

MONITORAMENTO DAS METAS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO NO RIO GRANDE DO SUL: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Maria Luiza Rodrigues **Flores** – UFRGS

Resumo

O trabalho analisa repercussões da atuação do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul para a expansão das matrículas na Educação Infantil, considerando dados de relatórios produzidos por este órgão (2007; 2010; 2011; 2012 e 2013), que tomaram como referência a Meta 1 do Plano Nacional de Educação 2001-2010 para calcular os percentuais de atendimento dos municípios gaúchos. Os estudos de 2012 e 2013 consideraram, ainda, o prazo de até 2016 para matrícula universal na pré-escola. A base legal que sustenta este estudo de caso (YIN, 2005) abrange a Constituição Federal de 1988; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9394/96 e os Planos Nacionais de Educação – Leis 10.172/01 e 13.005/14. A base teórica se apóia em estudos sobre o direito à educação infantil no Brasil (CURY, 1998; ROSEMBERG, 2011, 2012, 2014; CAMPOS, 2010; VIEIRA, 2010). O estudo evidenciou que a ação deste Tribunal teve impacto positivo na ampliação de vagas para a educação infantil neste Estado.

Palavras-chave: Educação Infantil; Plano Nacional de Educação; Obrigatoriedade de matrícula na Pré-escola; Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

MONITORAMENTO DAS METAS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO NO RIO GRANDE DO SUL: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Introdução

O estudo teve como objetivo identificar as repercussões do processo de monitoramento da oferta de vagas para a educação infantil desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) para a ampliação do acesso à creche e pré-escola no Estado. Abrange o período de 2007 a 2014, no qual o órgão publicou cinco documentos, tomando como referência os percentuais de atendimento

educacional para esta etapa estabelecidos pelo Plano Nacional de Educação 2001-2010 (PNE) - Lei 10.172/01. Na vigência deste PNE, o país deveria ter alcançado a meta de matricular em espaços coletivos de educação, no mínimo, 50% das crianças na faixa etária de creche e 80%, daquelas na faixa de pré-escola. Para a realização deste monitoramento, o órgão utilizou dados referentes aos censos demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em correlação com os dados do Censo Educacional do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), considerando a série histórica 2006-2012, e apresentando o desempenho dos municípios gaúchos em relação ao alcance da Meta 1 daquele PNE.

Por tratar-se de ação importante de órgão público de caráter fiscalizador, justifica-se a realização deste estudo quali-quantitativo em educação (ANDRÉ, 2013). O estudo de caso (YIN, 2005) usou como fonte de dados: os cinco levantamentos sobre a oferta de educação infantil divulgados pelo TCE-RS no período; as informações no *site* deste Tribunal; o vídeo produzido pelo órgão sobre a temática; e a pesquisa de opinião realizada no ano de 2010 para identificar a percepção de alguns setores da sociedade gaúcha em relação ao trabalho do órgão. Para as análises, recorreu-se à: (1) revisão da legislação, abrangendo a Constituição Federal de 1988 (CF/88), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96 – LDBEN, os Planos Nacionais de Educação (PNE) - Leis 10.172/01 e 13.005/14; e (2) aprofundamento da literatura da área, destacando-se estudos sobre a ampliação da faixa etária de escolarização obrigatória no Brasil e sobre a situação do País no que se refere às metas para a educação infantil no PNE 2001-2010 (ROSEMBERG, 2011, 2012, 2014; MARIA MALTA CAMPOS, 2010; VIEIRA, 2010).

De maneira a apresentar os resultados do estudo, este artigo está assim organizado: na seção seguinte, “Contextos que marcam a oferta de Educação Infantil na atualidade”, é realizada uma breve contextualização desta etapa do ponto de vista de seus avanços nos campos legal e teórico-prático. A seção “Monitorando a oferta de educação infantil no Rio Grande do Sul: ações do TCE (2007-2014)”, descreve e analisa a atuação deste órgão no que se refere ao acompanhamento e incidência relativos à ampliação oferta de vagas pelos municípios gaúchos no período estudado e seus principais resultados. As Considerações Finais retomam os objetivos do artigo, de maneira a evidenciar repercussões das principais ações deste Tribunal para a ampliação da oferta de vagas neste estado.

Contextos que marcam a oferta de Educação Infantil na atualidade

Instituída primeiramente pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) como direito das crianças e das famílias trabalhadoras, com a aprovação da atual LDBEN, a educação infantil foi reconhecida como primeira etapa da educação básica brasileira (CURY, 1998). Nas últimas décadas, as determinações do ponto de vista legal vêm gradualmente se consolidando, embasadas por avanços teóricos decorrentes da contribuição de diversas áreas científicas. Hoje, podemos afirmar que as crianças são sujeitos que interagem produzindo cultura; aprendem desde o nascimento e mesmo antes dele, sendo potencialmente capazes de aprender em contato com um meio que as desafie, proporcionando espaços, tempos, materiais e interações adequados (BARBOSA, 2014).

