

EDUCAÇÃO INFANTIL - CRECHES = PERÍODO INTEGRAL e PARCIAL = FÉRIAS.

Luiz Antonio Miguel Ferreira¹

Vital Didonet²

01. INTRODUÇÃO.

Um dos problemas que mais tem afetado a justiça refere-se à garantia do direito à creche para as crianças de 0 a 3 anos de idade. Trata-se de uma questão de caráter nacional que atinge grande parcela da comunidade.

Tem como discussão principal a falta de vagas. No entanto, observa-se uma ampliação da análise da questão, estendendo-se ao tempo de permanência na instituição se tempo parcial ou integral e à duração anual do funcionamento e do atendimento às crianças – com ou sem interrupções para férias. A questão das vagas encontra-se sedimentada na doutrina e jurisprudência, inclusive com a edição de súmula de Tribunais Superiores a respeito. Porém, quanto aos demais temas, há necessidade de uma análise mais detalhada, em face das soluções que estão sendo apresentadas pela Justiça, como a obrigatoriedade do fornecimento de vaga em período integral e o funcionamento da creche de forma ininterrupta, sem direito a férias. O presente artigo faz uma análise detalhada destas questões a fim de buscar um encaminhamento que mais se harmonize com os dispositivos legais e com o sistema educacional.

02. A CRECHE NO SISTEMA EDUCACIONAL.

A primeira observação a ser feita é que atualmente as creches integram o sistema de ensino e não mais o da assistência social. . Esta condição aponta para o caminho a ser seguido quando da análise das férias e do período escolar.

¹ Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo. Mestre em Educação. Membro do Conselho Consultivo da Fundação Abrinq – junho/2015.

² Professor. Mestre em educação. Especialista em educação infantil. Assessor para assuntos legislativos da Rede Nacional Primeira Infância – RNPI.

Ressalta-se que antes do advento da Constituição Federal de 1988 as creches estavam locadas na assistência social, daí porque muitas demandas ainda surgem quando se analisa o seu funcionamento. A legislação atual é clara nesse sentido, não restando dúvida quanto ao seu caráter educacional. Diz a lei:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

.....

IV - **educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;**

LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL – Lei n. 9394/96

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, organizada da seguinte forma:

- a) pré-escola; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)
- b) ensino fundamental; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)
- c) ensino médio; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

II - educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade;

Art. 21. A educação escolar compõe-se de:

I - **educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio;**

II - educação superior.

Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

Art. 30. A educação infantil será oferecida em:

I - **creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade;**

II - pré-escolas, para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade

Extrai-se que as creches integram a educação infantil que é a primeira etapa da educação básica. A sua oferta é dever do Estado, gerando um direito público subjetivo aos pais ou responsáveis que desejarem matricular o seu filho ou dependente. Dai porque, em relação ao direito à vaga não haver discussão a respeito.

Integrando o sistema educacional, a creche deve ser analisada levando-se em consideração os princípios e os regramentos próprios da educação, afastando-se de vez a análise assistencialista que sempre pontuou a questão. E isso traz reflexos direito quando se questiona o oferecimento em período integral ou parcial e o direito às férias escolares. Medidas operacionais específicas decorrem da função educacional da instituição e da centralidade da criança como sujeito da educação.

A análise deste tema fica mais evidente quando se apresentam os questionamentos de forma comparativa, como a seguir expostos:

CRECHES	ANTES DE 1988	APÓS 1988 – CONST. FEDERAL
Filosofia de trabalho	Caráter assistencialista – integrava a assistência social	Caráter educacional – integra o sistema de ensino
Designação:	Creches, casas de asilos.	Escola de Educação Infantil - Creches
Direito:	Predominantemente, das famílias pobres, das mães trabalhadoras, das crianças abandonadas, órfãs.	Direito de todas as crianças, conciliando com o direito dos pais.
A quem destinava	As crianças de classes sociais empobrecidas.	A todas as crianças, independente da classe social, como sujeitos de direito à educação desde o nascimento.
Objetivo	Meio de ajudar as famílias e de cuidar das crianças, zelando pela sua saúde, higiene, alimentação e proteção física.	Desenvolvimento integral da criança em todos os aspectos de sua personalidade.
Condições de funcionamento	Na maioria, precárias condições físicas e de pessoal. Bastante sujeitas a infecções por contaminação.	Tem que ter padrões mínimos de qualidade no atendimento de toda a demanda.
Visão	Era vista como uma solução	É vista como elemento fundamental

