



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

CONSULTORIA E ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO

ESTUDO TÉCNICO ¹
Nº 9/2015/CAL/MD/CMRJ

Dezembro/2015

Assunto: A Educação Infantil, relevância e investimento em infraestrutura educacional.

Coordenação:

Maria Cristina Furst de F. Accetta
Consultora-Chefe da Consultoria e Assessoramento Legislativo

Editoração:

Carlos Albuquerque Lemos

Autores:

Eduardo Alberto Manjarrés Trelles
Consultor Legislativo em Obras, Infraestrutura e Urbanismo

Helena de Araujo Lima
Consultora Legislativa em Educação e Cultura

¹ COPYRIGHT DA CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO
© 2015 Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando a opinião da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, nem dos seus parlamentares. São vedadas a venda, a reprodução parcial ou total e a tradução, sem prévia autorização por escrito da Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

RESUMO: O presente estudo trata do tema Educação Infantil, sua relevância, a busca por critérios objetivos de carência de vagas, o novo modelo proposto pelo Município do Rio de Janeiro - os Espaços de Desenvolvimento Infantil - EDI, e os instrumentos legais pertinentes.

I – INTRODUÇÃO

Nos últimos dez anos, presenciou-se o entendimento e a valorização da educação infantil como elemento essencial para a formação integral da pessoa. Esse novo status consolida-se em Leis e Programas voltados ao público de zero a seis anos incompletos.

Para uma efetiva universalização do ensino infantil o Poder Público necessita de constante estudo sobre esse universo, facilitando assim a elaboração de planos e metas de educação que atendam sua demanda.

O atendimento ao grupo abarcado pela educação infantil passa pela construção de equipamentos educacionais e ampliação de vagas no ensino público. Para tanto, a Prefeitura do Rio de Janeiro utiliza alguns dispositivos legais que obrigam ao particular a cooperar com a amenização da demanda, são as chamadas contrapartidas que serão avaliadas neste texto.

II– A EDUCAÇÃO INFANTIL

“Art. 205. CF/88 A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”

O art. 205 da Constituição Federal de 1988 garante que todos têm direito à educação e cabe ao Estado e a família o dever de efetivá-la. O primeiro, oferecendo gratuitamente em escolas públicas a educação formal; a segunda, promovendo a educação informal à criança e ao adolescente no ambiente familiar. A Constituição

Federal de 1988 define em seu art. 211, § 2º que os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

A educação infantil, mais especificamente, a pré-escola, começou a figurar no rol da educação obrigatória a partir da Emenda Constitucional nº 59/2009, que altera o inciso I do art. 208, que regula que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante garantia de:

“Art. 208 (...) I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;”

Até então o texto previa como obrigatório apenas o ensino fundamental, que atende as crianças a partir dos 6 anos de idade. A educação infantil, desde 2007, começou a contar com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Composto em quase sua totalidade por recursos de impostos e transferências dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, o fundo tem vigência estabelecida para o período de 2007-2020. A distribuição dos recursos é feita de maneira proporcional ao número de alunos matriculados na rede pública estadual e municipal.

A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), é o mais abrangente instrumento legal que regula a educação no país. Ela define no art. 11 que é competência dos municípios oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, podendo apenas atuar em outros níveis da educação se estiverem plenamente atendidas às necessidades dos que lhe competem. O art. 29 define:

“Art. 29 A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.”

A LDBEN define ainda que a educação infantil será oferecida em creches ou entidades equivalentes, para crianças de até 3 anos de idade; e em pré-escolas, para as crianças de 4 a 5 anos de idade. A carga horária mínima anual oferecida deve ser 800 horas, distribuída por um mínimo de 200 dias de trabalho educacional e o atendimento à criança é de, no mínimo, 4 horas diárias para o turno parcial e de 7 horas para a jornada integral. A jornada integral atende principalmente às famílias onde pai e mãe trabalham fora e não tem com quem deixar os filhos. Atualmente é onde mais cresce a demanda e consequentemente onde o governo tem buscado ampliar o número de vagas.

No Planejamento Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (2013-2016), no tópico “Diretrizes da Educação”, uma das diretrizes para o período é:

“Ampliar o atendimento em creches e pré-escolas, proporcionando um ambiente adequado à criança em seus primeiros anos de vida, com reflexo em seu desenvolvimento físico e mental.”

Estudos sobre a primeira infância apontam que existe um efeito compensatório na vida das crianças mais pobres que são inseridas em centros de cuidado infantil. Através da interação com os professores e do acesso a brinquedos, jogos e livros didáticos, elas são expostas a mais estímulos e oportunidades de aprendizagem do que em seus ambientes familiares (CAUGHY; DIPIETRO; STROBINO, 1994).

A baixa escolaridade dos pais e a violência existente em certas comunidades carentes também são fatores que podem atrasar o desenvolvimento físico, intelectual e criativo das crianças (DEARING; TAYLOR; MCCARTNEY; BUB, 2007). As unidades de educação infantil servem nesse contexto como importantes moderadores desses efeitos negativos. É de fundamental importância que nesta fase ela esteja sendo cuidada e educada de forma digna e com acesso aos meios de que necessita para seu pleno desenvolvimento e para isso o Poder Público deve oferecer espaços adequados, com profissionais qualificados.

O Planejamento Estratégico da Cidade prevê em seu texto o seguinte resultado esperado:

“Ampliação do acesso à Educação Infantil em 30 mil vagas, garantindo que as vagas oferecidas atendam à demanda

Consultoria e Assessoramento Legislativo

Este trabalho não exprime a posição institucional da Câmara Municipal do Rio de Janeiro ou dos seus Vereadores.

da população mais vulnerável; melhoria do desenvolvimento infantil das crianças atendidas, assegurando condições básicas de saúde e permitindo o nivelamento de diferenças socioeconômicas no desempenho escolar futuro; articulação de todas as ações da Prefeitura voltadas para a Primeira Infância para a garantia do atendimento integral da criança e sua família.”

