

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

JOÃO ADOLFO DO CARMO

**ANÁLISE DAS CONDIÇÕES DOS MUNICÍPIOS PARA O CUMPRIMENTO DA
META Nº 1 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO , REFERENTE AO
ATENDIMENTO DE 50% DA DEMANDA POR CRECHES ATÉ 2024:
ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ – SP**

SÃO PAULO

2014

JOÃO ADOLFO DO CARMO

**ANÁLISE DAS CONDIÇÕES DOS MUNICÍPIOS PARA O CUMPRIMENTO DA
META Nº 1 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO , REFERENTE AO
ATENDIMENTO DE 50% DA DEMANDA POR CRECHES ATÉ 2024:
ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ – SP**

Trabalho final apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como registro para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Campo de conhecimento: Administração Pública

Orientador: Prof. Dr. Eduardo de Rezende Francisco

SÃO PAULO

2014

RESUMO

Este trabalho avalia as condições dos municípios visando ao cumprimento da meta nº1 do Plano Nacional de Educação (lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014), especificamente quanto ao item que estabelece o atendimento até o ano de 2024, de 50% da demanda por creches das crianças de zero a três anos. Para tanto, foi realizado um estudo de caso do município de Santo André, localizado na região metropolitana de São Paulo. Após revisão no marco legal da Educação Infantil no Brasil, foi apresentado panorama da oferta desta política pública nos estados e capitais. Foram analisadas as condições específicas de Santo André, os desafios estabelecidos ao cumprimento da meta e ao final concluiu-se pela necessidade de novos arranjos de cooperação federativa como condição fundamental para que a meta seja atingida.

Palavras-chave: Educação Infantil; Creches; Plano Nacional de Educação; Gestão Pública.

1. Introdução

O serviço público de creche, etapa primeira da educação infantil que envolve as crianças de até 3 anos de idade, tem sido tema cada vez mais presente no debate sobre o fornecimento pelo Estado de serviços públicos à população.

Na recente campanha eleitoral presidencial de 2014, o assunto ocupou papel de destaque nos debates pela mídia, conforme o ocorrido no dia 14 de outubro:

Sobre creches, o candidato do PSDB afirmou que a rival não cumpriu promessa de construir 6 mil unidades. "Essa história das creches está muito mal contada. O senhor não entende dessa questão", disse a petista. Segundo ela, as creches são feitas em parcerias com os municípios, que recebem recursos federais para isso. "Nenhum dos governos tucanos fez creches em número suficiente para as crianças brasileiras. Acho estarrecedor o senhor vir falar sobre esse tema", disse. (G1.GLOBO, 2014)¹

Ainda que nenhum dos programas de governo dos candidatos acima abordassem detalhadamente propostas para o tema, especificando quantidades e valores de dispêndio², o fato é que cada vez mais a política de oferecimento de creches à população se estabelece

¹ Debate realizado pela TV Bandeirantes no dia 14 de novembro de 2014 entre os candidatos Aécio Neves (PSDB) e Dilma Rousseff (PT). Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/noticia/2014/10/dilma-e-aecio-se-atacam-no-primeiro-debate-do-2-turno-na-tv.html>>. Visitado em 27 nov.2014

² Tanto o programa de governo de Dilma Rousseff(PT) quanto o de Aécio Neves(PSDB) abordam a necessidade de creches, mas nenhum especifica quantidades a serem construídas ou valores a serem investidos nesta política pública.

como importante item da agenda de governo convertendo-se à época de campanha eleitoral em apelo relevante para a conquista de votos junto à população.

Inaugurada como uma ação de cunho estritamente assistencial, o serviço de creches passou a integrar a política de educação pública, tendo no atendimento da demanda um de seus principais desafios.

O primeiro Plano Nacional de Educação editado em 2001 definiu como meta o atendimento de 50% da demanda por este serviço ao longo de sua vigência. (BRASIL, 2001). Não atingida, a meta foi reeditada no segundo Plano Nacional de Educação com vigência de 2014 a 2024.(BRASIL, 2014).

Este insucesso registrado, demonstra que o cumprimento desta medida não é tarefa simples e sobre esta devem debruçar os agentes públicos, demarcando os principais elementos que dificultam e/ou impedem o avanço deste serviço, sob o risco de reedição do fracasso anterior. Neste cenário, os municípios protagonizam o papel principal, já que atuam em conjunto com o estado no oferecimento do ensino Fundamental, mas têm responsabilidade isolada pelo atendimento à educação infantil. (BRASIL 1988).

O presente trabalho tem por objetivo analisar os desafios colocados na agenda dos municípios diante da necessidade do cumprimento desta meta do PNE. Para tanto, será estudado o caso da cidade de Santo André, município da Região Metropolitana de São Paulo, que à exemplo dos demais 5.569 municípios brasileiros, deverá atender progressivamente a 50% da demanda por creche de suas crianças de zero a três anos de idade até 2024.

