



4642 - Trabalho - 39ª Reunião Nacional da ANPED (2019)
GT07 - Educação de Crianças de 0 a 6 anos

A obrigatoriedade da pré-escola leva à sua universalização?
Bruno Tovar Falciano - UNIRIO - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
Maria Fernanda Rezende Nunes - PUC-Rio
Agência e/ou Instituição Financiadora: FAPERJ

A OBRIGATORIEDADE DA PRÉ-ESCOLA LEVA À SUA UNIVERSALIZAÇÃO?

Resumo

Este artigo se propõe a investigar os efeitos da obrigatoriedade escolar na Educação Infantil a partir da EC nº 59/2009. Para tanto, examinamos os municípios de um estado da região sudeste e verificamos se aqueles com condições iniciais semelhantes obtiveram resultados também semelhantes na expansão da pré-escola. A partir de então foi construída uma amostra com 16 municípios desse estado a fim de investigar em mais detalhe o atendimento à pré-escola e seus efeitos na relação com a creche. As análises foram elaboradas a partir de dados quantitativos como os microdados do Censo da Educação Básica do Inep, mas cuja compreensão está ancorada nas perspectivas de autores como Cury e Rua ao se tratar de política pública e de Benjamin quando aborda a pesquisa em ciências humanas.

Palavras-chave: Educação Infantil; obrigatoriedade; política pública; avaliação.

Introdução

Este artigo se insere dentro de uma pesquisa mais ampla que tem por objetivos acompanhar a expansão da escolaridade obrigatória para as crianças de 4 e 5 anos e levantar o comportamento das matrículas da creche e da pré-escola (0 a 6 anos) nos municípios de um estado da região sudeste. O discurso social e político atual é o de uma infância de direitos, mas concretizá-lo ainda constitui um desafio para a realidade de alguns municípios. Percebe-se que as conquistas legais permitem dimensionar a complexidade e as inúmeras dificuldades que se apresentam para a política de educação voltada para as crianças de 0 a 6 anos de idade. Em cada região, a forma da lei toma diferentes dimensões, a partir das configurações do campo de disputa local, que trazem uma narrativa, um acabamento particular para a legislação nacional, tendência apontada por Tripodi e Sousa (2018) quando examina os processos de governança:

Trabalhos acadêmicos vêm apontando que a maioria dos entes municipais brasileiros possuem baixa capacidade estatal, entendida, no âmbito deste trabalho, como também nível de insulamento de sua burocracia (...). Isso pode levar a que certas unidades subnacionais sejam permeáveis a processos privados, tanto no formato de instrumentos gerenciais prescritos como possíveis geradores de qualidade, quanto nos modos de oferta educacional, motivadas por razões de natureza até mesmo comunal ou afetiva. (TRIPODI, Z. F.; SOUSA, S. Z., 2018, p. 250)

O sistema público e o modo como as crianças são culturalmente percebidas em cada sociedade afetam a concretização de seus direitos. A política vai se construindo na expressão de vários atores que sintetizam uma narrativa, seja pelos discursos, documentos oficiais, deliberações, propostas pedagógicas, planejamentos ou pela prática com as crianças. A concepção de narrativa, inspirada no filósofo Walter Benjamin (1987), é trazida para a pesquisa compreendendo que esta não tem interesse em transmitir o 'puro em si' da coisa narrada como uma informação ou um relatório, mas na importância de o pesquisador retirar da experiência o que ele conta: sua própria experiência ou a relatada pelos outros e incorporar as coisas narradas à experiência dos seus ouvintes (p. 201). Também nos moveu o conceito de política de Rua (1998), na definição de que sempre expressa relações de poder; se desdobrando nas proposições de Marques (2000) sobre a permeabilidade do Estado, que ajudam a compreender os processos de interação entre Estado e iniciativas que lhe são externas, como a dispersão de oferta de creches para atores da sociedade civil, imprimindo, por vezes, uma lógica privada à gestão pública.

A discussão sobre a obrigatoriedade teve espaço privilegiado na Conferência Nacional de Educação (2010) e na tramitação do novo Plano Nacional de Educação (PNE) no Congresso Nacional, de dezembro de 2010 até junho de 2014, envolvendo diversas instituições e/ou movimentos interessados em um documento orientador para as políticas públicas na área de educação e nas novas demandas que dele emanam. 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 na "formação da Agenda", ou seja, na seleção das prioridades, que constitui a primeira fase de elaboração da política pública (CALDAS, 2008)¹. A introdução de um tema novo na agenda de discussão pode ser facilitada pela pressão dos movimentos sociais, podendo e devendo trazer também o legislativo e o executivo para a discussão.

