ATENDIMENTO À DEMANDA E QUALIDADE NA CRECHE: **A CONSTRUÇÃO DE CAMINHOS NOS MUNICÍPIOS**

REALIZAÇÃO

FUNDAÇÃO Maria Cecilia Souto Vidigal

PARCERIA INSTITUCIONAL

UNDIME
União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

EXPEDIENTE

Atendimento à demanda e qualidade na creche: a construção de caminhos nos municípios é uma publicação da Fundação Maria Cecilia Souto Vidigal, produzida em parceria institucional com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). Ela foi elaborada a partir da pesquisa *Organização de demanda e oferta de creche em cinco municípios brasileiros*, realizada por um grupo de pesquisadoras em 2021.

Direitos e permissões
Todos os direitos reservados. É permitida a reprodução total ou parcial desta obra, desde que citadas a fonte e a autoria.

Sugestão de citação
Fundação Maria Cecilia Souto Vidigal (2022)
Atendimento à demanda e qualidade na creche: a construção de caminhos nos municípios
http://www.fmcsv.org.br

REALIZAÇÃO
Fundação Maria Cecilia Souto Vidigal
www.fmcsv.org.br

FUNDAÇÃO
Maria Cecilia
Souto Vidigal

CEO
Mariana Luz

OPERAÇÕES
Leonardo Hoçoya, diretor

CONHECIMENTO APLICADO
Marina Fragata Chicaro, diretora

RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E GOVERNAMENTAIS
Beatriz Abuchaim, gerente
Larissa Araujo Santos, líder

COMUNICAÇÃO
Ana Carolina Vidal Guedes, gerente
Marcelo Rodrigues, analista

PARCERIA INSTITUCIONAL
União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime)

Luiz Miguel Martins Garcia, presidente da Undime e dirigente municipal de educação de Sud Menucci (SP)

Maria Edineide de Almeida Batista, assessora institucional da Undime

PESQUISADORAS E AUTORAS
Rhaisa Naiade Pael Farias, professora assistente no Núcleo de Educação a Distância do Centro Universitário de Brasília (Uniceub) e pesquisadora colaboradora assistente do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília (UnB).

Ordália Alves de Almeida, professora titular aposentada da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), membro do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (CEE/MS) e professora do Curso de Direito da Faculdade Insted em Campo Grande (MS).

Ana Paula Gaspar Melim, coordenadora e professora do Curso de Pedagogia da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB) e membro do Conselho Municipal de Educação (CME) de Campo Grande.

AGRADECIMENTOS
Às secretarias municipais de Educação de Campo Grande (MS), Caucaia (CE), Florianópolis (SC), Palmas (TO) e Santos (SP),
em particular às equipes da educação infantil, que compartilharam experiências e conhecimentos na pesquisa que subsidiou esta obra.

DA OBRA

COORDENAÇÃO GERAL
Beatriz Abuchaim

Revisão geral
Marcelo Rodrigues

Coordenação editorial e edição
Sandra Mara Costa (Mc&Pop)

Revisão de texto
Mauro de Barros (BN)

Projeto gráfico e diagramação
Gisele Tanaka (Studio 113)

NOTA
Por concisão, os textos desta publicação adotam o gênero masculino em situações de plural. Porém, sempre que a distinção de gênero se mostrou determinante para a compreensão do assunto, fez-se referência a ele de modo específico.

FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL
Desde 2007, a Fundação Maria Cecilia Souto Vidigal trabalha pela causa da primeira infância com o objetivo de impactar positivamente o desenvolvimento de crianças em seus primeiros anos de vida. As principais frentes de atuação da Fundação são a promoção da educação infantil de qualidade, o fortalecimento dos serviços de parentalidade, a avaliação do desenvolvimento da criança e das políticas públicas de primeira infância e a sensibilização da sociedade sobre o impacto das experiências vividas no começo da vida.

PROPÓSITO
"Desenvolver a criança para desenvolver a sociedade."

Março de 2022

APRESENTAÇÃO

Ao leitor e ao gestor,

Em nosso trabalho permanente de promover o desenvolvimento da primeira infância no Brasil, temos escutado dos gestores públicos uma questão que ecoa pelo país: de que maneira os municípios podem organizar a demanda por creche a fim de garantir à faixa etária de 0 a 3 anos seu direito constitucional à educação infantil?

Os desafios que se colocam vão do campo prático ao político. Eles englobam desde como obter um diagnóstico preciso sobre as crianças que estão fora da creche, até a melhor forma de estruturar o processo de matrícula e a lista de espera. E passam por pontos mais complexos, como o financiamento e a expansão das vagas em si, com a abertura ou reforma de unidades, ou o estabelecimento de convênios.

Fruto de uma parceria com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), a produção desta publicação quer ajudar a encurtar esse caminho que tantos municípios estão percorrendo para dar acesso à creche a todas as crianças e famílias que optam por este serviço.

Para tanto, baseia-se num estudo criterioso, realizado pelas pesquisadoras Rhaisa Pael, Ordália Almeida e Ana Paula Melim, a partir da experiência de erros e acertos em cinco localidades: Campo Grande (MS), Caucaia (CE), Florianópolis (SC), Palmas (TO) e Santos (SP).

Sabemos da importância dos primeiros anos de vida para o desenvolvimento integral da criança pequena. Sabemos também da influência que o atendimento em creche – com qualidade – desempenha para a faixa de 0 a 3 anos. A creche tem a potência de pavimentar desde muito cedo toda uma vida de aprendizados e democratizar o acesso a ela é uma tarefa urgente. Que o conteúdo desta obra seja nosso aliado nesta empreitada.

Mariana Luz
Fundação Maria Cecilia Souto Vidigal

APRESENTAÇÃO

Prezado(a) leitor(a),

Salvaguardar os direitos constitucionais das crianças é responsabilidade de todos. Porém, quando se trata da educação infantil, cabe aos dirigentes municipais de educação e a suas equipes planejar a gestão, a fim de garantir acesso, permanência e aprendizagem, bem como o desenvolvimento integral das crianças.

Implementar políticas públicas que protejam a primeira infância exige, entre outras ações, o levantamento das demandas, a formação dos profissionais e a realização de ações intersetoriais com as áreas de assistência social e da saúde, além de uma comunicação estreita com as famílias e responsáveis.

Nesse contexto, as experiências de Campo Grande (MS), Caucaia (CE), Florianópolis (SC), Palmas (TO) e Santos (SP), apresentadas por esta obra realizada pela Fundação Maria Cecilia Souto Vidigal, trazem importantes subsídios à gestão da educação pública municipal, contribuindo para o cumprimento das metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE) e dos planos municipais.

Convidamos a todos e todas, em especial os dirigentes e equipes técnicas das secretarias municipais de Educação, para conhecer e estudar os resultados dessa pesquisa, ao mesmo tempo que parabenizamos a Fundação Maria Cecilia Souto Vidigal por esta iniciativa, que certamente contribuirá para a oferta de uma educação infantil com qualidade social, que respeite a diversidade regional e as especificidades de cada criança.

Luiz Miguel Martins Garcia
União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime)

SUMÁRIO

8 INTRODUÇÃO

12 DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL
13 Aspectos legais e normativos da educação infantil
16 O sistema municipal de ensino e a educação infantil
17 O Conselho Municipal de Educação (CME) e a educação infantil
17 A equipe de educação infantil na Secretaria Municipal de Educação (SME)
19 Rede de Proteção Integral às Crianças

21 GARANTIA DO ACESSO E PERMANÊNCIA À CRECHE
22 Crianças em situação de vulnerabilidade e critérios de priorização de vagas
24 Identificação da demanda e busca ativa
26 Sistema informatizado de cadastro, matrícula e lista de espera
26 Planejamento da expansão do atendimento
28 Financiamento da educação infantil
29 A intersetorialidade e as políticas integrais e integradas
30 Articulação entre Secretaria Municipal de Educação e Sistema de Justiça

32 QUALIDADE DO ATENDIMENTO EM CRECHE
33 Gestão institucional
34 Infraestrutura das unidades de creche
35 Trabalho pedagógico na educação infantil
36 Formação e valorização profissional
37 Supervisão e acompanhamento das instituições de educação públicas e parceiras

DE GESTOR PARA GESTOR

Ações, recomendações e dicas, colhidas junto a gestores públicos e amparadas em literatura técnica, sobre como organizar a demanda e garantir o acesso à creche nos municípios.

PREPARE-SE.

Cerque-se das **condições necessárias** para enfrentar o descompasso entre demanda e oferta de vagas.

- Conheça os **documentos legais e normativos** da educação infantil.
- Estruture uma **equipe capacitada** para atuar na educação infantil.
- Participe e fortaleça uma **Rede de Proteção Integral às Crianças**.
- Construa **políticas integrais e integradas** para a primeira infância, em **parceria com um comitê intersetorial** que envolva diferentes secretarias e atue de forma sistemática.
- Empenhe-se em **garantir recursos** no Plano Plurianual (PPA), na Lei Orçamentária Anual (LOA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).
- Articule-se com **outras esferas governamentais** para obter colaboração técnica e financeira.

AJA.

Implemente **estratégias para levantar a real demanda** por creche no município.

- **Convide outros órgãos e secretarias**, além da Educação, para dimensionar com mais precisão a demanda no município.
- **Consulte informações** do DataSUS, do Índice de Necessidade de Creche (INC) e do Censo Escolar.
- Efetue um **mapeamento geográfico** (georreferenciamento) para verificar a demanda por bairros e regiões.
- Realize um trabalho de **busca ativa de crianças** em parceria com agentes comunitários. Especial atenção deve ser dada às crianças em situação de vulnerabilidade.
- **Mobilize as famílias para a importância da creche** e incentive-as a cadastrar seus filhos em campanhas de abertura de vagas.
- Registre a **demanda em um sistema único e informatizado** de cadastro, matrículas e lista de espera.

PLANEJE. E EXECUTE.

Defina e cumpra os **planos traçados para ampliar o acesso**.

- Estabeleça, em discussão intersetorial, **critérios de priorização de vagas para crianças em situação de vulnerabilidade**; comunique-os com clareza à população.
- **Compare informações** sobre vagas ofertadas, crianças cadastradas, matrículas e lista de espera para determinar a escala de expansão necessária.
- Observe o **comportamento da demanda por bairro ou região** para descobrir que criança será atendida e onde.
- Determine **como aumentar o número de vagas** — via construção de creches, ampliação, reforma ou adequação de espaços existentes ou, alternativamente, por meio de parcerias com instituições sem fins lucrativos.
- **Detalhe cada projeto de creche** conforme as exigências legais e mantenha a população informada — da execução das obras à entrada em funcionamento.
- Atue em proximidade com o **Ministério Público ou a Defensoria Pública**, de modo a estabelecer uma comunicação fluida, para que as demandas das famílias sejam atendidas de forma administrativa e não sejam judicializadas.

ENTREGUE QUALIDADE.

Honre a criança e o direito à educação infantil com um **atendimento de qualidade**.

- Oriente o **trabalho pedagógico** pelas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI) e a Base Nacional Comum Curricular (BNCC).
- Mantenha **programas de formação continuada dos profissionais da educação**; desenvolva políticas de valorização profissional, planos de cargos, carreira e salários.
- Invista na **infraestrutura das unidades de creche** (espaços, mobiliários, brinquedos, materiais).
- Desenvolva **programas de monitoramento** e avaliação do atendimento.
- Caso existam na rede instituições parceiras, **supervisione o trabalho** das mesmas e as inclua nas ações de formação da Secretaria Municipal de Educação (SME).

UMA PESQUISA

O estudo *Organização de demanda e oferta de creche em cinco municípios brasileiros* foi realizado em 2021 e abrangeu o levantamento de dados quantitativos da demanda e oferta da educação infantil; a consulta a documentos normativos e à legislação municipal; diálogos com os secretários municipais de Educação; e entrevistas com a equipe técnica destas secretarias e membros de órgãos que compõem o Sistema de Justiça na área de educação.

