



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

13532 - Resumo Expandido - Trabalho - 41ª Reunião Nacional da ANPEd (2023)

ISSN: 2447-2808

GT05 - Estado e Política Educacional

A NECESSIDADE DE EXPANSÃO DO ATENDIMENTO E DA GRATUIDADE DAS CRECHES NA ITÁLIA: A CRIAÇÃO DO SISTEMA INTEGRADO DE ZERO A SEIS ANOS

Maria Aparecida Antero Correia - FACULDADE DE EDUCAÇÃO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - FEUSP

Jose Marcelino de Rezende Pinto - UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - FACULDADE DE FILOSOFIA CIÊNCIAS E LETRAS DE RIBEIRÃO PRETO

Agência e/ou Instituição Financiadora: Capes - da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil

A NECESSIDADE DE EXPANSÃO DO ATENDIMENTO E DA GRATUIDADE DAS CRECHES NA ITÁLIA:

A CRIAÇÃO DO SISTEMA INTEGRADO DE ZERO A SEIS ANOS ^[1]

Resumo

Este trabalho tem como objetivo analisar a configuração do atendimento para as crianças de zero a três anos na Itália, com dados sobre sua organização, gestão e financiamento. Com o aporte teórico metodológico do materialismo histórico-dialético, a pesquisa é um estudo de abordagem qualitativa, no qual foi utilizada a análise documental, tendo como fonte de dados a bibliografia sobre o tema, a legislação, indicadores educacionais e relatórios oficiais. Também foi realizada pesquisa de campo na Itália. A diversidade regional marca as políticas públicas italianas em todas as áreas, em decorrência de sua conformação histórica, com diferenças de desenvolvimento entre o Norte e o Sul. O ponto mais controverso em suas políticas de educação para a criança pequena é a ausência de gratuidade na etapa de 0 a 3 anos, o que compromete o acesso de todas as crianças às instituições escolares. O país tenta solucionar o problema com a criação do Sistema Integrado de 0 a 6 anos, a partir de 2017, que

incorporou as creches ao sistema nacional de educação criando grandes expectativas. No entanto, ainda persistem problemas de gestão e financiamento, principalmente do governo central, mantendo disparidades regionais e desigualdades no acesso da criança italiana à educação.

Palavras-chave: Direito à educação, Financiamento público da educação, Educação gratuita, Sistema integrado de zero a seis anos.

Introdução

A sociedade italiana apresenta aspectos complexos e um processo de conformação histórica como Estado nacional, que explica grande parte da realidade atual, resultando em desigualdades estruturais entre o Norte e o Sul, que repercute na formulação e implementação de suas políticas públicas. Esse sempre foi um aspecto importante da realidade italiana denominada por Gramsci, no início do século XX, de “questão meridional”, em que se destaca o Norte, onde existia a tradição de certa autonomia com uma burguesia audaz e cheia de iniciativas propícia ao desenvolvimento do capitalismo e da indústria, enquanto o Sul ainda era uma região onde “a burguesia não existia, a agricultura era primitiva e não era sequer suficiente para abastecer o mercado local; não havia estradas, nem portos, nem utilização das poucas águas que a região, pela sua especial conformação geológica, possuía” (GRAMSCI, 1987, p. 62).

A conformação da Itália em dois blocos com perfis diferenciados permaneceu ao longo dos anos, se tornando mais expressiva após a promulgação da Constituição de 1948. São vinte *Regioni* (regiões) com autonomia administrativa e estatuto próprio para a elaboração e gestão de diversas políticas públicas. As regiões, por sua vez, se dividem em *Province* (províncias). Os *Comuni* são as menores unidades de governo, que elegem um representante para o executivo e um Conselho local e podem ser comparados com os municípios brasileiros. E, por fim, o *Stato*, o governo central (ITÁLIA, 2018).

