



Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Educação e Humanidades

Rosana Ribeiro

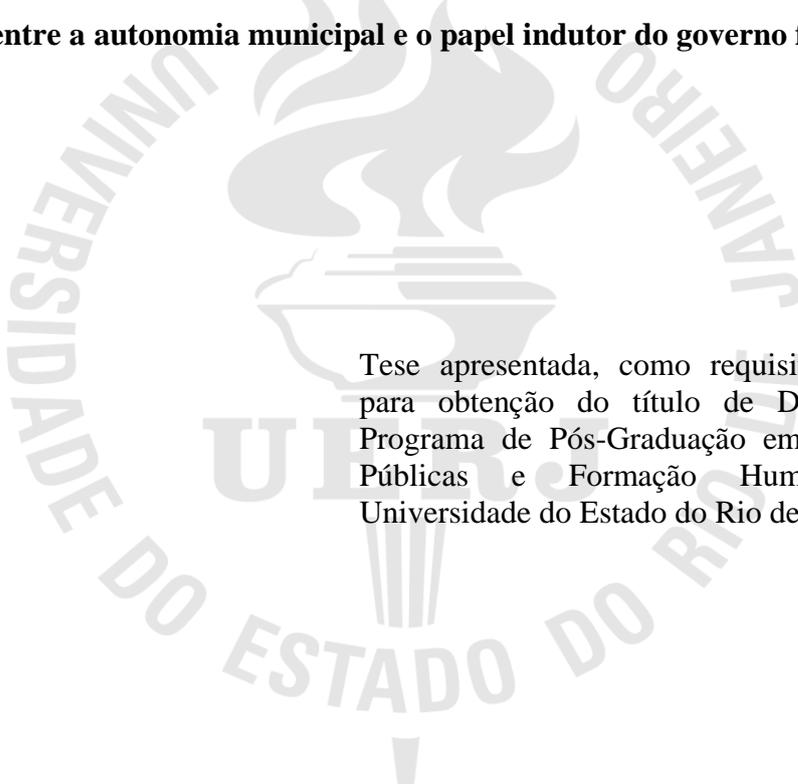
**Expansão do atendimento em Educação Infantil em municípios do
Estado do Rio de Janeiro: entre a autonomia municipal e o papel
indutor do governo federal**

Rio de Janeiro

2022

Rosana Ribeiro

Expansão do atendimento em Educação Infantil em municípios do Estado do Rio de Janeiro: entre a autonomia municipal e o papel indutor do governo federal



Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr Ney Luiz Teixeira de Almeida

Rio de Janeiro

2022

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CEH/A

R484 Ribeiro, Rosana
Expansão do atendimento em Educação Infantil em municípios do Estado do Rio de Janeiro: entre autonomia municipal e o papel indutor do governo federal / Rosana Ribeiro. – 2022.
312 f.

Orientador: Ney Luiz Teixeira de Almeida.
Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
Centro de Educação e Humanidades.

1. Educação – Teses. 2. Educação infantil – Teses. 3. Políticas públicas – Teses. I. Almeida, Ney Luiz Teixeira. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Centro de Educação e Humanidades. III. Título.

bs

CDU 37

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Rosana Ribeiro

Expansão do atendimento em Educação Infantil em municípios do Estado do Rio de Janeiro: entre autonomia municipal e o papel indutor do governo federal

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 16 de dezembro de 2022.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Ney Luiz Teixeira de Almeida (Orientador)

Faculdade de Educação - UERJ

Prof.^a Dr.^a. Eliana Bolorino Canteiro Martins

Universidade Estadual Paulista - UNESP

Prof.^a Dr.^a. Eveline Bertino Algebaile

Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ

Prof.^a Dr.^a. Maria Tereza Goulard Tavares

Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Prof.^a Dr.^a. Mônica de Castro Maia Senna

Universidade Federal Fluminense - UFF

Rio de Janeiro

2022

AGRADECIMENTOS

É com esperança que chego ao final deste percurso de pesquisa, apesar das tantas dificuldades que se impuseram ao longo do caminho. Esperança “... do verbo esperar”, esperança que é não desistir, que é seguir adiante e fazer de outro modo (FREIRE, 1992). Concluo um curso em que, no seu começo, amargamos a perda das eleições presidenciais para o representante das forças conservadoras, autoritárias e antidemocráticas. No meio do curso, todos tentamos sobreviver à Pandemia de Covid-19, crise sanitária devastadora, que provocou mais de 685.000 mortes no Brasil. A vacina demorou a chegar por aqui e o exame de qualificação precisou acontecer de forma remota pela necessidade do afastamento social. E, no final do curso, a perda da minha mãezinha me deu um aperto na alma como nunca senti antes...

