, podem e devem ser mobilizados e articulados para o oferecimento de cuidados e atividades às crianças que delas necessitarem durante o período de férias e recesso das instituições educacionais.

4. Portanto, necessidades de atendimento a crianças em dias ou horários que não coincidam com o período de atividades educacionais previsto no calendário escolar das instituições por elas frequentadas, **deverão ser equacionadas segundo os critérios próprios da assistência social e de outras políticas sociais**, como saúde, cultura, esportes e lazer, em instituições especializadas na prestação desse tipo de serviços, e, na falta ou insuficiência destas instituições, nas próprias instalações das creches e pré-escolas, mediante o emprego de profissionais, equipamentos, métodos, técnicas e programas adequados a essas finalidades, **devendo tais instituições atuar de forma articulada com as instituições educacionais.** (grifos nosso)

O CNE, em suma, reconhece como legítima a demanda da população por oferta de atendimento a suas crianças fora do calendário escolar, mas enquadra tal serviço no âmbito de “Políticas para a Infância”, que deve ser financiado, orientado e supervisionado por outras áreas, como assistência social, saúde, cultura, esportes e proteção social.

O Conselho esclarece que essa demanda por atendimento em períodos e horários que não coincidem com os de funcionamento regular dessas instituições educacionais, não se restringe a férias e recessos escolares. Em alguns casos, são demandados serviços de atendimento no horário noturno e nos finais de semana.

Finalmente, a dimensão financeira. O atendimento em creches representa a etapa mais cara no financiamento da educação básica, em especial pela baixa relação aluno/professor. Tanto a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) quanto a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) vêm declarando, em audiências públicas da Comissão de Educação, que terão dificuldades em cumprir a meta 1 do PNE caso não haja recursos adicionais vindos do governo federal. A questão que se apresenta é: de onde viriam os recursos para a oferta de um atendimento ininterrupto nas creches?

Nota conclusiva

É mister reconhecer a necessidade primeira das famílias que precisam de espaços seguros para seus filhos, funcionando seja nos recessos e férias escolares, seja em

períodos noturnos e de fins de semana, a depender da necessidade de cada arranjo familiar.

Ocorre que as formas de atender a essa demanda, bem como os responsáveis por organizá-la e financiá-la – não são ponto pacífico. Há que se evoluir no debate para que soluções possam ser gradativamente construídas.

Obrigar o funcionamento ininterrupto das creches pode gerar problemas para a gestão dos sistemas de ensino e reforçar o papel assistencial das creches em detrimento de seu caráter educacional, que vem gradativamente sendo consolidado desde 1996, inclusive com a exigência de profissionais de educação com formação adequada para atuarem nesses estabelecimentos. O entendimento do CNE é o de que as creches integram o sistema educacional e devem seguir suas diretrizes.

O Conselho Nacional de Educação sugere uma espécie de atendimento suplementar, que se enquadraria no âmbito das políticas para a infância e não da política educacional. A diferença aqui é que esse serviço seria financiado, orientado e supervisionado por outras áreas, como assistência social, saúde, cultura, esportes e proteção social, ainda que se recorra à infraestrutura predial das redes públicas de ensino.

Parece-nos que a organização da oferta desse atendimento suplementar, pela própria característica de articulação de políticas públicas locais que ele implica, inscreve-se na esfera de competências dos Municípios. Sobretudo se considerarmos que tal oferta deve ser organizada em função das necessidades que se apresentam em cada localidade.

Consultoria Legislativa, em 20 de Dezembro de 2015.

Ana Valeska Amaral Gomes

Consultora Legislativa