O trabalho está composto por quatro partes, a partir desta introdução. Na primeira, abordamos o marco legal desta política pública, desde sua inauguração como regra legal nacional até os dias atuais. Na segunda parte apresentamos um panorama da oferta deste serviço em nosso país no que diz respeito ao atendimento da demanda e às estratégias adotadas para o oferecimento deste serviço público.

Na terceira parte, verificamos as condições de oferecimento deste serviço na cidade de Santo André, elencando os principais desafios presentes no horizonte dos gestores municipais locais visando ao cumprimento desta meta do PNE. Na quarta parte, teceremos as considerações finais do trabalho, apresentando a principais conclusões do presente estudo.

2. Marco legal da política pública de creche no Brasil

O marco legal nacional, que deu início ao serviço público de creches no Brasil pode ser estabelecido com a edição da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), editada por meio do Decreto Lei nº 5.452 de 1º de maio de 1943, que em seu artigo 389 determina que:

§ 1º - Os estabelecimentos em que trabalharem pelo menos 30 (trinta) mulheres com mais de 16 (dezesesseis) anos de idade terão local apropriado onde seja permitido às empregadas guardar sob vigilância e assistência os seus filhos no período da amamentação.

§ 2º - A exigência do § 1º poderá ser suprida por meio de creches distritais mantidas, diretamente ou mediante convênios, com outras entidades públicas ou privadas, pelas próprias empresas, em regime comunitário, ou a cargo do SESI, do SESC, da LBA ou de entidades sindicais. (BRASIL, 1943).

O caráter assistencial que marcou o início desta política, que visava fundamentalmente à “guarda das crianças sob vigilância e assistência” (BRASIL, 1943), foi o que prevaleceu. A Constituição Federal de 1988 garantiu o direito à creche e pré-escola, ratificando, entretanto, o caráter assistencial que caracterizou a medida inicial, estabelecendo em seu artigo 7º: “São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...] XXV: Assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 6 anos de idade em creches e pré-escolas.” (BRASIL, 1988).

Foi com o advento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB), lei nº 9.394 de 23 de Dezembro de 1996, que a creche torna-se um componente da educação escolar pública a ser oferecida como um dever do Estado. (BRASIL, 1996). Em seu artigo 4º, a LDB estabelece que: “O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: [...] II - educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco)³ anos de idade.” (BRASIL, 1996).

Assim, estabelecida como uma política educacional, as creches passaram a ser responsabilidade prioritária dos municípios, conforme o estabelecido no artigo 211 da Constituição que distribui estas competências entre os entes:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

³ Tanto a CF 88 quanto LDB previam inicialmente a idade de 6 anos, reduzida para 5 anos após a EC 53 de 19 de Dezembro de 2006

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (BRASIL, 1988).

Outra determinação importante da LDB, foi pela criação do Plano Nacional de Educação, assim estabelecendo o artigo 87 da norma:

Art. 87. É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei.

§ 1º A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos. (BRASIL, 1996).

Apenas quatro dias após a edição da LDB, foi sancionada a Lei nº 9.424 de 24 de Dezembro de 1996 instituindo o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Resultado da Emenda Constitucional nº 14 de 12 de Setembro de 1996, o FUNDEF foi regulamentado pelo decreto nº 2.264 de 27 de junho de 1997.

Esta norma legal estabeleceu nova sistemática de redistribuição dos recursos da educação criando uma subvinculação destes, ou seja, a Constituição Federal de 88 determina que 25% da arrecadação de impostos e transferências de impostos sejam destinados à educação e o FUNDEF determinava que 60% destes recursos fossem destinados ao Ensino Fundamental, ou seja 15% do total.

Além disso, é estabelecida a formação de um Fundo Estadual em cada uma das unidades federativas, composto pela retenção de 15% de determinados impostos⁴, sendo o montante redistribuído entre os Municípios e o próprio Estado, de acordo com o número de matrículas no Ensino Fundamental verificadas no ano anterior ao da distribuição.

⁴ i)Fundo de Participação dos Estados (FPE); ii)Fundo de Participação dos Municípios (FPM); iii)Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); e iv)Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI exp) Desoneração de Exportações (LC 87/96)

Assim, a regra de financiamento da educação estabelecida pelo FUNDEF deixa de fora tanto a Educação Infantil (pré-escola e creches) quanto o Ensino Médio, situação que se prolongou até o ano de 2007, como veremos adiante.

Em cumprimento ao estabelecido no artigo 87 da LDB, em 9 de janeiro de 2001 foi sancionada a lei nº 10.172 que instituiu o 1º Plano Nacional de Educação, estabelecendo um diagnóstico e um conjunto de diretrizes, objetivos e metas para todos os níveis, etapas e modalidades da educação brasileira.

