



GT05 - Estado e Política Educacional – Trabalho 628

NAS LINHAS E ENTRELINHAS DA POLÍTICA: A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

Edson Cordeiro dos Santos – UNIRIO

Camila dos Anjos Barros – UNIRIO

Resumo

O artigo tem como objetivo analisar a expansão da Educação Infantil (EI), com foco na obrigatoriedade da frequência a partir dos quatro anos de idade, nos Planos Municipais de Educação (PMEs) de uma amostra de municípios de um estado da região Sudeste do país. A metodologia leva em conta o levantamento e a análise de PMEs, bem como a seleção de municípios a partir de indicadores (Produto Interno Bruto *per capita* e população) e atendimento diferenciado na pré-escola, agrupados em pares por semelhanças (PIB/População) e diferenças (atendimento na pré-escola em 2010 e 2014). A análise incide sobre a expansão da EI, principalmente no que diz respeito à pré-escola, que deve ser universalizada em 2016, partindo da conceituação teórica sobre a obrigatoriedade para, em seguida, apresentar o resultado da pesquisa em relação às estratégias municipais para o alcance da meta de obrigatoriedade, sendo possível perceber uma articulação entre os processos macro e micropolíticos, onde as ações empreendidas pelos governos municipais na efetivação do direito das crianças à EI estão interligadas às disposições do governo federal.

Palavras-Chave: PNE, PMEs, Obrigatoriedade.

O presente artigo tem como objetivo analisar a expansão da Educação Infantil (EI), com foco na obrigatoriedade da frequência a partir dos quatro anos de idade, nos Planos Municipais de Educação (PMEs) de uma amostra de municípios de um estado da região Sudeste do país, como parte de um Projeto de Pesquisa que estuda as políticas municipais de EI.

A aprovação do atual Plano Nacional de Educação – PNE, regulamentado pela Lei nº. 13.005/2014 (BRASIL, 2014), foi precedida de ampla participação social, em especial, por meio das Conferências municipais, regionais, estaduais e nacional de educação, bem como, no período de tramitação, a partir de audiências públicas, seminários e encontros em várias partes do país e a possibilidade de entrega de emendas com vistas ao aperfeiçoamento da proposta. Na construção dos PMEs partiu-se da proposição sobre participação prevista no parágrafo 2º. do Art. 8º. da referida lei, assegurando que a elaboração ou adequação dos Planos Municipais ou Estaduais fosse

realizada com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil, prevendo trazer a população local para a decisão da micropolítica, onde de fato a política acontece.

O processo de descentralização política ocorrida no Brasil trouxe a autonomia aos entes municipais, com esses devendo organizar sua própria agenda, tomar decisões e ter responsabilidades, como a de atender à demanda da população por EI. Em que pese a importância da legislação, a efetivação do direito à educação depende da execução de ações por parte dos governos, uma tarefa complexa na qual tanto a escolha de prioridades como a implementação de medidas legislativas, administrativas e financeiras envolvem uma intervenção racional do Estado (DUARTE, 2007). Os municípios possuem suas próprias maneiras de fazer política que, por vezes, ocorrem ao largo das determinações federais.

A compreensão das políticas de expansão da EI advém pelo conhecimento das condições materiais das redes municipais, 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. Dourado (2013) destaca as desigualdades sociais e as assimetrias nos diversos níveis da Federação, assinalando, por consequência, os “[...] limites no horizonte de efetivação dos direitos sociais e na capilaridade das políticas, com destaque para as políticas educacionais.” (p. 763)

O texto está dividido em quatro tópicos: o primeiro aborda as questões metodológicas, o segundo traz uma discussão conceitual a respeito da obrigatoriedade, em seguida, apresenta-se os resultados da pesquisa em dois tópicos que tratam das estratégias adotadas nos PMEs para o alcance da meta da obrigatoriedade dos municípios selecionados. Por fim, tecemos algumas considerações.

