

O PAPEL DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL NA AMPLIAÇÃO DO ATENDIMENTO EM CRECHE ÀS CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS

Débora Brondani da Rocha – Bacharel em Direito e Auditora Pública Externa do TCERS
Hilário Royer- Economista e Auditor Público Externo do TCERS

O atendimento em creche, em sua origem, se destinava aos filhos de trabalhadoras urbanas, que impedidas de levar as crianças ao local de trabalho, necessitavam de um espaço para deixá-las. Tratava-se de instituições de assistência à mulher trabalhadora. No Brasil, em virtude da prevalência do trabalho rural, no qual havia a permissividade de participação de crianças, a demanda por creches demorou para se incorporar às reivindicações coletivas. Tal fato se verificou apenas com o crescimento da atividade industrial nos centros urbanos, na metade do século XX. E as instituições, inicialmente, tinham um caráter assistencialista e infraestrutura precária.

Com a Constituição Federal de 1988, a creche deixa de ser tratada como instituição de assistência à mulher trabalhadora e passa a ser entendida como parte integrante da primeira etapa da educação básica, direito fundamental da criança, a ser garantido pelo Estado. Posteriormente, a Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) previu, em seu artigo 54, inciso IV, o atendimento em creche às crianças de 0 a 3 anos como dever do Estado com educação. A Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) estabeleceu, em seu artigo 4º, inciso II, que o dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade. E no artigo 29 esclareceu que “a educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade”.

Em que pese o ordenamento jurídico brasileiro tenha incorporado a creche como direito à educação entre as décadas de 1980 e 1990, o início de efetivação desse direito foi tardio. Até o ano 2000 as matrículas em creche não eram computadas no Censo Escolar. Em 2001, quando começou esse cômputo, o Brasil contava com apenas 8,26% de crianças frequentando creche. No Rio Grande do Sul, a taxa pouco se diferenciava da nacional, tendo-se 8,83% das crianças de 0 a 3 anos matriculadas na educação infantil.

A ampliação da creche ocorreu mais efetivamente na última década, tendo o Brasil alcançado, em 2014, o atendimento de 25,79% das crianças de 0 a 3 anos. Isso significa um avanço em relação a 2001, em que pese não se tenha atingido a matrícula de 50% das crianças dessa faixa etária, prevista na Lei nº 10.172/2001 (Plano Nacional de Educação 2001-2010), e nem mesmo a meta intermediária de 30%, estabelecida para o quinto ano de vigência do plano.

O Rio Grande do Sul registrou aumento mais expressivo na frequência à creche do que a média nacional. De 60.945 matrículas em 2001, passou-se para 157.894 em 2014. Neste ano, o Estado alcançou uma taxa de atendimento de 30,49% das crianças de 0 a 3 anos.

Essa evolução, fruto do engajamento das famílias, do Poder Público e da sociedade em geral, é altamente benéfica para as crianças, que ao se inserirem em um contexto de grupo ainda pequenas, têm a oportunidade, através de acompanhamento pedagógico, de construir uma base mais sólida de aprendizagem social. Nas experiências diárias com outras crianças, os pequenos desenvolvem habilidades sociais e emocionais que serão importantes para o aprendizado ao longo da vida. Também não se pode desconsiderar que, embora a creche seja um direito à educação da criança, a existência dessas instituições acaba por ter importante papel na inserção da mulher no mercado de trabalho, sendo fundamental para a redução da desigualdade de gênero.

Como visto, são incontestáveis os avanços no atendimento em creche no Brasil e, em especial, no Rio Grande do Sul. Todavia, não se pode descurar desse direito, pois a ampliação do número de crianças matriculadas em instituições de ensino que atendam aos ditames das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil é fundamental para a melhoria da educação brasileira e para a redução da desigualdade social.

Nesse sentido, a Lei nº 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação 2014-2024, estabeleceu como meta 1:

“Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE”.

Dentre as estratégias para o atingimento dessa meta, destacamos a 1.3 (realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta) e a 1.15 (promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3 (três) anos).

Para a efetivação da meta de atendimento das crianças de 0 a 3 anos, portanto, é fundamental o planejamento dos gestores municipais, para o que precisam conhecer as necessidades da população local. Com essa finalidade o artigo 8º da Lei nº 13.005/2014 estabeleceu o prazo de 1 (um) ano a contar de sua publicação para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios elaborarem seus planos de educação, ou adequarem planos já aprovados em lei às diretrizes, metas e estratégias previstas no novo Plano Nacional de Educação.

