Insper
Programa Avançado em Gestão Pública

Luiza Helena Vieira Girão

Análise da política pública de expansão de vagas em creches no município do Rio de Janeiro

São Paulo
2022

Luiza Helena Vieira Girão

Análise da política pública de expansão de vagas em creches no município do Rio de Janeiro

Trabalho de Conclusão apresentado ao Programa Avançado em Gestão Pública como requisito parcial para obtenção do título de especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. André Luiz Marques

São Paulo
2022

Luiza Helena Vieira Girão

Análise da política pública de expansão das vagas em creches no município do Rio de Janeiro

Trabalho de Conclusão apresentado ao Programa Avançado em Gestão Pública como requisito parcial para obtenção do título de especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. André Luiz Marques

Banca Examinadora

_____

Prof. André Luiz Marques

_____

Prof. Ana Paula Rodrigues Diniz

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a política pública de expansão de vagas em creches no município do Rio de Janeiro que, para atender a meta do Plano Nacional de Educação, deve criar mais de 23 mil novas vagas até 2024. Inicialmente, buscou-se fazer um diagnóstico da oferta de vagas em creches da rede própria e parceira, apresentar os desafios do sistema de monitoramento da demanda por vagas e realizar uma breve análise do orçamento do município do Rio de Janeiro para a educação infantil. Utilizou-se de ferramenta PESTAL para analisar o macroambiente na qual a política pública está inserida e, através da Análise de Stakeholders, buscou-se identificar indivíduos e organizações que possuem interesses ou são afetados pela política pública. Em seguida, levantou-se vantagens e desvantagens de algumas das alternativas utilizadas por outros municípios brasileiros para aumentar a oferta de vagas em creches. A partir desse levantamento, sugeriu-se manter a expansão do atendimento das creches por meio de parcerias entre o setor público e privado e listou-se estratégias para potencializar a expansão das vagas por meio desse mecanismo.

Palavras-chave: Creche; Educação Infantil; Política Pública

ABSTRACT

The present work aims to analyze the public policy for the expansion of vacancies in day care centers in the city of Rio de Janeiro which, in order to meet the goal of the National Education Plan, should create more than 23 thousand new vacancies by 2024. Initially, an attempt was made to make a diagnosis of the offer of vacancies in governmental and partner day care centers, present the challenges of the system for monitoring the demand for vacancies and carry out a brief analysis of the budget of the municipality of Rio de Janeiro for early childhood education. The PESTEL tool was used to analyze the macro environment in which public policy is inserted and, through the Stakeholder Analysis, we sought to identify individuals and organizations interested or that are embraced by public policy. Then, the advantages and disadvantages of the alternatives used by other Brazilian municipalities to increase the number of vacancies in day care centers were evaluated. Based on this survey, it was suggested to maintain the expansion of daycare services through partnerships between the public and private sectors and to list strategies to enhance the expansion of vacancies through this mechanism.

Keywords: Day care center; Child education; Public policy

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 7
2. DIAGNÓSTICO 8
2.1. Rede Direta 9
2.2. Rede Parceira 9
2.3. Sistema de monitoramento da demanda por vaga em creches 10
2.4. Orçamento 10
3. ANÁLISE DE AMBIENTE 12
3.1. Fatores políticos 12
3.2. Fatores econômicos 13
3.3. Fatores sociais 13
3.4. Fatores tecnológicos 13
3.5. Fatores ambientais 14
3.6. Fatores legais 14
4. ANÁLISE DE STAKEHOLDERS 17
5. FERRAMENTAS DE GESTÃO 19
5.1. Expansão da rede própria 19
5.2. Estabelecimento de parcerias com organizações da sociedade civil 20
5.3. Sistema de Vouchers 21
6. CONCLUSÃO 23
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 25

1. INTRODUÇÃO

A importância da educação infantil para o desenvolvimento da criança até a sua vida adulta é evidenciada em diferentes pesquisas. Heckman (2012), economista vencedor do Prêmio Nobel, por exemplo, constatou em uma série de estudos que o investimento na educação nessa etapa da vida contribui para a redução das desigualdades e a quebra do ciclo de pobreza, além de ter uma taxa de retorno econômico maior do que quando comparado com investimentos em outras etapas de educação.

No Brasil, o acesso a uma educação infantil de qualidade ganha cada vez mais relevância. A Lei de Diretrizes Básicas da Educação (LDB) de 1996 define como finalidade da primeira etapa da educação básica, o desenvolvimento integral da criança de até cinco anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. Sendo que as creches, ou entidades equivalentes, são para crianças de até três anos de idade; e as pré-escolas, para as crianças de quatro a cinco anos de idade. Ainda na LDB, os municípios são responsabilizados pela oferta de educação nessa etapa.

A pré-escola tornou-se obrigatória em 2013. Desde então, o acesso a essa etapa no Brasil progrediu, e hoje alcança patamares quantitativos muito próximos da universalização: 92,7% das crianças de 4 e 5 anos de idade estão matriculadas na escola (IBGE, 2019).

No entanto, o atendimento na creche ainda não é obrigatório, e para o cumprimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE) a administração pública deve ofertar quantidade de vaga suficiente para atender, pelo menos, a 50% das crianças de até três anos até o final da vigência do plano, em 2024. Hoje, essa oferta no Brasil representa 35,5% das crianças em idade de matrícula na creche, tornando-se o maior desafio de atendimento na educação brasileira.