Neste paradigma, a cidadania das crianças pequenas se impõe no hoje, demandando que os espaços de educação coletiva lhes ofereçam ações integradas de educação e cuidado, conforme disposto nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI), estabelecidas pela Resolução 05/09, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CEB/CNE). Estas Diretrizes, apoiadas no Parecer CEB/CNE 20/09, destacam a função social, política e pedagógica da educação infantil, avançando em conteúdo normativo e aprofundamento conceitual em relação à Resolução anterior (Res. CEB/CNE 01/99), oferecendo suporte para avanços no campo educacional.

Na perspectiva de indução de políticas, o Ministério da Educação (MEC) tem produzido e distribuído às redes, escolas e docentes documentos orientadores para a oferta de educação infantil, pautados em padrões de qualidade consensuados na área, dentre os quais, citamos algumas publicações de anos recentes: Política Nacional de Educação Infantil (2008), Parâmetros de Infra-estrutura para a oferta de Educação Infantil (2008), Indicadores da Qualidade na Educação Infantil (2009), Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (Caderno, 2010), Brinquedos e Brincadeiras nas Creches (2012).

Na última década, o Brasil apresentou desempenho insuficiente em relação à oferta de vagas para crianças de até seis anos, não atendendo à demanda existente. O reconhecimento social e legal do direito à educação infantil, aliado ao movimento de ampliação da presença das mulheres no mercado de trabalho tem pressionado em relação à expansão desta oferta. Expirado o prazo previsto na Lei 10.172/01, vários estados e municípios do Brasil ainda se encontravam distantes do alcance dos percentuais previstos, tanto no que se refere às metas intermediárias quanto àquelas do

decênio (TCE-RS, 2012). Avaliando o alcance da Meta 1 do PNE, estudos apontam não apenas para a expansão insuficiente de vagas, mas, também, para questões referentes à desigualdade de acesso a esse direito para crianças de grupos sociais historicamente excluídos de outros direitos, pois, como destaca ROSEMBERG (2012), “[...] a riqueza material e simbólica produzida pelos brasileiros é desigualmente distribuída entre os diferentes segmentos sociais [...]” (ROSEMBERG, 2012, p. 16). Complementando, Vieira (2010) aponta algumas marcas identitárias que se somam, reduzindo oportunidades diversas para crianças muito pequenas:

As disparidades de acesso em relação à faixa etária, à etnia/cor, à localização (urbano/rural), à renda familiar e escolaridade dos pais/responsáveis, sobretudo da mãe, vêm sendo recorrentemente apontadas nos estudos sobre a oferta de educação infantil no Brasil, concorrendo para penalizar as crianças mais novas, as mais pobres e as não brancas. (VIEIRA, 2010, p. 817).

Após o término da vigência do PNE 2001-2010, houve um interregno de quatro anos decorrente do moroso processo de tramitação do Projeto de Lei 8035/10 referente ao novo PNE. Criado em Junho de 2014, pela Lei 13.005/14, não constaram metas intermediárias para a ampliação de matrículas no atual PNE, com vigência de 2014 a 2024. Em relação aos percentuais de atendimento até o final da década, não houve alteração quanto à meta da subetapa creche, repetindo-se o percentual de oferecimento de vagas para, no mínimo, 50% da população da faixa etária, fato que encaminha para um prazo total de 24 anos para o alcance deste percentual (2001-2024).

O novo PNE apresenta o ano de 2016 como limite para o alcance da meta de 100% de atendimento para a faixa etária pré-escolar, em consonância com a alteração produzida pela Emenda Constitucional nº 59/09 (EC 59/09), que definiu aquele como o prazo final para a universalização da matrícula escolar obrigatória para a faixa etária de quatro a 17 anos. MALTA CAMPOS (2010) aponta para um risco trazido pela ampliação da obrigatoriedade de matrícula escolar, uma eventual “escolarização antecipada” das crianças de quatro e cinco anos. Outras repercussões da obrigatoriedade de matrícula escolar na pré-escola poderiam impactar, também, sobre os avanços ainda não consolidados no atendimento às crianças de até três anos, reduzindo a oferta de matrículas para esta faixa etária, ou, ainda, o direito ao atendimento em tempo integral. Devido ao investimento necessário a esta oferta educacional, o risco de um retorno a “modelos importados”, alternativos e de baixo custo, também não é descartado por Roselane Campos (2011).

Com esta breve contextualização, buscamos evidenciar dois movimentos coexistentes na atualidade: por um lado, os avanços teóricos e normativos afirmando a educação infantil como primeira etapa da educação básica brasileira, respeitando no planejamento de políticas e práticas, as especificidades da infância nesta faixa etária. Por outro lado, sinalizamos com alguns impasses, referentes ao financiamento desta etapa, a necessária equidade no acesso às vagas e, também, políticas de currículo que, se não forem adequadamente enfrentados a partir de políticas públicas para a área, ameaçam a consolidação deste direito. Antecipamos, assim, o cenário para a apresentação dos movimentos realizados pelo TCE-RS no sentido de contribuir para a garantia do direito a educação infantil.

