



"Educação como prática de Liberdade":
cartas da Amazônia para o mundo!

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ (UFPA)
SET-OUT 2021

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

9244 - Resumo Expandido - Trabalho - 40ª Reunião Nacional da ANPEd (2021)

ISSN: 2447-2808

GT07 - Educação de Crianças de 0 a 6 anos

Gestão Pública e Acesso às Creches em Municípios do Brasil

André Augusto dos Anjos Couto - FACULDADE DE EDUCAÇÃO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - FEUSP

Sandra Maria Zákia Lian Sousa - FACULDADE DE EDUCAÇÃO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - FEUSP

Agência e/ou Instituição Financiadora: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES

GESTÃO PÚBLICA E ACESSO ÀS CRECHES EM MUNICÍPIOS DO BRASIL

Resumo

O trabalho apresenta resultados de estudo que analisou a relação entre estruturas e mecanismos de gestão pública e acesso à creche, nos 1.668 municípios do sudeste do Brasil. No modelo analítico, foi utilizada técnica estatística de regressão linear com dados do Censo Escolar, da Pesquisa de Informações Básicas Municipais e socioeconômicos e demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, com o ano de referência 2018. Os dados utilizados refletem a taxa de atendimento das crianças com até três anos e informações referentes à gestão pública municipal, como a existência de secretaria exclusiva para gestão da educação, existência de mecanismo de consulta por creches, percentual de creches com atendimento em tempo integral, nível socioeconômico do município e a sua caracterização em urbano e não urbano. Com exceção da característica existência de secretaria exclusiva, todas as outras demonstraram associação positiva com o atendimento educacional para as crianças pequenas. Estes resultados indicam que a existência destes fatores é promissora para ampliação do acesso à creche e deve ser considerada no planejamento educacional. Essas evidências apoiam a relevância do monitoramento dos indicadores de acesso para a formulação e gestão de políticas educacionais em âmbito municipal.

Palavras-chave: Acesso à Creche; Gestão Pública; Políticas Educacionais

Introdução

Há extensa produção acadêmica no Brasil voltada para o estudo da gestão educacional focalizada nos ensinos fundamental e médio, contudo, produções voltadas para educação infantil, são ainda incipientes no país. Fernandes e Campos (2015) realizaram levantamento de referências dedicadas ao estudo da gestão em educação infantil e identificaram que, além de pouca produção sobre o tema, a base das reflexões estava voltada para referências do ensino fundamental e se pautavam em estudos de caso com pouca abrangência. Conforme as autoras, uma das hipóteses para este cenário era o fato da educação infantil e principalmente as creches estarem a pouco tempo integradas à esfera educacional e, dessa forma, sujeitas à inserção nos modelos de gestão já estabelecidos para outros níveis de ensino.

Reconhecendo essa lacuna, pesquisa está sendo realizada pelos autores com o propósito de analisar iniciativas no âmbito de políticas educacionais que incidem favoravelmente no acesso à creche nos municípios brasileiros. Dentre essas iniciativas são tratadas ações que se materializam na gestão educacional e assumem características pedagógicas, institucionais e organizativas, abarcando um espectro de propostas de diferentes níveis governamentais, a partir de articulações e responsabilidades compartilhadas entre instâncias normativas, deliberativas e executivas voltadas para a oferta da educação escolar (VIEIRA, 2007).

Este trabalho apresenta parte dos resultados dessas análises e pretende contribuir com a discussão sobre a gestão pública em educação infantil, ao ter como objetivo analisar relações entre estruturas ligadas à gestão pública em educação em municípios brasileiros e o acesso à educação para as crianças entre zero e três anos. Este acesso é previsto na Constituição Federal como direito de toda criança pequena, sendo dever do poder público municipal fornecer condições de atendimento em creches (BRASIL, 1988).

O acesso à educação entre as crianças pequenas é destaque no Plano Nacional de Educação (PNE), que estabelece como meta o atendimento de 50% da população com até três anos até 2024. Contudo, os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua apontam que somente 35,6% desta população possui atendimento nas creches do país (IBGE, 2020). Este baixo percentual indica o não cumprimento do dever do Estado com a oferta educacional e conseqüentemente o não atendimento do direito à educação. Neste sentido, é relevante analisar quais estruturas relacionadas à gestão pública em educação podem estar associadas à ampliação do acesso à educação para este grupo etário nos municípios brasileiros.

