

Os Planos Municipais de Educação da Região do ABC/SP (2014-2024) e a expansão de vagas em creches

The Municipal Education Plans for the ABC/SP region (2014-2024) and the expansion of daycare places

Marineide de Oliveira Gomes¹

<http://orcid.org/0000-0002-2929-4888>

marineide.gomes@unifesp.br

Maíla Aparecida Ferreira Borges²

<http://orcid.org/0009-0004-1433-4826>

mailafeborges@gmail.com

Maria da Penha Silva Gomes³

<https://orcid.org/0009-0006-8674-7456>

penhasgomes@gmail.com

Resumo

O artigo apresenta e problematiza a expansão de vagas em creches na Região do ABC/SP com relação ao planejamento e a concretização da Meta 1, dos Planos Municipais de Educação dos sete municípios da região, em consonância com o que prevê o atual Plano Nacional de Educação (Brasil, 2014), como parte dos trabalhos do Observatório de Políticas Educacionais do ABC. O problema de pesquisa, de metodologia quanti-qualitativa, é como os municípios expandiram as vagas em creches no período de 2014-2024. Por meio de análise documental dos Planos, considera-se os embates existentes nas legislações e nos PNE anteriores, no que se refere ao atendimento aos bebês e às crianças muito pequenas (de zero a três anos), em instituições educacionais, as estratégias políticas adotadas

1. Pedagoga. Mestra em Educação (FE USP). Mestra em Estado, Governo e Políticas Públicas (Flacso). Doutora em Educação (FE USP), com Pós-Doutoramento na Universidade Católica Portuguesa (Lisboa) e Estágio no Centre de Recherche en Éducation da Universidade de Nantes (CREN/França). Professora do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp). Compõe a equipe de pesquisadores do Observatório de Políticas Educacionais do ABC (Oped).

2. Mestre em Educação (PUC SP). Compõe o Grupo de Estudos e Pesquisa em Administração Escolar (Gepae- FE USP) e o Observatório de Políticas Educacionais do ABC (Oped).

3. Doutoranda em Políticas Públicas no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas pela Universidade Federal do UFABC (PGPP-UFABC). Mestre em Saúde Coletiva e Especialista em Cidades, Planejamento Urbano e Participação Social pela Universidade Federal de São Paulo (Unifesp). Bolsista CAPES e Professora de Ensino Superior do Centro de Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza (CEETEPS) na Faculdade de Tecnologia de Professor Wilson Roberto Ribeiro de Camargo, Fatec Tatuí.

para a expansão de vagas, em um cenário de políticas neoliberais. Por fim, conclui-se sobre os riscos da expansão de vagas em creches na região, pela via dos convênios.

Palavras-chave: Políticas Educacionais; Planejamento Educacional; Planos de Educação; Vagas em creches; Região do ABC/SP.

Abstract

This article presents and problematizes the expansion of daycare places in the ABC/SP region in relation to the planning and implementation of Goal 1 of the Municipal Education Plans of the seven municipalities in the region, in accordance with the provisions of current National Education Plan (Brazil, 2014), as part of the work of the ABC Educational Policy Observatory. The research problem, using a quantitative-qualitative methodology, is to show the municipalities expanded daycare places in the period 2014-2024. Through documentary analysis of the Plans, the existing conflicts in legislation and previous National Education Plans are considered, regarding the care of babies and very young children (from zero to three years old) in educational institutions, as well as the political strategies adopted for the expansion of places, in a scenario of neoliberal policies. Finally, it concludes on the risks of expanding daycare places in the region through agreements.

Keywords: Educational Policies; Educational Planning; Education Plans; Daycare Places; ABC/SP Region.

Introdução

O ABC paulista localiza-se na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Utiliza esta sigla desde a década de 1950 e é composto por sete municípios: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, possuindo características sociopolíticas e econômicas próprias. A população aproxima-se de três milhões de habitantes e o Produto Interno Bruto (PIB) foi, em 2024, de R\$ 188.475 milhões (Fundação Seade, 2025), porém apesar da riqueza, a região é marcada por profundas desigualdades sociais.

Na região, as lutas sindicais locais forjaram um histórico de atuação política, como a do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, o que contribuiu no processo de redemocratização do país, na década de 1980, assim como no contexto participativo que levou à Constituição Federal de 1988/CF 1988 (Brasil, 1988) que restabeleceu a democracia no país e criou um arcabouço legal, capaz de assegurar direitos sociais, à maioria da população brasileira. No caso dos bebês e das crianças muito pequenas (de zero a três anos), esses direitos foram reforçados posteriormente por diversos amparos legais, entre eles, a Lei Federal nº 8.069/90, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Brasil, 1990) e a Lei Federal nº 9.394/96, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional/LDBEN (Brasil, 1996).

No rol desses direitos fundamentais, o direito à educação básica figurou como direito subjetivo e como dever do Estado e da família; a educação infantil (primeira etapa da educação básica) com a oferta de creches para crianças de zero a três anos e na pré-escola, atualmente para crianças de 4 e 5 anos de idade - foi, pela primeira vez, garantido como direito da criança e dever do Estado, o que representou uma conquista

tensionada por disputas conceituais em torno do lugar social da criança, sendo que até então, tal direito era da competência das áreas sociais, de caráter assistencial.

