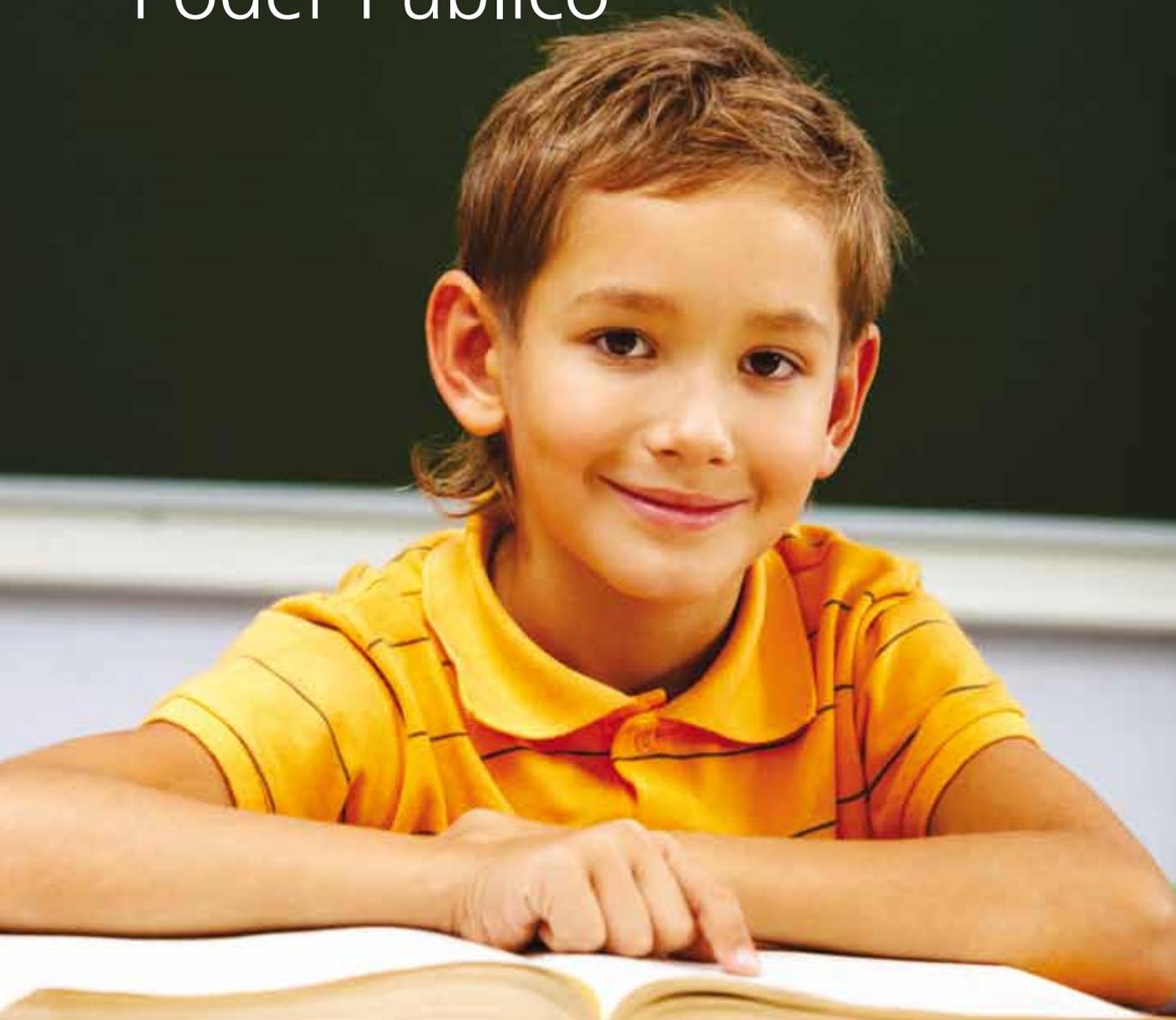


EDUCAÇÃO INFANTIL

– Universalização e
qualidade das vagas que
devem ser oferecidas por
meio de creches pelo
Poder Público



Marcio Henrique Rodriguez Cattein

Técnico de Controle Externo do TCE-RJ

Pós-graduado em Gestão Pública e Controle Externo pela ECG/TCE-RJ

RESUMO: A educação infantil é um direito social da criança. É a primeira formação e a que mais tem influência sobre o desenvolvimento do ser humano. A lei estabelece que para atuar em outras modalidades de ensino, o município deve atender plenamente o ensino fundamental e a educação infantil. É condição formal que determina a atuação do gestor. Ao administrador público municipal não é dada a opção de não acatar obrigação constitucional, nem conferida a discricionariedade de preterir o investimento em educação infantil para custear outros gastos que não sejam prioritários em detrimento desta. É necessário o cumprimento de metas quantitativas e qualitativas em oferecimento de vagas de educação infantil para a população, bem como consequente e tempestiva avaliação pelos governos e pela sociedade dos serviços prestados e dos serviços não oferecidos.

PALAVRAS-CHAVE:

Educação infantil; creche; discricionariedade; vagas; qualidade; Plano Nacional de Educação; desigualdade social; gestão pública; governança; Lei de Responsabilização da Educação.