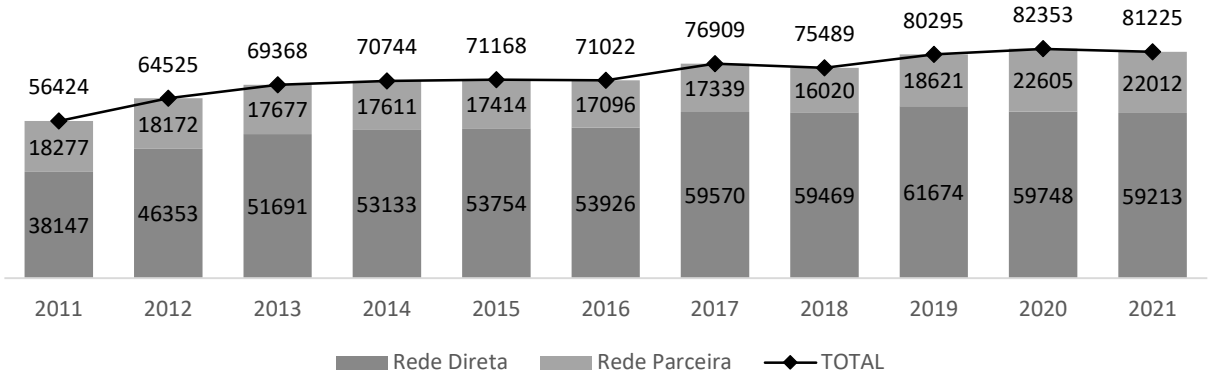
Quando analisado o atendimento em creche por município, a cidade do Rio de Janeiro apresenta um panorama mais favorável em relação aos dados nacionais mencionados, com 41,9% das crianças de até três anos matriculadas nas creches (IBGE, 2019), o que representa a criação de cerca de 23 mil novas vagas até 2024 para atingir a meta do PNE.

Assim, para analisar a atual política de expansão de vagas em creches no Rio de Janeiro, o presente trabalho apresenta o diagnóstico atual do atendimento, a aplicação da ferramenta PESTAL para análise do contexto do macroambiente, a identificação dos atores interessados/afetados e as ferramentas de gestão. Por fim, propôs estratégias para alcançar a situação desejada de ampliar as vagas em creches com qualidade para a atender 23 mil crianças do município até 2024.

2. DIAGNÓSTICO

Nos últimos 10 anos, as matrículas em creche da rede municipal cresceram mais de 44% (Gráfico 1) e em 2021, a expansão do atendimento se tornou uma das ações prioritárias pactuada no Planejamento Estratégico 2021-2024. Com a expansão da rede direta condicionada à construção de novas unidades, a SME vem direcionando os esforços para a rede parceira, adequando o instrumento jurídico e focando na qualidade do atendimento.

Gráfico 1. Matrículas em creches da rede municipal (rede direta e parceira)



Fonte: INEP, 2021

Neste ano de 2022, foram matriculadas mais de 98 mil crianças em creches da rede e parceiras, 21% a mais que no ano anterior. A rede parceira cresceu mais de 70% em 2022, através da abertura de 18 mil novas vagas a partir da celebração de termos de colaboração em mais de 100 novas creches. As matrículas da rede parceira representam 38% das matrículas nessa etapa de ensino (Quadro 1).

Quadro 1. Atendimento nas creches. SET/2022

	Matrículas		Estabelecimentos	
	Número	%	Número	%
Rede direta	60.740	61,87%	506	61,86%
Rede parceira	37.429	38,13%	312	38,14%
TOTAL	98.169	100%	818	100%

Fonte: SME, 2022

A seguir, é apresentado as características da rede direta e parceira do município do Rio de Janeiro, os desafios de sistematizar os dados de demanda por vagas em creches para aperfeiçoamento da política pública, além de apresentar o orçamento direcionado para a Educação Infantil.

2.1. Rede Direta

O município do Rio de Janeiro possui hoje mais de 60 mil crianças de 0 a 3 anos que são atendidas em creches da rede própria, distribuídas em 506 unidades, sendo que destas, 277 são Escolas de Desenvolvimento Infantil (EDIs). As EDIs têm como objetivo principal realizar atendimento exclusivo às crianças em idade de creche e pré-escola, ofertando um espaço com uma proposta pedagógica adequada e que possibilite o desenvolvimento integral da criança durante toda a sua primeira infância. A previsão ainda é que a SME construa mais nove EDIs até 2024, abrindo mais de 2500 vagas para atender crianças de 0 a 5 anos em creches e pré-escolas.

As principais características da rede direta são o funcionamento em prédio público, manutenção e operação cobertas por orçamento público e a contratação de funcionários e professores por meio de concurso público. O custo-aluno-anual para atendimento em tempo integral é estimado pela Controladoria Geral do Município (2021) em R$ 16 mil, na qual é calculado a partir dos custos gerais da secretaria dividido pela quantidade total de estudantes, independente da etapa de ensino.

2.2. Rede Parceira

Em setembro de 2022, a rede parceira possuía mais de 37 mil alunos distribuídos em 312 unidades (SME, 2022). A parceria é realizada através da celebração de um termo de colaboração entre a prefeitura e creches privadas sem fins lucrativos e comunitárias.

A celebração do termo de colaboração é prevista pela Resolução SME nº 289 de 20 de outubro de 2021, que responsabiliza as Coordenadorias Regionais de Educação (CREs) pela celebração, execução e fiscalização dos termos. A resolução ainda prevê que a creche deve ofertar pelo menos 30% das vagas para atender alunos da fila de espera da SME, por no mínimo 8h diárias, e a prefeitura deve repassar o valor per capita mensal de R$ 650,00, em 13 parcelas.

É importante destacar que se faz necessário, em trabalhos futuros, um debate mais profundo sobre em quais condições se dá o atendimento dessas crianças, uma vez que o valor repassado é quase metade do custo-aluno-anual da rede direta. Nesse sentido, a SME lançou, em agosto de 2022, um edital para seleção de docentes para compor o Núcleo de Supervisão das Creches Parceiras, com o objetivo de potencializar o processo de acompanhamento das creches parceiras e garantir os indicadores de qualidade, o que pode vir a colaborar com insumos para a análise qualitativa do atendimento nas creches.

