Realização

CEDECA
Centro de Defesa da Criança e do Adolescente
C E A R A

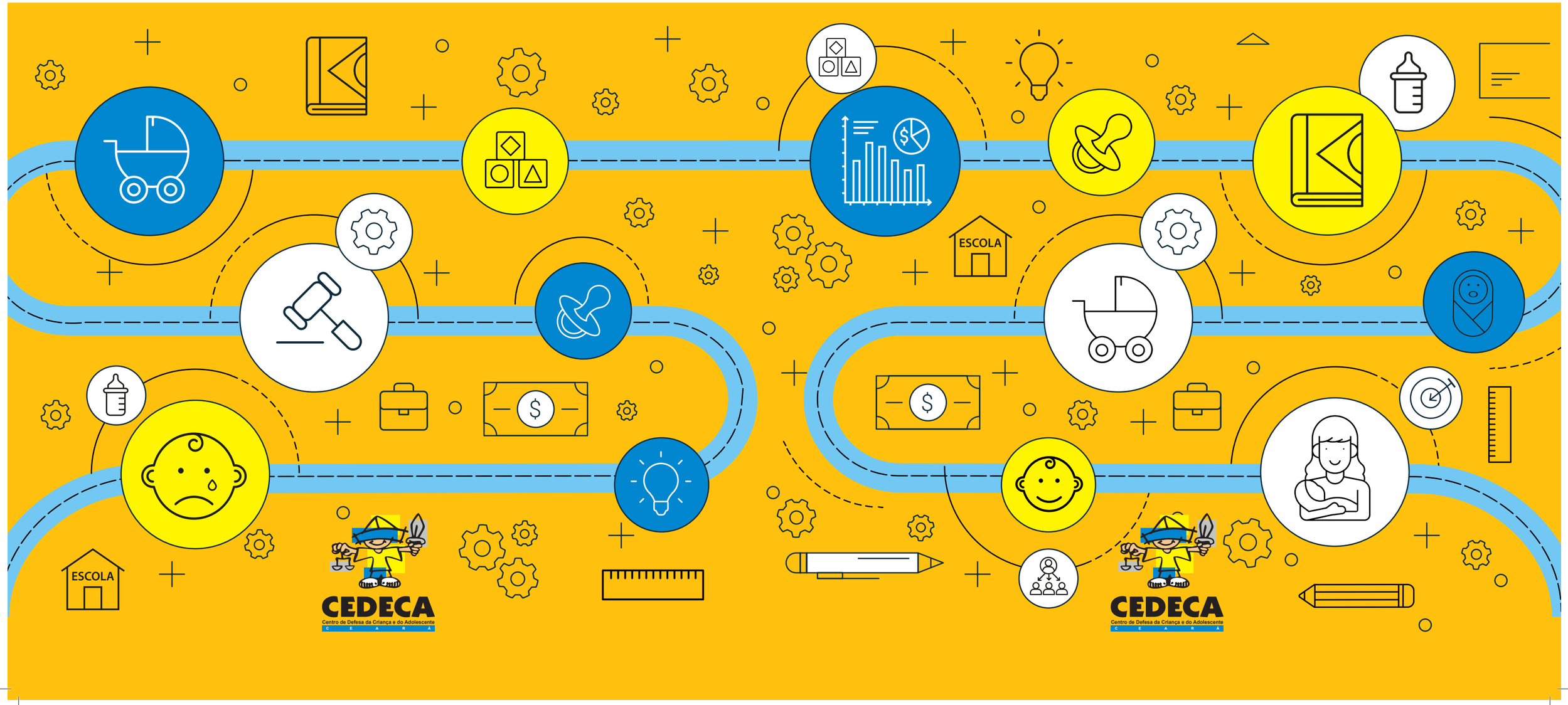
Apoio

Save the Children

MISEREOR
IHR HILFSWERK

[NOTA TÉCNICA]

ANÁLISE DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM FORTALEZA: ORÇAMENTO E DIREITO À CRECHE



CEDECA
Centro de Defesa da Criança e do Adolescente
C E A R Á

[NOTA TÉCNICA]

ANÁLISE DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM FORTALEZA: ORÇAMENTO E DIREITO À CRECHE

CENTRO DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE
DO CEARÁ (CEDECA CEARÁ)

FORTALEZA
2019

Nota Técnica nº 8 / 2019

EXPEDIENTE

Textos

Marina Araújo Braz

Renam Magalhães da Silva

Francisca Amélia de Souza Pontes (estágio)

Thiago Mendes de Oliveira

Edição

Thiago Mendes de Oliveira

Revisão

Francisca Amélia de Souza Pontes

Projeto gráfico e diagramação

Alexandre Jales

Impressão

Expressão Gráfica - 1000 exemplares

Todos os textos, gráficos e tabelas dessa publicação estão sob licença Creative Commons. Podem ser, portanto, reproduzidos em qualquer meio, sem a necessidade de autorização prévia, desde que citado o CEDECA Ceará como fonte

Realização

CEDECA
Centro de Defesa da Criança e do Adolescente
C E A R A

Apoio

Save the Children

MISEREOR
IHR HILFSWERK

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 4

2. CRECHE PÚBLICA, GRATUITA E DE QUALIDADE: DIREITO DE TODAS/OS E DEVER DO ESTADO 5

2.1 Características do Direito Humano à Educação Infantil

2.2 Normas Internacionais que reconhecem o direito à educação

2.3 Legislação Brasileira sobre o tema

2.4 Responsabilidades e a prioridade absoluta

2.5 Retrocessos nas políticas de Educação Infantil

3. A EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA 10

4. DESRESPEITO AOS PLANOS DE EDUCAÇÃO 13

4.1 A Meta 1 dos Planos de Educação é plenamente viável

5. ORÇAMENTO PÚBLICO, SITUAÇÃO FISCAL DE FORTALEZA E INVESTIMENTOS EM EDUCAÇÃO INFANTIL 17

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS 23

7. REFERÊNCIAS 24

ANEXOS 26

ANEXO 1 | NOTÍCIA - MPCE E CEDECA CEARÁ COBRAM DA PREFEITURA EDUCAÇÃO INFANTIL DE QUALIDADE 26

ANEXO 2 | REPORTAGEM - MÃES LUTAM PELO DIREITO À EDUCAÇÃO EM FORTALEZA 27

ANEXO 3 | ARTIGO - A IMPORTÂNCIA DA EDUCAÇÃO INFANTIL PARA AS APRENDIZAGENS E O DESENVOLVIMENTO DAS CRIANÇAS 29

ANEXO 4 | CARTA - 1ª CARTA DAS MÃES DO PARQUE SANTA MARIA À CIDADE DE FORTALEZA 32

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 assegurou o direito de crianças (0 a 3 anos) ao acesso à creche, estabelecendo o Estado como agente garantidor. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), por sua vez, reafirma o acesso à creche por meninos e meninas de 0 a 3 anos. Além disso, importantes emendas constitucionais alteraram aspectos relacionados à educação infantil, como a Emenda Constitucional nº 53/2006.

Ainda em 2006, a Lei nº 11.274 regulamentou que o ensino fundamental passaria a ter duração de nove anos, fazendo com que crianças de seis anos, até então na educação infantil, passassem a ser atendidas no primeiro ano do ensino fundamental. Ademais, a Emenda Constitucional nº 53/2006 tornou compulsória a matrícula de crianças a partir dos quatro anos completos. Logo, o direito à educação infantil é direito público subjetivo, prerrogativa constitucional indisponível, ou seja, deve ser garantido por meio de políticas públicas.

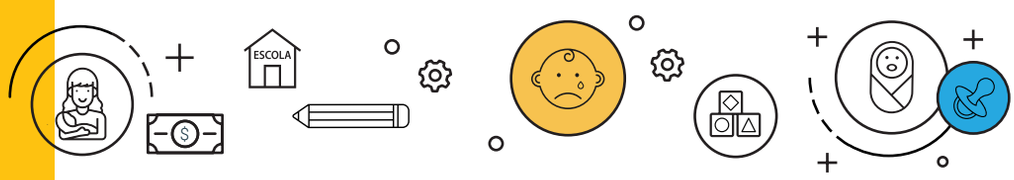
Nessa perspectiva, o Plano Nacional de Educação (PNE), o qual determina as diretrizes para a política educacional no país por dez anos, estabeleceu, em sua Meta I, que metade das crianças com até três anos de idade deverão ter vaga garantida nas creches até 2024. Todavia, em 2018, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apenas 34,2% (3,5 milhões) de crianças com até três anos de idade estavam matriculadas em creches no Brasil e 6,7 milhões estavam fora delas. Adicionalmente, ainda de acordo com o IBGE, destaca-se que nenhum estado atingiu os 50% em 2018, tornando-se longínquo o alcance da Meta I do PNE mesmo em 2024.

Tendo em vista a relevância do tema, o CEDECA Ceará se propôs a avaliar a situação da educação infantil em Fortaleza, a fim de verificar se está sendo cumprido o atendimento a um direito básico: o direito à creche. Em fevereiro de 2019, o Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE), por meio da 14ª Promotoria de Justiça, e o CEDECA Ceará ajuizaram Ação Civil Pública (ACP) contra a Prefeitura de Fortaleza. Na ação, o MPCE e o CEDECA requerem a ampliação em 7.725 novas vagas para crianças de 01 a 03 anos em creches da rede municipal em tempo integral ou segundo o número da demanda manifesta e não atendida.

A presente nota técnica foi escrita a partir da Ação Civil Pública. A ACP foi ingressada em fevereiro de 2019 e, por isso, os dados que constam no documento – muitos deles reproduzidos aqui – tomam 2017 como ano-base de execução orçamentária. A exceção é a seção 5, que foi atualizada com a inclusão de dados do orçamento executados em 2018. A seção analisa o orçamento público, a situação fiscal e o investimento em educação infantil em Fortaleza em comparação a outras capitais.

Com base na análise do orçamento municipal e dos planos municipal e nacional de educação, a nota técnica investiga como estão os investimentos do poder público municipal na área e projeta cenários caso a velocidade das taxas de matrículas permaneçam as mesmas apresentadas nos últimos anos combinadas às atuais taxas de investimentos em educação infantil.

A Nota Técnica conta também com texto da Carta das Mães do Parque Santa Maria sobre Direito à Educação; artigo da professora Silvia Helena sobre educação infantil e reportagem, escrita pela assessoria de Comunicação do CEDECA Ceará, que contextualiza a história das mães que lutam pelo direito à educação e os desdobramentos da ACP. Boa leitura!



2. CRECHE PÚBLICA, GRATUITA E DE QUALIDADE: DIREITO DE TODAS/OS E DEVER DO ESTADO

A educação infantil é um direito garantido a todas as crianças, entre zero e cinco anos de idade, o que obriga o Estado (ou seja, o Poder Público) a cumprir o dever de ofertar creche e pré-escola pública, gratuita e de qualidade, sempre que a criança ou seu familiar responsável necessitar. Compreende-se, com essa afirmação, o direito à educação infantil enquanto **direito público subjetivo**, ou seja, o Estado tem a obrigação de ofertá-la e o/a cidadão/ã tem o direito de cobrar a aplicação.

Entende-se também o direito à educação infantil na perspectiva dos direitos humanos, o que significa reconhecê-lo com base na garantia da dignidade humana. O direito à educação, portanto, não deve se subordinar às condições de mercado. Além disso, também implica que as condições sociais, econômicas, culturais, de gênero, de raça/etnia, dentre outras, não podem dificultar ou impedir o acesso à educação e a permanência do/a estudante na escola. Em outras palavras, o direito humano à educação infantil deve ser ofertado sem discriminação.

2.1 CARACTERÍSTICAS DO DIREITO HUMANO À EDUCAÇÃO INFANTIL

É fundamental afirmar que o direito à educação infantil não significa somente ofertar matrícula em creche ou na pré-escola. A efetivação desse direito está diretamente relacionada à garantia de outros direitos referentes ao acesso, à permanência e à qualidade. Entende-se que a etapa da educação infantil deve promover o pleno desenvolvimento da criança e as instituições de ensino devem garantir o respeito aos demais direitos humanos, bem como assegurar no espaço escolar o direito à saúde e à segurança. De maneira breve, é possível observar algumas características do direito humano à educação infantil:

Características do direito humano à educação infantil

1. Disponibilidade: significa que o Poder Público deve assegurar creches e a pré-escolas gratuitas à disposição para toda a população;

2. Acessibilidade: envolve três elementos a) a garantia da não discriminação; b) o direito do estudante de frequentar e permanecer na creche e na pré-escola (por exemplo, centro de educação infantil mais próximo da residência da criança e com boas condições de funcionamento); c) a garantia da acessibilidade econômica, ou seja, a garantia da educação infantil pública e gratuita;

3. Aceitabilidade: está relacionada diretamente à garantia do padrão de qualidade da educação infantil (profissionais qualificados, brinquedos e materiais pedagógicos adequados, boa infraestrutura do prédio escolar, dentre outros);

4. Adaptabilidade: significa a característica necessária para o respeito à cultura, às realidades sociais, às diferenças dos grupos de estudantes. A educação, portanto, deve se adaptar para o atendimento das necessidades e dos contextos locais específicos.

Fonte: Cartilha Direito Humano à Educação (Ação Educativa e Plataforma Dhesca Brasil, 2009, p.13-14).

Ressalte-se que o direito à creche é um direito da criança, porém, tem inegável caráter educacional e assistencial, pois permite à família ter condições concretas de ingressar ou retornar ao trabalho. Portanto, o atendimento em creche cumpre um papel social fundamental, sobretudo às mulheres que são mães. Esse elemento é essencial para o debate sobre as questões relacionadas a gênero e educação.

> A luta pelo direito à educação infantil no Brasil foi impulsionada pelo movimento de mulheres nos anos de 1970, sendo assumida por movimentos sociais dos direitos das crianças e adolescentes e por movimentos sociais de educação. A educação infantil de qualidade, além de ser um direito das crianças, tem um papel fundamental no processo de afirmação de direitos e na construção histórica da autonomia das mulheres, ainda socialmente responsabilizadas, de modo predominante, pelo cuidado das crianças. (CARREIRA, 2016, p. 35)[1]

2.2 NORMAS INTERNACIONAIS QUE RECONHECEM O DIREITO À EDUCAÇÃO

Reconhecido em normas internacionais, o direito à educação é garantido de forma gratuita nos graus "fundamentais e elementares", expresso através do artigo 26 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, bem como em relevantes documentos normativos, tais como:

1) Convenção Relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino (artigos 1º e 3º) de 1960;
2) Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (artigos 13 e 14) de 1966;
3) Convenção sobre os Direitos da Criança (artigos 18, 28 e 29) de 1989;

Convenção sobre os Direitos da Criança (1989)[1]

Artigo 18

[...]

