

Tribunal de Contas do Estado do RS

Radiografia da Educação Infantil no Estado do Rio Grande do Sul em 2013



**Edição
jan/2015**

Radiografia da Educação Infantil no Estado do Rio Grande do Sul em 2013 – Edição Jan/2015

A educação infantil foi erigida pelos artigos 208 e 227 da Constituição da República à categoria de direito fundamental. Também os artigos 4º e 54, incisos I e IV e § 1º, da Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA) asseguram a educação como direito fundamental das crianças e dos adolescentes. Por sua vez, o artigo 4º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Lei nº 9.394/1996) estabelece a garantia de educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade.

A preocupação do legislador em assegurar o direito das crianças à educação infantil deve-se à importância dessa etapa do ensino. Nela se trabalha o desenvolvimento físico, emocional, social e intelectual da criança, objetivando sua autonomia, seu autocontrole e sua confiança para se expressar e se relacionar.

Pesquisadores do High/Scope Perry Preschool selecionaram 123 crianças afro-americanas pobres de 3 e 4 anos e ofereceram educação de qualidade para 64 delas. As 123 pessoas foram acompanhadas até os 40 anos de idade, quando então, foram comparadas aquelas que receberam educação infantil, com as demais 59 que não tiveram acesso ao pré-escolar de qualidade. Estas foram as conclusões:

Um retorno de US\$17,00 para cada US\$1,00 investido na educação pré-escolar. Quase metade das crianças do projeto Perry atingiu a média nacional de notas aos 14 anos versus só 15% das crianças do outro grupo de controle. Também 60% das crianças que estudaram no projeto Perry, aos 40 anos ganhavam US\$20.000,00 por ano, comparado a 40% do grupo de controle. As crianças também tiveram índices mais baixos de criminalidade e de uso de drogas.¹

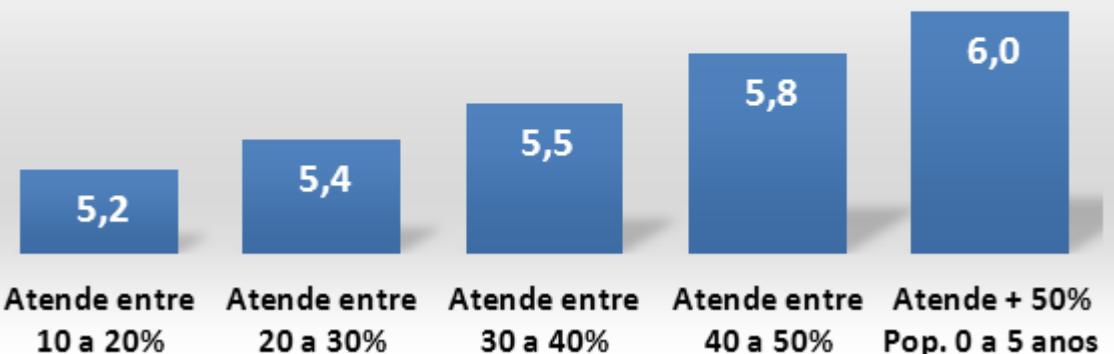
De acordo com artigo elaborado por Julia Manglano, onde o estudo da High/Scope Perry Preschool é mencionado, o efeito positivo da educação infantil se deve principalmente ao fato de que “o período de 0 a 6 anos de idade é o de maior otimização e resultado, pois 85% do desenvolvimento das capacidades intelectuais se dá até os 6 anos de idade. O mesmo ocorre no desenvolvimento do caráter, pois as crianças de 0 a 3 anos estão no período sensitivo dos hábitos bons da higiene, alimentação, sono e ordem e de 4 a 8 anos, da sinceridade, obediência, sociabilidade, constância e fé. Nesta fase pode ser promovida nas crianças a aquisição de hábitos bons antes que se arraiguem vícios. Uma eficaz pre-

¹ Estudo disponível em:
http://www.highscope.org/file/Research/PerryProject/specialsummary_rev2011_02_2.pdf, Acessado em 15/jan/2015.

venção contra drogas, por exemplo, começa nesta fase, onde são criadas as bases para o desenvolvimento da autoestima, disciplina e força de vontade”².

No âmbito local, os benefícios da oferta da educação infantil são evidenciados quando se compara a taxa de atendimento das crianças de 0 a 5 anos dos Municípios com a média das notas nas séries iniciais do ensino fundamental:

Benefícios - Oferta da Educação Infantil e Nota Média no IDEB Ensino Fundamental Séries Iniciais, RS, 2013



Fonte: MEC. Elaboração própria.