Com esperança de que ainda posso contribuir com a pesquisa e com a militância por uma Educação Infantil melhor, consegui continuar. E no momento da defesa da tese, posso dizer que todos aqueles que lutam pela tão frágil democracia brasileira têm o fôlego renovado pela eleição de Lula para a presidência da república. Vivemos uma corrida eleitoral desleal, com a utilização da máquina pública por parte das forças conservadoras e reacionárias, mas vencemos a escalada do autoritarismo que estava em curso. Mais do que optar por um projeto de país, a escolha foi pela possibilidade de continuar reivindicando em favor da liberdade e do bem.

Durante toda a caminhada no Doutorado, tive o apoio do meu marido, Anderson Moraes, das minhas tantas amigas (do trabalho, da faculdade, da oficina de percussão), que nem posso nomear para não esquecer de nenhuma, e de todos que me incentivaram a não esmorecer diante das tristezas. A todos e todas, meu agradecimento muito carinhoso.

Ao professor Ney Luiz Teixeira de Almeida, um agradecimento do fundo do coração: obrigada por me dar a honra de ser sua orientanda! Tive excelentes professores por onde andei e Ney é daqueles que se tornou um amigo para a vida.

À professora Maria Tereza Goudard Tavares, minha orientadora do Mestrado, agradeço por ter me incentivado rumo ao doutorado: sem seu apoio, eu não teria conseguido porque acreditava ser uma etapa inalcançável para mim.

Agradeço às queridas professoras da banca examinadora, Eliana Bolorino, Eveline Algebaile, Maria Tereza Tavares e Mônica Senna por todas as observações que fizeram na Qualificação e que tanto me ajudaram a prosseguir com a pesquisa.

Um agradecimento especial à UERJ, instituição que me acolheu desde a primeira pós-graduação e aos professores e funcionários do Programa de Políticas Públicas e Formação Humana, programa interdisciplinar onde me senti em casa.

Agradeço ainda à Fundação Municipal de Educação, instituição onde trabalho desde 2004, pela concessão da Licença para Estudos e às chefias imediatas pela liberação.

Enquanto educadora, a Cidade é também educanda. Muito de sua tarefa educativa implica a nossa posição política e, obviamente, a maneira como exerçamos o poder na Cidade e o sonho ou a utopia de que embebamos a política, a serviço de que e de quem a fazemos. A política dos gastos públicos, a política cultural e educacional, a política de saúde, a dos transportes, a do lazer.

Paulo Freire

RESUMO

RIBEIRO, Rosana. *Expansão do atendimento em Educação Infantil em municípios do Estado do Rio de Janeiro: entre a autonomia municipal e o papel indutor do governo federal*. 2022. 312f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

Esta tese tem como objetivo principal compreender a relação entre a autonomia municipal e o papel indutor das políticas públicas voltadas para a expansão da Educação Infantil, contribuindo para a análise das políticas educacionais. Observamos como ocorreu a cobertura do atendimento a partir da década de 2010 e seus desdobramentos em seis municípios do Estado do Rio de Janeiro, desenvolvendo uma análise documental voltada para a identificação das tensões entre o que é proposto para o federalismo brasileiro quanto à autonomia dos municípios, as orientações governamentais voltadas para o desenvolvimento das políticas a partir da indução e a implementação local da Educação Infantil. Os Planos Municipais de Educação dos municípios da pesquisa foram analisados em suas estratégias para o alcance da Meta 1 do Plano Nacional de Educação, que estabelece índices visando a universalização do atendimento para as crianças na faixa etária de 4 e 5 anos e a ampliação em 50% para as crianças de 0 a 3 anos de idade. Os dados e documentos foram lidos à luz do método dialético: a partir do fenômeno da expansão da Educação Infantil, identificamos e capturamos suas determinações, tendo em vista o pacto federativo brasileiro e os elementos que contribuem para as contradições das políticas públicas e das políticas sociais em nosso contexto de capitalismo periférico e dependente. Buscamos referências nas formulações de Florestan Fernandes (1968; 1975; 2011), Elaine Behring (2021), Eveline Algebaile (2009) e dialogamos com suas categorias teóricas, quais sejam capitalismo dependente, ultraneoliberalismo e focalização das políticas sociais, ampliação para menos, dentre outras, buscando compreender o papel do Estado nacional brasileiro. No que diz respeito ao estudo do processo de produção da política de expansão da Educação Infantil, destacamos como eixos estruturantes para a investigação e análise: a descentralização político-administrativa como promotora da autonomia municipal, as disposições legais relativas à Educação Infantil e as políticas indutoras para a ampliação do atendimento. Ao pesquisar sobre em que medida as políticas indutoras, em nível federal, repercutem e/ou são operacionalizadas em alguns municípios, identificamos a necessidade de problematizar a construção do arcabouço legal que estabelece a Educação Infantil como universalista, em contraponto com as opções de desenvolvimento adotadas pelo país enquanto determinantes para as escolhas no que se referem às políticas públicas. Como um dos achados da pesquisa, refletimos que a autonomia municipal é relativa, posto que os municípios enfrentam dificuldades de diferentes ordens para implementar as políticas públicas.