3. Os Estados Partes adotarão todas as medidas apropriadas a fim de que as crianças cujos pais trabalhem tenham direito a beneficiar-se dos serviços de assistência social e creches a que fazem jus.

2.3 LEGISLAÇÃO BRASILEIRA SOBRE O TEMA

No Brasil, importantes leis determinam princípios e obrigações relacionadas ao direito à educação infantil:

- Constituição Federal de 1988 - CF[2];
- Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei nº 8.069 de 1990)[3];
- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394 de 1996)[4];
- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação – FUNDEB (Lei nº 11.494 de 2007)[5];

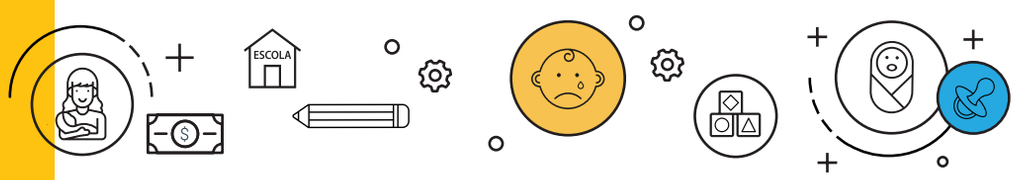
1. CARREIRA, Denise [et al.]. Gênero e educação: fortalecendo uma agenda para as políticas educacionais. São Paulo: Ação Educativa, Cladem, Ecos, Geledés, Fundação Carlos Chagas. 2016.

2 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 05 de out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso: em 01 mai. 2019.

3BRASIL. Lei nº. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, 13 jul. 1990. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069Compilado.htm>. Acesso em: 03 mai. 2019.

4 BRASIL. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 20 dez. 1996. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 03 mai. 2019.

5 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. Brasília, 20 jun. 2007. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 03 mai. 2019.



- Plano Nacional de Educação – PNE (Lei nº 13.005 de 2014)[6];
- Planos Estaduais e Municipais de Educação.

A Constituição de 1988 (artigo 208, IV) institui, como dever do Poder Público, a garantia de atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade[7], reconhecendo a creche como instituição educativa, e não apenas associada à finalidade assistencial; enquanto a LDB (artigo 29) a inclui na formação comum indispensável para o exercício da cidadania. Portanto, o papel dos Sistemas de Ensino deixa de ser somente o de velar pelas crianças pequenas, como preceituava a já revogada Lei 5.692/1971, para assumir a responsabilidade de educar e cuidar. (LIBERATI, 2004, p. 105)[8]

O direito à educação infantil está previsto na **Constituição Federal de 1988**, no rol dos direitos fundamentais sociais nos **artigos 6º e 7º, XXV**. Esse último artigo atribui como direitos dos trabalhadores urbanos e rurais o direito à creche e à pré-escola gratuitas, uma vez que somente através dessa garantia lhes é possibilitado o pleno exercício do direito ao trabalho. Posteriormente, os artigos 205 e 208, IV, também abordam o direito à educação.

O que diz a Constituição Federal de 1988

Artigo 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;

Diante disso, o Poder Público possui a obrigação constitucional de garantir o direito à educação infantil em favor das crianças, sob pena de configurar violação de direito fundamental, bem como omissão governamental. É preciso, portanto, não confundir o poder discricionário, assegurado ao administrador público, de escolher diferentes formas que levem ao cumprimento de suas obrigações constitucionais e legais, de uma postura de inércia/omissão.

É dever do Poder Público promover e adotar medidas, através do planejamento, do orçamento público, de políticas públicas, capazes de propiciar condições necessárias para a efetivação do direito fundamental à creche a todas as crianças.

> A questão maior surge com a obrigatoriedade. Dispõe o PNE que "a educação infantil é um direito de toda criança e uma obrigação do Estado" (CF, art. 208, inciso IV). A criança não está obrigada a frequentar uma instituição de educação infantil, mas, sempre que sua família deseje ou necessite, o Poder Público tem o dever de atendê-la". Em outras palavras: havendo demanda ou procura do serviço essencial de educação infantil (pelos pais ou responsáveis), nasce o dever do Estado em disponibilizar o referido serviço. O impedimento do acesso da criança à educação infantil em instituições públicas faz gerar a responsabilidade do administrador público, obrigado a proporcionar a concretização da educação infantil em sua área de competência. (LIBERATI, 2004, p. 237-238)

6 BRASIL. Lei nº. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, 25 jun. 2014. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 03 mai. 2019.
7 De acordo com o Art. 208, IV, da Constituição Federal de 1988, após redação dada pela Emenda Constitucional nº 53 de 2006, atualmente a educação infantil é a etapa de ensino destinada às crianças de até 5 anos de idade.
8 LIBERATI, Wilson Donizeti (org.). Direito à Educação: uma questão de justiça. Editora Malheiros: São Paulo: Malheiros. 2004.

Reafirmando o direito à educação, por sua vez, o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (artigo 53, V, e artigo 54, IV) destaca que deve haver a efetivação da educação com igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola, bem como dispõe sobre o direito de acesso a instituições de ensino próximas das residências das crianças.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB prevê no artigo 4º, VIII, o atendimento educacional às crianças por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. Sobre a temática, faz-se necessário frisar que os ambientes de creche e pré-escola devem contar com mobiliário, brinquedos e outros materiais pedagógicos adequados a essa etapa do ensino.

As vagas em creches e pré-escolas devem ser oferecidas próximas às moradias das crianças, conforme aponta o artigo 4º, X, da LDB. Nessa referida lei, é apresentado o conceito de educação básica, e, dessa forma, a educação infantil é definida como a primeira etapa (artigos 29 e 30), que se caracteriza pelo atendimento em creche e pré-escola.

O que diz a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB

Artigo 4º. O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

X – Vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade.

Artigo 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até 6 anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

Artigo 30. A educação infantil será oferecida em:

I – Creches, entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade.

II – Pré-escolas, para crianças de quatro a cinco anos de idade.

Ainda no artigo 29, a LDB estabelece o desenvolvimento integral da criança como finalidade da educação infantil. Em seguida (artigo 31), dispõe sobre as regras de organização da educação infantil, evidenciando que o atendimento será de, no mínimo, 4 (quatro) horas diárias para o turno parcial e de 7 (sete) horas para a jornada integral.

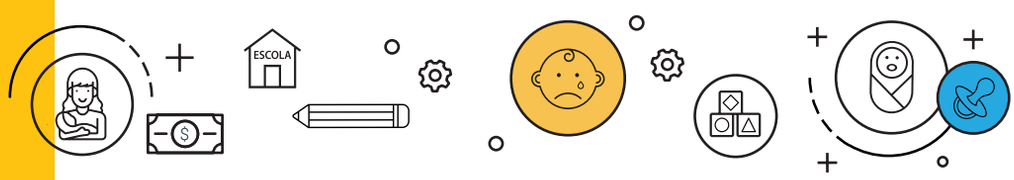
No que diz respeito ao Plano Nacional de Educação (Meta 1, Estratégia 1.17), destaca-se o que dispõe sobre **o acesso à educação infantil em tempo integral para todas as crianças,** aspecto significativo relacionado à ampliação do acesso e à qualidade da educação:

Meta 1 do Plano Nacional de Educação – PNE (Estratégia 1.17)

Estimular o acesso à educação infantil em **tempo integral**, para todas as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.

2.4 RESPONSABILIDADES E A PRIORIDADE ABSOLUTA

Os artigos 30 e 211, §2º, da Constituição Federal brasileira, estabelecem a atuação prioritária na garantia do direito à educação infantil como **responsabilidade dos municípios**, em cooperação entre os demais entes (no caso, os Estados e a União). Evidencia-se, portanto, que a obrigação relacionada à garantia do direito fundamental à creche é competência dos Governos Municipais. A LDB também reafirma, em seu artigo 11, V e VI, o dever do Município com a educação infantil.



Quanto ao **princípio da prioridade absoluta**, primeiramente é preciso reconhecer o paradigma da **doutrina da proteção integral** como um conjunto de normas e princípios que se baseiam na concepção de criança e adolescente como sujeitos de direitos, considerando a peculiar condição de desenvolvimento dessa população e o princípio da dignidade da pessoa humana. A doutrina da proteção integral é assegurada, sobretudo, por meio da Constituição Federal de 1988 (artigo 227) e do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (artigo 4º).

Nesse sentido, derivou-se dessa compreensão de infância e adolescência a definição de prioridade absoluta como um princípio que estabelece a condição de preferência dos direitos de crianças e adolescentes a serem assegurados, conforme orienta o ECA:

> **Artigo 4º.** É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, **à educação**, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.
> Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:
> [...] b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
> c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
> d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Diante dos documentos, tratados e leis apresentadas, pode-se afirmar que o direito fundamental à creche possui, juridicamente, *status* de prioridade absoluta, conferido a garantia dos direitos da criança e adolescente.

2.5 RETROCESSOS NAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL

Em verdade, apesar de todos os avanços para a garantia do direito à educação infantil no Brasil, existe um contexto de retrocessos sociais e de violações, como bem aponta o Dossiê Retrocessos[9], divulgado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação:

> Recentemente, políticas voltadas à primeira infância apoiam a adoção de propostas de atendimento em espaços inadequados para atender as especificidades da educação das crianças pequenas e por profissionais sem a formação específica para esse atendimento. Políticas como o "Criança Feliz" retrocederam a perspectiva da educação para a de assistencialismo. Ainda, diversas ações têm caminhado para a privatização da educação com o avanço das parcerias do poder público com organizações privadas nas mais variadas formas como o do atendimento em instituições conveniadas e com/sem fins lucrativos, adoção de sistemas educacionais privados (apostilamento, materiais didáticos, formação, avaliação), a não garantia de direitos das/os profissionais do magistério e a indução e adoção de políticas alternativas de baixo custo e compensatórias que violam o direito à educação de crianças de zero até seis anos de idade. (Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2018, p.10)

É urgente e necessária, portanto, a defesa, sem concessões, do direito à educação infantil pública, gratuita e de qualidade para todas as crianças. Agora analisa-se do cenário do acesso a essa política pública em Fortaleza.

9 Disponível em: http://semanadeacaomundial.org/2018/materiais/. Acesso em: 20/11/2019.

3. A EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

Em Fortaleza vivem 2.643.247 pessoas, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua 2018 do IBGE. Desse total, 144.679 são crianças com idade entre 0 e 4 anos.10

Outra informação relevante para a presente análise é o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM). No ano de 2016, o dado mais atual disponibilizado, o município de Fortaleza apresentou o índice equivalente a 0,7449 (classificado como desenvolvimento moderado). Dentre os indicadores que compõem o IFDM, o município apresentou o equivalente a 0,7588 (também classificado como desenvolvimento moderado) para o indicador referente à educação.[11]

Nesse contexto, cite-se ainda que a rede pública municipal dispõe de 186 estabelecimentos de Educação Infantil que ofertam a etapa da Creche (1 a 3 anos de idade); e 187 que ofertam a etapa da Pré-Escola (4 a 5 anos de idade), conforme dados disponibilizados no Censo Escolar 2018.[12]

Com relação à rede privada, 574 estabelecimentos ofertam Creche; e 639 ofertam Pré-Escola. No entanto, destaca-se que a Prefeitura de Fortaleza, juntamente com a Secretaria de Educação do Município, firmou, para o ano letivo de 2019, termos de colaboração com 96 organizações com o objetivo relacionado ao gerenciamento de creches e pré-escola conveniadas no município.[13]

EDUCAÇÃO INFANTIL EM FORTALEZA

Fontes: Censo Escolar 2018, SME e CEDECA Ceará

Rede Pública

186 estabelecimentos de educação infantil - creche

187 estabelecimentos de educação infantil – pré-escola

96 organizações contratadas para gerenciar escolas creche e pré-escola

Demanda Reprimida (0-3 anos)

7.725 crianças buscaram vaga e não encontraram

192% Crescimento da Demanda Reprimida (2014-2018)

0 vagas em berçários (crianças de 0 a 1 ano)

Matrículas

CRECHE

21.163 rede pública municipal

19.612 rede privada

PRÉ-ESCOLA

25.889 rede pública municipal

31.213 rede privada

10 https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/17270-pnad-continua.html?edicao=24437&t=resultados.
11https://www.firjan.com.br/ifdm/consulta-ao-indice/ifdm-indice-firjan-de-desenvolvimento-municipal-resultado.htm?UF=CE&IdCidade=230440&Indicador=3&Ano=2016.
12 http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica.
13 https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-roberto-claudio-assina-termos-de-parceria-para-gerenciamento-de-creches.

Em relação ao número de matrículas para a etapa da Creche, tem-se 21.163 na rede pública municipal e 19.612 na privada. Para a etapa da Pré-Escola, os números corresponderam a 25.889 e 31.213, respectivamente, conforme dados do Censo 2018.

No que se refere às matrículas para a etapa da Creche disponibilizadas em turmas de tempo integral e parcial no município de Fortaleza em 2018, tem-se que 14.839 da rede pública e 934 da rede privada estavam matriculadas em turmas de tempo integral. Enquanto para o mesmo ano tem-se que 6.324 crianças que estudaram na rede pública e 18.678 que estudaram na rede privada estavam matriculadas em turmas de tempo parcial.

Respectivamente para a etapa da Pré-Escola, o Censo Escolar apontou 179 crianças que estudaram na rede pública e 838 crianças que estudaram na rede privada estavam matriculadas em turmas de tempo integral; enquanto 25.710 crianças que estudaram na rede pública e 30.365 crianças que estudaram na rede privada estavam matriculadas em turmas de tempo parcial.