KEYWORDS: *Early childhood education; nursery; discretionarity; jobs; quality; National Education Plan; social inequality; public management; governance; Education Accountability Act.*

ABSTRACT: *Early childhood education is a social right of the child. It is the first formation and has the most influence on the development of human beings. The law stipulates that to operate in other learning modalities, the municipality must take full account of the elementary school and preschool. It is formal condition that determines the performance of the manager. To the municipal administrator is not given the option of not fulfilling this constitutional requirement, as the discretionarity of neglecting investment in early childhood education to cover other expenses that are not priority over this one. It is necessary to achieve quantitative and qualitative goals in offering posts for early childhood education for the population as well as consequential and in-time assessment by governments and society of services provided and services not offered.*

INTRODUÇÃO

Primeira etapa da educação básica, a educação infantil no Brasil é oferecida em quantidade muito aquém de suprir a demanda, tendo em vista que a quantidade de vagas disponibilizadas não atinge nem a quarta parte do que seria necessário para universalizar o atendimento das crianças em idade de frequentar creches e pré-escolas, prejudicando, sobremaneira, as famílias que recorrem a este essencial serviço público. Tal situação agrava-se quando sabemos que a maior parte das vagas oferecidas ainda está longe de atender índices razoáveis de qualidade já estabelecidos pelo Ministério da Educação e que a fiscalização exercida pela sociedade neste quesito ainda se mostra incipiente.

Sabe-se hoje que a não disponibilização de vagas para a educação infantil é fator preponderante para a perpetuação da miséria e da desigualdade social. Pesquisa elaborada pelo Centro de Políticas Sociais, vinculado ao Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas, intitulada “Educação da Primeira Infância”, realizada em 5.500 municípios do país em dezembro de 2005 (NERI, 2005), destacou, em linhas gerais, que a ausência de investimentos em educação infantil gera graves e danosos efeitos para a sociedade, além de aumentar, sobremaneira, os gastos governamentais futuros em programas de resgate social e econômico dos cidadãos desassistidos.

Outro estudo anterior realizado no Brasil, promovido pelo Banco Mundial e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea (BANCO MUNDIAL, 2001), utilizou dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE para calcular os efeitos da frequência à pré-escola. A pesquisa baseou-se em dados sobre a situação escolar de uma amostra da população entre 25 e 64 anos de idade, objetivando avaliar, retrospectivamente, os

efeitos dessa variável sobre a escolaridade, o emprego e o estado nutricional dos sujeitos. As conclusões apontaram para um efeito significativo da frequência à pré-escola sobre a escolaridade dos indivíduos (série completada e repetências), controladas as variáveis de origem socioeconômica.

O aumento da criminalidade e a má formação profissional são eventos identificáveis que poderiam ser minimizados com o adequado incentivo à educação infantil. Sem investimentos em educação infantil, o poder público arca com uma conta mais cara para cada geração de desassistidos, como, por exemplo, pesadas despesas com programas sociais de transferência de renda e de segurança pública, manutenção de presídios, importação de tecnologia, gastos com saúde (tanto pela não promoção do discernimento de cuidado com a saúde como pela elevação de níveis de acidentes por maior desconhecimento de causas e consequências – acidentes domésticos e de trânsito, por exemplo) e aumento da corrupção.

O poder público ainda não prioriza o atendimento da educação básica municipal quando formula suas políticas públicas, principalmente perante a reprimida demanda por educação infantil. Faz-se urgente o alcance da plena disponibilização de vagas em creches e pré-escolas para toda a população infantil, com níveis indispensáveis de qualidade e mediante fixação de metodologia transparente de avaliação quanto à eficiência, economicidade, eficácia, efetividade e equidade mediante ampla participação da sociedade, principalmente das famílias assistidas.

São necessárias ferramentas que possibilitem a participação de todos nas tomadas de decisão quando da execução e planejamento dos programas governamentais. Neste ambiente, o gestor público deve entender a essencialidade do adequado atendimento da demanda da educação infantil, devendo, inclusive, ser submetido ao cumprimento de metas



quantitativas e qualitativas, no papel de executor da real vontade e necessidade da população.

MEIOS UTILIZADOS PARA QUE A EDUCAÇÃO NOS MUNICÍPIOS SEJA MINIMAMENTE ATENDIDA

A legislação brasileira por muito tempo vem exigindo do gestor municipal, que tem como obrigação o pleno atendimento da educação básica, a aplicação de um mínimo de recursos em educação. Há 50 (cinquenta) anos, aproximadamente, esta sistemática foi adotada com o intuito de assegurar que as políticas educacionais não sejam deixadas de lado pelos entes mediante a alocação de recursos em outras pastas orçamentárias.

A Constituição Federal de 1946 passou a estabelecer um limite mínimo de 20% (vinte por cento) a ser observado pelos municípios para aplicação em despesas em educação, adotando como base de cálculo a renda resultante dos impostos. Já a Carta de 1967 previa a intervenção do Estado nos municípios quando estes não aplicassem o mínimo de 20% (vinte por cento) da receita tributária municipal no ensino primário (art. 15, §3º, alínea f, da Constituição Federal de 1967, com redação dada pela Emenda nº 1/69), base de cálculo esta inferior à estabelecida na Carta de 1946 (renda resultante dos impostos). Em 1983, por meio da Emenda nº 24/83, foi incluído o §4º do art. 176, que diferenciava da base de cálculo pelo art. 15 da Constituição Federal de 1967,

retornando, então, a base de cálculo de receitas resultante de impostos (incluídas, portanto, as transferências constitucionais), mais ampla, além de majorar o percentual mínimo para 25%.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, foi estabelecido um limite mínimo de recursos a serem aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino, em nível municipal, correspondente a 25% da receita tributária arrecadada pelos municípios, repetindo, portanto, mecanismo bastante semelhante ao adotado desde a Constituição de 1946. Todavia, os recursos alocados em educação a partir de 1988 aumentaram, tendo em vista que a distribuição tributária estabelecida impactou muito positivamente as receitas dos municípios brasileiros.

