



Relatório de Monitoramento do Plano Municipal de Educação de Xaxim

Meta 1 – Educação Infantil
2019

APRESENTAÇÃO

O Plano Geral de Atuação (PGA) do Ministério Público de Santa Catarina (MPSC) para o biênio 2018/2019 é o documento institucional que elege atividades prioritárias nas diversas áreas de atuação do MPSC. No campo da defesa dos direitos e das garantias infantojuvenis, o objetivo prioritário constitui-se no acompanhamento da “execução dos Planos Estadual e Municipais de Educação, naquilo que se refere às atribuições do Ministério Público, e cujas metas sejam mensuráveis estatisticamente”.

Para concretização do objetivo, algumas etapas foram estabelecidas.

Inicialmente, coube ao Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude (CIJ) realizar o levantamento dos Planos Municipais de Educação aprovados nos 295 Municípios de Santa Catarina e formalizar parceria com o Tribunal de Contas do Estado (TCE/SC), que já desenvolvia projeto semelhante no âmbito de suas atribuições constitucionais (projeto TCE Educação). O TCE apresentou pronta disposição para o trabalho conjunto, com o compartilhamento de informações, dados e ações, por meio de um protocolo de intenções vigente entre as instituições.

Ao longo do caminho, outras parcerias foram firmadas, contando, até o momento, com representações do Ministério Público de Contas de Santa Catarina (MPC/SC), da Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC), da Secretaria de Estado da Educação (SED), da União de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação em Santa Catarina (UNCME/SC), do Conselho Estadual de Educação (CEE), da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), da Federação Catarinense de Municípios (FECAM) e da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), os quais, por meio de um grupo de trabalho interinstitucional¹, coletam indicadores oficiais, discutem resultados esperados e aprimoram os painéis de análise de dados, concebidos pelo Escritório de Ciência de Dados do Ministério Público de Santa Catarina.

¹ Oficializado, mediante assinatura de Acordo de Cooperação Técnica, em setembro de 2019.

Este relatório apresenta dados do Município de Xaxim relacionados ao cumprimento da Meta 1 do Plano Municipal de Educação (PME) – documento este que deve guardar sintonia com o Plano Nacional de Educação – sobre a taxa líquida de atendimento, em creche e pré-escola, das crianças de zero a cinco anos de idade residentes na localidade.

Os dados coletados permitem visualizar o processo de evolução do atendimento da educação infantil de cada Município catarinense, entre os anos de 2015 e 2018, e o esforço necessário para alcançar, até 2025, o cumprimento do valor estabelecido na Meta 1 do PME².

Dessa forma, a Promotoria de Justiça, os gestores e todos os cidadãos catarinenses podem realizar um diagnóstico instantâneo e atual da educação infantil nos Municípios de Santa Catarina, com um histórico iniciado em 2015, primeiro ano de vigência do Plano Municipal de Educação, que possibilita, também, a avaliação do desempenho da gestão local quanto à oferta da educação infantil.

A esse relatório e aos painéis creditam-se atributos de controle social da atividade dos gestores da educação municipal; por isso, é incentivada sua ampla divulgação, para que possa ser dada a devida publicidade aos indicadores de oferta regular de educação infantil e que estes se tornem pauta nos espaços de discussão de política pública no Município (Secretaria Municipal de Educação, conselhos municipais das políticas públicas, Conselho Tutelar, meios de comunicação etc.).

Espera-se que os números apresentados possam qualificar e aprimorar as discussões institucionais acerca da oferta do ensino infantil nos Municípios de Santa Catarina e auxiliar na construção de políticas públicas com base em evidências, na busca de soluções consensuais para os principais obstáculos da política educacional, em especial a gestão e o financiamento, pautados em valores de resolutividade.

² A Nota Técnica com a metodologia para alcançar a taxa de atendimento e indicadores demográficos encontra-se disposta no apêndice.

INTRODUÇÃO

No Brasil, a educação pública é um direito garantido à criança e ao adolescente residente em território nacional pela Constituição Federal de 1988, que, no artigo 208, inciso I, estabelece ser um dever do Estado Brasileiro fornecer “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”.

A educação infantil, objeto deste documento, tem sua conceituação no artigo 29 da Lei n. 9.394/1996, mais conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), definindo que se trata da “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”, que será oferecida em “creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade” (art. 30, I), e “pré-escolas, para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade” (art. 30, II).

Para pôr em prática os compromissos legais com a educação infantil, importante passo foi dado com a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) pela Lei Federal n. 13.005/2014, com vigência de 10 anos, que, objetivando uma educação pública de qualidade, estipulou diretrizes, metas e estratégias para todos os níveis de ensino, que fornecem um caminho a ser trilhado para efetivação dos objetivos constitucionais da educação: a) o pleno desenvolvimento da pessoa; b) seu preparo para o exercício da cidadania; e c) sua qualificação para o trabalho (CF, art. 205).