Assim, legalmente, as crianças passaram a ter o direito a uma educação que articulou o binômio cuidar e educar, prevalecendo o atendimento no âmbito educativo. Schifino (2016) compreende que a consolidação desse direito, sob responsabilidade do Estado e vinculado à educação, foi uma conquista do movimento feminista.

Outros movimentos se fizeram presentes na luta por creches no período da redemocratização do país. Na região do ABC, nos anos de 1980 e 1990, além da força pujante dos movimentos sindicais, as duas décadas foram marcadas também por movimentos de mulheres, populares e sindicais: ter um lugar seguro para deixar os filhos,as e pelo direito da criança pequena a um espaço institucionalizado de educação e cuidados. Na prática, as creches, paulatinamente, foram deixando o campo da assistência social e passaram a compor o sistema regular de educação, no âmbito municipal, respondendo ao desafio de ofertar vagas para um segmento historicamente negligenciado (Gomes, 2025).

Já o atendimento da pré-escola efetivou-se na região desde a década de 1960, sob responsabilidade primeiro do governo estadual (com as salas anexas aos Grupos Escolares, atendendo a um grupo reduzido de crianças) e depois dos municípios, consolidando-se perspectivas arquitetônicas planejadas para este segmento e que, de acordo com o Censo Escolar da Educação Básica de 2024 (Inep, 2024) atende a quase totalidade da demanda por vagas. Atualmente, a matrícula para crianças de zero a três anos, em creches, é uma opção das famílias e para a pré-escola, é obrigatória. De acordo com o Censo Escolar de 2024 (Inep, 2024), o atendimento nacional em creches (públicas e privadas) é de 38,7%, distante ainda da meta de 50%.

Em se tratando da dimensão do planejamento educacional, os Planos Nacionais de Educação (PNE) representam papel central na organização da educação do país, na forma de cooperação interfederativa, em que pese serem espaços de conflitos e de representação de interesses de determinados grupos sociais, em detrimento de outros, é possível afirmar que os PNE e os demais Planos de Educação (estaduais, regionais e municipais) ao longo dos tempos expressam os embates políticos e as tensões vigentes na sociedade, em geral, e no campo educacional, como arena de disputas (Ball; Mainardes, 2011).

Existentes como ideia desde a década de 1930 e materializados a partir da década de 1960 no país, a CF/1988 e a LDB (EN) de 1996, os Planos de Educação expressaram a obrigatoriedade de que a distribuição dos recursos financeiros, a articulação e o desenvolvimento do ensino, a integração das ações do poder público e a colaboração federativa, entre outros aspectos, constasse na Lei Federal nº 13.005/2024, que aprovou

o Plano Nacional de Educação (PNE), como lei específica (o PNE), contendo diretrizes, metas e estratégias, de modo que Estados e Municípios e também no plano regional (no caso do ABC), fossem elaborados Planos Decenais de Educação.

Desta forma, os Planos Decenais de Educação em diferentes níveis, potencializam a concretização de Políticas de Estado, com possibilidade de sobreviver aos governos e aos modismos de plantão, sendo fundamental a participação democrática de todos aqueles que estão e pertencem a esse campo como profissionais ou, sobretudo, pela sociedade civil que é partícipe e principal interessada nos serviços educacionais e que pode ter nos Planos de Educação uma maneira de acompanhamento e de controle social.

O Observatório de Políticas Educacionais do ABC (OPED) visa contribuir para o fortalecimento interinstitucional e o controle social da Educação na região, incluindo o planejamento regional e a governança democrática, por meio de Grupos de Trabalhos (GT), reuniões, análises, estudos e eventos, organizado na forma de parceria entre a Universidade Federal do ABC (UFABC) e o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC (CIGABC, 1990), com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa no Estado de São Paulo (Fapesp), além da participação de outras universidades públicas, fóruns e movimentos de Educação da região.

O GT sobre educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental, denominado GT Infâncias, no âmbito do OPED, iniciou os trabalhos com a análise da Meta 1 do PNE e também dos PME dos sete municípios, que se refere a: “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” (Brasil, 2014). O presente artigo resulta das sistematizações e análises deste GT, com o recorte da evolução do atendimento em creches.

Do ponto de vista metodológico, foi possível cotejar os dados quantitativos e qualitativos, utilizando os resultados do Censo Escolar da Educação Básica do Instituto de Estudos e Análises Educacionais Anísio Teixeira (Inep) para os anos de 2014, 2022 e 2024 e com relação aos dados qualitativos, o Plano Nacional de Educação e os Planos Municipais de Educação vigentes por meio de análise documental (Cellard, 2012), em uma abordagem quanti-qualitativa. Essa abordagem se justifica diante das especificidades do objeto de estudo, o qual prevê a compreensão de um fenômeno social e como problema de pesquisa: como ocorreu a expansão das vagas em creches na região estudada?