Mediante a estabilização da moeda no país, a partir de meados de 1994, tal limite constitucional mínimo de gastos com educação passou a ganhar maior importância para a sociedade civil e para os órgãos de controle externo, haja vista que até então o aumento dos preços em ambiente inflacionário agudo prejudicava sobremaneira a verificação dos resultados de gestão dos entes públicos. Assim, passou-se a acompanhar com mais rigor o cumprimento do limite mínimo de gastos com educação no Brasil.

O cumprimento do limite mínimo de gastos com educação, entretanto, não resolveu o problema de vagas e da qualidade dos serviços oferecidos. Os municípios ainda persistem em apresentar níveis muito aquém do que se espera quando se trata da atenção à Educação Básica e,

principalmente, no que diz respeito à promoção da educação infantil. Problemas evidenciados na gestão pública educacional tornaram-se crônicos. Medidas mais efetivas precisam ser acolhidas pelos entes públicos, como, por exemplo, o pleno atendimento à demanda local por vagas, o acompanhamento da qualidade dos serviços de educação prestados à população e o cumprimento das metas fixadas para a educação infantil.

A IMPORTÂNCIA DA EDUCAÇÃO DE QUALIDADE PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA

No Brasil, segundo a Constituição Federal, a educação infantil, apesar de não ser obrigatória até os três anos de idade, constitui-se direito da criança e da família e objetiva proporcionar condições adequadas para o desenvolvimento do bem-estar infantil, não se restringindo, portanto, à guarda da criança enquanto os pais estão em atividades laborativas. A educação infantil é ferramenta fomentadora do pleno desenvolvimento físico, motor, emocional, social, intelectual e da ampliação de experiências de seus assistidos. As crianças que vivenciam essa oportunidade, desde que oferecida em condições qualitativas satisfatórias, possuem mais chances de ingressar em condições evoluídas no processo de alfabetização.

Jaqueline Delgado Paschoal e Maria Cristina Gomes Machado¹ mencionam três importantes objetivos da educação infantil, citando Vital Didonet (2001). A vertente **social** tal qual o escopo **educativo** passam a ser acompanhados do objetivo **político**, a saber:

Objetivo Social: associado à questão da mulher enquanto participante da vida social, econômica, cultural e política;

Objetivo Educativo: organizado

para promover a construção de novos conhecimentos e habilidades da criança; **Objetivo Político:** associado à formação da cidadania infantil, em que, por meio deste, a criança tem o direito de falar e de ouvir, de colaborar e de respeitar e ser respeitada pelos outros.

Matemático, economista, professor da Fundação Getúlio Vargas e coordenador do Grupo de Estudos de Aprendizagem Infantil da Academia Brasileira de Ciências, Aloísio Araújo ressalta a importância da educação de qualidade nos primeiros anos de vida das crianças, consoante entrevista dada ao jornal O Globo, por meio de telefone e publicada no dia 13 de dezembro de 2009 (ARAÚJO, 2009). Na referida entrevista, defende investimentos em educação infantil, especialmente nos primeiros anos de vida, quando o cérebro das crianças encontra-se em formação. Esclarece, ainda, que as crianças que recebem mais estímulos cognitivos até os quatro anos de vida acessam níveis posteriores do ensino obrigatório em melhores condições de aprendizado. Aloísio também defende a obrigatoriedade da frequência em creche para crianças oriundas de famílias em situação de risco social e econômico, sugerindo uma associação ao programa Bolsa Família do governo federal.

Após a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei Federal nº 9.394/96, o Ministério da Educação expôs, em 1998, relevantes orientações que deveriam ser observadas pelas instituições educacionais que lidam com a educação infantil por meio dos trabalhos "Subsídios para o credenciamento e o funcionamento das instituições de educação infantil" e "Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil". Elaborado em três volumes, o referencial expõe em seus motivos:

¹ PASCHOAL, Jaqueline Delgado e MACHADO, Maria Cristina Gomes. **A História da Educação Infantil no Brasil: avanços, retrocessos e desafios dessa modalidade educacional**. Revista HISTEDBR Online. Campinas, SP. n.33, p.78-95. mar.2009. ISSN: 1676-2584.

[...] a educação infantil, apesar de não ser obrigatória até os três anos de idade, constitui-se direito da criança e da família e objetiva proporcionar condições adequadas para o desenvolvimento do bem-estar infantil, não se restringindo, portanto, à guarda da criança enquanto os pais estão em atividades laborativas



Considerando a fase transitória pela qual passam creches e pré-escolas na busca por uma ação integrada que incorpore às atividades educativas os cuidados essenciais das crianças e suas brincadeiras, o Referencial pretende apontar metas de qualidade que contribuam para que as crianças tenham um desenvolvimento integral de suas identidades, capazes de crescerem como cidadãos cujos direitos à infância são reconhecidos. Visa, também, contribuir para que possa realizar, nas instituições, o objetivo socializador dessa etapa educacional, em ambientes que propiciem o acesso e a ampliação, pelas crianças, dos conhecimentos da realidade social e cultural.