Nesse sentido, este relatório apresenta dados do Município de Xaxim relacionados à Meta 1 do PNE, que visa à concretização de acesso e permanência da criança na Educação Infantil, a qual, para reforçar, engloba o atendimento em creche e pré-escola.

A primeira parte da meta reproduz o mandamento constitucional para “universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade”.

O segundo componente do texto legal refere-se ao atendimento em creches. A meta é “atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência do PNE”, ou seja, 2024.

Assegurar a oferta de Educação Infantil é dever do Estado Brasileiro, nos dizeres do artigo 54, inciso IV, do Estatuto da Criança e do Adolescente; na escala federativa estatal, compete ao Município, conforme define a Constituição Federal no artigo 30, inciso VI, executar e manter a Educação Infantil em seu território.

Por isso, não há dúvidas de que, no recorte etário compreendido na Educação Infantil, o primeiro responsável e obrigado constitucionalmente a garanti-la é o Município em que a criança reside.

Realizar o levantamento de dados da realidade local é papel dos gestores municipais, que compreende, no mínimo, conhecer (i) o número de crianças de zero a cinco anos residentes no seu território; e (ii) o número de vagas ofertadas na educação infantil, aqui compreendidas também as vagas de outras redes de ensino (como a particular) inseridas no seu território. Além disso, os gestores públicos devem verificar a necessidade (i) de construir ou ampliar unidades de ensino e (ii) de nomear novos professores, por meio de concurso público, a fim de assegurar que a oferta de vagas corresponda ao previsto na meta municipal para a creche e a pré-escola.

Diante do comprometimento de uma diversidade de instituições estatais e da sociedade civil ao longo de um decênio, nunca é demais lembrar que o PNE não é um plano de governo, mas, sim, um plano de Estado, pois orienta as diretrizes da política de educação num período mais alargado que os mandatos dos Poderes Executivos e Legislativos municipais, estaduais e federais.

Nenhuma nação pode se desenvolver de forma sustentável sem uma educação de qualidade, cuja base está justamente na educação infantil, a primeira etapa na trajetória escolar de milhões de crianças em todo o Brasil. A oferta de vagas suficientes e com padrões mínimos de qualidade, hoje, impactará nos indicadores do ensino fundamental e médio no futuro. Sem a garantia de acesso e permanência na educação infantil para um maior número de crianças, jamais o País conseguirá cumprir os objetivos fundamentais da República, entre eles o de construir

uma sociedade mais livre, justa e solidária e o de reduzir as desigualdades sociais e regionais (CF, art. 3º, I e III).

Apresenta-se a seguir o retrato da Educação Infantil do Município de Xaxim, a quantidade de crianças matriculadas e o esforço necessário para alcançar sua Meta 1 até o final do decênio.

APRESENTAÇÃO DOS DADOS

Relatório de Monitoramento da Meta 1 do Plano Municipal de Educação de Xaxim

Demografia: 28.424 habitantes

Crianças de 0 a 3 anos: 1.417³

Crianças de 4 a 5 anos: 735⁴

O Plano Municipal de Educação de Xaxim foi aprovado pela Lei nº 1.453/2015.

Para a educação infantil, o Município estabeleceu a seguinte meta no Plano Municipal de Educação:

Universalizar a Educação Infantil, por meio do poder público municipal, na área urbana, em período integral ou parcial, alcançando os índices de atendimento de: a) Em 5 anos – 100% das crianças até 3 anos de idade – da demanda; 100% das crianças de 4 a 5 anos de idade – da demanda; b) Em 10 anos – 100% das crianças de 2 a 3 anos de idade – da demanda; 100% das crianças de 0 a 2 anos de idade – da demanda.

Importante mencionar que a educação básica obrigatória e gratuita restringe-se às crianças e aos adolescentes entre 4 e 17 anos de idade (artigo 208, I, da Constituição Federal). A creche, portanto, não constitui uma obrigação estatal irrestrita, mas um direito subjetivo da criança previsto no inciso IV do referido dispositivo legal⁵.

Dessa forma, este documento deve ser analisado e avaliado pelo ente Municipal dentro de suas particularidades, considerando a não obrigatoriedade dos responsáveis quanto à matrícula da criança menor de 4 anos em creche. Ressalta-

³ Estimativa 2018, conforme Nota Técnica no Apêndice.

⁴ Estimativa 2018, conforme Nota Técnica no Apêndice.

⁵ Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: IV – educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

se, todavia, que, apesar de a oferta de ensino em creche não ser obrigatória, é um direito da criança e um dever do Estado Brasileiro⁶ fornecer o serviço às crianças que dele precisarem, independentemente da condição financeira ou da empregabilidade dos pais ou responsáveis; nesse sentido, o Município deve realizar consulta pública para apurar a demanda das famílias pela creche e registrar aquelas que optaram por não efetuar a matrícula.

