

PRÉ-ESCOLA, OBRIGATORIEDADE E PLANOS DE EDUCAÇÃO NO RIO DE JANEIRO

MARIA FERNANDA REZENDE NUNES¹

EDSON CORDEIRO DOS SANTOS²

CAMILA DOS ANJOS BARROS³

Resumo

O artigo tem como objetivo analisar a intenção de expansão da Educação Infantil, com foco na obrigatoriedade da frequência a partir dos 4 anos de idade, no período entre 2010 e 2014, e nos Planos Municipais de Educação de municípios do Rio de Janeiro. Parte-se do pressuposto de que política pública é constituída das ações e omissões de um governo. Organizado em quatro tópicos, aborda a obrigatoriedade da pré-escola na política pública; em seguida, apresenta os indicadores utilizados para a composição da amostra e levanta estratégias articuladas nos Planos Municipais de Educação para o alcance da meta 1 do Plano Nacional de Educação. Nos resultados, é possível perceber que ações empreendidas pelos governos municipais na efetivação do direito das crianças à educação estão interligadas às disposições do governo federal.

Palavras-chave: Pré-escola; Planos Municipais de Educação; Obrigatoriedade.

PRE-SCHOOL, OBLIGATORINESS AND RIO DE JANEIRO EDUCATION PLANS

Abstract

The paper aims to analyze the intent of expansion of child education, highlighting the obligatoriness of frequency after 4 years of age in the period between 2010 and 2014, and in the PMEs of Rio de Janeiro city. Based on the assumption that public policies are constituted by actions and omission of a government (Azevedo, 2013), organized in 4 topics address the obligatoriness of pre-school on public policies, then presents the indicators used for sample composition and raises strategies used in the

-
- 1 Professora Titular-Livre em Educação Infantil do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio). Atualmente é bolsista do Programa Jovem Cientista do Nosso Estado (Faperj). Coordena o grupo de pesquisa Educação Infantil e políticas públicas (EIPP).
 - 2 Doutorando em Educação pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio). Faz parte da Equipe Técnica da instituição Solidariedade França-Brasil (SFB); representa a SFB no Fórum Permanente de Educação Infantil do Estado do Rio de Janeiro e na Rede Nacional Primeira Infância; é membro do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas e Educação Infantil (EIPP) da Unirio.
 - 3 Doutoranda em Educação pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio). Atualmente é Professora de Educação Infantil do Colégio Pedro II.

PMEs for reaching the goal 1 of the national education plan. In the results it is possible to perceive that actions performed by municipal governments in the effectiveness of child rights to education are tied to the disposition of the federal government.

Keywords: Pre-School; Municipal plans of education; Obligatoriness.

PREESCOLAR, OBLIGATORIEDAD Y PLANES DE EDUCACIÓN EN EL RÍO DE JANEIRO

Resumen

El artículo tiene como objetivo analizar la intención de la expansión de la Educación Infantil, con foco en la obligatoriedad de la frecuencia a partir de los 4 (cuatro) años de edad, en el período entre 2010 hasta 2014, en los Planes Municipales de Educación (PME) de municipios del Río de Janeiro. Partimos del presupuesto de que la política pública se constituye por las acciones y las omisiones de un gobierno (Azevedo, 2013). Organizado en cuatro tópicos, trata de la obligatoriedad del Preescolar en la política pública; a continuación, presenta los indicadores utilizados para la composición de la muestra y plantea estrategias articuladas en los PME para el logro de la meta 1 del Plan Nacional de Educación. En los resultados, se percibe qué acciones emprendidas por los gobiernos municipales en la efectividad del derecho de los niños a la educación están interconectadas a las disposiciones del gobierno federal.

Palabras clave: Preescolar; Planes Municipales de Educación; Obligatoriedad.

1 Introdução

É decidindo que se aprende a decidir.
(Paulo Freire, 1997)

Iluminados por Paulo Freire, consideramos que o aprendizado da tomada de decisão é realizado no próprio processo de decidir, envolvendo a participação dos diversos profissionais que atuam na ação educativa, bem como de demais setores da sociedade. Na construção dos Planos Municipais de Educação (PMEs), o dispositivo da participação, previsto no parágrafo 2º do Art. 8º da Lei nº 13.005 (BRASIL, 2014), ratifica a necessária participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil na elaboração ou adequação dos Planos Subnacionais. Ou seja, considera a importância da população local para a decisão da política do município, da micropolítica, onde de fato a política acontece.

O processo de descentralização política trouxe aos municípios autonomia para organizar sua própria agenda, tomar decisões e ter responsabilidades, como

a de atender à demanda da população por Educação Infantil (EI). Em que pese a importância da legislação, a efetivação do direito à educação depende da execução de ações por parte dos governos. Esta é uma tarefa complexa, na qual tanto a escolha de prioridades quanto a implementação de medidas legislativas, administrativas e financeiras envolvem uma intervenção racional do Estado (DUARTE, 2007). Os municípios possuem seus próprios modos de fazer política que, por vezes, passam ao largo das determinações federais. A compreensão das políticas de expansão da EI passa pelo conhecimento das condições materiais das redes públicas e privadas, da cobertura do atendimento ao segmento, da situação da escolaridade dos profissionais, das características políticas e econômicas dos municípios e, mesmo, das condições de vida da população.

O presente texto tem como objetivo analisar a intenção de expansão da Educação Infantil, com foco na obrigatoriedade da frequência a partir dos 4 anos de idade, expressa nas matrículas, no período entre 2010 e 2014, e nos PMEs de 16 municípios do estado do Rio de Janeiro selecionados, como parte de uma pesquisa que estuda as políticas municipais de Educação Infantil no mesmo estado⁴.