CINCO MUNICÍPIOS

Os municípios envolvidos na pesquisa representam as cinco regiões do Brasil: Campo Grande (MS) no Centro-Oeste; Caucaia (CE) no Nordeste; Florianópolis (SC) no Sul; Palmas (TO) no Norte; e Santos (SP) no Sudeste.

Os municípios foram escolhidos por serem localidades **onde a demanda por creche é alta** e com base nos seguintes critérios:

- Percentual significativo de atendimento da faixa etária de 0 a 3 anos.
- Índice significativo de atendimento às crianças em situação de vulnerabilidade social.
- Sistema informatizado para organização de demandas e matrículas.
- Histórico de diálogo com órgãos que constituem o Sistema de Justiça na área de educação para a garantia do direito à educação infantil.

UMA PUBLICAÇÃO

Na expectativa de colaborar com os gestores públicos e secretários municipais de Educação, esta publicação apresenta ações que foram implementadas nos municípios pesquisados, como também outros procedimentos reconhecidos na literatura em relação à demanda e à qualidade, que se mostraram capazes de garantir as matrículas e o atendimento adequado de crianças de 0 a 3 anos na rede pública de ensino.

Introdução

O essencial é saber ver,
saber ver sem estar a pensar,
saber ver quando se vê,
e nem pensar quando se vê,
nem ver quando se pensa.

Alberto Caeiro, in *O que nós vemos*

Transposto para a proposta deste documento, o essencial que o poeta Alberto Caeiro – heterônimo de Fernando Pessoa – descreve nos versos acima evoca a ideia de um caleidoscópio. Instrumento cilíndrico usado para a obtenção de imagens, o caleidoscópio funciona por meio de espelhos e, a partir do movimento giratório, produz variadas e distintas combinações. A experiência vivida com Campo Grande (MS), Caucaia (CE), Florianópolis (SC), Palmas (TO) e Santos (SP) no projeto de pesquisa *Organização de demanda e oferta de creche em cinco municípios brasileiros* nos inspirou e nos remeteu ao caleidoscópio como uma metáfora. Como crianças entretidas pelo jogo de cores do caleidoscópio, pusemo-nos a olhar para estes municípios e a buscar compreender as nuances e as múltiplas formas de organização da demanda e oferta de creches nas diversas regiões do país.

O desafio desta pesquisa foi proposto pela Fundação Maria Cecilia Souto Vidigal, que atua para promover o **desenvolvimento integral** das crianças durante a **primeira infância**. No bojo deste projeto estão duas prioridades que se colocam em relação à infância:

1) Ampliar a oferta de educação infantil em creches no Brasil, de forma a atender com qualidade a no mínimo 50% das crianças de 0 a 3 anos de idade até 2024, como preconiza o Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 13.005/2014.
2) Atingir a meta 4.2 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que é assegurar a todas as meninas e meninos, até 2030, o desenvolvimento integral na primeira infância, bem como o acesso a cuidados e à educação infantil de qualidade.

Apesar do crescimento nos índices de frequência à educação infantil nos últimos anos, o número de matrículas em creche ainda está

Pelo menos 50% das crianças de 0 a 3 anos de idade deverão frequentar uma creche de boa qualidade até 2024

DESENVOLVIMENTO INTEGRAL

O desenvolvimento integral comprende os aspectos físico, psicológico, intelectual e socioemocional da criança.

PRIMEIRA INFÂNCIA

É o período que abrange os primeiros seis anos completos de vida da criança.

LEITURAS

INC — Índice de Necessidade de Creche 2018-2020 e estimativas de frequência: insumos para a focalização de políticas públicas
(Fundação Maria Cecilia Souto Vidigal, 2021)

Censo Escolar 2021 - Divulgação dos resultados
(MEC, 2022)

muito aquém do desejado no Brasil, tendo inclusive apresentado retração depois de 2019. Cabe destacar que, em 2020, o mundo foi acometido pela pandemia de Covid-19, o que gerou diversos impactos sobre todas as áreas da sociedade, inclusive o fechamento físico temporário de instituições educativas. De acordo com o Censo Escolar 2021, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), para que o atendimento em creche chegue à metade da população brasileira de 0 a 3 anos, será preciso ampliar a quantidade de matrículas dos atuais 3,4 milhões para algo em torno de 5 milhões.

Assim, na expectativa de colaborar com os gestores públicos e secretários municipais de Educação no enfrentamento desse cenário, a Fundação Maria Cecilia Souto Vidigal e a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime) uniram esforços em torno de um objetivo comum: apresentar, a partir do estudo realizado, ações implementadas nos municípios e identificadas em pesquisas bibliográficas que se mostraram capazes de garantir as matrículas e o atendimento de qualidade na rede pública de crianças de 0 a 3 anos.

A pesquisa *Organização de demanda e oferta de creche em cinco municípios brasileiros* elegeu como amostra um município em cada região geográfica do Brasil. A escolha se deu a partir de uma consulta à base de dados que gerou a publicação *INC – Índice de Necessidade de Creche 2018-2020 e estimativas de frequência: insumos para a focalização de políticas públicas* – produzida pela Fundação Maria Cecilia Souto Vidigal, em parceria técnica com a Quantis Consultoria – e indicações da Undime.

A seleção considerou os municípios que atendem aos critérios de alta demanda por creche, percentual significativo de atendimento da faixa etária de 0 a 3 anos e índice significativo de atendimento às crianças em situação de vulnerabilidade social. Atentou-se, ainda, para a existência de um sistema informatizado para organização de demandas e matrículas no município e o histórico de diálogo com órgãos que constituem o Sistema de Justiça na área de educação (Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Justiça – Poder Judiciário) para a garantia do direito à educação infantil. O quadro da página 10 compila dados referentes às crianças e à educação infantil nos municípios pesquisados.

De volta à metáfora do caleidoscópio, que está sempre em movimento, este trabalho reflete sobre combinações, arranjos e soluções que, como papéis coloridos projetados em espelhos, apontam uma imensidão de possibilidades para o atendimento das crianças em creche nos municípios.

Em sua expressão concreta, o caleidoscópio produz imagens em diferentes formas, simétricas e assimétricas, a depender do modo como é manuseado. Trazendo para o nosso contexto, temos a expectativa de que esta publicação possa inspirar os municípios como inspirou a nós – e, acima de tudo, que possa subsidiar os gestores públicos e secretários municipais de Educação a enxergar novos caminhos e qualificar suas decisões políticas e ações, considerando outras realidades que fomentem a democratização do acesso à creche para as crianças de 0 a 3 anos.

Rhaisa Pael,
Ordália Almeida e
Ana Paula Melim

Para o atendimento em creche chegar à metade da população de 0 a 3 anos, será preciso ampliar a quantidade de matrículas dos atuais 3,4 milhões para algo em torno de 5 milhões

DADOS REFERENTES ÀS CRIANÇAS E À EDUCAÇÃO INFANTIL NOS MUNICÍPIOS

	Campo Grande (MS)	Caucaia (CE)	Florianópolis (SC)	Palmas (TO)	Santos (SP)
População de crianças de 0 a 3 anos em 2020 (*)	49.392	22.248	21.840	19.374	17.100
Taxa de matrícula em creches em 2020 (*)	37,6%	39%	51,5%	30,8%	58,0%
Índice de Necessidade de Creche (INC) para famílias em situação de pobreza em 2020 (**)	10%	28,9%	6,1%	13,1%	10,2%
Percentual de crianças em situação de pobreza atendidas em creches em 2020 (*)	29%	38,9%	39,1%	38,3%	73,2%
Número de matrículas em creche em 2021 (***)	12.122	7.432	9.234	5.029	7.440
Número de matrículas em pré-escola em 2021 (***)	17.107	8.436	8.107	7.034	5.773
Quantidade de turmas de creche em 2021 (***)	570	426	511	173	238
Quantidade de turmas de pré-escola em 2021 (***)	811	396	116	370	182

(*) DADOS EXTRAÍDOS DO RELATÓRIO QUANTIS, 2021.

(**) ÍNDICE CRIADO PARA MEDIR A NECESSIDADE POR CRECHE NOS MUNICÍPIOS. O INC IDENTIFICA A PARCELA DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS QUE RESIDE EM ZONA URBANA E MAIS PRECISA DE CRECHE, SEGUINDO CRITÉRIOS DE PRIORIZAÇÃO (SITUAÇÃO DE POBREZA, MONOPARENTALIDADE E CRIANÇAS COM MÃES/CUIDADORES PRINCIPAIS ECONOMICAMENTE ATIVOS, OU QUE ASSIM O SERIAM SE HOUVESSE CRECHE).

(***) DADOS EXTRAÍDOS DO INSTRUMENTO DE PESQUISA 1.

FONTE: ELABORAÇÃO DAS AUTORAS, 2021

A CRECHE COMO DIREITO ADQUIRIDO

A sociedade civil se mobilizou e a conquista aconteceu: a **Constituição Federal de 1988** instituiu o direito das crianças e de suas famílias à creche e pré-escola gratuitas, bem como o dever do Estado em garanti-lo. Também introduziu a chamada "**doutrina da proteção integral**".

Dois anos depois, foi promulgado o **Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)**, instituído pela Lei nº 8.069/1990. Voltado à proteção integral da criança e do adolescente, o ECA referendou as conquistas da Constituição Federal no direito à creche.

Com a **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)**, instituída pela Lei nº 9.394/1996, a educação infantil passou a fazer parte da educação básica, oferecida em caráter não obrigatório em creches (0 a 3 anos) e pré-escolas (4 a 6 anos). Posteriormente, a LDB foi alterada: a pré-escola foi direcionada à faixa de 4 e 5 anos e se tornou obrigatória.

DOUTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

ART. 227, CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

ACESSO À CRECHE

MATRÍCULAS DE CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS

DE 2005 A 2019
+37%

DE 2019 A 2021
- 9%

O percentual de crianças de 0 a 3 anos que frequentam creche cresceu de forma substancial de 2005 a 2019. Entretanto, com a pandemia de Covid-19, as matrículas caíram.

FONTE: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE)/CENSO ESCOLAR 2021

Direito à educação infantil

Garantir o direito à educação infantil a partir da faixa etária de 0 a 3 anos é pressuposto constitucional e deve ser objeto da ação dos secretários municipais de Educação. Para que os municípios possam oferecer um atendimento de qualidade às crianças, é fundamental que os gestores públicos, secretários municipais de Educação e suas equipes apropriem-se de conhecimentos e especificidades da educação à primeira infância.

Tais conhecimentos abrangem aspectos legais e normativos que orientam o funcionamento da educação infantil nos municípios e que passam pela viabilidade de estruturação do seu sistema municipal de ensino e, como consequência, a instituição do Conselho Municipal de Educação (CME).

É imprescindível constituir no município um corpo técnico qualificado para implementar a educação infantil observando as referências legais e também as científicas, ligadas ao desenvolvimento na primeira infância. E, ainda, que seja viabilizada e articulada uma Rede de Proteção Integral às Crianças, com a convocação dos diversos atores que poderão otimizá-la.

É imprescindível constituir no município um corpo técnico qualificado para implementar a educação infantil

ASPECTOS LEGAIS E NORMATIVOS DA EDUCAÇÃO INFANTIL

A campanha Criança e Constituinte foi um amplo movimento que agregou mais de 300 instituições ligadas à defesa dos direitos da criança na década de 1980 e cujos objetivos principais eram: 1) garantir que crianças e adolescentes fossem reconhecidos como prioridade absoluta pela Constituição Federal que estava sendo pensada e 2) que crianças de 0 a 6 anos tivessem seu direito à educação assegurado.

Bem-sucedida, a campanha, juntamente com outros movimentos, resultou na inserção de dispositivos valiosos para a infância na nova Carta Magna, que foi aprovada para o Brasil em 1988:

- O art. 205 situou a educação como direito de todos e dever do Estado e da família.
- O art. 208 determinou a garantia do atendimento em creche e pré-escola como um dos deveres do Estado com a educação (inciso IV).
- O art. 227 estabeleceu a doutrina da proteção integral às crianças e adolescentes, que foi reafirmada posteriormente pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), instituído pela Lei nº 8.069/1990.