Essa organização descentralizada tem grande impacto na disseminação de políticas públicas, com algumas regiões com maiores investimentos e avanço nos indicadores educacionais, enquanto outras padecem com a ausência de recursos. No caso da Educação Infantil, o impacto maior verifica-se na faixa de 0 a 3 anos, decorrente da ausência durante décadas, de uma lei nacional que induzisse e fomentasse o desenvolvimento do atendimento educacional desta etapa (FORTUNATI, 2007). É também resultado de percursos históricos diferenciados entre creches e pré-escolas, pois enquanto as creches foram criadas para atender exigências sociais sem caráter educacional e vinculadas a setores de seguridade social, as pré-escolas já nasceram com uma função educativa, passando em 1968 para a gestão e financiamento da educação do governo central italiano (CORREIA; MESSETTI, 2022).

Esse quadro se reflete nos níveis de atendimento à faixa de 0 a 3 anos, com grandes diferenças territoriais de cobertura. No ano escolar de 2020/2021, a média do atendimento no país para essa faixa de idade foi de 27,2%. As regiões do Centro e Norte apresentaram

percentuais acima de 33% (meta de atendimento à demanda estabelecida pelo Conselho Europeu em 2002). A Umbria e a Emilia-Romagna, por exemplo, atenderam respectivamente 44% e 40,7%, enquanto as regiões da Campania e Calabria, no Sul, apresentaram percentuais menores de 12% (ISTAT, 2022).

No contexto em que estão inseridas as creches italianas (*nidi d'infanzia*) ainda se encontra um grave problema estrutural: a cobrança de mensalidades. Uma família média italiana com uma criança matriculada em creche de gestão do *Comune*, no ano escolar de 2019/2020, gastou cerca de € 303,00 por mês (CITTADINANZATTIVA, 2019).

Graças às pressões dos movimentos sociais, com participação de acadêmicos e parlamentares que defendem o direito à educação pública e gratuita desde o nascimento, vem ocorrendo um esforço para transformar essa realidade, que culminou com a aprovação de uma reforma, em 2017, que se propôs a alterar profundamente a fragmentação de sua educação, com a criação do **Sistema Integrado de Educação de 0 a 6 anos (SISTEMA ZEROSEI)**.

O Decreto nº 65/2017, “Instituição do sistema integrado de educação do nascimento até seis anos” (ITÁLIA, 2017), regulamentou o novo Sistema com uma nova articulação entre os governos subnacionais, incluiu as creches no sistema nacional de educação e busca superar a fragmentação da educação em duas etapas que não se relacionam, a partir da construção de um único percurso educativo, em que se encontram creches e pré-escolas. A proposta pedagógica foi regulamentada pelo Decreto Ministerial nº 334, “Linhas pedagógicas para o sistema integrado zeroiseis” (MIUR, 2021).

É um quadro bastante distinto da realidade brasileira, que já considera a etapa de 0 a 3 anos como parte do sistema educacional desde a Constituição de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDBN) de 1996 e onde a gratuidade é assegurada nos estabelecimentos públicos. Também representa um avanço a contabilização das matrículas em creches para efeito de distribuição dos recursos do FUNDEB a partir de 2006, consolidando sua presença no sistema educacional.

No campo das políticas educacionais, este trabalho se propõe a refletir sobre as experiências internacionais como uma forma de contribuição com a educação infantil brasileira, sem a proposta de importação de modelos, mas de inspiração, conhecimento e partilha de experiências (ROSEMBERG; CAMPOS, 1994).

Para compreender a organização da educação para a criança pequena na Itália foram pesquisadas as diferentes trajetórias históricas de creches e pré-escolas, a legislação, a organização político administrativa da Itália e dados educacionais. Ao final são apresentadas algumas considerações para reflexão sobre a educação da criança pequena e o direito à educação.