Especificamente em relação à Educação Infantil, o 1º PNE detecta o crescimento mundial do oferecimento de educação às crianças de zero a seis anos em estabelecimentos específicos de Educação Infantil. Apresenta também um diagnóstico dando conta de que tal crescimento provém de duas vertentes: uma com origem nas novas relações de trabalho, que levam os pais à necessidade de contar com uma instituição para cuidado e educação de seus filhos no período em que trabalham e outra vertente, relacionada às investigações científicas que dão conta de que podem existir no período da infância “janelas de oportunidades” capazes de estimular a inteligência humana mais do que em qualquer outra época da vida. Assim,

[...]descuidar desse período significa desperdiçar um imenso potencial humano. Ao contrário, atendê-la com profissionais especializados capazes de fazer a mediação entre o que a criança já conhece e o que pode conhecer significa investir no desenvolvimento humano de forma inusitada. (BRASIL, 2001).

O 1º PNE reconhece ainda a educação como um direito e “elemento constitutivo da pessoa e, portanto, deve estar presente desde o momento em que ela nasce, como meio e condição de formação, desenvolvimento, integração social e realização pessoal.” (BRASIL, 2001).

Em relação às metas, o 1º PNE assim estabeleceu: “Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 e 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos.” (BRASIL, 2001).

Infelizmente, a meta estabelecida para o atendimento em creche não foi cumprida e o 2º Plano Nacional teve que reassumi-la, como veremos adiante.

No ano de 2007, resultante da Emenda Constitucional nº 53 e regulamentado pela Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007, foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação FUNDEB em substituição ao FUNDEF. O novo Fundo manteve a mesma lógica

redistributiva de seu antecessor, com a importante diferença de que passou a financiar também tanto a Educação Infantil (pré-escola e creches) quanto o Ensino Médio, até então preteridos deste sistema de financiamento. Além disso, o FUNDEB alterou os critérios de subvinculação dos recursos e ampliou de 15% para 20%, a parte dos impostos selecionados a ser retida para compor o Fundo, além de agregar novos impostos ao conjunto⁵.

O FUNDEB tem vigência estabelecida de 14 anos e outra de suas características em relação ao seu antecessor, é que a União passa a participar com 10% do total anual das contribuições dos estados e municípios, além de complementar o valor por aluno do ente federado, sempre que este não atingir o valor mínimo definido nacionalmente.

Em 2014, com três anos de lacuna, desde o término da vigência do 1º PNE, e após quatro anos tramitando no Congresso Nacional, é sancionado o 2º Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014.

Diferente do 1º PNE, a lei atual não apresenta em seu texto um diagnóstico desta política pública. O Plano é formado por 14 artigos, dentre os quais as suas 10 diretrizes, além de 20 metas, cada qual com as suas respectivas estratégias de implementação.

No Quadro 1 apresentamos o tema de cada uma das 20 metas do PNE:

Metas/Temas		
1. Educação infantil	2. Ensino fundamental	3. Ensino médio
4. Educação Especial/ Inclusiva	5. Alfabetização	6. Educação Integral
7. Aprendizado adequado na idade certa	8. Escolaridade média	9. Alfabetização e alfabetismo de jovens e adultos
10. EJA integrada à educação profissional	11. Educação profissional	12. Educação superior
13. Titulação de professores da educação superior	14. Pós graduação	15. Formação de professores
16. Formação continuada e pós graduação de professores	17. Valorização do professor	18. Plano de carreira docente
19. Gestão democrática		20. Financiamento da educação

Quadro 1: Tema das metas do PNE

Fonte: Observatório do PNE

⁵ i) Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD); ii) Imposto sobre Propriedade Veículos Automotores (IPVA); iii) Quota Parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos Municípios (ITR); e iv) Receitas da dívida ativa e de juros e multas, incidentes sobre as fontes acima relacionadas.

A meta nº 1 do 2º PNE restabelece o mesmo objetivo da meta 1.3;1 do PNE anterior, no que se refere ao oferecimento de creches às crianças de zero a três anos, assim determinando:

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

O 2º PNE apresenta um importante conjunto de medidas, com impacto direto na vida dos municípios, sendo que as principais estão destacadas no Quadro 2:

Norma do PNE	Artigo
Monitoramento das metas pelo MEC/Senado/Câmara/CNE/FNE	Art.5º
Publicação dos resultados a cada 2 anos	Art.5º § 2º
Avaliação da meta progressiva de investimento público após o 4º ano	Art. 5º§ 3º
Institui a aplicação da parcela de participação pela exploração de petróleo e gás natural, na forma de lei específica	Art. 5º §5º
Realização de duas conferências nacionais precedidas de conferências estaduais e municipais com intervalo de 4 anos para avaliação das metas	Art. 6º
Criação de instância permanente de negociação e cooperação entre união, estados e municípios, com a instalação desta instância em cada estado	Art.7º §5º; Art.7º §6º
Prazo de 1 ano para estados e municípios elaborarem ou adequarem seus planos de educação ao PNE	Art. 8º
Planos estaduais e municipais deverão estabelecer estratégias interfederativas na implementação das políticas educacionais	Art. 8º§1º;IV
Prazo de 2 anos para estados e municípios aprovarem seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática	Art.9º
PPA, LDO e LOA deverão consignar recursos orçamentários compatíveis com a viabilização das metas do PNE e dos planos de educação da instância federativa correspondente	Art.10º
Instituição em 2 anos do Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino	Art. 13º

Quadro 2- Principais normas do PNE
Fonte: Lei nº 13.005. Elaboração própria

O Quadro 3 a seguir, apresenta as diretrizes do PNE.