Este documento é fruto de um amplo debate nacional, no qual participaram professores e diversos profissionais que atuam diretamente com as crianças, contribuindo com conhecimentos diversos provenientes tanto da vasta e longa experiência prática de alguns, como da reflexão acadêmica, científica ou administrativa de outros. Ele representa um avanço na educação infantil ao buscar soluções educativas para a superação, de um lado, da tradição assistencialista das creches e, de outro, da marca da antecipação da escolaridade das pré-escolas. O Referencial foi concebido de

maneira a servir como um guia de reflexão de cunho educacional sobre objetivos, conteúdos e orientações didáticas para os profissionais que atuam diretamente com crianças de zero a seis anos, respeitando seus estilos pedagógicos e a diversidade cultural brasileira. (BRASIL, 1998)

No volume 1 do Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil, página 63, o Ministério da Educação expõe que as instituições de atendimento à educação infantil devem se organizar de forma a permitir o desenvolvimento das seguintes capacidades:

A prática da educação infantil deve se organizar de modo que as crianças desenvolvam as seguintes capacidades:

- desenvolver uma imagem positiva de si, atuando de forma cada vez mais independente, com confiança em suas capacidades e percepção de suas limitações;
- descobrir e conhecer progressivamente seu próprio corpo, suas potencialidades e seus limites, desenvolvendo e valorizando hábitos de cuidado com a própria saúde e bem-estar;
- estabelecer vínculos afetivos e de troca com adultos e crianças, fortalecendo sua auto-estima e ampliando gradativamente suas possibilidades de comunicação e interação social;

- estabelecer e ampliar cada vez mais as relações sociais, aprendendo aos poucos a articular seus interesses e pontos de vista com os demais, respeitando a diversidade e desenvolvendo atitudes de ajuda e colaboração;
- observar e explorar o ambiente com atitude de curiosidade, percebendo-se cada vez mais como integrante, dependente e agente transformador do meio ambiente e valorizando atitudes que contribuam para sua conservação;
- brincar, expressando emoções, sentimentos, pensamentos, desejos e necessidades;
- utilizar as diferentes linguagens (corporal, musical, plástica, oral e escrita) ajustadas às diferentes intenções e situações de comunicação, de forma a compreender e ser compreendido, expressar suas ideias, sentimentos, necessidades e desejos e avançar no seu processo de construção de significados, enriquecendo cada vez mais sua capacidade expressiva;
- conhecer algumas manifestações culturais, demonstrando atitudes de interesse, respeito e participação frente a elas e valorizando a diversidade. (BRASIL, 1998)

Mais recentemente, o Plano Nacional de Educação de 2001-2010 (Lei Federal nº 10.172/2001) determinou a adoção dos seguintes objetivos educacionais para a educação infantil (creches e pré-escolas):

Por determinação da LDB, as creches atenderão crianças de zero a três anos, ficando a faixa de quatro a seis para a pré-escola, e deverão adotar objetivos educacionais, transformando-se em instituições de educação, segundo

as diretrizes curriculares nacionais emanadas do Conselho Nacional de Educação. Essa determinação segue a melhor pedagogia, porque é nessa idade, precisamente, que os estímulos educativos têm maior poder de influência sobre a formação da personalidade e o desenvolvimento da criança. Trata-se de um tempo que não pode estar descurado ou mal orientado. Esse é um dos temas importantes para o PNE.

[...]

Para orientar uma prática pedagógica condizente com os dados das ciências e mais respeitosa possível do processo unitário de desenvolvimento da criança, constitui diretriz importante a superação das dicotomias creche/pré-escola, assistência ou assistencialismo/educação, atendimento a carentes/educação para classe média e outras, que orientações políticas e práticas sociais equivocadas foram produzindo ao longo da história. Educação e cuidados constituem um todo indivisível para crianças indivisíveis, num processo de desenvolvimento marcado por etapas ou estágios em que as rupturas são bases e possibilidades para a seqüência. No período dos dez anos coberto por este plano, o Brasil poderá chegar a uma educação infantil que abarque o segmento etário zero a seis anos (ou zero a cinco, na medida em que as crianças de seis anos ingressem no ensino fundamental) sem os percalços das passagens traumáticas, que exigem “adaptação” entre o que hoje constitui a creche e a pré-escola, como vem ocorrendo entre esta e a primeira série do ensino fundamental. (BRASIL, 2001)



Em 2006, o Ministério da Educação (MEC) sintetizou os principais fundamentos para o monitoramento da qualidade da educação infantil no documento Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil, que expõe os padrões e referências (indicadores e parâmetros) de qualidade para a educação infantil a serem utilizados por todas as instituições afetas à educação infantil.

Em 2009, o MEC publicou uma cartilha intitulada “Critérios para um Atendimento em Creches que Respeite os Direitos Fundamentais das Crianças” (CAMPOS; ROSEMBERG, 2009). Tal documento estabeleceu e reafirmou importantes pontos de referência em qualidade (indicadores) relacionados aos direitos das crianças sob o cuidado das creches, tais como:

- direito à brincadeira;
- direito à atenção individual;
- direito a um ambiente aconchegante, seguro e estimulante;
- direito ao contato com a natureza;
- direito à higiene e à saúde;
- direito a uma alimentação sadia;
- direito a desenvolver sua curiosidade, imaginação e capacidade de expressão;

- direito ao movimento em espaços amplos;
- direito à proteção, ao afeto e à amizade;
- direito a expressar seus sentimentos;
- direito a uma especial atenção durante seu período de adaptação à creche;
- direito a desenvolver sua identidade cultural, racial e religiosa.

No mesmo ano, o MEC publicou o projeto “Indicadores da Qualidade na Educação Infantil” (BRASIL, 2009). Consta proposta de autoavaliação dos seguintes aspectos (dimensão e indicadores) em tal trabalho:

1 – PLANEJAMENTO INSTITUCIONAL

- 1.1. Proposta pedagógica consolidada;
- 1.2. Planejamento, acompanhamento e avaliação;
- 1.3. Registro da prática educativa.

2 – MULTIPLICIDADE DE EXPERIÊNCIAS E LINGUAGENS

- 2.1. Crianças construindo sua autonomia;
- 2.2. Crianças relacionando-se com o ambiente natural e social;
- 2.3. Crianças tendo experiências agradáveis e saudáveis com o próprio corpo;
- 2.4. Crianças expressando-se por meio de diferentes linguagens plásticas, simbólicas, musicais e corporais;
- 2.5. Crianças tendo experiências agradáveis, variadas e estimulantes com a linguagem oral e escrita;
- 2.6. Crianças reconhecendo suas identidades e valorizando as diferenças e a cooperação.