Para a consecução dos objetivos tratados na Meta 1 do PNE, o plano é acompanhado por 17 estratégias, apresentadas no Anexo da Lei Federal n. 13.005/2014, quais sejam: 1.1 a definição, em regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, de metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil; 1.2 a garantia que, ao final da vigência do PNE, seja inferior a 10% a diferença entre as taxas de frequência, na educação infantil, das crianças de até 3 anos oriundas do quinto de renda familiar *per capita* mais elevado e as do quinto de renda familiar *per capita* mais baixo; 1.3 a realização periódica, em regime de colaboração, do levantamento da demanda por creche para as crianças até 3 anos, para que seja planejado o atendimento; 1.4 o estabelecimento, no primeiro ano de vigência do PNE, de normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública das demandas familiares por creche; 1.5 a manutenção e ampliação do programa nacional de construção e reestruturação de escolas; 1.6 a implantação, até o segundo ano de vigência do PNE, da avaliação infantil, a ser realizada, a cada 2 anos, a fim de verificarem-se indicadores relevantes de qualidade; 1.7 a articulação de oferta de matrícula gratuita em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área da educação, com a expansão da oferta em rede pública; 1.8 a promoção da formação inicial e continuada dos profissionais da educação infantil; 1.9 o estímulo da articulação entre pós-graduação, núcleos de pesquisa, cursos de formação para profissionais de educação, para que se garanta a elaboração de currículos e propostas pedagógicas que incorporem os avanços de pesquisas ligadas ao processo de ensino-aprendizagem; 1.10 o fomento do atendimento das populações rurais, indígenas e quilombolas, na educação infantil, nas respectivas comunidades, limitando a

⁶ Art. 5º, § 1º, da Resolução CNE/CEB n. 5 de 2009, que fixa das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.

nucleação das escolas e os deslocamentos das crianças; 1.11 a priorização do acesso à educação infantil e o fomento da oferta de atendimento educacional especializado e suplementar aos alunos com deficiência, transtornos globais e altas habilidades ou superdotação, garantindo-se aos alunos surdos a educação bilíngue e a transversalidade da educação especial; 1.12 a implementação, em caráter complementar, de programas de orientação e apoio às famílias, por intermédio da articulação da rede de proteção; 1.13 a preservação das especificidades da educação infantil na organização das redes escolares, garantindo o atendimento das crianças de 0 a 5 anos, em instituições que atendam ao padrão nacional de qualidade, bem como realizando a articulação com a etapa escolar seguinte; 1.14 o fortalecimento do acompanhamento e monitoramento do acesso e da permanência das crianças na escola, em especial daquelas de famílias beneficiárias de programas de transferência de renda, em colaboração com a rede de proteção; 1.15 a promoção da busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com a rede de proteção, preservando-se o direito de opção da família no tocante às crianças de até 3 anos; 1.16 a realização de publicação anual, por todos os entes, do levantamento da demanda manifesta por educação infantil, para planejamento e verificação do atendimento; e 1.17 o estímulo do acesso à educação infantil em tempo integral.

Ao considerar tais estratégias, o leitor deve primeiramente dirigir sua atenção àquelas que competem aos Municípios. Cabem a eles a execução das referidas diretrizes para facilitar a concretização dos objetivos traçados pela Meta 1 do PNE, em conjunto com as estratégias elencadas pelo próprio Município no Plano Municipal de Educação.

Destaca-se, finalmente, que os números apresentados neste relatório partem de estimativas populacionais e que a quantidade de matrículas foi declarada pelo próprio Município ao Censo Escolar. Por isso, os resultados obtidos podem não expressar com precisão absoluta a real situação da educação infantil na localidade, mas, por outro lado, são dados com alto grau de confiabilidade e, por isso, carregam o potencial, sobretudo, de conduzir e qualificar o debate para uma política pública baseada em evidências e com foco em resultados.

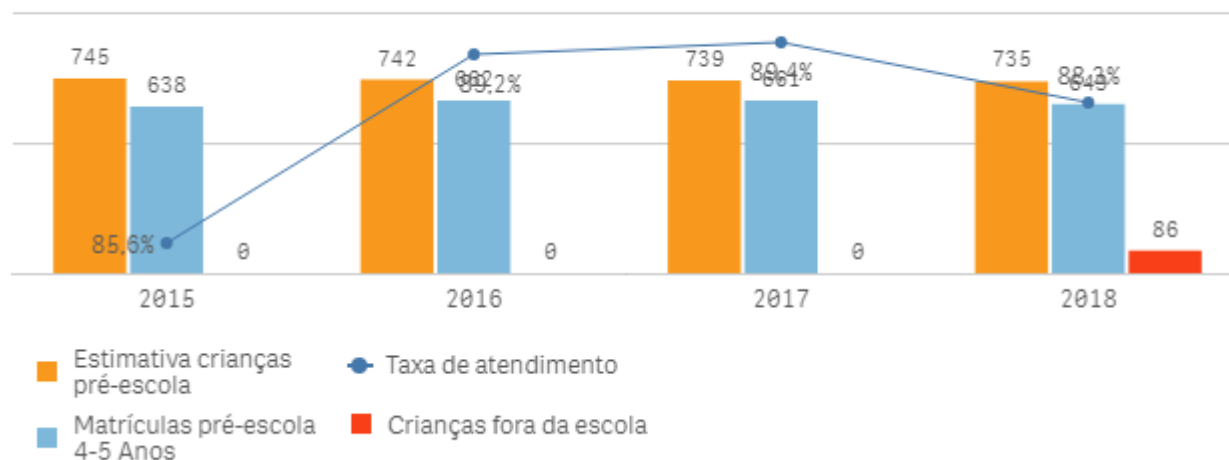
1. Situação da Pré-Escola:

A Meta 1 do Plano Nacional de Educação é composta por duas taxas de atendimento; a primeira determina universalização da pré-escola, ou seja, de matricular, até 2016, 100% das crianças de quatro e cinco anos.