Notas sobre a metodologia utilizada

A opção metodológica é a pesquisa empírica, utilizando para a coleta de dados a pesquisa documental e bibliográfica. Demo (1985) considera como pesquisa empírica aquela voltada, sobretudo, para a expressão experimental e observável dos fenômenos, manipulando dados e fatos concretos, que, segundo ele, “procura traduzir os resultados em dimensões mensuráveis.” (p. 25) O autor acentua que o valor deste tipo de abordagem é o de trazer a teoria para a realidade concreta. Assim, a metodologia parte de dois movimentos combinados, o primeiro, o levantamento e análise dos PMEs e, o

segundo, a utilização de indicadores para equiparar municípios, partindo de similaridades e diferenças.

A análise documental realizou a comparação de PMEs de municípios de um estado da região Sudeste em relação às metas e estratégias para a EI, levando em conta também o disposto no PNE. A escolha dos PMEs como material empírico deve-se à relevância destes documentos enquanto possibilidade de realização da política pública. A análise recairá sobre expansão da EI, principalmente no que diz respeito à obrigatoriedade na pré-escola, questão que não pode ser desconsiderada pelos PMEs. Os PMEs foram acessados a partir de publicações em Diários Oficiais dos municípios, de onde depreendemos que, da totalidade dos municípios do estado em questão, apenas três municípios não aprovaram os seus planos.

Para o estabelecimento do campo de estudo, selecionamos aproximadamente 20% dos municípios de um estado da região Sudeste, com a amostra construída com base no Produto Interno Bruto *per capita*, na população e na percentagem de crianças matriculadas na pré-escola. Esses indicadores permitiram analisar municípios a partir de semelhanças (PIB/População) e de diferenças (atendimento da pré-escola em 2010 e 2014). Os pares para a amostra foram consolidados em dois blocos, a partir dos seguintes critérios: (i) em relação ao PIB *per capita*: municípios “mais pobres” – até R\$ 13.000,00 – e municípios “mais ricos” – acima desse valor; (ii) distribuição da população de acordo com estratos populacionais – até 20 mil habitantes; de 20.001 a 50.000 habitantes; de 50.001 a 200.000 habitantes e acima de 200 mil habitantes. Foram acrescentados os percentuais de ampliação ou redução no atendimento à pré-escola entre os anos de 2010 e 2014. Os municípios selecionados estão relacionados no quadro a seguir:

Quadros 01 – Pares de municípios selecionados segundo a população e o PIB *per capita* no ano de 2010 e diferenças no atendimento à pré-escola nos anos de 2010 e 2014

Par	Municípios	População	PIB <i>per capita</i>	Atendimento 2014 em relação à 2010
1º. Bloco				
1.1	A	8.8995	11.168,00	+26%
	B	14.827	10.916,00	-33%
1.2	C	22.851	10.463,00	+10%
	D	34.410	11.851,00	-16%
1.3	E	51.483	9.563,00	+62%
	F	74.234	12.781,00	+3%
1.4	G	796.257	11.985,00	+55%
	H	469.332	9.568,00	+19%
2º. Bloco				

2.1	I	12.793	14.581,00	+52%
	J	17.434	16.204,00	-7%
2.2	K	41.084	13.051,00	+11%
	L	13.352	13.352,00	-11%
2.3	M	163.746	17.005,00	+12%
	N	94.778	14.603,00	-10%
2.4	O	855.048	30.924,00	+47%
	P	487.562	23.092,00	-1%

Fonte: Tabulação própria com base no Censo Demográfico de 2010 (IBGE) e Censo Escolar de 2010 e 2014 (MEC/Inep).

Concordamos com Cury (2008), para quem a educação escolar “apresenta-se como um direito juridicamente protegido” (p. 16). Contudo, do direito nascem as exigências de buscar formas de efetivá-lo, que pode se dar de formas diferentes nos municípios, mesmo partindo de condições semelhantes (PIBs e populações similares), chegando a desempenhos bastantes diferentes no atendimento à pré-escola, conforme pode ser visto nos municípios do quadro acima. Então, fica a questão: *onde reside a desigualdade?*

Na leitura das estratégias apresentadas nos PMEs, em relação à expansão da obrigatoriedade, emergiram cinco categorias que tratam mais diretamente das relações e decisões envolvidas no processo de expansão: demanda; conveniamento; acesso; dotação orçamentária; e relação entre as instâncias federativas.