3 – INTERAÇÕES

- 3.1. Respeito à dignidade das crianças;
- 3.2. Respeito ao ritmo das crianças;
- 3.3. Respeito à identidade, desejos e interesses das crianças;
- 3.4. Respeito às ideias, conquistas e produções das crianças;
- 3.5. Interação entre crianças e crianças.

4 – PROMOÇÃO DA SAÚDE

- 4.1. Responsabilidade pela alimentação saudável das crianças;
- 4.2. Limpeza, salubridade e conforto;
- 4.3. Segurança.

5 – ESPAÇOS, MATERIAIS E MOBILIÁRIOS

- 5.1. Espaços e mobiliários que favorecem as experiências das crianças;
- 5.2. Materiais variados e acessíveis às crianças;
- 5.3. Espaços, materiais e mobiliários para responder aos interesses e necessidades dos adultos.

6 – FORMAÇÃO E CONDIÇÕES DE TRABALHO DAS PROFESSORAS E DEMAIS PROFISSIONAIS

- 6.1. Formação inicial das professoras;
- 6.2. Formação continuada;
- 6.3. Condições de trabalho adequadas.

7 – COOPERAÇÃO E TROCA COM AS FAMÍLIAS E PARTICIPAÇÃO NA REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL

- 7.1. Respeito e acolhimento;
- 7.2. Garantia do direito das famílias de acompanhar as vivências e produções das crianças;
- 7.3. Participação da instituição na rede de proteção dos direitos das crianças.

Importante se faz destacar o que a Constituição Federal estabeleceu no parágrafo único do art. 211, quanto ao padrão mínimo de qualidade do ensino, assegurando que este ocorrerá, inclusive, “mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”.

O padrão de qualidade é assegurado também pelo art. 206 da Constituição Federal (“O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VII - garantia de padrão de qualidade”). Da mesma forma,

a Lei de Diretrizes e Bases da Educação estabeleceu “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”, nos termos do art. 4º, inciso IX e consoante estabelecido no art. 3º, inciso IX. O artigo 74 da LDB prevê que será estabelecido “padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade”, preconizando, ainda, que o custo mínimo será calculado pela União ao final de cada ano.

O Plano Nacional de Educação de 2001/2010, de que tratou a Lei Federal nº 10.172/01, expôs em várias metas o estabelecimento de padrões qualitativos mínimos, inclusive quanto à educação infantil. A Lei Federal nº 11.494/07, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), também criou a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, prevendo em seu art. 13, inciso I, como atribuição anual da referida Comissão:

Art. 13. No exercício de suas atribuições, compete à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade: I - especificar anualmente as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, observado o disposto no art. 10 desta Lei, levando em consideração a correspondência ao custo real da respectiva etapa e modalidade e tipo de estabelecimento de educação básica, segundo estudos de custo realizados e publicados pelo Inep.

O art. 30 da Lei Federal nº 11.494/07 prevê que o Ministério da Educação deve estabelecer valor de referência do custo mínimo por aluno, objetivando assegurar padrão mínimo de qualidade do ensino.

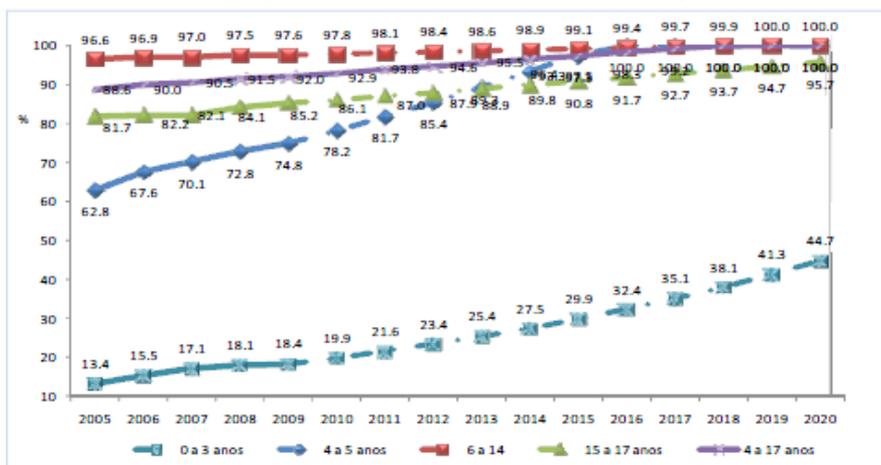
De acordo com o relatório de pesquisa da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime, 2012) em relação ao ano-base 2009, publicado em fevereiro de 2012, apesar dos dispositivos da lei do Fundeb ainda não estarem sendo cumpridos, a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação aprovou, em 5 de maio de 2010, o Parecer nº 8/2010 (competência dada pela Lei Federal nº 4.024/61, com a redação dada pela Lei Federal nº 9.131/95, art. 9º, §1º, alíneas a, b e g), que trata de padrões mínimos de qualidade, incorporando o estudo do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), desenvolvido pela Campanha Nacional

pelo Direito à Educação, de forma, ainda, a estabelecer normas para a aplicação do art. 4º, inciso IX, da LDB. O Conselho Nacional de Educação (2010), por meio do Parecer nº 8/2010, estipulou premissas para cálculo do CAQi, permitindo estimar o custo de implantação de unidades de atendimento à educação pelos entes governamentais nos moldes estabelecidos.