Aponte-se ainda que o município tinha 7.725 crianças de 1 a 3 anos de idade sem vagas em creches públicas em 2018. Essa demanda por matrícula não atendida correspondia às etapas do ensino do Infantil 1, Infantil 2 e Infantil 3, segundo dados consolidados e disponibilizados pelo Sistema de "Registro Único" da Prefeitura de Fortaleza (conforme visualiza-se na Tabela 1).

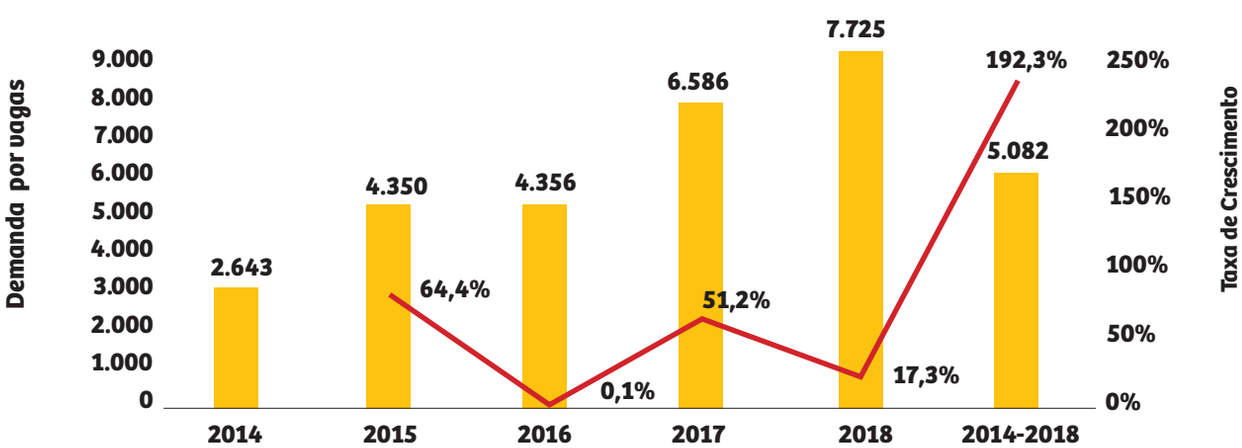
TABELA 1 – EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE DEMANDA REPRIMIDA POR VAGAS EM CRECHE NO REGISTRO ÚNICO

ANO	INFANTIL I	INFANTIL II	INFANTIL III	TOTAL
2014	1.185	1.095	363	2.643
2015	1.809	1.700	841	4.350
2016	1.017	1.661	1.678	4.356
2017	1.993	2.823	1.770	6.586
2018	3.033	2.821	1.871	**7.725**

Fonte: Tecnologia da Informação (TI) SME. Elaboração: CEDECA Ceará.

Depreende-se que o problema da falta de vagas em creches no Município de Fortaleza vem se agravando, sobretudo, desde 2014. Aponta-se que no período compreendido entre 2014 e 2018 (ou seja, em quatro anos), houve um crescimento significativo de 5.082 vagas demandadas e não atendidas, representando, em valores relativos, um crescimento de 192%, conforme se explicita no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Evolução da Demanda Reprimida por Vagas na Educação Infantil (1 a 3 anos) - Fortaleza



Fonte: SEFIN Fortaleza. Elaboração: CEDECA Ceará.

Na análise acerca do padrão de ampliação das vagas para a etapa da Creche, ofertadas pelo Poder Público municipal nos últimos cinco anos, é possível verificar um crescimento insuficiente com relação ao número de vagas solicitadas pela população de Fortaleza. O número de vagas ofertadas expressou-se, permanentemente, abaixo do número de crianças que solicitaram vagas e não obtiveram as matrículas efetivadas em equipamentos públicos, conforme se depreende da Tabela 2 a seguir:

TABELA 2 – COMPARATIVO ENTRE O Nº DE MATRÍCULAS DISPONIBILIZADAS E O Nº DE DEMANDA REPRIMIDA POR VAGAS EM CRECHE

Ano	Nº de matrículas disponibilizadas em creche (01 a 03 anos)	Taxa de Crescimento	Nº de matrículas creche (01 a 03 anos) não efetivadas por falta de vagas em equipamentos públicos	Déficit
2014	14.329	-	2.643	-
2015	16.069	1.740	4.350	2.610
2016	16.456	387	4.356	3.969
2017	18.188	1.732	6.586	4.854
2018	21.564	3.376	7.725	4.349

Fonte: Tecnologia da Informação (TI) SME. Elaboração: CEDECA Ceará.

Destaca-se que, no ano de 2015, ocorreu um aumento de 1.740 vagas em relação ao ano de 2014, enquanto a demanda era de 4.350 vagas (déficit de 2.610). Em 2016, o aumento consistiu em ínfimas 387 vagas, enquanto a demanda manifesta era de 4.356 vagas (déficit de 3.969). No que diz respeito ao ano de 2017, houve um aumento de 1.732 vagas, enquanto a demanda era demasiadamente superior, consistindo em 6.586 vagas (déficit de 4.854). E, por fim, em 2018, ocorreu um aumento de 3.376 vagas, enquanto a demanda era de 7.725 vagas (déficit de 4.349).

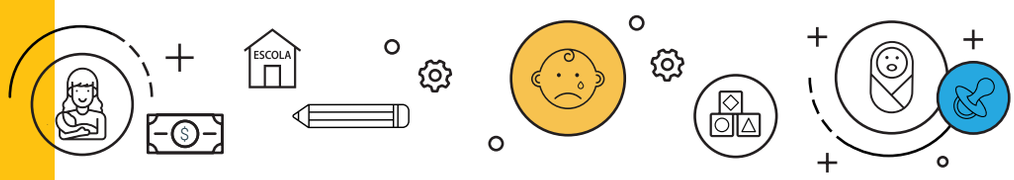
Evidencia-se o fato de que, no período em que o Poder Público municipal apresentou o maior crescimento no número de matrículas (3.376 novas vagas), ou seja, do ano de 2017 a 2018, a demanda por matrículas não atendidas por falta de vagas foi de 7.725 crianças. Ainda com base nos dados citados, revela-se que a mediana[14] de oferta de vagas se localiza apenas um pouco acima da procura por estas. Em um cenário de uma grande proporção de demanda não atendida, as novas demandas anuais somam-se ao acumulado dos períodos anteriores, prolongando um ciclo vicioso no qual o Poder Púbico não consegue garantir o pleno atendimento à demanda já manifesta.

Ademais, de acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD Contínua 2018) do IBGE, a população do município de Fortaleza com idade entre 0 a 03 anos é de 119.098 pessoas. Desses, somente 44.213 crianças estão matriculadas na educação infantil. Depreende-se que 74.885 crianças nessa faixa etária estão fora da escola. Conforme verifica-se no Gráfico 7, portanto, 62,9% das crianças com até três anos de idade estavam sem acesso à creche em 2018 no município de Fortaleza. Ressalte-se ainda que a rede pública municipal não oferta o serviço de "berçários" (destinado a crianças na faixa etária de 0 até 1 ano de idade) em nenhum de seus equipamentos, representando completa omissão do Poder Público com relação ao direito à educação infantil.

Destaca-se que o direito de acesso à educação infantil e de permanência nessa modalidade de ensino é fundamental e necessário para as famílias, sobretudo para as mães, que necessitam de um local seguro para que as crianças possam receber um atendimento de qualidade, especialmente quando é encerrado o período da licença maternidade.

A legislação brasileira – Constituição Federal (art.7º, XVIII) e o artigo 392 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), Decreto Lei nº 5.452 de 1943 – dispõe que as trabalhadoras gestantes têm direito à licença-

14. A mediana identifica o valor intermediário em um conjunto de dados ordenados. A utilização da mediana deve-se ao fato de que os valores de referência têm uma variação muito grande entre si, sendo a mediana mais precisa do que a média para aferir o padrão de ampliação.



maternidade para o período de 120 dias. Conclui-se, nesse sentido, que o fato do Município de Fortaleza não disponibilizar equipamentos públicos de Centros de Educação Infantil que atendam crianças de 4 meses a 1 ano de idade afeta também o direito ao trabalho das mulheres que são mães.

Atentando-se para outro dado relevante, o déficit referente à insuficiência de vagas na educação infantil também impacta o direito à educação das mães adolescentes que não conseguem concluir os estudos devido à condição da gravidez. Um recente estudo da Fundação Abrinq mostrou que cerca de 20% das mães adolescentes não concluíram o ensino fundamental no Brasil. Ao considerar aquelas com até 19 anos, o número sobe para aproximadamente 30%, o que redunda na conclusão de que a gravidez na adolescência é um dos principais fatores da evasão escolar de adolescentes e jovens mulheres.[15]

4. DESRESPEITO AOS PLANOS DE EDUCAÇÃO

Essas insuficiências na garantia do direito fundamental à creche ganham especial relevo se analisadas no contexto dos Planos de Educação. Vejamos o que preveem esses documentos

Desrespeito aos Planos de Educação

Plano Nacional de Educação - PNE (Lei 13.005 de 2014)
Plano Municipal de Educação - PME (Lei Municipal 10.371 de 2015)

Fonte: IBGE 2018

EXPECTATIVA

Metade das crianças com até três anos de idade deverão ter vaga garantidas em creches até 2024 (Brasil) e até 2025 (Fortaleza)

REALIDADE

37,1% (44.213) crianças estavam matriculadas em creches em Fortaleza

74.885 estavam fora das creches em Fortaleza

34,2% (3,5 milhões) de crianças estavam matriculadas em creches no Brasil

6,7 milhões estavam fora das creches

No que diz respeito à meta prevista no Plano Municipal de Educação (PME), inclusive por ser o instrumento aprovado de acordo com a realidade do Município, observe-se o cálculo feito pela Prefeitura. De acordo com a Secretaria Municipal da Educação (SME), havia em 2017 uma população estimada de 120.588 crianças[16], na faixa etária de 0 a 3 anos de idade na Capital.

Consideradas as crianças já atendidas em 2018, ano mais recente de consolidação das informações sobre matrícula, **a Prefeitura teria que ampliar a oferta de vagas de forma a atender um total de 60.294 crianças até 2025.**

TABELA 3 – NÚMERO DE VAGAS EM CRECHE (0 A 3 ANOS DE IDADE) A SEREM EFETIVADAS EM FORTALEZA, DE ACORDO COM A META 1 DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO.

Meta 1 do pme (lei municipal nº 10.371 de 2015)	População de 0 a 03 anos de idade no município de fortaleza (estimativa do ano de 2017)	Nº de crianças de 01 a 03 anos de idade atualmente matriculadas em creche no município de fortaleza (ano de 2018)	Nº de crianças de 0 a 03 anos de idade que devem ser matriculadas no muncicípio de fortaleza até o ano de 2025
50% da população de 0 a 3 anos matriculadas em creche	120.588 crianças de 0 a 3 anos no município de Fortaleza (100%)	40.789 crianças atualmente matriculadas em Creche no município de Fortaleza (33,8%)	60.294 crianças devem ser matriculadas no município de Fortaleza (50%)

15. https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/04/22/gravidez-precoce-e-uma-das-principais-causas-da-evasao-escolar-diz-estudo.ghtml
16. Ainda com base no que informa a referida Secretaria, a estimativa é calculada a partir dos dados do IBGE. Destaca-se que esses dados foram disponibilizados por meio do Ofício nº 2013/2018/GS-SME, no dia 14 de agosto de 2018, remetido à 16ª Promotoria de Justiça Cível – Núcleo de Defesa da Educação (em anexo) e atualizados conforme o Censo Escolar 2018 publicado em fevereiro de 2019.

Com base na conta feita pela Prefeitura, constata-se que atualmente cerca de 70%[17] das crianças de 0 a 3 anos de Fortaleza não têm acesso à creche ofertada pelo poder público municipal. Para atingir a meta, a Prefeitura precisará, portanto, matricular 19.505 crianças nessa faixa etária até 2025.

Convém destacar que os Planos de Educação, por terem uma aplicação de longo prazo, devem ser compreendidos a partir do dever de progressividade e cumprimento das metas de modo sustentável. Isso significa dizer que não se pode atribuir a apenas um governante, de qualquer esfera do poder, a obrigação de atingir as metas constantes dos Planos, sob pena de onerar excessivamente um governo específico, em detrimento de outros. Na vigência do PME, terão transcorrido 2,5 mandatos municipais, sendo imprescindível que o planejamento do cumprimento das metas gerais considere uma divisão adequada das metas intermediárias de progressão.

Além disso, o cumprimento da meta pressupõe a necessidade da implantação das estratégias (contidas no PNE e PME) que tratam do custeio adequado da construção, ampliação, reforma e manutenção dos centros educação infantil, uma vez que a delimitação promovida no âmbito dos Planos de Educação não se encerra na meta, de forma que se devem analisar as estratégias nela dedicadas à creche.

No Plano Municipal de Educação, somam-se as seguintes estratégias, entre outras:

"Destinar no orçamento anual da Prefeitura Municipal de Fortaleza recursos financeiros para construção, reforma, ampliação e manutenção das Instituições Públicas Municipais que atendam à Educação Infantil com padrões básicos de acordo com os parâmetros de qualidade e infraestrutura da legislação vigente para a Educação Infantil".

Fonte: Plano Municipal de Educação

Percebe-se que o PME complementa o PNE com estratégias mais específicas, representando o compromisso do município em função do contexto local, e agregando uma dimensão orçamentária especificamente à meta de ampliação da educação infantil. É possível com esses aportes analisar se o município de Fortaleza tem atendido ao que determinam os planos de educação.

Como veremos com mais detalhes adiante, o cenário atual tem sido de baixa execução do custeio da construção, ampliação, reforma e manutenção de CEIs com recursos próprios. Além disso, há um crescimento insuficiente do número de vagas disponíveis para os fins de cumprimento com o que determina o PME.

É notório que o número de vagas ofertadas pela Prefeitura de Fortaleza durante os últimos 5 anos (2014 a 2018) apresentou-se permanentemente abaixo do número de crianças que demandaram a Prefeitura e não obtiveram suas matrículas efetivadas por falta de vagas em equipamentos públicos, conforme pode ser comprovado na Tabela 2, analisada anteriormente.