As conquistas na Constituição pavimentaram a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), instituída pela Lei nº 9.394/1996. Esta, por sua vez, incorporou a educação infantil à educação escolar como primeira etapa da educação básica. A LDB atribuiu à educação

RECOMENDAÇÕES

- Conheça os documentos legais e normativos da educação infantil e use-os como premissa nas atividades de gestão da educação do município.
- Proponha estratégias para a organização da demanda e oferta por creches com base nas prerrogativas legais e nas normativas da educação infantil.
- Considere a possibilidade de instituir um sistema municipal de ensino e o Conselho Municipal de Educação (CME), caso seu município ainda não conte com esses ativos.
- Se o seu município não tiver um CME, recorra às normativas emanadas do Conselho Estadual de Educação.

infantil a finalidade de promover o desenvolvimento integral das crianças de 0 a 6 anos. A faixa etária foi ajustada posteriormente para 0 a 5 anos com a promulgação da Lei nº 11.114/2005, que determinou a matrícula obrigatória das crianças a partir dos 6 anos de idade no ensino fundamental.

A obrigatoriedade de matrícula para crianças de 4 e 5 anos se deu com a aprovação da Emenda Constitucional nº 59/2009, medida que foi reiterada pela Lei nº 12.796/2013. E, em 2014, o Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 13.005, estipulou entre suas metas que 50% da população de 0 a 3 anos esteja matriculada em creches até 2024.

Por fim, ainda na trilha das garantias legais, foi promulgada em 2016 a Lei nº 13.257, o Marco Legal da Primeira Infância, instrumento prioritário para subsidiar as políticas públicas para a primeira infância. A lei determina que a expansão da educação infantil deve se dar de modo a assegurar a qualidade da oferta, tanto no que se refere às instalações e equipamentos, seguindo padrões estabelecidos pelo Ministério da Educação (MEC), quanto à formação dos profissionais de educação, ao currículo e ao uso de materiais adequados à proposta pedagógica.

Como se constata, existem muitos instrumentos regulatórios para a efetivação do direito à educação das crianças pequenas. Mas a realidade mostra que essas normativas, por si só, não são suficientes. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) indicam que o percentual de crianças de 0 a 3 anos que frequentam creche cresceu de forma consistente de 2005 a 2019, quando chegou a 37%. Entretanto, informações recentes de outra fonte oficial, o Censo Escolar 2021, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), apontam que as matrículas em creche caíram 9% entre 2019 e 2021 (de 3,7 milhões para 3,4 milhões). O recuo foi interpretado como um reflexo da pandemia de Covid-19 e aconteceu principalmente na rede privada, cujo número de matrículas apresentou queda de 21,6% de 2019 a 2021, ante 2,3% na rede pública.

Desde antes da pandemia, organizar a oferta de vagas em creche em número suficiente para atender as crianças de 0 a 3 anos – e sobretudo a população mais vulnerável – tem sido um grande desafio para os municípios brasileiros. Investir na qualidade deste atendimento também. Além da vontade política, é necessário que sejam garantidos recursos financeiros, especialmente na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e no Plano Plurianual (PPA) de cada município.

A Constituição Federal de 1988 atribuiu à União, estados e municípios a responsabilidade de organizar, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino. Foi conferido aos municípios o dever de atuar prioritariamente na educação infantil, valendo-se da cooperação técnica e financeira da União e do respectivo estado. Cabe à União exercer função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais, de forma a garantir equidade de oportunidades e padrão mínimo de qualidade da oferta.

Assim, torna-se essencial a articulação entre os atores envolvidos nas diferentes esferas governamentais para a criação de estratégias de colaboração que promovam o desenvolvimento de ações intersetoriais, conforme preconiza o Marco Legal da Primeira Infância. O diálogo entre as áreas da educação, saúde e assistência social e os órgãos que compõem o Sistema de Justiça é fundamental para apoiar políticas que garantam à primeira infância o acesso, como também a permanência, em instituições de educação infantil, pautadas numa oferta de qualidade.

Vale salientar ainda que, no plano internacional, a trajetória das conquistas dos direitos da criança começou há quase um século, em 1924, tendo como ponto de partida a preocupação em assegurar proteção e condições de vida digna e plena a meninas e meninos por meio da Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança. Em 1959, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) adotou a Declaração dos Direitos da Criança e, em 1989, encampou a Convenção sobre os Direitos da Criança, que foi ratificada pelo Brasil em 1990.

LEITURAS

Os primeiros passos pela primeira infância — Educação infantil
(Fundação Maria Cecilia Souto Vidigal, 2021)

Educação em movimento: o direito universal, as transformações e possibilidades durante e após a pandemia
(Fundação Santillana e Undime, 2021)

MARCOS HISTÓRICOS DA EDUCAÇÃO INFANTIL

1988
- Constituição Federal

1990
- Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069

1994
- Política Nacional de Educação Infantil
MEC

1996
- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394

1998
- Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil — Volume 1, Volume 2 e Volume 3
MEC

1999
- Res. CNE/CEB nº 1
Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil

2001
- Plano Nacional de Educação 2001-2011, Lei nº 10.172

2005
- Política Nacional de Educação Infantil
MEC
- Lei nº 11.114
Inclusão da criança de 6 anos no ensino fundamental

2006
- Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil e Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil
MEC
- Lei nº 11.274
Ampliação do ensino fundamental obrigatório para nove anos

2007
- Fundeb, Lei nº 11.494

RECOMENDAÇÕES

- Ofereça formações específicas para as equipes técnicas e pedagógicas da SME que coordenam a educação infantil, de modo a qualificá-las para atuar com excelência nas seguintes frentes:
  - Organização da demanda e do acesso às creches e pré-escolas.
  - Organização de atividades de formação continuada para implementação curricular.
  - Estruturação de grupos de estudos sobre temáticas relativas à educação infantil, como implementação curricular e práticas pedagógicas.
  - Proposição e realização de programas de formação intersetorial voltados à infância.
  - Avaliação e monitoramento da qualidade da educação infantil no município.

O SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO E A EDUCAÇÃO INFANTIL

Posto em palavras simples, o sistema municipal de ensino reúne o conjunto de organismos que integram e atuam de forma coordenada em uma rede de ensino. Os municípios encontram na LDB os argumentos legais que respaldam a estruturação de seus sistemas municipais de ensino:

- Art. 8º – Em alinhamento com a Constituição Federal, situa que "a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino".
- Art. 9º – Aponta que cabe à União, entre outras incumbências, estabelecer, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, competências e diretrizes para a educação infantil que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar uma formação básica comum.
- Art. 11 – Atribui aos municípios a tarefa de organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos estados.

E, para conhecer a composição do sistema municipal de ensino, recorre-se ao art. 18, que descreve que os sistemas municipais de ensino compreendem três tipos de organização: as instituições de educação infantil, ensino fundamental e médio mantidas pelo poder público municipal; as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; e os órgãos municipais de educação.

Porém, é preciso fazer a ressalva de que a implantação de um sistema municipal de ensino apto a promover a ação coordenada de seus integrantes e a atuar com autonomia na proposição e materialização das políticas educacionais carece de estudos de viabilidade. Trata-se de uma decisão que implica, além de desprendimento financeiro, a constituição de um corpo técnico qualificado que possa implementar esse sistema.

O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (CME) E A EDUCAÇÃO INFANTIL

As políticas municipais adquirem novos contornos com a aprovação do sistema municipal de ensino e isso resulta na criação de Conselhos Municipais de Educação (CME). Eles tendem a exercer importante papel no fortalecimento das políticas de educação, operando na mediação das demandas educacionais e na articulação intersetorial e subsidiando a ação dos secretários municipais de Educação. Os CME desempenham funções normativa, consultiva, mobilizadora e fiscalizadora.

A educação infantil ganha com a criação dos CME, uma vez que suas demandas passam a ser resolvidas no âmbito do próprio município, ao mesmo tempo que o CME provoca diálogo mais direto com o Poder Executivo local. O que se observa é que sua ação, quando bem estruturada, contribui para a ampliação do espaço político de discussão sobre educação e cidadania, bem como para ampliar a qualidade da educação municipal.

No entanto, há que se notar que a constituição do CME exige responsabilidade e compromisso da esfera municipal, já que, para que cumpra seu papel, se recomenda que a instância seja composta por profissionais preparados, com formação específica na área da educação básica, além de conhecimento técnico sobre legislação, normas e políticas públicas educacionais. Caso contrário, é mais prudente que o município siga as normas do Conselho Estadual de Educação para a implementação de suas políticas de educação infantil.

A EQUIPE DE EDUCAÇÃO INFANTIL NA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (SME)

Como se constatou na pesquisa que deu origem a esta publicação, a estruturação de uma equipe técnica e pedagógica, com formação específica em pedagogia e experiência na área da educação infantil, assume papel pri-

LEITURAS

Agenda dos Cem Primeiros Dias – Orientações ao Dirigente Municipal de Educação
(Undime, 2021)

Orientações ao Dirigente Municipal de Educação – Fundamentos, Políticas e Práticas
(Undime, 2012)

MARCOS HISTÓRICOS DA EDUCAÇÃO INFANTIL

2009
- Emenda Constitucional nº 59 — Ampliação da obrigatoriedade de oferta do ensino de 9 para 13 anos (dos 4 aos 17 anos)
- Res. CNE/CEB nº 05 — Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI)
- Indicadores da Qualidade na Educação Infantil — MEC

2010
- Plano Nacional pela Primeira Infância — Rede Nacional Primeira Infância (RNPI)

2013
- Lei nº 12.796 — Ampliação da obrigatoriedade da oferta do ensino para 13 anos (dos 4 aos 17 anos); ajuste da faixa etária da educação infantil para de 0 a 5 anos

2014
- Plano Nacional de Educação 2014-2024, Lei nº 13.005

2015
- Guia A Intersetorialidade nas Políticas para a Primeira Infância — RNPI

2016
- Marco Legal da Primeira Infância, Lei nº 13.257

2017
- Res. CNE/CP nº 02 — Base Nacional Comum Curricular (BNCC)

2018
- Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil — MEC

2020
- Plano Nacional pela Primeira Infância (2ª edição) — RNPI
- Fundeb, Lei nº 14.113

RECOMENDAÇÕES

- Demande da equipe técnica e pedagógica articulação em suas ações e estratégias a fim de organizar a demanda e a oferta por creche.
- Alinhe com o gestor municipal e com as demais secretarias a estruturação de uma Rede de Proteção Integral às Crianças do seu município.
- Promova ações que fortaleçam a Rede de Proteção Integral às Crianças e evidencie a demanda por creche.

mordial em qualquer proposta guiada pela qualidade na expansão da oferta de creches e pré-escolas na Secretaria Municipal de Educação (SME).

As SME participantes do estudo não apenas têm equipes técnicas e pedagógicas com formação em pedagogia como também especializações em educação infantil. Algumas delas contam com profissionais com mestrado em educação e com profissionais realizando doutorado.

É preciso destacar que cuidar da qualidade do atendimento em educação infantil é parte da responsabilidade das equipes técnicas e pedagógicas que atuam nesta etapa educacional. Para além de atender efetivamente à demanda por vagas, faz-se necessária a formação continuada dos profissionais de educação infantil nas instituições de educação.

A identidade profissional da equipe técnica e pedagógica de educação infantil nas SME se forma com a reunião de profissionais conhecedores do seu campo de trabalho e com formação técnico-científica para tomar decisões – profissionais com compromisso ético e político com o direito à educação da primeira infância, com a relação entre educação e cidadania e com a urgência da expansão do atendimento para cumprimento das metas estabelecidas no Plano Municipal de Educação (PME) e, consequentemente, no PNE 2014-2024.