Palavras-chave: Expansão da Educação Infantil. Políticas Públicas. Federalismo. Autonomia Municipal.

ABSTRACT

RIBEIRO, Rosana. *Expansion of Early Childhood Education services in municipalities in the State of Rio de Janeiro: between municipal autonomy and the inductive role of the federal government*. 2022. 312f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

The main purpose of this thesis is to understand the connection between municipal autonomy and the inductive role of public policies aimed at expanding Early Childhood Education, contributing, in this way, to the analysis of educational policies. It was investigated how the coverage of the service has occurred since the 2010s and its ramifications in six municipalities in the State of Rio de Janeiro, developing a document analysis to identify the conflict between what is proposed for Brazilian federalism regarding the autonomy of municipalities, government guidelines aimed at the development of policies from induction and local implementation of Early Childhood Education. The researched Municipal Education Plans of the municipalities were analyzed in terms of their strategies for achieving Goal 1 of the National Education Plan, which establishes indicators aimed at universalizing service for children who are between 4 and 5 years old and at enlarging it by 50 % for children from 0 to 3 years old. The data and documents were interpreted in the light of the dialectical method: from the phenomenon of the expansion of Early Childhood Education, its determinations were identified, in view the Brazilian federative pact and the elements that contribute to the contradictions of public policies and social policies in a context of peripheral and dependent capitalism. Theoretical references were obtained in the formulations of Florestan Fernandes (1968; 1975; 2011), Elaine Behring (2021) and Eveline Algebaile (2009): dependent capitalism, ultra-neoliberalism and focus of social policies, expansion to less, among others, aiming to understand the role of the Brazilian national state. Regarding the study of the production process of the Early Childhood Education expansion policy, parameters were established for investigation and analysis: the political-administrative decentralization as a promoter of municipal autonomy, the legal provisions related to Early Childhood Education and the inductive policies for the expansion of service. When researching the extent to which inductive policies, at the federal level, have repercussions and/or are operationalized in some municipalities, it was identified a necessity to problematize the construction of the legal framework that establishes Early Childhood Education as universal, in contrast to the development options adopted across the country as determinants for choices regarding public policies. As one of the research findings, it was concluded that municipal autonomy is limited, since municipalities face several types of difficulties to implement public policies.

Keywords: Expansion of Early Childhood Education. Public Policies. Federalism. Municipal Autonomy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 –	Taxa de escolarização das pessoas de 0 a 5 anos de idade, por grupos de idade, segundo as Grandes Regiões (%)	95
Figura 2 –	Mesorregiões – Estado do Rio de Janeiro.....	106
Figura 3 –	Regiões de governo e Municípios – Estado do Rio de Janeiro – 2019	108
Figura 4 –	Print de tela – Plano de cargos e salários do magistério de Arraial do Cabo.....	237
Quadro 1 –	Número de Matrículas, etapas e modalidades por segmento (creche, pré-escola, educação infantil unificada), faixa etária do aluno em 31/03 (0 a 3 anos, 4 a 5 anos) por Etapas e modalidades por segmento – Rio de Janeiro, 2013 a 2018.....	67
Quadro 2 –	Educação Infantil – matrículas por etapa de ensino e região – 2018..	68
Quadro 3 –	Municípios por mesorregiões (Estado do Rio de Janeiro).....	106
Quadro 4 –	Divisão político-administrativa, segundo as Regiões de Governo e Municípios – Estado do Rio de Janeiro – 2019.....	109
Quadro 5 –	População residente (estimativa em 2020) por Região de Governo....	111
Quadro 6 –	Garantia do Atendimento em Educação Infantil.....	214
Quadro 7 –	Oferta da Educação Infantil.....	217
Quadro 8 –	Estrutura e Organização (Sistemas).....	219
Quadro 9 –	Financiamento da Educação Municipal.....	223
Quadro 10 –	Planejamento e Currículo.....	227
Quadro 11 –	Gestão Democrática.....	231
Quadro 12 –	Documentos disponíveis.....	237
Quadro 13 –	Elementos presentes nos Planos de Cargos e Salários do Magistério.	242