Visando à organização, o artigo traz quatro tópicos. Inicialmente, faz apontamentos a partir da legislação, no que diz respeito à obrigatoriedade da oferta na pré-escola, bem como a concepção de política pública que subjaz no texto. No segundo tópico, a partir dos dados de matrículas de cada município do estado do Rio de Janeiro selecionado, apresenta os indicadores utilizados para a composição da amostra do estudo, analisando o processo de expansão da escolaridade obrigatória, na pré-escola, no período de 2010 a 2014. No terceiro, são feitas reflexões de algumas estratégias articuladas nos PMEs, para o alcance da meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE) no que tange à expansão do atendimento pré-escolar. Por fim, algumas considerações no que diz respeito ao objeto de estudo.

2 Obrigatoriedade de oferta na Educação Infantil: entre planos e políticas

Com a aprovação da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e a posterior aprovação, na década seguinte, de diversas leis regulamentadoras, tais como o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), a Lei Orgânica da Assistência Social

4 O presente artigo é fruto da pesquisa Expansão da escolaridade obrigatória e políticas de Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro, coordenada por Maria Fernanda R. Nunes, com financiamento da Faperj (2015/2017).

(id., 1993) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996), a EI passa a incorporar novas referências legais, passando a se constituir como a primeira etapa da Educação Básica, com atendimento em creche para crianças de zero a três anos e pré-escola para crianças de quatro e cinco anos.

Desfrutando dessa nova fase legal, a EI é alçada ao PNE (BRASIL, 2001), aprovado em 2001 para vigorar nos 10 anos seguintes, como também no PNE atual (BRASIL, 2014) aprovado em 2014 pelo Congresso Nacional.

A promulgação da Emenda Constitucional – EC nº 59 (BRASIL, 2009), entre outras deliberações, alocou a educação pré-escolar como educação obrigatória, com universalização prevista até 2016, referendada posteriormente pela aprovação da Lei nº 12.796 (BRASIL, 2013). A passagem da pré-escola a direito subjetivo é ponto focal deste texto, já que preconiza que até o ano de 2016 todas as crianças de 4 e 5 anos têm que acessar esta etapa educacional.

Em relação ao número de anos obrigatórios de estudo, antes da EC nº 59/2009 (BRASIL, 2009), segundo informações da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – Unesco, analisadas por Cury (2010), o Brasil estava abaixo da média de todas as regiões do mundo, exceto o Sul e o Oeste Asiático (Afeganistão, Bangladesh, Irã etc.). Contudo, com o estabelecimento de 14 anos de ensino obrigatório (4 a 17 anos), o país é promovido ao segundo lugar do mundo neste aspecto, atrás somente do Chile.

Brito (2013), em artigo sobre os desafios da ampliação da escolaridade, destaca que a obrigatoriedade assegurada pela legislação é definida pela faixa etária das crianças e adolescentes e não pela etapa de ensino. “Isso significa que somente a pré-escola que abriga crianças de 4 e 5 anos é de fato obrigatória, porque tanto o ensino fundamental como o ensino médio só serão obrigatórios para as crianças e jovens de 6 a 17 anos” (p. 2).

Contudo, Vieira (2011) ressalta que a discussão deve envolver tanto a creche, como a pré-escola e o Ensino Fundamental, “[...] pois a adoção de políticas para uma etapa ou segmento da educação pode gerar efeitos promissores ou retrocessos em outras etapas ou segmentos [...]” (p. 245).

A partir desse arcabouço legal construído em torno da política pública de EI, concordamos com Nunes, Corsino e Didonet (2011), para quem

o lugar da criança brasileira na política pública de educação é o de sujeito histórico, protagonista e cidadão com direito à educação a partir do nascimento, em estabelecimentos educacionais instituídos com a função de cuidar e educar como um único e indissociável ato promotor de seu desenvolvimento integral, de forma global e harmônica, nos aspectos físico, social, afetivo e cognitivo (p. 9).

A partir do estudo levado a cabo pelos autores citados, conclui-se que o Brasil optou por uma EI considerada como “[...] direito da criança a partir do nascimento, atribuída como dever do Estado, ofertada pelos sistemas de ensino, em regime de colaboração⁵, sendo os estabelecimentos de EI da competência dos municípios” (NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011, p. 16). Os autores enfatizam os dois princípios que regem as relações entre os diferentes níveis de governo: a autonomia e o regime de colaboração. Contudo, eles esclarecem, que “ao erigir o município ao nível de ente autônomo da República Federativa, a Constituição não o declara autossuficiente; antes, elege o princípio da colaboração entre os entes, para garantir as condições de cada um cumprir suas respectivas competências” (p. 32).

A discussão sobre a obrigatoriedade teve espaço privilegiado tanto na Conferência Nacional de Educação (2010) quanto na tramitação do novo PNE no Congresso Nacional, de dezembro de 2010 até junho de 2014, envolvendo diversas instituições e/ou movimentos que têm interesse na implantação de um documento orientador para as políticas públicas na área de educação. O PNE é composto de diretrizes, metas e estratégias, discorrendo sobre os diferentes níveis e modalidades de ensino, tratando desde o atendimento escolar até a ampliação do acesso e da qualidade, passando também pela formação dos docentes, entre outros temas, que deverão guiar as ações dos governos municipais, estaduais e federal até o final da vigência do Plano.

Partimos do pressuposto de Azevedo (2003), de que política pública é “tudo que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões” (p. 38). Assim, a pressão exercida pela sociedade civil é a forma mais eficaz para a elaboração de um Plano que atenda aos anseios da população, pois, é assim que acontece a “formação da Agenda” (CALDAS, 2008)⁶, ou seja, a seleção das prioridades, que constitui a primeira fase de elaboração da política pública. Colocar um tema novo na agenda de discussão pode ser facilitado pela pressão dos movimentos sociais, podendo e devendo trazer também o legislativo e o executivo para a discussão.