Monitorando a oferta de educação infantil no Rio Grande do Sul: ações do TCE-RS (2007-2014)

De acordo com o último Censo Demográfico, o Estado do Rio Grande do Sul apresentava uma população de 10.693.929 habitantes, 85% dela situada em meio urbano e seu Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, a preço de mercado, em reais, era de 23.606, sendo, portanto, maior do que o do país, situado em reais, a 19.016 (IBGE, 2010). A taxa de alfabetização no Estado, para a faixa etária de 15 ou mais anos é de 95%, 5 pontos percentuais acima da taxa nacional. (IBGE, 2010). De acordo com os indicadores do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), este estado aplica 28,26% das receitas e transferências vinculadas à educação em manutenção e desenvolvimento do ensino (SIOPE, 2011). De acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), em 2010, 280 municípios gaúchos possuíam Sistema Municipal de Ensino, o que representa 56% do total, enquanto em 486 (98%) existia Conselho Municipal de Educação e 296 (60%) haviam criado por lei o Plano Municipal de Educação. (IBGE: MUNIC, 2011).

Com funções de acompanhamento e fiscalização por força de lei, a primeira nomeação do TCE-RS, de acordo com os dados disponibilizados no *site* da instituição, ocorreu no ano de 1935, sendo que, em função de fatos políticos do País, sua trajetória passou por interrupções em seu percurso, sendo extinto em 1939 e reativado em 1945. Referindo-se ao papel do órgão, o *site* institucional destaca sua jurisdição e indica a base legal de sua competência:

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul tem jurisdição sobre todos os responsáveis, pessoas físicas ou jurídicas, que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiro, bens e valores públicos pelos

quais respondam o Estado ou quaisquer dos Municípios que o compõem, ou que assumam obrigações em nome do Estado ou de Município. [...] expressa constitucionalmente no artigo 71 da Carta Federal e da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. [...] (TCE-RS. *Site* institucional, 2014).

Em sua trajetória mais recente, o TCE-RS tem atuado em relação a diversas matérias educacionais de âmbito estadual, bem como produzido estudos e documentos de interesse social destinados ao acompanhamento e controle do gasto público. Observou-se, a partir da coleta de dados para este estudo de caso, que os levantamentos divulgados pelo TCE-RS constituíram-se em instrumentos para a apropriação de vários setores acerca dos dados relativos à oferta de educação infantil em cada município, se configurando em matéria prima para a ação de outros órgãos e entidades do estado e fora dele. Nesse sentido, cabe lembrar as palavras de Oliveira (1999), quando este afirma a importância da interpretação e divulgação de dados que possibilitem a diferentes segmentos da sociedade a fiscalização e o acompanhamento da aplicação dos recursos públicos em educação, contribuindo para um controle social mais efetivo.

Além da divulgação periódica de seus estudos, o TCE-RS desencadeou ou esteve envolvido em atividades voltadas à temática, juntamente com outras instituições, contribuindo para a visibilidade dessa pauta, promovendo debates, promovendo a transparência de informações e compartilhando suas estratégias de trabalho. Em 2011, embasada nos dados disponibilizados por este Tribunal, foi criada a Subcomissão de Educação Infantil da Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (AL/RS). Esta Subcomissão realizou nove Audiências Regionais para tratar do tema, discutindo os dados disponibilizados pelo Tribunal (AL/RS, 2011). Nessa perspectiva, os estudos longitudinais do TCE-RS poderiam ser vistos como uma contribuição ao planejamento dos gestores municipais e suas equipes, por oferecerem um panorama desta oferta educacional em um eixo histórico recente e, ainda, prospectando vagas a serem criadas.

No Caderno produzido pela Subcomissão de Educação Infantil da Comissão de Educação da AL/RS (2011), relativo às audiências públicas realizadas no estado, em 2011, observou-se registros de manifestações em várias regionais questionando os critérios usados pelo TCE-RS quando este indica o número de vagas a serem criadas com base na população existente em cada faixa etária. Segundo o registro daquelas audiências, houve defesas de que a demanda manifesta deveria ser o parâmetro para este fim, desconsiderando-se a meta estipulada no PNE. Entendemos que a utilização daquele critério mostra-se bastante frágil, pois, além do fato de que a maior parte dos

municípios gaúchos não efetiva uma estratégia de registro da demanda das famílias por atendimento, também não há garantia de que todas as famílias que necessitassem ou desejassem esse atendimento para seus filhos procurariam algum órgão público para proceder a esse registro. Por outro lado, nos casos em que a demanda manifesta superasse a meta do PNE, com certeza, a garantia constitucional do direito à vaga se sobreporia.