Em relação à Educação Infantil, remetemos à aprovação da Meta 1 do PNE – "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 PNE” (BRASIL, 2014), complementada por 17 estratégias. Com essa meta estabelecida, a universalização da pré-escola, prevista na EC nº 59/2009 (BRASIL, 2009) e referendada pela Lei nº 12.796/2013 (id, 2013), é incorporada. Entretanto, mantém-se a mesma meta da creche prevista no PNE anterior (id, 2001). 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 educação, faz menção à revisão das pesquisas sobre o impacto da qualidade da Educação Infantil no desenvolvimento de crianças pequenas, realizadas por Paul Leseman:

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 Educação Infantil 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” (CAMPOS, 2013, p. 39).

Assim, este artigo examina como ocorre a universalização da pré-escola nos municípios de um determinado estado após a EC nº 59/2009, que torna obrigatória a escolaridade de crianças de 4 a 17 anos. A análise tem como unidade de estudo as redes municipais de ensino e busca observar se a população de 4 e 5 anos de idade foi atendida, como ocorreu este atendimento e se houve impacto no atendimento em creche. O primeiro item aborda as opções metodológicas, norteadas pela seguinte indagação: será que municípios com condições iniciais semelhantes obterão resultados de expansão da pré-escola também semelhantes ao longo do tempo? O segundo item traz análises que buscam qualificar o atendimento à pré-escola e, por fim, são apresentadas considerações que contribuam para o monitoramento de políticas de atendimento para a faixa etária da Educação Infantil.

Metodologia: condições iniciais e construção da amostra

O estudo está situado entre as análises que procuram entender a dimensão da política global e suas relações com o poder local. Certamente, tal discussão não é conceitualmente simples, pois remete a outras discussões importantes, como as que tentam entender a globalização, a municipalização, o público e o privado, a descentralização administrativa, as políticas públicas, o poder local e o papel do Estado nas sociedades modernas e complexas.

Autores como Cury (2002, 2010) e Rua (1998) - que, no discurso sobre direitos, postulam que teoria e prática percorrem caminhos distintos em tempos diversos e, por vezes, desiguais, e que a formulação da política pública não garante que a decisão se transforme em ação e que, conseqüentemente, a avaliação assume posição central - e Benjamin (1987) - cuja compreensão da pesquisa em ciências humanas revela como a totalidade se desvenda na particularidade - constituíram referenciais essenciais para a escolha metodológica.

A proposta deste estudo era a de investigar se municípios com condições iniciais semelhantes obteriam resultados de expansão da pré-escola também semelhantes. Para tanto, precisaríamos estabelecer um marco inicial de análise, bem como tínhamos que qualificar o que seriam essas condições iniciais semelhantes.

Quanto ao marco inicial, elegemos o ano de 2010, pois este foi o ano subsequente ao da EC nº 59/2009 que estabeleceu a obrigatoriedade escolar para a população na faixa etária dos 4 aos 17 anos de idade e é também nele que temos o último Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que é uma fonte oficial e detalhada sobre a população.

Em relação às condições iniciais, escolhemos três categorias que em conjunto poderiam qualificar algumas das características dos municípios que são: i) o produto interno bruto *per capita* (PIB *per capita*), ii) o tamanho da população e iii) o estágio de atendimento da pré-escola. O PIB *per capita* foi escolhido como uma forma de expressar a capacidade que cada município teria de mobilizar recursos para a educação. Com o tamanho da população, buscamos um parâmetro de complexidade da gestão municipal que poderia ser proporcional ao tamanho da sua população. E, por fim, o estágio de atendimento da pré-escola nos forneceria informações de quão próximo ou distante cada município estaria da meta de universalização.

Com estes norteadores, agrupamos todos os municípios de um determinado estado da região sudeste de acordo com as suas condições iniciais de PIB *per capita*, tamanho da população e estágio de atendimento da pré-escola no ano de 2010. Os dados do PIB e o tamanho da população foram obtidos a partir dos dados divulgados pelo IBGE, sendo o PIB *per capita* calculado pela divisão do PIB total pela população total do município. Os dados de matrícula foram obtidos pelo sistema InepData do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e a proporção de atendimento no ano de 2010 foi construída a partir do número de matrículas na pré-escola daquele ano divididos pela população na faixa etária de 4 e 5 anos de idade daquele mesmo ano. Cabe aqui um comentário importante. A fim de acompanhar o cumprimento da obrigatoriedade, isto é, verificar se todas as crianças de 4 e 5 anos de idade estariam efetivamente na escola, precisaríamos conhecer a população de 4 e 5 anos e comparar esta informação com o número de crianças de 4 e 5 anos que estivessem efetivamente na escola. Entretanto, não encontramos dados da população para esta faixa etária com abrangência municipal posterior ao Censo Demográfico de 2010 do IBGE, bem como não identificamos relatórios do Censo da Educação Básica do Inep com o número de matrículas por idade, neste caso, havia apenas o número de matrículas por etapa da educação básica. Assim, para este estudo, optamos por trabalhar com a proporção de atendimento seguindo o conceito de “taxa bruta de atendimento” que é usualmente utilizado pelo Inep para expressar a relação entre as matrículas de uma determinada etapa escolar e a população com idade compatível com esta

mesma etapa².