Em relação à EI, trazemos a aprovação da Meta 1 do PNE, com o seguinte texto: “universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 e 5 anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste

5 “A União tem a competência de formular as diretrizes, a política e os planos nacionais e prestar assistência técnica e financeira aos estados e municípios, na medida de suas necessidades. Os estados têm a competência de elaborar diretrizes e normas complementares, além de prestar assistência técnica e financeira aos municípios do seu território” (NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011, p. 16).

6 Resumidamente, as demais fases seriam: Formulação de Políticas (Apresentação de Soluções ou Alternativas), Processo de Tomada de Decisão (Escolha das Ações), Implementação (ou Execução das Ações) e Avaliação.

PNE” (BRASIL, 2014), complementada por 17 estratégias. Com a meta estabelecida acima, a universalização da pré-escola prevista na EC nº 59 (BRASIL, 2009), referendada pela Lei nº 12.796 (BRASIL, 2013), é incorporada, contudo, mantida a mesma meta da creche prevista no PNE anterior (BRASIL, 2001). Agora, de acordo com Vieira (2011), “[...] o primeiro grande desafio é democratizar e universalizar o acesso, baseado na concepção de Educação Infantil construída nos últimos 30 anos no Brasil, corrigindo distorções e atenuando desigualdades” (p. 246).

Campos (2013), em artigo sobre as políticas de qualidade, faz menção à revisão das pesquisas sobre o impacto da qualidade da Educação Infantil no desenvolvimento de crianças pequenas, realizada por Paul Leseman (2009):

As pesquisas analisadas pelo autor não só investigam os impactos da frequência à Educação Infantil sobre a escolaridade futura das crianças, mas também trazem resultados que detalham quais características dos programas explicam os diferentes resultados observados no acompanhamento longitudinal dos alunos, em sua vida escolar e fora dela (p. 38).

Os estudos demonstram que todas as crianças se beneficiam da EI e mostram resultados “que apontam para a diminuição da diferença entre alunos com distintas origens sociais e culturais, após a frequência a programas pré-escolares desenvolvidos em diversos países” (LESEMAN, 2009 apud CAMPOS, 2013, p. 39). É com essa crença que a Política Pública de EI foi consolidada no Brasil, a partir de todo o arcabouço legal construído ao longo dos últimos anos, como sendo uma política pública universalista ou redistributiva, ou seja, com previsão legal para que todos tenham acesso.

3 A expansão da pré-escola nos municípios da amostra

O trabalho, baseado em uma pesquisa empírica, utiliza os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Censo Escolar. Demo (1985) considera tal pesquisa aquela voltada, em especial, para a expressão experimental e observável dos fenômenos, manipulando dados e fatos concretos, que, segundo o autor, “procura traduzir os resultados em dimensões mensuráveis” (p. 25). O autor ressalta que o valor deste tipo de abordagem é o de trazer a teoria para a realidade concreta. Desta forma, a metodologia parte de dois movimentos combinados: o primeiro, a utilização de indicadores para selecionar municípios, partindo de similaridades e diferenças, tratado neste tópico; e, o segundo, o levantamento e análise dos PMEs, tratado em tópico a seguir.

O campo de estudo é composto de 16 municípios, representando cerca de 20% do total de municípios do estado. A amostra foi construída a partir dos seguintes critérios: Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, população dos municípios e número de crianças matriculadas na pré-escola. Essa metodologia visou garantir a diversidade da amostra, considerando municípios de variadas condições de atendimento à população infantil. Sabe-se que a organização dos 92 municípios do estado é díspar, pelas suas histórias, culturas, regiões, atividades econômicas e contextos de fundação, entretanto, não se considerou possível conjugar todas essas especificidades para a composição da amostra, sob pena de perdermos o foco no grau de expansão de matrículas na pré-escola. Ademais, como se trata da universalização da pré-escola, essa é uma exigência para todos os municípios, independente das peculiaridades locais, tal como apresentado no tópico 1. Apresentamos um quadro demonstrativo com o número de municípios do estado segundo o PIB e a população (Quadro 1).

Quadro 1 – Divisão dos municípios do estado do Rio de Janeiro, levando em conta o PIB *per capita* e a população.

PIB per capita 2010	População (habitantes) Censo 2010	Nº de municípios
Até R\$ 13.000,00	Até 20.000	16
	De 20.001 a 50.000	14
	De 50.001 a 200.000	10
	Acima de 200.000	6
Acima de R\$ 13.000,00	Até 20.000	11
	De 20.001 a 50.000	14
	De 50.001 a 200.000	14
	Acima de 200.000	7
Total		92

Fonte: Tabulação própria.

PIB: Produto Interno Bruto.

Tendo o mapa dos municípios do estado organizado segundo o PIB e a população, o passo seguinte foi a escolha de dois municípios por cada um dos estratos, de acordo com o maior e o menor grau de expansão do atendimento na pré-escola, tendo como base inicial o ano de 2010 e final o ano de 2014. Logo, os pares da amostra foram consolidados em dois blocos: (i) em relação ao PIB *per capita*: municípios “mais pobres” – até R\$ 13.000,00 – e municípios “mais ricos” – acima de R\$ 13.000,00; (ii) em relação à distribuição da população de acordo com estratos populacionais (Quadro 2).

Quadro 2 – Variação de matrículas na pré-escola nos anos de 2010 e 2014, população e PIB *per capita*, por pares de municípios da amostra.

Par	Municípios	População	PIB per capita (R\$)	Atendimento 2014 em relação à 2010
1º. Bloco				
1.1	A – São Sebastião do Alto	8.995	11.168,00	+26%
	B – Cambuci	14.827	10.916,00	-33%
1.2	C – Iguaba Grande	22.851	10.463,00	+10%
	D – Vassouras	34.410	11.851,00	-16%
1.3	E – Guapimirim	51.483	9.563,00	+62%
	F – Saquarema	74.234	12.781,00	+3%
1.4	G – Nova Iguaçu	796.257	11.985,00	+55%
	H – Belford Roxo	469.332	9.568,00	+19%
2º. Bloco				
2.1	I – Quatis	12.793	14.581,00	+52%
	J – Carmo	17.434	16.204,00	-7%
2.2	K – Paraíba do Sul	41.084	13.051,00	+11%
	L – Santo Antônio de Pádua	13.352	13.352,00	-11%
2.3	M – Teresópolis	163.746	17.005,00	+12%
	N – Barra de Piraí	94.778	14.603,00	-10%
2.4	O – Duque de Caxias	855.048	30.924,00	+47%
	P – Niterói	487.562	23.092,00	-1%

Fonte: Tabulação própria com base no Censo Demográfico de 2010 (IBGE) e Censo Escolar de 2010 e 2014 (Inep).
PIB: Produto Interno Bruto.