Para responder ao problema de pesquisa, o presente artigo apresenta e problematiza a evolução das matrículas em creches na região do ABC e de construção de

novas unidades, iniciando com um breve histórico dos embates existentes nos PNE anteriores, em que o atendimento em creches esteve secundarizado. Na sequência, é discutida a evolução da expansão de vagas em creches nos municípios da região do ABC, no período de 2014 a 2024. Por fim, sinalizamos sobre alguns efeitos da expansão de vagas em creches, a partir da opção de governos municipais pelos convênios com entidades sem fins lucrativos, salientando os riscos dessa opção política, à luz do direito e da qualidade da Educação para bebês e crianças bem pequenas, em creches.

Plano Nacional e Planos Municipais de Educação: arenas de disputas, processos participativos e atendimento secundarizado em creches

A CF/1988, nos capítulos 6º e 7º (Brasil, 1988) definiu o atendimento em creche como direito social fundamental, com garantia educacional específica, diferente da concepção de assistência social voltada para o “amparo às crianças e adolescentes carentes” (Art. 203, II), ficando estabelecido o papel da família, da sociedade e do Estado em assegurar os direitos das crianças e dos adolescentes com “absoluta prioridade” (Art. 227).

No PNE aprovado em 2001, por meio da Lei Federal n. 10.172/2001 (Brasil, 2001), a concepção de educação infantil foi influenciada pela ideia de desenvolvimento pleno e pela compreensão de que os primeiros anos de vida e a influência do meio social são fundamentais para o processo de vida saudável da criança.

A partir de 2010 os PNE foram precedidos pela participação e o controle social, viabilizado por debates e proposições advindos das Conferências de Educação, em diferentes níveis (as Conferências Nacionais de Educação - CONAES; as Conferências Estaduais; Intermunicipais/Regionais e Municipais) como eventos democráticos, de participação, diálogo e de consulta popular. Esse processo ocorreu também em 2014, 2018 e 2024, reunindo representantes da sociedade brasileira (educadores, gestores, estudantes, famílias, entidades), significando um catalisador de perspectivas educacionais da sociedade, o que auxilia na composição do Pacto Federativo e no regime de colaboração, definidos no artigo 211 da CF/1988 (Brasil, 1988).

Em geral, os temas polêmicos e que permaneceram nas CONAES se referem ao financiamento e à gestão da Educação, o que coloca em disputa concepções de educação pública e o papel do Estado, no subsídio às decisões nos espaços de democracia representativa formal, (nos âmbitos dos poderes Legislativo e Executivo, nas esferas: federal, estaduais e municipais).

No que se refere ao atendimento às crianças pequenas, na esfera municipal, foi nos anos 2000 que os municípios ampliaram o atendimento para o ensino fundamental (além da educação infantil), havendo a divisão dos recursos educacionais existentes no

período, sendo que em 2009, a Emenda Constitucional nº 59 (Brasil, 2009) ampliou o atendimento na educação básica obrigatória dos quatro aos dezessete anos, o que inclui a pré-escola, o ensino fundamental e o ensino médio, considerando que já em 2005 houve a antecipação da escolaridade obrigatória no ensino fundamental para crianças de seis anos de idade, pela Lei Federal nº 11.114/2005 (Brasil, 2005).

Desta forma, a obrigatoriedade da pré-escola, na esfera municipal, competiu com os recursos antes destinados às creches, mesmo entendida a criança como sujeito de direitos e cidadão indivisível e não mais o “menor”, alvo de políticas assistenciais, fracionada em áreas: físico, social, afetivo, cognitivo, passando a requerer atenção e proteção integral.

Tal condição foi reforçada posteriormente no Marco Legal da Primeira Infância, pela Lei Federal nº. 13.257 de 2016 (Brasil, 2016) que reconheceu a prioridade absoluta para a primeira infância com princípios e diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas, de modo a tornar específico e relevante os primeiros anos de vida no âmbito do desenvolvimento humano.

O PNE vigente, instituído pela Lei Federal nº 13.005/2014 (Brasil, 2014) foi construído com base na Conferência Nacional da Educação (CONAE), realizada em 2010 que deveria ter duração decenal, até 2024, porém, foi prorrogado pela Lei Federal nº 14.934/2024 (Brasil, 2024) até 31 de dezembro de 2025 e possui 10 diretrizes, 20 metas e 254 estratégias e que direciona e sustenta o planejamento das políticas públicas no campo educacional.

No processo de aprovação no Congresso Nacional do último PNE causou estranheza por parte dos movimentos de educadores e de pesquisadores, a meta de manter a oferta de vagas em creches em 50%, prevista no PNE de 2001, o que nos leva a buscar explicações em uma reengenharia de valores que está presente nas políticas educacionais de feições neoliberais, presentes nas últimas décadas no país.