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Evolução do número de matrículas na Educação Infantil segundo Etapas do Ensino – Brasil – 2015 a 2019.....	66
Gráfico 2 –	Ensino Básico / Matrículas / Ensino Infantil (Unidade: matrículas)	67
Gráfico 3 –	Brasil – Região – Estado	68
Gráfico 4 –	Brasil – Estado – Mesorregiões	69
Gráfico 5 –	Frequência à Educação Infantil no Brasil 0 a 1 ano.....	99
Gráfico 6 –	Frequência à Educação Infantil no Brasil 2 a 3 anos.....	99
Gráfico 7 –	Frequência à Educação Infantil no Brasil 4 a 5 anos.....	100
Gráfico 8 –	População (estimativa em 2020) em relação ao Estado.....	111
Gráfico 9 –	Percentual da população de 4 e 5 anos que frequenta creche / escola (Taxa de atendimento escolar) – Municípios da Mesorregião Norte Fluminense.....	125
Gráfico 10 –	Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta creche / escola (Taxa de atendimento escolar) – Municípios da Mesorregião Norte Fluminense.....	125
Gráfico 11 –	Percentual da população de 4 e 5 anos que frequenta creche / escola (Taxa de atendimento escolar) – Municípios da Mesorregião Noroeste Fluminense.....	128
Gráfico 12 –	Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta creche / escola (Taxa de atendimento escolar) – Municípios da Mesorregião Noroeste Fluminense.....	129
Gráfico 13 –	Percentual da população de 4 e 5 anos que frequenta creche / escola (Taxa de atendimento escolar) – Municípios da Mesorregião Baixadas Litorâneas.....	131
Gráfico 14 –	Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta creche / escola (Taxa de atendimento escolar) – Municípios da Mesorregião Baixadas Litorâneas.....	132
Gráfico 15 –	Percentual da população de 4 e 5 anos que frequenta creche / escola (Taxa de atendimento escolar) – Municípios da Mesorregião Metropolitana do Rio de Janeiro.....	135

Gráfico 16 –	Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta creche / escola (Taxa de atendimento escolar) – Municípios da Mesorregião Metropolitana do Rio de Janeiro.....	136
Gráfico 17 –	Percentual da população de 4 e 5 anos que frequenta creche / escola (Taxa de atendimento escolar) – Municípios da Mesorregião Sul Fluminense.....	140
Gráfico 18 –	Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta creche / escola (Taxa de atendimento escolar) – Municípios da Mesorregião Sul Fluminense.....	140
Gráfico 19 –	Percentual da população de 4 e 5 anos que frequenta creche / escola (Taxa de atendimento escolar) – Municípios da Mesorregião Centro Fluminense.....	143
Gráfico 20 –	Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta creche / escola (Taxa de atendimento escolar) – Municípios da Mesorregião Centro Fluminense.....	144
Gráfico 21 –	Indicador de autonomia financeira – 2012-2019 – Aperibé.....	169
Gráfico 22 –	Transferências correntes do Estado – 2014-2020 – Aperibé.....	170
Gráfico 23 –	Indicador de dependência de transferência de recursos – 2014-2019 – Aperibé.....	170
Gráfico 24 –	Indicador de autonomia financeira – 2012-2019 – Arraial do Cabo.....	174
Gráfico 25 –	Transferências correntes do Estado – 2014-2019 – Arraial do Cabo.....	174
Gráfico 26 –	Indicador de dependência de transferência de recursos – 2014-2019 – Arraial do Cabo.....	176
Gráfico 27 –	Indicador de autonomia financeira – 2012-2019 – Mendes.....	178
Gráfico 28 –	Transferências correntes do Estado – 2014-2019 – Mendes.....	179
Gráfico 29 –	Indicador de dependência de transferência de recursos – 2014-2019 – Mendes.....	179
Gráfico 30 –	Indicador de autonomia financeira – 2012-2019 – Quissamã.....	183
Gráfico 31 –	Transferências Correntes do Estado – 2014-2020 – Quissamã.....	183
Gráfico 32 –	Indicador da dependência de transferência de recursos – 2014-2019 – Quissamã.....	184
Gráfico 33 –	Indicador de autonomia financeira – 2014-2019 – Rio das Flores	186