REDE DE PROTEÇÃO INTEGRAL ÀS CRIANÇAS

Como já mencionado, ao tratar dos direitos das crianças e dos adolescentes, a Constituição Federal de 1988 introduziu na legislação brasileira a doutrina da proteção integral, reconhecendo no art. 227 o amplo leque de responsabilidades do Estado, da família e da sociedade civil com essa parcela da população. Dois anos depois, foi promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que se define, em seu art. 1º, como uma lei que "dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente".

Fomentar a consolidação de uma Rede de Proteção Integral às Crianças é uma tarefa essencial para o trabalho de garantia de direitos nos municípios, incluindo o direito à educação infantil. Essa rede de proteção é formada por órgãos e representantes de instituições públicas, algumas entidades privadas, bem como profissionais e representantes da sociedade civil que atuam de maneira articulada para garantir e resguardar os direitos de crianças e adolescentes.

Ao reconhecer o valor da rede de proteção integral para a garantia dos direitos das crianças, o município avança na consolidação de políticas intersetoriais mais efetivas – políticas que estabeleçam o diálogo entre os diferentes atores, para gerar ações e programas que privilegiem as crianças.

LEITURAS

Guia de Regime de Colaboração Estados-Municípios
(Colabora Educação e Consed, 2019)

Guia para elaboração do Plano Municipal pela Primeira Infância
(RNPI e Cecip, 2020)

Cartilha Plano Municipal para a Primeira Infância: um passo a passo para elaboração
(Unicef, 2022)

O PNE E A EDUCAÇÃO INFANTIL

No conjunto das 20 metas estabelecidas pelo PNE para cumprimento até 2024, várias têm relação direta com a educação infantil e precisam estar no radar dos municípios:

• **Meta 1** — Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

• **Meta 4** — Universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados

• **Meta 15** — Garantir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

• **Meta 16** — Formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

• **Meta 17** — Valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.

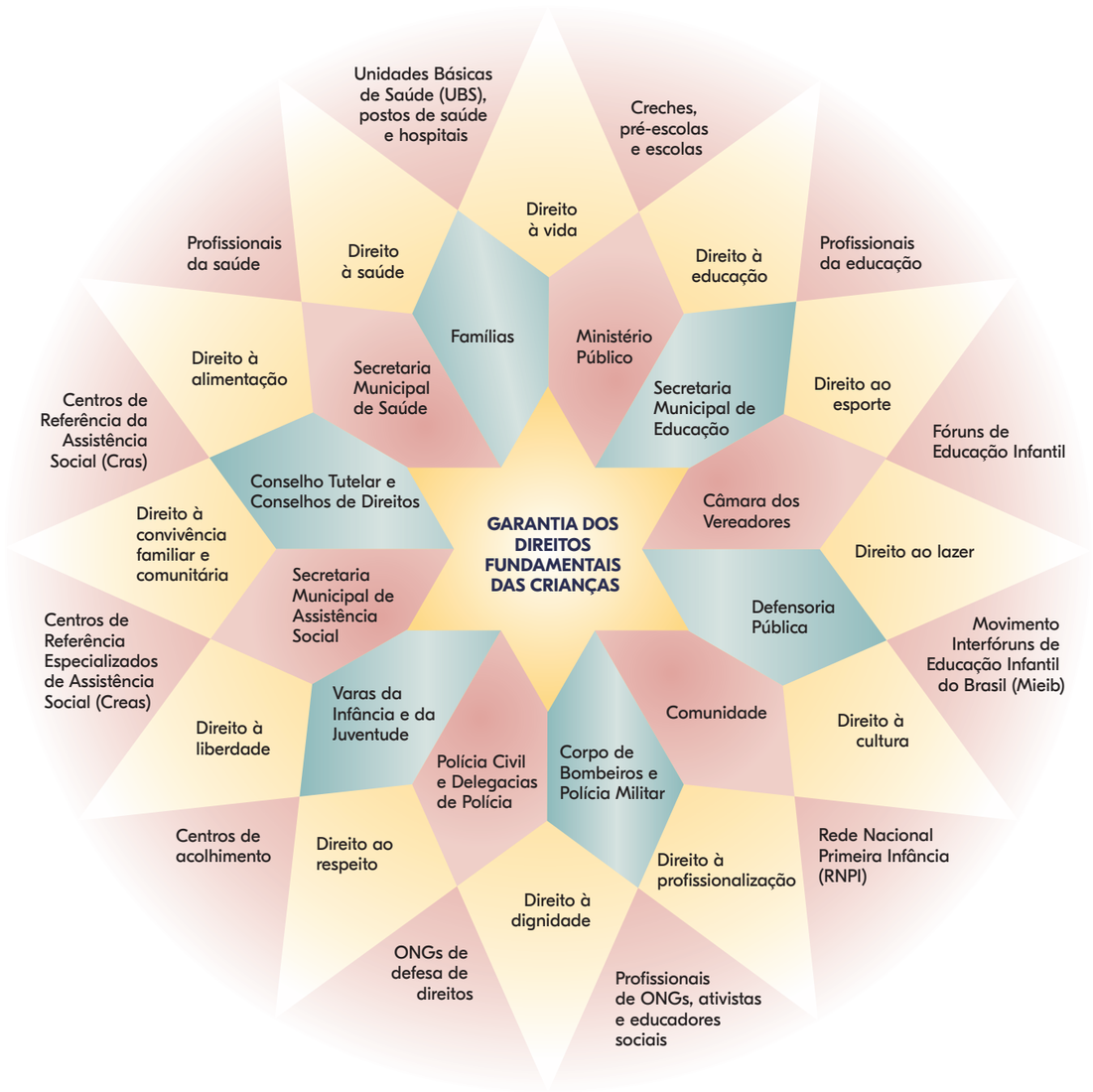
• **Meta 18** — Assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de carreira para os(as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

• **Meta 19** — Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

• **Meta 20** - Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do país no 5º (quinto) ano de vigência desta lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

Ao reconhecer o valor da rede de proteção integral para a garantia dos direitos das crianças, o município avança na consolidação de suas políticas intersetoriais

REDE DE PROTEÇÃO INTEGRAL ÀS CRIANÇAS



CRÉDITO: GISELE TANAKA/STUDIO113

Garantia do acesso e permanência à creche

Nos diálogos realizados com as secretarias municipais de Educação que embasaram este trabalho, foi possível constatar que o atendimento à demanda da educação infantil desponta como um grande desafio, um dos maiores entre todos aqueles enfrentados pelos municípios. Por um lado, isso se dá pela oferta de vagas insuficiente, mas este não é o único obstáculo a ser vencido.

A inserção das crianças na educação infantil também depende de um processo de informação e mobilização das famílias e da sociedade quanto ao direito constitucional de a população de 0 a 5 anos frequentar creches e pré-escolas e do reconhecimento da importância que esta etapa da educação básica tem para o desenvolvimento humano. Neste contexto, a busca ativa contribui significativamente para que as crianças tenham acesso às unidades de educação infantil. A estratégia se torna ainda mais relevante no caso da pré-escola, que é uma etapa da educação obrigatória, ao passo que matricular as crianças na creche se configura uma opção das famílias, mas não uma obrigação legal.

Cabe à Secretaria Municipal de Educação (SME) criar condições para que as crianças sejam matriculadas nas instituições de educação infantil. Isso passa, entre outras iniciativas, pela adoção de sistemas informatizados de matrícula e de lista de espera para atendimento à demanda de 0 a 3 anos.

A pesquisa com as SME demonstrou que a implementação do sistema informatizado de matrículas dialoga com os limites financeiros de cada município. São estabelecidos critérios de priorização de vagas para as crianças em situação de vulnerabilidade, ao mesmo tempo que se planeja a expansão do atendimento, recorrendo à ação conjunta e coordenada de diversos setores.

Ressalta-se a importância de uma articulação intersetorial para que sejam construídas políticas integrais e integradas à infância, favorecendo o fortalecimento da educação, da assistência social, da saúde e dos órgãos que compõem o Sistema de Justiça para a garantia de direitos das crianças. Há que se notar, ainda, que as fontes de financiamento são determinantes para melhorar as condições da oferta de educação infantil.

A inserção das crianças na educação infantil também depende da informação e mobilização das famílias e da sociedade quanto ao direito constitucional de a população de 0 a 5 anos frequentar creches e pré-escolas

CRIANÇAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE E CRITÉRIOS DE PRIORIZAÇÃO DE VAGAS

O Marco Legal da Primeira Infância incluiu um parágrafo único ao art. 3º do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) sublinhando que os direitos enunciados nesta lei se aplicam a todas as crianças e adolescentes, sem qualquer tipo de discriminação. E, em atenção às crianças em situação de vulnerabilidade, encampou em seu próprio texto a seguinte determinação:

> As famílias identificadas nas redes de saúde, educação e assistência social e nos órgãos do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente que se encontrem em situação de vulnerabilidade e de risco ou com direitos violados para exercer seu papel protetivo de cuidado e educação da criança na primeira infância, bem como as que têm crianças com indicadores de risco ou deficiência, terão prioridade nas políticas sociais públicas.

Todavia, no Brasil, diariamente se observam crianças sujeitas a situações de extrema vulnerabilidade e risco, com frequente violação de seus direitos fundamentais, conforme atestam os indicadores do CadÚnico no quadro abaixo.

Outras análises revelam que existe uma correlação entre o acesso às vagas de creche e a faixa de renda das famílias, gerando um grave problema de desigualdade educacional. Um levantamento do Todos pela Educação, feito com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) Contínua 2019, mostrou que o índice de acesso à creche por crianças de domicílios mais pobres é de 27,8%, praticamente metade do parâmetro de 54,3% aferido para as crianças mais ricas.

O mais recente estudo sobre o **Índice de Necessidade de Creche (INC)**, realizado pela consultoria Quantis para a Fundação Maria Cecilia Souto Vidigal, calculou que havia no Brasil uma população de 11,8 milhões de crianças de 0 a 3 anos em 2019, das quais 42,4% – ou quase 5 milhões de meninos e meninas residentes em áreas urbanas – tinham necessidade de frequentar uma creche por atenderem a **critérios objetivos de priorização**.

Salienta-se que o INC Brasil é obtido a partir da agregação dos cálculos individualizados para estados e municípios brasileiros. Este índice varia bastante nos diferentes entes federados, uma vez que sua composição reflete as peculiaridades de cada localidade. O INC de cada uma das cidades do Brasil pode ser conferido na Plataforma Primeira Infância Primeiro, da Fundação Maria Cecilia Souto Vidigal.

Por ser um índice concebido a partir de critérios de priorização, o INC é um recurso potente para os secretários municipais de Educação atuarem de forma incisiva sobre a redução das desigualdades sociais, tendo em vista que as creches públicas atendem ao extrato da população em situação mais vulnerável.

ÍNDICE DE NECESSIDADE DE CRECHE (INC) E CRITÉRIOS DE PRIORIZAÇÃO

INC 2019 = 42,4%, sendo:

- **17,3%** crianças de famílias em situação de pobreza
- **21,7%** filhos de mulheres que trabalhavam ou trabalhariam fora de casa se houvesse vaga em creche
- **3,5%** crianças de famílias monoparentais

INC 2020 (previsão) = 42,6%, sendo:

- **17,2%** crianças de famílias em situação de pobreza
- **22%** filhos de mulheres que trabalhavam ou trabalhariam fora se houvesse vaga em creche
- **3,5%** crianças de famílias monoparentais

VULNERABILIDADE E NECESSIDADE

Crianças em situação de vulnerabilidade social e econômica são, em regra, as que prioritariamente precisam da creche. Os índices de vulnerabilidade se agravaram com a pandemia de Covid-19.