De acordo com o texto acima, que se encontra no tópico “Espaços de Desenvolvimento Infantil/Resultados Esperados”, atender a demanda da população mais vulnerável é uma preocupação da Prefeitura do Rio de Janeiro, que atualmente tem focado os investimentos em educação infantil nos EDI, os Espaços de Desenvolvimento Infantil, que juntam creche e pré-escola em um mesmo local, para crianças de seis meses a 5 anos e 11 meses de idade. As vagas são preenchidas através de um sorteio público, dando mais isonomia ao processo.

Cada EDI possui uma biblioteca/brinquedoteca especializada e uma Sala de Primeiros Atendimentos, onde um agente de saúde verifica a carteira de vacinação e fornece orientações de higiene às crianças e também aos responsáveis. Temos aqui um exemplo de atendimento intersetorial, que é uma das diretrizes do Plano Nacional de Educação, que será visto a seguir.

Essa solução de juntar pré-escola e creche em um mesmo ambiente otimiza os resultados, pois os recursos físicos e humanos podem ser compartilhados, atendendo assim o princípio da eficiência (art. 37, CF/88).

De acordo com o site da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro, o Município do Rio de Janeiro conta hoje com 460 unidades de educação infantil divididas em 247 creches públicas; 213 Espaços de Desenvolvimento Infantil; e 162 creches conveniadas, atendendo a um total de 69.911 crianças em creches e 81.334 alunos em pré-escolas (dados de agosto de 2015).

É importante citar as definições de criança e Educação Infantil, presentes na publicação que estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, do Ministério da Educação e da Secretaria de Educação Básica:

“2.2 Criança: Sujeito histórico e de direitos que, nas interações, relações e práticas cotidianas que vivencia, constrói sua identidade pessoal e coletiva, brinca, imagina, fantasia, deseja, aprende, observa, experimenta, narra, questiona e constrói sentidos sobre a natureza e a sociedade, produzindo cultura.”

“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.”

A primeira infância é um momento de necessário estímulo à criatividade e imaginação da criança, onde cada passo deve ser dado na hora certa para que seu desenvolvimento intelectual e físico ocorra de forma natural, respeitando o tempo de cada uma.

Outro importante instrumento legal é o Plano Nacional de Educação (PNE), que define os rumos das políticas públicas voltadas à educação pelo período de 10 anos. A primeira meta do atual plano foca justamente na educação infantil, uma das prioridades do Governo na área.

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

Essa meta é dividida em 17 estratégias, visando facilitar a formulação de políticas públicas e a aplicação de investimentos em regime de colaboração entre os três entes federativos. Na estratégia 1.12, logo abaixo, é apresentada a perspectiva de um atendimento intersetorial que foca no desenvolvimento integral da criança.

“1.12 implementar, em caráter complementar, programas de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas da educação, saúde e assistência social, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até 3 (três) anos de idade.”

No Município do Rio de Janeiro temos o exemplo de atendimento intersetorial nos EDI, que contam com agentes de saúde para atender as crianças e acompanhar suas carteiras de vacinação. Podemos citar ainda, o Programa Primeira Infância completa - PIC e Escola da Família, modelo alternativo e intersetorial de atendimento às crianças e formação dos responsáveis sobre cuidados na primeira infância.

É preciso continuar a traçar planos e estratégias que possam melhorar a qualidade e ampliar os espaços de educação infantil, principalmente para atender a população de baixa renda, que necessita contar com os espaços públicos de educação.

III- A BUSCA POR INDICADORES

O estabelecimento de índices de carência de vagas na educação infantil mostrou-se uma tarefa complexa, pois implica na necessidade de encontrar parâmetros de referência coerentes com o público alvo que se pretende atender.

Uma das formas iniciais encontradas para avaliação da carência de vagas em creches está no site Cidades Sustentáveis (<http://indicadores.cidadessustentaveis.org.br/br/RJ/rio-de-janeiro/demanda-atendida-em-creches>). O site apresenta o número de matrículas efetuadas, 52.818; e matrículas solicitadas, 75.267, sendo a diferença de 22.449 vagas. Esse critério obviamente não expõe a real demanda, posto que a inexistência de vagas em creche não se reflete apenas nas matrículas solicitadas, mas em critérios mais amplos. Entre esses critérios nos restringiremos àqueles que conjugam a faixa etária abarcada pela educação infantil (0 a 6 anos incompletos) e a condição econômica. A título referencial, entre seis creches particulares pesquisadas na Tijuca o preço se manteve entre R\$1.000,00 (um mil) e R\$ 1.800,00 (um mil e oitocentos) para o horário integral (pesquisa feita no mês de setembro de 2015, dólar a R\$3,85).

De acordo com os dados do IBGE de 2010, a população da cidade do Rio de Janeiro possui aproximadamente 450 mil crianças na faixa etária citada, ou 7,11% da

população carioca. No entanto, poder-se-ia subtrair o grupo que utiliza essencialmente os estabelecimentos de ensino infantil da rede particular, não olvidando, entretanto, que todos os cidadãos têm direito a educação gratuita, independentemente de renda (Resolução nº 5/2009 do CNE). Ainda assim, é razoável supor que um programa de inserção da criança em equipamentos de educação infantil deva considerar fundamentalmente as classes com menor condição econômica. Por esse motivo, procurou-se definir quais deveriam ter prioridade no atendimento. Um grupo relevante deveria ser o que inclui as famílias de baixa renda. Caberia, portanto, definir quais seriam as famílias de baixa renda a serem incluídas em uma meta consistente.

