

O Desafio de Inclusão das Crianças em Situação de Pobreza e Extrema Pobreza no Acesso à Educação Infantil

Débora Brondani da Rocha

Bacharel em Direito e Auditora Pública Externa do TCERS

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 208, inciso IV, prevê a creche 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) estabeleceu, 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) determina 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”.

Por possuir importante papel para o desenvolvimento físico, emocional, social e intelectual das crianças, a creche, assim como a pré-escola, acaba contribuindo para o bom desempenho dos alunos nas posteriores etapas do ensino. Como se verifica na Radiografia da Educação Infantil no Estado do Rio Grande do Sul, 2013¹, os Municípios gaúchos que atendiam entre 10 e 20% das crianças tiveram nota média no IDEB no ensino fundamental séries iniciais de 5,2; os que atendiam entre 20 e 30% alcançaram nota média de 5,4; entre 30 e 40%, nota média de 5,5; entre 40 e 50%, nota média de 5,8; e os Municípios que atenderam mais de 50% das crianças de 0 a 5 anos alcançaram a nota média no IDEB ensino fundamental séries iniciais de 6,0.

Para as crianças em situação de vulnerabilidade social, o atendimento na educação infantil assume ainda maior relevância. O relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, criada por meio do Requerimento nº 02, de 2003-CN, “com a finalidade de investigar as situações de violência e redes de exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil” aponta que “a falta de oferta de vagas tem deixado as crianças das classes populares em constante risco social e pessoal, pois a luta pela sobrevivência dos pais, e, sobretudo das mães, que progressivamente tem assumido o papel de provedora do núcleo familiar, está desfazendo a rede de proteção primária das crianças”².

Há de se atentar para o fato de que, consoante estimativa da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, produzida com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2009, excluindo-se o Norte Rural, 29% das crianças de 0 a 3 anos de idade extremamente pobres moravam apenas com a mãe, sendo que 70% das mães de crianças de 0 a 3 anos extremamente pobres não trabalhavam. Esses da-

1

http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos_pesquisas/radiografia_educacao_infantil_2015

² <http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/comissao.asp?origem=CN&com=934>

dos revelam a necessidade de atuação do Poder Público para que as mães dessas crianças possam ingressar no mercado de trabalho, sem que seja desfeita a rede de proteção primária dos pequenos.

Ademais, grande parcela das crianças em situação de vulnerabilidade social possui fatores familiares que dificultam seu desenvolvimento (tais como ausência dos pais, baixa escolaridade dos responsáveis, número elevado de crianças na residência, etc). Por isso, necessitam de maior intervenção educacional para que se desenvolvam em patamares similares a crianças que são estimuladas pela família. Para essas crianças, portanto, é fundamental o papel do Poder Público, não apenas ofertando as vagas demandadas, como também fomentando seu ingresso, o mais cedo possível, na educação infantil.

No Rio Grande do Sul, assim como no restante do Brasil, a efetivação do direito à creche começou tardiamente. Em 2001, quando começou o cômputo das matrículas em creche no Censo Escolar, havia no Rio Grande do Sul 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 Rio Grande do Sul passado de 60.945 matrículas em 2001 para 157.894 em 2014. Neste ano, o Estado alcançou uma taxa de atendimento de 30,49% das crianças de 0 a 3 anos. Diga-se ainda que de 2008 a 2014 ocorreu 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.

Além da ação planejada dos Municípios para o atingimento da Meta 1 da Lei nº 13.005/2014 (que institui o Plano Nacional de Educação 2014-2024), faz-se necessária a observância da estratégia 1.2 do PNE:

1.2) garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo;

Essa estratégia é de grande importância, considerando-se as diversas influências benéficas do atendimento às crianças em situação de vulnerabilidade social. Paradoxalmente, de acordo com estimativa da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, produzida com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2009, excluindo-se o Norte Rural, a oportunidade de uma criança pertencente a uma família pobre frequentar creche é três vezes menor à de uma criança de família de classe alta.