Com os dados tabulados a partir desses critérios, categorizamos os municípios em oito grupos construídos a partir de quatro faixas populacionais (até 20.000, de 20.001 a 50.000, de 50.001 a 200.000 e acima de 200.000 habitantes) e duas faixas de PIB *per capita* (até R\$12.999 e acima de R\$12.999 por habitante). As quatro faixas populacionais utilizadas foram semelhantes aos cortes utilizados pelo IBGE, porém, aglutinadas de forma a distribuir proporcionalmente o número de municípios. Já a faixa de PIB *per capita* foi dividida pela mediana do valor do PIB *per capita* dos municípios do estado. Com a tabela construída e organizada nestas oito categorias, classificamos então os municípios de acordo com o seu estágio de atendimento finalizando a elaboração das condições iniciais propostas.

Com o agrupamento dos municípios em condições iniciais semelhantes, a etapa seguinte foi a de analisar os seus respectivos resultados nos anos subsequentes medidos pela variação das matrículas da pré-escola entre os anos de 2010 e 2014³. O que encontramos foi que municípios com estas mesmas condições iniciais apresentavam resultados significativamente diferentes, respondendo assim a indagação inicial deste estudo.

Com esse primeiro achado, continuamos a investigação a fim de compreender os possíveis caminhos da obrigatoriedade nos municípios desse estado. A próxima etapa consistiu em selecionar uma amostra com dois municípios em cada faixa de PIB *per capita* que tivessem populações equivalentes, que estavam em estágios próximos de atendimento à meta de universalização da pré-escola em 2010, mas que, entretanto, um deles tivesse obtido uma maior e outro uma menor diferença do número de matrículas na pré-escola entre os anos de 2010 e 2014. Dessa forma, a amostra obtida foi composta pelos 16 municípios apresentados no quadro abaixo.

Quadro 01 - Municípios da amostra de acordo com as suas categorias de classificação no ano de 2010.

Categoria PIB <i>per capita</i>	Categoria População	Categoria Variação	Nome do Município	PIB <i>per capita</i> em 2010	Tamanho da População em 2010	Atendimento pré-escola em 2010	Var. Matrícula pré-escola (2010 vs 2014)
até R\$ 12.999	até 20.000	menor	Cambuci	10.916	14.827	115%	-33%
		maior	São Sebastião do Alto	11.168	8.895	74%	26%
	de 20.001 a 50.000	menor	Vassouras	11.851	34.410	102%	-16%
		maior	Iguaba Grande	10.463	22.851	101%	10%
	de 50.001 a 200.000	menor	Saquarema	12.781	74.234	88%	3%
		maior	Guapimirim	9.563	51.483	52%	62%
acima de 200.000	menor	Belford Roxo	9.568	469.332	48%	19%	
		maior	Nova Iguaçu	11.985	796.257	44%	55%
	maior	Carmo	16.204	17.434	95%	-7%	
acima de R\$ 12.999	até 20.000	maior	Quatis	14.581	12.793	94%	52%
		menor	Santo Antônio de Pádua	13.352	40.589	106%	-11%
	de 20.001 a 50.000	maior	Paraíba do Sul	13.051	41.084	96%	11%
		menor	Barra do Piraí	14.603	94.778	88%	-10%
	de 50.001 a 200.000	maior	Teresópolis	17.005	163.746	73%	12%
		menor	Niterói	23.092	487.562	115%	0%
	acima de 200.000	menor	Duque de Caxias	30.924	855.048	44%	47%

Fonte: Tabulação própria a partir do Censo Demográfico do IBGE e do Censo da Educação Básica do Inep.

Uma vez escolhido os municípios a serem analisados, levantamos dados que qualificassem seus atendimentos. Em outras palavras, identificamos quais municípios caminhavam na direção da universalização do atendimento da pré-escola e como este atendimento estava sendo realizado.

A obrigatoriedade leva à universalização?