Uma primeira referência poderia ser aquela utilizada para a concessão de Bolsa Família, conforme encontrado no Decreto Federal nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, alterado pelo Decreto nº 8.232, de 30 de abril de 2014:

“Art. 18. O Programa Bolsa Família atenderá às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal per capita de até R\$ 154,00 (cento e cinquenta e quatro reais) e R\$ 77,00 (setenta e sete reais), respectivamente.”

As informações de 2010 do IBGE (Rio de Janeiro) não categorizam essa faixa de renda, contudo, uma amostra dos domicílios com renda inferior a ½ salário mínimo, pouco mais de R\$380,00 (trezentos e oitenta), resulta em apenas 4.800 crianças na faixa etária de 0 a 6 anos que vivem na cidade do Rio de Janeiro. Trata-se de um grupo extremamente reduzido dentro do universo de famílias que necessitam receber o serviço de educação infantil.

A ampliação do universo de potenciais beneficiários poderia incluir aqueles favorecidos em outros programas para a população de baixa renda, como o Programa Minha Casa, Minha Vida. O Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011, que “Regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que, por sua vez, dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, e dá outras providências” descreve:

“Art. 1º O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais, à requalificação de imóveis urbanos e à produção ou reforma de

habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 5.000,00 (cinco mil reais)”

O valor assinalado equivale a pouco mais de 6 (seis) salários mínimos nacionais. Esse limite de renda abarca um grupo de quase 265 mil crianças na cidade do Rio de Janeiro.

O Plano Municipal de Educação, Lei nº 4.866, de 2 de julho de 2008, que “Aprova o Plano Municipal de Educação e dá outras providências”, toma como parâmetro para a definição de domicílios pobres aqueles nos quais o chefe de família recebe menos de 2 (dois) salários mínimos por mês, totalizando aproximadamente 104.500 crianças abaixo de 6 anos.

O Rio de Janeiro, através do Decreto nº. 33.642, de 6 de abril de 2011, que “Altera os parâmetros de enquadramento para obtenção dos benefícios da Lei Complementar nº 97/09”, que, por sua vez, “Estabelece normas relativas às edificações e grupamentos de edificações aplicáveis a empreendimentos de interesse social vinculados à política habitacional municipal, estadual e federal e dá outras providências” indica os parâmetros para obtenção dos benefícios:

“Art. 1.º Para obtenção dos benefícios da Lei Complementar nº 97/09 e das Leis 5065/09 e 5066/09, nos empreendimentos de interesse social vinculados à política habitacional municipal, estadual e federal, 70% (setenta por cento) das unidades deverão atender ao valor máximo de aquisição ou venda definido pelo Governo Federal, sem ultrapassar o valor de financiamento definido como teto para as famílias com renda de até 10 salários mínimos.”

Se o grupo beneficiado com o programa fosse contemplado, teríamos um universo de mais de 345 mil crianças com potencial para atendimento por meio dos EDI e estaríamos perante a um nível de serviço educacional infantil que não abarca quase 83% das crianças.

De acordo com o Planejamento Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, a Prefeitura deve abrir até 2016, 60 mil vagas para educação infantil. Tomando-se como certas as informações disponibilizadas no site da Secretaria Municipal de Educação

(<http://www.rio.rj.gov.br/web/sme/exibeconteudo?id=125527>), 40.585 vagas já foram criadas, portanto, até o próximo ano espera-se alcançar mais 19,5 mil crianças, superando assim o índice de demanda de vagas solicitadas em 2014 de 75.267 vagas.

A dificuldade em estabelecer qual faixa de renda englobar está claramente refletida no Fundo de Financiamento Estudantil – FIES, que tinha como regra atender a estudantes com renda familiar bruta mensal de no máximo 20 (vinte) salários mínimos, e teve sua regra alterada para apenas 2,5 (dois e meio) salários mínimos de renda mensal bruta per capita, que, nos dias de hoje correspondem a R\$1.756,00 (um mil setecentos e cinquenta e seis).

A tabela abaixo apresenta um resumo dos dados descritos anteriormente:

Tabela de carência de vagas para educação infantil segundo critério de população

Instituto	Descrição	Critério de renda*(1)	População *(2)	Carência*(3)
Bolsa Família	Define em Lei os critérios para pobreza e extrema pobreza	até 150 reais	4.800*(4)	0
PMCMV* (5)	Define em lei os beneficiados pelo programa	até 5 mil reais	265 mil	204.915
Plano Municipal de Educação	Estabelecido no PME-Plano Municipal de Educação. Lei nº 4.866 de 2 de julho de 2008	até 2 salários mínimos	104,5 mil	44.415
Benefício Lei nº 97/09	Define em Lei Municipal os empreendimentos habitacionais isentos de doações obrigatórias de contrapartida	até 10 salários mínimos	345 mil	284.915
Cidades Sustentáveis.org	Compara a demanda de vagas em 2014 com o número de vagas no mesmo ano.	pré-matrícula *(6)	75.267 (vagas solicitadas)	22.449
FIES- limite atual	O limite anterior era de 20 salários mínimos. Define a faixa que recebe financiamento para educação em ensino superior particular. Norma Federal.	até 2 salários mínimos *(7)	104,5 mil	44.415

*(1) critério para participação no Programa

*(2) Interpolação de dados do IBGE 2010 - domicílios/densidade/idade pré-escolar/faixa de renda no Rio de Janeiro.