Visando auxiliar os Municípios na elaboração de seus planos de educação, com o devido planejamento e conhecimento da realidade local, de modo a que as metas nele previstas sejam efetivamente alcançadas ao final do decênio, a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação (MEC/SASE) editou o Caderno de Orientações para o plano municipal de educação. O Caderno de Orientações, em sua

página 16, ao tratar da creche, estabelece que “nesse caso, o ponto de chegada poderá não ser o mesmo para todos os municípios, embora todos tenham de contribuir para que a média nacional alcance os 50% previstos no PNE, sempre em colaboração com o estado e com a União. Os municípios que partem de indicadores de oferta superiores a 50% continuarão realizando um esforço de ampliação, visando garantir o direito das crianças e das famílias, nesse caso, com base na demanda manifesta”.

Analisando as orientações da SASE/MEC, conjuntamente com a normatização brasileira acerca do direito das crianças de 0 a 3 anos à educação, conclui-se que o objetivo do legislador e da sociedade em geral é o de que o Poder Público se esforce continuamente para elevar a taxa de efetivação desse direito. Por isso a SASE/MEC orienta que mesmo os Municípios que já atendem 50% das crianças de 0 a 3 anos não devem permanecer inertes, mas sim buscar o atendimento da demanda manifesta. Para tanto, como se verifica na estratégia 1.3, devem realizar periodicamente o levantamento de demanda.

Por outro lado, alguns Municípios, por peculiaridades locais ou regionais, enfrentarão elevadas dificuldades para a ampliação do atendimento em creche, pelo que se compreende que atendam ao final de década, menos de 50% das crianças de 0 a 3 anos em creche, apesar do esforço realizado pelos gestores.

A diferença no grau de dificuldade de cada região do país se verifica quando analisamos a evolução no atendimento em creche de 2001 a 2014. A Região Sul em 2001 atendia 11,76% das crianças de 0 a 3 anos em creche, passando para 33,92% em 2014. No mesmo período, a Região Sudeste passou de uma taxa de atendimento de 9,27% em 2001 para 34,82% em 2014 e o Centro-Oeste evoluiu de 6,91% para 21,70% das crianças de 0 a 3 anos atendidas. Por sua vez, as Regiões Nordeste e Norte, que atendiam 7,09% e 4,30% das crianças em creche em 2001, atingiram taxas de 18,36% e 9,68%, respectivamente.

Como se percebe, as Regiões que tiveram o maior incremento de vagas em creche entre 2001 e 2014 foram a Sul e a Sudeste. Já a Região Norte, em que pese tenha aumentado o atendimento, permanece com uma taxa muito distante dos 50% previstos no Plano Nacional de Educação. Tal situação é melhor compreendida se analisadas características geográficas, demográficas e financeiras daquela Região. O Norte é composto por 7 Estados, subdivididos em 450 Municípios (7,2% dos Municípios brasileiros), o quais juntos compõem 45,25% do território nacional. A população estimada da Região em 2014 é de 17.231.27 habitantes, distribuídos em uma área de 3.853.669,77 Km². Há na Região uma baixa densidade demográfica, que varia de 2,01 hab/km² em Roraima a 6,58 hab/km² em Rondônia. O Norte do Brasil é composto, em sua maioria, por Municípios de grandes dimensões e população dispersa, o que dificulta em muito o atendimento em creche. Além disso, os Municípios dispõem de baixa receita orçamentária *per capita*, sendo que em 2012 estavam no Norte 14,2% dos 500 Municípios brasileiros com menor receita orçamentária *per capita*, e apenas 2,2% dos 500 Municípios com maior receita orçamentária *per capita*. Diferente é a situação do Sul do Brasil que, possuindo 22,8% dos Municípios brasileiros, em 2012 tinha 43,4% dos 500 Municípios com maior receita orçamentária *per capita* e apenas 3,8% dos 500 Municípios com menor receita orçamentária *per capita*.

Em relação ao Rio Grande do Sul, as características geográficas e demográficas diferem em muito dos Estados da Região Norte. O Estado, que ocupa 3,31% do território

nacional, é composto por 497 Municípios. A população estimada em 2014 é de 11.207.274 habitantes, distribuídos em uma área de 281.731,45 Km², sendo a densidade demográfica de 37,96 hab/km². Dos 497 Municípios gaúchos, 371 possuem uma área entre 27,68 e 500 Km²; 63 entre 500 e 1.000 Km²; 57 entre 1.000 e 5.000 Km² e apenas 6 acima de 5.000 Km², sendo Alegrete o maior Município do Estado, com 7.803,954 Km². Os Municípios do Rio Grande do Sul se caracterizam predominantemente por baixas extensões territoriais e elevada densidade demográfica. Enquanto na Região Norte, que possui 450 Municípios, em 45,25% do território nacional, 371 possuem mais de 1.000 Km², no Rio Grande do Sul, que tem 497 Municípios em 3,31% do território brasileiro, 63 Municípios possuem mais de 1.000 Km². E o maior Município brasileiro (Altamira no Pará), com uma extensão de 159.533,26 Km², corresponde ao território dos 465 menores Municípios do Rio Grande do Sul.

