

## As políticas para a educação de crianças de 0 a 3 anos no Brasil: avanços e (possíveis) retrocessos

The policies for education from 0 to 3 years old in Brazil: Advances and (possibles) throwback

Las políticas para la educación de niños de 0 a 3 años en el Brasil: avances y (posibles) retrocesos

Angela Scalabrin Coutinho\*

Universidade Federal do Paraná – UFPR

### RESUMO

Este artigo aborda as políticas para a educação das crianças de 0 a 3 anos no contexto brasileiro partindo do processo de surgimento e desenvolvimento das creches, com destaque para a proclamação da educação infantil como direito das crianças e como primeira etapa da educação básica. Apresenta argumentos para problematizar a possibilidade de se atingir o percentual de atendimento previsto na meta 1 do Plano Nacional de Educação de 50% da população de 0 a 3 anos até 2024, tendo em vista a aprovação da PEC241/55, que congela os investimentos em educação por 20 anos. Tal proposta poderá ampliar as desigualdades sociais existentes e a discrepância no atendimento das crianças de 0 a 3 anos nos diferentes estados brasileiros, acirradas pela previsão da diminuição dos investimentos em educação para os próximos anos e a histórica marginalidade da educação em creche nas políticas educacionais no um contexto de contingência orçamentária.

**Palavras-chave:** Políticas educacionais. Educação em creche. Desigualdades sociais.

### ABSTRACT

This article approaches the policies for education of 0-3-years-old children in the Brazilian context, starting from the process of emergence and development of nursery, with special focus on the proclamation of child education as children's rights and as the first stage of basic education. It presents arguments for problematizing the possibility of reaching the percentage of care prescribed in the first goal of the National Education Plan, which is 50% of the 0-3-years-old population until 2024, considering the PEC241/55 approval, which freezes the investments in education for 20 years. It is indicated that such proposal will expand even more the social inequalities already installed, in which there is a huge difference in the perceptual of 0-3-years-old children care in the different Brazilian states. Such arguments are based on the confirmed decrease of investments in education for the next years and the historical marginality of education in nursery on the educational policies, which will remain even more excluded in a context of budgetary contingency.

**Keywords:** Educational policies. Education in nursery. Social Inequality.

### RESUMEN

Este artículo aborda las políticas para la educación de los niños de 0 a 3 años en el contexto brasileño partiendo del proceso de surgimiento y desarrollo de las guarderías, destacando la proclamación de la educación infantil como derecho de los niños y como primera etapa de la educación básica. Se presentan argumentos para problematizar la posibilidad de lograr el porcentual de atención previsto en la meta 1 del Plan Nacional de Educación de 50% de la población de 0 a 3 años hasta 2024, teniendo presente la aprobación de la PEC241/55, que congela las inversiones en educación por 20 años. Se indica que tal propuesta ampliará aún más las desigualdades sociales ya instauradas, en que hay una diferencia descomunal en el porcentual de atención de los niños de 0 a 3 años en los diferentes estados brasileños. Tales argumentaciones se basan en la comprobada disminución de las inversiones en educación para los próximos años y la histórica marginalidad de la educación en guardería en las políticas educativas, que quedará aún más excluida en un contexto de contingencia presupuestaria.

**Palabras-clave:** Políticas Educativas. Educación en Guardería. Desigualdades sociales.

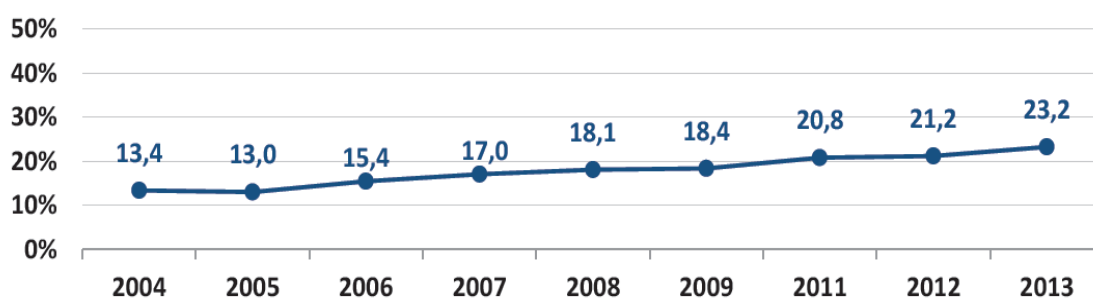
## Introdução: o contexto do debate

**E**ste artigo tem como objetivo abordar as políticas para a educação em creche, apresentando um breve panorama do processo de reconhecimento da educação das crianças de 0 a 3 anos como pauta no campo das políticas educacionais, assim como problematizar os possíveis retrocessos que se anunciam mediante a explicitação de uma dada concepção de criança e de políticas sociais voltadas para o grupo geracional identificado como “primeira infância” e a proposta de congelamento dos investimentos para a educação por 20 anos, mediante a aprovação da PEC241/55<sup>1</sup>.