2.3. Sistema de monitoramento da demanda por vaga em creches

Além das dificuldades de expansão do atendimento das creches, a equipe da SME relata os desafios de mensurar a demanda por vagas: por não ser uma etapa obrigatória, as projeções são comprometidas; a lista de espera é construída de forma descentralizada, o que pode ocorrer erros; os endereços dos alunos não são georreferenciados; por fim, as matrículas nas creches parceiras não constam no Sistema de Gestão do Aluno (SGA) da SME e ocorrem de forma manual, o que pode dificultar a atualização dos dados de matrícula e a retirada dos nomes da fila de espera.

A ordem de chamamento para ocupar as vagas disponíveis é realizada a partir do Procedimento Público Classificatório, na qual são atribuídos pontos a critérios como educação especial, família beneficiária do Cartão Família Carioca ou Bolsa Família, entre outros. Os excedentes são listados por unidade e divulgados no site da secretaria. A SME divulga a lista da fila de creches através de um Power Bi, revelando um quantitativo de 16.568 crianças aguardando por uma vaga (RIO, 2022). No entanto, a equipe reforçou a fragilidade dos dados, visto que os desafios do controle manual e da possibilidade de duplicidade.

Cabe aqui diferenciar os dados para atingimento da meta do PNE dos dados da fila da creche. Para calcular a meta do PNE, que estabelece o atendimento em creche de pelo menos 50% das crianças, considera-se o número de estudantes até três anos e o total de pessoas dessa mesma faixa etária (IBGE, 2019). Enquanto o dado da fila refere-se a demanda manifesta não atendida, não representando a demanda real, uma vez que muitos responsáveis desconhecem o direito à creche ou não declaram interesse por conhecer as dificuldades de se conseguir uma vaga.

2.4. Orçamento

A dotação para 2022 da SME é de R$ 8,7 bilhões, sendo que 10% desse valor, o que representa R$ 904,7 milhões, é direcionado para a Educação Infantil (RIO, 2022). Este valor é 23% maior que a média dos últimos 5 anos (2021 - 2017). Esse aumento na dotação orçamentária para educação infantil pode ter como justificativa, para além do aumento significativo de matrículas, o valor de repasse para as creches parceiras, que até agosto de 2017, era de R$ 300 per capita, quando então dobrou o valor para R$ 600, e a partir de setembro de 2019, esse valor passou a ser R$ 650 (RIO, 2019).

De modo geral, a execução dos recursos para Educação Infantil é satisfatória, sendo que nos últimos três anos (2019, 2020 e 2021) foi de 142%, 96% e 105% quando comparado com a dotação inicial (PEFA, 2016).

É importante destacar que a política de creches se beneficia de parte desse valor destinado para a Educação Infantil, no entanto, nos arquivos disponibilizados pela prefeitura não foi possível desagregar os valores em creche e pré-escola. O que foi observado é que hoje, 41% do valor empenhado em educação infantil é direcionado para transferências a instituições privadas sem fins lucrativos, as creches parceiras, sendo que representam 38% das matrículas.

3. ANÁLISE DE AMBIENTE

A Análise PESTAL possibilita avaliar o macroambiente na qual a política pública está inserida, permitindo identificar fatores que possam vir a influenciá-la.

Dessa forma, são listados os fatores políticos, econômicos, sociais, tecnológicos, ambientais e legais relacionados à ampliação de vagas em creches no município do Rio de Janeiro.

3.1. Fatores políticos

Durante sua campanha em 2020, o candidato Eduardo Paes sinalizava a necessidade de abrir novas vagas em creches no município. Eleito, a promessa tornou-se meta do Plano Estratégico 2021-2024 e do Acordo de Resultados, ambos documentos importantes e norteadores da atual gestão. Para além do compromisso do governo, a expansão de vagas em creches ou a diminuição da fila de espera é uma agenda positiva e que pode ser usada para dar visibilidade das ações da prefeitura em pautas na mídia.

A creche deve promover o desenvolvimento integral da criança, compreendendo todas as suas dimensões: intelectual, física, emocional, social e cultural. Assim, a relação institucional com outras secretarias é um fator essencial para a implementação da política, principalmente com as Secretarias da Saúde e da Assistência Social. Na prefeitura do Rio de Janeiro essa integração acontece através de núcleos de atenção a primeira infância e programas como a Primeira Infância Carioca.

Outro fator político é a relação federativa, que pode estabelecer programas para repasse de recursos para construção de equipamentos, mobiliários e para custear despesas com a manutenção e desenvolvimento da educação infantil nos municípios, como Proinfância (Resolução nº 6/2007) e o Programa Brasil Carinhoso (Lei nº 570/ 2012). E, mais atual, o Programa Primeira Infância na Escola que tem como objetivo promover iniciativas, em regime de colaboração, que elevem a qualidade da educação infantil (Portaria nº 357/2022)

A articulação entre a prefeitura e o judiciário também deve ser considerada, visto a pressão da sociedade civil para abertura de novas vagas e a judicialização por parte daqueles que não conseguem. Em 2021, houve 1.195 atendimentos na Defensoria Pública sobre falta de vaga ou pedido de transferência em creche e pré-escola, enquanto em 2022 o número atingiu 1.559 nos quatro primeiros meses (NITAHARA, 2022).

3.2. Fatores econômicos

O Plano Plurianual (PPA) da cidade do Rio de Janeiro tem como um de seus objetivos centrais a ampliação de vagas em creches, através de parcerias e construção de novas unidades. Como uma das ações prioritárias para a gestão dos próximos quatros anos, ela deve ser prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, de modo que possa ser priorizada na alocação de recursos.

No entanto, recentemente, foi aprovado um teto para o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre combustíveis, o que pode reduzir em até 19 bilhões o valor do FUNDEB em 2022, principal política de financiamento da educação. E mesmo que outros impostos tenham uma maior arrecadação, não necessariamente irá compensar, visto que o ICMS representa 60% do Fundeb (CALLEGARI, 2022).