Partindo desse contexto, é possível calcular que, para o período 2018-2024, é necessário estabelecer uma taxa de crescimento que seja além de progressiva, sustentável, para atender à finalidade do cumprimento da Meta 1 dos Planos de Educação.

Cabe destacar que segundo os dados do mais recente Censo Escolar, publicado pelo Inep em fevereiro de 2018, Fortaleza apresentou 40.789 matrículas em creches em 2018, sendo 21.163 em creches municipais e 19.612 em creches privadas e 14 em creche federal. Considerando que em julho de 2018 havia 7.725 crianças na "fila de espera" que devem ser imediatamente matriculadas e considerando ainda a necessidade de um crescimento gradual a partir de 2020 até o atingimento da meta em 2025, apresenta-se tabela a seguir para se alcançar essa meta de modo sustentável e progressivo.

17 Como já destacamos, de acordo com dados mais atuais do Censo Escolar, de 2018, 62,9% das crianças com até três anos de idade estavam sem acesso à creche em Fortaleza.

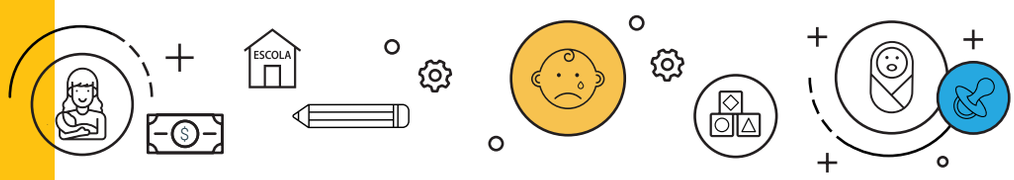


TABELA 4 – PROPOSTA DE PLANO DE EXPANSÃO DE MATRÍCULAS EM CRECHES

CRESCIMENTO MÉDIO DA MATRÍCULA ESCOLAR EM CRECHE Parâmetros do Ministério Público do Estado do Ceará e do CEDECA Ceará		
ANO	**MATRÍCULA**	**MÉDIA IDEAL DE CRESCIMENTO (2018-2024)**
2019	48.517 vagas	7.725 vagas imediatas
2020	50.478 vagas	
2021	52.442 vagas	1.964 novas vagas por ano
2022	54.406 vagas	
2023	56.370 vagas	

É urgente e necessário, portanto, que ocorra aumento suficiente de vagas em Creche para atender às crianças de 0 a 3 anos de idade, cuja violação do direito à educação infantil é publicamente reconhecida pela própria Prefeitura de Fortaleza.

Conclui-se que esse contexto reforça a necessidade de o município expandir efetivamente a oferta de vagas em Creches, sendo evidente a necessidade de elaboração de um plano de expansão capaz de delinear os passos, a cada ano, para que a Meta 1 do PME seja alcançada.

4.1 A META 1 DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO É PLENAMENTE VIÁVEL

Há plena viabilidade da ampliação das vagas em creches até o cumprimento da meta prevista nos Planos Municipal e Nacional de Educação. É o que mostraremos a seguir.

Para simular os valores necessários para a ampliação das vagas em obediência às metas do PNE e do PME, toma-se como parâmetro os valores previstos no Edital de Chamamento Público de Organizações Sociais da Sociedade Civil de natureza privada sem fins lucrativos para gerenciamento de creches Edital PMF/SME nº 39/2018 - Prédio Privado no Município de Fortaleza nos termos estabelecidos pela própria Prefeitura.

Cabe notar, no entanto, que nos parâmetros utilizados neste edital não consta o cálculo com a alimentação escolar para a etapa de Creche. Para que a simulação se aproxime o máximo possível da realidade, acrescentamos o valor médio *per capita* anual da alimentação escolar em creche a partir do gasto médio da Ação 2137 – Garantia de Alimentação Escolar Creche – PNAEC, no período compreendido entre os anos de 2014 a 2017. Em seguida, a este cálculo do gasto médio *per capita* anual em alimentação será adicionado o custo anual *per capita* referenciado pelos parâmetros do edital para convênio de creches mencionado acima, conforme a tabela abaixo.

TABELA 5 – MÉDIA DE CUSTO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR PER CAPITA ANUAL

Ano	Nº de matrículas disponibilizadas em creche (01 a 03 anos)	Execução orçamentária (R$) da ação 2137	Custo da alimentação escolar por aluno anual	Alimentação escolar ***per capita*** anual
2014	14.329	R$ 2.570.951,59	R$ 179,4	R$ 196,3
2015	16.069	R$ 3.142.357,00	R$ 195,6	
2016	16.456	R$ 3.806.661,07	R$ 231,3	
2017	18.188	R$ 3.583.869,67	R$ 197,0	

Adotando-se como parâmetro um Centro de Educação Infantil (CEI) com cinco salas, e respectivamente com capacidade para 100 alunos no total, tem-se um custo anual de R$ 441.470,63, conforme se observa na tabela 6. Desse modo, depreende-se que o equivalente ao custo anual por aluno em creche (0 a 3 anos – CEI de 5 salas) é de aproximadamente R$ 4.414,70.

Aplicando-se os custos derivados da análise às metas propostas de ampliação (7.725 vagas em 2019 e 1.964 vagas por ano de 2020 a 2025), chega-se aos seguintes valores:

TABELA 6 - PARÂMETROS DE CÁLCULO PARA O INVESTIMENTO PÚBLICO EM CENTROS DE EDUCAÇÃO INFANTIL - CRECHE (0 A 3 ANOS) – 2018 A 2024

Ano	Nº de matrículas disponibilizadas em creche (01 a 03 anos)	Investimento Médio *Per Capita* Anual (Parâmetros do Edital PMF/SME Nº 39/2018)	Investimento Médio *Per Capita* Anual (Alimentação Escolar – Ação 2137)	Valor Anual
2019	7.725	R$ 4.414,70	R$ 196,30	R$ 35.619.975,00
2020	1.964	R$ 4.414,70	R$ 196,30	R$ 9.056.004,00
2021	1.964	R$ 4.414,70	R$ 196,30	R$ 9.056.004,00
2022	1.964	R$ 4.414,70	R$ 196,30	R$ 9.056.004,00
2023	1.964	R$ 4.414,70	R$ 196,30	R$ 9.056.004,00
2024	1.964	R$ 4.414,70	R$ 196,30	R$ 9.056.004,00
2025	1.964	R$ 4.414,70	R$ 196,30	R$ 9.056.004,00
TOTAL	**22.358**	**R$ 4.414,70**	**R$ 196,30**	**R$ 89.955.999,00**

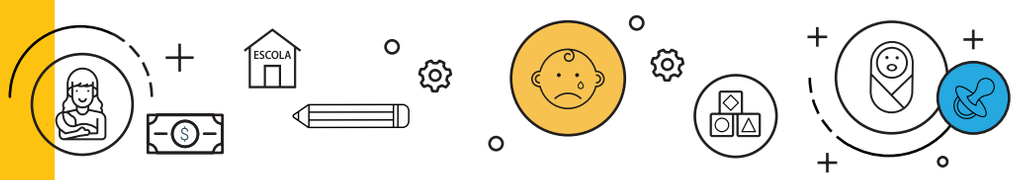
Fonte: Elaboração do CEDECA Ceará a partir dos dados do Edital PMF/SME Nº 39/2018 e do Portal da Transparência.

Através desse cálculo apresentado, deduz-se que o valor total que o Município de Fortaleza deve investir para garantir a ampliação prevista no PNE e no PME é da ordem de R$ 89.955.999 (quase R$90 milhões).

Tendo em vista que em 2018 o Município de Fortaleza apresentou uma alta taxa de demanda por vaga em creche (0 a 3 anos de idade) não atendida, a qual corresponde ao total de 7.725 crianças, ressalte-se que é preciso que em 2019 o Município já tenha atendido ao número mínimo de novas matrículas em creche (0 a 3 anos de idade) referente a 2018 e 2019, o que totalizaria R$ 35,6 milhões, para então dar seguimento a um crescimento paulatino e gradual até atingir a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos matriculadas em creche. Ou seja, a partir de 2020, a Prefeitura precisa investir cerca de R$ 9,1 milhões, a cada ano, no orçamento da educação infantil, para atingir a meta.

R$ 9 milhões

A mais, a cada ano, é quanto a Prefeitura de Fortaleza deve investir no orçamento da educação infantil para atingir a meta do PME a partir de 2020. O Plano Municipal de Educação prevê que metade das crianças com até três anos de idade devem ter vaga garantida em creches até 2024.



Além das metas, a delimitação promovida no âmbito do Plano de Educação se estende às estratégias nele dedicadas à creche, quais sejam:

Estratégias do Plano Nacional de Educação dedicadas à creche

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

1.4) Estabelecer, no primeiro ano de vigência do PNE, normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches;

1.15) Promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3 (três) anos;

1.16) O Distrito Federal e os Municípios, com a colaboração da União e dos Estados, realizarão e publicarão, a cada ano, levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento;

1.17) Estimular o acesso à educação infantil em tempo integral, para todas as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.

Ressalte-se que tal simulação financeira é capaz de dar dimensão do montante que o Município teria que investir para atingir a meta que consta no Plano Municipal de Educação. Mas a Prefeitura teria recursos suficientes para arcar com esse crescimento de despesas? Vejamos.

Somente em 2018, a Prefeitura gastou R$ 44 milhões com a ação "Criação, Produção e Veiculação das ações do Governo Municipal". A soma ultrapassa em quase R$ 10 milhões o investimento necessário para a garantia da demanda não atendida de vagas em Centros de Educação Infantil em 2019 (R$ 35,6 milhões).

5. ORÇAMENTO PÚBLICO, SITUAÇÃO FISCAL DE FORTALEZA E INVESTIMENTOS EM EDUCAÇÃO INFANTIL

Tanto para demonstrar o desrespeito ao princípio da prioridade absoluta de crianças e adolescentes, em especial o direito à educação infantil, quanto para evidenciar como a Prefeitura pode viabilizar a ampliação da oferta de vagas, é necessário lançar um olhar atento ao orçamento público de Fortaleza.

O orçamento público é um instrumento no qual o Poder Público fixa as despesas e prevê as receitas para um período de um ano. Logo, configura-se como um planejamento das políticas públicas, e de suas respectivas fontes de financiamento, que serão desempenhadas ao longo do ano.

Ressalte-se que o orçamento reflete as prioridades do governo, por ser um instrumento essencialmente político, e que tais prioridades nem sempre estão em conformidade com as demandas provenientes dos setores sociais, tornando-se o controle popular instrumento imprescindível para tornar as destinações orçamentárias mais justas e correspondentes aos anseios da sociedade.

Para a efetivação de políticas públicas (saúde, educação, assistência social, etc), é necessário que as administrações públicas apresentem situação fiscal equilibrada, pois, em caso de descontrole fiscal, as despesas superarão as receitas e as administrações necessitarão realizar empréstimos para fechar as contas, pagando juros exorbitantes, ao invés de investir em benefícios à população. Em Fortaleza, a situação fiscal é sólida, mas os investimentos em centros de educação infantil ficaram abaixo do esperado, frente às demandas crescentes por vagas em tais equipamentos.

Em primeiro lugar, a despesa com pessoal vem sendo mantida totalmente dentro dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, qual seja, 60% da Receita Corrente Líquida (RCL). Este tem sido o principal problema fiscal dos municípios, segundo a Secretaria do Tesouro Nacional, como no caso do Rio de Janeiro, que comprometeu 72,6% de suas receitas com pagamento de pessoal.

Fortaleza, no último período, chegou a comprometer 50% em 2013, mas vem baixando esse índice, resultando em 45,30% de despesa com pessoal em 2018. Esta situação assegura que o Município não sofrerá vedação quanto ao recebimento de transferências voluntárias oriundas dos demais entes da federação e que não há comprometimento dos demais investimentos, tais como saúde e educação.

Por outro lado, Fortaleza tem apresentado crescente autonomia financeira, isto é, a relação entre receita total e receita própria é cada vez mais positiva para o Município, que vem arrecadando cada vez mais tributos e diminuindo sua dependência do repasse de outros entes ou outras fontes de financiamento. Entre 2013 e 2018, Fortaleza apresentou a segunda maior taxa de crescimento de suas receitas tributárias entre as capitais do Nordeste, ficando atrás apenas de Teresina, apresentando aumento, a preços de 2018, de 30,2%.

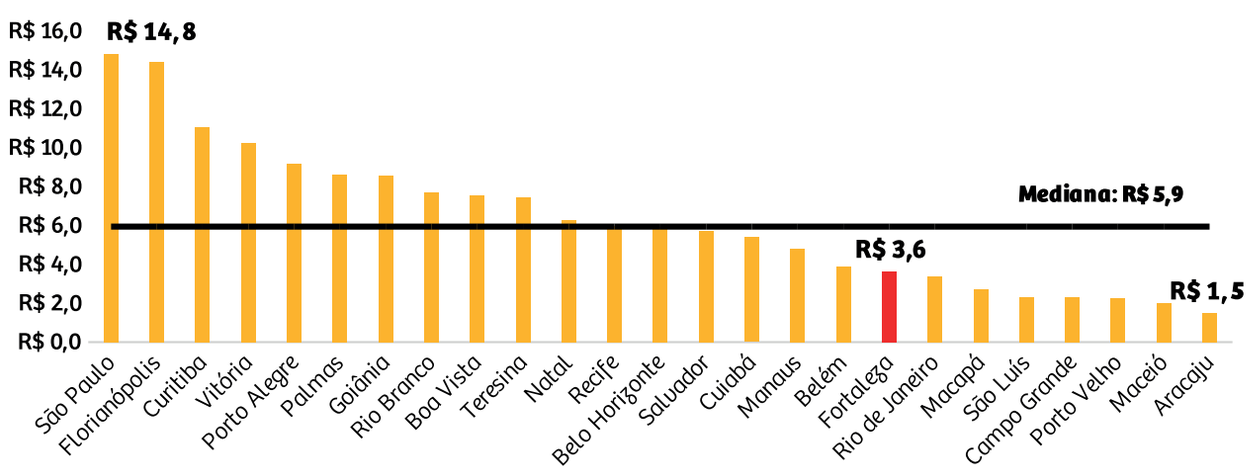
Em 2013, as receitas orçamentárias apresentaram-se em montante superior ao das despesas e o Município vem encerrando os anos fiscais com superávit orçamentário. No que diz respeito ao Produto Interno Bruto, a Capital figura com o segundo lugar (2ª) entre os 30 municípios da região com maior PIB (6,70%), atrás apenas de Salvador (6,80%). No cenário nacional, Fortaleza ocupa a décima sexta posição (16ª) entre os 100 municípios com o maior PIB, com uma participação de 0,96%.