Apenas com o número de matrículas da pré-escola e, como vimos anteriormente, sem conhecer a idade das crianças que estavam na escola ou a população dos municípios com 4 e 5 anos, não teríamos como calcular diretamente a proporção de crianças de 4 e 5 anos que estava efetivamente na escola. A fim de contornar essa limitação, construímos um indicador de tendência que pudesse exprimir a capacidade de atendimento dos municípios em relação a população de 4 e 5 anos. Esse indicador foi construído a partir da comparação das variações do número de matrículas da pré-escola e do número de nascidos vivos por domicílio materno divulgado anualmente pelo Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datapus). O conceito proposto por este indicador de tendência é de que se um município reduzir o seu número de nascidos vivos, ele irá potencialmente reduzir a sua população de 4 e 5 anos de idade e, se este mesmo município apresentar um aumento no número de matrículas, este município irá também potencialmente ampliar o seu atendimento na pré-escola. De outra forma, se um município aumentar a sua população de 4 e 5 anos de idade ao mesmo tempo em que reduzir o número de matrículas na pré-escola, ele irá potencialmente reduzir o seu atendimento⁴. Vejamos a seguir os resultados da aplicação dessa metodologia nos municípios da amostra.

Quadro 02 - Aplicação do indicador de tendência do atendimento à pré-escola nos municípios da amostra.

Nome do Município	Categoria (PIB per capita/ População/ Variação)	Nasc. Vivo 2010	Nasc. Vivo 2016*	Var. Nasc. Vivo	Matrículas em 2010	Matrículas em 2017	Var. Matrículas	Indicador de tendência
Cambuci	baixo/ pequeno/ menor	142	134	-6%	413	279	-32%	redução
São Sebastião do Alto	baixo/ pequeno/ maior	116	101	-13%	185	191	3%	aumento
Vassouras	baixo/ médio-pequeno/ menor	500	504	1%	982	836	-15%	redução
Iguaba Grande	baixo/ médio-pequeno/ maior	247	342	38%	594	741	25%	redução
Saquarema	baixo/ médio-grande/ menor	843	1.258	49%	1.882	2.141	14%	redução
Guapimirim	baixo/ médio-grande/ maior	672	725	8%	841	1.310	56%	aumento
Belford Roxo	baixo/ grande/ menor	7.129	7.215	1%	6.741	8.214	22%	aumento
Nova Iguaçu	baixo/ grande/ maior	11.597	11.842	2%	10.002	15.020	50%	aumento
Carmo	alto/ pequeno/ menor	209	207	-1%	466	449	-4%	redução
Quatis	alto/ pequeno/ maior	169	139	-18%	341	315	-8%	aumento
Santo Antônio de Pádua	alto/ médio-pequeno/ menor	465	461	-1%	1.092	932	-15%	redução
Paraíba do Sul	alto/ médio-pequeno/ maior	531	541	2%	1.088	1.135	4%	aumento
Barra do Pirai	alto/ médio-grande/ menor	1.026	1.130	10%	2.223	2.106	-5%	redução
Teresópolis	alto/ médio-grande/ maior	2.200	2.198	0%	3.241	4.175	29%	aumento
Niterói	alto/ grande/ menor	5.966	5.903	-1%	11.398	10.415	-9%	redução
Duque de Caxias	alto/ grande/ maior	12.511	13.583	9%	10.849	17.573	62%	aumento

* esta variável só estava disponível até do ano de 2016.

Fonte: Tabulação própria com base nos dados do Datasus e do Censo da Educação Básica do Inep

No quadro acima, é possível verificar que 9 dos 16 municípios da amostra apresentaram um crescimento do número de nascidos vivo e, conseqüentemente, da população infantil, apesar de macros movimentos demográficos da população brasileira, onde se sabe que a natalidade e o tamanho das famílias vem reduzindo. Este fato alerta para que o planejamento de vagas para a Educação Infantil seja realizado com uma perspectiva territorial bem específica. Pelo indicador de tendência, que exprime o efeito combinado da variação do número de nascidos vivo com o número de matrículas, verificaremos ainda que metade dos municípios apresentou uma tendência de redução e a outra metade uma tendência de aumento do atendimento à pré-escola.

Ao cruzar os dados deste Quadro 02 com os dados do Quadro 01 anterior, é interessante notar que, em geral, os municípios mantiveram a sua tendência, seja ela de aumento ou redução do número de matrículas, tanto no período de 2010 a 2014 quanto no período mais longo de 2010 a 2017. Em outras palavras, há indícios nesta amostra de que a apenas a obrigatoriedade de matrícula para a população a partir de 4 anos de idade, proposta pela nova legislação, por si só, não alterou o movimento de expansão ou redução de matrículas da pré-escola nesses municípios. Essa hipótese pode ser corroborada pelo relatório do 2º Ciclo de monitoramento do Inep que aponta essa unidade da federação com o menor progresso na cobertura da pré-escola dos demais estados da federação (p. 26-27) até o ano de 2016. Neste mesmo relatório fica claro ainda que, a despeito até mesmo dos municípios que apresentaram potencial de expansão no indicador de tendência, os patamares de atendimento da pré-escola nesse estado ainda estão muito aquém da universalização.