*(3) Após alcançar a meta do PME de 60.085 vagas criadas (2016). Os dados

populacionais são do ano de 2010.

*(4) Utilizamos 1/2 salário mínimo

*(5) Programa Minha Casa, Minha Vida

*(6) Não estipula nível de renda. Dados de 2014.

*(7) Foi utilizado o valor de 2 salários mínimos (e não de 2,5 como na Lei) em função da estrutura estatística do IBGE.

Segundo Vitte (2004), nos últimos 10 anos houve mudanças na cultura administrativa brasileira, entre elas está a elaboração de metas explicitamente definidas e pautadas em diagnósticos sociais e econômicos mais abrangentes.

O estabelecimento de vagas para crianças da educação infantil passa por avaliações que extrapolam a questão da renda. Entre outros possíveis critérios para definir a carência poderiam estar: as condições geográficas, de infraestrutura, sanitárias, de mobilidade, entre outras. Por exemplo, o PLC nº 111/11, art. 261, inciso V, traz um quadro onde são especificados os raios de alcance máximo para a implantação de equipamentos educacionais em função da faixa etária. Para alunos com idade superior a 15 anos aceita-se um equipamento a 15 km de distância; para a faixa situada entre 7 a 14 anos, até 5 km de distância; e para os menores de 7 anos, apenas 500 metros de distância.

A busca por critérios consistentes pode contribuir para o estabelecimento de metas e dispositivos legais mais adequados e eficientes.

IV– A NOVA ARQUITETURA PARA ESCOLA DE EDUCAÇÃO INFANTIL

A Prefeitura do Rio de Janeiro criou um programa arquitetônico articulado a um ambiente especial de aprendizagem e integrado a uma edificação proposta e desenvolvida pela empresa RioUrbe, os Espaços de Desenvolvimento Infantil- EDI.

Um EDI padrão é atualmente projetado para aproximadamente 300 (trezentas) crianças e possui uma metragem de área construída de cerca de 1.700 m². Esta dimensão padrão visa tornar mais eficiente a operacionalização do EDI, permitindo a maximização da relação custo de construção/atendimento e manutenção/atendimento,

neste caso, a manutenção diz respeito, inclusive, à utilização racional dos horários dos docentes e funcionários. A área do terreno necessário para implantação varia consideravelmente em função de suas proporções, podendo chegar a mais de 4 (quatro) mil metros quadrados caso a edificação esteja disposta em apenas 1 pavimento.



portal.aeerj.com.br (de acordo com o site da Prefeitura, mais de 213 Espaços de Desenvolvimento Infantil -EDI)

Com base no CUB (custo unitário básico da construção), índice calculado mensalmente pelo Sindicato da Construção- SINDUSCON, o custo unitário normal, para habitação, chega a R\$1.600,00 (um mil e seiscentos) por m². Considerando os diversos equipamentos utilizados na elaboração de uma creche de qualidade o valor pode atingir facilmente o custo de construção de padrão alto, próximo a R\$2.000,00 (dois mil) por m². Deve ser considerado, ademais, que será necessária a aquisição de mobiliários e diversos materiais didáticos.

Portanto, um valor estimado para a construção de um EDI padrão, completo, com terreno incluso, pode chegar a 4 milhões de reais.

A título exemplificativo, a Prefeitura apresenta, em seu site (riotransparente.rio.rj.gov.br/) valores de até 2,6 milhões de reais gastos apenas para a construção, ou seja, a parte civil, não incluindo equipamentos, terreno e materiais complementares.

IV– CONTRAPARTIDAS

A Lei estabelece contrapartidas ao loteamento e à construção de unidades habitacionais. Elas podem se dar com a destinação de áreas para equipamentos públicos ou a construção do próprio equipamento. A contrapartida para projetos de loteamentos está descrita, primeiramente, no Decreto “E” n.º 3.800, de 20 de abril de 1970, que “Aprova os Regulamentos complementares à Lei do Desenvolvimento Urbano do Estado da Guanabara, e dá outras providências”.

Posteriormente foi editada a Lei de referência para o loteamento urbano, Lei Federal n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que “Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências”.

O Decreto n.º 322, de 3 de março de 1976, que “Aprova o Regulamento de Zoneamento do Município do Rio de Janeiro”, em seu art. 133 define as contrapartidas para licença para construção de grupamentos de edificações com 500 (quinhentas) ou mais unidades residenciais.

A Lei Complementar n.º 111, de 1º de fevereiro de 2011, que “ Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências”, estabelece em seu art. 4º a necessidade de elaboração de lei complementar para tratar o parcelamento do solo. O projeto para a referida lei já existe na forma do Projeto de Lei Complementar n.º 29/2013, que “Institui a lei de parcelamento do solo urbano da Cidade do Rio de Janeiro”.

O Dec. N.º 3.800/1970 estabelece, entre os arts. 52 e 54, as contrapartidas para os projetos de loteamentos. Enquanto os arts. 52 e 53 definem as porcentagens a serem reservadas como áreas públicas, o art. 54, incisos I a III, exige a doação de escola nos seguintes casos:

“Art. 54 (...) I - loteamento com menos de 1.000 (mil) lotes - isento;

II - loteamento com 1.000 (mil) ou mais lotes e menos de 2.000 (dois mil) lotes - uma escola padrão com 12 salas convencionais e 7 salas especiais;

III - loteamento com 2.000 (dois mil) lotes ou mais uma escola-padrão com 12 salas convencionais e 7 salas especiais por 2.000 (dois mil) lotes e mais uma escola-padrão com as mesmas características para cada 2.000 (dois mil) lotes ou fração deste parâmetro que exceder os 2.000 (dois mil) lotes iniciais.”