Soma-se a essa incerteza o NOVO FUNDEB, aprovado por meio de uma Emenda Constitucional em 2020 que prevê o repasse condicionado de parte do valor do ICMS a indicadores de melhoria de aprendizagem e equidade entre os municípios. Esses indicadores deveriam ser construídos pelos estados até final de agosto e até o momento o estado do Rio de Janeiro não aprovou a lei, dificultando as projeções de repasses para 2023.

3.3. Fatores sociais

A pandemia de COVID- 19 agravou as desigualdades sociais no país, aumentando a pobreza, o desemprego e a fome. Diante das dificuldades econômicas enfrentadas por parte das famílias devido a pandemia, a escola pública pode ser uma opção para aqueles que antes conseguiam pagar uma mensalidade em uma escola particular, o que pode aumentar a demanda por vagas públicas (GUEDES, 2021).

Na contramão, o histórico de diminuição da taxa de natalidade no Brasil e o aumento do apoio à educação domiciliar pelas famílias, pode influenciar na queda de demanda de vagas em creches a longo prazo.

3.4. Fatores tecnológicos

O SGA é operacionalizado em conjunto entre a SME e a IPLANRIO. A IPLAN é uma empresa pública de tecnologia da informação e comunicação do município. Devido a grande quantidade de trabalho, fragilidades das equipes e especificidades para atender uma das maiores redes públicas do país, customizar o sistema para identificar a real demanda por creches e automatizar a fila por vagas é ainda um grande desafio. Assim, o sistema é um fator dificultador para planejamento e execução da política pública.

Em contrapartida, no Brasil e no mundo, os estudos sobre o desenvolvimento da criança em seus primeiros anos de vida ganham destaque. Centros de produção de conhecimento, como universidades e organizações da sociedade civil, desenvolvem pesquisas, transferem tecnologias e promovem a difusão do conhecimento sobre a temática. Dessa forma, esses estudos colaboram para criar evidências e qualificar as políticas públicas voltadas para a primeira infância.

3.5. Fatores ambientais

A cidade do Rio de Janeiro estabeleceu uma agenda verde robusta como prioridade da gestão. E como exemplo de planejamento e compromisso com a sustentabilidade tem-se o Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática (PDS), lançado em junho de 2021, que lista as metas da ação climática a serem atingidas até 2050.

O documento tem como base os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU (ODS) e dentre as ações estruturantes, destaca-se a intervenção em prédios escolares para atender critérios de sustentabilidade na aquisição de mobiliários, obras e serviços e potencializar a educação ambiental no município.

3.6. Fatores legais

A LDB (1996) define como responsabilidade dos municípios a oferta da educação infantil. Sendo que as creches, ou entidades equivalentes, são equipamentos de educação direcionados para atender as crianças de até três anos de idade; e as pré-escolas, para as crianças de quatro a cinco anos de idade. No entanto, a educação básica é obrigatória a partir dos quatro anos, idade pré-escolar, ficando a creche fora da obrigação.

O PNE (2021) define metas e estratégias para a política educacional até 2024. No instrumento, a Meta 1 é ofertar quantidade de vagas suficiente para atender, pelo menos, a 50% das crianças de até três anos até o final da vigência do plano, que é em 2024.

Essas legislações estabelecem as diretrizes para os municípios no direcionamento de suas ações educacionais, sendo a ampliação no atendimento das creches um tema recorrente.

Outras legislações possibilitam que o gestor público diversifique suas estratégias para expandir o atendimento para crianças de zero a três, como o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) que possibilita parcerias entre o setor público e OSCs e a Legislação pertinente à Parcerias Público Privadas (Lei PPPs) para construção e operacionalização de escolas.

Há ainda as legislações referentes aos repasses de recursos financeiros para a educação, como o Salário Educação (1975) que é uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica pública e Novo Fundeb (2020), que é um fundo que redistribui os recursos entre estados e municípios com o objetivo de valorizar o profissional da educação e desenvolver e manter a educação básica.

Quadro 2. Análise de Ambiente (PESTAL)

Fatores Políticos	Fatores Econômicos	Fatores Sociais
● Agenda positiva para a prefeitura ● Relações intersetoriais (SMS, SMAS) ● Relação federativa ● Promessa do prefeito para a Gestão 2021-2025[1] ● Plano Estratégico Rio Futuro 2021-2024[2] ● Acordo de Resultados da Prefeitura[3]	● PPA 2022-2025: Expansão de vagas em creches parceiras e construção de Escolas para educação infantil[4] ● Queda na arrecadação do ICMS[5] ● Novo FUNDEB[6]	● Migração dos alunos de escolas privadas para públicas [7] ● Diminuição de nascimentos no país[8] ● Aumento do apoio a educação domiciliar[9]
Fatores Tecnológicos	**Fatores Ambientais**	**Fatores Legais**
● Relação com a IPLANRIO ● Produção de pesquisas sobre a importância do desenvolvimento infantil a partir de Centros de Pesquisas aplicadas[10]	● Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática (PDS)	● LDB (Lei n° 9.394/1996) ● PNE Meta 1 (Lei n° 13.005/2014) ● MROSC (Lei n° 13.019/2014) ● Lei PPPs (Lei n° 11.079/2004) ● Salário-educação (Lei nº 1.422/1975) ● Novo Fundeb (Lei nº 14.113/2020)