Metodologia

Com as especificidades e diversidades do território italiano, bem como das diferentes dinâmicas sociais que conduzem o delineamento das políticas públicas, a opção adotada para condução da pesquisa foi a perspectiva qualitativa, apreendendo seu contexto e suas interrelações, triangulando aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais, e possibilitando “uma visão profunda e ao mesmo tempo ampla e integrada de uma unidade social completa, composta de múltiplas variáveis” (ANDRÉ, 2008, p. 33). O estudo se baseou em revisão bibliográfica, análise documental (legislação e indicadores educacionais) e em um trabalho de campo de 10 meses na Itália, que contou com participações em congressos e seminários e entrevistas com gestores públicos, acadêmicos, representantes de movimentos sociais e especialistas da área de educação infantil.

O olhar brasileiro sobre o sistema de educação da criança de 0 a 6 anos na Itália visou coletar dados, referências, sugestões e conclusões que pudessem contribuir para o contexto educacional brasileiro, pois vários temas que afetam os dois sistemas educacionais estão na agenda das políticas públicas e precisam de ações coletivas para melhorar as condições educacionais e sociais das crianças pequenas, em particular, a questão da destinação de recursos públicos para instituições da educação infantil.

Análise e discussão de Resultados

Na atualidade, a Educação de 0 a 6 anos na Itália está organizada no Sistema Integrado dividido entre creche clássicas e Serviços integrados/complementares (0-3 anos) e pré-escolas (3-6 anos), que não são obrigatórios (ITÁLIA, 2023) ^[2].

Com a criação do Sistema Integrado, pode ocorrer uma mudança substancial na política educativa italiana, pois também foi criado um Plano de Ações Nacionais Plurianual, com vistas a superar progressivamente a condição do atendimento em creche como serviço de demanda individual estabelecido pela Lei nº 131/1983. Esta Lei colocava a creche no mesmo patamar de outros serviços públicos como estacionamentos, banheiros públicos, mercados, matadouros, serviços funerários e cemitérios, teatros, instalações esportivas etc. (ITÁLIA, 1983). De acordo com Sabatinelli (2016), com a lei de 1983, os entes públicos ficaram livres para oferecer, ou não o serviço a partir da existência de orçamento, e na quantidade e na forma que decidissem, além de requerer pagamentos de tarifas, ou contribuições aos cidadãos que os utilizam. Por conta dessa situação, o atendimento na Itália ainda pode ser público, mas não é gratuito.

O decreto 65/2017 tenta resolver um dos grandes entraves para a expansão do atendimento de 0 a 3 anos, que ao longo da história não se constituiu como um direito. Em relação aos custos e financiamento, a nova lei, no artigo 9º especifica a participação (custo) das famílias, que deverão ter um limite máximo de contribuição financeira, quer seja em organizações públicas ou privadas que recebam financiamento público, considerando os recursos disponíveis na legislação vigente, sem novos ou maiores ônus às finanças públicas. Mas, até o momento esse limite não foi estabelecido na legislação e o custo continua a ser o

grande entrave para a expansão do sistema de 0 a 3 anos e para a incorporação das famílias mais pobres.

Considerações Finais

A Itália, ao estabelecer ao longo de sua história o atendimento educacional para crianças de 0 a 3 anos como um serviço público de demanda individual, em contraposição à perspectiva do direito à educação e dever do Estado, impôs durante décadas para as crianças e suas famílias um quadro de exclusão, desobrigando o Estado de providenciar o devido atendimento. O alto custo das mensalidades – nas creches públicas e privadas - impede a ampliação do atendimento, em especial nas províncias e *comuni* mais pobres. Neste quadro, o direito à educação fica comprometido, uma vez que nem todos têm acesso de forma igualitária a este direito social, reproduzindo-se uma lógica de privilégios desde a mais tenra idade.

O país encontra-se, com a nova legislação aprovada, em uma nova fase da garantia da educação da criança de 0 a 3 anos, gerando muitas expectativas em toda a comunidade escolar. Contudo, os indicadores observados até o momento apontam que o financiamento público, continua fragmentado e insuficiente, principalmente por parte do governo central, que é de fundamental importância para viabilizar o direito de forma igualitária em todas as regiões continua distante de um equacionamento.