O NÃO OFERECIMENTO DE VAGAS PARA A PRIMEIRA ETAPA DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL

Segundo as Notas Técnicas do Ministério da Educação acerca do Plano Nacional de Educação – PNE² para a década 2011-2020, torna-se possível verificar que a expectativa para **atendimento de crianças em idade de creche (zero a três anos) alcançaria apenas 44,7%**

Comportamento das taxas de frequência à escola ou creche por grupos de idade - Brasil 2005-2009 com projeções até 2020



Fonte: Pnad/IBGE 2005-2009

² BRASIL, Fórum Nacional de Educação/Ministério da Educação/Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. **Notas técnicas ao Plano Nacional de Educação – PNE (2011-2020)**. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/pdf/notas_tecnicas_pne_2011_2020.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2012.



em 2020, mantida a taxa atual de crescimento de vagas para creches, a saber:

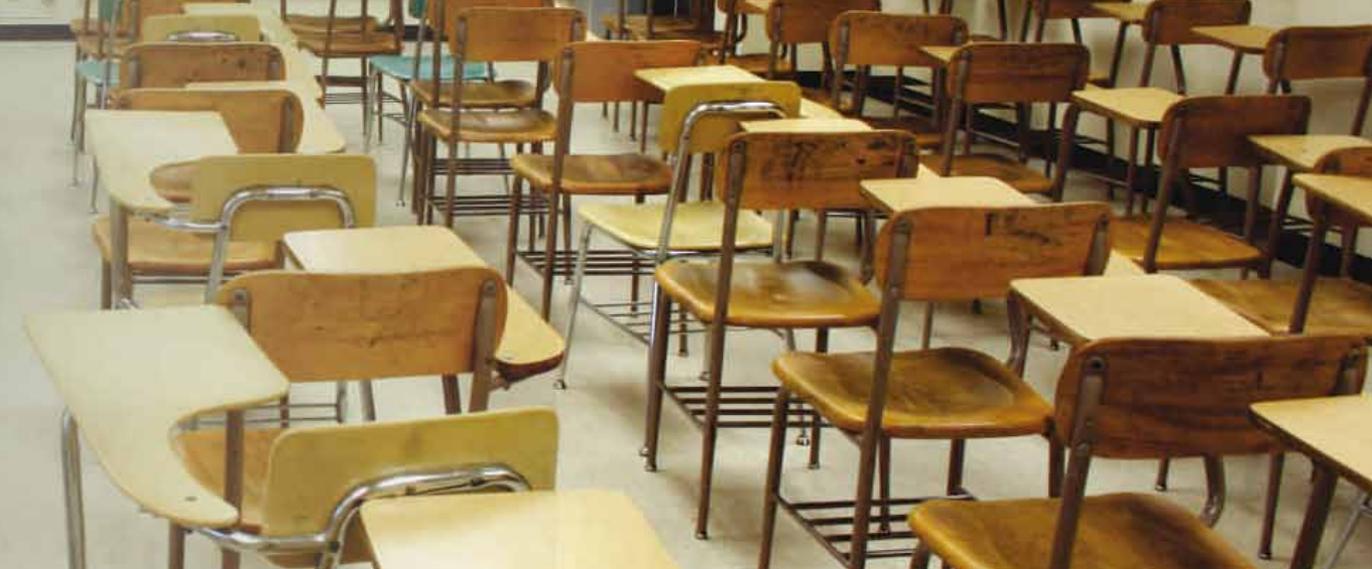
Nos municípios brasileiros, o atendimento da demanda por creches está longe de ser atingido. Vejamos o caso do município que possui a maior arrecadação do país: São Paulo. Recentemente, em entrevista dada pelo Secretário Municipal de Educação de São Paulo, Alexandre Schneider, ao Portal Aprendiz³, verificou-se que o município planejava o atendimento de apenas 12% da demanda de creches em 2012, correspondente a 18 mil crianças, quando o déficit de vagas em creches alcança 147 mil vagas.

Mediante essas observações, uma questão surge: as despesas com educação infantil podem ser preteridas quando da formulação das políticas públicas ou devem ser atendidas como obrigação constitucional? Não parece ser razoável a escolha do administrador público municipal, fundamentado na discricionariedade, de promover despesas menos prioritárias que a obrigação constitucional da educação básica, tais como: cobertura de transporte escolar universitário; concessão de ajuda de custo/bolsas para alunos de ensino superior; contratação de shows; e dispêndio em gastos com publicidade governamental.

Ocorre que o não atendimento prioritário à demanda em educação infantil não exorbita apenas a razoabilidade, mas fere a Constituição Federal e normas federais que tratam sobre a matéria. A Constituição Federal (art. 206, inciso VII) passou a estabelecer que todo cidadão, independentemente do município em que reside ou em qual rede escolar estude, deve ter direito a uma educação com garantia de padrão de qualidade. O Estado deve garantir a educação infantil em creche e pré-escola às crianças até cinco anos de idade. É dever do poder público. É um direito da criança.

O não atendimento da demanda educacional por meio de creches afronta os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, haja vista dar as costas aos munícipes que necessitam de tal serviço básico, tendo em vista o disposto no art. 3º, incisos I, II e III da Constituição Federal. À criança, tal como ao adolescente é assegurado “o acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência”, consoante reza o disposto no art. 53, inciso V, da Lei Federal nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente). O Estatuto ainda prevê “ações de responsabilidade por ofensas aos direitos assegurados à criança e ao adolescente quando do não atendimento da demanda de educação infantil”.

³ LUISE, Desirée e RIBEIRO, Raiana. **Entrevista com Alexandre Schneider, Secretário Municipal de Educação de São Paulo**, Portal Aprendiz. 04 out. 2011. Disponível em: <http://portal.aprendiz.uol.com.br/2011/10/04/municipio-de-sao-paulo-promete-atender- apenas-12-da-demanda-de-creches>. Acesso em: 10 mar. 2012.