Para as populações em situação de pobreza, a oferta pública de educação infantil tem também o objetivo de assegurar aos responsáveis por crianças nessa faixa etária (de 0 a 5 anos) o efetivo direito ao trabalho. Impossibilitados de custear estabelecimentos particulares de ensino, os familiares dessas crianças necessitam da oferta de vagas em instituição pública para que possam trabalhar, deixando os filhos em segurança. Por outro lado, sabe-se que a inserção das pessoas com baixa renda no mercado de trabalho é fundamental para a redução das desigualdades sociais.

No Rio Grande do Sul, a população infantil de 0 a 5 anos representa 7,28% da população total, que é de 10.770.603 habitantes. Mais de 85% da população infantil, tanto na faixa de 0 a 3 anos, quanto na de 4 a 5 anos, reside em zona urbana, como mostra o Censo Demográfico de 2010:

Tabela 1 – Idade da População 0 a 5 anos, por Local de Residência, RS, 2010

População 0 a 3 anos			População 4 a 5 anos		
Urbana	Rural	Urbana (%)	Urbana	Rural	Urbana (%)
439.739	67.218	86,74%	237.123	39.881	85,60%

Fonte: IBGE. Elaboração Própria.

² Disponível em: <http://www.escolaaed.com.br/sistema-aed/artigos/educacao-infantil-vantagens-ate-para-a-economia-mundial>. Acessado em 15/jan/2015.

A população total e a infantil de 0 a 5 anos residente em domicílios particulares permanentes³ no Rio Grande do Sul, em 2010, de acordo com o rendimento nominal mensal domiciliar per capita, tem a seguinte distribuição espacial:

Tabela 2 – Rendimento Nominal Mensal Domiciliar per capita da População Residente em Domicílios Particulares Permanentes, RS, 2010

Rendimento nominal mensal domiciliar <i>per capita</i> da população residente em domicílios particulares permanentes	% População Estadual			% População de 0 a 5 anos		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Sem Rendimento	1,76%	1,62%	2,56%	1,99%	1,82%	3,07%
R\$ 1,00 a R\$ 70,00	1,86%	1,38%	3,07%	3,94%	3,11%	9,20%
R\$ 71,00 a R\$ 140,00	5,86%	5,17%	9,81%	11,97%	10,96%	18,40%
R\$ 141,00 ou mais	90,50%	91,81%	83,02%	82,09%	84,10%	69,32%

Fonte: IBGE. Elaboração própria.

Em 2010, 17,90% da população de 0 a 5 anos encontravam-se em situação de miséria. O maior índice de pobreza estava na zona rural, onde 30,67% das crianças de 0 a 5 anos pertenciam a famílias com rendimento nominal mensal domiciliar *per capita* de até 140 reais. Na zona urbana, esse índice era de 15,89%. O Censo Demográfico comprova que as famílias em situação de pobreza têm maiores números de filhos, tornando indispensável a ação do poder público no acesso à educação às crianças de 0 a 5 anos.

Não bastasse o elevado contingente de crianças em situação de pobreza, há Municípios em que, mesmo a família dispondo de recursos para o custeio do ensino em instituição particular, o sistema público é a única forma de acesso à educação infantil. Isso ocorre, segundo o Censo Escolar de 2013, em 320 Municípios (64,4% do Estado), onde inexistem uma única escola da rede particular, comunitária, confessional ou filantrópica como alternativa de ingresso.

De todo o exposto, depreende-se a relevância do tema, em função da qual o TCE-RS, que tem entre suas competências o controle das ações implementadas pelos entes governamentais e a avaliação do atendimento às metas estipuladas, desenvolve trabalho permanente de monitoramento da oferta de vagas na educação infantil pelos Municípios gaúchos.

O trabalho visa a estimular a constante ampliação da oferta de vagas em creches e, mais especificamente o atendimento pelos Municípios de, no mínimo, o previsto nas metas do Plano Nacional de Educação – PNE – (aprovado pela Lei Federal nº 13.005/2014), qual seja 50% das crianças de 0 a 3 anos até o final da vigência do PNE, em junho de 2024.

³ Domicílio particular permanente: É o domicílio que foi construído a fim de servir exclusivamente para habitação e, na data de referência, tinha a finalidade de servir de moradia a uma ou mais pessoas. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/resultados_preliminares/conceitos_definicos.pdf. Acessado em 19-01-2014.

Quanto à pré-escola, o estudo tem por objetivo acompanhar o progressivo aumento das vagas, até atingir a totalidade das crianças de 4 a 5 anos em 2016, tal como determina o artigo 208, inciso I, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda nº 59/2009, ratificado no mesmo Plano Nacional de Educação.