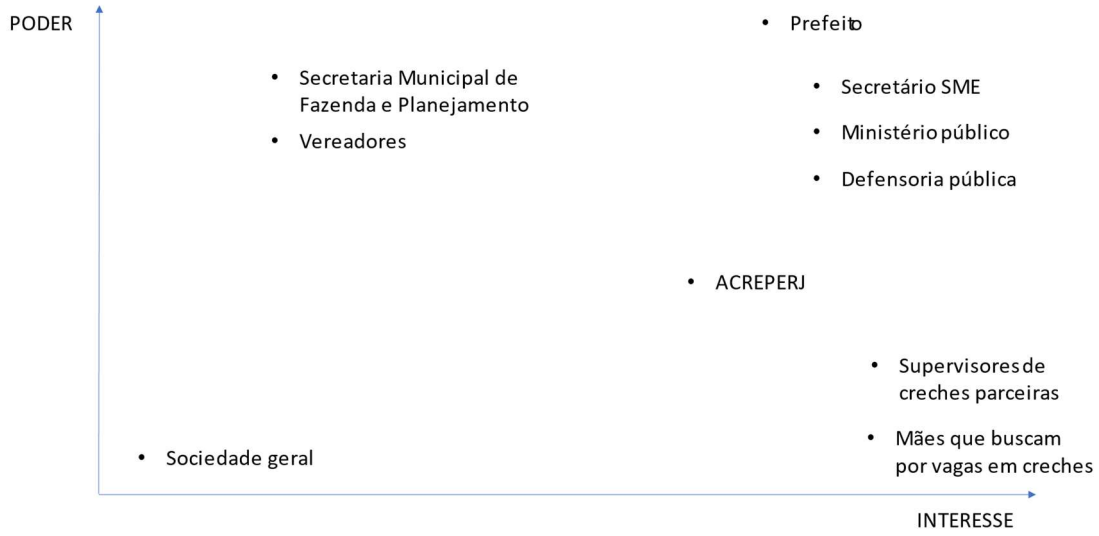
Fonte: Autor, 2022

[1] https://especiais.g1.globo.com/rio-de-janeiro/2021/as-promessas-de-paes/#/1-ano
[2] https://plano-estrategico-2021-a-2024-pcrj.hub.arcgis.com/
[3] https://prefeitura.rio/fazenda/rio-divulga-acordo-de-resultados-programa-com-282-metas-para-melhorar-servicos-a-populacao/
[4] http://www2.rio.rj.gov.br/smf/banco/pdforc/ppa/2022-2025/lei7234anexos.pdf
[5] https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/mudanca-do-icms-sobre-combustiveis-desestruturacao-regressividade-e-insustentabilidade-ambiental/
[6] https://pp.nexojornal.com.br/opiniao/2022/ICMS-Educacional-o-que-avan%C3%A7ou-nos-estados-e-quais-os-riscos-e-incertezas-para-a-educa%C3%A7%C3%A3o
[7] https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/sobe-numero-de-alunos-de-escolas-particulares-que-migraram-para-publicas-no-pais/
[8] https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/com-pandemia-numero-de-nascimentos-no-pais-em-2020-e-o-menor-em-26-anos/
[9] https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/publicacaodatasenado?id=aumenta-o-numero-de-brasileiros-que-apoiam-a-educacao-domiciliar
[10] https://fapesp.br/cpe/centro_brasileiro_de_pesquisa_aplicada_a_primeira_infancia/87

4. ANÁLISE DE STAKEHOLDERS

A análise de stakeholders tem como objetivo identificar indivíduos ou grupos de pessoas e organizações interessadas ou que são impactadas pela política pública, para compreender os seus interesses e gerenciar suas expectativas. Dessa forma, as partes interessadas/afetadas pela política foram classificados em players, definidores de contexto, sujeitos e multidão, conforme imagem abaixo.

Imagem 1. Análise de Stakeholders



Fonte: Autor, 2022

Os players (alto interesse e alto poder) são representados pelo Prefeito que, junto ao Secretário da SME definiram a expansão das vagas em creches como pauta prioritária para a gestão. Com isso, o resultado da política é acompanhado bimestralmente em reuniões estratégicas. Além do executivo, o judiciário representado pela Defensoria Pública e Ministério Público, que são envolvidos nos processos de judicialização por vagas em creches.

Como definidores de contexto (baixo interesse e alto poder) tem-se a Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento, responsável pela gestão do orçamento da administração pública e vereadores que, além de aprovarem o orçamento, discutem as pautas prioritárias da gestão.

Os sujeitos (alto interesse e baixo poder) podem ser representados pela Associação das Creches e Pré-escolas do Rio de Janeiro (ACREPERJ), que de forma organizada conseguem acessar os tomadores de decisão, como por exemplo, a negociação no recebimento das dívidas da prefeitura por parte das creches parceiras. Os supervisores das creches parceiras também são representantes, visto que no último ano presenciaram o aumento do seu trabalho de fiscalização devido a expansão de creches parceiras.

Ainda como representantes dos sujeitos, tem-se as mães que buscam por vagas em creches. Ademais, cabe aqui a análise, em trabalhos futuros, da política de expansão de vagas em creches como um direito da mulher, relacionado com o seu ingresso e permanência no mercado de trabalho. Para isso, é necessário observar os aspectos da creche para além do direito à educação da criança, considerando também o direito ao trabalho dos pais.

E a multidão (baixo interesse e baixo poder) é representada pelo restante da sociedade que não é envolvida diretamente na política pública.

5. FERRAMENTAS DE GESTÃO

Para problemas complexos, não há soluções simples. Assim, é necessário estudos de viabilidade técnica e econômica para identificar possíveis estratégias para a resolução do problema, e muitas vezes, é a combinação delas que é possível alcançar o objetivo.

Garantir o acesso há uma educação de qualidade ainda que nos primeiros anos de vida da criança não é uma tarefa simples para os gestores públicos. Com crianças ainda sem acesso a uma educação infantil pública, o município do Rio de Janeiro tem como situação desejada atender com qualidade estas crianças.

Diante disso, levantou-se as principais alternativas para expandir a oferta de vagas em creches no município, assim como pontuou-se, de forma breve, as vantagens e desvantagens das alternativas identificadas. Além disso, as iniciativas foram associadas a exemplos de experiências nacionais.