Sobre a obrigatoriedade na Educação Infantil

No ano de 2009, tivemos a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº. 59/2009 (BRASIL, 2009), que, entre outras deliberações, aloca a pré-escola na educação obrigatória, com universalização prevista até 2016, referendada posteriormente pela Lei nº. 12.796/2013 (*id.*, 2013). A passagem da pré-escola a direito subjetivo é ponto focal deste artigo, 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, segundo informações da Unesco (2010 *apud* BRITO, 2013), 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 passa “[...] a ser o segundo país do mundo neste aspecto, atrás somente do Chile cujo ensino obrigatório abrange a faixa etária de 5 a 21 anos.” (p. 2)

A autora ressalta 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)

Assim, Vieira (2011) adverte que a discussão deve envolver tanto a creche, como a pré-escola e também 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 do arcabouço legal construído em torno da política pública de EI, temos, segundo Nunes, Corsino e Didonet (2011), que

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 colaboração, sendo os estabelecimentos de EI da competência dos municípios.” (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 – Lei nº. 13.005/2014 (BRASIL, 2014) –, 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, englobando também a formação dos docentes, entre outros temas, que deverão guiar as ações dos governos municipais, estaduais e federal até o final da vigência do Plano.

Em relação à EI trazemos a aprovação da Meta 1, com o seguinte texto: “universalizar, até 2016, a EI na pré-escola para as crianças de 4 e 5 anos de idade e ampliar a oferta de EI em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste PNE” (*ibid.*), complementada por 17 estratégias. Com a meta estabelecida acima, a universalização da pré-escola prevista na EC 59/2009 (*id.*, 2009), referendada pela Lei nº. 12.796/2013 (*id.*, 2013), é incorporada, contudo, mantida a mesma meta da creche prevista no PNE anterior (*id.*, 2001). Agora, de acordo com Vieira (2011), “[...] o primeiro grande desafio é democratizar e universalizar o acesso, baseado na concepção de EI construída nos últimos 30 anos no Brasil, corrigindo distorções e atenuando desigualdades.” (p. 246)

É dessa forma 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.

Metas de obrigatoriedade nos Planos Municipais de Educação dos municípios selecionados

O Art. 8º. do PNE/2014 (BRASIL, 2014), sancionado em 25 de junho de 2014, estabelece que: “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 ano contado da publicação desta Lei.” Ou seja, o prazo final para a aprovação dos Planos subnacionais seria o dia 25 de junho de 2015. Observando os municípios selecionados nesta amostra, verificamos que a maioria conseguiu aprovar suas leis no prazo estipulado (10 municípios) e com 5 deles aprovando 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 ainda não aprovou o seu Plano.

Levando em conta os pares de municípios escolhidos para a amostra, observamos as seguintes metas:

Quadro 02 – 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 PME aprovado.

No quadro acima, notamos que os municípios da amostra optaram por “ganhar” mais um ano no cumprimento das metas, adotando o mesmo movimento do PNE, que previa o cumprimento máximo das metas 10 anos após a aprovação, ou seja, ficando 2024 no PNE e 2025 nos PMEs.

Em relação às metas para a creche, a maioria dos municípios seguiu a estipulada no PNE, adotando até o final de vigência dos PMEs a percentagem de 50% de atendimento. As exceções apareceram nos dois blocos estudados: municípios “A” e “I”, que elevaram suas metas para 80% e 90%, respectivamente. O município “O”, do segundo bloco, prevê atingir a meta de 50% em 2016 e a demanda manifesta por creche em 2020. As metas não foram especificadas nos municípios “B”, “J” e “K”, os dois primeiros do grupo de menor população.