No ano de 2018, a estimativa populacional do Município de Xaxim era de 735 crianças de 4 e 5 anos, e, destas, 649 estavam matriculadas na pré-escola.

No que diz respeito ao histórico de atendimento de crianças de 4 a 5 anos de idade, Xaxim apresenta o seguinte panorama:

Histórico de esforço



Verifica-se que o atendimento em pré-escola não está universalizado e o Município necessita, para os parâmetros atuais, matricular 86 crianças para garantir-lhes o direito constitucional à educação.

Deve-se observar que a regra para universalização do atendimento na pré-escola decorre de norma constitucional e, por isso, a meta municipal (e o atendimento) não pode ser inferior a 100%.

Enquadramento e orientações

A partir da análise dos dados de todos os Municípios catarinenses, verificam-se as seguintes hipóteses de atendimento, em pré-escola, em Santa Catarina:

a) Município que já universalizou a pré-escola, conforme a Emenda Constitucional n. 53, de 19/12/2006.

Orientação: o cumprimento da primeira parte da Meta 1 do plano de educação permite ao Município avançar na garantia de uma educação de qualidade, por meio do cumprimento dos Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil, bem como das estratégias previstas na Meta 1 do PNE, como a 1.8, a 1.9, a 1.11, a 1.12, a 1.13 e, em especial, a 1.17. É importante lembrar que os dados são aqui apresentados como uma fotografia, de modo que, embora o relatório tenha indicado a universalização da pré-escola, a realidade é mutável e dinâmica. Por isso, o Município deve fazer o levantamento populacional e da demanda periodicamente, promovendo a busca ativa de crianças que estejam fora do espaço escolar.

b) Município que ainda não universalizou o atendimento em pré-escola.

Orientação: nesse caso, é necessário aprofundar a análise e realizar a busca ativa para apurar se há crianças em idade escolar obrigatória fora da escola, cumprindo a estratégia 1.15 do PNE. Do mesmo modo, é preciso verificar se há crianças residentes no Município matriculadas em outros municípios ou em outros sistemas de ensino, em especial na rede particular. A ampliação das vagas deve vir acompanhada, sempre, da garantia da qualidade do ensino, nos termos acima delineados.

c) Município com taxa de atendimento superior a 100%.

Orientação: é preciso, nesse caso, aprofundar a análise da situação a fim de verificar se o Município recebe, na sua rede, estudantes de outras localidades ou se o cálculo da estimativa populacional está subestimado, em razão de correntes migratórias ou outros fenômenos. De qualquer forma, como já ressaltado, o atingimento da taxa prevista na primeira parte da Meta 1 não desobriga o Município do cumprimento das estratégias previstas no respectivo plano, em especial aquelas referentes à qualidade do ensino.

d) Município que definiu taxa de atendimento inferior a 100% na pré-escola.

Orientação: considerando que o atendimento na pré-escola deve ser universalizado e se trata de etapa de ensino obrigatório, conforme expressa

previsão da Emenda Constitucional n. 53, de 19/12/2006, o Município deve retificar sua meta para contemplar a universalização do atendimento na pré-escola, sob pena de o Plano Municipal de Educação incorrer em vício de inconstitucionalidade e ilegalidade.