5.1. Expansão da rede própria

Expandir a rede própria consiste na atuação direta do setor público na ampliação de novas vagas em creches, seja por otimização das turmas nas unidades existentes ou a criação de novas vagas através da construção ou compra de imóveis para atender crianças de 0 a 3 anos. Assim, o Estado é o proprietário do imóvel e o responsável pela operacionalização das rotinas administrativas e pedagógicas da escola.

Quadro 3. Vantagens e Desvantagens da expansão da rede própria

Vantagens	Desvantagens
● Maior controle sobre a qualidade do equipamento e dos recursos humanos ● Maior transparência no uso do recurso público	● Maior prazo para construção dos equipamentos públicos e compra de mobiliários ● Processos mais complexos para manutenção do espaço ● Processos longos (concursos públicos) para seleção da equipe ● Maior custo para o Estado

Fonte: Autor, 2022

Uma experiência de PPP na infraestrutura escolar do município de Belo Horizonte

Para além de processos tradicionais licitatórios para a construção de novas escolas, que exigem um tempo considerável devido aos processos burocráticos inerentes do setor público, a Parceria Público Privada (PPP) de infraestrutura surge como uma das alternativas para atenuar, de forma emergencial, a falta de vagas em creches.

Belo Horizonte foi pioneiro na utilização de PPP e a empresa INOVA BH foi a responsável em construir e administrar, ao longo de 20 anos, 51 escolas inauguradas entre 2013 e 2015 (INOVA BH, 2022). Dentre os benefícios mensurados, Rodrigues (2015) destaca a redução da duração média da obra em quase metade do tempo, facilidade de contratação e aumento de 25% da atenção exclusiva do diretor em atividades pedagógicas em relação ao modelo tradicional, além de constatar melhorias e rapidez na manutenção do espaço. A pesquisa não identificou impactos em relação à aprendizagem do estudante.

Aqui cabe destacar que a SME - RJ no ano de 2018 também fez um esforço parecido com Belo Horizonte: publicou um edital de concessão administrativa para executar obras e prestar serviços não pedagógicos para unidades escolares, no valor de R$ 303 milhões (RIO, 2018). Entretanto, não deu continuidade e a equipe justificou para a VEJA RIO (2020) que os estudos realizados mostraram que a criação de novas creches e vagas por meio de uma PPP não era a melhor opção e seguiram com a ampliação por meio de creches parceiras.

5.2. Estabelecimento de parcerias com organizações da sociedade civil

A parceria disciplina a transferência de recursos financeiros do Estado para entidades privadas sem fins lucrativos e comunitárias, visando a oferta de serviço de creche à população. A celebração da parceria deve ser precedida de chamamento público, na qual o Estado seleciona as entidades de acordo com critérios pré-estabelecidos de qualificação técnica e capacidade operacional.

É através do termo de colaboração que são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública. Essa formalização depende do aprovo do plano de trabalho. O Plano de trabalho deve conter as atividades, previsão de receitas e despesas, indicadores e metas que se pretende atingir.

Quadro 4. Vantagens e Desvantagens do estabelecimento de parcerias com organizações da sociedade civil

Vantagens	Desvantagens
● Ampliação de vagas em curto prazo; ● Menor custo para o Estado; ● Flexibilidade para atender a demanda;	● Maiores desafios em garantir a qualidade; ● Maior investimento na supervisão das creches;

Fonte: Autor, 2022

Rede parceira do município de São Paulo

São Paulo criou mais de 300 mil novas vagas em creches em um intervalo de 15 anos. Para alcançar esse resultado, o município desenvolveu várias estratégias, dentre elas, expansão das vagas por meio de parcerias com Organizações da Sociedade Civil (GONTIJO, 2021). E atualmente, a rede parceira é responsável por mais de 84% das matrículas nessa etapa de educação e conta com mais de dois mil estabelecimentos (INEP, 2021).

A Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (SME - SP) repassa recursos mensais para as entidades no valor do aluguel do imóvel e o custo por aluno. O repasse por aluno está entre R$ 615,00 e R$ 931,00, variando de acordo com o número total de crianças na unidade, quanto maior a unidade menor o valor per capita. Para as matrículas do berçário, há ainda um acréscimo de R$ 347,50 (SÃO PAULO, 2022).

Ao mesmo tempo, a SME - SP vem investindo no acompanhamento pedagógico das parceiras por meio das diretorias regionais, na supervisão na prestação de contas e em mecanismos de controle das creches parceiras.

5.3. Sistema de Vouchers

O Sistema de vouchers consiste no Estado repassar um valor (vale) diretamente para as famílias para subsidiar o pagamento de qualquer escola elegível à sua escolha.

Quadro 5. Vantagens e Desvantagens do Sistema de Vouchers

Vantagens	Desvantagens
● Liberdade da família em escolher a creche; ● Estimula a competitividade entre os	● Possibilidade de aumentar as desigualdades ● Os valores oferecidos podem não ser

estabelecimentos, o que pode resultar na melhor qualidade de oferta; ● Menor custo para o Estado	competitivos suficiente para gerar a competitividade esperada ● Dificuldade em regular e monitorar o sistema

Fonte: Autor, 2022

Programa de Benefício Educacional-Social (PBES) – Cartão Creche

O Governo do Distrito Federal, por meio da Secretaria Estadual de Educação (SEEDF), instituiu o Programa de Benefício Educacional-Social – PBES, denominado "Cartão Creche" (Decreto nº 40.445, de 5 de fevereiro de 2020). O objetivo do programa é ampliar a oferta de vagas em creches, repassando um valor de até R$ 803,57 por criança para as famílias pagarem uma instituição da rede de ensino privada.