	para os problemas sociais relacionados às crianças	para a aprendizagem e o desenvolvimento da criança. Contribui na formação das estruturas físicas, sociais, afetivas e cognitivas, base de toda aprendizagem ao longo da vida.
Plano de trabalho	Assegurar cuidados de saúde, alimentação, higiene, proteção e cuidados físicos, além de espaço de brincar.	Proposta pedagógica em cada escola, elaborada com a participação dos professores e que definem os objetivos, os procedimentos e as interações no espaço educacional.
Período de atendimento	Parcial, integral e, até, internato.	Parcial e integral (segundo o PNE 2014-2024 – estratégia 17 da Meta 1 e a Meta 6, o tempo integral deve ser estimulado).
Pessoal	Não havia uma “profissão” específica para o atendimento. Pessoal não qualificado, muito voluntariado.	Professores qualificados, preferencialmente em curso de graduação de nível superior.
Política pública	Cuidado – política direcionada para uma determinada parcela da comunidade.	Cuidado e educação - política voltada para toda população, para garantia de seu direito (educação)

Não obstante esta situação vigorar desde 1988, ainda hoje se depara com alguns problemas como a seguir especificados:

CRECHES	PROBLEMAS
Assistencialismo/educação	A incorporação das creches no sistema educacional não afastou completamente o conceito ligado à assistência social, nem a expectativa de grande número de famílias quanto ao mero cuidado. Para muitos, a creche ainda serve como local apenas para cuidar. No fundo, se apresenta como um suporte para a mãe que exerce um trabalho extradomiciliar.
Mercado de trabalho feminino	Em face da situação econômica e da nova atuação da mulher, que procura se inserir no mercado de trabalho, e também dos novos arranjos familiares, as creches apresentam-se como uma solução para a situação

	familiar, gerando maior procura.
Definição profissional	Parcela significativa de profissionais resiste a desempenhar determinadas atividades inerentes ao cuidado das crianças, sobretudo de bebês, associando-o ao trabalho doméstico, com uma desqualificação do profissional que não é visto como um educador/professor. Daí a tendência de muitos sistemas de ensino de contratar pessoal com formação de nível médio como auxiliares ou técnicos de desenvolvimento infantil
Articulação das políticas públicas.	Com poucas exceções, as creches não estão articuladas com as demais políticas públicas, em especial, com a saúde, assistência social, esporte e cultura.
Papel do sistema de Justiça.	Garantir a vaga a todas as crianças, cujos pais pretendem colocá-las na creche. Garantir uma educação de qualidade para todas as crianças e não uma escola pobre para a criança pobre. O direito à vaga só tem sentido se for à educação – que implica, intrinsecamente, um processo educativo de qualidade.
Família = creche	Necessidade de articulação, assumindo cada uma destas instituições o papel que lhe foi indicado na Constituição. Educação é responsabilidade do Estado e da Família. A LDB diz que a educação infantil nas instituições próprias é complementar à ação da família. Para haver complementaridade entre a educação familiar e escolar, requer-se participação na definição da Proposta Pedagógica, no planejamento e em grande número de atividades.

03. PERÍODO INTEGRAL E PERÍODO PARCIAL.

Diante do que foi exposto, verifica-se que há necessidade de uma nova leitura sobre as questões que envolvem as creches. E uma destas questões diz respeito ao período integral ou parcial para o atendimento da demanda. Parece que há um conceito pré-concebido de que o atendimento deve ser feito em período integral, ligando-se a questão do trabalho dos genitores, mais especificamente da mãe.

Porém, há necessidade de se fazer uma análise mais detalhada desta questão a fim de se evitar equívocos. Nesse particular, estabelece a legislação:

LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO

Art. 34º. A jornada escolar no ensino fundamental incluirá pelo menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, SENDO PROGRESSIVAMENTE AMPLIADO O PERÍODO DE PERMANÊNCIA NA ESCOLA.

§ 1º. São ressalvados os casos do ensino noturno e das formas alternativas de organização autorizadas nesta Lei.

§ 2º. O ensino fundamental será ministrado progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO - Lei n. 13.005 de 25 de junho de 2014.