Além disso, foram consideradas as taxas de matrícula da população de 4 e 5 anos nos anos de 2010 e 2014, conforme o Quadro 3.

Quadro 3 – Comparativo do atendimento em pré-escola dos anos de 2010 e 2014, por dependência administrativa pública e privada segundo a população residente de crianças de 4 e 5 anos de idade nos municípios da amostra*.

Par	Id	Município	Rede	População de 4 e 5 anos		Matrículas em pré-escola		Atendimento em pré-escola	
				2010	2014 (E)	2010	2014	2010	2014 (E)
1.1	A	São Sebastião do Alto	Total	249	253	185	234	74%	93%
			Municipal			185	234	74%	93%
			Privada			0	0	0%	0%
1.1	B	Cambuci	Total	360	361	413	278	115%	77%
			Municipal			392	208	109%	58%
			Privada			21	70	6%	19%
1.2	C	Iguaba Grande	Total	587	651	594	651	101%	100%
			Municipal			426	484	73%	74%
			Privada			168	167	29%	26%

Par	Id	Município	Rede	População de 4 e 5 anos		Matrículas em pré-escola		Atendimento em pré-escola	
				2010	2014 (E)	2010	2014	2010	2014 (E)
1.2	D	Vassouras	Total	960	984	982	821	102%	83%
			Municipal			730	581	76%	59%
			Privada			252	240	26%	24%
1.3	E	Guapimirim	Total	1.614	1.744	841	1.362	52%	78%
			Municipal			678	1.068	42%	61%
			Privada			163	294	10%	17%
1.3	F	Saquarema	Total	2.135	2.327	1.882	1.935	88%	83%
			Municipal			1.628	1.566	76%	67%
			Privada			254	369	12%	16%
1.4	G	Nova Iguaçu	Total	22.973	23.259	10.002	15.466	44%	66%
			Municipal			4.621	5.966	20%	26%
			Privada			5.381	9.500	23%	41%
1.4	H	Belford Roxo	Total	14.029	14.330	6.741	8.017	48%	56%
			Municipal			2.737	3.405	20%	24%
			Privada			4.004	4.612	29%	32%
2.1	I	Quatis	Total	363	381	341	519	94%	136%
			Municipal			316	490	87%	129%
			Privada			25	29	7%	8%
2.1	J	Carmo	Total	488	506	466	432	95%	85%
			Municipal			384	319	79%	63%
			Privada			82	113	17%	22%
2.2	K	Paraíba do Sul	Total	1.131	1.161	1.088	1.204	96%	104%
			Municipal			937	1.029	83%	89%
			Privada			151	175	13%	15%
2.2	L	Santo Antônio de Pádua	Total	1.031	1.044	1.092	975	106%	93%
			Municipal			934	813	91%	78%
			Privada			158	162	15%	16%
2.3	M	Teresópolis	Total	4.413	4.621	3.241	3.628	73%	79%
			Municipal			2.080	2.547	47%	55%
			Privada			1.161	1.081	26%	23%
2.3	N	Barra de Pirai	Total	2.531	2.579	2.223	2.006	88%	78%
			Municipal			1.827	1.585	72%	61%
			Privada			396	421	16%	16%
2.4	O	Duque de Caxias	Total	24.921	25.602	10.849	15.934	44%	62%
			Municipal			5.572	7.442	22%	29%
			Privada			5.277	8.492	21%	33%
2.4	P	Niterói	Total	9.925	10.086	11.376	11.329	115%	112%
			Municipal			3.685	3.894	37%	39%
			Privada			7.691	7.435	77%	74%

Fonte: Tabulação própria com base: IBGE, Censo Demográfico, 2010; IBGE, para a população total, 2014; para a faixa etária de 4 e 5 anos: estimativa com base nas percentagens do Censo Demográfico, IBGE, 2010. Inep, InepData – Consulta de Informações Educacionais, Censo Escolar. Número de Matrículas na pré-Escola por dependência administrativa e municípios do Rio de Janeiro, 2010 e 2014.

* A rede federal é presente apenas no município P (0,13% em 2014). A rede estadual é inexistente, para esse segmento, nos municípios da amostra.

É importante mencionar que as percentagens são aproximações, pois estamos considerando o número estimado de crianças de 4 e 5 anos e o número de matrículas na pré-escola em cada município. Devemos levar em conta que há crianças de 6 anos que frequentam a pré-escola dada a idade de corte dos municípios. Deste modo, o esperado é que os municípios que tem a sua pré-escola universalizada possuam 100% ou mais de matrículas. Ressalta-se ainda que não houve decréscimo da população infantil nos municípios pesquisados, o que significa que as taxas de expansão revelam o esforço de cada município seja para universalizar, seja para dar conta do aumento da população.

Levando-se em conta os blocos e pares de municípios dispostos nos Quadros 2 (população, PIB e variação das matrículas) e 3 (matrículas por dependência administrativa na pré-escola), levantamos, a seguir, a situação dos municípios no processo de adequação às novas exigências de obrigatoriedade da pré-escola.