Tal debate se revela como fundamental, tendo em vista o intenso percurso de luta consolidado nas últimas quatro décadas para que a educação de 0 a 6 anos fosse reconhecida como um direito das crianças, um dever do Estado e uma escolha das famílias, nesse caso para as crianças de 0 a 3 anos, já que a obrigatoriedade para as crianças de 4 e 5 anos vigora desde a Emenda Constitucional 59 de 2009; sendo que estas conquistas estão sob risco no atual momento político.

Um dado propulsor da discussão é o percentual de atendimento das crianças de 0 a 3 anos, segundo dados apresentados no documento “Plano Nacional de educação PNE 2014-2024 Linha de base” (INEP, 2015) temos a seguinte série histórica relativa ao total de crianças que frequenta creche:

**Gráfico 1:** Percentual da população de 0 a 3 anos de idade que frequentava a escola – Brasil

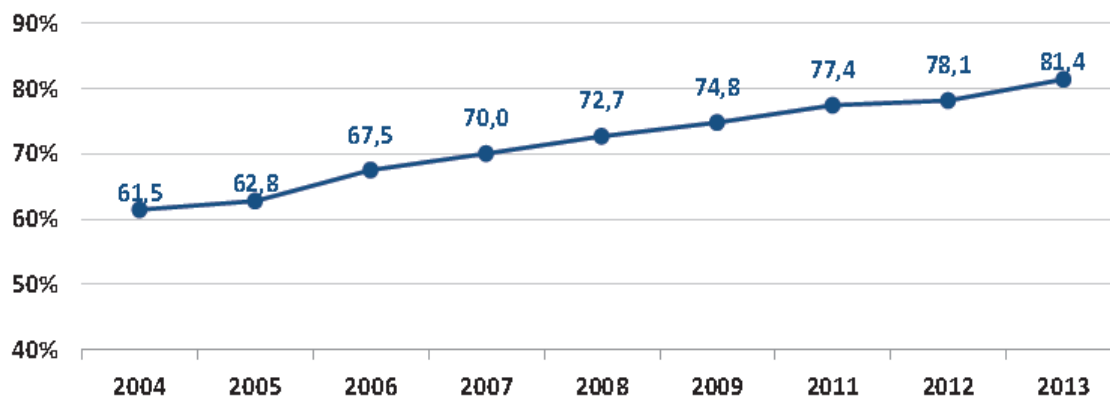


**Fonte:** Pnad/IBGE. Elaborado pela Dired/Inep. In: Plano Nacional de educação PNE 2014-2024 Linha de base

Ao analisar os dados identificamos que embora se observe uma linha ascendente de 2004 a 2013, o percentual de 23,2% de atendimento é bastante baixo quando comparado com o atendimento no mesmo período para as crianças de 4 e 5 anos:

<sup>1</sup>A Proposta de Emenda Constitucional (PEC), que tramitou no congresso com o n.241 e no senado com o n.55, foi aprovada e publicada como Emenda Constitucional n. 95 de 15 de dezembro de 2016. Tal Emenda Constitucional altera o ato das disposições constitucionais transitórias, para instituir o novo regime fiscal, e dá outras providências. De acordo com Amaral (2016, p. 654): “O Novo Regime Fiscal (NRF), válido para a União, significa, na prática, “congelar”, nos valores de 2016, as despesas primárias do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas da União (TCU), do Ministério Público Federal (MPF) e da Defensoria Pública da União (DPU) pelo longo prazo de 20 anos, uma vez que os valores somente poderão sofrer reajustes até os percentuais referentes à inflação do ano anterior, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)”.

Gráfico 2: Percentual da população de 4 e 5 anos de idade que frequentava a escola – Brasil



Fonte: Pnad/IBGE. Elaborado pela Dired/Inep. In: Plano Nacional de educação PNE 2014-2024 Linha de base

Nesse sentido, há uma clara priorização do atendimento em pré-escola em detrimento do atendimento em creche. O que leva a tal priorização? Por que a educação de 0 a 3 anos mantém-se a margem nas políticas educacionais? Quais são as perspectivas para a educação das crianças de 0 a 3 anos? A marginalidade da educação das crianças bem pequenas é um dado histórico, que precisa ser problematizado, assim serão abordados na sequência o surgimento e desenvolvimento da educação em creche, no confronto com as escolhas políticas implicadas em tal processo.