O art. 133 do Dec. nº 322/1976 trata da construção de unidades residenciais e as doações obrigatórias. Nesse dispositivo o legislador demonstra a preocupação em garantir equipamentos educacionais de forma proporcional à geração da demanda:

“Art. 133 (...) I - grupamento de edificações com 500 (quinhentas) ou mais unidades residenciais e menos de 1.000 (um mil) unidades residenciais: uma escola de acordo com os padrões estabelecidos pela Secretaria Municipal de Educação e Cultura, relacionados com o número de unidades residenciais desse grupamento;

II - grupamento de edificações com 1.000 (um mil) ou mais unidades residenciais: uma escola, conforme o disposto no inciso I, mais uma escola nos padrões da primeira, para cada 1.000 (um mil) unidades residenciais ou fração que exceder as 1.000 (um mil) unidades iniciais;”

Poderíamos relacionar cada unidade habitacional com uma família, assim, estariam sendo disponibilizadas uma escola para cada 500 famílias. Tomando como base a existência de 3,1 pessoas por família (3,06 segundo o IBGE 2010) e a porcentagem de crianças na faixa de 0 a 6 anos incompletos de 7,1%, estimamos a existência de aproximadamente 110 crianças no contexto exposto.

V– IMPACTOS FINANCEIROS DAS CONTRAPARTIDAS

Para entender o impacto da contrapartida em projetos de habitação para baixa renda é necessário compreender os montantes envolvidos na construção de unidades de habitação de interesse social. Com isso, o gestor público e o legislador podem avaliar melhor quais critérios aplicar sempre que se atue no sentido de imputar custos sociais a esses empreendimentos.

O Conselho de Contabilidade do Rio de Janeiro desenvolveu um artigo intitulado, “*Análise dos Custos Envolvidos na Construção de Unidades Habitacionais Vinculadas ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV): Estudo de um Empreendimento Imobiliário na Região Metropolitana da Capital do Estado do Rio Grande do Sul (Filho e Souza, 2015)*”.

O artigo tomou como exemplo um empreendimento para construção de 220 unidades para baixa renda que resultou na tabela abaixo (elaborada em 2013):

		2 dormitórios (padrão)	1 dormitório (padrão)	Total
+	Receita Bruta de Vendas	R\$ 12.540.000,00	R\$ 7.470.000,00	R\$ 20.010.000,00
-	Impostos diretos	-R\$ 125.400,00	-R\$ 74.700,00	-R\$ 200.100,00
=	Receita Líquida de Vendas	R\$ 12.414.600,00	R\$ 7.395.300,00	R\$ 19.809.900,00
-	Custo dos Produtos Vendidos	-R\$ 7.593.834,89	-R\$ 4.441.828,46	-R\$ 12.035.663,35
=	Lucro Bruto	R\$ 4.820.765,11	R\$ 2.953.471,54	R\$ 7.774.236,65
-	Despesas Administrativas	-R\$ 1.320.000,00	-R\$ 900.000,00	-R\$ 2.220.000,00
-	Despesas Comerciais	-R\$ 645.810,00	-R\$ 384.705,00	-R\$ 1.030.515,00
=	Resultado Operacional	R\$ 2.854.955,11	R\$ 1.668.766,54	R\$ 4.523.721,65
=	% Resultado Operacional	22,77%	22,34%	22,61%

O INCC - Índice Nacional de Custo da Construção - aponta uma variação de 6,94% em 2014 e 6,63% em 2015, ao ajustar os valores acima chegamos a um resultado operacional aproximado de R\$5.150.000,00 (cinco milhões cento e cinquenta mil).

No presente exemplo iremos supor uma situação onde o legislador, com o intuito de amenizar a carência de EDI, queira impor uma contrapartida para construção de 200 unidades habitacionais ao invés das atuais 500 unidades. Considerando que a planilha anterior tratava de 220 unidades, para 200 unidades teríamos o valor total de $200/220 \times R\$5.150.000 = \sim R\$ 4.700.000$ (quatro milhões e setecentos). Cabe ressaltar o fato do TCU (Tribunal de Contas da União) recomendar o uso de percentuais a 7% em obras públicas de construção, contrastando com o valor de 22% do exemplo citado.

Para relacionar o resultado operacional da construção de 200 habitações populares com os custos de construção de EDI apresentamos os seguintes cálculos:

- Lucro obtido com a obra: R\$4,7 mi (quatro milhões e setecentos mil reais).
- Custo do EDI padrão: R\$4,0 mi (quatro milhões de reais).
- Lucro resultante: R\$0,7 mi (setecentos mil reais).
- Com a contrapartida para 200 habitações, o lucro previsto seria reduzido de 22,61% para 3,36%.

É claro que os custos de construção no Rio Grande do Sul para um EDI seriam menores, ainda assim, o impacto é considerável.