O benefício é direcionado para famílias que possuem crianças de 0 a 3 anos e 11 meses, devidamente inscritas e validadas em sistema próprio de gestão de vagas em creche da SEEDF. Desde 2019, o programa já atendeu mais de 10 mil crianças, reduzindo em 50% a fila das creches no distrito. Para manter a criança no programa, a família deve garantir uma frequência mínima de 75% das aulas previstas por mês e realizar o pagamento mensalmente à instituição credenciada contratada (DISTRITO FEDERAL, 2020). Quanto às instituições, elas devem estar credenciadas pela SEEDF através de chamamento público, e ser classificadas como instituição privada com fins lucrativos. (DISTRITO FEDERAL, 2020)

6. CONCLUSÃO

O desenvolvimento do trabalho, a partir do diagnóstico da oferta de vagas em creches, da análise do contexto na qual a política pública está inserida e do levantamento de algumas das alternativas utilizadas por outros municípios brasileiros, objetivou subsidiar a análise da política de expansão das vagas em creches no Rio de Janeiro.

Avaliando a dimensão do desafio de atender à curto prazo a demanda manifesta de mais de 16 mil crianças na fila de creche e nos próximos dois anos atender as 23 mil crianças do município, um menor custo para a implementação da política pública e a flexibilidade para atender a demanda de forma regionalizada, a expansão do atendimento por meio de parcerias seria a alternativa mais coerente para expansão das vagas. Atualmente, essa já é a estratégia adotada pela SME – RJ, no entanto, cabe aqui qualificar e ajustar rumos para que a política pública de atendimento seja efetiva.

Para além de ampliar a oferta de vagas em creches, é essencial também que a prefeitura assegure a qualidade: infraestrutura adequada, professores com formação continuada e uma proposta pedagógica robusta.

A seguir, listou-se sugestões de estratégias para potencializar a expansão de vagas em creches na prefeitura do Rio de Janeiro.

I – Sistema do cadastro centralizado de interesse por vaga em creche e inserção das matrículas das creches parceiras no SGA

Um sistema centralizado para cadastro de interesse por vaga em creche, em que é possível listar todos os dados de identificação da criança e unidades de interesse. É importante que o sistema possibilite o georreferenciamento do endereço da família para identificar as áreas que mais demandam vagas em creches. Com esses dados, seria possível que a SME, junto às CREs, publicasse editais para as regiões com maior necessidade e, assim, direcionar os esforços para celebrar parcerias com creches localizadas em regiões mais vulneráveis.

O sistema deve ser vinculado com a fila de espera para permitir que os dados sejam os mais atualizados e retratem a real demanda, além de diminuir duplicidades e o trabalho da equipe no tratamento dos dados.

Para identificar vagas ociosas com precisão e agilidade nas creches parceiras seria importante a utilização do sistema de gestão da SME pela creche parceira, permitindo que ela atualizasse constantemente matrículas, transferências, desistências de vagas e, consequentemente, o número de vagas disponíveis na unidade.

II - Ofertar 100% das vagas da parceria para atender a fila de espera

Para dar transparência ao processo de ocupação das vagas em creches é importante que todas as vagas ofertadas pela creche parceira sejam direcionadas para as crianças da fila de espera. Para isso, é importante também uma campanha de divulgação de quais são as etapas que a família deve seguir para manifestar o interesse por uma vaga.

III - Articulação para diminuir a judicialização das vagas em creches

A equipe da Coordenadoria de Ordenamento da Rede/SME, responsável pelas matrículas e celebração dos termos de colaboração com as creches, relataram que estão sobrecarregadas com o quantitativo de processos do Ministério Público e da Defensoria Pública que tem que responder sobre vagas em creches e sobre ações judiciais. É um processo exaustivo, que poderia ser melhor monitorado pelos órgãos de controle se estes fizessem parte do processo de implementação da política pública.

Para isso, sugere-se a criação de um comitê, com a participação de representantes desses órgãos e da SME para apresentar as estratégias de atendimento das crianças em creches e evidenciar o trabalho que é feito com a fila de espera.

IV – Mecanismos para assegurar a qualidade das creches parceiras

A Resolução SME nº 289 de 20 de outubro de 2021 estabelece 17 indicadores de qualidade, sendo divididos em: estrutura física, pedagógico, técnico administrativo e funcional. As creches são avaliadas se atendem ou não atendem o indicador.

Para uma avaliação mais qualificada, sugere-se uma rubrica para cada indicador com pelo menos três classificações: atende, atende parcialmente, não atende. O Núcleo de Supervisão das Creches Parceiras pode ser um importante mecanismo para garantir que as creches parceiras alcancem bons resultados nos indicadores de qualidade, acompanhando de forma sistêmica as creches parceiras, sugerindo melhorias e, quando desnecessário, realizando a rescisão do contrato por não atendimento da qualidade.

Outro ponto importante, seria a contratação de um verificador independente para mensurar a aceitação da creche por meio de questionário de satisfação para os responsáveis. Para isso, é importante que esteja previsto em resolução as consequências de acordo com o resultado do questionário.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, N; MARES, C. Verificamos: as promessas de Crivella na área da educação. **VEJARIO**, 16 out. 2020. Disponível em: https://vejario.abril.com.br/cidade/promessas-crivella-educacao/. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. Lei nº. 13.019, de 31 de julho de 2014. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13019-31-julho-2014-779123-normaatualizada-pl.pdf. Acesso em: 29 de set. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm. Acesso em: 29 de set. 2022.

BRASIL. Lei de Diretrizes Básicas da Educação – Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. **Ministério da Educação**. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 30 agosto de 2022.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação – Lei n° 13.005/ 2014**. Ministério da Educação. 2014. Disponível em: https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014. Acesso em: 30 agosto de 2022.

CALLEGARI, C. Perdas para a educação: teto do ICMS vira lei sem recomposição para o Fundeb. **Todos pela Educação**. 30 de mai. 2022. Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/noticias/nota-avancos-do-novo-fundeb-correm-risco-com-projeto-que-altera-icms/#:~:text=Ao%20todo%2C%20a%20perda%20total,da%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20B%C3%A1sica%20do%20pa%C3%ADs.