São políticas, que deveriam dar suporte à perspectiva de direitos, preconizadas na CF/1988 têm sido compreendidas como arenas de disputas, com negociações e embates, que não se encerram nas ações estatais, o que desloca o papel do Estado para o enfoque mais nos resultados, representados na forma de indicadores de desempenho, por meio de parcerias público-privado, competitividade, performance (entre outros aspectos) do que nos processos educacionais, capazes de promover o desenvolvimento, a aprendizagem e o bem-estar das crianças e famílias (Ball; Mainardes, 2011).

Apesar das conquistas e reconhecendo os retrocessos no campo dos direitos das crianças na faixa etária de zero aos três anos de idade, em creches nas últimas décadas, é importante ressaltar que a não obrigatoriedade da frequência pelas crianças a essas

instituições, por ser uma opção das famílias, não desobriga os poderes públicos em garantir a oferta de vagas para esse segmento etário.

Atualmente, é um consenso na sociedade a relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento da criança e, ao longo da vida, pelo conjunto de aquisições físicas, emocionais, motoras, capacidades interativas, de comportamento, linguagem e de comunicação.

Neste sentido, a educação-cuidados nesse período, está alicerçada em ambientes que estimulem uma perspectiva de educação integral (Gomes, 2017), como princípio para o desenvolvimento pleno das crianças em todas as suas dimensões: física, cognitiva, emocional, social e cultural, considerando as diversidades e os contextos socioeconômicos, assim como o diálogo da área da Educação com outros setores (assistência social, saúde, habitação, cultura, lazer etc), pela via da intersectorialidade, como forma de dar respostas efetivas, articuladas e complementares às necessidades da população, superando fragmentações, com espaços de gestão compartilhados (Sposati, 2006).

A expansão de vagas em creches na região do ABC/SP

De acordo com a Lei Federal nº. 13.005 de o Plano Nacional de Educação e os Planos subnacionais (Estaduais, Regionais e Municipais) deveriam realizar processos de monitoramento e de avaliação no período, de modo a tornar público o alcance ou não das metas e estratégias previstas. Houve inúmeras tentativas, por parte do GT Infâncias do OPED em conseguir os relatórios do acompanhamento dos Planos Municipais de Educação, em vão, o que descumpra dessa forma, a função de fornecer informações educacionais para a sociedade, como um todo, e de garantir a transparência e acompanhamento no cumprimento das metas pactuadas. No caso em que se conseguiu esses documentos por meios públicos, estes não contemplavam a totalidade do período analisado, de modo que foi possível chegar aos dados de expansão de vagas em creches na região, exclusivamente pelo Censo Escolar da Educação Básica do Inep., de 2024 (Inep, 2024).

Na região do ABC, os PME, no que se refere à Meta-1, sobre a universalização da pré-escola (atendimento de crianças de quatro e cinco anos), os dados atuais indicam que, por ser de oferta obrigatória, a meta está praticamente cumprida e com relação à creche, há uma taxa de cobertura de 36,2% em 2022, aproximando-se da cobertura existente no país (de 38,7%).

Sobre a expansão de vagas em creches, a quase totalidade dos municípios manteve nos mesmos termos a meta presente no PNE vigente, ou seja, de atingir a oferta de até 50% da demanda por vagas, sendo que um único município avançou no percentual

para 60% de vagas foi (o município de São Bernardo do Campo). No Censo Escolar da Educação Básica 2024, observa-se que, na região, esse direito tem sido garantido, seja pela construção de novas unidades (criação de 15 novas unidades diretas no período), seja pelas parcerias e/ou /acordos com entidades sociais (com 28 novas parcerias), por meio de convênios dos municípios com entidades sem fins lucrativos (comunitárias, confessionais e/ou filantrópicas, como estabelece a LDBEN 9.394/96 (Brasil, 1996), conforme veremos a seguir.

Quadro 1- Expansão de vagas em creches na região do ABC (2014-2024)

Município do ABC	Creches da Rede Direta (em unidades)		Creches da Rede Conveniada (em unidades)	
	2014	2024	2014	2024
Santo André	42	45	21	23
São Bernardo do Campo	105	105	28	48
São Caetano do Sul	37	35	2	4
Mauá	34	39	6	5
Diadema	19	24	27	30
Ribeirão Pires	20	24	2	3
Rio Grande da Serra	10	10	0	1
Total Região do ABC	267	282 (+15)	86	114 (+28)

Fonte: INEP - Censo Escolar da Educação Básica, 2014-2024. Elaborado pelo GT Infâncias do OPED - ABC

Ao olhar a expansão de unidades entre creches de administração direta (construídas e mantidas pelo poder público municipal) e creches conveniadas (criadas e mantidas por instituições privadas sem fins lucrativos), o que se observa na região como um todo, é o aumento maior na expansão via creches conveniadas - de quase o dobro de unidades - havendo diversidade dessa opção política entre os municípios, com casos de municípios que tiveram um equilíbrio na expansão de vagas via rede direta e conveniada (a maioria) e salta aos olhos o caso do município de São Bernardo do Campo que fez opção pela expansão de vagas exclusivamente via convênios, com a quase duplicação do número de creches conveniadas, mantendo-se com o mesmo número de creches diretas do início do Plano Municipal de Educação (2014).