## A instituição creche: da beneficência ao direito proclamado

O surgimento das creches no Brasil é decorrente do movimento caritativo, que envolve o objetivo central de conter as classes populares. Ainda que inspirado em experiências desenvolvidas na França, país de um continente com status de civilidade, as críticas à creche são rapidamente disseminadas, como mostra Civiletti (1991, p. 36) ao recuperar excertos de artigos publicados no jornal “A mãe de família” em 1879: “A creche é **um estabelecimento de beneficência** que tem por fim receber todos os dias úteis e durante as horas de trabalho, as crianças de dois anos de idade para baixo, cujas **mães são pobres, de boa conduta e trabalham fora do seu domicílio**” (grifos da autora).

Como bem mostra o excerto do artigo do Dr. K. Vinelli, a creche desde o seu surgimento era vista como um mal necessário, instituição que visava liberar a mão de obra feminina, mas não de qualquer mulher, apenas daquelas pobres e com boa conduta. Tais preceitos revelam o preconceito que pairava sobre as famílias usuárias desta instituição, sendo que algumas dessas concepções, em alguma medida, são observadas ainda no contexto atual quando levantamos, por exemplo, os critérios de priorização de vaga utilizados pelas redes municipais ou instituições, sendo que alguns deles fazem referência direta à ocupação laboral das mães<sup>2</sup>.

Ainda sobre o surgimento da creche no final do século XIX, pode-se afirmar que a liberação da mão de obra feminina demarcava uma clara luta de classes, já que o foco eram as mulheres pobres, escravas e ex escravas, que se ocupariam de trabalhos com pouca remuneração, o que consequentemente, aumentaria o rendimento da mão de obra masculina. Outro elemento importante é

<sup>2</sup>A esse respeito ver: Coutinho e Silveira (2016); Silva (2016); Nazário (2011); Fullgraf (2001).

que a ideia da creche e das salas de asilo foi formulada para que o “povo ignorante de tudo e não sabendo como se servir dessa arma terrível que é a liberdade”, pudesse ser bem orientando (CIVILETTI, 1991, p. 38), ou seja, educar os pobres para a submissão.

Rosemberg (1984) ainda destaca que os determinantes da expansão das redes públicas de creche eram externos as necessidades das crianças de 0 a 6 anos, sendo um deles o incentivo ou cerceamento do trabalho feminino. Tal vinculação ideológica traz marcas para as creches, que embora vistas como necessárias para determinadas classes sociais, também eram tidas como substitutas das mães, que verdadeiramente deveriam se ocupar de criar seus filhos e suas filhas.

Em 1933 é criado o “Código de Educação” que estabelece o ensino pré-primário incluindo a escola maternal (2 a 4 anos) e o jardim de infância (4 a 6 anos), mas deixa de fora a creche (0 a 2 anos), possivelmente tida como instituição caritativa, de atendimento social. No Estado Novo (1937-1945) o Estado assume oficialmente as responsabilidades na esfera do atendimento infantil, sendo criado o Ministério da Educação e Saúde. A rede pública de creches no Estado de São Paulo aparece ligada ao Serviço de Assistência Social, serviço estruturado a partir de 1950 para organizar as doações feitas a indivíduos carentes e a entidades filantrópicas (SPADA, 2005).

É apenas na década de 1970, mobilizada pelo movimento feminista, que observamos a organização da sociedade civil em prol da creche como direito da mulher e da criança. Especificamente entre 1978 e 1982 observamos a forte atuação do Movimento de Luta por Creches, que desempenhou importante papel na reivindicação pela expansão das vagas em creches, apontando essa instituição como uma necessidade da sociedade e indicando como responsabilidade do Estado sua criação e manutenção.

Tal movimento foi fundamental para que em 1988 a educação infantil, em sua totalidade (para as crianças de 0 a 6 anos), fosse reconhecida na Constituição como direito da criança (art. 208 IV) e do trabalhador (art. 7º XXV). Oito anos depois com a promulgação da LDB 9394/96 passa a constituir a Educação Básica, ou seja, creche e pré-escola compõem a etapa educação infantil e o nível educação básica. Nessa mesma Lei observamos outros avanços, contudo alguns entraves, por exemplo, quanto à definição do profissional que deve atuar nessa etapa, embora seja identificado como professor, ao se definir que deve ser formado em Nível Superior, mas admitir como formação mínima exigida nível médio na modalidade Normal, há uma clara flexibilização nas exigências formativas para a atuação com as crianças de 0 a 10 anos.

No âmbito do financiamento da educação infantil a LDB pouco avança, ela ratifica o texto constitucional (art. 212) que definia o percentual a ser aplicado por cada ente, “a União aplicará, nunca menos que dezoito, e os Estados, Municípios e Distrito Federal vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público”. A LDB definiu nos artigos 70º e 71º quais são e quais não são as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino.