Da mesma forma, no caso da pré-escola, a maioria também seguiu o PNE, trazendo a universalização do atendimento para o ano de 2016. A única ficou por conta do município “E”, do bloco de municípios com PIBs mais baixos, que prevê atingir a meta de 100% no segundo ano de vigência do Plano (2017). As metas não foram especificadas nos municípios “B”, “J” e “K”. O município “A” construiu um texto dúbio, não ficando claro se a universalização seria em 2016 ou no final da vigência do Plano¹. O município “P” ainda não aprovou seu Plano.

¹ **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 EI de forma a atender, no mínimo, 80% das crianças de 0 a 3 anos até o final da vigência desse PME.

O Anexo 01 mostra os dados de atendimento na pré-escola nos municípios selecionados, levando em conta as dependências administrativas², onde temos que a Rede Federal aparece apenas no município “P”. A Rede Estadual já estava ausente nos municípios escolhidos no ano de 2010, permanecendo da mesma forma no ano de 2014. Assim, temos que o atendimento à pré-escola está sob a responsabilidade da Rede Municipal e da Rede Privada, com preponderância da primeira na maioria dos municípios.

Levando em conta os pares dispostos no Anexo citado, iniciamos a análise com os municípios “A” e “B”, os “mais pobres” e com menor população. “A” teve aumentado o número de matrículas, com acréscimo de 26% de matrículas no ano de 2014. “B”, ao contrário, atendia cerca 115% das crianças na pré-escola em 2010, ou seja, acima da meta do PNE, contudo tendo uma diminuição de 33% no número de matrículas em 2014.

No segundo par estudado, temos os municípios “C” e “D”. O primeiro atendia quase 100% das crianças de 4 e 5 anos em 2010 (97%) e aumentou suas matrículas em 10% quando consideramos o ano de 2014. O segundo tinha um perfil de atendimento muito parecido em 2010 (92%), porém, diminuiu suas matrículas em 16% no ano de 2014.

No par seguinte, comparamos os municípios “E” e “F”. Quando analisamos o atendimento na pré-escola no ano de 2010, “E” atendia cerca de 54% da clientela, ao passo que “F” cerca de 88%. Entretanto, quando analisamos os dados de 2014, observamos que “E” teve um salto no número de matrículas do segmento, ampliando em 62% o número de matrículas, e, por outro lado, “F” experimentou um acréscimo de atendimento em 2014 de apenas 3%.

No último par dos municípios “mais pobres” e com maior população (acima de 200 mil habitantes), temos os municípios “G” e “H”. “G” atendia cerca de 45% das crianças de 4 e 5 anos em 2010 e obteve um aumento no número de matrículas de 55% em 2014, ainda longe de atingir a meta do PNE. “H” também apresentava um baixo atendimento em 2010 (47%), porém fez um esforço de ampliação de 19% das matrículas entre 2010 e 2014.

² As percentagens são aproximações, considerando o número estimado e o número de crianças atendidas dos municípios. Por exemplo, existem municípios que atendem mais de 100% das crianças, ou seja, além de atender as do seu próprio município, atende também as de outro município, podendo, ainda, ter crianças de seu município atendidas em outra localidade. Ademais, pode haver um número de crianças com mais de cinco ou menos de quatro anos frequentando a pré-escola. Contudo, acreditamos que não interfere no resultado pretendido por este Artigo.

No bloco dos municípios considerados “mais ricos”, temos, como primeiro par, os municípios “I” e “J”, aqueles com menor população. Em relação aos dados de atendimento na pré-escola, o primeiro atendia mais de 98% da clientela em 2010 e, mesmo assim, obteve um aumento de 52% em suas matrículas em 2014. O segundo também já estava perto do atendimento da meta em 2010 (98%) e diminuiu o atendimento em 7% em 2014.

No segundo par, comparamos os municípios “K” e “L”. Quando analisamos o atendimento às crianças de 4 e 5 anos, vemos um comportamento diferente, com o primeiro atendendo mais de 99% das crianças em pré-escola em 2010 e avançando 11% em 2014, e, o segundo, que já tinha atingido a meta em 2010 (104%), diminui suas matrículas em 11% em 2014.