Gráfico 34 –	Transferências Correntes do Estado – 2014-2020 – Rio das Flores	188
Gráfico 35 –	Indicador da dependência de transferência de recursos – 2014-2019 – Rio das Flores.....	188
Gráfico 36 –	Indicador de autonomia financeira – 2014-2019 – São Sebastião do Alto.....	191
Gráfico 37 –	Transferências Correntes do Estado – 2014-2020 – São Sebastião do Alto.....	191
Gráfico 38 –	Indicador da dependência de transferência de recursos – 2014-2019 – São Sebastião do Alto.....	192
Gráfico 39 –	Municípios (exceto a capital) por faixa de dependência (%) – 2019.....	193
Gráfico 40 –	Composição das receitas correntes dos municípios e a variação percentual entre 2018 e 2019.....	194
Gráfico 41 –	Municípios (exceto a capital) por faixa de arrecadação própria (%) – 2019.....	196
Gráfico 42 –	Municípios (exceto a capital) por faixa de dependência do Estado (%) –2019.....	196
Gráfico 43 –	Municípios (exceto a capital) por faixa de dependência da União (%) – 2019.....	197
Gráfico 44 –	Maior participação dos royalties na receita total municipal – 2019.....	198
Gráfico 45 –	Royalties per capta (R\$) dos municípios com maior percentual sobre a receita total – 2019	198

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Mesorregião Norte Fluminense: situação.....	124
Tabela 2 –	Mesorregião Noroeste Fluminense: situação.....	127
Tabela 3 –	Mesorregião Baixadas Litorâneas: situação.....	130
Tabela 4 –	Mesorregião Metropolitana do Rio de Janeiro: situação.....	133
Tabela 5 –	Mesorregião Sul Fluminense: situação.....	139
Tabela 6 –	Mesorregião Centro Fluminense: situação.....	142
Tabela 7 –	Número de Escolas, dependência administrativa (municipal, privada, conveniada sem fins lucrativos), escolas por etapa e modalidade de oferta (creche, pré- escola) por Escolas, por etapa e modalidade de oferta – Aperibé, 2010 a 2020.....	168
Tabela 8 –	Unidades Escolares, professores, matrículas e indicadores – Creche – Total 2014 a 2019 – Aperibé.....	168
Tabela 9 –	Unidades Escolares, professores, matrículas e indicadores – Pré-Escola –Total 2014 a 2019 – Aperibé.....	169
Tabela 10 –	Número de Escolas, dependência administrativa (municipal, privada, conveniada sem fins lucrativos), escolas por etapa e modalidade de oferta (creche, pré-escola) por Escolas, por etapa e modalidade de oferta – Arraial do Cabo, 2010 a 2020.....	170
Tabela 11 –	Unidades Escolares, professores, matrículas e indicadores – Creche – Total 2014 a 2019 – Arraial do Cabo.....	174
Tabela 12 –	Unidades Escolares, professores, matrículas e indicadores – Pré-Escolar – Total 2014 a 2019 – Arraial do Cabo.....	174
Tabela 13 –	Número de Escolas, dependência administrativa (municipal, privada, conveniada sem fins lucrativos), escolas por etapa e modalidade de oferta (creche, pré-escola) por Escolas, por etapa e modalidade de oferta – Mendes, 2010 a 2020.....	177
Tabela 14 –	Unidades Escolares, professores, matrículas e indicadores – Creche – Total 2014 a 2019 – Mendes.....	178
Tabela 15 –	Unidades Escolares, professores, matrículas e indicadores – Pré-Escolar – Total 2014 a 2019 – Mendes.....	178

