

Qualidade com equidade na educação infantil

Como bem observou o Parecer nº 20, de 2009, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE/CEB), que versa sobre a revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil:

A função das instituições de Educação Infantil (...) se inscreve no projeto de sociedade democrática desenhado na Constituição Federal de 1988 (art. 3º, inciso I), com responsabilidades no desempenho de um papel ativo na construção de uma sociedade livre, justa, solidária e socioambientalmente orientada.

A redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos (art. 3º, incisos II e IV da Constituição Federal) são compromissos a serem perseguidos pelos sistemas de ensino e pelos professores também na Educação Infantil. É bastante conhecida no país a desigualdade de acesso às creches e pré-escolas entre as crianças brancas e negras, moradoras do meio urbano e rural, das regiões sul/sudeste e norte/nordeste e, principalmente, ricas e pobres. Além das desigualdades de acesso, também as condições desiguais da qualidade da educação oferecida às crianças configuram-se em violações de direitos constitucionais das mesmas e caracterizam esses espaços como instrumentos que, ao invés de promover a equidade, alimentam e reforçam as desigualdades socioeconômicas, étnico-raciais e regionais. Em decorrência disso, os objetivos fundamentais da República serão efetivados no âmbito da Educação Infantil se as creches e pré-escolas cumprirem plenamente sua função sociopolítica e pedagógica. p.5

Em 2010, o acesso à creche no País atendeu apenas 18,7% (2.064.653 matrículas) da população entre e três anos de idade, em estabelecimentos públicos e privados de ensino, restando uma demanda potencial (não atendida) de 8,9 milhões de crianças. Na pré-escola, segundo os dados do Censo Escolar divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), o percentual de atendimento entre as crianças de quatro e cinco anos de idade foi de 81,5% (4.692.045 matrículas), não tendo sido garantido o acesso à educação para mais de um milhão de crianças brasileiras na respectiva faixa etária.

De acordo com as informações do Censo 2010, produzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mais de 3,8 milhões de crianças e adolescentes de quatro a 17 anos estavam fora da escola em 2010. Cerca de um milhão desse contingente ainda era (e continua sendo) vítima de variadas formas de trabalho infantil.

Diante desse cenário de negação do direito à educação pública, gratuita, laica, de qualidade socialmente referenciada, a CNTE manifesta o que se segue:

Compromissos com a obrigatoriedade do ensino na etapa infantil

Embora a oferta obrigatória da pré-escola ao ensino médio esteja prevista para acontecer até 2016, conforme redação do art. 6º da Emenda Constitucional nº 59, fato é que o Estado brasileiro tem sido omissivo em atender os direitos de crianças e adolescentes constantes nas normas legais – em especial na Constituição (arts. 208 e 227), na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (nº 9.394, de 1996) e no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 1990) – numa espécie de condescendência com a manutenção do status quo de classes sociais e grupos étnicos historicamente marginalizados pelas políticas públicas.

Exemplo clássico dessa afirmação refere-se ao tímido crescimento das matrículas em creches, mesmo após a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Em 2007, primeiro ano de vigência do Fundeb, o atendimento na creche somava 1,57 milhão de matrículas. Após cinco anos, apenas 485 mil novas vagas foram criadas. Na pré-escola a situação foi pior: houve decréscimo de cerca de 890 mil matrículas – e, embora a justificativa de reenquadramento de parte dos estudantes no cômputo do ensino fundamental de nove anos seja parcialmente plausível, como explicar o fato de as vagas remanescentes não terem sido preenchidas pelas quase um milhão de crianças de quatro e cinco anos que estão fora da escola?

A não garantia do acesso das crianças – mesmo quando já existem vagas disponíveis (como é o caso da pré-escola) –, além de denotar o descaso de grande parte dos gestores públicos com a inclusão social, revela ineficiências injustificáveis para quem alega, por exemplo, não possuir recursos financeiros para honrar o pagamento do piso do magistério vinculado à carreira profissional. Isso porque as matrículas “extras” dos excluídos da escola reforçariam a necessidade de maior complementação da União ao Fundeb, podendo novos estados (e municípios) – a depender da combinação de arrecadação tributária e número de matrículas – vir a ser contemplados com verbas federais para a educação básica.

A realidade de nosso país tem mostrado que não basta criar leis. É preciso assegurar a concretização do direito, que no caso da educação infantil tem sua maior expressão insculpida no inciso IV do art. 208 da CF, que diz: “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade”.