Qualificando o atendimento da pré-escola: algumas variáveis em foco

Na primeira parte deste estudo, identificamos a tendência de expansão ou retração no atendimento à pré-escola para os diferentes municípios da amostra. Nesse momento, a partir de algumas variáveis obtidas nos microdados do Censo da Educação Básica do Inep, descreveremos certas características desse atendimento começando pela relação entre o número de matrículas da rede pública e da rede privada.

Quadro 03 - Número absoluto e relativo de matrículas da pré-escola nas redes pública e privada dos municípios da amostra nos anos de 2010 e 2017

Nome do Município	Categoria (PIB per capita/ População/ Variação)	2010		2017		2010		2017	
		Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada
Cambuci	baixo/ pequeno/ menor	392	21	207	72	95%	5%	74%	26%
São Sebastião do Alto	baixo/ pequeno/ maior	185	0	191	0	100%	0%	100%	0%
Vassouras	baixo/ médio-pequeno/ menor	730	252	617	219	74%	26%	74%	26%
Iguaba Grande	baixo/ médio-pequeno/ maior	426	168	556	185	72%	28%	75%	25%
Saquarema	baixo/ médio-grande/ menor	1.628	254	1.798	343	87%	13%	84%	16%
Guapimirim	baixo/ médio-grande/ maior	678	163	1.015	295	81%	19%	77%	23%
Belford Roxo	baixo/ grande/ menor	2.737	4.004	4.169	4.045	41%	59%	51%	49%
Nova Iguaçu	baixo/ grande/ maior	4.621	5.381	6.881	8.139	46%	54%	46%	54%
Carmo	alto/ pequeno/ menor	384	82	333	116	82%	18%	74%	26%
Quatis	alto/ pequeno/ maior	316	25	287	28	93%	7%	91%	9%
Santo Antônio de Pádua	alto/ médio-pequeno/ menor	934	158	772	160	86%	14%	83%	17%
Paraíba do Sul	alto/ médio-pequeno/ maior	937	151	968	167	86%	14%	85%	15%
Barra do Pirai	alto/ médio-grande/ menor	1.827	396	1.695	411	82%	18%	80%	20%
Teresópolis	alto/ médio-grande/ maior	2.080	1.161	3.050	1.125	64%	36%	73%	27%
Niterói	alto/ grande/ menor	3.707	7.691	4.324	6.091	33%	67%	42%	58%
Duque de Caxias	alto/ grande/ maior	5.572	5.277	8.908	8.665	51%	49%	51%	49%

Fonte: tabulação própria a partir dos microdados do Censo da Educação Básica do Inep

A proporção de matrículas atendidas pela rede pública varia consideravelmente entre os municípios da amostra e o Quadro 03 demonstra que ela pode oscilar entre 33% a 100%. Entretanto, nos municípios com uma população de pequeno a médio porte (até 200 mil habitantes), a rede pública se faz mais presente, ficando em torno de 80% do atendimento e nos municípios com uma população grande (acima de 200 mil habitantes), este atendimento reduz ficando em torno da metade do número de matrículas. Nesse achado cabe uma indagação: seria uma falta de atratividade da rede privada em municípios menores ou uma dificuldade de atendimento da rede pública em municípios maiores? De uma forma ou de outra nos instiga a aprofundar, nesse caso específico, que outras formas do conceito de permeabilidade trazido por Tripodi e Sousa (2018) podem ser exploradas.

Ainda em relação ao atendimento da rede pública, podemos verificar que apenas 3 dos 16 municípios estudados reduziram significativamente (mais de 3 p.p.) a sua proporção de matrículas, o que de outra forma podemos afirmar que em 13 dos 16 municípios a rede pública manteve ou cresceu a sua participação. Analisando especificamente o número absoluto de matrículas, constatamos que a rede pública induziu o movimento total da rede de pré-escola em 14 dos 16 municípios, isto é, quando a rede pública aumentou o seu número de matrículas, a rede de pré-escola como um todo cresceu o seu número de matrículas. De outra maneira, quando houve redução no número de matrículas da rede pública, a rede de pré-escola como um todo reduziu o seu número de matrículas. Com apenas esses dados, não temos subsídios para propor qualquer efeito de causalidade, mas nitidamente há uma relação marcada pela indução da rede pública que representa em geral 3/4 do número total de matrículas da pré-escola nos municípios da amostra.

Resgatando agora uma forma comumente utilizada para a expansão da rede de Educação Infantil, a tabela a seguir lança foco na rede de estabelecimentos conveniados com o poder público que, de acordo com o Censo da Educação Básica do Inep, são apresentados como uma subcategoria da rede privada.

Quadro 04 - Número absoluto e relativo de matrículas da pré-escola em estabelecimentos conveniados da rede privada em 2010 e 2017.