Diante da necessidade de ampliação da frequência em creche de crianças em situação de pobreza e extrema pobreza, a Lei Federal nº 12.722/2012 estabeleceu medidas de apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil. Em seu artigo 2º, a Lei 12.722/2012 tornou obrigatórias as transferências de recursos da União aos Municípios e ao Distrito Federal, com a finalidade de prestar apoio financeiro à ampliação da oferta de educação infantil, em novas turmas, em instituições públicas ou comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos conveniadas com o poder público. O valor do apoio financeiro terá como base o número de crianças atendidas exclusivamente nas novas turmas de educação infantil e o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente para a educação infantil na Lei nº 11.494/2007

(Lei do FUNDEB). Esse apoio será prestado no período compreendido entre o cadastramento da nova turma em sistema específico mantido pelo Ministério da Educação, no qual serão informados dados das crianças atendidas e da unidade de educação infantil e o início do recebimento dos recursos do FUNDEB.

Além desse apoio financeiro para a criação de novas turmas em educação infantil, a Lei nº 12.722/2012, em seu artigo 4º, tornou obrigatórias as transferências de recursos da União aos Municípios e ao Distrito Federal com a finalidade de prestar apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil para o atendimento em creches de crianças de 0 (zero) a 48 (quarenta e oito) meses cadastradas no Censo Escolar da Educação Básica cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família.

O apoio suplementar é prestado anualmente, com base no número de matrículas de crianças de 0 (zero) a 48 (quarenta e oito) meses em educação infantil ofertada por estabelecimentos educacionais públicos ou em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos conveniadas com o Poder Público, em tempo parcial ou integral, conforme os dados do Censo Escolar da Educação Básica do ano anterior.

O valor do apoio financeiro suplementar corresponde a 50% do valor definido por aluno para o FUNDEB e pode ser aplicado nas despesas de manutenção e desenvolvimento da educação infantil, nos termos do art. 70 da Lei nº 9.394/96, excetuadas as listadas em seus incisos IV, VI e VII, e nas ações para garantir o cuidado integral e a segurança alimentar e nutricional, necessárias ao acesso e à permanência da criança na educação infantil, na forma definida em ato conjunto dos Ministros de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Educação. Trata-se de recurso transferido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, que efetua os repasses aos Municípios e ao Distrito Federal, independentemente de convênio ou qualquer outro ajuste.

Em 2014 ocorreu o primeiro repasse de recursos referentes ao apoio suplementar da União em decorrência das matrículas em educação infantil de crianças de 0 (zero) a 48 (quarenta e oito) meses cujas famílias eram beneficiárias do Programa Bolsa Família. O pagamento ocorreu com base no número de matrículas dessas crianças, informadas no Censo Escolar da Educação Básica de 2013. Houve o aporte financeiro de recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para a manutenção e desenvolvimento da educação infantil em Municípios do Rio Grande do Sul, no montante de R\$ 28.015.603,00. Os recursos financeiros correspondem à 50% do valor anual do FUNDEB por aluno e decorrem da matrícula de 20.195 crianças de 0 a 48 meses de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, em instituições de educação públicas e conveniadas com o Poder Público, nos Municípios gaúchos. A distribuição das matrículas dessas crianças foi da seguinte forma: 2.424 em creches públicas em tempo parcial; 13.002 em creches públicas em tempo integral; 191 em creches conveniadas em tempo parcial; e 4.578 em creches conveniadas em tempo integral.

A instituição por lei federal da suplementação de recursos para a manutenção e desenvolvimento da educação infantil para crianças de 0 (zero) a 48 (quarenta e oito) meses, beneficiárias do Programa Bolsa Família decorre da necessidade de ações do Poder Público para a promoção do desenvolvimento integral das crianças em situação de vulnerabilidade social. Ao frequentarem creche, tais crianças, além do estímulo para o

desenvolvimento social e cognitivo, recebem alimentação adequada, o que favorece o seu crescimento físico e emocional. Além disso, permite-se às famílias, muitas vezes monoparentais, a busca por trabalho e conseqüentemente a melhoria da renda, sem que se desfaça a rede de proteção primária da criança, que comumente se vê exposta a situações de violência. Trata-se de importante ação visando a quebra do ciclo de miséria e violência a que se vê exposta considerável parcela da população brasileira.