NOVEMBRO 2019	**15.992.551** famílias em situação de pobreza e extrema pobreza no Brasil	>	**6.542.285** crianças entre 0 e 4 anos	+	**3.209.918** crianças entre 5 e 6 anos	=	**9.752.203** crianças em situação de vulnerabilidade na primeira infância
NOVEMBRO 2020	**16.831.003** famílias em situação de pobreza e extrema pobreza no Brasil	>	**6.524.998** crianças entre 0 e 4 anos	+	**3.330.267** crianças entre 5 e 6 anos	=	**9.855.265** crianças em situação de vulnerabilidade na primeira infância

FONTE: ELABORAÇÃO DAS AUTORAS COM BASE EM DADOS DE CADASTRO NO CADÚNICO OBTIDOS POR MEIO DO VIS DATA

RECOMENDAÇÕES

- Defina, em articulação intersetorial, critérios de priorização das vagas em creche, garantindo atendimento às crianças que vivem em condições de vulnerabilidade social e econômica — como indígenas, quilombolas, ribeirinhas, ciganas, migrantes, negras, com deficiência, entre outras.
- Consulte o Índice de Necessidade de Creche (INC) e a Plataforma Primeira Infância Primeiro, além de bases de dados como do DataSUS, para conhecer a realidade da demanda por creche no seu município.
- Realize um plano de ação, envolvendo as secretarias de Saúde e de Assistência Social, para sensibilizar e mobilizar as famílias sobre a importância da frequência e permanência das crianças na creche.
- Desenvolva campanhas de comunicação, utilizando jornais, rádios, TVs locais, mídias sociais, panfletagem em locais estratégicos e cartazes em ônibus para informar as famílias sobre as vagas disponíveis em creche.
- Dê publicidade, de forma ampla e acessível, à lista de espera de vagas em creche.
- Adote a estratégia da busca ativa para ampliar o acesso e a permanência na creche.

Outro referencial a ser considerado é a estratégia da Meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE) que ressalta que, em 2024, deve ser inferior a 10% a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo. E, como evidenciou o referido dado do Todos pela Educação, no Brasil, a frequência à creche entre os mais ricos é muito superior à dos mais pobres, o que reforça o argumento de que sejam priorizadas as populações menos favorecidas no acesso a uma educação de qualidade. Encontram-se nesse grupo crianças que não raro estão à margem de uma rede de proteção, como as indígenas, quilombolas, ribeirinhas, ciganas, migrantes, negras, com deficiência, entre outras.

A fim de conhecer com profundidade a situação dessas "crianças invisibilizadas", isto é, que não são alcançadas pelas políticas públicas, alguns municípios destacam a experiência de traçar panoramas ou diagnósticos da realidade usando instrumentos de mapeamento. Este assunto será tratado com mais detalhes no próximo tópico.

É possível que o município não consiga atender de imediato ao direito de todas as crianças à educação em creche, já que a demanda tende a ser maior que as vagas disponíveis. Por isso, recomenda-se que se estabeleçam critérios claros para a priorização de vagas em creches, utilizando o indicativo da situação socioeconômica das famílias, em amplo debate com a sociedade. Os critérios devem ser transparentes e de fácil entendimento pela comunidade.

O planejamento do atendimento às crianças em situação de vulnerabilidade social exige que sejam estruturados programas complementares, que promovam o diálogo entre as áreas da educação, saúde, assistência social e órgãos que compõem o Sistema de Justiça para se evitar a necessidade de judicialização da demanda por creche.

Pode-se promover uma busca ativa conjunta com agentes comunitários das áreas da saúde ou da assistência social, realizando visitas aos domicílios, com registros em um sistema único, que subsidiará o planejamento da ampliação da oferta de vagas em creche por regiões do município. A busca ativa também é assunto do próximo tópico.

IDENTIFICAÇÃO DA DEMANDA E BUSCA ATIVA

É direito das crianças de 0 a 3 anos frequentar a creche, sendo de responsabilidade do poder público criar as condições para que todas as famílias que desejarem matricular seus filhos em uma creche possam fazê-lo. Muitas famílias desconhecem esse direito e, em função da ainda tímida implantação de políticas públicas de educação infantil nos municípios, faltam vagas no sistema público de educação. Para que essas questões sejam superadas, é preciso reconhecer a centralidade e a urgência da creche como um marco na trajetória formativa da criança.

É fato conhecido que as experiências vividas em instituições de educação desde os primeiros anos são essenciais para as crianças. Tais experiências são importantes para o desenvolvimento da autonomia e da afetividade das crianças, a construção de saberes e o aprendizado de regras de convivência com seus pares e os adultos. Assim, é improtelável conhecer a real demanda por creche no município e operacionalizar ações conjuntas, entre os diversos setores que compõem a rede de proteção à criança para atendê-la.

Nessa direção, a escuta realizada com profissionais dos cinco municípios pesquisados revelou ferramentas exitosas. Para identificar com mais precisão a demanda por creche, verificou-se que o estudo de georreferenciamento, ou seja, um mapeamento geográfico, tem sido utilizado para conhecer a demanda por bairros ou regiões do município e compatibilizá-la com as vagas disponíveis e aquelas que precisam ser criadas para atender a todas as crianças. Informações do DataSUS e a análise do fluxo migratório do município também são utilizadas como base para o levantamento de demanda.

A busca ativa de crianças é outra estratégia de impacto a ser implementada nos municípios. Sabemos que a condição de vulnerabilidade socioeconômica de muitas famílias é fator determinante da não procura por vagas devido à desinformação – tanto em relação ao direito à creche quanto aos benefícios de uma creche de qualidade para o desenvolvimento infantil. A desinformação também leva ao aumento dos índices de abandono e evasão nas unidades de educação infantil.

A busca ativa pode ser realizada por representantes do setor público, que mantêm contato direto e programas de visitação à população mais vulnerável do município, por meio de agentes comunitários, funcionários das Unidades Básicas de Saúde (UBS) e profissionais da SME. Uma Rede de Proteção Integral às Crianças atenta e atuante prova-se ser uma grande

CONHEÇA O PROGRAMA DE BUSCA ATIVA DO UNICEF

A Busca Ativa Escolar é simultaneamente uma metodologia social e uma ferramenta tecnológica criada para auxiliar no trabalho de estados e municípios de identificar, registrar, controlar e acompanhar crianças e adolescentes que estão fora da escola ou correm risco de evasão. A iniciativa foi desenvolvida pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef, na sigla em inglês), em parceria com a Undime e com o apoio do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas) e do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems). A adesão à estratégia e o uso da ferramenta são gratuitos e há uma formação on-line disponível para os interessados. Saiba mais **aqui**.

LEITURAS

INC — Índice de Necessidade de Creche 2018-2020 e estimativas de frequência: insumos para a focalização de políticas públicas (Fundação Maria Cecilia Souto Vidigal, 2022)

Desafios do acesso à creche no Brasil: subsídios para o debate (Fundação Maria Cecilia Souto Vidigal, 2020)

RECOMENDAÇÕES

- Garanta a implantação de sistema on-line informatizado e integrado para gerir as matrículas e o cadastro das famílias interessadas em vagas em creche.
- Publique portaria que disponha sobre as diretrizes para atendimento à demanda, matrículas antecipadas e remanescentes.
- Faça o levantamento da população de crianças de 0 a 3 anos por regiões/zonas do município e compare essas informações com a oferta de vagas em cada localidade analisada. Isso trará dados importantes ao plano de expansão.
- Considere a demanda por vagas e a necessidade dos pais ou responsáveis quanto à melhor localidade.
- Reúna as equipes das secretarias de Educação e de Planejamento e proponha a realização de um levantamento da demanda por creche por meio de um estudo georreferenciado, identificando as necessidades nas diferentes regiões do município.
- Elabore um plano de expansão de creches estruturado, dimensionando o número de unidades a serem construídas, quem será atendido e onde, observando a especificidade populacional de cada território.
- Mantenha quadros atualizados com a projeção de atendimento, de modo que o setor competente possa tomar providências e fazer previsões anuais quanto à atribuição de professores, considerando formação, experiência e turma.

aliada no trabalho. Pode-se, ainda, mobilizar toda a comunidade com a realização de campanhas sobre abertura de vagas e formas de se cadastrar na SME para pleitear a vaga na creche. A comunicação de massa é um ponto de apoio essencial na busca ativa para a creche.

SISTEMA INFORMATIZADO DE CADASTRO, MATRÍCULA E LISTA DE ESPERA

O sistema on-line informatizado de matrícula democratiza o acesso à creche e possibilita a distribuição equitativa de vagas às crianças nas unidades educativas da rede municipal de ensino.

Para que o atendimento à população ocorra de maneira eficaz e organizada, os cinco municípios pesquisados criaram sistemas on-line informatizados e integrados, capazes de gerir o cadastro das famílias interessadas em vagas, as matrículas e uma lista de espera. O sistema é alimentado pelo órgão central ao ser informado pelas creches sobre o número de vagas abertas em suas unidades de acordo com as turmas atendidas. Dessa forma, o quadro de vagas disponíveis e ocupadas pode ser atualizado constantemente.

O sistema on-line informatizado, amplamente divulgado nos diversos canais de comunicação do município, é disponibilizado aos munícipes para que a inserção de nomes de crianças aconteça ao longo do ano. Se as famílias não contarem com acesso à internet ou a equipamentos como *tablet*, *smartphone* e computador, o cadastro é feito de modo presencial, em qualquer escola da rede pública, na SME, por meio de um telefone 0800 ou com a ajuda de agentes comunitários e visitas domiciliares às famílias.

A divulgação da lista de espera nos diversos canais de comunicação da SME é outra condição indispensável para dinamizar o processo de matrícula, dando transparência ao atendimento às famílias para a garantia de vagas a todas as crianças. Com o cruzamento dos dados sobre vagas ofertadas e a lista de espera, a SME pode fazer a previsão de matrículas e planejar a expansão da sua rede de creches. Os municípios têm, ainda, a opção de expandir a oferta de vagas por meio de parcerias com instituições parceiras sem fins lucrativos em regime de colaboração ou pelo rearranjo e equipagem de outros espaços públicos existentes.

PLANEJAMENTO DA EXPANSÃO DO ATENDIMENTO

É importante que um plano de expansão do atendimento seja concebido de acordo com a realidade local e as regiões mapeadas em cada município. Isso implica observar as características populacionais em cada território, perpassando o levantamento das demandas de crianças fora da creche, bem como a situação de vulnerabilidade das crianças e famílias.

O desenvolvimento urbano do município e as transformações nas formas e relações de trabalho também devem ser levados em consideração para se estabelecer em quais bairros devem ser construídas novas unidades de creche, tendo em vista o tipo, a localização e o tempo de trabalho dos pais ou responsáveis.

De forma geral, consta dos procedimentos de cadastro para matrícula a indicação do endereço de residência das crianças. Todavia, muitas vezes, as instituições de educação ficam distantes de suas casas ou do trabalho de seus pais ou responsáveis, dificultando o acesso e a permanência das crianças nas creches.

Segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), deve ser garantida à criança vaga na instituição de educação infantil mais próxima do local onde ela mora. Entretanto, na realidade dos centros urbanos, as famílias têm demonstrado capacidade reduzida de cuidar de suas crianças pequenas em função das condições de trabalho – nem sempre a instituição educacional mais próxima da residência é a melhor opção para os pais ou responsáveis.

Um encaminhamento possível para situações como esta é, na etapa de cadastro, a visualização de um mapa para a escolha de uma creche mais próxima à residência ou ao trabalho dos pais ou responsáveis. Assim, a construção de novas edificações ou a reforma/adequação de instalações pode responder de forma mais efetiva à necessidade das famílias.

Do ponto de vista de planejamento, é preciso determinar os recursos para a construção e equipagem das unidades de educação infantil no orçamento do município. Deve-se priorizar a expansão de vagas no Plano Plurianual (PPA), prever recursos na Lei Orçamentária Anual (LOA) e estabelecer metas e prioridades na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do município. A Secretaria Municipal de Planejamento ou a pasta responsável por esta função costuma ser envolvida.

Além de estabelecer um plano de construção com recursos próprios, o município pode buscá-los por meio de parcerias com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e os governos estaduais. Ou, como já mencionado, a estratégia de expansão pode contar com instituições parceiras sem fins lucrativos (comunitárias, confessionais ou filantrópicas), conforme previsto no art. 19 da LDB. Nesse sentido, é essencial criar mecanismos de credenciamento, supervisão e de formação de professores que assegurem às crianças e suas famílias o acesso a um serviço de qualidade. Mesmo nessas parcerias, a responsabilidade pela qualidade da educação oferecida ainda é do município.