O processo de acompanhamento específico na educação infantil iniciou em 2008, priorizando-se o exame das situações consideradas mais críticas em relação à necessidade de criação de vagas. Com base nesse critério de seleção, foram avaliados 45 Municípios em 2009; 65 em 2010; 72 em 2011; 124 em 2012, 208 em 2013 e 242 em 2014. Os 242 Municípios concentram 88,09% das 196.507 vagas em educação infantil que necessitam ser criadas.

A atuação do TCE-RS nessa seara vem apresentando resultados positivos. Em 2008, o Estado ocupava a 19ª posição em termos de taxa de atendimento de matrículas na educação infantil, avançando, em 2013, para a 13ª posição. Além disso, nos 45 Municípios auditados de forma contínua pelo TCE-RS desde 2008, o aumento das vagas foi de 39,7% até 2013, ao passo que, no mesmo período, os demais 451 Municípios apresentaram um aumento de 26,3%.

Sob outra ótica, temos que os 45 referidos Municípios tiveram, até 2013, um incremento de 33.734 vagas, enquanto os demais 451 Municípios criaram, nesse período, 43.545. Apenas 9,07% dos Municípios foram responsáveis pela criação de 43,7% das novas vagas no Rio Grande do Sul entre os anos de 2008 e 2013.

I– Evolução das Matrículas na Educação Infantil, 2008/2013

No intervalo 2008/2013, o incremento das matrículas (creche e pré-escola) na educação infantil no Rio Grande do Sul foi superior ao crescimento brasileiro (30,81% *versus* 12,12%). O resultado alcançado (na Educação Infantil) coloca o Estado na 13ª posição do ranking nacional em 2013:

Tabela 3 – Evolução das Matrículas na Educação Infantil, 2008/2013

Ano	UF	Matrículas – Todas as Dependências			Taxas de Atendimento Matrículas			Posição Nacional
		Creche	Pré-Escola	Educação Infantil	Creche	Pré-Escola	Educação Infantil	
2008	RS	93.896	156.929	250.825	16,56%	48,59%	28,18%	19º
	Brasil	1.769.868	5.015.087	6.784.955	13,93%	74,52%	34,91%	
2013	RS	143.472	184.632	328.104	27,70%	69,43%	41,86%	13º
	Brasil	2.737.245	4.870.332	7.607.577	24,36%	85,77%	44,98%	
Variação	RS	52,80%	17,65%	30,81%	67,30%	42,90%	48,55%	
	Brasil	54,66%	-2,89%	12,12%	74,90%	15,10%	28,85%	

Fonte: MEC/INEP. Elaboração própria.

O melhor desempenho do Estado foi obtido na criação de vagas em creches (27,70%), onde alcançou a 6ª melhor posição no ranking nacional, atrás, apenas, de Santa Catarina (41,84%), São Paulo (40,31%), Espírito Santo (33,51%), Mato Grosso do Sul (29,42%) e Paraná (29,26%). Os Municípios gaúchos ficaram à frente da média brasileira, que é de 24,36%.

Já o desempenho na oferta da pré-escola (69,43%) situa o Estado na penúltima posição no cenário nacional (26º lugar). Com efeito, somente Roraima (67,26%) apresenta indicador menor. O índice de atendimento atingido (69,43%) é bem inferior à média do país (85,77%), não tendo o Estado alcançado nem mesmo a meta de matricular 80% da população de 4 a 5 anos no pré-escolar, prevista no Plano Nacional de Educação anterior (Lei nº 10.172/2001):

Tabela 4 – Taxa de Atendimento Bruta em Todas as Redes Administrativas na Creche e Pré-Escola, por Unidade da Federação, 2013