Destacamos, dentre as diversas ações deste Tribunal, o Projeto Educação Infantil criado em 2012, integrando ações de outras entidades, como a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs) e do Ministério Público do Rio Grande do Sul (MP/RS), resultando na realização de reuniões técnicas regionais, visando subsidiar gestores municipais em seus planejamentos estratégicos em relação às políticas de educação infantil. Desde o ano de 2013, o MP/RS vem implantando Promotorias Regionais de Educação, focalizando o atendimento à demanda nesta área e atuando de forma proativa em relação ao direito à educação infantil, utilizando-se dos dados divulgados pelo TCE-RS. No ano de 2014, este Tribunal foi convidado a participar dos cinco encontros regionais do Movimento Interfóruns de Educação infantil do Brasil (MIEIB)¹.

Em 2013, ampliando as possibilidades de divulgação das Radiografias, o TCE-RS produziu e disponibilizou em seu *site* um vídeo institucional sobre a matéria. No dia cinco de dezembro de 2012, o órgão realizou a segunda Audiência Pública de sua história, para tratar, especificamente, da Educação Infantil, reconhecendo a importância da matéria. Para essa Audiência, assim como para algumas reuniões técnicas, foram chamados o MEC, representado pela Coordenação de Educação Infantil da Secretaria de Educação Básica; o MP/RS, a Comissão de Educação da AL/RS, a Famurs, dentre outras entidades. Na ocasião, o TCE-RS apresentou seus estudos e foram ouvidos os pontos de vista de diversas entidades e segmentos defendendo o direito à educação, assim como puderam se manifestar os gestores municipais presentes, ponderando suas dificuldades para a efetivação da oferta necessária de mais vagas.

O conjunto dos estudos sobre a oferta de educação infantil no estado é apresentado a seguir por seus títulos, em ordem cronológica de publicação: Relatório sobre a Educação Infantil: a Primeira Infância Relegada à sua Própria (Má) Sorte

¹ Programação e fotos destes encontros regionais podem ser acessados no site deste Movimento social: <www.mieib.org.br>

(2007); Radiografia da Educação Infantil no RS (2010); Radiografia da Educação Infantil no RS: análise do desempenho 2009/2010 (2011); Dados relativos à Educação Infantil no Rio Grande do Sul (2012); Radiografia da Educação Infantil no Rio Grande do Sul (2013).

O primeiro estudo, divulgado em junho de 2007, será aqui apresentado de maneira mais detalhada, haja vista que este inaugurou um ciclo de acompanhamento e justificou jurídica e conceitualmente as ações realizadas doravante. Elaborado pelo Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas do Estado, sob a orientação do Procurador-Geral, Cezar Miola, o primeiro documento anunciou como objetivo:

[...] abordar alguns dos aspectos estratégicos relacionados à educação infantil no Brasil, com ênfase na análise dos dados relativos ao Rio Grande do Sul, como forma de contribuir com ações outras que já se vêm implementando em relação ao tema, especialmente no âmbito do Estado, sem perder de vista que a questão é da responsabilidade de todas as esferas de Governo (União, Estado e Municípios), a quem compete instituir e pôr em prática políticas públicas verdadeiramente compromissadas com o tema. (RS. TCE, 2007, p. 5).

O referido relatório, com um total de 102 páginas, é constituído por 6 partes, abrangendo de uma maneira atualizada o contexto histórico, político, social e legal em relação à oferta educacional para as crianças de até 6 anos. No Capítulo 1; “Considerações Iniciais”; o texto ressalta que, “[...] no Brasil, o investimento governamental nessa área ainda é pouco relevante diante das reais necessidades de custeio e investimento.”, destacando que “[...] os resultados a serem alcançados com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb ficam no plano das expectativas, mormente pela evidente insuficiência dos recursos a serem alocados.” (TCE-RS, 2007, p. 4). Esta afirmativa do TCE-RS é corroborada pelos estudiosos em relação ao financiamento da educação infantil, assim como por gestores municipais, quando afirmam que o *per capita* por criança, previsto pelo Fundeb para esta etapa é insuficiente tanto para uma expansão mais efetiva da oferta, quanto para o cumprimento dos padrões de qualidade. Bassi (2011), ao analisar o investimento em educação infantil em seis capitais brasileiras, aponta para “[...] a urgência de uma redistribuição mais equitativa entre estados e municípios para atender aos direitos educacionais da população [...]”. (BASSI, 2011, p. 128).

Chamando a atenção para a importância de que a sociedade como um todo exerça seu controle social sobre o desempenho das unidades de atendimento à criança, o texto enfatiza que: “Com a exclusão da criança dos benefícios do sistema de ensino,

geram-se lacunas no seu desenvolvimento, elemento fundamental na formação da pessoa.” (TCE-RS, 2007, p. 5). Como afirma Oliveira (1999), não basta a lei para garantir um direito; é preciso, também, a ação concreta dos órgãos fiscalizadores e de controle. “Entretanto, por mais mecanismos de controle que venham a ser estabelecidos na legislação, o seu cumprimento, depende, no limite, do grau de organização da sociedade para fazer valer seus direitos.” (OLIVEIRA, 1999, p. 232).