2. Situação da Creche:

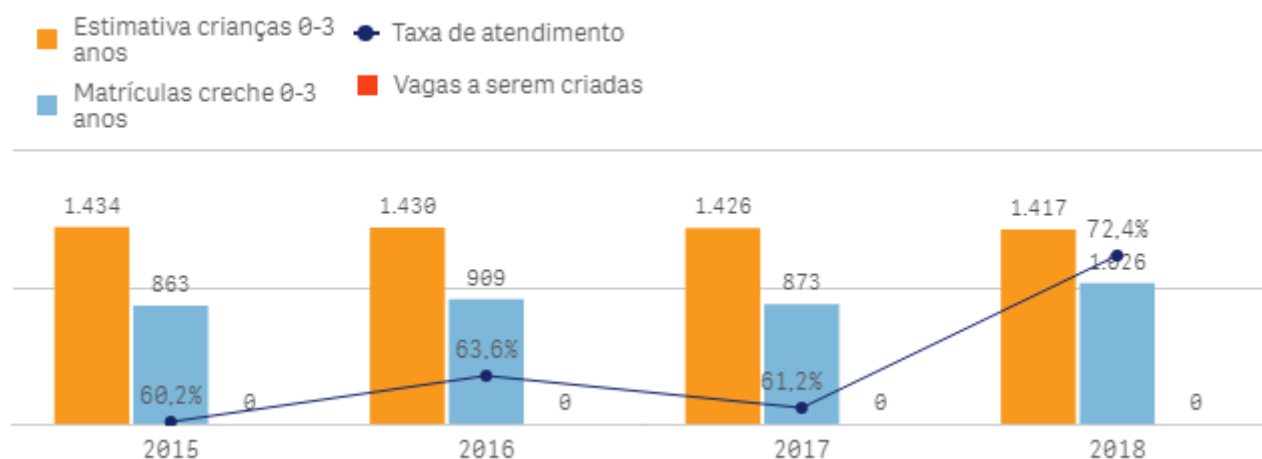
Verifica-se que o Município de Xaxim se comprometeu a atender 50,0% da população de 0 a 3 anos até o final da vigência do plano, em 2025.

A estimativa populacional, no ano de 2018, era de 1.417 crianças de 0 a 3 anos residentes no Município, ao passo que 1.026 estavam matriculadas em creche.

A taxa líquida de atendimento constatada, em Xaxim, em 2018, portanto, é de 72,4%.

A tabela seguinte apresenta a taxa líquida de atendimento, em Xaxim, nos anos de 2015 a 2018:

Histórico de esforço



A análise do histórico é importante para determinar se houve esforço dos gestores municipais, ao longo dos anos, com relação à expansão da educação infantil. Correntes migratórias, abertura ou fechamento de grandes indústrias e inauguração de creches têm grande influência no atendimento e são detectáveis no gráfico.

Enquadramento e orientações

A partir da análise dos dados de todos os Municípios catarinenses, verificaram-se as seguintes hipóteses de atendimento em creche, nas quais Xaxim se encaixa em ao menos uma:

- a) Município que não alcançou a taxa de atendimento prevista no plano de educação e precisa ampliar o número de vagas até 2025.

Orientação: nesses casos, recomenda-se o planejamento orçamentário municipal que contemple a gradativa criação de vagas mediante a ampliação das instituições já existentes ou construção de novas creches.

- b) Município que definiu taxa de atendimento inferior à definida no Plano Nacional de Educação, ou seja, menor que 50%.

Orientação: é responsabilidade do Município deflagrar novos estudos intersetoriais para diagnosticar a demanda atual e projetá-la para 2025, a fim de retificar sua meta e suas estratégias, que, a princípio, foram definidas sem o necessário aprofundamento teórico e empírico. O Plano Nacional de Educação jamais será cumprido se os Planos Municipais de Educação estabelecerem metas inferiores ao que se pretende atingir nacionalmente.

- c) Município que se comprometeu a atender 100% da demanda, não definindo taxa mínima de atendimento; ou se comprometeu a atender 100% das crianças do Município.

Orientação: nessas situações é necessário modificar a meta para que a taxa de atendimento seja exequível, pois, considerando que o ensino em creche não é obrigatório, os pais ou responsáveis podem se opor à matrícula pelos mais diversos motivos. Além disso, atendimento da demanda não se confunde com taxa líquida de atendimento, critério utilizado no Plano Nacional

de Educação, já que “atender a demanda” desconsidera a necessidade da realização de busca ativa, conforme estabelece a estratégia 1.15 do PNE. É bom lembrar que em tais casos a nova taxa deve ser definida em proporção não inferior a 50% das crianças de 0 a 3 anos de idade e ser superior à taxa atual de atendimento.

d) Município que estabeleceu taxa inferior ao que já atendia em 2015.

Orientação: o Município não pode estabelecer metas de retrocesso, que pode implicar, por exemplo, o fechamento de creches. É responsabilidade do Município deflagrar novos estudos intersetoriais para diagnosticar a demanda atual e projetá-la para 2025, a fim de retificar sua meta e suas estratégias, que, a princípio, foram definidas sem o necessário aprofundamento teórico e empírico.

e) Município que já cumpriu a meta de taxa de atendimento em creche prevista no seu plano municipal e não possui demanda reprimida.

Orientação: da mesma forma que acontece com a pré-escola, o cumprimento da segunda parte da meta 1 do plano de educação permite ao Município avançar na garantia de uma educação de qualidade, por meio do cumprimento dos Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil, bem como das estratégias previstas na meta 1 do PNE, como a 1.8, a 1.9, a 1.11, a 1.12, a 1.13 e, em especial, a 1.17. É importante lembrar que os dados são aqui apresentados como uma fotografia, de modo que, embora o relatório tenha indicado a universalização da pré-escola, a realidade é mutável e dinâmica. Por isso, o Município deve fazer o levantamento populacional e da demanda periodicamente, promovendo a busca ativa de crianças que estejam fora do espaço escolar.