O município não pode negar ao cidadão local os direitos sociais à educação e à infância e à assistência aos desamparados, haja vista se encontrarem garantidos no *caput* do art. 6º da Constituição Federal. O §2º do art. 211 da CF define como prioridade que os municípios atendam o ensino fundamental e a educação infantil. Ademais, os municípios não podem atuar em outra esfera de ensino se não “estiverem atendidas plenamente as necessidades da sua área de competência”, consoante reza o art. 11, inciso V, da Lei Federal nº 9.394/96 (LDB). Portanto, não basta apenas a aplicação do percentual mínimo estabelecido na Carta Magna de 25% das receitas de impostos (art. 212), mas o atendimento pleno em quantidade de vagas e na qualidade do atendimento e com qualidade mediante o cumprimento mínimo de indicadores preestabelecidos.

O poder público não pode negar vagas para atendimento da educação infantil. Sobre o tema, citamos, oportunamente, o Acórdão do Supremo Tribunal Federal acerca do RE 436996/SP⁴, sendo relator o Ministro Celso de Mello, que sintetiza a obrigatoriedade do ente municipal em atender a demanda da educação infantil:

E M E N T A: RECURSO EXTRAORDINÁRIO - CRIANÇA DE ATÉ SEIS ANOS DE IDADE - ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA - EDUCAÇÃO INFANTIL - DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 208, IV) - COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO - DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, ART. 211, § 2º) - RECURSO IMPROVIDO. - A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV). - Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das “crianças de zero a seis anos de idade” (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades

⁴ MELLO, Celso de. **Acórdão do Supremo Tribunal Federal acerca do RE 436996/SP**. Informativo STF nº 407, de 24 de out. a 4 de nov. 2005.

de pré-escola, sob pena de configurar-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.

- A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental.

- Os Municípios - que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2º) - não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social.

- Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão - por importar em descumprimento dos

encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório - mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. A questão pertinente à "reserva do possível". Doutrina

A referida decisão também expõe a legitimidade do Poder Judiciário, em caráter excepcional, de determinar que sejam realizadas pelos órgãos estatais inadimplentes as políticas públicas definidas pela Constituição Federal. O Supremo Tribunal Federal identifica claramente a obrigação constitucional do Poder Público em disponibilizar vagas em creches a quem demanda por elas. Reza que o atendimento da educação infantil não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública. Assim, os municípios não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado, representando fator de limitação da discricionariedade político-administrativa. A Suprema Corte enuncia que as ações dos gestores municipais, "tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social". A não atuação dos Poderes Executivo e Legislativo é revelada nesses casos de não disponibilização de vagas em creches. Infelizmente o Poder Judiciário é obrigado a intervir nesse processo, pois não há outra saída perante a não observância dos preceitos constitucionais. É um caso de exceção, mas de justiça, de modo a garantir que a criança não terá negado um direito constitucional básico quando da não execução das políticas públicas educacionais.

CONCLUSÃO

A educação no Brasil, por mais que se tenha avançado em organização e alocação de recursos no decorrer dos últimos quinze anos, está longe de alcançar níveis razoáveis de atendimento, tanto na qualidade como na quantidade de vagas oferecidas. Não basta somente assegurar uma aplicação mínima de recursos. Faz-se necessário exigir o cumprimento de metas quantitativas e qualitativas em oferecimento de vagas para a população, bem como promover a avaliação tempestiva pelos governos e pela sociedade das políticas educacionais de atenção à educação infantil. O alcance do limite mínimo com gastos em educação fixado hoje pela Constituição Federal em 25% das receitas de impostos (art. 212) não pode ser considerado único indicador de que o gestor municipal está cumprindo seu dever perante a educação. A efetiva avaliação do cumprimento do dever do gestor perante a educação reside em saber se tais gastos estão garantindo a quantidade de vagas necessárias à satisfação da demanda educacional, bem como a qualidade do ensino mediante indicadores preexistentes, ou seja, se há o pleno atendimento da educação básica por parte dos municípios. Existindo a universalização e a observância aos parâmetros de qualidade pode-se considerar que a gestão dos recursos públicos direcionada à educação é satisfatória sob o prisma da eficácia, da efetividade e da equidade.

São necessários meios mais eficientes de obstrução de maus gestores, de modo que os recursos não sejam desviados para outros programas não prioritários sem que a educação básica esteja plenamente atendida nos municípios. Neste sentido, atualmente tramita no Congresso Nacional a Lei de Responsabilidade Educacional (LRE), o Projeto de Lei nº 7.420/2006, que dispõe sobre o atendimento da qualidade da educação básica e acerca da responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção, assim como estabelece alguns critérios de avaliação. Não há dúvidas de que se trata de um importante instrumento que impactaria positivamente a gestão educacional brasileira. O problema é que, passados aproximadamente seis anos, tal projeto não apresenta sinais de que será aprovado em breve. Mecanismos concretos e factíveis de acompanhamento e instrumentos efetivos de participação e decisão da sociedade devem ser criados, para que os objetivos planejados e estabelecidos no âmbito das políticas educacionais sejam alcançados. Instrumentos estes concomitantes e não a posteriori, haja vista que o estrago causado pelo não atendimento da demanda educacional infantil não há como ser corrigido ou indenizado, tal como um paciente que necessita de um procedimento médico urgente e este não é feito, sendo, por conseguinte, fator determinante do seu consequente falecimento.

A necessidade do pleno atendimento da educação básica é urgente.