A partir da LDB9394/96 é aprovada a Lei n. 9.424, de 24/12/1996, que instituiu o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef), revelando a clara prioridade a esta etapa educacional, tendo em vista que as etapas educação infantil e ensino médio e a modalidade Educação de Jovens e Adultos (EJA) ficaram de fora. O Fundef ficou em vigor entre 1998 e 2006, quando foi proposto o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), lei n.11.494, de 20/06/2007, que inicialmente não incluía a creche (crianças de 0 a 3 anos). A exclusão inicial da creche, que foi corrigida após intensa manifestação da sociedade civil organizada por meio dos movimentos sociais e da academia, revela que embora direito constitucional e definida como parte da educação básica, a creche ainda mantém resquícios do seu surgimento como instituição caritativa.

Quanto às potencialidades do FUNDEB, Brzezinski, em artigo de 2010, ressaltava que se faria necessária uma avaliação futura para se ter melhores indicadores da sua aplicação. Nessa perspectiva, Gaspar (2010) defende que:

[...] avaliar o impacto do FUNDEB na qualidade da educação infantil é, dentre outros aspectos, considerar sua repercussão em relação ao valor mínimo a ser gasto por aluno que deverá incidir sobre o princípio estabelecido de igualdade no gasto por aluno da educação infantil; perceber sua efetivação como primeira etapa da educação básica no aumento da matrícula da educação infantil, e apreender o alcance da valorização do magistério expressa através da melhoria do salário do professor e da sua qualificação.

Em 2015 o Custo Aluno Qualidade Inicial<sup>3</sup> (CAQi) proposto pelo Conselho Nacional de Educação para a creche em tempo integral era de 6.656,32, já o CAQi proposto pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação era de 10.005,59<sup>4</sup>. Segundo Carreira e Pinto (2016) o que eleva consideravelmente o CAQi da creche é a jornada de atendimento das crianças, indicada pelos autores como de 10 horas, exigindo dois professores por grupo, além da especificidade do trabalho com as crianças bem pequenas.

Os planos de carreira dos professores também são destacados nos argumentos de Brzezinski (2010) sobre a positividade do FUNDEB. Para a pesquisadora:

É preciso, todavia, reconhecer como ponto positivo a intencionalidade do financiamento da educação infantil, da EJA e do Ensino Médio. Também mostram relevância as exigências de que, para receber os respectivos percentuais desses fundos, os estados e municípios devem ter elaborado e em desenvolvimento, entre outros, planos de carreira do magistério, bem como implantados conselhos fiscalizadores da aplicação desses recursos. (BRZEZINSKI, 2010, p. 198)

Um aspecto a ser destacado é o rendimento dos professores, tendo em vista a desigualdade salarial instaurada em âmbito nacional, assim como em relação às demais profissões. A Lei 11.738/2008 - Lei do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), “[...] estabelece parâmetros para a jornada docente: duração total de 40 horas semanais, sendo dois terços destinados às atividades em interação com alunos, isto é, com aulas e um terço sem interação com alunos (tipicamente estudos individuais e coletivos, atendimento à comunidade, preparação e correção de atividades)” (JACOMINI; ALVES; CAMARGO, 2016, p. 15). Mas, segundo dados da CNTE<sup>5</sup> relativos a fevereiro de 2016, 19 estados brasileiros não cumprem o valor do PSPN e apenas Distrito Federal, Piauí e Sergipe cumprem a lei na íntegra.

Todos os aspectos destacados compõem, juntamente com outros aqui não abordados, o que se pode designar de critérios de qualidade da educação infantil e são responsáveis, em larga medida, pela desigualdade de oferta desta etapa no país. O quadro abaixo apresenta o déficit de atendimento na educação de 0 a 3 anos dividido por grandes regiões e unidades federativas, que por ser uma escolha da família carece de outros tipos de mapeamentos para a definição do número de vagas necessárias,

---

<sup>3</sup> O Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) foi criado para garantir um padrão mínimo de qualidade do ensino e traduz em valores o quanto o Brasil precisa investir por aluno ao ano em cada etapa e modalidade da educação básica pública. Disponível em [www.campanhaeducacao.org.br](http://www.campanhaeducacao.org.br). Acessado em janeiro de 2017.

<sup>4</sup> Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Disponível em [www.campanhaeducacao.org.br](http://www.campanhaeducacao.org.br). Acessado em janeiro de 2017.

<sup>5</sup> Dados disponíveis no site da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. Disponível em <http://www.cnte.org.br/index.php/tabela-salarial.html>. Acessado em janeiro de 2017.

contudo a meta 1 do Plano Nacional de Educação define o atendimento de 50% da população de 0 a 3 anos até 2024:

**Tabela 1:** Percentual da população de 0 a 3 anos de idade que frequentava a escola, por grandes regiões e unidades federativas – Brasil