Outro fator importante que merece análise é a não existência de dados públicos acerca da demanda manifesta por vagas em creches nos municípios (listas de espera), o que dificulta avaliar tanto as necessidades das famílias, quanto as ações dos municí-

pios em realizar a busca ativa também da demanda reprimida (não manifestada pelas famílias nas listas de espera).

No que se refere à evolução das matrículas das crianças em creches, observamos que o número quase triplicou no período de dez anos, a partir do que se observa a seguir:

Quadro 2: Matrículas de crianças de 0-3 anos em creches diretas e conveniadas - região do ABC

Município do ABC	Creches da Rede Direta (em unidades)		Creches da Rede Conveniada (em unidades)	
	2014	2024	2014	2024
Santo André	6.018	8.709	1.429	3.006
São Bernardo do Campo	12.330	10.408	2.965	4.893
São Caetano do Sul	2.788	1.231	150	135
Mauá	3.802	6.993	651	468
Diadema	3.329	4.018	3.767	4.254
Ribeirão Pires	2.151	2.025	91	96
Rio Grande da Serra	383	895	-	2
Total Região do ABC	24.783	25.570 (+787)	7.624	9.848 (+2.224)

Fonte: INEP – Censo Escolar da Educação Básica, 2014-2024. Elaborado pelo GT Infância do OPED do ABC

Em 2022, nos sete municípios do Grande ABC, a população na faixa etária de 0-4 era de 139.317 crianças, segundo os dados do Censo Demográfico de 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Em doze anos, ocorreu uma diminuição de -24.003 crianças, quando subtraídos os resultados dos Censos de 2022 e 2010 (Quadro-3). Entre estes municípios, somente em São Caetano do Sul ocorreu o aumento de 348 crianças. O saldo foi negativo nas demais, com destaque para as cidades de São Bernardo do Campo, Diadema, Mauá e Santo André, cuja redução foi de, respectivamente -8.371, -6.818, -4.562 e -3.029 meninos e meninas, em Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, a diminuição foi de -880 e -691 crianças.

O decréscimo da natalidade observado na região é um fenômeno nacional e mundial, na atualidade, considerando vários fatores, entre eles: o crescente envelhecimento da população e consequente queda das taxas de fecundidade, a urbanização, a maior inserção da mulher no mundo do trabalho e a sua precarização em determinadas áreas, a priorização da educação e da carreira profissional pessoal, o acesso à informação e às formas de condução do planejamento familiar, o aumento do custo de vida e para a criação dos filhos, além das incertezas econômicas, sociais e climáticas, são alguns

fatores que podem levar ao adiamento da maternidade ou que influenciam a decisão de não ter filhos, condição que vem alterando a estrutura etária do país (IBGE, 2023).

Quadro 3: População na faixa etária de 0 até 4 anos de idade - região do ABC

Município do ABC	2010	2022	Saldo populacional (Pop_2022- Pop_2010)
Santo André	39.826	36.797	-3.029
São Bernardo do Campo	49.373	41.002	-8.371
São Caetano do Sul	6.972	7.320	348
Mauá	28.995	24.433	-4.562
Diadema	28.075	21.257	-6.818
Ribeirão Pires	6.745	5.865	-880
Rio Grande da Serra	3.334	2.643	-691
Total Região do ABC	163.320	139.317	-24.003

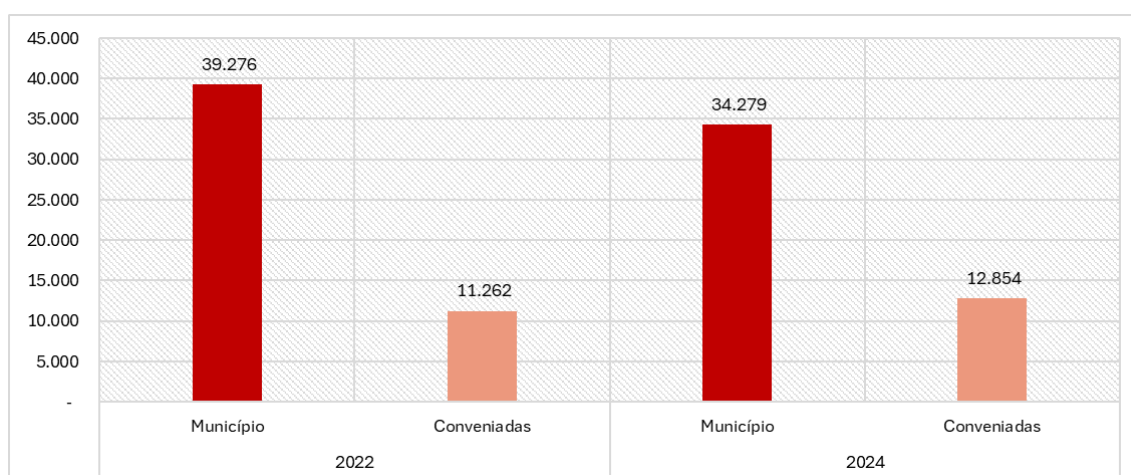
Fonte: Cidades IBGE e Censo Populacional, 2010-2022. IBGE. Elaborado pelo GT Infância do OPed do ABC

Em um olhar abrangente ao relacionar - no período - o número de unidades de creches diretas e conveniadas (quase duplicou) e o número de matrículas no período analisado (quase triplicou), tal fato pode nos levar a considerar que o critério do número de crianças matriculadas na rede conveniada de creches não corresponde aos mesmos critérios do número de crianças da rede direta, condição já observada por Nascimento e Silva (2015), ao analisar a expansão de vagas em creches, via convênios no município de São Paulo, como a principal política na área e como opção que deveria ser transitória, que vem se tornando permanente.