No par seguinte, observamos os municípios “M” e “N”. Verificamos que “M” atendia 76% das crianças de 4 e 5 anos em 2010, com aumento de 12% nas matrículas em 2014, com “N” experimentando um movimento contrário, atendia 91% das crianças de 4 e 5 anos em 2010, retrocedendo em 10% as matrículas em 2014.

O último par de municípios considerados “mais ricos” e com maior população é representado por “O” e “P”. O primeiro atendia em 2010 apenas 43% da clientela da pré-escola, mas experimentou um esforço de ampliação do atendimento 47% em 2014. O segundo município estava acima da meta do PNE no ano de 2010 (118%) e ficou com o número de matrículas praticamente estabilizado quando observamos o ano de 2014.

Para efeito de comparação, destacamos o desempenho de 5 municípios, que encontram-se no primeiro e segundo bloco do quadro 2, são eles: “B”, “G”, “H”, “O” e “P”. O primeiro, com uma população em torno de 15 mil habitantes, onde em 2014 constatou-se a presença significativa da rede privada, quase inexistente em 2010 e o recuo da rede pública; radicalmente diferente do seu par, o município “A”, o que nos permite afirmar o quão necessário seria analisar a gestão desse município. O município “G”, com quase 800 mil habitantes, seguiu o mesmo movimento. Os municípios “H” e “O”, com elevada população estão longe de cumprir com a obrigatoriedade do atendimento na pré-escola. Em relação ao município “P” destaca-se que a meta está cumprida e a forte presença da rede particular que atende a quase o dobro da rede pública.

No próximo item aprofundaremos as análises a partir das estratégias previstas nos PMEs, com vistas ao atendimento das discrepâncias vistas acima.

Analisando as estratégias municipais para o cumprimento das metas

A CF/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 CF/1988 leva em conta a ação do Estado. Assim, o Estado deve atuar, por intermédio de programas governamentais, para que os direitos sociais estabelecidos pela Constituição sejam garantidos à população. Esse entendimento aponta 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.

A análise das estratégias investiga a maneira em que os municípios estão se organizando para dar conta do cumprimento da meta. Nesse sentido observamos que os PMEs apresentam duas estratégias de expansão: a construção de escolas com a colaboração da União e o conveniamento de instituições filantrópicas. Dos municípios dos dois blocos, nove 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 se referem é o Proinfância (Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de EI), que foi instituído pela Resolução nº. 6, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007), sendo apresentado como uma ação supletiva e redistributiva, que visa garantir o acesso de crianças a creches e escolas de EI da rede pública, por meio da assistência financeira ao Distrito Federal e aos municípios para a construção de prédios e aquisição de equipamentos. O Proinfância se mostra como uma estratégia para conciliar a atuação dos entes federados, promovendo o regime de colaboração, 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 adesão dos municípios do estado. Ressaltamos que os municípios “I” e “J” tiveram um aporte no atendimento com a adesão ao Proinfância, no caso do “I” a meta não só está cumprida como o município provavelmente atende crianças de outros municípios vizinhos.

Já o conveniamento é uma estratégia que remonta ao momento histórico de reivindicação dos movimentos sociais por creche. 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, tanto dos PIBs elevados como de menores PIBs. Vale destacar a opção do município “O”, que na contramão dos demais tem como objetivo oferecer a EI por meio de rede própria, sem conveniamentos.

A destinação de recursos financeiros necessários para a efetivação dos planos de expansão é citada, de algum modo, por um terço dos municípios. Por exemplo, “A” e “B”, do primeiro bloco, tratam a questão de forma genérica, atrelando a expansão à disponibilidade de recursos municipais. Já “N” e “O”, do segundo bloco, se referem à aplicabilidade dos recursos e propõe realizar estudos de custo da EI, visando à garantia da qualidade.

Outra questão levantada nos PMEs diz respeito à demanda por atendimento. Com a obrigatoriedade da pré-escola, a demanda por atendimento passa a coincidir com a população desta faixa etária. Já na creche, se fazem necessários outros mecanismos, já que a matrícula dessas crianças é opção da família.