Regiões/ UF	Ano									Variação (p.p.)
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	
<b>Brasil</b>	<b>13,4</b>	<b>13,0</b>	<b>15,4</b>	<b>17,0</b>	<b>18,1</b>	<b>18,4</b>	<b>20,8</b>	<b>21,2</b>	<b>23,2</b>	<b>9,8</b>
<b>Norte</b>	<b>5,6</b>	<b>5,7</b>	<b>8,0</b>	<b>7,2</b>	<b>8,2</b>	<b>8,2</b>	<b>7,8</b>	<b>7,9</b>	<b>9,2</b>	<b>3,6</b>
Rondônia	4,0	4,8	7,5	6,1	6,8	8,9	7,3	10,1	8,8	4,8
Acre	3,1	3,6	4,3	6,6	7,2	6,1	7,0	6,4	7,4	4,3
Amazonas	3,4	4,6	6,8	5,1	5,8	6,9	5,4	5,1	4,7	1,3
Roraima	14,8	11,2	9,2	11,1	12,4	13,5	11,1	12,0	11,6	-3,1
Pará	7,1	6,1	9,1	7,7	8,8	8,1	8,8	8,0	11,2	4,1
Amapá	2,4	4,7	6,8	9,1	8,1	5,6	6,7	5,3	8,5	6,1
Tocantins	4,6	6,4	8,6	10,2	11,8	13,0	10,7	14,0	12,1	7,5
<b>Nordeste</b>	<b>11,8</b>	<b>11,7</b>	<b>13,3</b>	<b>14,1</b>	<b>14,9</b>	<b>14,5</b>	<b>17,0</b>	<b>17,2</b>	<b>19,2</b>	<b>7,4</b>
Maranhão	8,0	8,5	9,9	12,5	10,8	12,0	16,0	14,7	15,1	7,1
Piauí	11,6	9,2	7,9	14,8	13,1	16,7	16,0	17,1	16,1	4,5
Ceará	14,1	16,2	18,4	17,6	21,7	19,0	24,0	22,8	22,1	8,1
Rio Grande do Norte	17,4	18,0	19,6	18,6	20,6	22,5	19,9	20,9	25,6	8,1
Paraíba	11,0	11,2	13,8	12,8	14,5	15,1	19,0	19,4	17,1	6,2
Pernambuco	13,6	13,0	14,8	15,7	15,6	15,8	15,4	16,7	20,7	7,1
Alagoas	7,3	8,1	10,7	11,0	10,1	13,3	12,8	14,0	20,7	13,4
Sergipe	15,7	11,5	14,0	13,7	15,9	14,2	15,2	13,0	21,6	5,9
Bahia	11,0	10,4	11,6	11,8	13,2	14,2	14,7	15,6	18,0	7,0
<b>Sudeste</b>	<b>16,2</b>	<b>15,8</b>	<b>19,2</b>	<b>22,1</b>	<b>22,1</b>	<b>22,8</b>	<b>26,3</b>	<b>25,6</b>	<b>28,3</b>	<b>12,1</b>
Minas Gerais	12,2	11,8	14,3	15,6	16,2	16,8	20,0	19,2	21,2	9,0
Espírito Santo	16,4	18,4	15,2	24,0	26,3	20,6	27,7	31,5	26,1	9,7
Rio de Janeiro	18,2	16,4	21,0	22,6	20,6	21,7	25,5	24,0	27,5	9,2
São Paulo	17,5	17,3	21,6	24,9	25,1	26,4	29,5	28,7	32,1	14,6
<b>Sul</b>	<b>18,5</b>	<b>16,1</b>	<b>18,3</b>	<b>21,3</b>	<b>24,6</b>	<b>24,3</b>	<b>27,7</b>	<b>30,3</b>	<b>32,0</b>	<b>13,5</b>
Paraná	18,5	16,7	17,7	20,5	24,4	21,8	24,9	26,7	30,3	11,8
Santa Catarina	26,1	20,6	23,4	27,5	32,0	34,3	35,1	34,8	38,5	12,4
Rio Grande do Sul	14,2	12,6	15,9	18,6	20,2	21,2	26,0	31,4	29,9	15,7
<b>Centro-Oeste</b>	<b>8,8</b>	<b>10,0</b>	<b>11,5</b>	<b>13,5</b>	<b>15,4</b>	<b>14,7</b>	<b>15,8</b>	<b>19,0</b>	<b>18,3</b>	<b>9,5</b>
Mato Grosso do Sul	12,0	16,0	17,4	21,0	19,7	21,6	21,5	27,2	23,3	11,4
Mato Grosso	7,6	8,5	10,4	12,3	15,4	16,9	17,0	18,2	15,9	8,3
Goiás	6,1	6,5	7,3	9,2	13,2	9,5	11,8	14,9	14,1	8,0
Distrito Federal	13,3	14,0	16,9	17,2	16,1	17,2	18,0	21,3	26,0	12,7