A autora avança ao trazer outros aspectos que diferenciam o funcionamento das creches diretas em relação às conveniadas em São Paulo, como os salários dos funcionários (o dobro na rede direta); a carreira docente (inexistente na rede conveniada); a estrutura dos prédios (mais precarizada e adaptada na rede conveniada); além da formação e da jornada de trabalho dos docentes (que se diferencia na rede direta e conveniada), o que torna o valor do custo-aluno e a qualidade da educação ofertada na rede conveniada, no mínimo, questionável.

De acordo com o Censo da Educação Escolar (Inep, 2022), a região do ABC atendia 50.538 crianças matriculadas, 36,27% das 139.317 da população na faixa etária de zero a quatro anos de idade contada no Censo Demográfico do IBGE Quadro-3. Em 2024, o número de matrículas reduziu para 47.133, quase 7% em dois anos, conforme Figura-1 a seguir.

Figura:1 Total de Matrículas de Creches em funcionamento, Municipal e por Entidades Conveniadas, no ABC Paulista, 2014-2024



Fonte: INEP – Censo Escolar da Educação Básica, 2014-2024. Elaborado pelo GT Infância do OPED do ABC

Ambas as porcentagens (38,7% em nível nacional e 36,2% em nível regional), estão distantes da meta de atendimento de 50% das necessidades de vagas, de acordo com a meta 1 do PNE e dos PME da região. Como primeira etapa da educação básica e essencial para o desenvolvimento integral da criança, os dados aqui apresentados revelam que as diferentes esferas de governo, por meio das políticas públicas para as infâncias em creches, não deram a devida importância a esse segmento etário - tanto no que se refere à dimensão individual do desenvolvimento integral de bebês e das crianças muito pequenas - quanto na dimensão dos impactos positivos na sociedade e na contribuição para a redução de desigualdades sociais.

Podemos nos perguntar: o desenvolvimento pleno da criança dependeria de sua frequência à creche? Entendendo as instituições educacionais como parte da rede de apoio social e afetivo, as creches, quando garantem os padrões de qualidade já definidos no país, representam ambientes significativos e seguros para a educação integral de crianças e de apoio às famílias (Brasil, 2024).

Vale considerar que no contexto atual: a) as famílias de antigamente (avós, tios etc) que apoiavam pais e mães quando as crianças nasciam e os liberavam para o trabalho, se modificaram, uma vez que estes familiares permanecem trabalhando, não estão disponíveis, ou não estão próximos aos pais das crianças, dificultando arranjos familiares de solidariedade, atenção e cuidados à elas; b) o mundo do trabalho atualmente, precarizado pelas leis trabalhistas, que reduziu direitos e se intensificou, com exigências individualistas, competitivas e meritocráticas, pouco considera as necessidades das famílias e, especialmente, das crianças, permanecendo na figura histórica da mãe a responsabilidade maior pelos filhos pequenos, o que torna cada vez mais presentes alternativas caseiras de pagar vizinhas para “olhar os filhos”, aumentando ainda mais

as camadas de vulnerabilidades da população mais necessitada economicamente; c) outras iniciativas institucionais públicas de qualidade para bebês e crianças muito pequenas - para além das creches - acontecem em ambientes não formais que garantem a proteção, a educação e os cuidados das crianças e estão presentes em países mais desenvolvidos, o que amplia as possibilidades das famílias, no rol dos direitos sociais (Unesco, 2006). Desde que realizadas com qualidade, são iniciativas que merecem a devida atenção dos gestores de políticas públicas nessa área.

Considerações Finais

É importante lembrar que o PNE em vigor tem como objetivo central a garantia do direito à educação de qualidade para todos os brasileiros, da educação infantil ao ensino superior e, no cenário atual, estamos diante do desafio de compreender o PNE vigente, anunciar a formulação do próximo PNE e os PME para a próxima década, a partir de diagnósticos reais da situação educacional do país e de estados e municípios e é nesse aspecto que os dados aqui apresentados intencionam compreender o cenário da expansão de vagas em creches, como compromissos firmados nos PME, elucidando os caminhos para operar o aumento da oferta de vagas para crianças de zero a três anos na região.