De acordo com os Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil, a construção de unidades de educação infantil demanda planejamento e envolve estudos de viabilidade, a definição das características ambientais e a elaboração do projeto arquitetônico, incluindo o projeto executivo, o detalhamento técnico e as especificações de materiais e

LEITURAS

De olho no orçamento da criança
(Fundação Abrinq, 2017)

Os primeiros passos pela primeira infância – Gestão e orçamento
(Fundação Maria Cecilia Souto Vidigal, 2021)

Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil
(MEC e Undime, 2018)

RECOMENDAÇÕES

- Estabeleça mecanismos de financiamentos para ampliar a oferta de creches e pré-escolas por meio da construção de novas edificações ou de reformas/adequações.
- Realize o levantamento da demanda para usar adequadamente os recursos. Com a demanda estimada, organize o orçamento e, se necessário, solicite apoio aos demais entes para atender a esta demanda.
- Utilize recursos de financiamento da educação municipal, incluindo fontes de transferência permanente (Salário-Educação), transferência automática (Programa Nacional de Alimentação Escolar, Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar, Programa Dinheiro Direto na Escola) e transferência voluntária (recursos de convênios firmados com o governo federal, o estadual e a iniciativa privada).
- Efetive convênios e termos de adesão a políticas e programas de promoção à infância a serem realizados em parceria com a União ou o estado.
- Verifique as obras financiadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que estão paralisadas, a fim de concluí-las e de garantir o cumprimento dos cronogramas estabelecidos.

acabamentos. Alerta-se para que a legislação municipal contemple, ao dispor sobre a estruturação de novos bairros, que seja garantida nos requisitos urbanísticos a presença de equipamentos públicos de educação, saúde, cultura e lazer, entre outros de interesse da primeira infância.

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL

Foi a Emenda Constitucional nº 14/1996 que incluiu textualmente na Constituição Federal que a educação infantil – e não apenas a pré-escola, como constava na versão de 1988 do documento – é de responsabilidade dos municípios. Tal responsabilidade implica um grande desafio para os municípios, que precisam arcar financeiramente com esta etapa da educação básica seguindo padrões mínimos de qualidade.

Sabe-se que são poucos os municípios que dispõem de condições financeiras e receitas tributárias suficientes para investir na manutenção de uma rede de educação que atenda a todas as crianças. A aprovação da lei do novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), instituído pela Lei nº 14.113/2020, garantiu recursos especialmente vinculados para custear a educação infantil e fez com que a União tivesse maior participação nos investimentos realizados pelos municípios.

No que se refere às instituições de educação infantil públicas e parceiras sem fins lucrativos, filantrópicas e confessionais, o Fundeb estabelece que a distribuição dos recursos que integram os fundos dos estados e do Distrito Federal que o compõem se dará "em função do número de crianças matriculadas nas respectivas redes de educação básica pública presencial". Para tanto, serão observadas as diferenças e as ponderações quanto às referências de valor anual por aluno entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino. Também serão considerados as respectivas especificidades e os insumos necessários à garantia da qualidade da educação básica.

POR DENTRO DO FUNDEB

O Fundeb é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual, formado pela junção de fundos de todos os estados da Federação e do Distrito Federal. Ele tem função redistributiva e é composto sobretudo por recursos oriundos de impostos e transferências dos entes federativos e seus municípios, recursos estes vinculados constitucionalmente à educação. O Fundeb também conta com a complementação de recursos da União. Confira a nova lei que regulamentou o Fundeb **aqui**.

O Fundeb determina que o direito à educação infantil será assegurado às crianças até o término do ano letivo em que completarem 6 anos de idade. As matrículas computadas em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos por meio de parcerias com o poder público também poderão ser custeadas via Fundeb.

Cabe reiterar que, com o novo Fundeb, os recursos complementares da União ao VAAT (Valor Anual Total por Aluno) deverão ser destinados, em 50% do valor global, à educação infantil ofertada pelas redes municipais.

Deve-se considerar também a transferência permanente (Salário-Educação), a transferência automática (Programa Nacional de Alimentação Escolar, Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar, Programa Dinheiro Direto na Escola) e a transferência voluntária (recursos de convênios firmados com o governo federal, o estadual e a iniciativa privada) como fontes de recursos disponíveis para qualificar o atendimento às crianças de 0 a 3 anos.

Por fim, há que se notar o papel cumprido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que ao longo dos anos tem sido responsável pela execução de políticas públicas educacionais do Ministério da Educação (MEC). Nesse campo, destaca-se o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), que atuou com mais intensidade até 2017, no apoio à construção de creches e pré-escolas, assim como na aquisição de mobiliário e equipamentos para o funcionamento dessas instituições. Em alguns municípios, obras financiadas pelo Proinfância não foram concluídas, evidenciando a falta de compromisso com o investimento público em educação infantil.

A INTERSETORIALIDADE E AS POLÍTICAS INTEGRAIS E INTEGRADAS

As políticas integrais e integradas, aquelas que atendem à criança considerando suas necessidades, direitos e interesses e são implementadas de maneira intersetorial, encontram-se amplamente descritas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e no Marco Legal da Primeira Infância. Tais leis são tidas como basilares para que os municípios possam orientar a adoção de políticas públicas mais abrangentes, o que, por sua vez, tem se revelado um importante campo de aprendizado para os secretários municipais de Educação e suas equipes.

A mudança de padrão se dá porque, historicamente, prevaleceu na administração pública a segmentação das ações setoriais e de seus marcos regulatórios, gerando a fragmentação das responsabilidades com as crianças na esfera governamental.

Nos municípios estudados, foi possível constatar que já existem iniciativas que resultaram tanto na formação de comitês intersetoriais de

LEITURAS

Novo Fundeb, novas regras (Revista Educação Municipal, 2021)

Plataforma Conviva Educação/aba Conteúdos/área Orçamentária e Financeira — acesso logado ou como visitante (Undime)

Mãos à Obra! Guia para repactuação das obras inacabadas do Proinfância (MEC, 2021)

Levantamento: Obras federais paralisadas de creches e escolas com maiores chances de serem concluídas (Transparência Brasil e Fundação Maria Cecilia Souto Vidigal, 2021)

Guia para orientar ações intersetoriais na primeira infância (Ministério da Saúde, 2018)

A intersetorialidade nas políticas para a primeira infância (RNPI, 2015)

RECOMENDAÇÕES

- Caso seu município ainda não conte com esta estrutura, proponha ao gestor de seu município que constitua um comitê intersetorial para a promoção e articulação de ações em prol da garantia dos direitos das crianças.
- Mobilize os diferentes setores — saúde, assistência social e órgãos do Sistema de Justiça — para viabilizar a criação do comitê intersetorial.
- Prepare com sua assessoria a minuta do decreto constitutivo do comitê intersetorial.
- Abra processo para encaminhamento de minuta ao gabinete do gestor.
- Agende reuniões com o gestor para a implementação do comitê intersetorial.
- Promova a convocação do comitê intersetorial para a elaboração e implementação do Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI).
- Potencialize o diálogo com os órgãos que representam o Sistema de Justiça e outras instituições que atuam em prol da infância, em busca de parcerias e estratégias para assegurar que os direitos das crianças sejam garantidos.
- Construa um calendário de reuniões com representantes das secretarias de Assistência Social e da Saúde e com órgãos do Sistema de Justiça para o estabelecimento de ações articuladas em favor das crianças.

políticas públicas para as crianças quanto na elaboração do Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI), conforme apregoa o Marco Legal da Primeira Infância.

Enquanto o comitê é uma estratégia de coordenação de políticas em favor da criança pequena, o PMPI é um instrumento político, técnico e executivo que arregimenta os diferentes setores da gestão municipal em prol do pleno atendimento dos direitos da população de o até 6 anos. E aqui cabe ressaltar a importância dessas iniciativas para equacionar a demanda por creches.

Em se tratando de garantir uma educação integral, pautada em princípios de equidade, igualdade de condições para o acesso, permanência na creche e liberdade de aprender, há que se superar o paradigma das políticas públicas setoriais. É preciso realizar planejamentos, orçamentos, normatizações técnicas, formação de professores e demais profissionais que atuam com a infância em uma perspectiva intersetorial.

Parte-se do pressuposto de que o conhecimento do território é a base para que se forme uma rede intersetorial de educação integral e integrada. É por meio de uma rede articulada que se viabiliza e dinamiza o trabalho voltado à garantia de uma educação de qualidade para crianças.

A implementação de ações intersetoriais deve ser pactuada entre os diversos setores envolvidos com a primeira infância – ela não pode ficar sob a responsabilidade apenas da Secretaria Municipal de Educação (SME). Mesmo a elaboração do Plano Municipal de Educação (PME) – que precisa estar alinhado ao PNE – requer planejamento conjunto, seja pelo prisma administrativo ou de ordem financeira, já que se trata de um documento que define as metas educacionais do município por um período de dez anos.

ARTICULAÇÃO ENTRE SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (SME) E ÓRGÃOS DO SISTEMA DE JUSTIÇA PARA GARANTIA DA EDUCAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 incluiu no rol dos direitos sociais o direito à educação e a proteção à infância, assegurando aos indivíduos nesta fase da vida também o acesso à Justiça como forma de denunciar violações e reclamar por seus direitos.

No caso da educação, o Poder Judiciário age em defesa da infância por meio dos Tribunais de Justiça Estaduais, tendo como aliadas duas instituições independentes que atuam em parceria e são primordiais para a concretização do acesso à Justiça: o Ministério Público e a Defensoria Pública. Ambos são imprescindíveis à garantia da Justiça em caso de dificuldade para o acesso à educação.

As entrevistas realizadas nos municípios para embasar o estudo apuraram que tanto o Ministério Público de diferentes estados quanto a Defensoria Pública buscam resolver as demandas sobre a garantia do direito à educação no âmbito administrativo, ou seja, extrajudicialmente. Somente em casos de maior complexidade ou negativa do poder público é que se conduzem processos judiciais para serem resolvidos pelos Tribunais de Justiça Estaduais.

Os Tribunais de Justiça Estaduais são órgãos da Justiça comum – junto com a Justiça Federal –, responsáveis por julgar matérias que não são da competência dos demais segmentos do Judiciário – Federal, do Trabalho, Eleitoral e Militar. Ou seja, suas competências são residuais. É de responsabilidade das unidades da Federação (estados e Distrito Federal) organizarem as suas Justiças, que ficam encarregadas das questões mais comuns e variadas, tanto na área cível quanto na criminal.

Os Ministérios Públicos estaduais configuram-se instituições públicas autônomas e têm como papel zelar pela garantia do regime democrático e pela prevalência dos valores sociais, defendendo a ordem jurídica, os interesses sociais dos indivíduos, do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Quanto às Defensorias Públicas estaduais, elas são instituições públicas que têm entre suas funções prestar assistência jurídica gratuita às pessoas que não possuem recursos para arcar com despesas advocatícias. Dessa forma, no caso das famílias de baixa renda, elas podem recorrer às Defensorias Públicas para garantir o direito à educação, à saúde, à assistência social, etc. – ou seja, os direitos humanos fundamentais. Reitera-se que, em grande medida, nos municípios pesquisados, busca-se realizar acordos extrajudiciais, para resolver as demandas por vagas em creches, evitando-se a constituição de processos judiciais.

Nessa medida, é imprescindível que as SME, de modo articulado com a Defensoria Pública e o Ministério Público, trabalhem para resolver as demandas por vagas para a educação infantil – em particular para as crianças de 0 a 3 anos, para quem a falta de vagas é maior –, priorizando as decisões administrativas de natureza extrajudicial. E que, só em última instância, se efetue a judicialização.

O estabelecimento de uma relação de diálogo e aproximação entre as SME e os órgãos do Sistema de Justiça, visando à ação conjunta na resolução de problemas, é fundamental para se evitar o litígio das demandas por vagas na educação infantil. Trata-se de uma medida que também se justifica porque há situações em que a judicialização acaba ampliando a desigualdade, pois tende a ser mais acessada pelas parcelas mais esclarecidas da população.