Convém alertar o leitor sobre a necessidade de identificar e diferenciar demanda (reprimida ou atendida) de taxa de atendimento, como visto acima. Em alguns casos, a demanda por vagas em creche será superior à taxa de atendimento prevista no PME, formando as indesejadas listas ou filas de espera. Nesses casos, o Município deve realizar um diagnóstico e modificar sua meta, para cobrir, no mínimo, o passivo existente nas filas, acrescido do crescimento orgânico da população até

2025, a fim de torná-la uma obrigação passível de alcance por meio do planejamento.

Recomenda-se, ainda, enquanto existente, organizar a lista de espera de forma transparente e de acesso público, como já realizado por alguns Municípios em Santa Catarina.

APONTAMENTOS FINAIS

O atingimento das metas do Plano Nacional de Educação compreende, necessariamente, a realização de esforços conjuntos e coesos dos mais variados órgãos e instituições estatais e da sociedade civil.

O PNE, sancionado depois de intensos debates no Congresso Nacional, leva em consideração, entre outros fatores, as diferenças regionais para determinar a porcentagem mínima de crianças que devem ser atendidas pelos Estados e Municípios.

Por isso, reforça-se o entendimento de que a definição de esforço inferior àquele do texto federal (de 50% de atendimento em creche e 100% em pré-escola) deve ser reparada pelo Município, sob pena de reduzir e desrespeitar anseios nacionais para a educação e contribuir para o aumento das desigualdades sociais e regionais, direção oposta a um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º, III, da CF).

O aumento das vagas na Educação Infantil exige recursos eminentemente municipais, que são reconhecidamente escassos. É importante resgatar, por isso, a necessidade de investimentos na área pelos governos estaduais e federal, que devem complementar, à medida do possível, os esforços financeiros realizados pelos Municípios.

Todavia, não é demais lembrar que a doutrina da proteção integral determina que a criança e o adolescente merecem especial atenção, de forma a se garantir um desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

Uma das formas de observar a proteção integral reside em conferir prioridade absoluta às políticas protetivas executadas pelo Município. O Estatuto da Criança e do Adolescente reconhece e determina que a garantia da prioridade compreende destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude (art. 4º, parágrafo único, alínea “d”).

Recentemente, a Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico (OCDE) – organização internacional que congrega as democracias mais

desenvolvidas e cuja adesão é almejada pelo Governo Federal – publicou um estudo acerca do investimento em educação de vários países, incluindo o Brasil.

Na publicação dedicada ao Brasil, ficou demonstrado que o investimento por criança em creche corresponde a apenas 47% da média aplicada pela OCDE e, no tocante à pré-escola, o número cai para 44% em relação à média dos países mais desenvolvidos⁷ (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2019).

Esse é um dado relevante para nos situar no plano internacional e compreender que, no que respeita à destinação orçamentária à educação, o que se investe atualmente em educação infantil é muito pouco; priorizar a educação implica necessariamente priorizá-la no orçamento municipal, pois não existe política pública e educação de qualidade sem financiamento público.

Por isso, o Poder Executivo Municipal, com participação da comunidade (em especial por meio do Conselho Municipal de Educação, do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, do Conselho Tutelar e da Câmara de Vereadores), deve consignar prioritariamente, em seus orçamentos, a destinação de recursos suficientes a atender a Meta 1, conforme também determina o artigo 10 do PNE⁸, pois a proteção da infância também é concretizada com o atendimento de crianças na Educação Infantil.

Importante medida a ser adotada nesse sentido é a efetivação da busca ativa, incluída no conjunto de estratégias para a consecução dos objetivos da Meta 1 do PNE, no item 1.15. A busca ativa, definida pela Unicef, é “uma estratégia de mobilização social em prol do bem comum que pode (e deve) contar com a participação de todos”, e uma ferramenta “capaz de alcançar as pessoas que não conseguem ter seus direitos respeitados e, por consequência, não têm acesso aos serviços públicos de diversas áreas [...]” (PERES; BAUER, 2017).

Na prática, a ideia é traduzida em “inverter o sentido da rota: se o cidadão, por diversas razões e fatores, não vai até o Estado, o Estado e a sociedade civil

⁷ Dados extraídos do relatório *Education at Glance 2019*, disponível em inglês no endereço: http://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/EAG2019_CN_BRA.pdf

⁸ Art. 10. O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução.

organizada vão até ele”; é, em síntese, uma “postura proativa frente aos problemas da população” (PERES; BAUER, 2017).

No setor da educação, a busca ativa ocorre, entre diversas outras formas, na identificação das crianças em situação de exclusão escolar e na tomada de medidas necessárias para trazer esses sujeitos para a escola. A atuação em conjunto é, portanto, essencial, uma vez que todo esse trabalho de identificação de crianças fora da escola e de mobilização não pode ser feito por apenas um agente, tal qual a escola. É importante a mobilização de toda a rede de proteção, inclusive da sociedade civil, para que a busca ativa possa contar com o envolvimento das mais diversas áreas, como a saúde, em especial pela estratégia de saúde da família; a assistência social, por meio dos CRAS; e o Conselho Tutelar.