META 01. – Educação Infantil

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.

Estratégia 1.17 – estimular o acesso à educação infantil em TEMPO INTEGRAL para todas as crianças de 0 a 5 anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Ed. Infantil.

META 06. Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos alunos da educação básica.

O Conselho Nacional de Educação editou o parecer n. 17/12 que traz orientações sobre a organização e o funcionamento da Educação Infantil em consonância com as Diretrizes Curriculares Nacionais para a educação Infantil. Neste parecer, consta expressamente:

PARECER 17/12 DO CNE.

Quanto à jornada, de acordo com o que dispõe a Lei nº 11.494/2007, para todas as etapas da Educação Básica, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil estabelecem que a Educação Infantil deve ser ofertada às crianças em jornada parcial de, no mínimo, quatro horas diárias,

ou em jornada integral, igual ou superior a sete horas diárias. É preciso levar em conta que a criança não deve permanecer em ambiente institucional e coletivo por jornada excessiva, sob o risco de não ter atendidas suas necessidades de recolhimento, intimidade e de convivência familiar.

Na verdade, esta interpretação busca conciliar dois direitos fundamentais da criança: o direito a convivência familiar e o direito à educação. Assim, para atender estes direitos e conciliá-lo com as metas do Plano Nacional de Educação, deve-se entender:

PERÍODO PARCIAL: o atendimento de no mínimo 04 horas ao dia (8h→12h; 13:30→17:30) para as crianças em educação infantil.

PERÍODO INTEGRAL: o período de, no mínimo, 07 horas e, no máximo, 10 horas ao dia, conforme indicação no Parecer 17/12 do CNE.

O **período parcial** pode ser o atendimento padrão, em face da realidade nacional, sendo que o **período integral** deve ser progressivamente ampliado, e indicado preferencialmente para as crianças em situação de maior vulnerabilidade, ou em situação de risco social ou pessoal, podendo compreender:

ALTA VULNERABILIDADE SOCIAL: a família cuja renda per capita seja igual ou inferior a meio salário mínimo nacional.

MÉDIA VULNERABILIDADE SOCIAL: a família com baixa renda e em ascensão social por meio do trabalho, assim considerada aquela cuja renda per capita seja superior a meio salário mínimo nacional e igual ou inferior a um salário mínimo nacional e cujos pais trabalham e não podem permanecer com a criança.

SITUAÇÃO DE RISCO SOCIAL OU PESSOAL: as hipóteses previstas no artigo 98 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Diante destas considerações, não se mostra inoportuno ou ilegal o oferecimento de vaga em período parcial. Esta modalidade proporciona um atendimento maior da demanda de modo a incluir grande parcela de crianças que hoje estão alijadas do sistema educacional, muitas vezes sendo cuidadas por pessoas que não reúnem a menor qualificação profissional. Sabe-se que se deve garantir uma educação infantil de qualidade. Mas a quantidade é uma dimensão essencial desta qualidade, pois uma escola boa para poucos não tem qualidade democrática e uma escola ruim para muitos prejudica a todos. Acredita-se que conciliando a oferta em período integral e parcial pode-se contemplar de forma mais efetiva o disposto na Constituição quanto ao dever do Estado de oferecer esta modalidade de educação a todas as crianças.

04. FÉRIAS.

Outra questão que está intrinsecamente ligada ao conceito ultrapassado e obsoleto de creche com caráter assistencialista, é a de que ela deve funcionar de maneira ininterrupta em face da essencialidade do serviço público prestado.

O fechamento das creches nas férias é necessário uma vez que integram o sistema de ensino e devem ser guiadas pelas normas relativas à educação em geral. Como consta do Parecer 17/12 do CNE, as férias constituem um momento imprescindível para a avaliação e o planejamento do trabalho pedagógico dos professores. E mais:

Muitos pais ou responsáveis têm demandado que as instituições de Educação Infantil funcionem no período de férias, garantindo às suas crianças segurança e cuidados enquanto cumprem suas jornadas de trabalho. Essa demanda, cuja legitimidade não se restringe às crianças de até cinco anos, extrapola as atribuições da Educação Infantil, devendo ser respondida no escopo mais amplo da política para a infância, que envolve outras áreas como assistência e proteção social, saúde, cultura e esporte. Assim, quando for preciso atender necessidades específicas das famílias, essas áreas, incluindo a educação, podem ser articuladas pelos gestores municipais para organizar núcleos de atendimento no período de férias.