Unidade da Federação	Creche		Pré-escola		Educação Infantil	
	%	Posição	%	Posição	%	Posição
Santa Catarina	41,84%	1º	95,72%	4º	59,71%	1º
São Paulo	40,31%	2º	97,52%	2º	59,27%	2º
Espirito Santo	33,51%	3º	93,91%	7º	53,82%	3º
Ceará	25,93%	8º	95,62%	5º	48,80%	4º
Rio Grande do Norte	25,80%	9º	92,92%	8º	48,34%	5º
Rio de Janeiro	25,98%	7º	85,44%	10º	45,88%	6º
Mato Grosso do Sul	29,42%	4º	78,40%	15º	45,52%	7º
Piauí	18,10%	12º	97,88%	1º	45,16%	8º
Minas Gerais	24,10%	10º	83,25%	13º	44,18%	9º
Maranhão	16,97%	14º	97,15%	3º	43,96%	10º
Paraná	29,26%	5º	73,11%	21º	43,79%	11º
Mato Grosso	22,70%	11º	85,34%	11º	43,49%	12º
Rio Grande do Sul	27,70%	6º	69,43%	26º	41,86%	13º
Pernambuco	14,78%	18º	86,32%	9º	39,13%	14º
Paraíba	16,24%	16º	83,47%	12º	39,06%	15º
Bahia	14,00%	19º	83,20%	14º	37,87%	16º
Sergipe	10,04%	24º	94,10%	6º	37,69%	17º
Tocantins	18,02%	13º	75,27%	19º	37,26%	18º
Distrito Federal	16,46%	15º	74,76%	20º	36,13%	19º
Alagoas	12,86%	21º	76,01%	18º	34,28%	20º
Goiás	15,77%	17º	69,99%	25º	34,07%	21º
Acre	10,85%	22º	78,16%	16º	33,48%	22º
Rondônia	13,45%	20º	71,94%	23º	33,34%	23º
Pará	7,62%	25º	77,27%	17º	31,12%	24º
Roraima	10,32%	23º	67,26%	27º	29,32%	25º
Amazonas	7,27%	26º	72,32%	22º	29,01%	26º
Amapá	5,75%	27º	71,04%	24º	27,34%	27º
Brasil	24,36%		85,77%		44,98%	

Fonte: MEC/INEP. Elaboração própria.

Quando analisadas as taxas de atendimentos por dependência administrativa⁴ verifica-se que a rede municipal de educação infantil do Rio Grande do Sul ocupa a 21^a posição no país (taxa de atendimento de 25,43% das crianças de 0 a 5 anos). No caso da creche, a rede municipal de ensino atende 15,87% da população (9^a melhor posição no Brasil) e, no pré-escolar 44,04% da população de 4 a 5 anos de idade (última posição no país). No país, a rede municipal atende 15,35% na creche e 63,27% no pré-escolar, conforme o número de matrículas registradas:

Tabela 5 – Taxa de Atendimento da Rede Municipal na Creche e na Pré-Escola, por Unidade da Federação, 2013

Unidade da Federação	Creche		Pré-escola		Educação Infantil	
	%	Posição	%	Posição	%	Posição
Santa Catarina	33,49%	1º	79,08%	4º	48,61%	1º
Espirito Santo	30,08%	2º	82,61%	1º	47,75%	2º
São Paulo	21,42%	4º	76,66%	5º	39,73%	3º
Piauí	15,75%	10º	80,25%	3º	37,64%	4º
Mato Grosso	18,71%	7º	71,67%	7º	36,28%	5º
Mato Grosso do Sul	22,97%	3º	63,22%	11º	36,20%	6º
Maranhão	12,68%	14º	80,88%	2º	35,64%	7º
Rio Grande do Norte	19,62%	6º	65,89%	10º	35,17%	8º
Ceará	18,70%	8º	67,68%	8º	34,78%	9º
Paraná	21,27%	5º	52,13%	22º	31,50%	10º
Tocantins	14,85%	11º	62,73%	14º	30,95%	11º
Acre	9,69%	19º	71,80%	6º	30,57%	12º
Minas Gerais	13,49%	13º	62,89%	13º	30,26%	13º
Bahia	10,65%	17º	61,46%	16º	28,18%	14º
Pará	6,27%	23º	67,35%	9º	26,87%	15º
Paraíba	11,44%	15º	56,65%	20º	26,79%	16º
Rondônia	9,54%	20º	59,21%	18º	26,43%	17º
Alagoas	9,75%	18º	58,04%	19º	26,14%	18º
Rio de Janeiro	14,49%	12º	48,49%	24º	25,87%	19º
Sergipe	7,19%	21º	63,21%	12º	25,62%	20º
Rio Grande do Sul	15,87%	9º	44,04%	26º	25,43%	21º
Amazonas	5,39%	25º	62,29%	15º	24,40%	22º
Goiás	10,95%	16º	46,58%	25º	22,97%	23º
Roraima	5,70%	24º	56,09%	21º	22,51%	24º
Amapá	3,76%	26º	59,82%	17º	22,30%	25º
Pernambuco	7,09%	22º	49,89%	23º	21,66%	26º
Brasil	15,35%		63,27%		31,44%	

Fonte: MEC/INEP. Elaboração própria.

⁴ Dependência Administrativa da Escola: Federal, Estadual, Municipal ou Privada. As escolas privadas podem ser: Particular, Comunitária, Confessional ou Filantrópica.