Além da busca ativa, outras iniciativas podem ser tomadas no incentivo à frequência escolar, como o Programa de Combate à Evasão Escolar (APOIA). O APOIA é um programa criado pelo Ministério Público de Santa Catarina, há 18 anos, com o intuito de mobilizar as escolas, os conselhos tutelares, o próprio MPSC e toda a sociedade a fim de trazer os alunos infrequentes de volta à sala de aula. No caso do APOIA, o público-alvo são as crianças e os adolescentes de 4 a 17 anos que estão matriculados no ensino obrigatório, ou seja, as crianças matriculadas na pré-escola estão sujeitas ao registro caso se constate a infrequência.

O Programa APOIA, nessa seara, é um evidente exemplo de atuação em rede que propicia a identificação e o diagnóstico dos casos de infrequência escolar no Estado de Santa Catarina. Demonstra-se, assim, essencial a articulação em rede, com o estabelecimento de um fluxo procedimental em que se propicie a cada participante a resolução dentro de sua esfera de competência.

Outro ponto que se ressalta sobre o APOIA é a possibilidade de qualquer cidadão – de Santa Catarina ou não – poder realizar o curso gratuito de ensino à distância do programa e aprender sobre seu funcionamento, em especial quanto à importância da frequência escolar e os diversos conceitos essenciais inseridos na temática⁹. O APOIA, assim, objetiva, para além de viabilizar a intervenção com as

⁹ Disponível em: <https://ead.mpsc.mp.br>

famílias de crianças infrequentes na escola, a socialização do conhecimento e a conscientização da população acerca da importância do tema.

É importante esclarecer, ainda, que a creche é uma instituição educativa, ou seja, é regida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/1996). Nesse sentido, é um espaço no qual o cuidar e o educar são indissociáveis¹⁰ (BRASIL, 2009a), e cuja ação é desenvolvida por profissionais devidamente qualificados que organizam o espaço, o tempo e os materiais a fim de que as crianças experimentem, inventem e produzam culturas infantis. Assim, mais do que acompanhar o desenvolvimento infantil em seus múltiplos aspectos (culturais, sociais, psíquicos e motores), os profissionais da educação infantil são responsáveis por criar um ambiente propício à aprendizagem.

Tal disposição implica reconhecer que as instituições de educação infantil cumprem um calendário escolar e necessitam de períodos de recesso como toda escola. Assim, para atender as crianças que demandam serviços de cuidado nas férias escolares, é necessária uma política de articulação entre educação, assistência social, cultura, esporte, entre outros segmentos.

A Sociologia da Infância ensina que as crianças são atores sociais dotados de capacidade de escolha e discernimento, que vivenciam diferentes experiências em casa, na família, na sociedade e, por meio da brincadeira, expressam seu protagonismo. A criança, sujeito histórico e de direito, tem, na educação infantil, os seguintes direitos de aprendizagem e desenvolvimento: conviver, brincar, participar, explorar, expressar e conhecer-se¹¹.

O processo de socialização infantil ocorre não somente com adultos, mas, sobretudo, na relação criança-criança e “que as crianças aprendem coisas que lhes são muito significativas quando interagem com companheiros da infância, e que são diversas das coisas que elas se apropriam no contato com os adultos ou crianças mais velhas” (BRASIL, 2009b, p. 7).

É na primeira infância que ocorre uma série de processos fundamentais para o desenvolvimento de qualquer indivíduo: a linguagem, a psicomotricidade, a

¹⁰ Conforme Resolução CNE/CEB n. 5/2009.

¹¹ Os seis direitos de aprendizagem e desenvolvimento na educação infantil estão previstos na Base Nacional Curricular. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase/#infantil/os-objetivos-de-aprendizagem-e-desenvolvimento-para-a-educacao-infantil>> Acesso em: 30 jul 2019.

capacidade de abstração e imaginação, entre outros. Assim, é papel tanto das creches quanto das pré-escolas organizar uma proposta pedagógica que articule aspectos do desenvolvimento biológico com conhecimentos que fazem parte do patrimônio cultural, artístico, ambiental, científico, tecnológico (BRASIL, 2009a), sobretudo para as crianças mais pobres, de modo que essas experiências sejam complementares à educação familiar/comunitária.

Nesse sentido, a intenção do trabalho interinstitucional não se encerra com o aumento quantitativo da matrícula em creches: o objetivo é assegurar a expansão da oferta com qualidade, conforme expresso nos Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil, com espaço adequado às necessidades das crianças, desde o mobiliário e a arquitetura do edifício até a presença de materiais pedagógicos.

A qualidade não se restringe a isso: é necessário, do mesmo modo, investir na formação docente, tanto inicial quanto continuada, na estruturação da carreira do magistério e no cumprimento da Lei Nacional do Piso do Magistério. Tais aspectos são objetos das metas 15, 16, 17 e 18 do PNE e serão oportunamente avaliadas e monitoradas pelo Ministério Público.