O Capítulo 2, intitulado “A Importância do Desenvolvimento na Primeira Infância”, retoma aspectos importantes do desenvolvimento infantil e das repercussões de ações adequadas de atenção, cuidado e educação voltadas às crianças pequenas, em seu futuro escolar, social e profissional, apoiando-se em autores, estudos e documentos internacionais sobre o tema, incluindo-se documentos da UNICEF. Conclui, enfatizando o papel do poder público na garantia de melhores condições para todas as crianças, especialmente aquelas cujas famílias não possuem condições de assumir os gastos com a educação infantil privada, destacando o papel da educação nos primeiros anos de vida.

No Capítulo 3, “Aspectos da Legislação Brasileira”, além da CF/88, da LDBEN 9394/96 e a Lei 8069/90, ocupa destacado espaço o conteúdo do PNE 2001-2010, enfatizando-se a necessidade de elaboração de planos estaduais e municipais de educação, que atualizem para o âmbito de estados e municípios as metas nacionais. Como documentos normativos, o texto traz as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, aprovadas pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação e vigentes à época (Resolução nº 1/1999). Dentre os documentos editados pela Secretaria da Educação Básica do Ministério da Educação, em 2005, ganha destaque a “Política Nacional de Educação Infantil: pelo Direito das Crianças de zero a seis anos à Educação”.

O Capítulo 5, “Dados Estatísticos sobre a Educação Infantil no Brasil e no Rio Grande do Sul” é subdividido em seis partes, apresentando dados referentes à oferta de vagas para a faixa etária da educação infantil e comparando o desempenho do Estado do Rio Grande do Sul, com base nos dados dos Censos Educacionais (INEP, 2001-2005). Ao destacar esse período de cinco anos, o documento permite um diagnóstico relativo ao alcance das metas intermediárias propostas pelo PNE 2001-2010, a partir das quais, os entes federados deveriam ter atingido, até o ano de 2005, 30% de atendimento à faixa etária correspondente à creche e 80% daquela correspondente à pré-escola. Ao incluir informações quanto à dependência

administrativa das vagas, o documento evidenciando a proporção de vagas oferecidas pelo município, estado, União e rede privada, comprovando a transferência de responsabilidades para os entes municipais no período.

No caso do Rio Grande do Sul (RS), analisando-se os dados do INEP referentes à matrícula na série histórica 2005-2012, houve uma significativa redução da oferta de vagas para a educação infantil junto à rede pública estadual de educação, especialmente na faixa etária da pré-escola, sendo a oferta federal, inclusive, inexistente na maioria dos contextos municipais. As vagas municipais para a faixa etária de creche quase dobraram no período, passando de 43.198 em 2005, para 74.785, em 2012, seguindo tendência nacional, uma vez que no Brasil, tomando-se os mesmos anos como referência, o atendimento às crianças de até três anos oferecido pelas redes públicas municipais passou de 860.960 vagas, para 1.603.376 vagas. Nesse sentido, Sanches (2010) reconhece os esforços realizados pelos municípios, repercutindo em uma elevação de matrículas no período 2001-2009, mas destaca que muitos são os desafios do gestor municipal para universalizar a oferta de pré-escola, ampliando também o acesso à creche, sem haver perda de qualidade.

Avaliando-se os dados nesse intervalo, é possível verificar que ainda que tenha havido expansão da oferta de vagas no período em número maior do que o crescimento demográfico, esse percentual não foi suficiente para o alcance das metas do PNE para os primeiros cinco anos. De 2001 a 2005, para um crescimento de 7,19% da população brasileira de zero até 3 anos, houve um aumento da taxa nacional de atendimento de apenas 1,71%, passando de 8,26% para 9,27%, ao final do período. Já no caso do Rio Grande do Sul, o crescimento populacional foi de 5,44% no mesmo período, com aumento da taxa de atendimento a essa faixa etária de apenas 1,01%, deixando o estado em 10º lugar no *ranking* nacional, relativamente à oferta de vagas em creche.

Sintetizando-se os dados do Estado, temos que: “[...] 122 (24,6%) dos municípios reduziram o atendimento em 2005; 208 (41,9%) ampliaram o atendimento à creche; 152 (30,6%) não tinham nenhuma criança matriculada em creche no ano de 2005 e 14 (2,8%) possuíam crianças matriculadas em creches no ano de 2001 e nenhum em 2005.” (RS.TCE-RS, 2007, p.65. Grifos do autor). No que se refere à faixa etária de 4 a 6 anos, correspondente à época às turmas de pré-escola, o Rio Grande do Sul apresentou um desempenho ainda pior, ampliando em apenas 0,80 a taxa de atendimento no mesmo período. Com estes números, o Estado ficou em 24º lugar no

cenário nacional no que se refere ao atendimento das metas relativas a esta faixa etária.