**Fonte:** Pnad/IBGE. Elaborado pela Dired/Inep. In: Plano Nacional de educação PNE 2014-2024 Linha de base

Ao analisar a média nacional de 23,2% em 2013 identifica-se o desafio posto para se atingir 50% da população de 0 a 3 anos, mas a questão se torna ainda mais complexa quando analisamos os índices por unidades federativas, estados como Amazonas (4,7%), Acre (7,4) e Amapá (8,5%), configuram como os que possuem menor índice de atendimento. Os estados com maior índice são Santa Catarina (38,5%), São Paulo (32%) e Paraná (30,3%). Quando voltamos nossa atenção aos percentuais relativos aos municípios, unidade federativa responsável pela oferta da educação infantil, de acordo com o Censo de 2010 do IBGE<sup>6</sup>, temos o município de Munhoz de Melo (PR) com uma taxa de atendimento de 71,5%, São

<sup>6</sup> Dados organizados pelo Laboratório de Dados Educacionais/UFPR a partir dos microdados do Censo 2010/IBGE.

Manoel do Paraná (PR) com 69,5% e Fernando de Noronha (PE) com 65,9%. Os municípios que tinham uma taxa de 0% de atendimento das crianças de 0 a 3 anos na educação infantil naquela data eram 101.

A desigualdade é gritante ao olharmos para tais índices, o que nos leva a problematizar qual a capacidade dos municípios para ampliar e manter vagas na creche com qualidade? Qual o papel do governo federal na efetivação de uma política educacional efetiva para as crianças de 0 a 3 anos? Quais os impactos da aprovação da PEC241/55 para o cumprimento do que define a meta 1 do PNE relativamente à creche?

## Por uma política educacional para a creche com qualidade: os riscos perante à PEC 241/55

Se a creche nunca foi prioridade na agenda da política educacional, com a aprovação da PEC241/55 seu lugar fica ainda mais fragilizado, principalmente com a gerência de um governo que claramente não prioriza as políticas sociais. Amaral (2016) em artigo que analisa se com a aprovação da PEC241/55 há viabilidade para que se cumpram as metas do PNE 2014-2024 apresenta uma conclusão sumária: no contexto de restrições orçamentárias presentes na PEC241/55 o PNE estará morto!

Ao apresentar o valor das despesas primárias e o que é utilizado para o pagamento de juros, encargos e amortização das dívidas internas e externas (JEAD) entre 1998 e 2015, corrigido com valores do IPCA de janeiro de 2016, o autor argumenta que o pagamento de JEAD também deveria ter o teto definido para as despesas primárias e conclui que:

[...] as variações das despesas primárias, ficando por 20 anos limitadas à inflação (IPCA), significarão uma “sobra” de recursos financeiros nos cofres da União que não poderá ser destinada à educação, à saúde, à previdência social ou à assistência social - como se o País já tivesse resolvidos todos os problemas ligados a esses setores e os cofres pudessem ficar “abarroçados” de dinheiro. Ou esses recursos iriam para o pagamento da dívida, que não está limitado ao IPCA? (AMARAL, 2016, p. 658)

Com a análise dos valores aplicados na Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE) entre 1997 e 2016, o autor verifica que os valores do MDE variaram em diversos períodos acima do índice do IPCA e que isso não acontecerá na vigência da PEC241/55, ou seja, atingir os 10% do Produto Interno Bruto (PIB) para a educação até 2024, como prevê o PNE é tarefa praticamente inócua. De acordo com Amaral (2016, p.662):

Se considerarmos que em 2014 o país aplicou o equivalente a 6% do PIB em educação, somando-se os recursos aplicados pela União, pelos estados, DF e municípios (BRASIL.INEP, 2015), pode-se concluir que, se os estados, DF e municípios também aplicarem esta mesma regra prevista na PEC 241, esse percentual se reduzirá para 5% em 2024.

A questão que se coloca é como ampliar as vagas para creche até 2024 com a previsão de diminuição de orçamento para os municípios, sendo que para alguns o desafio de ampliação é enorme. Ainda que haja considerável variação nos valores financeiros associados ao MDE entre 1997 e 2016, o valor absoluto aplicado em 1997 foi 21.689.764.248 e em 2016 foi 59.700.000.000<sup>7</sup>, ou seja, em um

---

<sup>7</sup> De acordo com dados disponíveis no Relatório Resumido da Execução Orçamentária - 2000-2015 do Ministério da Fazenda (AMARAL, 2016).

contexto de congelamento do orçamento tal crescimento não se manterá e atingirá o percentual de 50% se mostra inviável para muitos municípios.

Tal consequência é bastante grave em um contexto já tão desigual de oferta e acesso à educação infantil, tendo em vista que as crianças mais pobres são as que têm menos acesso à creche. Quando analisamos esse dado relativamente às crianças do campo, o fosso é ainda maior. A identificação da não prioridade das crianças bem pequenas nas políticas educacionais e de uma concepção de educação em creche ainda como assistência explica as políticas alternativas, que muitas vezes têm sido prioridade para os governos.