Descrição
1. Erradicação do analfabetismo
2. Universalização do atendimento escolar;
3. Superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e erradicação de todas as formas de discriminação;
4. Melhoria da qualidade da educação;
5. Formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
6. Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
7. Promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do país;
8. Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto-PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
9. Valorização dos(as) profissionais da educação;
10. Promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental

Quadro 3: Diretrizes do PNE

Fonte: Lei nº 13.005. Elaboração própria

O PNE apresenta no total 17 estratégias de implementação para a meta 1. Destas, relacionamos no Quadro 4 aquelas que, ao nosso ver, apresentam maior impacto para os municípios em relação ao cumprimento da demanda pelo serviço de creches.

PNE : estratégias de implementação da meta 1 relacionadas às creches

1.2 Garantir que ao final da vigência do PNE, a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil entre as crianças de 3 anos oriundas do quinto mais rico e do quinto mais pobre seja inferior a 10%;

1.3 Realizar periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta;

1.6 Implantar, até o segundo ano de vigência do PNE, avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada 2 anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes;

1.7 Articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação, com a expansão da oferta na rede escolar pública;

1.11 Priorizar o acesso à educação infantil e fomentar a oferta do atendimento educacional especializado complementar e suplementar aos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, assegurando a educação bilíngue para as crianças surdas e a transversalidade da educação especial nesta etapa da educação básica;

1.12 Implementar, em caráter complementar, programas de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas de educação, saúde e assistência social, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até 3 anos de idade;

1.13 Preservar as especificidades da educação infantil na organização das redes escolares, garantindo o atendimento das crianças de zero a cinco anos em estabelecimentos que atendam a parâmetros nacionais de qualidade, e a articulação com a etapa escolar seguinte, visando ao ingresso do aluno de 6 anos de idade no ensino fundamental;

1.15 Promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, preservando o direito de opção das famílias em relação às crianças de até 3 anos de idade;

1.17 Estimular o acesso à educação infantil em tempo integral para todas as crianças de zero a cinco anos , conforme o estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil;

Quadro 4: Estratégias selecionadas da meta 1 do PNE

Fonte: Lei nº 13.005. Elaboração própria

3. Panorama nacional das matrículas em creches

O Serviço de creches é oferecido basicamente por três formas diferentes: O poder público oferece diretamente o serviço em prédios de sua propriedade ou locados para tal e realiza o serviço com seus servidores. Uma segunda alternativa, é o fornecimento do serviço por entidades constituídas sem a finalidade de lucro, sejam confessionais, filantrópicas ou assistenciais, que realizam o atendimento em nome do poder público mediante a celebração de convênios. Uma terceira forma ocorre quando o poder público disponibiliza um imóvel próprio, para que a entidade, também por meio de convênio, execute o serviço em nome do poder público. Por fim, temos ainda o serviço realizado por entidades privadas sendo que em relação a estas, compete ao município realizar a fiscalização de seus serviços.

Quanto à adoção de conveniamentos com entidades sem fins lucrativos, esta estratégia tem sido utilizada como forma de ampliar o serviço a um custo relativamente menor, visto que o valor desembolsado pelo poder público é inferior àquele despendido na oferta direta do serviço.

Anualmente o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP) realiza o censo escolar em todo o território brasileiro, reunindo as informações de matrículas de todas as modalidades de fornecimento deste serviço. Estas informações lastreiam a maioria das políticas públicas de educação em nosso país.

O último censo disponível, de 2013, indica que no Brasil existem 1.721.883 crianças matriculadas em creches.⁶ Deste total, 27% estão no Estado de São Paulo, sendo que as Regiões Sudeste e Sul, são responsáveis por 63,62% do conjunto de matrículas.

O levantamento indica ainda que a maioria (57,41%) das matrículas refere-se ao período integral e que o Distrito Federal responde por apenas 0,09% das matrículas registradas.

A Tabela 1 apresenta este cenário.