Concluído este primeiro estudo, no ano de 2008, o TCE-RS auditou 45 municípios que representavam juntos 75% do déficit de atendimento a esta etapa da educação básica. O documento seguinte, apresentado como a 1ª Radiografia da Educação Infantil, divulgada em 2010, atualiza os dados relativos ao Censo Educacional, utilizando-se do Censo INEP de 2009 e apresentando a mesma estrutura de organização dos dados quantitativos, permitindo análises comparativas para o caso de todos os municípios. O documento inicia destacando os números do desempenho do Estado no cenário nacional, destacando que grande parte dos entes municipais gaúchos não conseguira atingir as metas do PNE até 2010. Nesse estudo, o RS encontrava-se em 8º lugar no que se refere à taxa de atendimento na creche e 27º em relação à oferta de vagas na pré-escola, ficando na 16ª posição em relação à etapa educação infantil e outros dados sobre a posição de cada município no cenário do Estado foram apresentados, disponibilizando uma espécie de *ranqueamento*, a partir do qual é possível identificar a situação de um município em relação aos demais e face às metas do PNE.

A 2ª Radiografia da Educação Infantil, apresentada em 2011, retoma o acompanhamento iniciado com 45 municípios, aponta que esta estratégia foi ampliada para 65 municípios em 2010 e que a mesma deve se estender naquele ano para 72 outros, que representavam 80% da demanda por vagas para esta faixa etária no Estado. Entre os 45 municípios acompanhados, o documento informa que, em média, os municípios gaúchos apresentaram uma ampliação no número de matrículas de 15,46% de vagas na subetapa creche; 8,81% na pré-escola e no conjunto, 11,30 % de aumento. Com dados apresentados em separado, o grupo dos 45 municípios auditados passou da oferta de 85.023 vagas na educação infantil em 2008 para 98.594 vagas em 2010. Esta Radiografia manteve a apresentação dos dados estaduais, assim como a anterior, nas duas versões: em ordem alfabética e por ordem de classificação quanto ao alcance das metas do PNE.

No 3º estudo, publicado em 2012, a partir dos dados do Censo de 2011, o TCE-RS informa que em 2010, o grupo de municípios acompanhados passou de 72 municípios para 124, sendo que neste grupo encontram-se cerca de 2/3 da população do Estado, concentrando 75% das vagas não criadas na faixa etária da creche e 88% das vagas a serem criadas na subetapa pré-escola. Fazendo um balanço da década, que

coincide com o término da vigência da Lei 10.172/01, o documento sumariza a situação do Estado em relação às metas nacionais: 39 municípios alcançaram o percentual de 50% de atendimento à população de até três anos e 198, alcançaram a meta de 80% de atendimento às crianças em idade pré-escolar. Contudo, destaca o texto, o Estado ainda permanece com 117 municípios que não oferecem nenhuma vaga às crianças na faixa etária de creche, o que corrobora com os estudos de Rosemberg sobre a “invisibilidade dos bebês” nas políticas educacionais brasileiras, mascarada, em certos contextos, por políticas “familiaristas para bebês” com foco na “educação das mães”, objetivando, de fato, a substituição da ampliação de rede de creches. (2011, 2012, 2014).

A partir deste estudo de 2012, o TCE-RS passa a utilizar dois indicadores para aferição do percentual de oferta: a meta do PNE para a subetapa creche e a determinação constitucional para a pré-escola. Entendemos que o uso destes dois indicadores cumpre o papel de tornar de conhecimento público tais instrumentos legais, contribuindo para o controle social e promovendo uma cultura de responsabilização do poder público para com o planejamento estratégico para o atendimento à legislação. Apesar da disseminação deste conjunto de informações, o Estado do Rio Grande do Sul e 40% dos municípios gaúchos não haviam construído seus planos de educação até o ano de 2012.

O 4º levantamento aqui trazido foi divulgado em 2013, apresentando dados relativos a 2012 e suas correlações. Nesta edição, destaca-se a abordagem mais aprofundada dos dados socioeconômicos do RS, enfatizando a responsabilidade dos entes municipais para que se efetive o papel do Estado como responsável maior pelo direito à educação, agregando destaque à necessidade de políticas de equidade, pois em 2010, “[...] 17,9% da população de 0 a 5 anos encontrava-se em situação de miséria. O maior índice de pobreza estava na zona rural, onde 30,67% das crianças de 0 a 5 anos pertenciam a famílias com rendimento nominal mensal domiciliar *per capita* de até 140 reais.” (RS. TCE. 2013, p. 3).

Nesta Radiografia, o Estado aparece em uma posição mais favorável apresentando uma taxa de atendimento de 25,46% para a faixa etária de creche e de 67,84% para o grupo de quatro e cinco anos. O TCE-RS informa que o grupo de municípios acompanhados em 2013 passou para 208, concentrando 91,4% das vagas a serem criadas para a educação infantil e perfazendo um número total de 197.320 novos postos. Já em relação ao grupo de 45 Municípios acompanhados desde 2008, o Relatório destaca que estes tiveram, até 2012: “[...] um incremento de 28.552 vagas,

enquanto os demais 451 Municípios criaram, nesse período, 34.429. Apenas 9,07% dos Municípios foram responsáveis pela criação de 45% das novas vagas no Rio Grande do Sul entre os anos de 2008 e 2012.” (TCE-RS, 2013, p. 4).