Além disso, observe-se que Fortaleza teve um incremento de 184,5% na sua receita tributária em 14 anos. O valor arrecadado em impostos, taxas e contribuições passou de R$643 milhões, em 2005, para R$1,8 bilhão, em 2018, já corrigidos pela inflação. Comparando-se apenas o período 2017- 2018, o crescimento da receita tributária do município saltou 11,6% em um ano.

Diante disso, resta evidente que o cenário fiscal de Fortaleza é extremamente favorável, seja qual for o indicador que se analise. Como a situação financeira é favorável, torna-se flagrante o desrespeito ao princípio da prioridade absoluta de crianças e adolescentes a insuficiência da oferta educativa para crianças de 0 a 3 anos.

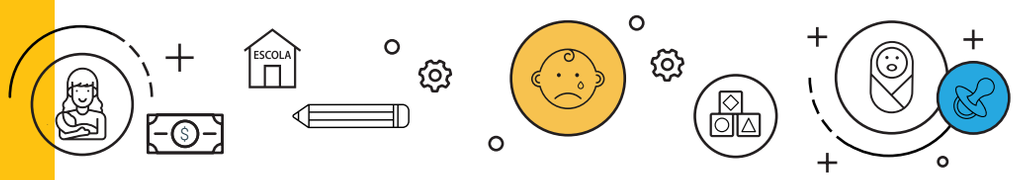
Conforme se observa no Gráfico 2, os gastos em educação infantil não são extraordinários, tendo como parâmetro as capitais. Enquanto o investimento mediano *per capita* das capitais foi de R$ 5,9 mil em 2018; o gasto *per capita* de Fortaleza com educação infantil foi de R$ 3,6 mil, configurando-se como o 8ª menor investimento dentre as capitais.

Gráfico 2 - Investimento educacional por aluno da educação infantil - creche (Comparativo Capitais) - Em milhares de R$



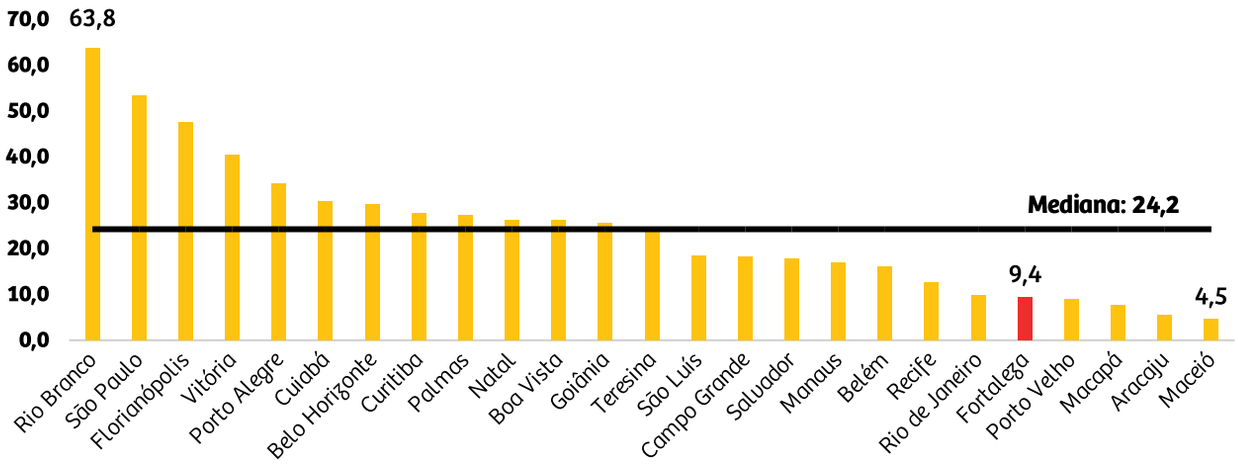
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIOPE Gerencial.

Obs.: Os dados referentes a João Pessoa não estavam disponíveis na base de dados.



No que diz respeito à representatividade dos investimentos em educação infantil em relação aos investimentos totais em educação, a posição de Fortaleza contradiz a narrativa apresentada pela gestão municipal. Conforme se observa no Gráfico 3, enquanto representatividade mediana dos gastos com educação infantil em relação aos gastos totais em educação das capitais, em 2018, foi de 24,2%, a de Fortaleza consistiu em 9,4%, ou seja, 14,8% abaixo da mediana das capitais.

Gráfico 3 - Percentual (%) das despesas com educação infantil em relação à despesa total com educação - Capitais

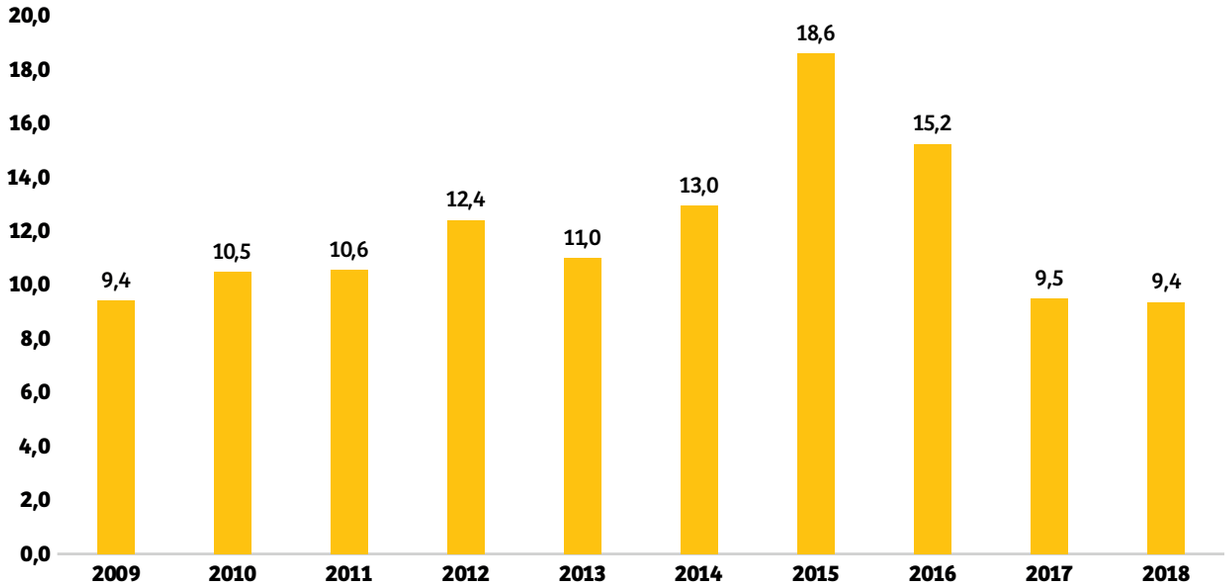


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIOPE Gerencial.

Obs.: Os dados referentes a João Pessoa não estavam disponíveis na base de dados.

Ressalta-se, adicionalmente, que a representatividade dos investimentos em educação infantil frente aos de educação vem reduzindo, em Fortaleza, desde 2016, conforme se observa no Gráfico 4, consistindo o valor de 2018 no menor desde 2009.

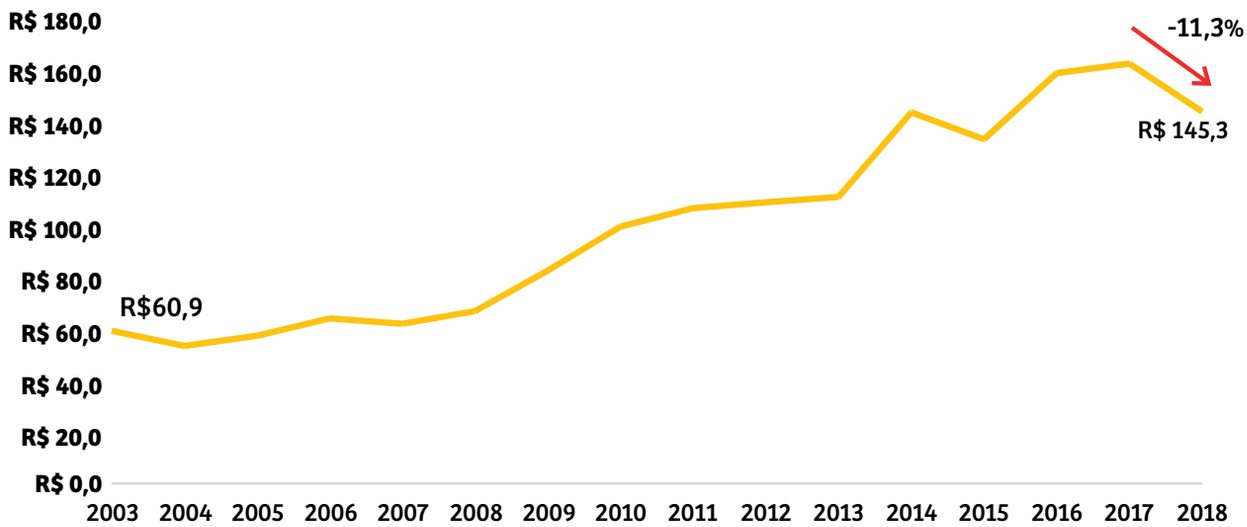
Gráfico 4 - Percentual das despesas com educação infantil em relação à despesa total com educação - Fortaleza



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIOPE Gerencial.

Um dos fatores que explica a queda dessa relação investimento em educação infantil/investimento total em educação, em Fortaleza, diz respeito às reduções dos investimentos em educação infantil. Conforme se observa no Gráfico 5, de 2017 para 2018, houve um declínio de 11,3% (R$ 18,5 milhões) no investimento em educação infantil. Em 2017, o valor consistiu em R$ 163,7 milhões, ao passo que em 2018 foi de R$ 145,3 milhões.

Gráfico 5 - Gasto em Educação Infantil - Fortaleza (2003 a 2018)
(Deflator: IPCA, a preços de 2018) - Exceto intra-orçamentária (Em milhões de R$)

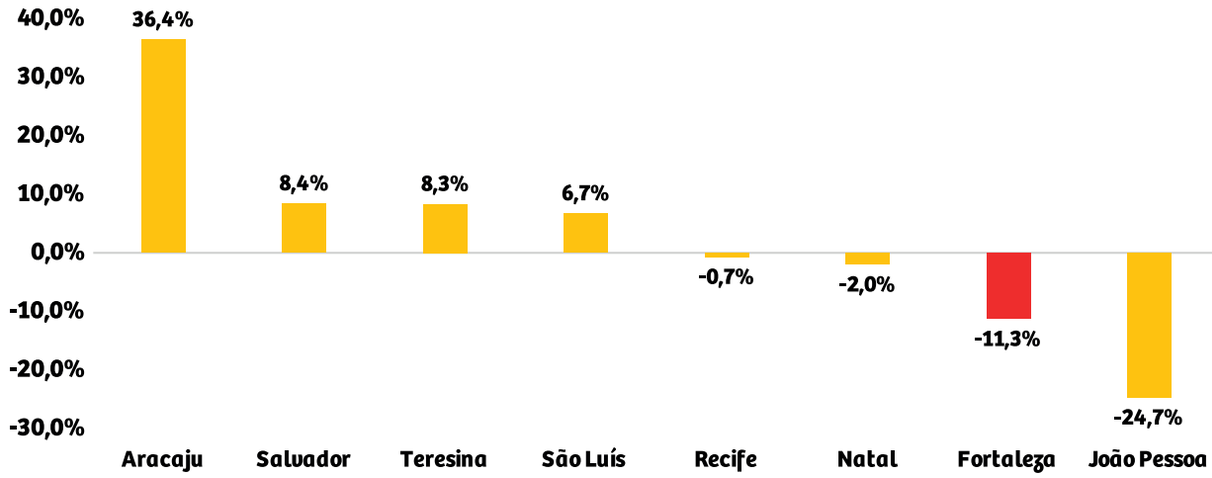


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Portal da Transparência de Fortaleza.

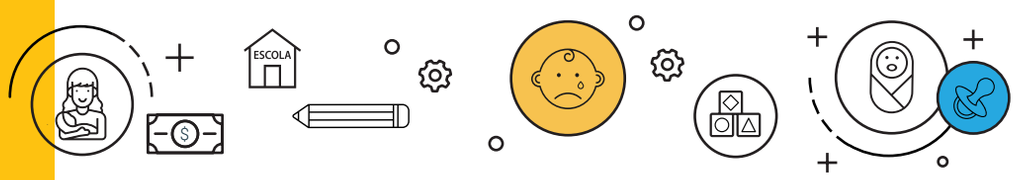
R$ 18,5 milhões foi a redução do orçamento para a educação infantil em Fortaleza de 2017 para 2018. Um recuo de 11,3%

Essa redução, destaca-se, inseriu Fortaleza, comparativamente às demais capitais do Nordeste, como a capital com a segunda maior taxa de redução dos investimentos em educação infantil, de 2017 para 2018, ficando atrás apenas de João Pessoa, conforme se observa no Gráfico 6.

Gráfico 6 - Crescimento dos Investimentos em Educação Infantil - Capitais do Nordeste (2017 - 2018)
(Deflator: IPCA, a preços de 2018) - Exceto intraorçamentária



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional.
(Obs.: Os dados referentes a Maceió não estavam disponíveis na base de dados.)



Outro gasto que chama atenção são aqueles relacionados à construções, reformas e ampliação de centros de educação infantil. Conforme é possível verificar no Gráfico 7, somente em 2017 a execução orçamentária alcançou 50%, ou seja, metade do montante previsto para essa ação no começo do ano foi, de fato, gasto. Entre 2014 e 2016, o percentual gasto sequer atingiu 35%. Espera-se que todos os recursos previstos no orçamento sejam gastos totalmente, ou seja, o percentual de execução esperado é de 100%.