Em relação aos pares A e B, C e D, observa-se que o município A teve um acréscimo de 49 matrículas no período, passando a atender 93% em 2014, se aproximando da universalização da pré-escola. Ressalta-se que esse é o único município da amostra que não conta com atendimento, neste segmento, na rede privada. Ao contrário, o município B teve uma diminuição – atendia 115% das crianças na pré-escola em 2010, ou seja, supostamente acima da meta do PNE e passou a atender 77%. O município C manteve a mesma porcentagem no período. O município D tinha um perfil semelhante aos municípios B e C, em 2010, próximo à universalização. Porém, tal como o B, reduziu suas matrículas ano de 2014, atendendo a 83%, o que significa dizer que o processo de organização da EI ainda estava em curso. Como explicar essa realidade? Crianças de 3 anos na pré-escola e crianças de 6 anos que ainda não estavam no fundamental, em 2010? Atendimento às crianças residentes em outro município? Ambos os casos?

Os municípios E e F são aqueles com até 200 mil habitantes. Quando analisamos os dados de 2014, observamos que E teve um salto no número de matrículas do segmento, ampliando o atendimento para 78% das crianças de 4 e 5 anos e, por outro lado, F experimentou um decréscimo que se deu na rede pública, o que nos permite ter como hipótese o ingresso tardio das crianças no Ensino Fundamental.

No último par, do Bloco 1 temos os municípios G e H, os “mais populosos”. O município G, com quase 800 mil habitantes, apresentou um baixo atendimento em 2010 (44%), porém fez um esforço de ampliação detendo 66% das matrículas

em 2014, lembrando que a mesma se deu com o incremento do atendimento da rede privada, que praticamente dobrou. O município H, com aproximadamente 450 mil habitantes, atendia 48% das crianças de 4 e 5 anos, em 2010 e obteve um aumento não muito expressivo em 2014, ainda longe de atingir a meta do PNE, com 56% das crianças de 4 e 5 anos matriculadas. Estas considerações podem ser visualizadas no gráfico 1, a seguir:

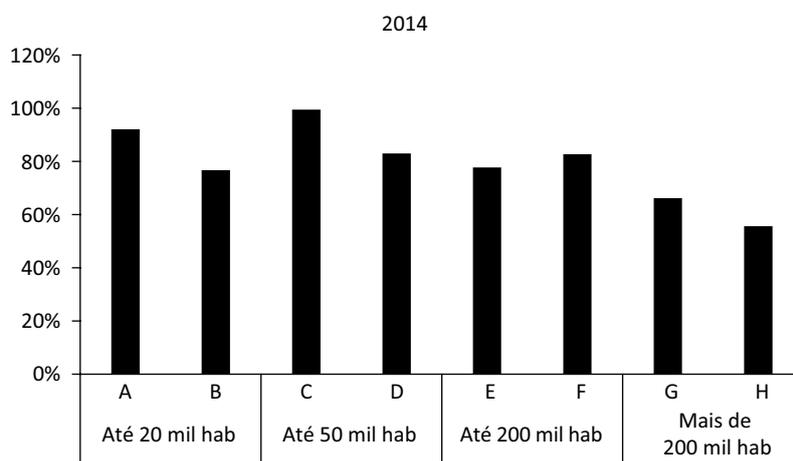


Gráfico 1 – Matrículas da pré-escola em relação à população de 4 e 5 anos nos municípios do Bloco 1 (%) – 2014.

Fonte: Tabulação própria com base: IBGE (estimativa 2014) e Inep, InepData 2014.

É possível dizer que o tamanho da população interferiu no acesso das crianças à escolaridade, visto que os municípios G e H são aqueles que estão mais distantes da universalização. Soma-se a isso a sua localização na região metropolitana do Rio de Janeiro, território que concentra grandes índices de desigualdade. Já os municípios A e B, embora também estejam em situação de PIB mais baixo, tem uma população de 4 e 5 anos muito pequena, além de estável durante o período analisado, o que nos permitiria dizer que estariam em condições mais favoráveis para atingir as metas do PNE.

No bloco dos municípios considerados “mais ricos”, nos pares “menos populosos” temos os municípios I e J. O município I já estava perto do atendimento da meta em 2010 (94%) e obteve um aumento extraordinário de suas matrículas em 2014, atendendo a 136% das crianças, o que indica que ele de fato tenha sua pré-escola universalizada. O município J atendia 95% da clientela e diminuiu o atendimento em 2014 para 85%.

No segundo par, o dos municípios que têm entre 20 e 50 mil habitantes, observamos os municípios K e L que apresentam comportamento bastante diferenciado: o primeiro atendeu 96% das crianças em pré-escola em 2010 e avançou

para 104% em 2014, e, o segundo, que supostamente havia atingido a meta do PNE em 2010 (106%), diminuiu suas matrículas chegando em 2014 com 93%.

No par de municípios M e N, com até 200 mil habitantes, verificamos movimentos contrários: o município M expandiu em 12% suas matrículas no ano de 2014 enquanto N retrocedeu em 10% as matrículas. Ambos chegando a cerca de 80% de atendimento.

O último par de municípios considerados “mais ricos” e mais populosos é representado pelos municípios O e P. O primeiro atendia em 2010 apenas 44% da clientela da pré-escola, mas experimentou um esforço de ampliação – 62% da população da faixa etária em 2014. Das matrículas neste município, um terço são na rede privada. Já o município P estava acima da meta do PNE no ano de 2010 (115%) e ficou com o número de matrículas estabilizado quando observamos o ano de 2014, o que provavelmente demonstra que este município logrou a universalização da pré-escola numa colaboração com a rede privada. Em se tratando de um município dos mais populosos, vale a indagação sobre a presença do estado através de mecanismos de conveniamento nas matrículas do setor privado (74%). A proporção de matrículas deste Bloco de municípios pode ser visualizada no gráfico 2, a seguir:

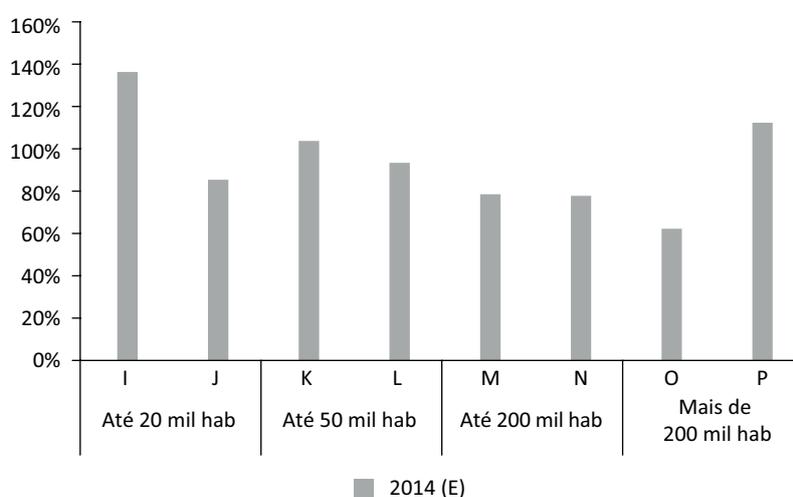


Gráfico 2 – Matrículas da pré-escola em relação à população de 4 e 5 anos nos municípios do Bloco 2 (%), em 2014.

Fonte: Tabulação própria com base: IBGE (estimativa 2014) e Inep, InepData 2014.

Neste bloco, na maior parte dos municípios, o tamanho da população não interferiu negativamente no acesso das crianças à escolaridade, visto que desde 2010, todos os municípios atendiam a mais de 75% das crianças e, em 2014 mantiveram altas taxas de matrícula. A exceção está no município O, que ainda está bem distante do cumprimento da meta 1. Vale ressaltar que este

município é o mais populoso do bloco, sendo sua população mais que o dobro do seu par, o município P, além de estar localizado na Região Metropolitana do estado.

Na comparação entre os blocos, observamos que o PIB elevado incidu positivamente na efetivação da universalização, pois os municípios do bloco 2, independente da população possuem mais altas taxas de matrícula.

Neste cenário de conquistas e desafios para atingir a meta, no item a seguir, apresentamos como esses municípios, a partir das suas condições, se apropriam do arcabouço legal para a construção de seus PMEs.

4 A obrigatoriedade de oferta da pré-escola nos PMEs: analisando as estratégias municipais para o cumprimento das metas

Neste tópico, a partir da análise dos PMEs, realizou-se a comparação de municípios do Rio de Janeiro em relação às metas e estratégias para a EI, levando em conta também o disposto no PNE. A opção em utilizar os PMEs como material empírico traz à baila a relevância destes documentos enquanto requisito legal para a realização da política pública. Os Planos foram acessados a partir de publicações em Atos Oficiais dos municípios, ressaltando que, da totalidade dos municípios do estado pesquisado, apenas três não aprovaram os seus planos⁷.

Cotejando as estratégias municipais é possível fazer algumas aproximações pelo que os identificam, vejamos: o planejamento que fica expresso nos planos para o ingresso das crianças na pré-escola; e as ações de expansão, a saber, a construção de escolas municipais e o conveniamento da rede privada. Observamos também nuances na organização dos municípios para dar conta do cumprimento da meta.

Tendo em vista que o processo de elaboração dos PMEs deve ocorrer em consonância com o PNE, o prazo final para a aprovação dos Planos estaduais e municipais seria junho de 2015. Observando os municípios selecionados nesta amostra, verificamos que a maioria conseguiu aprovar suas leis no prazo estipulado pelo PNE (10 municípios) e cinco deles aprovaram após o prazo final, com destaque para o município B que só conseguiu aprovar seu Plano em março de 2016 e o município P, que não havia aprovado o seu Plano.

Levando em conta os pares de municípios escolhidos para a amostra, verificamos as metas referidas no Quadro 4.

⁷ Informações coletadas em julho de 2016.

Quadro 4 – Metas na creche e na pré-Escola nos Planos Municipais de Educação dos municípios selecionados.

Par	Municípios	Meta creche	Prazo	Meta pré-Escola	Prazo
1º Bloco					
1.1	A	80%	Até 2025	100%	Até 2025
	B	S/E	-	S/E	-
1.2	C	50%	Até 2025	100%	Até 2016
	D	50%	Até 2025	100%	Até 2016
1.3	E	50%	Até 2025	100%	Até 2017
	F	50%	Até 2025	100%	Até 2016
1.4	G	50%	Até 2025	100%	Até 2016
	H	50%	Até 2025	100%	Até 2016
2º Bloco					
2.1	I	90%	Até 2025	100%	Até 2016
	J	S/E	-	S/E	-
2.2	K	S/E	-	S/E	-
	L	50%	Até 2025	100%	Até 2016
2.3	M	50%	Até 2025	100%	Até 2016
	N	50%	Até 2025	100%	Até 2016
2.4	O	50%	Até 2016	100%	Até 2016
	P	S/PME	-	S/PME	-

Fonte: PMEs dos municípios selecionados.

S/E: Sem especificação; S/PME: Sem Plano Municipal de Educação aprovado.

Notamos, no Quadro 4, que a maioria dos municípios da amostra optou por “ganhar” mais um ano no cumprimento das metas, pois o PNE previa o cumprimento máximo das metas para o ano de 2024 e os municípios seguiram o raciocínio de dez anos a contar da publicação.

Em relação às metas para a creche, a maioria dos municípios seguiu a meta estipulada no PNE, colocando até o final de vigência dos PMEs a percentagem de 50% de atendimento. As exceções ficaram por conta dos municípios A e I, que elevaram suas metas para 80% e 90%, respectivamente⁸. O município O prevê atingir a meta de 50% em 2016 e a demanda manifesta por creche em 2020⁹. As metas não foram especificadas em três municípios: B, J e K.