Nesse sentido, cabe uma breve análise do programa proposto pelo governo federal para atendimento da infância de 0 a 6 anos, sendo possível identificar a clara priorização das crianças de 0 a 3 anos, identificadas como “primeira infância”. O programa “Criança Feliz”, instituído pelo decreto 8869 de 05 de outubro de 2016, tem caráter intersetorial e “[...] a finalidade de promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida, em consonância com a Lei n. 13.257<sup>8</sup>, de 8 de março de 2016” (BRASIL, 2016). Ainda que responda a uma clara demanda de políticas intersetoriais para as crianças de 0 a 6 anos, envolvendo setores como desenvolvimento social, educação, saúde, cultura, seus objetivos e forma de organização remetem para uma fragilização das concepções de criança, infância, atenção, cuidado e educação. Isso porque, ainda que não tenha como escopo a educação formal das crianças, ao propor visitas domiciliares para auxiliar as famílias na formação de vínculos e cuidados com seus filhos e suas filhas que favoreçam o seu desenvolvimento, revela uma ação paliativa para aquelas crianças que, pertencentes a uma determinada classe, não acessam serviços que lhe são direito como assistência social, saúde e educação.

Mais do que questionar a existência do programa, cabe problematizar porque o investimento tão alto em uma ação com alcance questionável quanto à melhora da qualidade de vida das crianças, tendo em vista que os profissionais que se ocuparão das visitas para orientação às famílias receberão uma capacitação, mas não precisam ser vinculados às áreas de prioridade do programa? Porque ao se tratar de famílias pobres e crianças bem pequenas as políticas se assentam em programas que rompem com a visão das crianças como atores sociais de direitos no presente para uma visão de crianças como capital humano, como bem revela o slogan do programa: “cuidar, brincar e estimular para formar uma nova geração de vencedores.”

A ideia das crianças como “capital humano” é sem dúvidas uma das questões centrais ao tratarmos das políticas para a educação infantil, no caso das crianças de 4 e 5 anos parece ser mais possível vincular atividades para a apropriação de alguns conhecimentos e “habilidades” que preconizam a etapa seguinte, o ensino fundamental, já para as crianças de 0 a 3 anos tal intento parece ficar sem efeito, desse modo, são indicadas atividades que estimulem o desenvolvimento de competências que as crianças precisarão no futuro, de qualquer modo impera a ideia de um investimento para o futuro e uma ação no presente que deve atuar sobre os “riscos” que as crianças pobres estão expostas.

No caso do programa “Criança Feliz”, o investimento nas crianças como capital humano, parte da concepção de que as famílias de baixa renda não são competentes para demonstrar afeto e atenção aos seus filhos e às suas filhas e se faz necessário um agente externo que lhe dirá como cuidar, brincar e estimular as crianças. Os critérios para a seleção das famílias que participarão do programa são: “I – gestantes, crianças de até três anos e suas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família; II – crianças até seis anos e suas famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada; e III – Crianças até seis

---

<sup>8</sup> A Lei 13257 estabelece princípios e diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas para a primeira infância em atenção à especificidade e à relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e no desenvolvimento do ser humano.



anos afastadas do convívio familiar em razão de aplicação de medida de proteção [...] e suas famílias”. Embora os critérios priorizem crianças que estão em situação de privação, seja econômica ou de convívio social, tal categoria não autoriza a redução das crianças e das suas infâncias a uma normatização, ou seja, como se todas fossem iguais independente de seu pertencimento de classe, gênero, raça, cultura.

Portanto, temos articuladas questões de diferentes ordens, mas que conformam a concepção de qualidade da educação infantil. Por um lado, a ausência de políticas de financiamento que assegurem a ampliação da oferta de vagas às crianças de 0 a 3 anos com qualidade, tendo como referência o CAQi, como determina o PNE, e ainda vivemos os limites de um novo regime fiscal que prevê cortes no investimento nas áreas sociais. Por outro lado, temos um ideário que ainda vincula à educação das crianças bem pequenas ao assistencialismo e a pobreza à falta de cuidado e atenção, o que mobiliza o governo a, por exemplo, substituir o investimento em programas que preveem a ampliação de vagas na educação formal, por visitas domiciliares que ensinarão às famílias a como cuidar, dar atenção, afeto, brincar de acordo com as normas, ou seja, o modelo burguês de educação. Tais elementos se entrecruzam e revelam um quadro perverso para a educação dos bebês e crianças bem pequenas.

## Considerações finais

Diante do atual quadro político torna-se difícil apresentar conclusões, mas cabe sintetizar alguns aspectos problematizados. Um primeiro elemento diz respeito à desigualdade de oferta da educação em creche e as consequências da aprovação da PEC241/55 para o financiamento da educação. Assim, cabe destacar que a diferença entre os estados que mais atendem crianças de 0 a 3 anos em creche e os que menos atendem é em torno de 30% e mesmo o que mais atende não passa de 38,5%. Essa diferença é ainda mais gritante relativamente aos dados dos municípios e quando olhamos para os dados desagregados por zona urbana e rural e os 25% mais pobres e os 25% mais ricos, sendo que as crianças que vivem no campo e as mais pobres são as menos atendidas.