VI- POLÍTICAS ATUAIS DE CONTRAPARTIDAS

O Poder Público tem atuado no sentido de promover a ampliação do número de unidades habitacionais objetivando suprir essa carência na cidade do Rio de Janeiro, mesmo que em detrimento da geração de equipamentos educacionais. A Lei Complementar n.º 97 de 10 de julho de 2009, que “Estabelece normas relativas a edificações e grupamentos de edificações aplicáveis a empreendimentos de interesse social vinculados à política habitacional municipal, estadual e federal”, reduz as exigências de contrapartida definidas no Decreto n.º 322, arts. 133 e 134. Senão, vejamos o que apresenta a LC n.º 97/2009 em seu art. 6.º:

*“Art. 6.º (...) I - empreendimentos destinados à população com renda mensal inferior ou igual a **quatro salários mínimos**, ficam **isentos**;*

*II - empreendimentos habitacionais destinados à população com renda acima de quatro e até seis salários mínimos, **meio por cento** do custo total do empreendimento;*

*III - empreendimentos habitacionais destinados à população com renda acima de seis e até dez salários mínimos, **um por cento** do custo total do empreendimento.”*

O incentivo ao incremento de unidades habitacionais, principalmente em áreas já dotadas de infraestrutura, configura-se em uma preocupação atual cujas ações estão centradas em diversos Projetos de Lei em discussão na Câmara Municipal neste ano de

2015. Ademais, a limitação em porcentagem do empreendimento garante que os custos não o inviabilizem.

Além de atenuar os custos de contrapartida, a Prefeitura do Rio de Janeiro tem tornado a aplicação dos dispositivos de contrapartida em pecúnia, de forma a tornar mais flexível a distribuição das escolas na cidade.

O Decreto nº. 39.777, de 20 de fevereiro de 2015, que “Regulamenta a conversão em pecúnia de lotes sujeitos à doação”, em seu art. 1º estabelece:

*“Art. 1º A obrigação de cessão gratuita ao Município de lote destinado a equipamento urbano comunitário público para o licenciamento de grupamento de edificações **poderá ser cumprida em pecúnia** quando houver equipamentos públicos suficientes em determinadas áreas ou regiões da cidade.”*

O Decreto encimado permite que o Poder Público empregue os recursos de forma discricionária a respeito da localização dos equipamentos públicos comunitários.

A RioUrbe – Empresa Municipal de Urbanização – que tem como área de atuação o gerenciamento de obras públicas de infraestrutura, urbanização, projetos de arquitetura de edificações públicas, entre outras funções, sugere que as contribuições pecuniárias ocorram de forma proporcional ao número de unidades, e assim atinjam de forma mais suave um universo maior de empreendimentos causando impactos menos elevados àqueles que queiram investir na construção habitacional.

VI- CONSIDERAÇÕES FINAIS

A educação infantil tem tomado maior espaço nos debates públicos e instrumentos legais sobre educação, especialmente no Plano Nacional de Educação vigente (PNE 2014-2024). A primeira etapa da educação infantil figura como a meta número 1 das 20 metas nacionais traçadas para serem realizadas de forma integrada e colaborativa entre os três Entes Federativos.

Os municípios têm a competência de oferecer a educação infantil e o ensino fundamental, só podendo atuar em outras etapas da educação caso essas estejam com suas demandas plenamente atendidas.

Investir na educação das crianças é investir num futuro com maiores oportunidades e numa possível redução de desigualdades sociais, por isso, o acesso à escola é imprescindível para que o indivíduo possua uma formação integral.

Foram abordadas algumas normas vigentes elaboradas desde a década de 1970, cuja matéria trata de contrapartidas a serem fornecidas pela iniciativa privada quando das ações de parcelamento e construção de unidades habitacionais. As normas citadas estabelecem ônus diferenciados em função da dimensão dos empreendimentos imobiliários e impactam positivamente sobre a sociedade (pela geração de maior número de equipamentos escolares) e negativamente sobre o negócio do particular. O equilíbrio entre lucro do empreendimento e ônus do empreendedor pode ser melhor ponderado a partir da atualização dos valores envolvidos com as contrapartidas, o que significa entender o volume de recursos gerados com o empreendimento e a valoração dos objetos da contrapartida, sejam áreas de doação ou equipamentos educacionais.

Os equipamentos educacionais na Cidade do Rio de Janeiro têm se caracterizado por possuir uma estrutura de grandes dimensões e alta qualidade construtiva em função dos critérios educacionais hodiernos. Tornaram-se estruturas de elevado custo, sendo capazes de abarcar um sistema educacional que integra a educação infantil de forma mais completa e de utilizar de maneira mais concentrada e eficiente a equipe educacional do Município.

Nos últimos anos o Estado tem entendido que a carência habitacional é um problema que deve ser enfrentado em sinergia com a iniciativa privada, advindo com isso, por exemplo, o Programa Minha Casa Minha Vida. Mais ainda, foram publicadas leis que reduzem as exigências edilícias mesmo que em detrimento das contrapartidas em equipamentos públicos com o intuito de motivar a geração de maior quantitativo habitacional.

Este Estudo Técnico procurou abordar diversas metodologias que visam estabelecer critérios para criação de vagas no ensino infantil. A busca por metas mais

consistentes e pautadas na necessidade real da população tem sido uma característica presente na nova Administração Pública. Ela é necessária para uma maior eficiência na aplicação dos recursos e estabelecimento do público alvo.

Nesse sentido, concluiu esta consultoria.

Autores:

EDUARDO A. MANJARRÉS TRELLES
Consultor Legislativo
Matrícula 10/815.051-8

HELENA DE ARAUJO LIMA
Consultora Legislativa
Matrícula 10/814.849-6

Coordenação:

MARIA CRISTINA FURST DE F. ACCETTA
Consultora-Chefe da Consultoria e Assessoramento Legislativo
Matrícula 60/809.345-2