Concluimos provisoriamente que os desafios colocados para a expansão de vagas nos diferentes níveis e etapas educacionais permanecem em disputa e, no caso da expansão de vagas em creches no ABC, os riscos da opção política pelos convênios para o atendimento de bebês e crianças muito pequenas, podem resultar:

1) no entendimento de que o investimento na rede direta é um mau exemplo de uso da verba pública pelo alto custo de funcionamento do serviço educacional (prédios próprios, profissionais especializados e com formação específica inicial e contínua, materiais, salários, carreira e processos de desenvolvimento profissional etc) em relação à rede conveniada (Nascimento; Silva, 2015);

2) na opção pelos convênios se tornar uma política permanente e não transitória (até a construção de novas unidades da rede direta);

3) em ter um efeito contraditório com relação ao contexto das creches comunitárias no Brasil, nas décadas de 1970 e 1980, a partir dos movimentos sociais e de mulheres nos bairros, como uma opção possível naquele cenário político e social de acolhimento, cuidados e proteção de bebês e de crianças muito pequenas para liberar as mães para o mundo do trabalho, luta que impulsionou, posteriormente, os movimentos por creches diretas na região do ABC e no país. Desconhecer esse histórico de

lutas de meios e fins pode obscurecer o processo de garantia real de direitos das crianças e das infâncias e retroceder às políticas assistencialistas, do pobre para o pobre.

Reiteramos que as análises aqui apresentadas têm o propósito de colaborar com os diagnósticos dos PME da região, de modo a alicerçar os novos Planos Municipais e Regional de Educação, como um passo decisivo para que as metas, estratégias e indicadores educacionais não representem figuras de retórica, abstratas, sem lastros com as realidades e se transformem em instrumentos burocráticos.

Conforme afirmamos, em termos de planejamento educacional, o PNE é a principal peça de planejamento educacional, funcionando como um guia estrutural para as ações dos poderes públicos, a formulação e a implementação de políticas públicas na área, de modo a alcançar as políticas em nível micro - nas instituições educacionais, concretizada nos Projetos Político Pedagógicos (PPP).

Desta forma, o novo PNE, objeto do Projeto de Lei nº 2.614 de 2024 (Brasil, 2024), em fase de debates no Congresso Nacional e em vias de aprovação, ao ser aprovado como lei e se desdobrar em Planos Estaduais, Regionais e Municipais, vão requerer um olhar para o que aconteceu no decênio anterior (monitoramentos), de modo a avançar no planejamento de políticas educacionais, com estratégia e compromisso político para que o direito à educação de todas as pessoas, em qualquer idade, seja de fato uma realidade.

Já na Meta 1 do referido Projeto de Lei consta que a expansão de vagas em creches deve aumentar para 60% até o final do período decenal do Plano (Brasil, 2024). Convenhamos que se nos dez anos precedentes não se conseguiu atingir a meta de 50%, fica a pergunta: quais os meios que os municípios vão lançar mão para realizar esse aumento de vagas? Sem identificar as formas que os municípios terão para identificar a demanda real por vagas, as alternativas orçamentárias para arcar com esses investimentos e os padrões de qualidade (entre outros aspectos) - de maneira colaborativa com Estados e a União - corre-se o risco da referida meta ser letra morta, sobretudo ao se buscar unicamente mecanismos que barateiam os custos para o aumento de vagas, desconsiderando a dimensão da qualidade educacional.

Corroborando às iniciativas conjugadas de planejamento educacional para os bebês e as crianças muito pequenas, em creches, do ponto de vista legal e de colaboração entre os entes federados, o governo federal, recentemente (e em boa hora), lançou a Política Nacional Integrada da Primeira Infância (PNIPi), por meio do Decreto Federal n. 12. 574/2025 (Brasil, 2025), representando uma ação prioritária e que atuará de forma indutora no país, visando garantir a proteção, o desenvolvimento integral e o pleno exercício dos direitos da primeira infância, na perspectiva de estimular a coordenação e a intersetorialidade, articulada às dimensões da educação e dos cuidados,

considerando os sujeitos e profissionais que atuam com crianças na primeira infância (famílias e profissionais da área).

Salientamos que as ações com os Planos Decenais de Educação - desde o processo de elaboração, as ações de implementação, de monitoramento e de avaliação - requerem transparência por parte dos órgãos públicos e o devido controle social da população, de modo a tornar as políticas educacionais, de fato, orgânicas e acessíveis aos cidadãos, como agentes co-partícipes de uma arquitetura política democrática, idealizada no período de redemocratização e consubstanciada na CF/1988, mas que encontra obstáculos para se efetivar, na atualidade.

Sabemos que alcançar o direito pleno e integral à Educação é uma tarefa gigante e que enfrenta obstáculos em diferentes esferas e cenários. Assim, garantir a oferta de educação de qualidade já na primeira etapa da educação básica representa compromisso fundamental para o desenvolvimento humano, a inclusão, a cidadania e a justiça social, a começar pelas creches, que possam promover a saúde, a educação integral e o bem-estar das crianças, que já são sujeitos de direitos, desde que nascem.