DA CUNHA, R. N. **Aplicação de vouchers para incentivo da educação no Brasil**. Dissertação (Mestrado), Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/7906/000406515.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 29 set. 2022. Acesso em: 30 agosto de 2022.

DISTRITO FEDERAL. **Creche**. 2020. Secretaria de Estado de Educação. Disponível em: https://www.educacao.df.gov.br/creche/. Acesso em: 29 set. 2022

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 40.445 de 05 de fevereiro de 2020. 2020. Disponível em: https://www.educacao.df.gov.br/creche/. Acesso em: 29 set. 2022

MENEZES FILHO, N. Vouchers funcionariam para melhorar a educação no Brasil? **Folha de S. Paulo,** 14 de abr. 2019. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/25dição25ticas/2019/04/vouchers-funcionariam-para-melhorar-a-educacao-no-brasil.shtml?origin=folha. Acesso em: 29 set. 2022.

HECKMAN, J. **Investir no desenvolvimento na primeira infância:** Reduzir déficits, fortalecer a economia. Disponível em: https://heckmanequation.org/www/assets/2017/01/D_Heckman_FMCSV_ReduceDeficit_012215.pdf. Acesso em: 30 de agosto de 2022.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD): 2019**. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/26dição26ticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?edicao=28203&t=resultados. Acesso em: 30 de agosto de 2022.

INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira). **Censo Escolar:** microdados. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar. Acesso em: 30 de agosto de 2022.

INOVA BH. **Projeto**. Disponível em: https://inovabh.com.br/. Acesso em: 29 set. 2022.

NITAHARA, A. Defensoria vê falta de vagas em creches públicas do Rio. **Agência Brasil**, 10 mai. 2022. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-05/defensoria-ve-falta-de-vagas-em-creches-publicas-do-rio. Acesso em: 15 nov. 2022.

RIO DE JANEIRO. Despesa orçamentária. **Controladoria Geral do Município**. 2022. Disponível em: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYTljNTBmYzktODNiOC00ZDNiLTkyMzYtMWNkNjllOTU2OWYyIiwidCI6IjFlYzIzODdjLThmNzctNGQ5Yi1hYjYwLTNkM2QxOGFlZTc4ZCJ9&pageName=ReportSection8d63265108fe1f207f4f. Acesso em: 29 set. 2022.

RIO DE JANEIRO. **Rio +Creche**. 2018. Disponível em: http://www.rio.rj.gov.br/web/sme/rio+creche. Acesso em: 15 nov. 2022

RIO DE JANEIRO. **Plano Estratégico** (2021 a 2024). 2021. Disponível em: https://plano-estrategico-2021-a-2024-pcrj.hub.arcgis.com/. Acesso em: 29 set. 2022.

RIO DE JANEIRO. **Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática da Cidade do Rio de Janeiro**. 2021. Disponível em: http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/12937849/4327050/PDS_COMPLETO_0406.pdf. Acesso em: 15 nov. 2022.

RIO DE JANEIRO. **PPA** (2022 a 2025). 2022. Disponível em: http://www2.rio.rj.gov.br/smf/banco/pdforc/ppa/2022-2025/lei7234anexos.pdf. Acesso em: 29 set. 2022.

RIO DE JANEIRO. **Prefeitura aumenta pela segunda vez valor de repasse a creches conveniadas**. 2019. Disponível em: https://prefeitura.rio/educacao/crivella-aumenta-para-r-650-valor-por-crianca-pago-a-creches-conveniadas/#:~:text=O%20prefeito%20do%20Rio%20de,185%20creches%20conveniadas%20da%20cidade. Acesso em 28 nov. 2022.

RIO DE JANEIRO. Resolução SME nº 289 de 20 de outubro de 2021. **Secretaria Municipal de Educação.** 2021**.** Disponível em: https://doweb.rio.rj.gov.br/apifront/portal/edicoes/imprimir_materia/771305/5133. Acesso em 29 set. 2022.

RIO DE JANEIRO. **Rio divulga Acordo de Resultados**. 2022. Disponível em: https://prefeitura.rio/fazenda/rio-divulga-acordo-de-resultados-programa-com-282-metas-para-melhorar-servicos-a-populacao/. Acesso em: 29 set. 2022.

RIO DE JANEIRO. Transparência - Creches. **Secretaria Municipal de Educação**. 2022. Disponível em: https://educacao.prefeitura.rio/transparencia-creches/. Acesso em: 29 set. 2022.

RODRIGUES, B. C. L. **Avaliação do impacto da utilização de parceria público-privada para a construção e operação de unidades municipais de educação infantil em Belo Horizonte**. 2015. Dissertação (Mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/15197/Dissertac%cc%a7a%cc%83o%20Bruno%20Versa%cc%83o%20Final.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 30 de setembro de 2022.

SÃO PAULO. Portaria nº 2.825 de 6 de maio de 2022. **Secretaria Municipal de Educação.** 2022. Disponível em: https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-educacao-sme-2825-de-6-de-maio-de-2022/detalhe. Acesso em: 29 set. 2022.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (SME). **Documentos internos da secretaria**. 2022. (disponível no Sistema de Gestão Acadêmica)

SOARES, A. Z; ARAUJO, J. A. A. de; MONTEIRO, K. de M.; REIS, S. R. G. **Proposta de aceleração da oferta de vagas em creches na Cidade de São Paulo**. 2011. Trabalho de Conclusão (Mestrado). Escola de Administração de Empresas, Faculdade Getúlio Vargas. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8599/Trabalho%20Conclus%C3%A3o_MPGPP_Creches%20%281%29.pdf. Acesso em: 29 set.2022.

GONTIJO, I. **Educação que dá certo:** os casos de São Paulo (SP) e Londrina (PR). TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2021. Disponível em: https://educacaoquedacerto.todospelaeducacao.org.br/wp-content/uploads/2021/11/educacaoquedacerto-creches-todospelaeducacao-digital.pdf. Acesso em: 29 set. 2022.