VI- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Brasil, **Decreto Federal no 5.209, de 17 de setembro de 2004**, que “Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.”
- Brasil, **Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011**, que “Regulamenta dispositivos da Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, e dá outras providências.
- Brasil, **Lei Federal no 11.977, de 7 de julho de 2009**, que “Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.”
- Brasil, TCU, ACÓRDÃO Nº 2369/2011 – TCU – Plenário
- Brasil, CUB (<http://www.cub.org.br/>)
- Brasília, Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. que “Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências”.
- Brasília, http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf, que “Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional”.
- Brasília, Resolução nº5, de 17 de dezembro de 2009, que “Fixa as Diretrizes curriculares para a educação infantil”.
- CAUGHY, Margaret; DIPIETRO, Janet; STROBINO, Donna. Day-Care Participation as a Protective Factor in the Cognitive Development of Low-Income Children, in Child Development, USA, 1994.
- Cidades Sustentáveis.org (<http://indicadores.cidadessustentaveis.org.br/br/RJ/rio-de-janeiro/demanda-atendida-em-creches>). Acessado em 20 de outubro de 2015.
- Conselho de Contabilidade do Rio de Janeiro, “**Análise dos Custos Envolvidos na Construção de Unidades Habitacionais Vinculadas ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV): Estudo de um Empreendimento Imobiliário na Região Metropolitana da Capital do Estado do Rio Grande do Sul.**(Filho e Souza, 2015)”. Artigo para o seminário, Pensar Contábil, Rio de Janeiro, v. XVII, n. 62, p. 34 - 44, jan./abr. 2015.
- CORREA, E.; COMIM, F.; TAI, S. H. T. Impactos da Creche na Primeira Infância: efeitos dependendo das características da família e do grau de exposição ao centro de cuidado. In: Encontro Anual de Economia da ANPEC, 42., Natal, 2014. Disponível em: (http://www.anpec.org.br/encontro/2014/submissao/files_I/i12-29efc0c5e14e28d3b3096e45ef2ad593.pdf) Acesso em: 10/2015.
- DEARING, Eric ; TAYLOR, Beck; MCCARTNEY, Kathleen; BUB, Kristen Quality Child Care Supports the Achievement of Low-Income Children: Direct and Indirect Pathways Through Caregiving and the Home Environment, Harvard University's, 2007
- IBGE- **Censo Cidades, Rio de Janeiro, 2010.**
- KRAMER, Sonia. “As Crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e é fundamental”. Educação & Sociedade, vol. 27, núm. 96, Campinas, Brasil, 2006.
- Rio de Janeiro, (riotransparente.rio.rj.gov.br/)
- Rio de Janeiro, **Decreto “E” nº 3.800 de 20 de abril de 1970**, que “Aprova os Regulamentos complementares à Lei do Desenvolvimento Urbano do Estado da Guanabara, e dá outras providências, Lei Federal 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que “Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.”
- Rio de Janeiro, **Decreto nº 322 de 3 de março de 1976**, que “Aprova o Regulamento de Zoneamento do Município do Rio de Janeiro,”

- Rio de Janeiro, **Decreto nº. 33642 de 6 de abril de 2011**, que “Altera os parâmetros de enquadramento para obtenção dos benefícios da Lei Complementar nº 97/09”,
- Rio de Janeiro, Decreto nº. 39.777 de 20 de fevereiro de 2015, que “Regulamenta a conversão em pecúnia de lotes sujeitos à doação”
- Rio de Janeiro, **Lei Complementar nº 111, de 1º de fevereiro de 2011**, que “Dispõe sobre a política urbana e ambiental do município, institui o plano diretor de desenvolvimento urbano sustentável do município do rio de janeiro e dá outras providências.”
- Rio de Janeiro, **Lei Complementar nº 97/09**, que “Estabelece normas relativas às edificações e grupamentos de edificações aplicáveis a empreendimentos de interesse social vinculados à política habitacional municipal, estadual e federal e dá outras providências.”
- Rio de Janeiro, Lei nº 4.866 de 2 de julho de 2008 que “Aprova o Plano Municipal de Educação e dá outras providências”.
- Rio de Janeiro, **Plano Estratégico da Cidade do Rio- 2013-2016**.
- Rio de Janeiro, Plano Municipal de Educação, **Lei nº 4.866 de 2 de julho de 2008**, que “ Aprova o Plano Municipal de Educação e dá outras providências.”
- RIO DE JANEIRO, **Projeto de Lei Complementar nº 33/2013**, Define as condições disciplinadoras de uso e ocupação para ordenamento territorial da Cidade do Rio de Janeiro. Autor: Poder Executivo.
- Rio de Janeiro, SME (<http://www.rio.rj.gov.br/web/sme/exibeconteudo?id=125527>), acessado em 20 de outubro de 2015.
- RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 322 de 3 de março de 1976**, Aprova o Regulamento de Zoneamento do Município do Rio de Janeiro.
- VITTE, Claudete (Org.); KEINERT, TANIA(Org.). **Qualidade de vida, planejamento e gestão urbana**: ed. Bertrand Brasil, 2009.

ANEXO 1-CUB

O CUB/m² representa o custo parcial da obra, isto é, não leva em conta os demais custos adicionais.

"Na formação destes custos unitários básicos não foram considerados os seguintes itens, que devem ser levados em conta na determinação dos preços por metro quadrado de construção, de acordo com o estabelecido no projeto e especificações correspondentes a cada caso particular: fundações, submuramentos, paredes-diafragma, tirantes, rebaixamento de lençol freático; elevador(es); equipamentos e instalações, tais como: fogões, aquecedores, bombas de recalque, incineração, ar-condicionado, calefação, ventilação e exaustão, outros; playground (quando não classificado como área construída); obras e serviços complementares; urbanização, recreação (piscinas, campos de esporte), ajardinamento, instalação e regulamentação do condomínio; e outros serviços (que devem ser discriminados no Anexo A - quadro III); impostos, taxas e emolumentos cartoriais, projetos: projetos arquitetônicos, projeto estrutural, projeto de instalação, projetos especiais; remuneração do construtor; remuneração do incorporador."