O mencionado comando constitucional remete ao entendimento de que a não obrigatoriedade da creche recai exclusivamente sobre as famílias, que podem optar em manter seus filhos pequenos no lar até os três anos. Porém, para o Estado, a obrigação em ofertar as matrículas, gratuitamente, permanece de plena e imediata eficácia, devendo ser atendida na perspectiva do máximo esforço fiscal.

O trabalho da sociedade, neste momento, consiste em acompanhar (e cobrar) o cumprimento da Emenda Constitucional nº 59, que ampliou a obrigatoriedade do ensino, sobretudo à luz da estratégia 1.2 do Projeto de Plano Nacional de Educação, que prevê a inclusão educacional nos seguintes termos: “Garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a 10% a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até três anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e o quinto de renda per capita familiar mais baixo”.

União de esforços dos Poderes Públicos para garantir o direito à educação

O primeiro consenso a ser construído em torno da universalização das matrículas e da qualidade educacional refere-se à vontade política dos entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios) em enfrentar os problemas atuais, com vistas a construir um pacto pela educação (ao longo da próxima década), o qual deve ser firmado perante a Lei do novo Plano Nacional de Educação e executado à luz dos regimes de cooperação (art. 23 da CF) e colaboração (art. 211 da CF).

Em âmbito estadual e municipal, governadores e prefeitos devem assegurar a gestão financeira dos recursos vinculados à educação ao responsável direto das respectivas secretarias, à luz do art. 69, § 5º da Lei nº 9.394, de 1996 (LDB). O funcionamento e a autonomia dos conselhos sociais de acompanhamento do Fundeb devem ser respeitados, a fim de auxiliar a fiscalização da gestão pública educacional. Somente com transparência sobre os tributos arrecadados e investidos na educação será possível cobrar, em bases republicanas, maior auxílio federal para a educação básica, sem incorrer em prejuízos aos entes que cumprem rigorosamente com os princípios da administração pública e com os preceitos legais da educação (lembrando que de 5,2% do PIB investidos atualmente na educação, a parcela da União, detentora de maior parte do bolo tributário, corresponde a pouco mais de 1%).

Na esfera federal, o Ministério da Educação (MEC), como indutor das políticas nacionais, precisa ter acesso seguro às informações de estados, municípios e do DF, fornecidas ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), bem como deve estipular, em parceria com a Secretaria do Tesouro Nacional e com os órgãos equivalentes dos estados e municípios, mecanismos para medir a capacidade contributiva dos entes federativos, como forma de condicionar as possíveis complementações da União ao cumprimento das metas de esforço fiscal de cada um deles. A previsão dessa iniciativa encontra-se esculpida no art. 75, § 1º da LDB.

Ao Congresso Nacional compete regulamentar a estrutura cooperativa da educação entre os entes federados, aprovar o Plano Nacional de Educação com a garantia de atendimento das demandas educacionais, destinar 10% do PIB (durante a próxima

década) para os investimentos na educação pública – o que deverá ocorrer tanto pela realocação ou majoração dos recursos vinculados, como pela destinação de parcela oriunda das riquezas do pré-sal (no mínimo 50%) e pela maior participação da União no financiamento da educação básica.

Outras duas questões que envolvem o Parlamento dizem respeito à alteração da Lei nº 11.494, de 2007 (Fundeb), na barreira imposta para a complementação do Governo Federal ao piso do magistério – política essencial para a promoção da qualidade da educação –, e na aprovação da Lei de Responsabilidade Educacional, cujo conteúdo deve primar pelo correto investimento das verbas educacionais e pela punição à malversação do dinheiro público e o desleixo do gestor com as metas do PNE.

Com relação ao Judiciário, três questões são chaves: i) a superação do impasse interpretativo dos comandos do art. 212 da Constituição e art. 60 do ADCT/CF com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a fim de assegurar o investimento integral dos recursos vinculados à educação, inclusive com a folha de pessoal; ii) a execução de controle externo sobre as ações dos Tribunais de Contas de estados e municípios (onde houver esse último); e iii) a celeridade na punição de gestores que desviam recursos públicos e cometem outras ilegalidades.

Regulamentação do regime de cooperação institucional (medida urgente e necessária)

A fragmentação das políticas públicas, a desarticulação dos sistemas de ensino e as desigualdades regionais têm impedido a equidade de acesso, de permanência e de qualidade da educação nas diferentes etapas e modalidades do nível básico.