Sobre esses mecanismos, os municípios, mesmo com condições financeiras diferentes, 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”, “pesquisa pública”, “consulta pública” e “busca ativa”. 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 de algumas estratégias da Meta 1 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. Kramer e Nunes (2007), dentre outras questões, o desconhecimento, por parte de muitos profissionais, dos dados sobre infância e EI em seus municípios.

Mesmo sendo de blocos diferentes, os municípios “F” e “O”, ao estabelecerem suas estratégias, levam em consideração, a distribuição da demanda por vagas, com vistas a utilizar essa informação para a construção de novas escolas, 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; “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”, “G”, “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.

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 afirmado pelo meio acadêmico e pelos movimentos sociais. 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 três 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.

Sobre a relação entre as instâncias federativas, a CF/1988 estabelece como competência dos municípios “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de EI e de Ensino Fundamental.” (BRASIL, 1988, Art. 30) Considerando a ideia de coordenação federativa das políticas sociais, cabe pensar quais as possibilidades do governo federal de fazer valer suas indicações para a EI. A articulação entre o PNE e os PMEs evidenciam a relação de cooperação entre União e municípios, frente à Meta 1.

A grande maioria dos municípios traz nos textos de seus PMEs a expressão “regime de colaboração”, expressão esta usada na CF/1988 para definir o modo de relação política entre os entes federados no que diz respeito, entre outras atribuições, à oferta da Educação Básica. Esta colaboração está sendo expressa nos PMEs

principalmente no que se refere à construção de novas escolas, aos estudos de demanda e a busca de qualidade no atendimento. Pertencentes aos dois blocos, os municípios “A”, “E”, “G”, “L” e “N” visam a “expansão da EI, segundo padrão nacional de qualidade”. “L” complementa prevendo “assegurar que as ações educativas desenvolvidas nas escolas de EI, estejam em consonância com os documentos oficiais nacionais, estaduais e municipais para o segmento, de modo a garantir que os padrões educacionais e especificidades das etapas sejam atendidos”. “O” conta ainda, com os investimentos financeiros da União, além dos do município, para “garantir atendimento às necessidades nutricionais das crianças atendidas na EI”.

Considerações Finais

O atendimento às crianças em creches e pré-escolas é um direito estabelecido pela CF/1988 (BRASIL, 1988). Passados quase 30 anos deste marco legal, apesar dos avanços no que se refere à democratização do acesso à educação no Brasil, o atendimento às crianças em creches e pré-escolas ainda é marcado por desigualdades e diversidade de políticas. Antes de nos determos nos PMEs, dos municípios selecionados neste estudo, vale ressaltarmos os apontamentos do PNE, documento base que fomenta a elaboração dos PMEs, sobre o atendimento na EI. O PNE (2001-2011) trouxe como meta, ampliar em 50% o atendimento das crianças de 0 a 3 anos de idade, ao final de sua vigência. Passados 13 anos desta proposta, o PNE (2014-2024), traz a mesma meta de ampliação em 50% para o atendimento desta mesma faixa etária, tendo ainda como prazo mais 10 anos, até o final de sua vigência, ou seja, 2024. Temos, assim, que pouco se ousou no que diz respeito à ampliação da meta de atendimento no que diz respeito à faixa etária da creche. Em contrapartida, a meta de ampliação do atendimento da pré-escola passou de 80% no PNE (2001), para 100% no PNE (2014), tendo sua universalização e obrigatoriedade aprovadas a partir da EC nº. 59/2009. Nesse sentido, é possível perceber na legislação, a priorização para a ampliação do atendimento na pré-escola, em detrimento do atendimento na creche. Mesmo sendo observado o avanço das matrículas da creche no país, ao longo de todo este período, é notório que os seus números ainda estão muito aquém dos ideais, e uma pergunta nos inquieta: *quais os impactos da obrigatoriedade das matrículas na pré-escola nas matrículas da creche?*

Essas desigualdades colocam em evidência o processo de municipalização da EI, estabelecido pela CF/1988, bem como a complexidade do modelo federativo. O regime

federativo brasileiro se caracteriza pela autonomia dos entes federados e pela colaboração entre eles.