Em relação à ampliação de vagas na subetapa creche, evidenciou-se que as ações desencadeadas pelo TCE-RS, especificamente para monitorar municípios que não ofertavam vaga essa faixa etária, tiveram repercussão positiva, com uma variação da taxa de atendimento de 53,74% de 2008 para 2012, enquanto a variação no período no que tange à oferta de vagas para a faixa etária de quatro e cinco anos, foi de 39,62%. Em relação ao grupo de 45 municípios acompanhados desde 2008, também observou-se a partir das Radiografias uma repercussão positiva, o que contradiz, no âmbito deste estado da federação e no período estudado, as expectativas de que a priorização do atendimento para a pré-escola, em função de seu caráter de obrigatoriedade, pudesse prejudicar a expansão de vagas para a subetapa creche. Contudo, a despeito das ações deste Tribunal, o Rio Grande do Sul ainda não alcançou as metas indicadas pelo PNE 2001-2010, de alcance de 50% do atendimento para a etapa creche e de 80% de atendimento para a pré-escola até o final da respectiva década.

A partir da análise dos cinco documentos relativos à oferta de educação infantil, somada as outras fontes de dados já indicadas, evidenciou-se que a postura proativa assumida por esse órgão promoveu um movimento de reconhecimento da importância da educação na agenda pública do estado nos últimos anos. Cumpre ressaltar que as ações deste Tribunal, historicamente, têm sido reconhecidas pela sociedade gaúcha, conforme indicou pesquisa de opinião disponibilizada no *site* deste órgão.² Os dados quantitativos apresentados nos relatórios indicam para um reflexo positivo no âmbito dos municípios no que se refere à ampliação das redes de educação infantil, ressaltando-se a atuação articulada entre este Tribunal e o MP/RS, este último aplicando, em certos casos, termos de ajuste de conduta para que alguns municípios efetivassem um planejamento estratégico para a ampliação de vagas.

Cabe, ainda, ressaltar um aspecto importante para uma avaliação mais fidedigna em relação aos resultados das ações do TCE-RS. Há dois fatores que podem ter impactado no desempenho positivo de alguns municípios em relação a esta oferta

² Trata-se da “Pesquisa da percepção da população gaúcha sobre o trabalho do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul” (FOCO, 2010, 2011). Disponível em: <<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/pesquisas/PesquisaPercepcao.pdf>> Acesso em: 27/10/2014.

educacional: o ingresso das crianças de seis anos no ensino fundamental, desencadeado a partir de 2006 e a queda da natalidade, que se mostra acentuada neste estado, diminuindo um número expressivo da demanda por atendimento. Estudos que analisem estes dois aspectos seriam importantes para uma identificação mais fidedigna do peso de cada um dos fatores intervenientes na ampliação destas novas vagas no estado.

Por outro lado, em que pese a qualidade de chamar fortemente a atenção dos municípios para seu próprio desempenho, achamos importante ponderar que o ranqueamento “simples” entre os municípios gaúchos pode desconsiderar elementos significativos da realidade econômica, geográfica e cultural que fazem com que cada realidade assim se apresente. Nesse sentido, também, nos parece relevante destacar que a situação do estado no *ranking nacional* elaborado por este Tribunal pode se mostrar prejudicada por fator relevante, que precisa ser mapeado a partir de informações censitárias: o Rio Grande do Sul, historicamente, é um dos estados onde é mais alto o índice de oferta de atendimento em tempo integral, inclusive para a pré-escola, sendo que esta variável repercute para um número menor de vagas, comparativamente, a outros estados do país onde o atendimento é feito, prioritariamente, em tempo parcial.

Considerações Finais

O objetivo deste estudo foi evidenciar possíveis impactos da atuação do TCE-RS pra a oferta de vagas na educação infantil no Rio Grande do Sul. Para tanto, as principais ações deste Tribunal voltadas à área no período 2007-2014 foram sistematizadas, analisando-se, de maneira mais aprofundada, os cinco estudos sobre a educação infantil publicados por esse órgão. Somada à efetivação de sua atribuição fiscalizadora, destaca-se a relevância da postura educativa deste Tribunal, ao assumir a defesa deste direito educacional em sua agenda no período analisado. Destacamos, ainda, o mérito do acompanhamento específico aos municípios que não ofereciam vagas na subetapa creche, contribuindo para a visibilidade das crianças bem pequenas.

Recomenda-se a continuidade do trabalho que vem sendo realizado pelo TCE-RS, sugerindo-se um aprofundamento no sentido de abarcar análise quanto à qualidade desta oferta educacional, conforme já anunciado por seu atual Presidente em vídeo institucional. Haja vista que a demanda por ampliação de vagas precisa andar lado

a lado com o cumprimento dos padrões de atendimento existentes, também se torna fundamental acompanhar o investimento de cada município nesta etapa.