As metas do Plano Nacional de Educação, do Plano Estadual de Educação e dos Planos Municipais de Educação, portanto, devem ser pensadas de modo articulado, a fim de que a premissa de uma escola pública, gratuita e de qualidade se materialize, nos diferentes níveis de ensino, em todo o território catarinense.

O Ministério Público de Santa Catarina espera que o presente relatório estimule o debate nos mais diferentes espaços sociais, e que os planos de educação retomem a centralidade na execução das políticas educacionais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Resolução CNE/CEB nº 5, de 17 de dezembro de 2009**. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília: CNE, 2009a. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb005_09.pdf. Acesso em: 01 out. 2019

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Parecer CNE/CEB, Nº 20/09**. Revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília: CNE, 2009b. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2097-pceb020-09&category_slug=dezembro-2009-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 01 out. 2019

_____. Ministério da Educação. **Base nacional comum curricular**. Brasília: MEC, 2018. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase/#infantil/os-objetivos-deaprendizageme-desenvolvimento-para-a-educacao-infantil>. Acesso em: 01 out. 2019

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Education at a glance 2019: OECD indicators**. Paris: OECD, 2019. Disponível em: http://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/EAG2019_CN_BRA.pdf. Acesso em: 01 out. 2019

PERES, Andréia; BAUER, Marcelo. **Busca ativa escolar**. Brasília, DF: Instituto TIM: Conjemas: Undime, 2017. Disponível em: <https://buscaativaescolar.org.br/downloads/guias-e-manuais/guia-metodologia-social-e-a-ferramenta-tecnologica.pdf>. Acesso em: 01 out. 2019

APÊNDICE

Nota Técnica sobre o relatório de monitoramento da Meta 1 dos Planos Municipais de Educação

Considerando o tamanho do desafio, pois o trabalho envolveu análise de leis municipais e indicadores sociais dos 295 Municípios catarinenses, houve uma divisão dos trabalhos e um escalonamento das atividades entre diversas instituições a fim de fornecer painéis e relatórios de cada meta.

A estimativa populacional de crianças, para cada etapa da educação infantil, nos anos de 2015 a 2018, foram calculadas pelo TCE a partir de informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e teve por finalidade estratificar as populações de interesse por faixa etária de 0 a 3 anos (no caso de creche) e de 4 e 5 anos (no da pré-escola), permitindo o corte demográfico que possibilita a análise da Meta 1¹².

Os números de matrículas foram obtidos a partir dos dados apresentados pelo Censo Escolar, compilados nas Sinopses Estatísticas do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), para cada Município, dos anos de 2015 a 2018.

Dentre as várias informações do Censo Escolar, foi utilizado, para elaboração do relatório, o número total de matrículas de crianças de 0 a 3 anos, em creche, e de 4 a 5 anos, na pré-escola, nos censos de 2015 a 2018, em todos os Municípios do Estado de Santa Catarina¹³.

Cumprir observar que os dados do Censo Escolar são declarados pelo próprio Município ao INEP, de modo que, se houver distorção ou equívoco em determinado

¹² A metodologia utilizada pelo TCE/SC para atualização demográfica está disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Informa%C3%A7%C3%A3o_DAE_013-2017-Atualiza%C3%A7%C3%A3o_Dados_Demogr%C3%A1ficos_2016.pdf#overlay-context=acom> Acesso em: 16 set 2019.

¹³ Nos anos de 2018 e 2017, as matrículas foram extraídas da tabela 1.8 e 1.12 da Sinopse Estatística da Educação Básica elaborada pelo INEP para creches e pré-escolas, respectivamente. Em 2016 e 2015, tabela 1.11 para creche e 1.19 para pré-escola.

ano, atribui-se ao Município prerrogativa de apuração da falha e correção do dado no próximo ciclo censitário.

Dessa forma, a confrontação dos dados populacionais com o número de matrículas permitiu obter a taxa líquida de atendimento, nas creches e pré-escolas, em cada Município catarinense.

A última parte do relatório trata da taxa de atendimento definida no plano municipal, que foi obtida a partir da catalogação e exata reprodução do texto da Meta 1 de todos os planos municipais cadastrados no SIMEC no ano de 2018.

Consigna-se que eventuais distorções podem surgir em função do corte etário¹⁴, em relação ao calendário de coleta dos dados para o Censo Escolar e das matrículas no ensino privado, mas a dissonância numérica deve ser aferida pela própria municipalidade, a fim de redefinir e adequar a política educacional, na primeira infância, no seu território, e o relatório deve ser considerado o ponto de partida para esse levantamento.

Por fim, considerando que pode haver mudanças legislativas nos planos municipais de educação, recomenda-se que o interessado envie comunicação eletrônica ao endereço de *e-mail* do Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude do Ministério Público de Santa Catarina (cij@mpsc.mp.br), para que seja possível a manutenção da atualidade do relatório e dos painéis.

¹⁴ Consultar Parecer n. 2/2018 e a Resolução n. 2/2018 do Conselho Nacional de Educação.