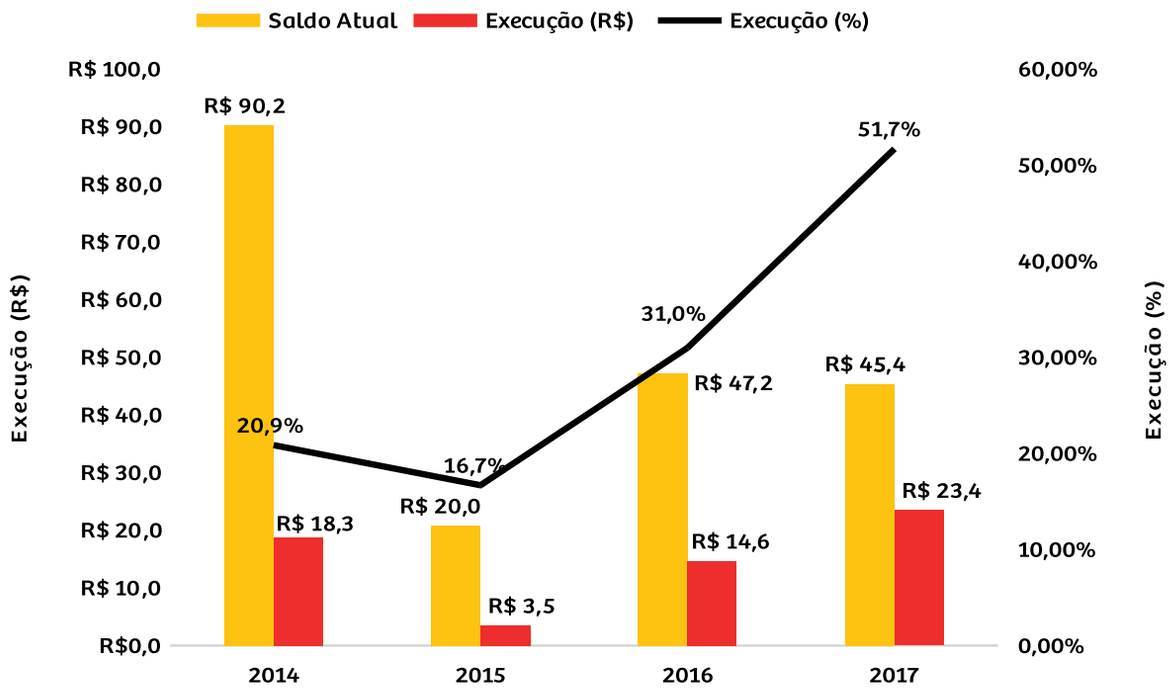
Em 2018, a ação "Construção, Reforma e Ampliação de Centros de Educação Infantil" dividiu-se em duas, quais sejam:

1229 – Construção de Centros de Educação Infantil e

1252 – Reforma e Ampliação de Centros de Educação Infantil.

A soma da execução orçamentária, em 2018, das duas ações orçamentárias citadas consistiu em R$ 14,5 milhões, representando uma redução de R$ 9 milhões em relação ao ano de 2017.

Gráfico 7 - Construção, Reforma e Ampliação de Centro de Educação Infantil - (Em milhões R$)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Portal da Transparência de Fortaleza.

Entenda o gráfico

Saldo atual corresponde, no gráfico, a quanto o município pretendia gastar durante aquele ano com a ação do orçamento. Esse valor pode variar caso haja melhoria no cenário econômico, resultando em um novo valor ao fim do ano. **Execução** corresponde ao que, de fato, foi gasto no ano em análise. No gráfico, aparecem em valores absolutos (em milhões de reais) e em valores relativos (%).

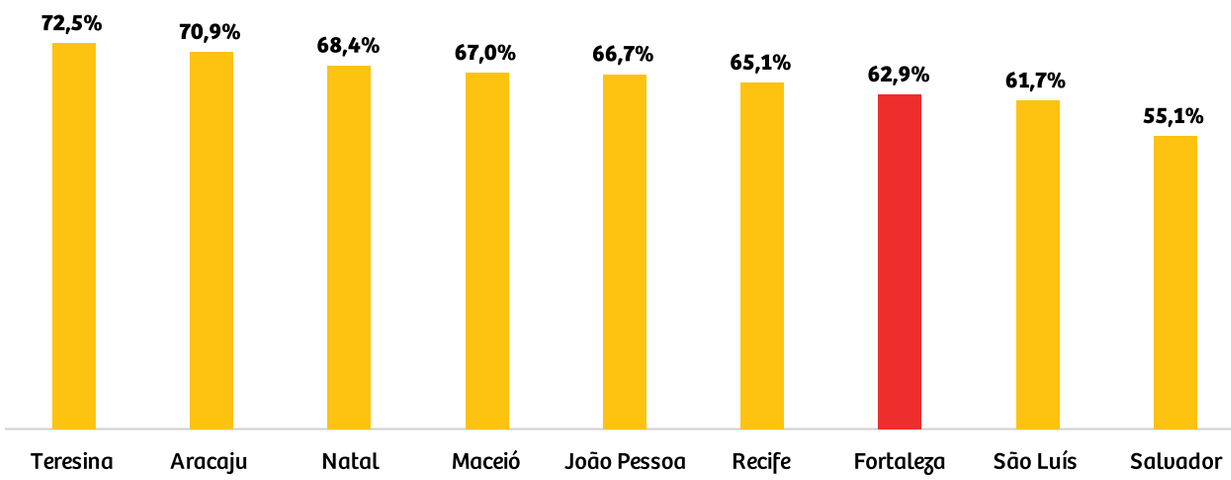
Vê-se, portanto, o que contribui para o **avanço insuficiente das taxas de matrículas em creches em Fortaleza**, ainda que a demanda por vagas cresça vertiginosamente todo ano. São fatores que impactam esse cenário: a ínfima execução orçamentária tanto da construção de novos centros de educação infantil quanto a reforma dos equipamentos existentes; as reduções orçamentárias e a baixa participação relativa dos investimentos em educação infantil frente aos investimentos totais em educação.

Por que tem criança sem vaga em creche em Fortaleza?

A análise do orçamento mostra que faltam investimentos na construção de novos centros de educação infantil e reforma dos prédios existentes. A Prefeitura tem reduzido o orçamento da educação infantil em comparação aos investimentos totais com educação. Na contramão disso, a procura por vagas cresce a cada ano.

De 2014 a 2018, a demanda não atendida de vagas na educação infantil cresceu 192% (5.082). Em 2014, 2.643 crianças não foram atendidas pela rede municipal. Em agosto de 2018, 7.725 crianças com até três anos de idade estavam sem vagas em creche. Além disso, conforme se verifica no Gráfico 8, de acordo com os dados mais recentes do IBGE, em 2018, 62,9% das crianças com até três anos de idade estavam sem acesso à creche.

Gráfico 8 - Crianças de 0 a 3 anos fora da creche (%) - Capitais (Nordeste)



Fonte: Elaboração própria a partir da Pnad Contínua da Educação 2018/IBGE.

Portanto, mesmo diante de um cenário fiscal equilibrado e sólido, bem como de um crescimento extraordinário e sustentado das receitas tributárias e diminuição da dependência de recursos provenientes dos demais entes (Estado, União), a execução das políticas voltadas às construções de centros de educação infantil, em Fortaleza, continua abaixo do esperado. Além disso, os investimentos em educação infantil, no município, continuam abaixo dos investimentos medianos das demais capitais brasileiras.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito à educação figura como garantia social prevista pela Constituição Brasileira de 1988, com diversos normativos legais posteriores que confirmam a importância do tema. Em decorrência disso, a Lei 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), a Lei nº 9.394 de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação) e a Lei 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação) assumem caráter de centralidade no que diz respeito ao compromisso do Poder Público para efetivar tal direito. O acesso à educação infantil e a permanência em ambiente escolar ganham especial relevância quando se tem em conta que são crianças sujeitos a quem se deve garantir prioridade absoluta, como bem preveem os tratados internacionais de proteção à infância, dos quais o País é signatário.

O presente estudo, nesse sentido, se propôs a realizar análise breve, mas consistente, acerca do panorama da educação infantil em Fortaleza, com uma averiguação apurada da situação de implementação do Plano Municipal de Educação (PNE) e do orçamento do Município. Buscou-se compreender por que, afinal, tão elevado contingente de sujeitos de direitos de 0 a 3 anos continuam tendo acesso à educação obstaculizado de modo contínuo em Fortaleza. Tal cenário repercute em uma série de prejuízos individuais aos beneficiários, à família e à comunidade em geral. Convém frisar, principalmente, a dupla violação de direitos quando em caso de gravidez na adolescência, tendo em vista que a evasão escolar de mães adolescentes é provocada, não raro, pela ausência de provisão da matrícula dos respectivos filhos.

Como bem demonstrado, o direito à educação básica não se reduz apenas à oferta de matrículas em creches públicas ou particulares conveniadas, mas, sobretudo, remete ao fornecimento de estrutura adequada e à prestação de serviço de qualidade. Denotou-se, logo de início, que não são disponibilizadas vagas suficientes em creches pelo Município, atestando inconteste descumprimento de metas específicas estabelecidas pelo PNE e PME com prazo determinado para consecução. Essa inoperância do poder público acarreta o acúmulo de demandas reprimidas ano após ano, o que, objetivamente, significa um crescimento progressivo do percentual já vultoso de crianças fora da creche.

Na compreensão de que cabe ao Estado garantir direitos e executar políticas públicas eficientes orientadas por diretrizes democráticas que não retrocedam, delineou-se o cenário da educação infantil de Fortaleza por meio de observação de indicadores orçamentários oficiais do governo. Percebeu-se, a partir dessa análise, visível contraste quando comparados os investimentos na educação infantil realizados pelo Governo e a conjuntura orçamentária de Fortaleza, uma vez que o Município apresenta organização fiscal eficiente, enquanto o valor destinado à política pública se reduz progressivamente.

Com base nesse cenário, percebe-se que a escassez de recursos destinados à construção e manutenção de centros de educação infantil ora em análise, reflete, por sua vez, a ausência de priorização de políticas públicas de educação voltadas à infância, que reclinam Fortaleza a uma das capitais com ínfima destinação de verbas para essa área. Tal fato é preocupante, a considerar a plena viabilidade do cumprimento de metas previstas pelo PNE em hipótese de alocação de recursos com ações apropriadas.

A sociedade civil, desse modo, figura como agente protagonista para reivindicar a reversão desse quadro de negação de direitos. Ao exercer o papel de cobrança ativa para a garantia de direitos, esse documento buscou contribuir em análises futuras que busquem pôr em contraste a previsão e a execução de políticas públicas com análise orçamentária. É a contribuição do CEDECA Ceará para que todas as crianças tenham garantido o direito de acesso e permanência escolar em um ambiente democrático e de qualidade, permitindo o desenvolvimento saudável desses sujeitos.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ação Educativa e Plataforma DhESCA Brasil (org). **Direito Humano à Educação**. São Paulo, 2009.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 05 set. 2019.

_____. 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. **Portal da legislação.** Brasília, 19 dez. 2006.

Disponívelem:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>. Acesso em: 05 dez. 2019.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 05 de out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso: em 01 mai. 2019.

_____. 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. Brasília, 20 jun. 2007

_____. Lei nº. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, 25 jun. 2014. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 03 mai. 2019.

_____. Lei nº. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, 13 jul. 1990. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069Compilado.htm>. Acesso em: 03 mai. 2019.

_____. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 20 dez. 1996. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 03 mai. 2019.

_____. Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. Brasília, 21 nov. 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm. Acesso em: 03 mai. 2019.

BRASIL. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. **Portal da Legislação**. Brasília, 07 fev. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11274.htm>. Acesso em: 05 dez. 2019.

Campanha Nacional pelo Direito à Educação. **Dossiê Retrocessos**. Por um plano nacional e um Fundeb pra valer. São Paulo, 2018.

CARREIRA, Denise [et al.]. Gênero e educação: fortalecendo uma agenda para as políticas educacionais. São Paulo: **Ação Educativa**, Cladem, Ecos, Geledés, Fundação Carlos Chagas. 2016.

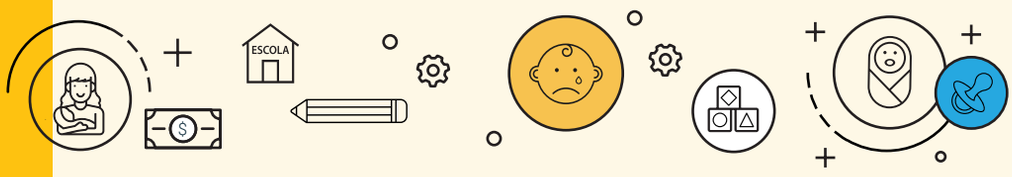
Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará e Ministério Público do Estado do Ceará. Ação Civil Pública n° 01116808120198060001. Fortaleza, 18 fev. 2019.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal**. 2018. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifdm/consulta-ao-indice/ifdm-indice-firjan-de-desenvolvimento-municipal-resultado.htm?UF=CE&IdCidade=230440&Indicador=3&Ano=2016>. Acesso em: 06 out. 2019.

FORTALEZA. Lei nº 10.371, de 24 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação 2015-2025. **Diário Oficial do Município**. 15.549. ed. Fortaleza, 24 jun. 2015.

Fortaleza. Ministério Público do Estado Do Ceará; Centro De Defesa Da

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **SIOPE - Relatório Gerencial**. 2018. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/siope/relatorio-gerencial/dist/indicador>. Acesso em: 06 out. 2019.



Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Educação 2018.** Rio de Janeiro: Pnad Contínua, 2019. 12 p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101657_informativo.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2019.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua.** 2018. Disponível em: < https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/17270-pnad-continua.html?edicao=24437&t=resultados>. Acesso em: 24 set. 2019

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PIB dos Municípios.** 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/pibmunic/>. Acesso em: 24 set. 2019.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopses Estatísticas da Educação Básica**. 2018. Disponível em: <http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em: 05 out. 2019.

JORNAL NACIONAL. **Gravidez precoce é uma das principais causas da evasão escolar, diz estudo.** 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/04/22/gravidez-precoce-e-uma-das-principais-causas-da-evasao-escolar-diz-estudo.ghtml>. Acesso em: 01 out. 2019.