Referências

ANDRÉ, Marli Eliza D. A. **Estudo de caso em pesquisa e avaliação educacional**. 3. ed. Brasília: Liber Livro Editora, 2008 (Série Pesquisa, v. 13).

CITTADINANZATTIVA. **Asili nido: i dati del nostro Osservatorio Prezzi e Tariffe** (2019). Disponível em: <https://www.cittadinanzattiva.it/comunicati/12699-asili-nido-i-dati-del-nostro-osservatorio-prezzi-e-tariffe.html>. Acesso em 24 mar. 2023.

CORREIA, Maria Aparecida Antero; MESSETTI, Giuseppina. Creches e Pré-Escolas no Sistema de Educação Italiano: considerações sobre a história, as decisões e os recursos financeiros. **Revista de Financiamento da Educação**, v. 12, n. 3, 2022.

FORTUNATI, Aldo. Qualità, costi e sviluppo sostenibile dei servizi per l'infanzia. Le politiche dei servizi educativi per l'infanzia: riequilibri territoriali e analisi dei costi. **Gruppo Nazionale Nidi Infanzia. Quaderno 4**. Firenze, 2007. Disponível em: http://www.grupponidiinfanzia.it/wp-content/uploads/2013/09/Quaderno_4.pdf. Acesso em: 23 mai. 2017.

GRAMSCI, Antonio. **A questão meridional**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

ISTITUZO NAZIONALE DI STATISTICA (ISTAT). **Offerta di nidi e servizi integrativi per la prima infanzia. Anno Educativo 2020/2021**. (outubro/ 2022). Disponível em: <https://www.istat.it/it/archivio/276361>. Acesso em 24 mar. 2023.

ITÁLIA. **Constituição da República Italiana** (2018). Disponível em: <https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repositor>

/relazioni/libreria/novita/XVII/COST_PORTOGHESE.pdf. Acesso em: 24 mar. 2021.

ITÁLIA. Decreto nº 65, de 13 de abril de 2017. Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni. **Gazzetta Ufficiale**. 2017.

ITÁLIA. Lei nº 131, de 26 de abril de 1983. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55, recante provvedimenti urgenti per il settore della finanza locale per l'anno 1983. **Gazzetta Ufficiale**. Disponível em: https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=19830430&atto.codiceRedazionale=083U0131&elenco30giorni Acesso em: 03 abr. 2021.

ITÁLIA. **Come funziona il sistema scolastico?** (2023). Disponível em: <https://www.miur.gov.it/web/guest/come-funziona-il-sistema-scolastico>. Acesso em 23 mar. 2023.

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E DEL MERITO (MIUR). Decreto Ministerial nº 334, de 22 de novembro de 2021. Disponível em: <https://www.miur.gov.it/-/decreto-ministeriale-n-334-del-22-novembre-2021>. Acesso em 11 abr. 2023.

ROSEMBERG, Fúlvia; CAMPOS, Maria Malta. Apresentação. *In*: ROSEMBERG, Fúlvia; CAMPOS, Maria Malta (Orgs.). **Creches e pré-escolas no Hemisfério Norte**. São Paulo: Cortez, Fundação Carlos Chagas, 1994. p. 6-8.

SABATINELLI, Stefania. **Politiche per crescere**. La prima infanzia tra cura e investimento sociale. Bologna: Società Editrice Il Mulino, 2016.

[1] O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

[2] A etapa de 0 a 3 anos é definida como *servizi educativi per la prima infanzia* (serviços educativos para a primeira infância) - *nidi, micronidi e sezioni primavera*, que têm um funcionamento mais parecido com a creche brasileira e como *servizi integrativi* (serviços integrados/complementares) constituídos por *spazi gioco* (espaços para jogos); *centri per bambini e famiglie* (centros para crianças e famílias) e *servizi educativi in contesto domiciliare* (serviços educativos em contexto domiciliar) (ITÁLIA, 2017).