A escuta realizada junto às SME e aos representantes dos Ministérios Públicos estaduais evidenciou, ainda, que os Termos de Ajustes de Condutas (TACs) e o estabelecimento de Procedimentos Administrativos têm sido acordados de forma dialogada. Com isso, consegue-se viabilizar o acesso às vagas, a permanência das crianças nas instituições de educação infantil e, consequentemente, a garantia do direito à educação.

O estabelecimento de uma relação de diálogo entre as SME e os órgãos do Sistema de Justiça é uma medida fundamental para se evitar o litígio das demandas por vagas na educação infantil

AS MÚLTIPLAS FACES DA QUALIDADE

RELAÇÕES

- Respeito à pluralidade das infâncias
- Respeito e valorização das singularidades e culturas das crianças e de suas famílias em cada território
- Indissociabilidade entre cuidar e educar
- Qualidade das interações criança-criança e adulto-criança

PLANEJAMENTO INSTITUCIONAL

- Valorização dos referenciais legais, normativos e científicos
- Proposta pedagógica elaborada coletivamente
- Planejamento, acompanhamento e avaliação
- Registro e acompanhamento da prática educativa

INFRAESTRUTURA

- Espaços internos e externos adequados
- Mobiliários confortáveis e aconchegantes
- Equipamentos e materiais diversificados
- Jogos, brinquedos e livros de literatura infantil

GESTÃO

- Planejamento e organização do ambiente educativo
- Gestão eficiente e democrática da educação infantil
- Práticas instituídas de monitoramento e avaliação na rede pública e nas instituições parceiras sem fins lucrativos
- Garantia de acesso e de permanência nas instituições educativas
- Articulação com as famílias ou responsáveis e a comunidade
- Gestão financeira inteligente, participativa e transparente

AÇÃO DO PROFESSOR

- Trabalho pedagógico coerente com os interesses e necessidades das crianças
- Intencionalidade pedagógica de acordo com os objetivos de aprendizagem
- Formação e valorização dos profissionais da educação
- Pluralidade de oportunidades de aprendizagem oferecidas às crianças
- Organização pedagógica dos tempos e espaços de atividade
- Condições de trabalho adequadas

Qualidade do atendimento em creche

Não há como planejar a expansão de vagas na educação infantil sem levar em conta as condições da oferta. Tratar da qualidade da educação infantil implica atentar para uma série de aspectos que também guardam relação com a gestão e que, no seu conjunto, determinam o desenvolvimento das práticas educativas. Ao mesmo tempo, permite criar as circunstâncias e delinear novas maneiras de ver e equacionar questões de infraestrutura das unidades de creche que precisam ser resolvidas para permitir a realização de um trabalho pedagógico coerente com os interesses e necessidades das crianças.

Não se pode perder de vista que a formação e a valorização profissional são também variáveis importantes da qualidade na educação infantil. E quando se fala em atendimento, ele se refere tanto ao que se realiza nas instituições públicas quanto nas instituições parceiras sem fins lucrativos. Desse modo, é imperativo que seja desenvolvido um trabalho eficaz de supervisão e acompanhamento das unidades públicas e das parceiras para se garantirem princípios de qualidade.

A qualidade do atendimento oferecido pela instituição de educação infantil passa necessariamente pela forma de atuação da equipe gestora

GESTÃO INSTITUCIONAL

Tanto a Constituição Federal de 1988 quanto a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) situam a gestão democrática do ensino público – incluindo as instituições municipais de educação infantil – e a garantia do padrão de qualidade do ensino entre os princípios para o desenvolvimento da educação. Os aspectos da qualidade e da gestão democrática também são tratados pelo Plano Nacional de Educação (PNE), em particular pelas metas 15, 16 e 19, como se pôde ler à página 18.

Na prática, a gestão democrática se efetiva mediante a participação de toda a comunidade escolar em ações como a elaboração conjunta e participativa do projeto político-pedagógico da instituição educativa; o estabelecimento de metas e direcionamento do uso de recursos financeiros; a fiscalização, divulgação e transparência da prestação de contas; a avaliação institucional da equipe técnica e pedagógica; e a eleição direta para diretores e coordenadores da creche/pré-escola pela comunidade escolar (isto é, sem nomeações indiretas para esses cargos).

Salienta-se que a qualidade do atendimento oferecido pela instituição de educação infantil passa necessariamente pela forma de atuação

RECOMENDAÇÕES

- Instaure a gestão democrática nas instituições de educação infantil.
- Invista na formação continuada de diretores e coordenadores pedagógicos.
- Crie mecanismos administrativos e financeiros para viabilizar a autonomia do gestor das instituições de educação infantil.
- Negocie com o Executivo e o Legislativo municipais a aprovação de recursos orçamentários específicos para o cumprimento de metas da educação infantil.
- Conheça e desenvolva a Metodologia do OCA – a metodologia do Orçamento Criança e Adolescente (Fundação Abrinq, 2017).
- Acompanhe constantemente a atividade dos gestores das instituições de educação infantil e dê retorno às demandas que eles trazem para melhorar o trabalho que desenvolvem.
- Estabeleça no Plano de Ação um cronograma de construção e reforma de unidades de educação infantil.
- Priorize o orçamento para a primeira infância no ciclo orçamentário (Plano Plurianual, Lei Orçamentária Anual e Lei de Diretrizes Orçamentárias). Isso implica:
  - Preparação de estudos de demanda e projeções de oferta até a metade do ano anterior, para atender ao prazo de elaboração do orçamento.
  - Definição de ações para o ano subsequente e apresentação de propostas.

da equipe gestora, em particular dos profissionais em postos de diretoria e coordenação pedagógica. Eles são agentes fundamentais para promover o desenvolvimento profissional dos professores e para o desencadeamento de práticas pedagógicas significativas para as crianças.

A qualidade da educação infantil depende, portanto, que os sistemas de ensino assegurem condições para que as instituições educativas públicas contem com determinados graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira. A atuação da equipe gestora em parceria com os professores é decisiva para definir diretrizes referentes à concepção, organização e avaliação das práticas pedagógicas e demais atividades institucionais, criando e mantendo ambientes educativos e de aprendizagem saudáveis para todas as crianças.

INFRAESTRUTURA DAS UNIDADES DE CRECHE

Os ambientes de aprendizagem, o currículo, os processos vividos e as interações que acontecem em uma instituição educativa têm impacto direto no desenvolvimento e aprendizagem das crianças. Muitas vezes, é ali que elas vivenciam os primeiros e mais intensos contatos com pessoas fora de seu contexto familiar.

A qualidade do atendimento em creche é passível de análise e precisa ser medida, avaliada e monitorada constantemente. Dessa forma, o atendimento pode ser aprimorado, manter-se eficaz e dentro dos padrões estabelecidos pelos Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil.

Tratar de qualidade na educação infantil exige que sejam observados tanto aspectos relativos à organização da atividade quanto a processos. Inserem-se na dimensão da organização a gestão da rede municipal e das instituições, a formação de professores, a infraestrutura, os materiais e os mobiliários. Na dimensão de processos, figuram aspectos voltados à natureza das interações adulto-criança, às atividades e oportunidades de aprendizagem disponíveis para as crianças e ao currículo.

Reitera-se que a educação infantil é uma porta de entrada importante para novas descobertas, desafios, aprendizagens e socialização das crianças. As creches e pré-escolas são também locais voltados a oferecer cuidado e condições plenas para o desenvolvimento integral das crianças.

A ampliação do acesso às creches e a melhoria da qualidade do atendimento nos espaços da educação infantil dependem de um plano de investimento que priorize as crianças nas diferentes políticas municipais. É de suma importância que os projetos de construção ou reforma de espaços para a educação infantil privilegiem a vivência do lúdico e a convivência entre as crianças. A aquisição de mobiliário e materiais didático-pedagógicos que apoiem e enriqueçam as atividades propostas a elas também é fundamental.

A estruturação de espaços orientados por noções de qualidade propicia às crianças viver situações de produção, manifestação e apreciação artística, favorecendo o desenvolvimento da sensibilidade, da criatividade e da expressão individual e coletiva.

TRABALHO PEDAGÓGICO NA EDUCAÇÃO INFANTIL

Quando se aborda o trabalho pedagógico na educação infantil, deve-se ter em mente a diversidade dos municípios brasileiros e a multiplicidade de realidades vividas em cada um. O trabalho pedagógico precisa se sustentar no respeito e na valorização das singularidades das crianças em cada um dos municípios e, consequentemente, no respeito à pluralidade das infâncias que se constituem nos diversos espaços sociais, a depender do território e do contexto histórico, geográfico, cultural e social em que se encontram.

As orientações legais e normativas já elencadas inicialmente devem subsidiar o trabalho, em particular as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI), que fixam princípios, fundamentos e procedimentos para orientar a elaboração, organização, planejamento, execução e avaliação de propostas pedagógicas e curriculares. Essas diretrizes situam a criança como sujeito histórico e de direito e que produz cultura. Já o currículo é compreendido como um conjunto de práticas que buscam articular as experiências e os saberes das crianças com os conhecimentos formais para promover seu desenvolvimento integral.

Propor um trabalho pedagógico tendo a criança na centralidade do processo é condição primordial para o desenvolvimento de uma prática educativa de qualidade – uma prática que considere as funções básicas da educação infantil, pautadas na indissociabilidade do cuidar e do educar, e que também leve em conta as especificidades de cada faixa etária.

Em se tratando da faixa de 0 a 3 anos, por exemplo, há que se garantir a peculiaridade do atendimento requerido pelos bebês. Além disso, é preciso promover a participação das famílias na vida da creche e, em outra vertente, a inclusão e acessibilidade de todas as crianças com deficiências, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades/dotação.

Mais recentemente, em 2017, foi aprovada a Base Nacional Comum Curricular (BNCC). A BNCC é um documento de caráter normativo que define o conjunto de aprendizagens essenciais que todas as crianças devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da educação básica, incluindo a educação infantil. Ressalta-se que a BNCC não é sinônimo de currículo – ela é uma referência para os professores planejarem atividades que propiciem diferentes experiências às crianças.

LEITURAS

Indicadores da Qualidade na Educação Infantil
(MEC, 2009)

Working paper Educação Infantil de Qualidade
(Núcleo Ciência Pela Infância, 2021)

BNCC – Base Nacional Comum Curricular
(MEC, 2017)

DCNEI – Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil
(MEC, 2009)

RECOMENDAÇÕES

- Mobilize a rede municipal de educação para a construção ou reelaboração do currículo municipal alinhado à BNCC e aos demais documentos da educação infantil; quando esta ação não for possível, utilize como referência o currículo estadual.
- Incentive as instituições de educação infantil a elaborar ou rever anualmente seu projeto político-pedagógico.
- Avalie e monitore as ações e programas propostos à SME para qualificar o atendimento às crianças de 0 a 3 anos.
- Promova a qualidade do serviço prestado implementando um plano de cargos e salários que encampe a formação continuada de professores, gestores e equipe de apoio, bem como resulte na baixa rotatividade de professores.
- Elabore e aprove um plano de formação de professores, assim como o piso salarial.
- Realize concursos públicos para professores, estabelecendo como critério a formação superior.
- Garanta na carga horária dos professores tempo destinado ao planejamento pedagógico.
- Invista na formação e capacitação do gestor (diretor e coordenador pedagógico), tendo em vista as dimensões formadora, articuladora e transformadora do processo educativo.
- Incentive o gestor a implementar um processo reflexivo sobre o funcionamento da instituição educativa.
- Fortaleça o trabalho de formação continuada dos professores.

A BNCC propõe que a educação infantil promova o desenvolvimento integral das crianças e que se dê por meio de experiências significativas a elas. Preconiza que devem ser garantidos seis direitos de aprendizagem e desenvolvimento: conviver, brincar, participar, explorar, expressar e conhecer-se. Espera-se que as crianças se desenvolvam em situações nas quais possam desempenhar um papel ativo, construindo sentidos a respeito de si, daqueles que estão próximos delas, da sociedade e do mundo natural.