⁶ Não inclui as crianças de educação especial

Tabela 1. Matrículas em creches por estado em 2013

Estado	Parcial	Integral	Estado	Parcial	Integral
Acre	4.262	2.061	Paraíba	8.301	18.459
Alagoas	8.962	12.440	Paraná	10.388	112.477
Amapá	1.883	315	Pernambuco	21.856	17.195
Amazonas	13.977	2.464	Piauí	30.951	460
Bahia	30.415	59.995	Rio de Janeiro	19.411	96.537
Ceará	80.507	18.155	Rio G. Norte	32.567	5.063
Distrito Federal	968	595	Rio G. do Sul	12.944	68.829
Espírito Santo	42.091	17.412	Rondônia	6.093	4.454
Goiás	8.078	31.004	Roraima	1.532	728
Maranhão	60.236	5.330	Santa Catarina	17.722	93.241
Mato Grosso do Sul	6.131	30.229	São Paulo	112.975	353.049
Mato Grosso	11.289	26.518	Sergipe	5.296	4.656
Minas Gerais	43.700	94.752	Tocantins	5.390	9.473
Para	30.061	8.006	Total Brasil	627.986	1.093.897

Fonte: INEP- Censo Escolar 2013. Elaboração própria

Em relação às capitais, o censo escolar informa que estas reúnem 244.698 do total de matrículas existentes no país. São Paulo (22,78%), Rio de Janeiro (21,06%) e Curitiba (9,32%) respondem por mais da metade (53,15%) da oferta registrada pelas capitais brasileiras.

Chama-nos a atenção mais uma vez para Brasília, com sua baixíssima oferta de matrículas, dividindo a última colocação (0,64%) com a capital de Sergipe. Merecem ainda menção as capitais João Pessoa e Boa Vista, que só possuem atendimento integral. De outro lado, a capita Vitória oferece apenas atendimento parcial em toda a sua rede municipal.

A Tabela 2 nos mostra esta situação:

Tabela 2. Matrículas em creches por capital em 2013

Capitais	Parcial	Integral	Part.%	Capitais	Parcial	Integral	Part.%
Rio Branco	824	1.298	0,87	João Pessoa	0	3.829	1,56
Maceió	865	856	0,70	Curitiba	369	22.429	9,32
Macapá	354	116	0,19	Recife	223	4.739	2,03
Manaus	3.580	859	1,81	Teresina	10.166	225	4,25
Salvador	1.005	3.874	1,99	Rio de Janeiro	79	51.449	21,06
Fortaleza	1.174	10.090	4,60	Natal	109	3.442	1,45
Brasília	968	595	0,64	Porto Alegre	85	2.268	0,96
Vitoria	10.260	0	4,19	Porto Velho	2.337	431	1,13
Goiânia	192	6.510	2,74	Boa Vista	0	641	0,26
São Luís	3.039	380	1,40	Florianópolis	1.172	4.174	2,18
Campo Grande	32	11.617	4,76	São Paulo	1.643	54.098	22,78
Cuiabá	14	6.500	2,66	Aracaju	343	1.211	0,64
Belo Horizonte	4.080	2.741	2,79	Palmas	74	3.626	1,51
Belém	882	2.831	1,52	Total capitais	43.869	200.829	

Fonte: INEP- Censo Escolar 2013. Elaboração própria

4. Análise situacional do município de Santo André

A cidade de Santo André está localizada na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) na microrregião conhecida como ABC paulista, que reúne ainda os municípios de São Bernardo, São Caetano, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

Segundo os dados da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - SEADE, a população do município para o ano de 2013 era de 681.819 habitantes.

O município passa por mudanças em seu perfil econômico que tem apresentado reflexos negativos na arrecadação financeira municipal. Historicamente vocacionado à indústria, sua matriz produtiva tem apresentado redução da participação do setor secundário, com o aumento do setor de serviços, resultando em perda relativa de arrecadação do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços, maior tributo municipal individual. (GALVÃO; MATOS; OLIVEIRA, 2014)

A Tabela 3 nos mostra a evolução da receita de impostos e transferências, que serve de base para o cálculo do percentual estabelecido no artigo 212 da CF, que assim determina:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988)

Mostra-nos ainda a Tabela 3, a evolução da receita total da prefeitura a partir de 2008 bem como a evolução da despesa executada pela Secretaria de Educação neste mesmo período. É possível notar uma variação irregular da receita de impostos, além de certa estagnação entre os anos de 2011 e 2013. A evolução da receita total da Prefeitura também apresenta redução no crescimento a partir de 2011.

Em relação à despesa executada pela Secretaria de Educação no período, esta apresenta considerável crescimento entre 2000 e 2011, com um retrocesso em 2012 recuperando crescimento em 2013.