A superação desses desafios, que compreendem também a educação infantil, passa por questões estruturais, atinentes ao pacto federativo, sobretudo no aspecto da responsabilidade e da cooperação entre os entes federados.

O caminho para se assegurar o efetivo direito à educação de qualidade com equidade no País é a construção do Sistema Nacional de Educação (SNE), alicerçado num regime de cooperação institucional, que assegure padrão de qualidade equitativo para o financiamento, a gestão democrática, a valorização profissional e as políticas pedagógicas de base nacional.

A referência para as ações do SNE devem constar no Plano Nacional de Educação, e cabe à Lei de Responsabilidade Educacional, em debate no Congresso Nacional, assegurar o cumprimento das metas do PNE.

Sobre os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE), instituídos pela Resolução CNE/CEB nº 1, de 2012, embora a iniciativa vise à colaboração entre redes e sistemas de ensino, possibilitando o Sistema Único de Educação, em cada uma das unidades

federativas, falta regulamentar verticalmente as políticas estruturantes da educação. E esse processo será mais substancial se ocorrer institucionalmente, na forma da Lei.

Financiamento e atendimento público da educação infantil no PNE

Dentre os pontos mais sensíveis do Projeto de Lei do PNE está o financiamento – política definidora do potencial de atendimento das matrículas no setor público.

A pesquisa *Perfil dos Gastos Educacionais nos Municípios Brasileiros – Ano base: 2009* (mesmo período utilizado pelo MEC para projetar as metas do PL 8.035, de 2010 - PNE), revela considerável subvalorização das quantias per capita de investimento previstas no Projeto de Lei do PNE, que certamente comprometerá o cumprimento da meta 1 do Plano, em discussão no Congresso Nacional.

A mencionada pesquisa, encomendada pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e realizada em 224 municípios, apontou os seguintes custos per capita nacionais:

Etapa/ Modalidade	Brasil (R\$)	Norte (RS)	Nordeste (RS)	Centro-Oeste (RS)	Sudeste (R\$)	Sul (R\$)
Creche	5.144,09	*	1.876,89	3.092,80	8.272,43	5.835,42
Pré-escola	2.647,10	1.710,27	1.531,56	2.384,12	3.757,21	4.461,54

Mesmo considerando as disparidades da creche entre as diferentes regiões, observa-se que o valor per capita (R\$ 3.570,00) utilizado pelo relator do PNE, na Câmara dos Deputados, para prever o percentual do PIB na educação, só ultrapassa os praticados no Nordeste e Centro-Oeste, estando apenas R\$ 874,32 acima da quantia estabelecida pelo Fundeb em 2012 (R\$ 2.725,68). No caso da pré-escola, os valores projetados e investidos atualmente são quase idênticos (R\$ 2.910,00 e R\$ 2.725,68, respectivamente), devendo o crescimento ocorrer por inércia.

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação, em estudo sobre Custo Aluno Qualidade, projeta o investimento em creche de período integral na faixa de R\$ 6.500,00 (valores de 2009), ou seja, quase o dobro do previsto no projeto de PNE.

Partindo da constatação de que o PNE tem sido discutido sob a ótica de investimento direto do setor público na educação entre 7 e 7,5% do PIB, verifica-se que os desafios da inclusão e da qualidade estarão longe de ser atingidos na próxima década, ao menos na creche, um dos maiores gargalos de atendimento no setor público educacional – lembrando que a meta 1 do PNE atual praticamente repete a do plano anterior, que não conseguiu garantir o acesso à escola para 50% da população entre zero e três anos de idade.

Outra questão é o atendimento público de creche e pré-escola, hoje estimado em 65% e 76%, respectivamente. Em 2011, o Fundeb deixou de repassar recursos públicos para as escolas não públicas (de pré-escola), mas nenhuma medida nesse sentido verificou-se no atendimento das creches, pelo contrário. Com exceção do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que prevê a construção de seis mil novas creches no País, não se tem notícia de outra ação estatal estabelecendo, significativamente, a absorção das novas matrículas pelas redes públicas de ensino. O próprio projeto de PNE, na estratégia 1.7, dá a entender que a prioridade do atendimento continuará concentrada nas creches conveniadas. Hoje, a relação público/privado é de 65,5% para 34,5%, na creche, e de 76,1% para 23,9%, na pré-escola.

Diante do cenário apresentado, é imprescindível que o Congresso Nacional atenda à reivindicação da sociedade de destinação de 10% do PIB para a educação, a fim de que a dívida socioeducacional brasileira seja mais bem reparada ao longo da próxima década.