Nome do Município	Categoria (PIB per capita/ População/ Variação)	Matrículas em 2010	Matrículas em 2017	Proporção em 2010	Proporção em 2017
Cambuci	baixo/ pequeno/ menor	21	0	100%	0%
São Sebastião do Alto	baixo/ pequeno/ maior	0	0	0%	0%
Vassouras	baixo/ médio-pequeno/ menor	41	0	16%	0%
Iguaba Grande	baixo/ médio-pequeno/ maior	42	0	25%	0%
Saquarema	baixo/ médio-grande/ menor	63	0	25%	0%
Guapimirim	baixo/ médio-grande/ maior	0	0	0%	0%
Belford Roxo	baixo/ grande/ menor	2.159	602	54%	15%
Nova Iguaçu	baixo/ grande/ maior	1.001	448	19%	6%
Carmo	alto/ pequeno/ menor	23	0	28%	0%
Quatis	alto/ pequeno/ maior	0	0	0%	0%
Santo Antônio de Pádua	alto/ médio-pequeno/ menor	25	30	16%	19%
Paraíba do Sul	alto/ médio-pequeno/ maior	47	0	31%	0%
Barra do Pirai	alto/ médio-grande/ menor	0	7	0%	2%
Teresópolis	alto/ médio-grande/ maior	331	107	29%	10%
Niterói	alto/ grande/ menor	3.125	1.795	41%	29%
Duque de Caxias	alto/ grande/ maior	1.372	666	26%	8%

Fonte: tabulação própria a partir dos microdados do Censo da Educação Básica do Inep

Portanto, quando investigamos a rede de convênios nos municípios da amostra (Quadro 04), observamos que os convênios reduziram em 11 municípios e em outros 3 municípios simplesmente não foram realizados convênios nem no ano de 2010 e nem no ano de 2017. Até mesmo onde os convênios se fizeram mais presentes na amostra, a representatividade deles não passou de 1/3 do total de matrículas da rede privada no ano de 2017. Esses dados nos fazem crer que as estratégias de atendimento para a pré-escola não seguiram pelo uso de convênios.

Outra estratégia de expansão que se tem amplo conhecimento na literatura (BRASIL 2006, 2009; CAMPOS, 2013) diz respeito à utilização de prédios adaptados ou os famosos “puxadinhos”, que garantem a ampliação de vagas, contudo, sem que sejam observadas as garantias mínimas de qualidade do atendimento.

Quadro 05 - Número absoluto e relativo de matrículas em prédio próprio da rede total de pré-escola nos anos de 2011* e 2017

Município	Categoria (PIB per capita/ População/ Variação)	Matrículas em 2011*	Matrículas em 2017	Proporção em 2011*	Proporção em 2017
Cambuci	baixo/ pequeno/ menor	113	207	31%	74%
São Sebastião do Alto	baixo/ pequeno/ maior	240	170	84%	89%
Vassouras	baixo/ médio-pequeno/ menor	423	690	45%	83%
Iguaba Grande	baixo/ médio-pequeno/ maior	574	741	91%	100%
Saquarema	baixo/ médio-grande/ menor	1.540	2.027	86%	95%
Guapimirim	baixo/ médio-grande/ maior	673	981	75%	75%
Belford Roxo	baixo/ grande/ menor	4.166	5.422	62%	66%
Nova Iguaçu	baixo/ grande/ maior	7.709	11.678	73%	78%
Carmo	alto/ pequeno/ menor	220	261	52%	58%
Quatis	alto/ pequeno/ maior	379	315	92%	100%
Santo Antônio de Pádua	alto/ médio-pequeno/ menor	853	649	88%	70%

Paraíba do Sul	alto/ médio-pequeno/ maior	454	667	38%	59%
Barra do Pirai	alto/ médio-grande/ menor	1.685	1.619	78%	77%
Teresópolis	alto/ médio-grande/ maior	1.471	2.327	49%	56%
Niterói	alto/ grande/ menor	7.884	7.447	72%	72%
Duque de Caxias	alto/ grande/ maior	7.562	11.831	61%	67%

* esta variável só está disponível a partir do ano de 2011.

Fonte: tabulação própria a partir dos microdados do Censo da Educação Básica do Inep.

Nesse sentido, observando o Quadro 05, podemos identificar que a oferta de matrículas da pré-escola na rede como um todo, seja ela pública ou privada, vem crescendo em prédios próprios. Foram 12 municípios da amostra que demonstraram um aumento na proporção de matrículas entre 2011 e 2017 nesse tipo de estabelecimento. Entretanto, ainda em 2017, um a cada três estabelecimentos da rede de pré-escola não era próprio. Não que seja uma relação perfeita, mas entende-se que quando um prédio é próprio, em geral, há mais investimentos de médio e longo prazo o que possibilita uma maior adequação das instalações à proposta pedagógica e sua adequação as particularidades inerentes à Educação Infantil.