No caso da pré-escola, a maioria também seguiu o PNE, colocando a universalização do atendimento para o ano de 2016. A única exceção ficou por conta do município E, que prevê atingir a meta de 100% no segundo ano de vigência do Plano (2017). As metas não foram especificadas em três municípios: B, J e K.

8 Em 2014, o município A atendeu a 37% da população em creche e I, 22%.

9 Em 2014, o município atendeu a 10% da população em creche.

O município A construiu um texto dúbio, não ficando claro se a universalização seria em 2016 ou no final da vigência do Plano¹⁰.

Em relação às estratégias, observamos processos pensados nos PMEs para o atendimento da demanda das crianças que buscam matrículas no segmento estudado. Com a obrigatoriedade a demanda passa a coincidir com a população da faixa etária. Já na creche, se fazem necessários outros mecanismos, já que a matrícula destas crianças é opção da família. Alguns municípios abordam a questão da demanda de forma genérica e outros já demonstram uma maior preocupação com o planejamento da expansão. Deste modo, grande parte dos municípios usa expressões como “levantamento da demanda” (sete); “pesquisa pública” (um); “consulta pública” (quatro); e “busca ativa” (seis). O município G propõe ainda a criação de um banco de dados e estatísticas da EI e o município F propõe criar uma rede informatizada de coleta de dados que projete os índices anuais de atendimento da demanda.

Essas expressões constam das estratégias 1.3, 1.4, 1.5 e 1.6 do PNE, expressando o caráter indutor desta política federal. Se considerarmos o histórico das pesquisas na área, os estudos de demanda parecem ser uma novidade para os governos municipais. Nunes e Kramer (2007), em pesquisa realizada no Rio de Janeiro, apontam o desconhecimento, por parte de muitos profissionais, dos dados sobre infância e EI em seus municípios.

Os municípios F e O, ao estabelecerem suas estratégias, levam em consideração, a distribuição da demanda por vagas, com vistas a obter informação para a construção de novas unidades, com os municípios especificando o atendimento da demanda manifesta por creche. Este tipo de preocupação também aparece nas estratégias de outros municípios, tais como A, que garante oferecer vaga em escolas próximas às residências das crianças; e I, que pretende “assegurar a realização de diagnóstico sócio-territorial e estudo técnico de viabilidade para construção de equipamento da educação, no momento em que a gestão definir construção de escola visando comprovar a necessidade”.

Outra preocupação demonstrada por grande parte dos municípios é o atendimento às populações do campo, indígenas e de comunidades quilombolas. E, F, I e O citam o atendimento a um ou mais de um destes grupos. L também trata do assunto de forma mais genérica, afirmando que as crianças devem ser atendidas em suas respectivas comunidades.

10 Meta 1 do PME do município “A”: Assegurar a universalização do atendimento às crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil de forma a atender, no mínimo, 80 % das crianças de 0 a 3 anos até o final da vigência desse PME.

Sobre o acesso das crianças à EI, os Planos de sete municípios (A, D, E, F, I, L e M) afirmaram priorizar o acesso dos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação à EI.

Outro critério de acesso observado nas estratégias diz respeito à redução das desigualdades. O conceito de criança como sujeito de direitos há muito tem sido disseminado. O direito à educação é uma questão de justiça social já que historicamente vivemos o acesso desigual. Os municípios E, G, L e N se apropriam da meta do PNE que visa reduzir a diferença entre as taxas de frequência à creche das crianças de até 3 anos oriundas do quinto de renda familiar *per capita* mais elevado e as do quinto de renda familiar *per capita* mais baixo. Com relação aos mais pobres, os municípios se propõem ainda a acompanhar o acesso e permanência de beneficiários de programas de transferência de renda. No entanto, não fica claro se há prioridade para crianças oriundas destas famílias. F assevera que, seguindo o preceito de opção da família para a creche, avaliará a possibilidade de flexibilizar os horários por turnos, para ampliar o número de vagas a serem disponibilizadas para a etapa.

Em relação às ações de expansão, os PMEs apresentam duas modalidades: a construção de escolas com a colaboração da União e o conveniamento de instituições filantrópicas. Nove municípios manifestam sua intenção de manter ou passar a contar com “programa nacional de construção e reestruturação de escolas” ou “aquisição de equipamentos”. O programa nacional ao qual os municípios se referem é o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil/Proinfância que se mostra como uma estratégia para conciliar a atuação dos entes federados à medida que os municípios contam com o apoio técnico e financeiro para arcarem com a responsabilidade de ampliação do atendimento. Deste modo, ele tem se mostrado uma política indutora, embora ainda com baixa capacidade de adesão no estado.

Já o conveniamento é uma estratégia que remonta aos anos 1970, a partir do envolvimento dos movimentos sociais na luta por “creches”, como instrumento de pressão sobre os órgãos competentes para a garantia de suas reivindicações. As creches e pré-escolas comunitárias, como resultado da luta do Movimento por Creches e pelas sucessivas iniciativas governamentais e não governamentais, se consolidam, em muitos municípios, como um suporte na ampliação do atendimento à EI, mesmo não representando um aumento significativo, pois, neste segmento, a ampliação vem se dando pelo atendimento público e pelo atendimento privado, com fins lucrativos. O conveniamento trata-se do reconhecimento de

que as políticas públicas não são uma exclusividade do Estado, sendo que, muitas vezes, a iniciativa da formulação não parte do Estado, sendo instituída por iniciativas de instituições não estatais, como é o caso da EI, onde a responsabilidade foi e é compartilhada por atores públicos, privados e da sociedade civil (SANTOS, 2013). No entanto, dadas as políticas recentes de incentivo a construção de escolas, a expectativa é que essa estratégia seja progressivamente abandonada. Nos PMEs, ela ainda é apresentada como forma de expansão por cerca de um terço dos municípios analisados.