ANEXO 2-RAIO DE ALCANCE DOS EQUIPAMENTOS EDUCACIONAIS

Distâncias entre os equipamentos educacionais em função da idade:

O PLC n° 111/11 estabelece:

“Art. 261. A Política de Educação contemplará o turno integral através da distribuição espacial da clientela levando em conta a configuração, o tamanho e a complementaridade das áreas de atendimento, considerando-se para tanto os seguintes aspectos”:

I - atendimento em função do local de residência da clientela potencial;

II - tempo máximo, ou distância máxima no percurso casa/escola;

III - distância entre escolas;

IV - localização de equipamentos afins que possam funcionar conjugados com os equipamentos educacionais;

V - raio de abrangência conforme o quadro abaixo:

FAIXA ETÁRIA	FACILIDADES	DISTÂNCIAS MÁXIMAS	TEMPO DE ACESSO
Mais de 15 anos	Transportes coletivos	15 Km	20 min. de transporte
7 a 14 anos	.Transportes coletivos .Vias de acesso próximo a escola/residência	1,5 Km a 5 Km	30 min. de caminhada ou 10 min. de transporte
Menos de 7 anos	Vias de acesso próximo a escola/residência	500 m	10 minutos a pé

Como se percebe, o raio de abrangência de 500m torna o número de crianças nessa faixa bem reduzido em algumas situações de baixa densidade.

ANEXO 3-DADOS IBGE 2010

Rio de Janeiro	Código: 3304557	
	valor	unidade
Censo Demográfico 2010: Resultados da Amostra - Rendimento		
Domicílios particulares permanentes	2.145.379	domicílios
Domicílios particulares permanentes com classes de rendimento nominal mensal domiciliar de até 1/2 salário mínimo	22.099	domicílios
Domicílios particulares permanentes com classes de rendimento nominal mensal domiciliar de mais de 1/2 a 1 salário mínimo	133.617	domicílios
Domicílios particulares permanentes com classes de rendimento nominal mensal domiciliar de mais de 1 a 2 salários mínimos	322.992	domicílios
Domicílios particulares permanentes com classes de rendimento nominal mensal domiciliar de mais de 2 a 5 salários mínimos	691.118	domicílios
Domicílios particulares permanentes com classes de rendimento nominal mensal domiciliar de mais de 5 a 10 salários mínimos	418.514	domicílios
Domicílios particulares permanentes com classes de rendimento nominal mensal domiciliar de mais de 10 a 20 salários mínimos	255.196	domicílios

Faixa de População por Idade.

Idade	Rio de Janeiro		Rio de Janeiro		Brasil	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
0 a 4 anos	147.835	143.369	401.592	390.823	5.638.154	5.444.151
5 a 9 anos	201.020	194.739	555.463	537.528	7.623.749	7.344.867
10 a 14 anos	236.743	229.824	662.506	642.527	8.724.960	8.440.940
15 a 19 anos	233.567	230.583	638.420	631.856	8.558.497	8.431.641

APÊNDICE 1 - CÁLCULOS UTILIZADOS

Nota sobre os cálculos:

Parte dos valores descritos advém de operações simples de proporção, não respeitando as diferentes taxas de natalidade por período nem as apropriações estatísticas precisas. Os cálculos consideraram domicílios como famílias, no entanto, existem situações com mais de uma família por domicílio. Eventualmente pode haver a mescla de populações de 2014 e 2010 deturpando alguns dados. Faz-se necessário, portanto, um procedimento mais apurado para obtenção de valores precisos. O trabalho apresentado procura demonstrar um cenário com números aproximados apenas.

Os dados referentes à densidade populacional por domicílio podem ser encontradas em : <http://www.brasil.gov.br/governo/2010/09/ibge-diz-que-numero-de-pessoas-que-moram-no-mesmo-domicilio-caiu>

A densidade considerada para o Rio de Janeiro neste estudo foi de 3,07 habitantes/domicílio.

O quadro abaixo serviu como base para os cálculos precedentes:

Idade	Rio de Janeiro	
	Homens	Mulheres
0 a 4 anos	147.835	143.369
5 a 9 anos	201.020	194.739

Estabelecimento do número de crianças no Rio de Janeiro de 0 a 6 anos (incompletos):

$$0 \text{ a } 4 \text{ anos} = 147.835 + 143.369 = 291.204$$

5+6+7+8+9, cinco faixas de idade, para retirar duas faixas, 5 e 6 anos, utilizamos a proporção de 2/5.=

$$201.020 + 194.739 = 395.759 \times 2/5 = 158.303$$

$$\text{Total} = 291.204 + 158.303 = 449.508.$$

% realtiva das crianças de 0 a 6 anos (público alvo) em relação à população total do município.

$$6.320.446 / 449.508 = \mathbf{7,11\%}$$

Total de domicílios com renda até 5 salários mínimos	
	1.169.826
população (densidade utilizada, 3,7 hab/domicílio)	
	3591365,82
crianças abaixo de 6 anos na faixa até 5 salários mínimos	
	255.346,11

Total de domicílios com renda até 2 salários mínimos	
	478.708
população (densidade utilizada, 3,7 hab/domicílio)	
	1469633,56
crianças abaixo de 6 anos na faixa até 2 salários mínimos	
	104.490,95

Total de domicílios com renda até 1/2 salário mínimo	
	22.099
população (densidade utilizada, 3,7 hab/domicílio)	
	67843,93
crianças abaixo de 6 anos na faixa até 1/2 salário mínimo	
	4.823,70

Total de domicílios com renda até 10 salários mínimos	
	1.588.340
população (densidade utilizada, 3,7 hab/domicílio)	
	4.876.203,80
crianças abaixo de 6 anos na faixa até 10 salários mínimos	
	346.698,09