Como resultado deste estudo de caso, indicamos, ainda, a necessidade de consideração de características e trajetórias específicas dos municípios, evitando comparações de realidades distintas, uma vez que inúmeros fatores configuram cada contexto municipal. Outros estudos devem investigar o impacto da queda nas taxas de natalidade e da implantação do ensino fundamental de nove anos sobre os resultados percentuais apresentados pelos municípios. Além disso, indica-se a pertinência de que esta iniciativa seja estendida a outros Tribunais do país, de maneira a que os mesmos possam contribuir com o alcance da Meta 1 do novo PNE em seus estados, ampliando, assim, o direito à educação infantil e contribuindo para o controle social.

Referências

- André, M. E. D. A. O que é um estudo de caso qualitativo em educação? *Revista FAEEB*. 2013, V. 22, p. 95-104. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/faeeba/v22n40/v22n40a09.pdf> Acesso em 10 de julho de 2014.
- BARBOSA, Maria Carmen Silveira. Culturas infantis: contribuições e reflexões. *Rev. Diálogo Educ.* Curitiba, 2014. v. 14. n° 43, p. 645-667.
- BASSI, Marcos Edgar. Financiamento da educação infantil em seis capitais brasileiras. *Cadernos de Pesquisa*. V. 41, n. 142, p. 116- 141. SP: Fundação Carlos Chagas, 2011.
- BRASIL. Congresso Nacional. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 5 de Out. 1988.
- _____. Congresso Nacional. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União. Brasília, 1996.
- _____. Congresso Nacional. *Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 nov. 2009.
- _____. Congresso Nacional. *Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 10 jan. 2001.
- _____. Congresso Nacional. *Lei 13.005/14. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências*. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados, Diário Oficial da União, Brasília, 25 jun. 2014.

_____. Conselho Nacional de Educação. *Resolução CNE/CEB nº 5, de 17 de dezembro de 2009*. Fixa as Diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil. Conselho Nacional de Educação. Diário Oficial da União. Brasília: 18 dez. 2009.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo IBGE*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em: 07/10/2014.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira. INEP. *Censo Educacional*. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/>. Acesso em: 07/10/2014.

CAMPOS, Maria Malta. A educação infantil como direito. *Caderno INSUMOS para o Debate 2 - Emenda constitucional 59/2009 e a educação infantil – impactos e perspectivas*. SP: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010.

CAMPOS, Roselane. Educação Infantil: políticas e identidade. *Retratos da Escola*. v. 5, n.9, p. 217 – 228 – Brasília: CNTE Esforce. Jul./dez. 2011. (Dossiê Educação Infantil).

CURY, Carlos Roberto Jamyl. A educação Infantil como direito. In: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Subsídios para credenciamento e funcionamento de Instituições de Educação Infantil*. Volume II. Brasília, Maio de 1998. p. 9-15.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Sobre a necessidade de controle social no financiamento da educação. In: OLIVEIRA, Dalila; DUARTE, Marisa. (Orgs.). *Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. *Radiografia da Educação Infantil no Rio Grande do Sul (2007; 2010; 2011; 2012; 2013)*. Disponível em:

<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos_pesquisas/radiografia_educacao_infantil_2013>. Acesso em 30/03/15.

_____. Assembleia Legislativa. *Relatório Final das Atividades da Subcomissão de Educação Infantil*. Porto Alegre: AL/RS, 2011.

ROSEMBERG, Fúlvia. A criança pequena e o direito à creche no contexto dos debates sobre infância e relações raciais. In: BENTO, Maria Aparecida Silva (Org.). *Educação Infantil, igualdade racial e diversidade: aspectos políticos, jurídicos e conceituais*. São Paulo: Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades – CEERT, 2011.

ROSEMBERG, Fúlvia; ARTES, Amélia. O rural e o urbano na oferta de educação para crianças de até seis anos. In: BARBOSA et. al. (Orgs.) *Oferta e demanda de educação infantil no campo*. Porto Alegre: Evangraf, 2012.

- ROSEMBERG, Fúlvia. Políticas públicas e qualidade da educação infantil. In: SANTOS, Marlene de Oliveira; RIBEIRO, Maria Izabel Souza (Orgs.) *Educação Infantil: os desafios estão postos – e o que estamos fazendo?* Salvador: Soffset, 2014.
- SANCHES, Carlos Eduardo. Desafios do poder público na garantia do acesso à pré-escola e na ampliação do acesso à creche na perspectiva da Emenda Constitucional nº 59/2009. *Insumos para o Debate 2 – Emenda constitucional 59/2009 e a educação infantil – impactos e perspectivas*. SP: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010.
- VIEIRA, Livia Maria Fraga. A Educação Infantil e o Plano Nacional de Educação: as propostas da CONAE 2010. *Educ. Soc.*, Campinas, v.31, n.112, p. 809-831, jul./set. 2010.
- BRASIL. *Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE*. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/siope/indicadoresFinanceirosEEducacionais>> Acesso em: 10/10/2014.
- YIN, R.K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2005.