II- Taxas de Atendimento da Educação Infantil no Rio Grande do Sul

A população infantil do Rio Grande do Sul, na faixa de 0 a 3 anos foi estimada em 517.864 no ano de 2012 e em 265.913 na faixa etária de 4 a 5 anos⁵. Em 2013, 153.026 crianças de 0 a 3 anos e 179.904 de 4 a 5 anos frequentavam instituições de ensino. Da relação do número de crianças atendidas (considerando-se aquelas atendidas, independentemente da etapa de ensino) com a população da faixa etária correspondente, temos uma taxa de 29,55% de atendimento das crianças de 0 a 3 anos e de 67,66% das crianças de 4 a 5 anos. Se considerados os alunos matriculados na creche e na pré-escola (sem verificar a idade das crianças), relacionando-os com a população de 0 a 3 anos e de 4 a 5 anos, tem-se a taxa bruta de atendimento, que em 2013 foi de 27,62% na creche e de 69,13% na pré-escola. Já considerando apenas as crianças de 0 a 3 anos matriculadas na creche e as de 4 a 5 anos matriculadas na pré-escola e relacionando esses alunos com a população da idade correspondente, tem-se a taxa líquida de atendimento, que em 2013 foi de 27,11% na creche e de 64,14% na pré-escola:

Taxas de Atendimento na Educação Infantil no Rio Grande do Sul - 2013

Bruta	Líquida	Idade
Matrículas, independentemente da Idade	Nº de alunos com idade adequada à etapa em que estão matriculados (0 a 3 na creche; 4 a 5 na pré-escola)	Nº de crianças de 0 a 3 anos e de 4 a 5 anos inseridas no sistema de ensino, independentemente da etapa em que estão matriculadas
Creche: 27,62% Pré-Escola: 69,13%	Creche: 27,11% Pré-Escola: 64,14%	0 a 3 anos: 29,55% 4 a 5 anos: 67,66%

Para o cálculo do número de vagas a serem criadas na creche e na pré-escola para o atendimento de 50% das crianças de 0 a 3 anos e de 100% das crianças de 4 a 5 anos, considerou-se a taxa por idade (população de 0 a 3 anos e de 4 a 5 anos que frequenta escola, independentemente da etapa em que estão efetuadas as matrículas). Assim, contempla-se o atendimento, por exemplo, de crianças de 3 anos matriculadas na pré-escola e de 5 anos matriculadas no ensino fundamental. Levando em conta o atendimento de **29,55%** das crianças de 0 a 3 anos e de **67,66%** das crianças de 4 a 5 anos, chega-se à necessidade de criação de **109.843** vagas em creche e de **86.664** vagas na pré-escola, totalizando **196.507** vagas na educação infantil.

Dentre os Municípios gaúchos, **81 (16,33%)** já atingiram a meta de atendimento de **50% das crianças de 0 a 3 anos**. E grande parte deles (269, ou seja, 54,23%) precisa instituir até 100 vagas em creche, sendo que o conjunto desses Municípios, para atingir a meta do Plano Nacional de Educação, deve expandir 11.393 vagas (10,37% do total). Por sua vez, apenas 19 Municípios (3,83%) concentram 57,93% das vagas a serem criadas em creche, ou seja, 63.630:

⁵ IBGE-Estimativas populacionais enviadas para o TCU, estratificadas por idade e sexo pelo MS/SGEP/Datasus

Tabela 6 – Número de Vagas a Criar na Creche por Faixas, RS, 2013.

Nº de Vagas a Criar na Creche por Faixas	Nº Municípios	% Municípios	Vagas a Criar	% Vagas a Criar
Atendida Meta Creche	81	16,33%		0,00%
Até 50 vagas	164	33,06%	3.935	3,58%
50 a 100 vagas	105	21,17%	7.458	6,79%
100 a 200 vagas	63	12,70%	8.775	7,99%
200 a 500 vagas	46	9,27%	13.432	12,23%
500 a 1.000 vagas	18	3,63%	12.613	11,48%
Mais de 1.000 vagas	19	3,83%	63.630	57,93%
Rio Grande do Sul	496		109.843	

Fonte: MEC/INEP. Elaboração própria.