5 Considerações Finais

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) trata a Educação como um direito fundamental de natureza social. Duarte (2004) esclarece que o modelo de Estado adotado pelo país a partir da Constituição está calcado na ação do Estado. Assim, o Estado deve agir, por meio de programas governamentais, para que os direitos sociais estabelecidos por ela sejam garantidos à população. Um desses direitos é o atendimento em creches e pré-escolas. Porém, passados mais de 20 anos deste marco legal, apesar dos avanços no que se refere à democratização do acesso à educação no Brasil, o atendimento às crianças ainda é marcado por desigualdades e diversidade de políticas. Isso evidencia que a criação de leis não é suficiente para que os direitos se efetivem, demandando políticas públicas. O PNE e os PMEs são medidas para a concretização de políticas públicas, instrumentos jurídicos e parte de um processo complexo.

O fato de grande parte dos municípios copiarem quase que integralmente as estratégias propostas pelo governo federal mostra que a participação dos governos municipais tem se dado muito mais na via da execução do que na da elaboração das políticas. No entanto, a política que embasa os planos representa um avanço na relação de colaboração entre os entes federados. Deste modo, é possível perceber uma articulação entre os processos macro e micropolíticos, ou seja, ações empreendidas pelos governos municipais na efetivação do direito das crianças à educação estão interligadas às disposições do governo federal. Além disso, o princípio da publicidade na gestão pública vem sendo cada vez mais observado.

A partir do arcabouço legal apresentado neste texto, a questão da expansão da EI, principalmente no que diz respeito à obrigatoriedade na pré-escola, não pode ser desconsiderada pelos PMEs. Na análise das estratégias apontadas pelos municípios, é possível perceber algumas nuances do processo de expansão da EI. O regime de

colaboração foi bastante mencionado, o que leva a crer que este tem sido importante para o processo de expansão. Apresenta-se uma preocupação em grande parte dos municípios com o planejamento inerente ao processo de expansão, por intermédio da realização de estudos da demanda da população por EI. O acesso ainda não foi universalizado em alguns casos para a pré-escola e não atende a demanda para a creche, assim, os municípios incluíram estratégias que priorizam o acesso à EI a crianças com deficiência. Também criaram metas de redução das desigualdades. No entanto, a dotação orçamentária para esta expansão, na maioria dos casos não aparece de forma objetiva ou sequer é mencionada. São escassas as pesquisas sobre o impacto do federalismo sobre a organização territorial do país. Segundo Garson (2009), o Brasil é um dos únicos países onde os municípios têm grande autonomia de gestão, entretanto são cerceados ao âmbito da política. A ausência de incentivos que estimulem a cooperação entre os três níveis de governo é um tema que nos apresenta ao mesmo tempo aberto e ainda incipiente de estudos críticos. Avançar nesta análise implica indagar sobre as responsabilidades municipais e as articulações políticas, econômicas e sociais, particularmente do Rio de Janeiro que apresenta para as crianças e suas famílias condições bastante desiguais para se valerem do direito à educação obrigatória, gratuita e de qualidade.

Referências

AZEVEDO, S. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JUNIOR, O. A. et al. *Políticas públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais*. Rio de Janeiro: Fase, 2003. p. 38-44.

BRASIL. Congresso Nacional. Constituição Federal de 1988. *Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 5 mar. 2012.

_____. Emenda Constitucional N° 59/09. Acrescenta § 3° ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4° do art. 211 e ao § 3° do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 11 nov. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: 5 mar. 2012.

BRASIL. Lei Nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil, Brasília*, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em: 05 mar. 2012. 1990.

_____. Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 5 mar. 2012. 1996.

_____. Lei Nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 23 mar. 2012. 2001.

_____. Lei Nº. 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. *Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 abr. 2013. Disponível em: <<http://www.legisweb.com.br/legislacao/?legislacao=253025>>. Acesso em: 5 maio 2013. 2013.

_____. Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/L13005.htm>. Acesso em: 1 fev. 2015. 2014.

BRITO, V. M. Perspectivas e desafios da ampliação da escolarização obrigatória no Brasil. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 26., 2013, Recife, PE. *Anais...* Goiânia: Anpae; 2013.

CALDAS, R. W. (Coord.). *Políticas públicas: conceitos e práticas*. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008.

CAMPOS, M. M. Entre as políticas de qualidade e a qualidade das práticas. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 43, n. 148, p. 22-43, abr. 2013.

CURY, C. R. J. A questão federativa e a educação. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, DF: Unesco, 2010.

DEMO, P. *Introdução à metodologia da ciência*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1985.

DUARTE, C. S. A educação como um direito fundamental de natureza social. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 691-713, out. 2007.

_____. Direito público subjetivo e políticas educacionais. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 18, n. 2, p. 113-118, abr./jun. 2004.

FREIRE, P. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

GARSON, S. Regiões metropolitanas: diversidade e dificuldade fiscal da cooperação. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 11, n. 22, pp. 435-451, jul/dez 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Censos demográficos: características gerais da população*. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/200>>. Acesso em: 9 abr. 2014.

_____. *Censo demográfico: estimativa 2014*. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2014/>>. Acesso em: 21 out 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. *Base de microdados do censo escolar da educação básica*. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-levantamentos-acessar>>. Acesso em: 30 mar. 2015.

NUNES, M. F.; CORSINO, P.; DIDONET, V. Educação infantil no Brasil: primeira etapa da educação básica. Brasília, DF: Unesco/ Ministério da Educação/Fundação Orsa, 2011.

_____; KRAMER, S. Gestão pública, formação e identidade de profissionais de educação infantil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 37, n. 131, p.423-454, maio/ago. 2007.

SANTOS, E. C. *Iniciativas populares: o movimento comunitário e a educação infantil na Baixada Fluminense*. 2013. 147 f. Dissertação (Mestrado em Disciplina) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, 2013.

VIEIRA, L. M. F. Obrigatoriedade escolar na educação infantil. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 5, n. 9, p. 245-262, jul./dez. 2011.

Submissão em: 01-08-2016

Aprovação em: 26-06-2017