Para atingirmos resultados importantes para a sociedade em geral faz-se necessário que os Municípios ampliem o atendimento a das crianças de 0 (zero) a 48 (quarenta e oito) meses cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família. Em 2013, consoante as matrículas informadas no Censo Escolar da Educação Básica, menos de 15% dessas crianças de 0 (zero) a 48 (quarenta e oito) meses que se encontram em situação de pobreza ou extrema pobreza, nos termos da Lei Federal nº 10.836/2004 (que disciplina o Programa Bolsa Família) tiveram acesso à educação infantil. A maioria dessas crianças sofreu um duplo processo de exclusão do sistema educacional. Primeiramente, são excluídas em virtude de sua faixa etária, pois quanto menor a idade da criança, menor a oportunidade de acesso à educação infantil. E a dificuldade acaba sendo maior em razão da renda das famílias, pois se em 2013 a taxa de atendimento em educação infantil no Rio Grande do Sul das crianças de 0 a 3 anos foi superior a 29%, em se tratando de crianças dessa faixa etária, beneficiárias do Programa Bolsa Família (portanto, em situação de pobreza ou extrema pobreza) não atingiu 15%.

Essa situação acarreta graves conseqüências do ponto de vista social, pois são as crianças pobres as maiores vítimas de violência, de desnutrição e que contam com menor estímulo das famílias, que muitas vezes possuem dificuldade de atender às suas necessidades. Por isso, são essas crianças que precisam da maior intervenção estatal. Não à toa o Plano Nacional de Educação estabeleceu na estratégia 1.2 a meta de redução da desigualdade no atendimento em educação infantil entre as crianças oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as crianças oriundas do quinto de renda familiar per capita mais baixo. E também não foi por acaso a previsão de suplementação de recursos por parte do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para a manutenção e desenvolvimento da educação infantil nos Municípios que atenderem crianças de 0 a 3 anos beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Diga-se que há um número considerável de crianças em situação de pobreza ou extrema pobreza. No Rio Grande do Sul, foram registrados 138.941 nascimentos em 2012. Se considerada a inclusão no Programa Bolsa Família de 37.640 nascidas em 2012, verifica-se que aproximadamente 27,09% das crianças nascidas naquele ano se encontram em situação de pobreza ou extrema pobreza. Semelhante situação se verifica em 2013, quando o Rio Grande do Sul registrou 141.350 nascimentos. E há 31.809 crianças dependentes do Programa Bolsa Família nascidas em 2013, de modo que aproximadamente 22,5% dos nascidos naquele ano pertencem a famílias pobres ou extremamente pobres.

Do ponto de vista do financiamento da educação infantil, se os Municípios do Rio Grande do Sul tivessem atendido a totalidade das crianças de 0 a 3 anos beneficiárias do Programa Bolsa Família, teriam recebido do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, além dos R\$ 28.015.603,00, mais R\$ 178.000.000,00 a título de suplementação de recursos. Além disso, haveria um incremento de FUNDEB de

aproximadamente R\$ 356.000.000,00, recursos esses que seriam aplicados para o atendimento na educação infantil.

Conforme estabelece a estratégia 1.15 do Plano Nacional de Educação, cabe ao Poder Público “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”. Como se percebe, não deve o Poder Público permanecer inerte, mas localizar as crianças, que no caso das beneficiárias do Programa Bolsa Família são cadastradas e facilmente localizadas pela assistência social. E deve ser estimulado ingresso dessas crianças na educação infantil, para que se possa efetivamente promover a redução da desigualdade educacional, condição indispensável para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, tal como objetivou o Constituinte de 1988.