Por fim, uma indagação que sempre fizemos foi se a obrigatoriedade da pré-escola impactaria o acesso à creche uma vez que, sendo mandatária, o gestor público poderia privilegiar a pré-escola em detrimento do atendimento a creche. O quadro a seguir foi construído com a intenção de explicitar os dados referentes à creche nos municípios da amostra.

Quadro 06 - Número absoluto e relativo de matrículas em creche em relação ao total de matrículas da Educação Infantil e crescimento do número de matrículas de creche em 2010 e 2017

Município	Categoria (PIB per capita/ População/ Variação)	Matrículas em creche em		Proporção da creche em		Var. Matrículas 2017 vs 2010
		2010	2017	2010	2017	
Cambuci	baixo/ pequeno/ menor	169	276	29%	50%	63%
São Sebastião do Alto	baixo/ pequeno/ maior	219	229	54%	55%	5%
Vassouras	baixo/ médio-pequeno/ menor	412	595	30%	42%	44%
Iguaba Grande	baixo/ médio-pequeno/ maior	347	684	37%	48%	97%
Saquarema	baixo/ médio-grande/ menor	689	1.668	27%	44%	142%
Guapimirim	baixo/ médio-grande/ maior	922	785	52%	37%	-15%
Belford Roxo	baixo/ grande/ menor	3.425	2.187	34%	21%	-36%
Nova Iguaçu	baixo/ grande/ maior	1.673	2.547	14%	14%	52%
Carmo	alto/ pequeno/ menor	359	390	44%	46%	9%
Quatis	alto/ pequeno/ maior	54	364	14%	54%	574%
Santo Antônio de Pádua	alto/ médio-pequeno/ menor	578	788	35%	46%	36%
Paraíba do Sul	alto/ médio-pequeno/ maior	859	1.043	44%	48%	21%
Barra do Pirai	alto/ médio-grande/ menor	1.183	1.478	35%	41%	25%
Teresópolis	alto/ médio-grande/ maior	1.908	2.712	37%	39%	42%
Niterói	alto/ grande/ menor	3.489	6.276	23%	38%	80%
Duque de Caxias	alto/ grande/ maior	2.949	5.299	21%	23%	80%

Fonte: tabulação própria a partir dos microdados do Censo da Educação Básica do Inep

O que se vê no Quadro 06 é que a creche não sofreu efeitos negativos com a obrigatoriedade da pré-escola nos municípios da amostra. Suas matrículas cresceram em 14 dos 16 municípios estudados, sendo que destes, 7 municípios registraram aumentos superiores a 50% no número de matrículas.

E não foi apenas isso que verificamos: (i) a Educação Infantil - creche e pré-escola - cresceu em quase todos os municípios, sendo impulsionada justamente pelo crescimento das matrículas em creche; (ii) as matrículas em creche aumentaram a sua representatividade em relação a pré-escola na Educação Infantil; e (iii) a creche cresceu até mesmo em 7 dos 16 municípios em que a pré-escola reduziu as suas matrículas.

Notas finais

A pesquisa examinou o processo de universalização da pré-escola em 16 municípios de um determinado estado da região sudeste no período entre 2010 e 2017, após a EC nº 59/2009 que torna obrigatória a escolaridade de crianças de 4 a 17 anos. A análise teve como unidade de estudo as redes municipais de ensino e observou se a população de 4 e 5 anos de idade foi atendida, como ocorreu este atendimento e se houve impacto no atendimento em creche.

Percebe-se que, entre a formulação de uma política - obrigatoriedade da pré-escola - e a sua operacionalização e desejável universalização, há outras agendas em curso. Aqui, o caminho de construção da amostra seguiu o conceito de afinidade eletiva, ou seja, dentro do universo de municípios de um estado, estabelecemos os critérios de semelhança entre eles, formando diferentes conjuntos que, quando relacionados, oferecem pistas importantes sobre o processo de se tornar a pré-escola obrigatória, pois cada município é um ente particular, com uma história, um contexto. Entretanto, quando conectados, iluminam e redimensionam o tema, trazendo enunciados próprios, formando, como descreveria Benjamin (1997), novos arranjos.

A agenda nacional é necessária, pois dá o tom da política e das demandas educacionais. No PNE, por exemplo, a Meta 1 trata da universalização e exige esforços dos demais entes federativos na elaboração dos seus respectivos planos

estaduais e municipais a fim de atender a meta nacional. Porém, por si só, as demandas macro não garantem uma correspondência literal às necessidades das municipalidades - nem o todo é o somatório das partes, nem tampouco elas encontram correspondência direta com as demandas nacionais. Assim é com os movimentos demográficos da população infantil, que apresentam diferentes realidades em distintos municípios, nem sempre sintonizados com a tendência nacional. Vimos que, a despeito da tendência nacional, a população infantil cresce no período analisado em vários municípios do estado em questão.