As estruturas de gestão pública são definidas neste trabalho como a existência de órgãos e elementos organizacionais, direcionados para o planejamento e gerenciamento do atendimento educacional das crianças em creches, os quais podem contribuir com a ampliação do acesso à educação para a população entre zero e três anos de idade.

Estas estruturas são caracterizadas como a existência de órgão exclusivo de gestão educacional, tal como Secretaria Municipal de Educação ou órgão correlato, por entender ser esta a instância pública adequada para gerenciamento da educação. Também, considerou-se a existência de mecanismos de consulta pública de demanda por creches, por refletir ações relacionadas ao planejamento do atendimento, além da disponibilização de creches em tempo integral, que está relacionada à estrutura de atendimento das crianças. Foram também incluídos no modelo analítico, dados sobre o nível socioeconômico dos municípios e sua caracterização em urbanos e não urbanos. Assume-se como hipótese de pesquisa que a existência dessas estruturas e mecanismos públicos municipais pode contribuir para o aumento do acesso à educação entre as crianças pequenas nos municípios analisados.

Modelo analítico

Este trabalho de natureza quantitativa, tem como foco 1.668 municípios da região sudeste do Brasil, situados nos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo e São Paulo, por ser esta região a mais populosa do país, reunindo, portanto, condições para a análise de diferentes estruturas de gestão educacional presentes nos municípios. O acesso à educação entre as crianças com até três anos corresponde à taxa de atendimento educacional desta faixa etária e foi calculado a partir do quantitativo de matrículas apuradas no Censo Escolar e dados populacionais disponíveis respectivamente nos sítios eletrônicos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Em específico para o cálculo populacional, foi utilizado o Método de Correlação de Razões (GONZÁLEZ; TORRES, 2012), que trata da

aplicação de um modelo estatístico que permite a estimação populacional a partir de dados demográficos observados nos Censos de 2000 e 2010.

As informações que caracterizam a gestão municipal em educação foram obtidas em consulta aos resultados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC). Esta pesquisa é realizada anualmente pelo IBGE, e tem por objetivo produzir informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais (IBGE, 2018). A gestão municipal foi caracterizada pela existência de órgão gestor exclusivo para educação, a existência de creches que atendem em tempo integral e a existência de mecanismos de consulta sobre a demanda por creches nos municípios.

Além disso, foram utilizadas informações sobre o nível socioeconômico do município (NSE), que é caracterizado, neste trabalho, por meio do salário mínimo médio recebido pelos trabalhadores destas localidades e a caracterização do município em urbano e não urbano. Esta caracterização foi obtida a partir da tipologia municipal apresentada pelo IBGE em 2017, que estabelece municípios urbanos com população superior a 50.000 habitantes e acesso a bens e serviços públicos mais complexos, como sistemas de transporte e oferta de serviços, como educação e saúde. Os municípios não urbanos apresentam população menor que 50.000 habitantes e pouco acesso a serviços públicos, ofertados com menor complexidade (IBGE, 2017).

Para análise da relação entre as estruturas e mecanismos de gestão pública e o acesso à educação, foi realizado modelo estatístico de regressão linear com dados a nível municipal, sendo a variável alvo a taxa de atendimento educacional que reflete o acesso entre a população com até três anos e variáveis explicativas que refletem a existência de secretaria exclusiva para gestão da educação, existência de mecanismo consulta por creches, percentual de creches municipais que possuem atendimento em tempo integral, NSE do município e a sua caracterização em urbano e não urbano.

Resultados e discussão

Tabela 1 - Resultados do modelo de regressão linear

Variáveis	B
Constante	12,35
NSE	7,61
Municípios urbanos	1,72
Existência secretaria	-2,26
Consulta demanda creche	1,69
Creches tempo integral	0,07

Fonte: Elaboração própria, dados 2018.

Para as análises devem ser considerados os valores localizados na coluna “B” da tabela 1, que representa o efeito das variáveis explicativas sobre o atendimento educacional. Todos os resultados foram significativos com o $p < 0,05$. A hipótese inicial deste trabalho foi confirmada parcialmente. Esperava-se que todas as características relacionadas à gestão educacional municipal contribuíssem para maior acesso à educação entre as crianças com até três anos de idade.

Com exceção da variável "Existência de secretaria", todas as outras demonstraram associação positiva com o atendimento educacional para as crianças pequenas. Neste caso, os resultados indicam que municípios que possuem níveis maiores de atendimento educacional apresentam as características que demonstraram valores positivos.