Tabela 3. Receita de impostos, receita total do município e receita executada pela Secretaria de Educação nos anos selecionados

Ano	Receita de impostos e transferência de impostos ⁷	Var.%	Receita total da Prefeitura	Var.%	Despesa executada pela Sec.Educação	Var.%
2008	1.008.442.091		1.329.934.323		189.831.777	
2009	917.164.144	-9,05%	1.562.729.177	17,50%	208.843.012	10,01%
2010	1.031.955.112	12,52%	1.638.801.242	4,87%	264.564.080	26,68%
2011	1.051.497.842	1,89%	1.713.905.311	4,58%	326.890.691	23,56%
2012	1.034.608.066	-1,61%	1.730.803.932	0,99%	317.985.382	-2,72%
2013	1.071.998.031	3,61%	1.732.165.362	0,08%	348.595.668	9,63%

Fonte: Secretaria de Finanças de Santo André

Nota. (1)Atualizada pelo autor. (2)Em R\$ de 2013

Quanto à oferta do serviço de creches no município, a Tabela 4 apresenta este cenário para as três formas de atendimento presentes no município: i) o atendimento direto

⁷ Artigo 212 da Constituição Federal de 1988

pelo poder público; ii) o atendimento por meio de convênio com entidades sem fins lucrativos; e iii) o atendimento por meio da rede particular privada.

Tabela 4. Matrículas em creches na cidade de Santo André- anos selecionados

Ano	Diretas	Conveniadas	Sub total	Var.%	Privadas	Total	Var.%
2001	3.365	84	3.449		511	3.960	
2002	1.925	675	2.600	-24,62	1.562	4.162	5,10
2003	2.675	1.031	3.706	42,54	2.095	5.801	39,38
2004	2.346	992	3.338	-9,93	2.689	6.027	3,90
2005	2.571	1.045	3.616	8,33	2.829	6.445	6,94
2006	2.256	1.136	3.392	-6,19	3.187	6.579	2,08
2007	2.513	1.149	3.662	7,96	3.646	7.308	11,08
2008	2.432	1.079	3.511	-4,12	3.938	7.449	1,93
2009	2.616	1.027	3.643	3,76	4.071	7.714	3,56
2010	3.358	1.400	4.758	30,61	4.669	9.427	22,21
2011	3.930	1.312	5.242	10,17	5.938	11.180	18,60
2012	4.457	1.342	5.799	10,63	5.785	11.584	3,61
2013	4.976	1.380	6.356	9,61	5.929	12.285	6,05

Fonte: INEP. Elaboração própria

Uma questão importante de se observar, é a existência de certa compatibilidade em relação à oferta entre a rede pública e privada, sendo que em alguns anos desta série, a rede privada ofereceu número maior de vagas do que a rede pública, esta formada pelas unidades diretas e conveniadas.

Neste período em questão, vale notar o crescimento do número de matrículas ocorrido em 2003, avizinado de reduções absolutas em 2002 e 2004. Entre 2005 e 2008, presenciamos avanços e recuos intercalados, trajetória que a partir de 2009 assumiu o perfil permanentemente positivo, com destaque para o ano de 2010, com ampliação de 30,61% no número de matrículas na rede pública e 22,21% no total.

Em relação à demanda projetada, a Tabela 5 nos permite observar este cenário futuro, a partir das projeções efetuadas pelo SEADE, que utiliza períodos quinquenais como

base para a realização deste estudo, motivo pelo qual estamos fixando a nossa data futura em 2025 e não como o proposto no PNE(2024).

A projeção realizada pela Fundação SEADE indica que a partir de 2013 até 2015, a população total do estado de São Paulo terá um crescimento de 8,56% enquanto que na RMSP o crescimento será menor, 7,90%, sendo ainda menor na cidade de Santo André com estimativa de crescimento de apenas 2,37% no período.

Em relação à faixa etária de até 3 anos, correspondente à idade de frequência às creches, a projeção indica uma redução absoluta no número destas crianças. Enquanto a redução no estado de São Paulo será de 6,77% e a redução esperada para a RMSP é de 7,58%, a cidade de Santo André tem uma redução projetada no número destas crianças de 12,32%, ou seja o dobro d redução esperada para o estado de São Paulo.

A tabela 5 ilustra esta situação.

Tabela 5. Estimativa de crescimento da população na faixa de 0 a 3 anos

Ano	2013		2025		Variação	
	0 a 3 anos	Pop. total	0 a 3 anos	Pop. total	0 a 3 anos	Pop. total
Estado de São						
Paulo	2.289.398	42.304.694	2.134.408	45.925.092	-6,77%	8,56%
RMSP	1.145.740	20.128.227	1.058.927	21.717.586	-7,58%	7,90%
Santo André	33.650	681.819	29.505	697.947	-12,32%	2,37%

Fonte: Fundação SEADE. Elaboração própria

Relacionando o número de atendimentos oferecidos na cidade em 2013 (12.285) ao número de crianças de até 3 anos residentes no município, chegamos a uma taxa de atendimento equivalente a 36,5%.

A meta do PNE estabelece atendimento de 50% das crianças nesta faixa etária, ou seja 16.825 (50% de 33.650 crianças). Assim, para que esta meta seja cumprida, a cidade de Santo André terá que oferecer 4.540 vagas adicionais. Se a ampliação for linear, a cidade terá que inaugurar 3 creches por ano com capacidade de 150 alunos cada, nos próximos 10 anos atingindo um total de 30 unidades.