No que tange às crianças de 4 a 5 anos, **71 (14,31%) dos Municípios do Rio Grande do Sul atingiram a meta de atendimento de 100% da população dessa faixa etária**. E 311 (62,70%) Municípios precisam implementar até 100 vagas em pré-escola, sendo que o conjunto desses Municípios, para atender ao disposto no artigo 208, inciso I, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 59/2009, deve expandir 9.456 vagas (10,91% do total). Por sua vez, 26 Municípios (5,25%) precisam criar 66,05%, ou seja, 57.236 vagas em pré-escola:

Tabela 7 – Número de Vagas a Criar na Pré-Escola, RS, 2013

Nº de Vagas a Criar na Pré-Escola	Nº Municípios	% Municípios	Vagas a Criar	% Vagas a Criar
Atendida Meta Pré-Escolar	71	14,31%		0,00%
Até 50 vagas	249	50,20%	4.787	5,52%
50 a 100 vagas	62	12,50%	4.669	5,39%
100 a 200 vagas	44	8,87%	6.383	7,37%
200 a 500 vagas	44	8,87%	13.589	15,68%
500 a 1.000 vagas	10	2,02%	6.774	7,82%
Mais de 1.000 vagas	16	3,23%	50.462	58,23%
Rio Grande do Sul	496	100%	86.664	100,00%

Fonte: MEC/INEP. Elaboração própria.

Se considerado o atendimento de 50% das crianças de 0 a 3 anos e de 100% das de 4 a 5 anos, temos que 26 Municípios atingiram as metas do Plano Nacional de Educação. E apenas 5,85% dos Municípios (29 Municípios) precisam criar 66,11% das vagas na educação infantil (creche e pré-escola), ou seja, 129.909 de um total de 196.507 vagas:

Tabela 8 – Número de Vagas a Criar na Educação Infantil, RS, 2013

Criação de Vagas - PNE	Nº Municípios	% Municípios	Vagas a Criar	% Vagas a Criar
Atendida Meta PNE	26	5,24%		0,00%
Até 50 vagas	154	31,05%	3.705	1,89%
50 a 100 vagas	104	20,97%	7.719	3,93%
100 a 200 vagas	84	16,94%	11.713	5,96%
200 a 500 vagas	64	12,90%	19.616	9,98%
500 a 1.000 vagas	35	7,06%	23.845	12,13%
Mais de 1.000 vagas	29	5,85%	129.909	66,11%
Rio Grande do Sul	496		196.507	100,00%

Fonte: MEC/INEP. Elaboração própria.

III – Duração da Jornada em Creches e Pré-Escolas

Como as habilidades a serem desenvolvidas pelo ser humano são muitas, abrangendo o campo cognitivo e o não cognitivo (este último envolve diversas áreas, como autocontrole, autoestima, relação adequada com as demais pessoas e com o ambiente em que se vive), o resultado do atendimento às crianças na educação infantil será proporcional ao número de horas diárias em que elas forem atendidas. Por isso, o Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014) estabeleceu como estratégia para educação infantil “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”. E a meta 6 do Plano Nacional de Educação é de “oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) do(as) alunos(as) da educação básica”.

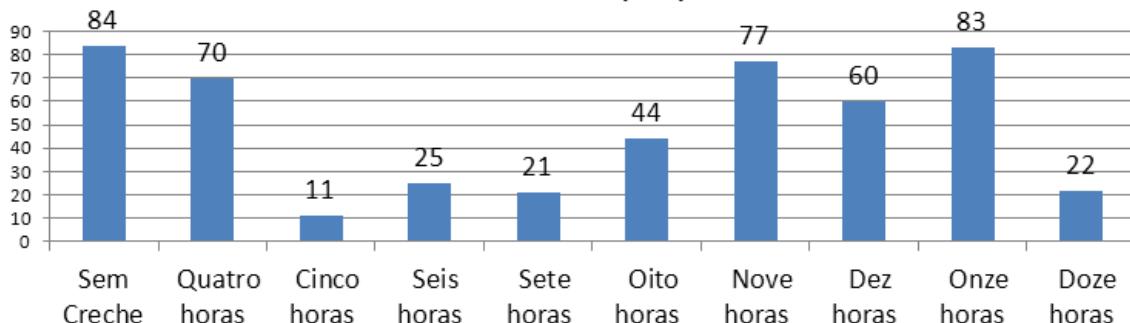
No sentido do disposto pelo Plano Nacional de Educação já decidiu o Egrégio Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

“A implementação da educação infantil em turno integral garante aos menores de seis anos o direito ao ensino na forma mais ampla, além de evitar que se expõham a situações de risco. APELAÇÃO PROVIDA”⁶

Tendo em vista o cumprimento da meta 6 do Plano Nacional de Educação e visando que a criação de novas vagas na educação infantil não implique em redução da carga horária atual, apresenta-se a média da jornada na creche e na pré-escola dos Municípios do Rio Grande do Sul:

⁶ Apelação Cível Nº 70024360638, Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: André Luiz Planella Villarinho, Julgado em 11/03/2009

**Nº de Municípios de acordo com a duração da escolarização
diária na creche, RS, 2013**



Fonte: MEC/INEP. Elaboração própria.