LIBERATI, Wilson Donizeti (org.). **Direito à Educação**: uma questão de justiça. Editora Malheiros: São Paulo: Malheiros. 2004.

PLATAFORMA DHESCA BRASIL E AÇÃO EDUCATIVA (Org.). **Direito à Educação**. São Paulo: Comunicare Gráfica, 2019. 52 p.

Prefeitura de Fortaleza. **Relatório de Gestão Fiscal (RGF).** 2018. Disponível em: <https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/index.php/contasPublicas/rgf/2018>. Acesso em: 06 out. 2019.

Prefeitura de Fortaleza. **Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO). 2013-2018.** Disponível em: <https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/index.php/contasPublicas/rreo/2018>. Acesso em: 06 out. 2019.

Prefeitura de Fortaleza. **Secretaria Municipal das Finanças (SEFIN).** 2018. Disponível em: <https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/>. Acesso em: 06 out. 2019.

Prefeitura de Fortaleza. **Portal da Transparência.** 2018. Disponível em: <https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/>. Acesso em: 06 set. 2019.

Prefeitura de Fortaleza. **Prefeito Roberto Cláudio assina termos de parceria para gerenciamento de creches.** 2019. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-roberto-claudio-assina-termos-de-parceria-para-gerenciamento-de-creches>. Acesso em: 20 set. 2019.

Secretaria do Tesouro Nacional. **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - Siconfi.** 2018. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>. Acesso em: 19 set. 2019.

SEMANA DE AÇÃO MUNDIAL. **Dossiê Retrocessos**. 2018. Disponível em: <https://semanadeacaomundial.org/2018/materiais/>. Acesso em: 06 out. 2019.

Senado Federal. **Siga Brasil**: Educação Infantil. 2018. Disponível em: <http://www9.senado.leg.br/QuAJAXZfc/opendoc.htm?document=senado%2FSigaBrasilPainelCidadao.quw&host=QVS%40www9&anonymous=true&select=lbTemas,*000540*>. Acesso em: 19 out. 2019.

NOTÍCIA

MPCE E CEDECA CEARÁ COBRAM DA PREFEITURA EDUCAÇÃO INFANTIL DE QUALIDADE

O Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE), por meio da 14ª Promotoria de Justiça, e o Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (CEDECA) ajuizaram Ação Civil Pública (ACP), dia 18 de fevereiro de 2019, contra o Município de Fortaleza.

Na ação, o MPCE e o CEDECA requerem a ampliação em 7.725 novas vagas para crianças de 01 a 03 anos em creches da rede municipal em tempo integral ou segundo o número da demanda manifesta e não atendida, sob pena de multa diária de R$ 100 mil.

Na sexta (22/02), às 16h, representantes de organizações, movimentos e grupos de mães que lutam pelo direito à educação se reúniram na sede da 16ª Promotoria de Justiça Cível – Núcleo de Defesa da Educação para realizar protocolo simbólico da Ação (leia reportagem nas páginas seguintes).

O documento também alerta para o descumprimento do Plano Municipal de Educação (PME) no que diz respeito à oferta de berçários (crianças de 0 a 1 ano de idade). Atualmente, a Prefeitura não oferece essa modalidade de ensino à população, o que prejudica mães e pais que precisam buscar vagas no mercado de trabalho. O PME estabelece que 50% da população de crianças de 0 a 3 anos de idade devem estar matriculadas em creches até o ano de 2025.

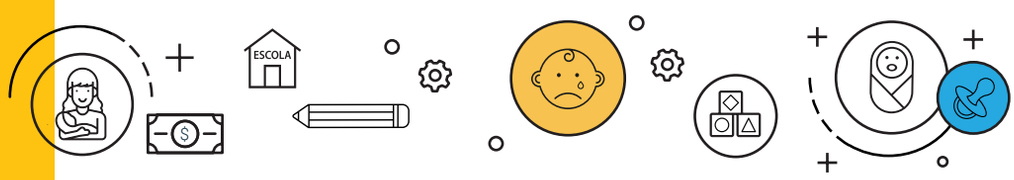
Para minimizar os problemas atuais da educação infantil no Município, o Ministério Público e o CEDECA Ceará pedem que, em 90 dias, a Prefeitura apresente e cumpra integralmente um plano de ampliação de vagas em creches com garantia de qualidade na expansão da demanda. Além disso, a Ação cobra o estabelecimento de ações específicas nas leis orçamentárias do município para cumprimento do plano de ampliação de vagas, prevendo e executando recursos suficientes para isso.

PROBLEMA É ANTIGO

Apesar de a demanda reprimida ter sido reconhecida pela própria Secretaria Municipal da Educação (SME) recentemente por meio da imprensa, o CEDECA Ceará e o Ministério Público alertam a Prefeitura, desde 2014, que o problema da falta de vagas em creches vem se agravando ano após ano.

Em 18 de setembro de 2018, o MPCE enviou ao Município de Fortaleza proposta de minuta para firmar um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o objetivo de garantir o atendimento às demandas por vagas em creche (Infantil I, II e III) da rede pública municipal de ensino. No entanto, o MPCE não obteve nenhuma resposta da Prefeitura.

Além de não ter vaga, os equipamentos de Educação Infantil existentes em Fortaleza apresentam problemas estruturais por falta de manutenção. Importante lembrar que, no dia 23 de maio de 2018, quatro crianças que estudavam na CEI Professora Laís Vieira, no Bairro Parque Santa Maria, caíram em uma fossa da referida CEI enquanto brincavam no recreio. Nesse episódio, morreu a criança Hannah Evelyn, de quatro anos de idade.



REPORTAGEM

MÃES LUTAM PELO DIREITO À EDUCAÇÃO EM FORTALEZA

Por Lucianna Silveira, Comunicação/CEDECA Ceará*

Em meio a ondas conservadoras e cortes e mais cortes nas políticas públicas sociais, é na junção das lutas que as vozes encontram um espaço. Com um modelo cada vez mais ultrapassado e distante do ideal, a educação, principal processo de sociabilização e base das políticas públicas é uma das áreas mais impactadas nas decisões políticas tomadas.

O que Adriana e Cristiana possuem em comum? Ambas compartilham um sentimento de inquietação e o anseio por uma educação de qualidade. Mães e mulheres de luta na pauta da educação, elas compartilham lutas diárias, com individualidades e particularidades, mas sentem o peso de uma realidade em comum, o precarizado sistema escolar e a falta de ofertas para as instituições de ensino.

Adriana Gerônimo é moradora do bairro Lagamar, trabalha como voluntária em um projeto social do bairro e é mãe da Lolita de 9 anos e da Dandara, de apenas 2. Adriana é mais uma mãe que não encontrou vaga para a filha mais nova na creche próxima de casa, ao procurar matrícula em 2018. Mesmo realizando a inscrição com antecedência de 10 meses para o início das matrículas escolares, acabou entrando na longa fila de espera.

Quando iniciou o período letivo, sua filha ainda ocupava a 20ª posição da lista de espera. Um mês e meio depois, a mãe recebeu uma ligação da coordenação da creche informando que sua situação ainda não tinha mudado e que inúmeras crianças se encontravam na mesma condição. Essa situação complicou mais ainda a rotina de quem precisa dividir as responsabilidades da maternidade com o trabalho voluntário na ONG do bairro.

Quando finalmente surgiu a vaga para a pequena Dandara, caso nem sempre comum na educação infantil em Fortaleza, a creche não era a mesma na qual tinha sido realizada a inscrição.

De acordo com os dados disponibilizados pela Secretaria Municipal de Educação, aponta-se que a população estimada na faixa etária de 0 a 3 anos de idade em Fortaleza, no ano de 2017, era de 120.588 crianças. Em agosto do ano seguinte, o município possuía, com base em dados disponíveis no Sistema de "Registro Único", da Secretaria Municipal de Educação, 7.725 crianças de 1 a 3 anos de idade que estavam sem vagas em creches públicas. Esse número representava uma demanda reprimida, ou seja, o número de crianças cujos familiares manifestaram desejo de matrícula na rede, mas que não puderam ser atendidos pela Prefeitura.

O CEDECA Ceará e Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE), ajuizaram, no dia 18 em fevereiro de 2019, uma Ação Civil Pública contra o Município de Fortaleza. Naquela mesma semana, Adriana e outras mães do Lagamar realizaram um mapeamento das pessoas que esperavam vagas nas creches do bairro e se depararam com familiares na mesma situação.

Lá do outro lado da cidade, no Parque Santa Maria, periferia localizada na Regional VI, Cristiana chama a atenção para a péssima estrutura física da escola Moreira Leitão, em que a filha Maria Luíza, cursa o infantil V. A mãe aponta que outras escolas públicas do bairro passam por condições semelhantes e que muitas necessitam de manutenções regulares.

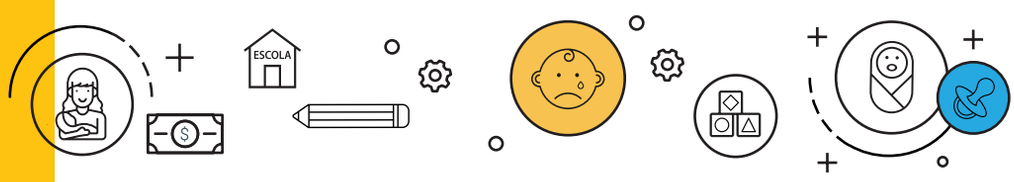
De acordo com o relato das mães, equipamentos com paredes rachadas, bebedouros sem manutenção, goteiras, são exemplos comuns na realidade de muitas instituições de ensino em Fortaleza. Foi em uma dessas condições que, no final do ano passado, quatro crianças caíram numa fossa, após a tampa ceder, e uma delas, de apenas 4 anos, não resistiu e morreu. Essas são situações já denunciadas pelas mães e órgãos da sociedade civil que conheciam o estado das estruturas da escola.

A creche conveniada São Gabriel, localizada no Bairro São João do Tauape, local em que Adriana conseguiu matricular a filha, não se encontra muito diferente do que Cristiana descreve. Adriana relata que a filha sempre adoece devido à umidade do prédio, que também está sem portas entre os cômodos, "Num tem nem as portas das salas dos menores, que costumam tentar fugir, correr. A gente já teve de chegar pra ir buscar nossos filhos e encontrar crianças fora das paredes do prédio, na varanda, porque a creche não tem porta nenhuma nas salas", conta.

Além de problemas na infraestrutura, ainda segundo Adriana, a creche não dispõe de materiais de higiene, pomadas e fraldas para as crianças, carência que os pais têm de suprir. "A gente está com um problema na alimentação. Estava com 20 dias já do ano letivo e não tinha chegado nada de alimentação da Prefeitura para as crianças, a gente estava vendo a hora de a professora pedir pra gente levar a alimentação deles, que era só o que faltava", indigna-se Adriana.

* Sob supervisão de Thiago Mendes/Comunicação CEDECA Ceará

Texto originalmente publicado no site do CEDECA Ceará em 1º de março de 2019



A IMPORTÂNCIA DA EDUCAÇÃO INFANTIL PARA AS APRENDIZAGENS E O DESENVOLVIMENTO DAS CRIANÇAS[1]

Silvia Helena Vieira Cruz[2]

A partir de profundas transformações econômicas e sociais que aconteceram no mundo ocidental, ao longo dos séculos XV a XVIII foi se configurando uma "concepção de sujeito racional, articulada a uma, até então inédita, noção de consciência de si e dos outros". Acompanhando tais mudanças, as imagens e o lugar da criança na sociedade foram se transformando (ARIÈS, 1981) e aos poucos se constituindo uma percepção da infância como sendo uma etapa da vida com características próprias. Assim, em meados do século XX começou a se firmar uma nova compreensão acerca do desenvolvimento do homem: as características humanas são produzidas num processo que se inicia na infância; "a criança é o pai do homem" (SMOLKA, 2002). Daí o interesse por estudar a criança.

De início, a Psicologia dedicou-se a observações e experimentações para descrever e mensurar características e processos psicológicos das crianças. O objetivo era conhecer as características de cada momento do seu processo de desenvolvimento, identificar que fatores presidiriam as transformações observadas, como a criança adquire conhecimentos etc., tratando a infância em termos de uma abstração universal.

É com Vigotski e Wallon que a Psicologia passa a pensar as crianças em ambientes socioculturais específicos, com diferentes formas de relações e significações (VASCONCELOS, 2008). Nessa perspectiva, o homem se constitui a partir das interações que estabelece com o meio em que vive. Assim, apesar de haver o reconhecimento do papel fundamental do aspecto biológico/maturação como fator que dá as possibilidades para o desenvolvimento humano, é atribuída grande importância ao aspecto social/interações como sendo o que transforma as possibilidades em realidade, havendo, portanto, uma implicação mútua entre fatores internos e externos.

Como decorrência dessa perspectiva, tem aumentado a preocupação com o aspecto social, isto é, com as condições concretas em que a criança vive a sua infância. Afinal, são essas condições que efetivamente transformarão as possibilidades de desenvolvimento de cada criança em desenvolvimento real.

Assim, na contemporaneidade há a consciência de que não se pode falar de criança ou de infância, no singular, pois a infância, como construção social, "é sempre contextualizada em relação ao tempo, ao local e à cultura, variando segundo a classe, o gênero e outras condições socioeconômicas. (DAHLBERG, MOSS; PENCE, 2003). Fica evidente, portanto, que as crianças, vivendo as suas diferentes infâncias imersas em práticas sociais de diferentes maneiras e posições, vão se apropriando de conhecimentos, crenças, habilidades etc., que são decisivas para o seu desenvolvimento. A instituição de Educação Infantil (creche e pré-escola) se constitui num equipamento importante para propiciar melhores condições para o desenvolvimento infantil.

No Brasil, ao longo da história, se sucederam e coexistem várias concepções acerca das crianças e da função das instituições a elas destinadas, profundamente marcadas pelas classes sociais às quais elas pertencem. As imagens de criança enquanto natureza negativa (irracional, impulsiva etc.) ou muito boa (pura, virtuosa etc.), influenciaram o tipo de relação entre adultos e elas, assim como o tipo de trabalho desenvolvido.