Em recente estudo elaborado junto à rede municipal direta de creche, Carmo; Pimentel (2014, no prelo)⁸ chegou-se à conclusão de que o custo para manutenção de cada

⁸ CARMO, J.A.. SANTOS, M.B.P. Análise do custo-aluno das creches municipais diretas do município de Santo André. Dissertação (Mestres em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014

aluno naquela cidade é de R\$11.970,70. Assim, para que a cidade de Santo André tenha condições de custear esta nova demanda, serão necessários recursos na ordem de R\$ 54.346.978,00 ao final da década.

Estes recursos referem-se apenas ao custeio do serviço instalado. Há que se pensar, entretanto, no investimento necessário à construção das unidades e aquisição dos equipamentos necessários.

Uma estimativa para o custo deste investimento, pode ser feita a partir da sugestão de Carreira e Pinto (2007), para quem “os custos de manutenção e de atualização geralmente são iguais ou superiores ao custo de implantação. Dito de outra forma, manter uma escola é o equivalente a construí-la e equipá-la todos os anos.”

Assim, uma vez que cada unidade importará no desembolso anual de R\$ 1.811.565,93 para que seja devidamente custeada, estima-se ser também este o valor de sua construção. Como serão, em nossa hipótese, 3 unidades por ano, o município terá que fazer a previsão orçamentária destes gastos pelos próximos dez anos a fim de atingir a meta do PNE, conforme expõe a Tabela 6.

Tabela 6. Estimativa de custos para cumprimento do PNE

Período	Custo com obras	Custo com manutenção	Custo total no ano	Custo total no período
1º ano	5.434.698			5.434.698
2º ano	5.434.698	5.434.698	10.869.396	16.304.093
3º ano	5.434.698	10.869.396	16.304.093	32.608.187
4º ano	5.434.698	16.304.093	21.738.791	54.346.978
5º ano	5.434.698	21.738.791	27.173.489	81.520.467
6º ano	5.434.698	27.173.489	32.608.187	114.128.654
7º ano	5.434.698	32.608.187	38.042.885	152.171.538
8º ano	5.434.698	38.042.885	43.477.582	195.649.120
9º ano	5.434.698	43.477.582	48.912.280	244.561.401
10º ano	5.434.698	48.912.280	54.346.978	298.908.378
11º ano		54.346.978	54.346.978	353.255.356

Fonte: Elaboração própria

Nota. Valores em R\$ de 2013

5. Considerações finais

O presente estudo analisou os desafios para o cumprimento da meta do PNE em relação às creches, a partir de três dos principais elementos que dificultam e/ou impedem o avanço desta política pública. São estes elementos: i) a oferta de vagas; ii) a demanda por vagas; e iii) a capacidade do poder público de financiamento do serviço.

Em relação à oferta de vagas, o município de Santo André oferece atualmente um total de 12.285 matrículas cobrindo o equivalente a 36,5% do total de crianças na faixa etária de zero a três anos de idade. Esta não é uma posição confortável, visto que 4.540 novas vagas terão que ser criadas para que se chegue ao patamar mínimo de 50% de atendimento.

Quanto ao segundo item, relativo à demanda pelo serviço, a análise das projeções populacionais para a cidade de Santo André nos indicou que não haverá aumento na massa populacional desta faixa etária. De fato, as avaliações indicam uma redução populacional na ordem de 12,36%.

Em relação à capacidade municipal de financiamento desta despesa pública, verificamos que as condições para que o município assumira esta tarefa são praticamente inexistentes, dado o comportamento das receitas ao longo dos últimos anos, que não apresenta sintomas de que teria capacidade de absorver todo ou parte do projeto na qual se insere a meta do PNE.

Estes elementos analisados nos permitem vislumbrar duas dimensões presentes ao condicionar o cumprimento desta meta do PNE. A primeira estaria ligada ao acesso por parte do poder público municipal aos recursos necessários ao financiamento das ações pertinentes ao cumprimento da meta de expansão. Uma segunda dimensão estaria vinculada ao campo das capacidades técnicas e políticas da equipe gestora do processo.

A primeira dimensão, relacionada ao acesso a recursos capazes de financiar as ações de expansão, estabelece uma espécie de veto às regras da lei aprovada, na medida em que o custo desta etapa da educação infantil se mostra mais elevado que as demais etapas e modalidades da educação básica.

Como vimos, o custo-aluno em uma creche está avaliado em R\$ 11.970,70 e a ampliação de vagas a fim de atingir o patamar mínimo estabelecido, que é de 50% da demanda, significará aporte na ordem de R\$ 353.255.256,00 ao longo da década, estabilizando-se em R\$ 54.346.978,00 após este período.