No Estado do Rio Grande do Sul, 84 Municípios, ou seja, 16,90% do total, não possuem atendimento em creche. Já 307 Municípios (61,77% do total) têm creche em tempo integral (duração diária de 7 horas ou mais) e 106 Municípios (21,33%) têm creche em tempo parcial (duração diária inferior a 7 horas):

Tabela 09 – Duração Média da Jornada da Creche, por Dependência Administrativa, RS, 2013

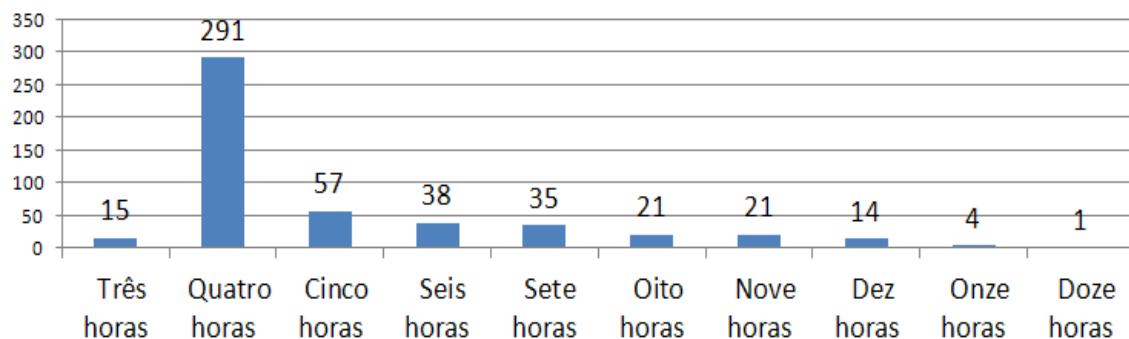
Dependência Administrativa	Duração Média da Jornada da Creche	Nº Municípios
Municípios sem Creche		84
Federal	8h 53m	2
Estadual	8h 57m	2
Municipal	9h 51m	403
Particular	9h 52m	125
Comunitária	11h 00m	29
Confessional	8h 12m	9
Filantrópica	8h 50m	106
Rio Grande do Sul	9h 50m	413

Fonte: MEC/INEP. Elaboração própria.

Na creche, a média da jornada no Rio Grande do Sul é de 9 horas e 50 minutos, sendo que a maior média de carga horária é verificada nas escolas comunitárias, seguidas das particulares e das municipais.

A carga horária média da pré-escola é inferior à da creche, sendo de 6 horas e 25 minutos, ou seja, na maioria dos Municípios a pré-escola funciona em tempo parcial. Em 306 Municípios, a média de atendimento na pré-escola é de até 4 horas diárias. E em apenas 95 Municípios (19,32%) a duração da jornada é em tempo integral:

**Nº de Municípios de acordo com a duração da escolarização
diária na pré-escola, RS, 2013**



Fonte: MEC/INEP. Elaboração própria.

Assim como na creche, na pré-escola a maior carga horária média é das escolas comunitárias (presentes em apenas 30 Municípios), seguida das escolas federais, com pouca expressividade no contexto geral, uma vez que existentes apenas em dois Municípios. Em 278 Municípios, existem apenas pré-escolas municipais. Dentre elas, as presentes em 179 Municípios têm uma carga horária média de 4 horas ou menos, as que se encontram em 55 Municípios têm uma jornada entre 4 e 7 horas e em 44 Municípios a média das escolas municipais é o funcionamento em tempo integral:

Tabela 10 - Duração Média da Jornada da Pré-Escola, por Dependência Administrativa, RS, 2013

Dependência Administrativa	Duração Média da Jornada da Pré-Escola	Nº de Municípios
Federal	9h 54m	2
Estadual	4h 04m	124
Municipal	5h 52m	497
Particular	7h 59m	136
Comunitária	10h 26m	30
Confessional	5h 17m	18
Filantrópica	6h 39m	122
Rio Grande do Sul	6h 25m	497

Fonte: MEC/INEP. Elaboração própria.

Na análise efetuada constatou-se que na creche prepondera o atendimento em tempo integral (em 61,77% dos Municípios a média da jornada diária está entre sete e doze horas). A situação se inverte na pré-escola, em que 80,68% dos Municípios têm uma carga horária menor que sete horas diárias, com preponderância da carga horária de quatro horas.