Com um quadro de desigualdade tão marcado já instaurado e a constatação que o congelamento do investimento na educação por 20 anos não permitirá que se efetivem as metas do PNE, ficamos com a sensação de que o retrocesso é certo, sobretudo, porque no caso da educação infantil temos uma disputa interna, já que os municípios tinham como obrigatoriedade atender a todas as crianças de 4 e 5 até 2016, o que nem todos conseguiram cumprir, mas em alguns casos a busca pela universalização da pré-escola se deu pela diminuição de turmas para 0 a 3 anos.

A não obrigatoriedade de matrícula das crianças de 0 a 3 anos respeita o direito de escolha da inserção de crianças tão pequenas em espaços coletivos de educação, embora as pesquisas revelem o quanto tal experiência é positiva para as crianças (SCHMITT, 2008; COUTINHO, 2010; GUIMARÃES, 2011), mas o direito de escolha não pode significar mascaramento de demanda, ainda que monitorar a ampliação das vagas seja nesse momento um grande desafio, e muito menos a oferta de atendimento alternativo. O que se defende é a oferta de vagas para todas as crianças que as famílias optarem pela frequência à creche e uma educação baseada em critérios claros de qualidade.

## Referências

AMARAL, N. C. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. In: *RBPAAE*, v. 32, n. 3, p. 653 - 673 set./dez. 2016, p. 653-673.

BRASIL. *Decreto n. 8.869*, de 5 de outubro de 2016. Brasília: Presidência da República, 2016.

BRZEZINSKI, I. Tramitação e desdobramentos da LDB/1996: embates entre projetos antagônicos de sociedade e de educação. In: *Trabalho, Educação e Saúde*, v. 8 n. 2. Rio de Janeiro, jul./out. 2010, p. 185-206. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/tes/v8n2/a02v8n2.pdf>>.

CIVILETTI, M. V. P. O cuidado às crianças pequenas no Brasil escravista. In: *Cadernos de Pesquisa*, n. 76, São Paulo, fev. 1991, p. 31-40.

COUTINHO, A. S. A ação social dos bebês: um estudo etnográfico no contexto da creche. *Tese* (Doutorado em Estudos da Criança – Área de concentração: Sociologia da Infância), Instituto de Educação, Universidade do Minho, Braga, 2010.

COUTINHO, A. S.; SILVEIRA, A. D. As políticas de priorização para o acesso ao direito à educação infantil em creches. In: *Trama Interdisciplinar*. São Paulo, v. 7, n. 2, maio/ago. 2016, p. 64-84.

FÜLLGRAF, J. B. G. A infância de papel e o papel da infância. 2001. *Dissertação* (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

GUIMARÃES, D. *Relações entre adultos e bebês na creche: o cuidado como ética*. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

JACOMINI, M.; ALVES, T.; CAMARGO, R. B. de. Remuneração docente: desafios para o monitoramento da valorização dos professores brasileiros no contexto da meta 17 do Plano Nacional de Educação. In: *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*. Vol. 24, n. 73, jul. 2016, p. 1-35. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v24.2386> Acesso em: 15/11/2016.

NAZÁRIO, J. O acesso de crianças de zero a seis anos à educação infantil de Florianópolis: uma análise sociodemográfica de crianças em “lista de espera”. 2011. *Dissertação* (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

ROSEMBERG, F. O movimento de mulheres e a abertura política no Brasil: o caso da creche. In: *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, n.51, nov.1984, p. 73-79.

SCHMITT, R. V. Mas eu não falo a língua deles! As relações sociais de bebês em creche. 2008. Florianópolis, SC. *Dissertação* (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Santa Catarina, 2008.

SILVA, M. V. da. O direito à educação infantil das crianças de 0 a 3 anos. *Relatório de Iniciação Científica*. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2016.

SPADA, A. C. M. Processo de criação das primeiras creches brasileiras e seu impacto sobre a educação infantil de zero a três anos. In: *Revista Científica Eletrônica de Pedagogia*, número 5, janeiro de 2005, p. 1-7.

---

\* Doutora em Estudos da Criança pela Universidade do Minho (UMINHO/PT). Docente do Departamento de Teoria e Prática de Ensino (DTPEN). Núcleo de Estudos e Pesquisas em Infância e Educação Infantil (Curitiba/ Brasil) na Universidade Federal do Paraná (UFPR). E-mail: [angelamscoutinho@gmail.com](mailto:angelamscoutinho@gmail.com)

Recebido em 10/01/2017

Aprovado em 10/03/2017