A característica que apresentou maior efeito no acesso à educação foi o NSE dos municípios (7,61), neste caso, os resultados apontam que em municípios cujo salário médio

de trabalhadores é mais alto, é maior o atendimento educacional das crianças com até três anos de idade. Resultado semelhante já foi documentado em publicações do INEP, que registrou uma diferença de 25% a menos no acesso entre crianças que pertencem a extratos mais carentes da sociedade quando comparadas com crianças pertencentes a famílias mais abastadas (INEP, 2020).

Municípios urbanos, mais populosos e que possuem maior disponibilidade de serviços públicos complexos, estão associados ao maior acesso à educação entre as crianças com até três anos (1,72). Este resultado era esperado, uma vez que o fato de existirem estruturas de atendimento público mais complexas destinadas a populações mais numerosas suscita probabilidade de atendimento a maior número de pessoas.

Esperava-se que a existência de Secretarias Municipais de Educação estivesse associada de forma positiva a maiores níveis de atendimento educacional (-2,26). Entretanto, os resultados demonstraram o contrário e apontaram que a existência de órgãos exclusivos para gerenciamento da educação nos municípios do Sudeste está associada de forma negativa a maiores níveis de atendimento às crianças com até três anos de idade. Neste caso, o município possuir secretaria exclusiva para educação faz pouca diferença no percentual de atendimento educacional nesta faixa etária.

Este resultado é relevante pois ele sugere que possa haver inexistência de políticas públicas educacionais que priorizem o acesso à creche, descontinuidade e ausência de planos de gestões municipais, desconsideração de metas locais e nacionais - como as estabelecidas no PNE, ausência de diretrizes que orientem a organização do trabalho administrativo e presença de centralização de decisões que permite a fragmentação de políticas de longo prazo (FERNANDES; CAMPOS, 2015).

A existência de mecanismos de consulta pública às famílias para verificação da demanda por creches está prevista no PNE (BRASIL, 2014), sendo este um mecanismo público adequado para apuração do quantitativo de crianças com até três anos que podem vir a frequentar as creches municipais. Os resultados demonstram associação positiva (1,69) entre a existência destes mecanismos e maior atendimento das crianças nas creches. Por meio desta consulta, permite-se melhor planejamento da qualidade do atendimento, pois a partir do quantitativo estimado de crianças a serem atendidas podem ser alocados docentes, profissionais de apoio, recursos financeiros e providenciada infraestrutura adequada como salas de aula, alimentação e materiais de apoio.

Embora com menor efeito (0,07), o atendimento em creches em tempo integral apresentou associação positiva, indicando que municípios que possuem maior número de creches com tempo integral, atendem mais crianças com até três anos. A recomendação para este tipo de atendimento na educação infantil também está prevista no PNE (BRASIL, 2014) e os resultados indicados demonstram ser este um fator relevante para o aumento do acesso à educação entre as crianças com até três anos de idade.

Considerações finais

Os resultados deste trabalho revelaram que municípios que possuem mecanismos de gestão voltados para o planejamento da oferta educacional e que proporcionam maior tempo de atendimento às crianças com até três anos promovem maior acesso à educação. O fato de que a existência de Secretarias Municipais de Educação não apresentarem associação positiva com o maior acesso, sugere que não basta existir o órgão na estrutura administrativa das prefeituras. Estes devem atuar no planejamento da gestão da educação infantil, priorizando aspectos que possam promover o atendimento educacional com qualidade e ampliar o quantitativo de crianças atendidas nas creches municipais.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

_____. **Lei 13.005. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências**. Brasília, 2014.

FERNANDES, F.S.; CAMPOS, M.M. Gestão da Educação Infantil: um balanço de literatura. **Educação em Revista**, v.31, n.01, p.139-167, jan./mar 2015.

GONZÁLEZ, L., M.; TORRES, E. Estimaciones de población en áreas menores en América Latina: revisión de métodos utilizados. In CAVENAGHI, S. **Estimaciones y proyecciones de población en América Latina. Desafíos de una agenda pendiente**. Asociación Latinoamericana de Población. p. 105-137, 2012.

IBGE. **Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: uma primeira aproximação**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

_____. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) 2018**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=25506&t=resultados>. Acesso em: 18/04/2021.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual (PNAD-C) 2020**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnadca/tabelas>. Acesso em 25/06/2020.

INEP. **Censo da Educação Básica 2018**. Brasília: Inep, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar>. Acesso em 03/09/2020.

_____. **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020**, Brasília: INEP, 2020.

VIEIRA, S.L. Política(s) e Gestão da Educação Básica: revisitando conceitos simples. **RBPAE**, v.23, n.1, p. 53-69, jan./abr. 2007.