Políticas pedagógicas para a primeira infância e o limite de idade para o acesso ao ensino fundamental

A reformulação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, realizada através do Parecer CNE/CEB nº 20, de 2009 e da Resolução CNE/CEB nº 5, de 2009, atende em grande parte as reivindicações das comunidades educacionais representadas na sociedade civil.

Os eixos das diretrizes focam o direito à educação e a equidade do atendimento, observando os princípios éticos, políticos e estéticos (expressos no art. 6º da Resolução), a função sociopolítica da educação infantil e as relações da proposta pedagógica com o universo da criança, da família, dos saberes e fazeres dos profissionais em educação, bem como com a perspectiva do *cuidar* e do *educar* inerentes à escola infantil.

Importante registrar, ainda, a função social da educação infantil, destacada pelas diretrizes, com o objetivo de reforçar o caráter institucional e educacional da escola da primeira infância. Esta dimensão separa, numa perspectiva de complementaridade, o papel da escola das demais “políticas para a infância”, cujas responsabilidades recaem mais frequentemente nas áreas da assistência social, saúde, cultura, esporte ou proteção social, e que também estão previstas na meta 1.12 do Projeto de PNE.

A intencionalidade da ação pedagógica escolar, destacada nas Diretrizes, tem por objetivo também orientar a formação profissional dos/as educadores/as, considerando “a integralidade e indivisibilidade das dimensões expressivo-motora, afetiva, cognitiva, ética, estética e sociocultural das crianças”.

Ainda sobre a organização curricular, vale destacar algumas orientações para o trabalho na educação infantil, conceituadas no Parecer nº 20, de 2009, que compreendem o universo dos direitos das crianças e a inter-relação com outros direitos individuais e coletivos, quais sejam: i) a indissociabilidade do cuidado com o processo educativo; ii) o combate ao racismo e às discriminações de gênero, socioeconômicas, étnico-raciais e religiosas; iii) a pluralidade cultural das diferentes comunidades escolares – com especial atenção aos povos indígenas e às comunidades quilombolas; iv) a atenção extrema à dignidade da criança; e v) o compromisso do Estado (e da escola) em atender com equidade todas as crianças na creche e na pré-escola.

Quanto à polêmica que permeia a idade de ingresso das crianças na pré-escola e no ensino fundamental (quatro e seis anos, respectivamente, completos até o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula), a CNTE mantém sua posição favorável à Resolução CNE/CEB nº 6, de 2010, em respeito ao pleno desenvolvimento cognitivo das crianças. Esta condição considera o direito das crianças de aprender brincando nos anos iniciais da escola, condição menos viável a partir do acesso ao ensino fundamental, onde as exigências passam a ser maiores.

À luz dessa compreensão, a CNTE orienta os/as educadores/as a debaterem com as promotorias de justiça e com os próprios pais sobre a importância dos processos pedagógicos na idade apropriada, com o intuito de evitar ações judiciais contrárias à normativa do Conselho Nacional de Educação.

Valorização dos profissionais da educação

O reconhecimento da creche como política pública educacional, a partir da Constituição de 1988, impôs aos/as trabalhadores/as da educação infantil a necessidade de obter a formação profissional mínima para lecionar (obtida em curso Normal de nível médio), ao mesmo tempo em que lhes conferiu o direito de integrarem a carreira do magistério das redes públicas de ensino, observado o critério constitucional de admissão (art. 206, V, CF).

Contudo, o processo da valorização para esses profissionais tem sido penoso. Em geral, os salários dos que atuam nas etapas subsequentes da educação básica são menores e a formação oferecida pelo Poder Público, quando efetivada, geralmente ocorre depois de atender aos profissionais do ensino fundamental e médio.

A luta dos sindicatos da categoria – recepcionada nas resoluções CNE/CEB nº 2, de 2009 e nº 5, de 2010, que tratam das diretrizes para as carreiras dos profissionais do magistério e dos técnicos em apoio escolar – é pela isonomia formativa e salarial entre os profissionais da educação básica, respeitada a equivalência na habilitação.

Diversos estudos científicos comprovam que a educação infantil possui alta relevância na vida escolar futura dos estudantes. E que a formação docente e dos técnicos, nessa etapa do ensino, deve ser priorizada, assim como seus vencimentos de carreira – a fim de motivá-los a continuar exercendo seu trabalho.