Um país não consegue formar bons profissionais técnicos ou de nível superior mediante a precariedade crônica a que estão relegados o ensino fundamental e, principalmente, a educação infantil. É notória a insuficiência de conhecimentos primários da maioria dos estudantes que alcançam o ensino superior, causada pela falta de investimento nos níveis básicos de ensino. Os esforços deveriam ser concentrados na educação básica, a começar pela educação infantil, como medida eficaz de correção de tal distorção.

As famílias mais desfavorecidas economicamente apresentam maior risco de não lograr êxito na formação de seus filhos. A creche, como sabemos, deveria acompanhar a criança e respectiva família em suas necessidades assistencial, educacional e política. Dessas famílias não há como aguardar o custeio de caras mensalidades por vagas em estabelecimentos particulares de ensino, pois não há condições financeiras para tanto. Um sistema governamental lastreado em pesada carga tributária deve oferecer o essencial serviço de educação pública de forma plena. Não há mais como condenar gerações futuras a frustrações econômicas, sociológicas, científicas e em âmbito de justiça social. Trata-se, na verdade, de investimento imprescindível e inadiável. Não se pode aceitar que governos sejam omissos, morosos, ineficazes e não efetivos no atendimento das políticas públicas, principalmente as relacionadas à educação infantil.

As metas do Plano Nacional de Educação (PNE) precisam ser atingidas, pois representam, em relevante parte, metas modestas, como a do atendimento de apenas 50% da demanda de vagas em creche até o ano de 2020, quando se deveria buscar a universalização em sua plenitude, ou seja, 100% da demanda. Revela-se grave o fato de que tal meta, não cumprida no plano educacional anterior, iniciado em 2001 e vencido em 2010, provavelmente não será atendida até 2020 dentro do que está sendo proposto no novo plano decenal educacional.

A educação infantil deve ser oferecida a todos que a demandarem, ou seja, em quantidade adequada, bem como assegurados todos os instrumentos por meio dos quais as crianças possam desenvolver seu aprendizado e alcançar o pleno desenvolvimento. O atendimento deve ser completo, inclusive com disponibilização, por meio de programas suplementares, de incentivos mediante fornecimento satisfatório de material, transporte escolar, alimentação e assistência à saúde, nos termos do disposto no art. 208, inciso VII, da Constituição Federal.

A educação infantil é um direito social da criança. É a primeira formação e, segundo educadores, a que mais tem influência sobre o desenvolvimento do ser humano. É uma forma de possibilitar a plena formação do cidadão. Ao administrador público não é dada a opção de não atender esta obrigação constitucional e nem oferecida a discricionariedade de executar gastos contingenciáveis ou despesas supérfluas em preterição do investimento em educação infantil.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Aloísio. Depois de 4 anos, a escola não recupera mais. *O Globo*, Rio de Janeiro, 15 maio 2009. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/blogs/educacao/posts/2009/12/15/depois-de-4-anos-escola-nao-recupera-mais-250279.asp>>. Acesso em: 26 jan. 2012.
- BANCO MUNDIAL. *Brazil early child development: a focus on the impact of preschools*. Report n. 22841-BR. 2001. Disponível em: <www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2001/10/12/000094946_0110030400452/Rendered/PDF/multi0page.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2012.
- BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10172.htm>. Acesso em: 26 jan. 2012.
- BRASIL. Ministério da Educação. *O PNE 2011–2020: metas e estratégias*. 2010. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/pdf/notas_tecnicas_pne_2011_2020.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2012.
- BRASIL. Secretaria de Educação Básica. *Indicadores da qualidade na educação infantil*. Brasília, 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/indic_qualit_educ_infantil.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2012.
- BRASIL. Secretaria de Educação Fundamental. *Referencial curricular nacional para a educação infantil*. Brasília, 1998.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 436996/SP. Relator: Ministro Celso de Mello. *Informativo STF*, Brasília, n. 407, 24 out./4 nov. 2005. Disponível em: <www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo407.htm#transcricao1>. Acesso em: 26 jan. 2012.
- CAMPOS, Maria Malta; ROSEMBERG, Fúlvia. *Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças*. 6. ed. Brasília: Ministério da Educação, 2009. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/direitosfundamentais.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2012.
- CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (Brasil). Câmara de Educação Básica. *Parecer nº 8, de 05 de maio de 2010*. 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=5368&Itemid=>>. Acesso em: 26 jan. 2012.
- DIDONET, Vital. Creche: a que veio, para onde vai. 2001, apud PASCHOAL, Jaqueline Delgado; MACHADO, Maria Cristina Gomes. A História da Educação Infantil no Brasil: avanços, retrocessos e desafios dessa modalidade educacional. *Revista HISTEDBR Online*, Campinas, v. 9, n. 33, p. 78-95, mar. 2009. Disponível em: <www.fae.unicamp.br/revista/index.php/histedbr/article/view/4023/3332>. Acesso em: 26 jan. 2012.
- NERI, Marcelo; CUNHA, Flávio; HECKMAN, James. *Educação da primeira infância*. Rio de Janeiro: FGV, 2005. Disponível em: <www.cps.fgv.br/cps/simulador/infantil/apresenta%C3%A7%C3%A3o/Quali_SumarioPreEscola.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2011.
- SCHNEIDER, Alexandre. *Município de São Paulo promete atender apenas 12% da demanda de creches*. Entrevista concedida a Desiree Luíse e Raiana Ribeiro. 2011. Disponível em: <<http://portal.aprendiz.uol.com.br/2011/10/04/municipio-de-sao-paulo-promete-atender-apenas-12-da-demanda-de-creches>>. Acesso em: 10 mar. 2012.
- UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO. *Relatório de pesquisa Perfil dos Gastos Educacionais nos Municípios Brasileiros: ano-base 2009*. Brasília, 2012.