Considerando que em 2013 a secretaria de educação executou um orçamento de R\$ 348.595.668,00, estamos afirmando que ao longo dos próximos 10 anos a secretaria precisa de um orçamento total de aproximadamente R\$ 35.000.000,00 por ano e ao final do período algo como R\$ 54.000.000,00 para manutenção do serviço.

É notório que o orçamento público municipal terá imensas dificuldades para comportar no curto e médio prazos o redirecionamento das demais despesas a fim de cumprir tal objetivo ainda que parcialmente, por maiores que sejam os esforços realizados.

Entretanto, o município terá que fazer a sua parte e buscar espaços no orçamento para comportar novas despesas e para tanto, terá que priorizar:

- Ações de qualidade do gasto para permitir a manutenção do oferecimento de serviços em quantidade e qualidade desejáveis;
- Ações de colaboração federativa a fim de que o tema entre para a agenda de todos os entes e não seja responsabilidade apenas do município;

Em relação à dimensão técnica e política, nos referimos àqueles elementos, sem os quais mesmo a existência de recursos financeiros em quantidades suficientes não garantem o sucesso dos resultados, em virtude da falta de planejamento ou de sua inadequação; da compreensão do plano em desacordo com seus objetivos estratégicos; do impedimento provocado por limitações físicas e ou geográficas, quando se trata, por exemplo, de aquisição de áreas para a implantação de novas unidades.

Entende-se estas duas dimensões como vitais para o avanço em ritmo adequado ao cumprimento da meta, de tal modo que as ações a serem viabilizadas devem estar em acordo com estes dois campos. Sem dúvida nenhuma, a primeira questão que nos atormenta ao elencarmos as ações necessárias ao cumprimento desta meta do PNE é a necessidade de ampliação dos recursos atualmente indisponíveis. Entretanto, há de se tomar um cuidado muito grande com este tema, visto que pode se transformar em justificativa para todas as inações ainda que oriundas de gestores bem intencionados. É difícil supor que em um

determinado momento no curto prazo os recursos financeiros tornem-se suficientes às ações planejadas. É um fato que qualquer ampliação de recursos será resultado de um processo e não de uma decisão, ou seja, não será de um exercício para o outro que as possibilidades financeiras serão diametralmente alteradas para melhor.

Nesta medida, as ações a serem tomadas deverão estar em sintonia com as dimensões propostas, combinadas com o envolvimento da comunidade que a todo o momento deverá exercer o controle social sobre o processo e, em algum momento poderá ser chamada ao debate para ampliação dos recursos tributários disponíveis.

O fato é que não foi à toa que a meta em discussão neste trabalho não foi cumprida após 13 anos de sua inauguração. Ela é difícil de ser atingida, mas é necessária e, portanto, não poderá ficar circunscrita aos limites da Secretaria de Educação.

Referências bibliográficas

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 28 nov.2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 14** de 12 de setembro de 1996. Modifica os art. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Brasília, DF. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm>. Acesso em 28 nov.2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 19** de 4 de junho de 1998.

Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em 29 nov.2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 53** de 19 de dezembro de 2006.

Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias Brasília, DF. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>. Acesso em 29 nov.2014

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452 de 1º de maio de 1943. **Consolidação das Leis Trabalhistas**.

Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em 18 nov.2014.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira- INEP.

Dados finais do censo escolar da educação básica de 2013. Disponível em :

<<http://portal.inep.gov.br/basico-censo>>. Acesso em 01 dez.2014

BRASIL. Lei nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001. Aprova o **Plano Nacional de Educação** e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm>. Acesso em: 20 out.2014.

BRASIL. Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007. Regulamenta o **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB**, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a

Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm>. Acesso em 29 out.2014.

BRASIL. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as **Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, DF. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>>. Acesso em 20 out.2014.

BRASIL. Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério**, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm>. Acesso em: 20 out.2014.

BRASIL. Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014. Aprova o **Plano Nacional de Educação-PNE** e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 20 out.2014.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS-SEADE.SSPP.**sistema Seade de projeções populacionais**.Disponível em: <<http://produtos.seade.gov.br/produtos/projpop/index.php>>. Acesso em: 29 nov.2014

GALVÃO, M.C.C.P.; OLIVEIRA, L.A.; MATOS, J.B. **A mudança vocacional do município de Santo André** e o impacto nas receitas municipais. Dissertação (Mestres em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014

OBSERVATÓRIO DO PNE.**Metas do PNE**. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne>>. Acesso em: 28.nov.2014

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA. **Brasil: o novo jeito de governar**. Plano de governo de Aécio Neves e Aloysio Nunes,2015-2018. Disponível em: <http://aacioneves.com.br/downloads/plano-de-governo/plano_governo.pdf>. Acesso em: 28 nov.2014

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Mais mudanças mais futuro**. Programa de governo Dilma Rouseff-2014. Disponível em: <<file:///F:/Prog-de-Governo-Dilma-2014-INTERNET1.pdf>>. Acesso em: 28 nov.2014.