IV – Considerações Finais

O legislador brasileiro garantiu o acesso à educação infantil às crianças de 0 a 5 anos. A previsão desse direito se deve ao reconhecimento da importância desta primeira etapa de ensino. Estudo elaborado pelo Núcleo Ciência pela Infância⁷, denominado “O Impacto do Desenvolvimento na Primeira Infância sobre a Aprendizagem”⁸, concluiu que a frequência à creche e pré-escola de qualidade têm efeitos positivos no desenvolvimento, aumenta o desempenho das crianças em exames padronizados, melhora seu rendimento escolar e suas condições econômicas futuras.

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

Diante da importância da educação infantil para as crianças, suas famílias e para a sociedade em geral, na medida em que, com a melhoria da educação, diferentes problemas sociais são minorados, o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul elabora anualmente a Radiografia da Educação Infantil. O objetivo do trabalho é estimular a ampliação da oferta de educação infantil pública de qualidade, ou seja, nos parâmetros das Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil, instituídas através da Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2009, do Ministério da Educação⁹. Nessa Resolução é apresentada, inicialmente, a conceituação de Educação Infantil:

2.1 Educação Infantil:

Primeira etapa da educação básica, oferecida em creches e pré-escolas, às quais se caracterizam como espaços institucionais não domésticos que constituem estabelecimentos educacionais públicos ou privados que educam e cuidam de crianças de 0 a 5 anos de idade no período diurno, em jornada integral ou parcial, regulados e supervisionados por órgão competente do sistema de ensino e submetidos a controle social.

É dever do Estado garantir a oferta de Educação Infantil pública, gratuita e de qualidade, sem requisito de seleção.

Desde a elaboração do primeiro estudo relativo à taxa de atendimento na educação infantil, em 2008, o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul verificou uma evolu-

⁷ Parceria formada pelas seguintes organizações: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, Center on the Developing Child, da Universidade de Harvard, Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, Insper e David Rockefeller Center for Latin American Studies, entidade que representa a Universidade de Harvard no Brasil.

⁸ Disponível em <http://www.ncpi.org.br/produtos/textos/>, acessado em 23/01/2015.

⁹ Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=12579%3Aeducacao-infantil&Itemid=859, acessado em 23/01/2015.

ção no número de matrículas. Entre 2008 e 2013, houve um incremento de 77.279 matrículas na educação infantil, sendo o maior aumento verificado na creche (49.576 novas matrículas no período). Em 2013, 81 Municípios atingiram a meta de atendimento de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 71 Municípios alcançaram a meta de atender 100% das crianças de 4 e 5 anos. Por outro lado, 19 Municípios concentram 58% das vagas a serem criadas em creche e 26 Municípios representam quase 66% das vagas necessárias em pré-escola. E para o atingimento da meta 1 do PNE faltam nos Municípios gaúchos 109.843 vagas em creche e 86.664 vagas na pré-escola.

É importante salientar que de acordo com o artigo 208, inciso I, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 59/2009, reproduzido na meta 1 do Plano Nacional de Educação (Lei 13005/2014), a educação infantil na pré-escola, para crianças de 4 e 5 anos de idade, deve ser universalizada até 2016. Diante disso, faz-se necessário um maior avanço na oferta de vagas na pré-escola, para que a totalidade das crianças de 4 e 5 esteja atendida em 2016. O objetivo de avançar na oferta de vagas, porém, não deve repercutir na redução da qualidade das escolas de educação infantil. Um aspecto qualitativo avaliado no presente estudo é a carga horária diária das creches e pré-escolas. Nesse tema, as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil consideram educação infantil em tempo parcial, a jornada de, no mínimo, quatro horas diárias e, em tempo integral, a jornada com duração igual ou superior a sete horas diárias, compreendendo o tempo total que a criança permanece na instituição.

Consoante verificado, em 2013 a maioria dos Municípios (61,77% do total) já dispunham de atendimento em creche em tempo integral, ao passo que na pré-escola apenas 19,32% dos Municípios possuem jornada média igual ou superior a 7 horas. Não se pode descurar que a meta 6 do PNE prevê a oferta de educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica. E a educação infantil constitui a primeira etapa da educação básica. Logo, é importante, para que não haja o comprometimento da qualidade do trabalho de formação e ensino que a criação de novas vagas em educação infantil não resulte na redução da carga horária, que na pré-escola já é em sua maioria em tempo parcial.

No exercício de sua missão constitucional, o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul seguirá contribuindo em seu objetivo de fomentar a ampliação das vagas em consonâncias às metas do Plano Nacional de Educação, tendo em mente a prestação com qualidade desse serviço de relevo que impacta o futuro das crianças do Rio Grande do Sul e, consequentemente, a sociedade em geral.

Porto Alegre, janeiro de 2015.

Débora Brondani da Rocha
Auditora Pública Externa.

Hilário Royer
Auditor Público Externo.