O fato de grande parte dos municípios copiar 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.

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, principalmente no que diz respeito à construção de escolas por meio da adesão ao Proinfância. 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. O estudo mostra as dificuldades de expansão, principalmente dos municípios com mais de 200 mil habitantes e o quanto o crescimento da rede privada é impactado pela política pública municipal.

Referências

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>, acesso em 05/03/2012.

_____. CONGRESSO NACIONAL. *Emenda Constitucional N.º. 59, de 11 de novembro de 2009*. Acrescenta §3º. ao art. 76 do ADCT para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da DRU incidente sobre os recursos destinados à MDE de que trata o art. 212 da CF, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a

prever a obrigatoriedade do ensino de 4 a 17 anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao §4º. do art. 211 e ao §3º. do art. 212 e ao *caput* do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>, acesso em 05/03/2012.

_____. CONGRESSO NACIONAL. *Lei Nº. 10.172, de 9 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm>, acesso em 23/03/2012.

_____. CONGRESSO NACIONAL. *Lei Nº. 12.796, de 04 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. Disponível em: <<http://www.legisweb.com.br/legislacao/?legislacao=253025>>, acesso em 05/05/2013.

_____. CONGRESSO NACIONAL. *Lei Nº. 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>, acesso em 01/02/2015.

_____. CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. *Resolução Nº. 006, de 24 de abril de 2007*. Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/resolucao_n6_240407_proinfancia_medida18.pdf>, acesso em 22/02/2017.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Políticas Públicas de educação e desigualdade. In: FÉRES, Maria José Vieira *et al.* *Textos complementares para formação de gestores*. Brasília: Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem Urbano, 2008.

BRITO, Vilma Miranda de. Perspectivas e desafios da ampliação da escolarização obrigatória no Brasil. *XXVI Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação*, Anpae – Associação Nacional de Política e Administração Escolar (Eixo 2 – Políticas de educação básica e de formação e gestão), 2013.

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

DOURADO, Luiz Fernandes. Sistema Nacional de Educação, federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul.-set. 2013.

DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. *Educação e Sociedade*. Campinas, vol.28, n.100, pp. 691-713, out. 2007.

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

NUNES, Maria Fernanda Rezende; KRAMER, Sonia. Gestão pública, formação e identidade de profissionais de educação infantil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, v. 37, n. 131, p.423-454, maio/ago. 2007.

NUNES, Maria Fernanda Rezende; CORSINO, Patrícia; DIDONET, Vital. *Educação Infantil no Brasil: primeira etapa da educação básica*. Brasília: Unesco, Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica, Fundação Orsa, 2011.

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

Anexo 01 – Atendimento em pré-escola às populações de 4 e 5 anos, por dependências administrativas, nos municípios selecionados, nos anos de 2010 e 2014, levando em conta a população atendida