Referências

BALL, Stephen; MAINARDES, Jeferson. (orgs). **Políticas Educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto Federal n. 12. 574 de 2025**. Institui a Política Nacional Integrada da Primeira Infância (PNIP). Disponível em: legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=12574&ano=2025&ato=855kXVa5UNZpWTd79. Acesso em 18 de agosto de 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Projeto de Lei nº 2.614 de 2024**. Aprova o Plano Nacional de Educação (2025-2035). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/Ato_2023_2026/2024/PL/pl-2614.htm#:~:text=PROJETO%20DE%20LEI%20N%C2%BA%202.614%2C%20DE%202024&text=Aprova%20o%20Plano%20Nacional%20de%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20para%20o%20dec%C3%A3o%202024-2034.&text=Art.,214%20da%20C. Acesso em: 17ago. 2025.

BRASIL. Câmara Federal. **Lei Federal n. 14.934 de 25 de julho de 2024** - prorroga até 31 de dezembro de 2025 o Plano Nacional de Educação (Lei Fed. 13.005/2014). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2024/lei-14934-25-julho-2024-795997-publicacaooriginal-172483-pl.html>. Acesso em: 11 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Qualidade e equidade na educação infantil: princípios, normatização e políticas públicas**. Brasília, DF: MEC, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/media/qualidade-equidade-educacao-infantil.pdf>. Acesso em: 14 set. 2025.

BRASIL. **Lei Federal n. 13.257 de 08 de março de 2016** - institui o Marco Legal para a Primeira Infância. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em: 11 jun. 2025.

BRASIL. **Lei Federal n. 13.005/2014** - institui o Plano Nacional de Educação: 2014-2024. Disponível em:[A1] <https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>. Acesso em: 26 maio 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 59 de 11 de novembro de 2009**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 11 jun. 2025.

BRASIL. **Lei Federal n. 11.114 de 16 de maio de 2005** – torna obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11114.htm. Acesso em: 11 jun. 2025.

BRASIL. **Lei Federal n. 10.172 de 09 de janeiro de 2001** – aprova o Plano Nacional de Educação. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em: 11 jun. 2025.

BRASIL. **Lei Federal n. 9.394/1996** - institui a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). Disponível em:[A2] https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 26 maio 2025.

BRASIL **Lei Federal n. 8.069/1990** - institui o Estatuto da Criança e do Adolescente. Disponível em:[A3] https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 26 maio 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Senado Federal. Brasília, 1988. Disponível em:[A4] https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 26 maio 2025.

BRASIL. **Dados do Censo Populacional**. Rio de Janeiro 2010 e 2022. Disponível em:[<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-bernardo-do-campo/panorama>]. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. **Censo Escolar da Educação Básica**. Brasília. 2014-2024. Disponível em:<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/consulta-matricula>. Acesso em: 01 jul. 2025.

CELLARD, André. A análise documental. In **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 295-316.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC. **Ata de Fundação**, 19 de dezembro de 1990. Disponível em: <https://www.consortioabc.sp.gov.br/public/admin/globalarq/cria/sub-pagina-doc/4a021d1d7ec121f3ac2eae65f2b1df8b.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico, 2022**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html>. Acesso em: 14 set. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISA EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo Escolar da Educação Básica, 2024**. Disponível em: <https://censobasico.inep.gov.br/censobasico>. Acesso em: 26 maio 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISA EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo Escolar da Educação Básica, 2022**. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados/2022>. Acesso em: 14 set. 2025.

GOMES, Marineide de Oliveira. A formação de educadores de infância em Portugal e de educação infantil no Brasil: aproximações e distanciamentos. **Revista Educação** - Unisinos, volume 21, número 1, p. 50 - 59, janeiro- abril 2017. Disponível em: <https://revistas.unisinos.br/index.php/educacao/article/view/edu.2017.211.06/5853>. Acesso em: 30 ago. 2025.

GOMES, MARINEIDE DE OLIVEIRA. **Formação de Professores na Educação Infantil**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2025.

NASCIMENTO, Ana Paula. SILVA, SILVA, Cleber Nelson de Oliveira. As creches conveniadas em São Paulo: quais os reais motivos dessa opção política. **Fineduca**. Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v. 5, n. 10, p. 1- 14, 2015. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/67575/38749>. Acesso em: 17 ago. 2025.

SCHIFINO, Reny Scifoni. A luta das mulheres operárias por creche: do “balde” ao direito à Educação. **Revista Olh@ares**, Guarulhos, v. 4, n. 2, p. 94-111, novembro 2016. Disponível em: <https://periodicos.unifesp.br/index.php/olhares/article/view/620/205>. Acesso em: 26 jun. 2025.

SPOSATI, Aldaíza. Gestão pública intersetorial: sim ou não? Comentários de experiência. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 85, p. 133-141, mar. 2006.

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Education for All Global Monitoring Reports**. Paris: UNESCO, 2006.

XIMENES, Salomão. (coord.). **Projeto de Pesquisa: Observatório de Políticas Educacionais**: planejamento regional e governança democrática para a qualidade da educação no Grande ABC. Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://bv.fapesp.br/pt/auxilios/114037/observatorio-de-politicas-educacionais-planejamento-regional-e-governanca-democratica-para-aqualida/> Acesso em: 20 set. 2025.