Em síntese: as creches integram o sistema educacional e devem seguir as diretrizes deste sistema. Nas férias escolares há necessidade de uma articulação das demais

políticas públicas a fim de atender aquelas crianças que não têm condições familiares ou sociais de permanecer, em segurança e devido cuidado em casa. Excepcionalmente, enquanto não articulada a política pública para o atendimento desta demanda, o funcionamento das creches em regime de plantão no período de férias é uma alternativa para atendimento especial e excepcional de crianças em situação de risco pessoal ou social ou em situação de vulnerabilidade. Nesse caso, o planejamento das atividades deve ser feito pelo conjunto dos setores – assistência social, educação, saúde, esporte, cultura, segurança pública –, a gestão da instituição, nesse período, deveria ser da assistência social e o pessoal responsável pelo cuidado integral das crianças seria contratado especificamente para as tarefas previstas no plano de trabalho.

Caso não seja esse o entendimento, seria o caso de se garantir o funcionamento de todas as escolas de ensino fundamental e médio, durante as férias, sem interrupção do serviço oferecido, em face de sua essencialidade, o que se mostra um rematado desconchavo. Assim, integrando as creches o sistema educacional, deve seguir as regras estabelecidas para este sistema, sob pena de descontinuidade da unidade.

05. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

A evolução histórica da creche no Brasil, a exemplo de outros países, traça uma trajetória que vai da ação benemerita e caritativa ao dever da família, da sociedade e do Estado de proteção integral à criança; do assistencialismo à promoção da criança cidadã e sujeito de direito; de objeto de cuidados físicos a co-construtora de sua aprendizagem e desenvolvimento, nas interações sociais e culturais; do enfoque reducionista às situações de pobreza ao horizonte educacional aberto a toda criança.

Nesse processo de transformação conceitual, cultural e social da creche, a criança adquire centralidade. É para ela, com ela e a partir dela que se define o Projeto Político-pedagógico da creche e a Proposta Pedagógica para o seu cotidiano.

A família continua sendo, também ela, sujeito de direito à creche, não mais predominantemente por razões de pobreza, mas por carecer de uma instituição

complementar no cuidado e educação de seus filhos a partir do nascimento. O trabalho extradomiciliar reforça essa necessidade, porém já não mais como “direito da mulher trabalhadora”, mas direito dos pais trabalhadores, urbanos e rurais (art. 7º, XXIV da CF).

O cuidado-e-educação na família e na comunidade e aquele na instituição de educação infantil são complementares (art. 29 da LDB). A convivência familiar e comunitária da criança é um direito que deve ser assegurado, como os demais referidos no art. 227 da Constituição Federal, com absoluta prioridade. Por essa razão, todo esforço deve ser feito pelo Poder Público para universalizar a educação infantil de 0 a 3 anos a toda criança que necessite e cujos pais a demandem, da mesma forma para assegurar que toda criança tenha o cuidado e educação familiar e no seio de sua comunidade.

Para equilibrar a educação infantil e a convivência familiar e comunitária, o tempo parcial na creche seria recomendável. Mas em vista das condições objetivas das famílias (monoparentais, em situação de vulnerabilidade, a mulher como chefe de família, trabalho extradomiciliar dos pais) para dar a atenção adequada e necessária à criança, o tempo integral (entre 7 e 10 horas diárias) vem se tornando cada vez mais requerido. Por esta razão, o PNE o considera uma estratégia na garantia do direito à educação infantil.

No entanto, o atendimento educacional ininterrupto, suprimindo o período das férias, não se coaduna com o perfil das instituições de ensino e extrapola o sentido da educação infantil. Ele pode – e há casos em que é conveniente senão imperioso - ser oferecido como espaço de convivência sociocultural sob a responsabilidade e orientação da assistência social, com a participação dos demais setores, devendo, sempre, incluir momentos de interação com as famílias que reforcem a formação e manutenção do vínculo familiar.

Referência bibliográfica:

FERREIRA, Luiz A.M. e GARMS, Gilza Maria Zauhy. Educação Infantil e a família – perspectiva jurídica desta relação na garantia do direito a educação. Mimeo

DIDONET, Vital. A educação Infantil na interrelação de educação, assistência social e família. Mimeo.