Às diferenças geográficas e financeiras entre as Regiões se soma a desigual concentração de crianças de 0 a 3 anos. No Rio Grande do Sul, em 2010 encontrava-se nessa faixa etária 4,74% da população, ou seja, o menor índice do Brasil. Já na Região Norte 7,77% da população possuía entre 0 e 3 anos, sendo o maior índice do País encontrado em Roraima (8,48% da população entre 0 e 3 anos).

Analisando-se as diferenças territoriais e populacionais do Rio Grande do Sul e dos Estados da Região Norte, compreende-se que esta última possui uma maior dificuldade para elevar o atendimento em creche, o que justifica a afirmação da SASE/MEC de que determinados Municípios contribuirão mais do que outros para o atingimento da média nacional de 50% das crianças em creche. O Rio Grande do Sul, assim como Santa Catarina e os Estados da Região Sudeste, por já possuírem uma taxa de atendimento em creche mais elevada, terão importante papel para que o País como um todo atinja sua meta no próximo decênio. Para tanto, será necessário que os gestores gaúchos permaneçam empreendendo os esforços verificados nos últimos anos. De 2008 a 2014 tivemos no Rio Grande do Sul um crescimento médio anual de 9,05% do atendimento de crianças em creche. Se for mantido esse ritmo de crescimento, em 2020 já atenderemos mais de 50% das crianças de 0 a 3 anos. Faz-se necessário para isso planejamento, não se esquecendo de que essa é uma meta de Estado e não apenas de um governo e de que os beneficiados, ao final, não serão apenas as famílias, mas a sociedade em geral.

Com o estabelecimento de metas intermediárias e o constante monitoramento da população na faixa etária de 0 a 3 anos e da demanda existente, será possível o atingimento dessa meta. Se considerada a taxa de atendimento em creche em 2013, 81 Municípios do Estado terão apenas de observar a demanda manifesta; já 382 terão de criar anualmente entre 1 e 49 vagas; 16 Municípios entre 50 e 100 vagas e apenas 17 Municípios entre 100 e 609 vagas anuais para que o Rio Grande do Sul atenda 50% das crianças de 0 a 3 anos até 2024. Esses últimos 17 Municípios deverão empreender maiores esforços, mas não podem estabelecer em seus Planos Municipais de Educação metas inferiores a 50% das crianças de 0 a 3 anos, pois é neles que se concentra a maior demanda por creches. E nos demais, dado o número de vagas a serem criadas (em 382 Municípios é suficiente a criação de até 50 vagas por ano para o atingimento da meta em 2024), não se justifica a previsão em seus Planos Municipais de Educação de meta inferior a 50% das crianças de 0 a 3 anos. Nem mesmo a existência de uma demanda manifesta atual inferior a 50% das crianças dessa faixa etária, pois a meta é para 10 (dez) anos, de modo que os Municípios precisam estar preparados para demandas atuais e futuras por creche.

Por fim, é importante mencionar que os Municípios gaúchos entre 2008 e 2014 tiveram, nas instituições públicas municipais, uma redução de 93.831 matrículas no ensino fundamental, maior do que o aumento de matrículas na educação infantil (72.696). Essa diminuição, além de ocasionar a elevação do valor do FUNDEB por aluno, facilita aos gestores o maior e melhor atendimento na educação infantil.

Como se percebe, a palavra-chave para que o Rio Grande do Sul continue avançado no atendimento das crianças de 0 a 3 anos e, conseqüentemente, na melhoria da educação, é planejamento. Este começa na elaboração dos Planos Municipais de Educação que, de acordo com o artigo 8º, §2º, da Lei nº 13.005/2014, deve contar com a ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil. Faz-se necessária, na elaboração dos Planos Municipais de Educação, que sejam ouvidas as famílias, o Conselho Municipal de Educação e representantes da Câmara de Vereadores. No tocante à elaboração dos Planos Municipais de Educação é pertinente transcrever o disposto na página 8 do Caderno de Orientações da SASE/MEC:

“Por fim, uma premissa indispensável de trabalho é o fato de que **o PME tem de ter legitimidade para ter sucesso**. Planos construídos em gabinetes ou por consultores alheios à realidade municipal tendem ao fracasso, mas um PNE submetido ao amplo debate incorpora a riqueza das diferentes visões e vivências que a sociedade tem sobre a realidade que deseja alterar. Somente um Plano Municipal de Educação legítimo pode contar com o apoio de todos para monitorar seus resultados e impulsionar a sua concretização, através da mobilização da sociedade ao longo dos seus dez anos de vigência”. (grifo no original)

Um planejamento adequado e com ampla participação da comunidade local é fundamental, pois a construção de metas que não contemplem as reais necessidades da população do Município pode resultar no retorno ao modelo de creche assistencialista existente antes da Constituição Federal de 1988. Nesse caso serão colocadas em risco conquistas decorrentes da luta da comunidade educacional e da sociedade brasileira como um todo.