No final do século XIX, enquanto os atendimentos voltados às camadas pobres tinham como objetivos diminuir a grande mortalidade infantil, evitar a criminalidade (preocupação jurídica e policial com a "infância desvalida") e promover a tranquilidade das elites, mantendo-os agradecidos aos bons filantropos, as iniciativas privadas. No plano educacional, foram se delineando basicamente dois tipos de instituições para o atendimento

1 O presente texto sintetiza ideias apresentadas em diversos artigos e capítulos de livros da autora.
2 Mestre e Doutora em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano pela Universidade de São Paulo – USP, com pós-doutorado na Universidade do Minho (Braga-Portugal). Professora da Universidade Federal do Ceará (UFC).

à criança pequena: a creche, voltada para crianças das camadas empobrecidas da população, tendo como maior preocupação a sua guarda e alimentação, e a pré-escola, direcionada para as camadas médias e altas, com maiores preocupações com métodos pedagógicos e com o desenvolvimento infantil (KUHLMANN JR., 1998).

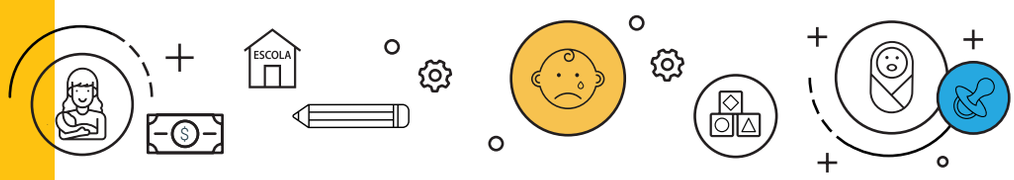
A educação das criança pequenas passou a se constituir como primeira etapa da educação básica com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (BRASIL, 1996), que atribuiu a denominação "creche" e "pré-escola" ao atendimento educacional das crianças tendo em vista apenas a sua faixa etária (até três anos e de quatro a cinco, respectivamente), ambas tendo como finalidade o seu desenvolvimento integral "em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade" (Art. 29).

A formulação da finalidade da Educação Infantil expressas nesse documento e reforçada em todos os demais referentes a essa área nos níveis federal, estadual e municipal, é baseada nos avanços do conhecimento em vários campos, em especial a Psicologia, mas também a Medicina (nomeadamente a neurologia e pediatria). Como já referido, a partir da contribuição de autores clássicos na área do desenvolvimento humano, ficaram evidenciadas as rápidas e múltiplas mudanças que ocorrem nos primeiros anos de vida das crianças e a necessidade de lhes oferecer as melhores condições para esse desenvolvimento.

Pesquisas de âmbito nacional (CAMPOS e CRUZ, 2006 e CAMPOS et al, 2011) nas quais a cidade de Fortaleza foi incluída ou realizadas especificamente nesta cidade (como CRUZ, 2002 e 2009, CRUZ e CRUZ, 2015, PAIVA, 2016) indicam que, de um modo geral, as crianças não estão tendo boas oportunidades de desenvolvimento nessa cidade. Como consequência, é evidente, por exemplo, o comprometimento do desenvolvimento da linguagem oral das crianças. A falta de experiências adequadas (como o estabelecimento de verdadeiros diálogos, o estímulo à expressão oral, o acesso frequente à literatura) têm como decorrência prejuízos não apenas na comunicação desses sujeitos, uma vez que a linguagem oral decuplica os poderes do pensamento em extensão e rapidez, sendo um instrumento e suporte indispensável para os progressos do pensamento (PIAGET, 1979; VIGOTSKY, 1989; WALLON, 2007). Vale registrar que, nesse âmbito, é possível identificar grandes diferenças da linguagem oral das crianças, tanto em relação ao vocabulário como tipo de frases utilizadas, que são decorrentes não das possibilidades que todas as crianças possuem, mas do tipo de experiencia educativa que tiveram, especialmente ao frequentarem instituições com qualidade bastante desigual.

Vale destacar que todos os aspectos do desenvolvimento estão integrados. Assim, por exemplo, as aquisições no aspecto psicomotor (como engatinhar, pegar, andar, executar movimentos de pinça, desenhar etc.) têm profundas repercussões no desenvolvimento cognitivo, pois permitem à criança novas formas de interagir com os objetos e com o mundo, de uma maneira geral. Por outro lado, conquistas no plano cognitivo (como a percepção de que os objetos têm existência independentemente de estar no seu campo visual, a possibilidade de seriação e classificação, a aquisição das primeiras noções de causa e efeito e de tempo etc.) influenciam os sentimentos que as crianças nutrem em relação aos fatos, coisas e pessoas. É por isso que a finalidade da Educação Infantil é o desenvolvimento integral da criança. Nenhum aspecto acontece isoladamente e todos eles são igualmente importantes.

No entanto, na perspectiva walloniana, todos os aspectos do desenvolvimento humano são, de certa forma, subordinados à construção da pessoa, o grande processo em curso nos anos pré-escolares. Para ele, a criança constitui, em cada idade, um todo indissociável e original (WALLON, 1981) e, desde a mais tenra idade, realiza a construção da consciência de si, processo concebido como um caminho de individuação progressiva que acontece a partir das interações sociais e que tem o seu momento mais marcante nos anos pré-escolares. Esse processo é constituído de fases com diferentes características, valendo destacar que uma delas é marcada pela grande necessidade de aprovação: a criança só pode agradar a si mesma se tiver a sensação de poder agradar aos outros, só se admira caso acredite ser admirada. Outro movimento nesse processo é a imitação, em que a criança se modela conforme as pessoas de seu meio que a atraem. Devemos, então, nos perguntar: que informações sobre si mesmas as crianças têm recebido dos outros, especialmente da professora? Quais as influências que têm recebido na construção da consciência de si e dos outros? Essas perguntas são cruciais, pois uma boa imagem de si e a



confiança nas suas próprias capacidades são determinantes em todos os processos de aprendizagem. Tomando como exemplo a aquisição da escrita, tão valorizada atualmente, não se pode esquecer que a crença na própria possibilidade de se apropriar dessa linguagem é fundamental para que a criança se engaje nesse processo.

As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil - DCNEI (BRASIL, 2009), que tem o objetivo de orientar as políticas públicas e a elaboração, planejamento, execução e avaliação de propostas pedagógicas e curriculares de Educação Infantil, reúnem uma série de princípios, fundamentos e procedimentos expressos nos seus diversos artigos. Um dos conceitos centrais contidos nesse documento é o de currículo: "um conjunto de práticas que buscam articular as experiências e os saberes das crianças com os conhecimentos que fazem parte do patrimônio cultural, artístico, ambiental, científico e tecnológico" (Art. 3º), isto é, a criança, com suas experiências e saberes, é o centro do processo educativo. Elas têm direito de se apropriar dos "conhecimentos que fazem parte do patrimônio cultural, artístico, ambiental, científico e tecnológico" (Idem) mas as práticas que buscam articular as experiências e saberes das crianças a esse legado precisam ser sensíveis e levar em conta as suas curiosidades, interesses e desejos.

Esse conceito de currículo também reafirma o objetivo da Educação Infantil proposto desde a promulgação da LDB ao declarar que as aprendizagens das crianças, propiciadas pelas experiências oferecidas pelo currículo, devem contribuir para "promover o desenvolvimento integral de crianças de zero a cinco anos de idade". Portanto, devem ser "experiências que contemplem não apenas o aspecto cognitivo das crianças (como algumas instituições supostamente de qualidade ainda insistem), mas que contribuam positivamente para o seu desenvolvimento físico, afetivo e social" (CRUZ, 2013).

Vale ainda destacar que, ao tratar dos elementos necessários para que as instituições de Educação Infantil cumpram plenamente sua função sociopolítica e pedagógica, as DCNEI afirmam que elas devem "oferecer condições e recursos para que as crianças usufruam seus direitos civis, humanos e sociais" (Art. 7º). Assim, reconhecem que é necessário garantir nas instituições pré-requisitos para um trabalho de qualidade, que vão desde a infraestrutura dos prédios até como é desenvolvida a formação continuada e o acompanhamento dos professores; como é realizado o planejamento; qual a qualidade e diversidade dos brinquedos, livros de literatura infantil etc. disponíveis para as crianças. São essas condições e recursos, oferecidos a todas as crianças, que irão promover a "igualdade de oportunidades educacionais entre as crianças de diferentes classes sociais no que se refere ao acesso a bens culturais e às possibilidades de vivência da infância", como apontado no Inciso IV

No entanto, como indicam vários trabalhos (por exemplo, ANDRADE, 2007; CAMPOS, FÜLLGRAF e WIGGERS, 2006; CRUZ, 2015), as crianças não têm sido vistas nas suas necessidades e desejos peculiares nas diferentes faixas etárias; o disciplinamento é obstáculo à construção da autonomia e da identidade das crianças; a Educação Infantil não é voltada para o momento que vivem, mas é centrada no que devem ser no futuro, utilizando-se do disciplinamento. Mais recentemente, as práticas pedagógicas predominantes têm focado no que é considerado desejável para a sua trajetória escolar, derivando, de forma recorrente, na escolarização precoce. Assim, como os currículos efetivamente adotados via de regra não são adequados aos interesses e necessidades infantis, o que se tem constatado com mais frequência é a insatisfação das crianças com a sua experiência escolar e consequente desejo de não frequentar as creches ou pré-escolas. Como a "clientela" à qual a educação se destina continua a definir em grande medida a sua qualidade, isso acontece mais frequentemente entre as camadas pobres.

Muitas crianças brasileiras (especialmente as com até três anos de idade) ainda são excluídas do seu direito à educação. No entanto, além do grande desafio de garantir o acesso à creche e pré-escola, é preciso cuidar da qualidade das experiências oferecidas àquelas que estão frequentando instituições de Educação Infantil. As constatações de diversas pesquisas levam a crer que, infelizmente, têm sido desperdiçadas oportunidades preciosas para muitas das crianças brasileiras ampliarem suas aprendizagens e desenvolvimento. Torna-se urgente, portanto, envidar os maiores esforços para que essa realidade seja alterada e o que é previsto na legislação se torne realidade, transformando creches e pré-escolas em espaços de acolhimento, respeito, alegria e muitas aprendizagens para todas as crianças, independente da sua classe social, pertencimento étnico-racial, gênero, religião ou qualquer outra condição.

1ª CARTA DAS MÃES DO PARQUE SANTA MARIA À CIDADE DE FORTALEZA

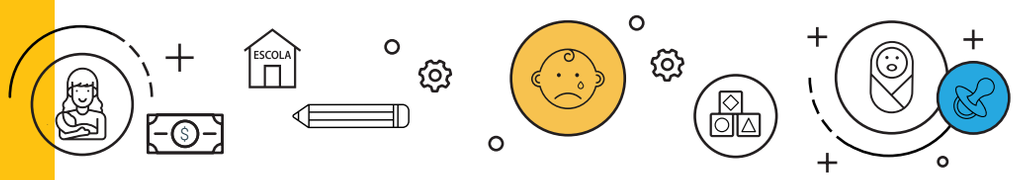
Nós, mães e familiares, queremos uma educação de qualidade, com segurança e infraestrutura adequada, como está previsto na Constituição, na Lei do Estatuto da Criança e do Adolescente e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Nós da periferia somos tão humanos como as pessoas da elite. Se todos os pais e mães soubessem que juntos e unidos temos força derrubamos muitos muros de desigualdade social por nossos filhos. Essa luta pelos nossos filhos em relação ao Prof. Laís Nobre vem há muitos anos.

A Rede de Articulação do Jangurussu e Ancuri denunciou no ano de 2016 ao Ministério Público da Educação e à Prefeitura os problemas da escola. Esse ano mesmo de 2018, antes da tragédia, nós mães já tínhamos ido na secretaria da regional VI, que é a regional do nosso bairro, procurar melhorias pra escola dos nossos filhos, porém fomos informadas que isso só poderia partir da coordenação da escola. Não aceitaram nossas denúncias, apesar de sermos comunidade escolar! Procuramos a coordenação da escola e a mesma nos informou que já havia solicitado diversas vezes em ofícios uma reforma pra aquele lugar ou mudança de prédio. Nós mães e familiares pedimos ajuda a Associação Santo Dias, a mesma prontamente iria nos doar uma grande cesta básica para fazermos um bingo na intenção de arrecadar dinheiro pra consertar pelo menos o piso do pátio, um piso que era muito grosseiro que nem se quer sonhávamos que ali havia uma fossa...

Essa tragédia mudou nossa vida pra sempre, foi algo que marcou e nunca vamos esquecer, sempre será lembrado com muita dor. Dor essa que dói a alma e o coração por saber que diversas vezes nossos filhos correram risco naquele lugar e não estávamos lá para defender, acolher e abraçar. Onde nossos filhos brincavam ali com toda a alegria e entusiasmo de uma criança. A morte da pequena Hannah não foi acidente, foi uma tragédia anunciada! Tudo isso é inaceitável e doloroso. Nos colocamos no lugar da mãe dessa criança, que está com uma dor imensurável, por culpa da negligencia de uma Prefeitura, porque poderia ter sido evitado se ouvisse a população pedindo melhorias, e priorizasse as crianças.

A Creche Prof. Laís é um lugar totalmente sem estrutura, com paredes das salas com rebocos caindo, caixa d'água com problemas, piso do pátio muito grosseiro do qual onde havia uma maldita fossa que interrompeu sonhos de uma criança e sua família (havia um buraco nesse dito lugar) banheiro sem estrutura, lugar que em nada se parecia com uma escola. Faltava merenda escolar, e sabemos que existem famílias carentes que muitas vezes não tem o que comer em casa. As professoras usavam dinheiro do seu próprio suor para comprar material pra ser usado em sala de aula.

Iremos lutar sim pelo direito a educação de qualidade pra nossas crianças, com fé, força, coragem e garra dia após dia! Acompanhar e vigiar pra que seja cumprida promessas feitas pela Prefeitura de Fortaleza: como a construção do CEI para ser entregue no começo do ano letivo de 2019, melhorias na estrutura e a reforma pra Escola Moreira Leitão! Vamos lutar para que não sejam palavras ao vento e vamos fazer com que a Prefeitura cumpra com suas obrigações que é de nos garantir a educação de qualidade...

MÃES DO PARQUE SANTA MARIA
Fortaleza
MAIO DE 2018