O Plano Nacional de Educação prevê a expansão da formação profissional dos educadores de creche e pré-escola, inclusive em nível de pós-graduação, mas é preciso assegurar a efetividade da ação nos sistemas de ensino. E uma das alternativas consiste na oferta de bolsas de estudos aos profissionais do magistério (já habilitados e que queiram pós-graduar-se) e cursos de profissionalização técnica e/ou tecnológica para os/as demais trabalhadores/as da educação, inclusive na perspectiva de criar mais uma área de profissionalização, no contexto da educação infantil, amparada na 21ª Área de Apoio de Serviços Escolares, instituída pela Resolução CNE/CEB nº 5/2005.

Ponto conflitante e que merece maior atenção do Poder Público, diz respeito ao enquadramento, na carreira do magistério, de profissionais de creches com formação de professor, que foram aprovados em concurso público de exigência equivalente ao cargo de professor e que tiveram suas carreiras substituídas ou extintas nas áreas da assistência ou proteção social – onde antes se vinculavam as creches. Mesmo sem deliberação de suas instâncias sobre o assunto, a CNTE entende que a questão deva ser resolvida tanto na esfera legal – com a máxima segurança jurídica – quanto da valorização profissional do magistério, respeitando os pressupostos da formação e do ingresso no serviço público. A Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação publicou, em 2011, o Parecer CNE/CEB nº 7/2011, com orientações sobre esse tema específico, de modo que a CNTE entende que as administrações públicas devam, previamente, submeter o documento à apreciação jurídica para, em seguida, e diante das orientações do Parecer e da posição judicial, proceder (ou não) ao enquadramento dos profissionais de outros órgãos na carreira do magistério. Inequívoca, no entanto, é a necessidade de as creches serem espaços de atuação dos profissionais da educação – professores e funcionários.

Sobre o aspecto da carência de professores/as, registre-se que o número de docentes na creche, atualmente, é de 141.546 e na pré-escola 257.790. Grosso modo, caso o País atenda 100% as demandas reprimidas na educação infantil (8,97 milhões em creches e 1,06 milhão na pré-escola), seriam necessários mais 618,7 mil professores na etapa de zero a três anos e 58,3 mil na de quatro e cinco anos de idade. Essa projeção leva em consideração as atuais relações professores-aluno, que são de um para 14,5 crianças na creche e de um para 18,2 crianças na pré-escola. Caso se considere as orientações da 1ª Conferência Nacional de Educação (Conae), a carência de profissionais será ainda maior.

O Brasil vive um momento importante de sua história, em que a pobreza começa a ser combatida com políticas públicas de inclusão socioeconômica. E os/as

trabalhadores/as em educação não têm dúvida que esse processo somente se consolidará com a inclusão de todos/as na escola pública de qualidade socialmente referenciada. Neste sentido, é muito importante que governos de todas as esferas administrativas e partidos políticos optem por valorizar os profissionais da educação, concedendo-lhes formação inicial e continuada, plenas condições para o exercício da profissão, jornada compatível com o trabalho de educar e dignidade salarial, respeitando o piso salarial profissional nacional do magistério, vinculado aos planos de carreira da categoria, e a remuneração condigna aos demais trabalhadores da educação.

Resumo dos desafios para a educação infantil:

- » Universalizar as matrículas de creche (demanda potencial) e de pré-escola (com base na EC nº 59), observando-se os critérios de qualidade e equidade.
- » Expandir a oferta de creche em tempo integral – hoje correspondente a 64% das matrículas
- » Garantir a formação de nível superior aos profissionais do magistério e de nível técnico e/ou tecnológico aos demais trabalhadores, à luz das diretrizes do Conselho Nacional de Educação.
- » Nivelar a relação professor-aluno nas redes de ensino, utilizando as orientações da 1ª Conferência Nacional de Educação: zero a dois anos (creche): seis a oito crianças por professor; três anos (creche): até 15 crianças por professor; quatro e cinco anos (pré-escola): até 15 crianças por professor.
- » Superar a discriminação salarial e de formação dos/as educadores/as.
- » Vincular as creches nas políticas educacionais e assegurar a contratação dos profissionais por concurso público de provas e títulos.
- » Estabelecer segurança jurídica para o enquadramento na carreira do magistério, com base na Resolução CNE/CEB nº 7/2011, dos/as atuais trabalhadores/as de creches, regidos por carreiras de outros órgãos da administração pública ou que foram extintas.