Há municípios da amostra que caminharam em passos largos em direção à universalização, enquanto em outros, esse tema é ainda marginal. Isso também se traduz em uma desigualdade de origem determinada pelo município de nascimento das crianças onde nem todas têm as mesmas condições de acesso à Educação Infantil.

Notou-se, ainda, que, em geral, os municípios mantiveram a tendência de aumento ou redução do número de matrículas, tanto no período de 2010 a 2014 quanto no de 2010 a 2017, ou seja, há indícios nesta amostra de que apenas a obrigatoriedade de matrícula para a população a partir de 4 anos de idade, por si só, não alterou a trajetória de expansão ou redução de matrículas na pré-escola.

Outro achado da pesquisa diz respeito à proporção da rede pública no atendimento à pré-escola. Esta rede se fez mais presente nos municípios com até 200 mil habitantes, ficando em torno de 80%, enquanto que nos municípios acima dessa faixa populacional representou em torno de 50% do atendimento. Este fato remete à necessidade de outros estudos que aprofundem os tipos de relação das redes públicas e privadas em municípios grandes e pequenos ou, como nos instigam Tripodi e Sousa (2018), os diferentes graus de permeabilidade dos processos privados nas municipalidades.

Identificou-se ainda, na quase totalidade da amostra, que a rede pública induziu o aumento ou a redução do número total de matrículas da rede de pré-escola. Além disso, ao contrário do que se imaginava, verificou-se que as estratégias de atendimento para a pré-escola foram em prédios próprios e não fizeram uso de convênios.

Por fim, sobre o impacto da obrigatoriedade da pré-escola na creche, o estudo revela que a creche não sofreu efeitos negativos nos municípios e no período estudado. Deu-se o contrário, pois a Educação Infantil - creche e pré-escola - cresceu em quase todos os municípios, impulsionada justamente pelo crescimento das matrículas em creche, que aumentaram a sua representatividade em relação à pré-escola no âmbito da Educação Infantil, tendo ainda a creche ampliado o seu número de matrículas até mesmo em municípios onde a pré-escola reduziu as suas matrículas.

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.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 10.172/2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 2001.

_____. Congresso Nacional. **Emenda Constitucional nº. 59/2009**. Brasília, 2009.

_____. Congresso Nacional. **Lei nº. 12.796/2013**. Altera a Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Brasília, 2013.

_____. Congresso Nacional. **Lei nº. 13.005/2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação. Brasília, 2014.

_____. MEC. **Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil**. Brasília: MEC, SEB, 2006. v.1; il.

_____. MEC. **Indicadores da Qualidade na Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEB, 2009.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Base de microdados do Censo Escolar da Educação Básica**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/microdados>>. Acesso em: 03/jun/18.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sistema de consulta a informações e estatísticas educacionais (InepData)**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/inep-data>>. Acesso em: 24/abr/15.

_____. Ministério da Saúde. Datasus. **Nascidos Vivos 1994-2016 no Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: <<http://datasus.saude.gov.br/informacoes-de-saude/tabnet/estatisticas-vitais>>. Acesso em: 03/abr/15

BENJAMIN, W. **Obras escolhidas**. Vol. 2. Rua de Mão Única. São Paulo: Brasiliense, 1987.

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. **Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença**. Caderno de Pesquisa. n. 116, São Paulo, Julho-2002.

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.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censos demográficos: características gerais da população**. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov>>. Acesso em: 10/mar/15.

_____. **PIB Municipal 2007-2011**. Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2011/default_xls.shtm>. Acesso em: 30/mar/15.

MARQUES, E. C. **Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.

RUA, M. G. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. In: RUA, M. G; CARVALHO, M. I. V. (org.). O estudo da política: tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

TRIPOLI, Z. F.; SOUSA, S. Z. **Do governo à governança: permeabilidade do estado a lógicas privatizantes na educação**. Cad. Pesqui., São Paulo, v. 48, n. 167, p. 228-253, Mar. 2018

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

[1](#) 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.

[2](#) A utilização da taxa bruta pode fazer com que municípios apresentem atendimento acima de 100%. Isso pode ocorrer, pois há municípios que atendem crianças de outras localidades limítrofes, bem como há crianças na pré-escola com idade diferente de 4 e 5 anos.

[3](#) Para a composição da amostra, utilizou-se a variação até 2014, pois este era o último ano disponível do Censo da Educação Básica do Inep no momento do desenho inicial da pesquisa. Entretanto, como a pesquisa encerrou em 2018, incorporamos nas análises os últimos dados divulgados que vão até 2017.

[4](#) É importante ratificar que este indicador é uma aproximação para se exprimir o atendimento de maneira indireta e não uma projeção do índice de atendimento onde outros fatores como variação na taxa de ocupação, município de residência das crianças e defasagem idade/série deveriam ser considerados.