Par	Anos	População 4 e 5 anos	Nº. Matrícula Federal	% Matrícula Federal	Nº. Matrícula Estadual	% Matrícula Estadual	Nº. Matrícula Municipal	% Matrícula Municipal	Nº. Matrícula Particular	% Matrícula Particular	Nº. Matrícula Total	% Matrícula Total
1.1	A											
	2010	283	-	0,00%	-	0,00%	185	65,37%	0	0,00%	185	65,37%
	2014	287	-	0,00%	-	0,00%	234	81,53%	0	0,00%	234	81,53%
	B											
	2010	360	-	0,00%	-	0,00%	392	108,89%	21	5,83%	413	114,72%
	2014	361	-	0,00%	-	0,00%	208	57,62%	70	19,39%	278	77,01%
1.2	C											
	2010	610	-	0,00%	-	0,00%	426	69,84%	168	27,54%	594	97,38%
	2014	677	-	0,00%	-	0,00%	484	71,49%	167	24,67%	651	96,16%
	D											
	2010	1.069	-	0,00%	-	0,00%	730	68,29%	252	23,57%	982	91,86%
	2014	1.096	-	0,00%	-	0,00%	581	53,01%	240	21,90%	821	74,91%
1.3	E											
	2010	1.563	-	0,00%	-	0,00%	678	43,38%	163	10,43%	841	53,81%
	2014	1.689	-	0,00%	-	0,00%	1.068	63,23%	294	17,41%	1.362	80,64%
	F											
	2010	2.155	-	0,00%	-	0,00%	1.628	75,55%	254	12,53%	1.882	87,33%
	2014	2.349	-	0,00%	-	0,00%	1.566	66,67%	369	15,71%	1.935	82,38%
1.4	G											
	2010	22.272	-	0,00%	-	0,00%	4.621	20,75%	5.381	24,16%	10.002	44,91%
	2014	22.549	-	0,00%	-	0,00%	5.966	26,46%	9.500	42,13%	15.466	68,59%
	H											
	2010	14.417	-	0,00%	-	0,00%	2.737	18,98%	4.004	27,77%	6.741	46,76%
	2014	14.726	-	0,00%	-	0,00%	3.405	23,12%	4.612	31,32%	8.017	54,44%
2.1	I											
	2010	350	-	0,00%	-	0,00%	316	90,29%	25	8,29%	341	97,43%
	2014	367	-	0,00%	-	0,00%	490	133,51%	29	7,90%	519	141,42%
	J											
	2010	475	-	0,00%	-	0,00%	384	80,84%	82	17,26%	466	98,11%
	2014	492	-	0,00%	-	0,00%	319	64,84%	113	22,97%	432	87,80%
2.2	K											
	2010	1.094	-	0,00%	-	0,00%	937	85,65%	151	13,80%	1.088	99,45%
	2014	1.123	-	0,00%	-	0,00%	1.029	91,63%	175	15,80%	1.204	107,21%
	L											
	2010	1.053	-	0,00%	-	0,00%	934	88,70%	158	16,05%	1.092	103,70%
	2014	1.066	-	0,00%	-	0,00%	813	76,27%	162	15,20%	975	91,46%
2.3	M											
	2010	4.243	-	0,00%	-	0,00%	2.080	49,02%	1.161	27,72%	3.241	76,38%
	2014	4.443	-	0,00%	-	0,00%	2.547	57,33%	1.081	24,33%	3.628	81,66%
	N											
	2010	2.439	-	0,00%	-	0,00%	1.827	74,91%	396	16,24%	2.223	91,14%
	2014	2.485	-	0,00%	-	0,00%	1.585	63,78%	421	16,94%	2.006	80,72%
2.4	O											
	2010	25.090	-	0,00%	-	0,00%	5.572	22,21%	5.277	21,03%	10.849	43,24%
	2014	25.775	-	0,00%	-	0,00%	7.442	28,87%	8.492	32,95%	15.934	61,82%
	P											
	2010	9.693	22	0,23%	-	0,00%	3.685	38,02%	7.691	79,94%	11.398	117,59%
	2014	9.850	13	0,13%	-	0,00%	3.894	39,53%	7.435	75,48%	11.342	115,15%
Comparação	Estado											
	2010	413.821	113	0,03%	721	0,17%	192.506	46,52%	126.881	30,84%	320.221	77,38%
	2014	426.461	351	0,08%	530	0,12%	210.204	49,29%	152.600	35,78%	363.685	85,28%
	Brasil											
2010	5.801.583,00	1.189	0,02%	63.994	1,10%	3.508.581	60,48%	1.118.281	19,28%	4.692.045	80,88%	
2014	6.166.935,00	1.300	0,02%	51.010	0,83%	3.651.176	59,21%	1.260.529	20,44%	4.964.015	80,49%	

Fonte: Tabulação própria com base: IBGE, Censo Demográfico, 2010; IBGE, Diretoria de Pesquisas - DPE/Coordenação de População e Indicadores Sociais - Copis, para a população total, 2014; para a faixa etária de 4 e 5 anos em 2014: estimativa com base nas percentagens do Censo Demográfico, IBGE, 2010. MEC/Inep, InepData – Consulta de Informações Educacionais, Censo Escolar. Matrículas por Dependência Administrativa e Municípios do Estado, 2010 e 2014.