A partir dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento, a BNCC estabelece cinco campos de experiências inter-relacionados: *O eu, o outro e o nós*; *Corpo, gestos e movimentos*; *Traços, sons, cores e formas*; *Escuta, fala, pensamento e imaginação*; e *Espaços, tempos, quantidades, relações e transformações*. Em cada campo de experiências, existem objetivos de aprendizagem e desenvolvimento organizados em grupos por faixa etária.

Os professores de educação infantil devem se apropriar de tais referências considerando o contexto em que atuam. Espera-se que eles possam articular as experiências e os saberes das crianças com os conhecimentos que fazem parte do patrimônio cultural, artístico, ambiental, científico e tecnológico, conforme estabelecem as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI). O objetivo maior é promover o desenvolvimento físico, afetivo, cognitivo, ético e estético da criança.

As práticas pedagógicas devem proporcionar às crianças situações de autoconhecimento e desenvolvimento da autonomia, contribuir para que possam estabelecer vínculos que lhes permitam ampliar as relações sociais e afetivas, bem como desenvolver a comunicação e expressão infantil, apropriando-se das várias linguagens humanas. As interações com o mundo físico e social e as brincadeiras são atividades privilegiadas para o desenvolvimento infantil e da aprendizagem. Sendo assim, a organização do trabalho pedagógico é um ponto básico para a garantia da qualidade na educação infantil.

FORMAÇÃO E VALORIZAÇÃO PROFISSIONAL

A formação e a valorização dos profissionais da educação infantil também são condicionantes de um serviço de educação infantil de qualidade. Segundo a LDB, a formação inicial do professor nesta etapa do ensino deve ser de nível superior, em curso de licenciatura plena, admitindo-se a formação mínima em nível médio na modalidade normal.

A formação continuada é entendida como aquela que acontece ao longo da ação profissional e permite ao docente refletir e discutir sua prática em relação à teoria e assim transformá-la e reorganizá-la.

A valorização dos profissionais da educação escolar é um dos princípios que regem a educação no Brasil, conforme estipula o art. 206 da Constituição Federal. Devem lhes ser garantidos planos de carreira (inciso V), além de um "piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública" (inciso VIII).

Esses pressupostos legais sustentam a estruturação de planos de formação e valorização profissional nos diversos municípios. Cabe aos gestores municipais, juntamente com os secretários municipais de Educação, estabelecer parâmetros para a manutenção de políticas que contemplem essas exigências. Articulam-se a formação e a valorização dos profissionais que atuam no cuidado e na educação das crianças pequenas, para que os mesmos possam assumir com propriedade as responsabilidades sociais e educativas necessárias ao desempenho de suas funções com as crianças.

SUPERVISÃO E ACOMPANHAMENTO DAS INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO PÚBLICAS E PARCEIRAS

Ampliar o atendimento às crianças de 0 a 3 anos depende do aumento do número de vagas em creche. A expansão deve assegurar a qualidade, tanto no que se refere à infraestrutura, instalações e equipamentos quanto à supervisão e acompanhamento das instituições públicas e das parceiras sem fins lucrativos envolvidas nesse serviço.

Recomenda-se que a habilitação de organizações da sociedade civil sem fins lucrativos se dê em caráter complementar, apenas como uma opção transitória, até que o município se organize para oferecer unidades de creche próprias para todas as crianças que precisam.

Entretanto, no contexto atual de oferta e demanda de vagas, sabe-se que estabelecer políticas de atendimento baseadas em parcerias com instituições parceiras sem fins lucrativos – comunitárias, confessionais ou filantrópicas, conforme classifica o art. 19 da LDB – tornou-se praticamente imprescindível para muitos municípios. Daí

FORMAÇÃO CONTINUADA

De acordo com o Marco Legal da Primeira Infância, os profissionais que atuam nos diferentes ambientes de execução de políticas e programas para a primeira infância "terão acesso garantido e prioritário à qualificação, sob a forma de especialização e atualização, em programas que contemplem, entre outros temas, a especificidade da primeira infância, a estratégia da intersetorialidade na promoção do desenvolvimento integral e a prevenção e a proteção contra toda forma de violência contra a criança".

LEITURAS

Campos de experiências: efetivando direitos e aprendizagens na educação infantil
(Vários autores, 2018)

Campos de experiências na escola da infância: contribuições italianas para inventar um currículo de educação infantil brasileiro
(Várias autoras, 2015)

Lei nº 13.019/2014, Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
(Brasil, 2014)

Termo de colaboração para creches
(Fundação Maria Cecilia Souto Vidigal e Undime, 2021)

RECOMENDAÇÕES

- Firme termos de colaboração com critérios claros de escolha das instituições parceiras sem fins lucrativos.
- Estabeleça critérios claros também para os padrões de qualidade a serem seguidos pelas instituições parceiras sem fins lucrativos.
- Implemente um sistema de avaliação, monitoramento e articulação dos serviços oferecidos na educação infantil, seja para as unidades pertencentes à rede própria, seja para as instituições parceiras sem fins lucrativos.

a necessidade de que se constituam mecanismos de credenciamento e supervisão dessas organizações, bem como de formação de professores, que assegurem às crianças e suas famílias o acesso a um serviço de qualidade.

Do ponto de vista legal, é preciso observar as normas dispostas na Lei nº 13.019/2014, que estabelece o regime de parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil sob a forma de cooperação mútua. Elas incluem, entre outros aspectos, a realização de edital público de seleção e a formação de uma comissão específica para garantir a condução lícita desse processo.

No caso das creches, a parceria costuma ser firmada entre a Secretaria Municipal de Educação (SME) e as organizações da sociedade civil e o instrumento que a formaliza, é ainda pela Lei nº 13.019/2014, o "termo de colaboração". O acordo é caracterizado como um modelo de prestação de serviços, no qual há repasse de recursos do poder público para a organização parceira em função do atendimento que ela oferta às crianças.

Os termos de colaboração devem ser firmados com o envolvimento da equipe técnico-pedagógica da SME, para que ela acompanhe e fiscalize as diversas instituições parceiras – desde os procedimentos de matrícula e o número de crianças atendidas até a implementação dos percursos formativos, que devem ser coerentes com as diretrizes nacionais e municipais da educação infantil.

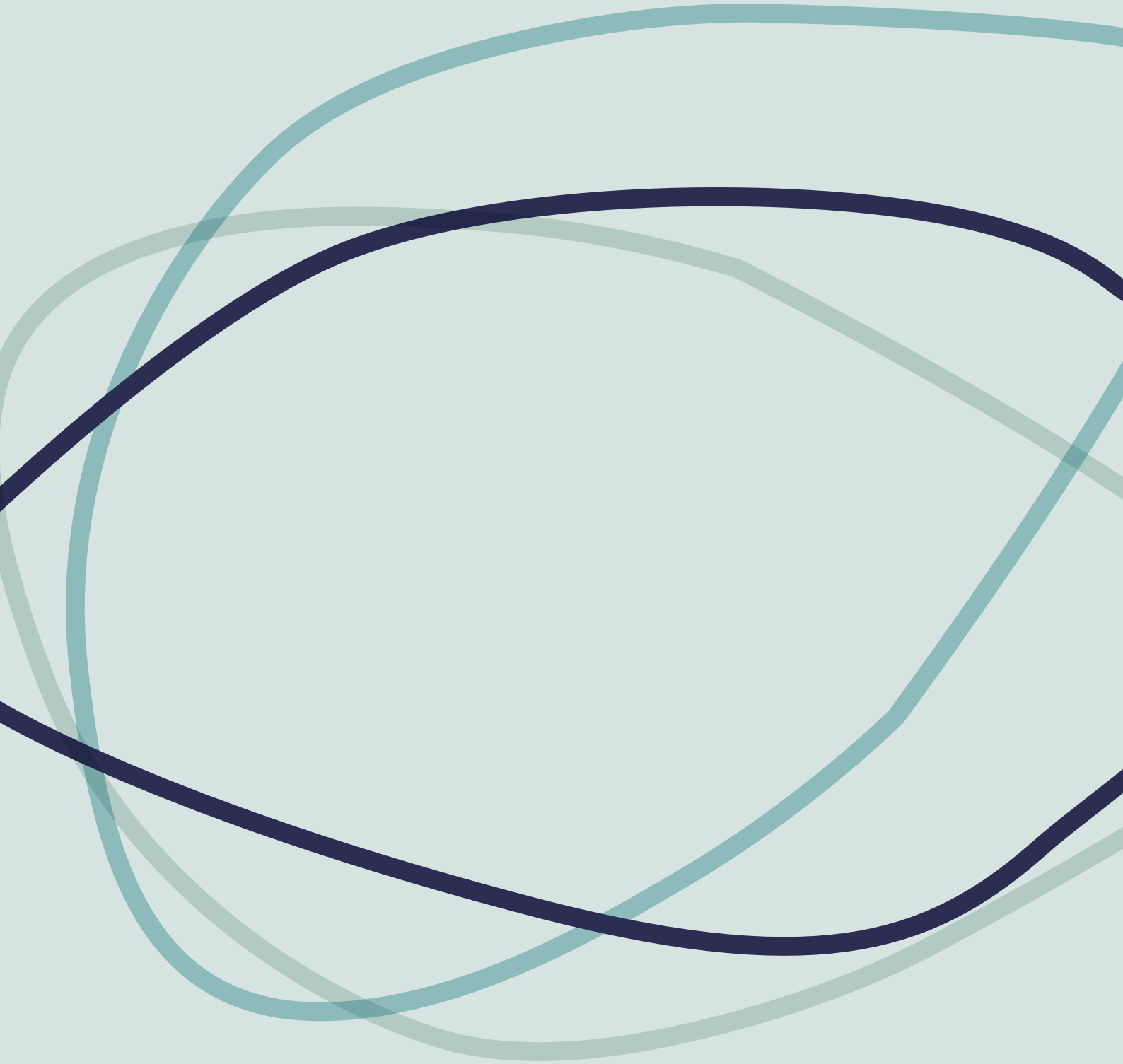
Vale frisar, ainda, que os processos de formação e desenvolvimento dos profissionais das instituições parceiras são de responsabilidade da SME, devendo ter como referência a legislação vigente e as propostas adotadas para a rede própria. No que diz respeito à transparência, cabe à SME dar publicidade aos termos de colaboração firmados, ao passo que a instituição parceira deve prestar contas dos recursos recebidos do município no âmbito do plano de ação mutuamente acordado.

Ao tornar pública a relação das instituições de educação infantil parceiras, a SME também precisa orientar essas organizações quanto à documentação que regula o oferecimento das vagas (atos normativos, pareceres e resoluções).

O processo de credenciamento de entidades parceiras com o objetivo de habilitá-las para a oferta de vagas deve ser pautado pelo compromisso com o bem-estar das crianças e com o seu desenvolvimento integral, o que inclui as dimensões intelectual, social, emocional, expressiva, cultural e interacional.

Como parte do trabalho de monitoramento das políticas de parceria, é fundamental que os municípios realizem diagnósticos do atendimento em educação infantil, de modo que os secretários de Educação possam definir, rever e aprimorar suas estratégias nesse campo.

A realização desta publicação, que visa contribuir com os gestores públicos dos 5.570 municípios brasileiros em sua tarefa de organizar o atendimento da demanda por creche, só foi possível devido à colaboração generosa das secretarias municipais de Educação de Campo Grande (MS), Caucaia (CE), Florianópolis (SC), Palmas (TO) e Santos (SP). Nosso agradecimento a elas, em especial às equipes de profissionais da educação infantil, que compartilharam suas experiências e conhecimentos em busca de garantir as matrículas e o atendimento de qualidade às crianças de 0 a 3 anos em suas redes públicas de ensino.



FUNDAÇÃO
Maria Cecilia
Souto Vidigal

UNDIME
União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

www.fmcsv.org.br