Tabela 16 –	Número de Escolas, dependência administrativa (municipal, privada, conveniada sem fins lucrativos), escolas por etapa e modalidade de oferta (creche, pré- escola) por Escolas, por etapa e modalidade de oferta – Quissamã, 2010 a 2020.....	181
Tabela 17 –	Unidades Escolares, professores, matrículas e indicadores – Creche – Total 2014 a 2019 – Quissamã.....	182
Tabela 18 –	Unidades Escolares, professores, matrículas e indicadores – Pré-Escolar – Total 2014 a 2019 – Quissamã.....	182
Tabela 19 –	Número de Escolas, dependência administrativa (municipal, privada, conveniada sem fins lucrativos), escolas por etapa e modalidade de oferta (creche, pré-escola) por Escolas, por etapa e modalidade de oferta – Rio das Flores, 2010 a 2020.....	183
Tabela 20 –	Unidades Escolares, professores, matrículas e indicadores – Creche – Total 2014 a 2019 – Rio das Flores.....	186
Tabela 21 –	Unidades Escolares, professores, matrículas e indicadores – Pré-Escolar – Total 2014 a 2019 – Rio das Flores.....	186
Tabela 22 –	Número de Escolas, dependência administrativa (municipal, privada, conveniada sem fins lucrativos), escolas por etapa e modalidade de oferta (creche, pré-escola) por Escolas, por etapa e modalidade de oferta – São Sebastião do Alto, 2010 a 2020.....	189
Tabela 23 –	Unidades Escolares, professores, matrículas e indicadores – Creche – Total 2014 a 2019 – São Sebastião do Alto.....	190
Tabela 24 –	Unidades Escolares, professores, matrículas e indicadores – Pré-Escolar – Total 2014 a 2019 – São Sebastião do Alto.....	190
Tabela 25 –	Participação das transferências correntes do Estado na receita municipal (%) – Estado do Rio de Janeiro (exceto a capital) – 2019	201
Tabela 26 –	Participação das transferências correntes da União na receita municipal (%) – Estado do Rio de Janeiro (exceto a capital) – 2019	201

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CAQi	Custo Aluno Qualidade Inicial
C3SL / UFRP	Centro de Computação Científica e Software Livre/Universidade Federal do Paraná
CENPE /MPRJ	Centro de Pesquisas do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
CEPERJ	Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Estado do Rio de Janeiro
CF	Constituição Federal
Cide-Combustíveis	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
DCNEI	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
DEPLAE	Departamento de Planejamento e Administração Escolar
DF	Distrito Federal
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EIPP	Educação Infantil e Políticas Públicas
ERJ	Estado do Rio de Janeiro
FENORTE	Fundação Estadual Norte Fluminense
FNE	Fórum Nacional de Educação
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INEA	Instituto Estadual do Ambiente
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IOF-Ouro	Imposto sobre Operações Financeiras
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPI-Exportação	Imposto sobre a Produção Industrial Proporcional às Exportações
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor

IR	Imposto de Renda
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ISS	Imposto Sobre Serviços
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LDE/UFPR	Laboratório de Dados Educacionais/Universidade Federal do Paraná
LO	Lei Orgânica
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEC	Ministério da Educação
MEDIA LAB	Laboratório de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação em Mídias Interativas
MIEIB	Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil
NPG	Nova Gestão Pública
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDF	Portable Document Format
PEE	Plano Estadual de Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Programme for International Student Assessment
PME	Plano Municipal de Educação
PMTE	Plano de Metas Todos pela Educação
PNAD Contínua	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PNB	Produto Nacional Bruto
PNE	Plano Nacional de Educação
Pnud	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPFH	Políticas Públicas e Formação Humana
Promurj	Programa Estadual de Municipalização do Ensino de Primeiro Grau
PROINFÂNCIA	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil
PROINFANTIL	Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil
RCNEI	Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil
RMRJ	Região Metropolitana do Rio de Janeiro
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEPE	Sindicado Estadual dos Profissionais da Educação
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle
SMEC	Secretaria Municipal de Educação e Cultura
SNPG	Sistema Nacional de Pós-Graduação
SNE	Sistema Nacional de Educação
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TEC Norte	Parque de Alta Tecnologia do Norte Fluminense
UENF	Universidade do Norte Fluminense
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro

UFG	Universidade Federal de Goiás
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIRIO	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	18
1	DESCENTRALIZAÇÃO E AUTONOMIA: INCURSÃO SOBRE AS CONDIÇÕES DE GOVERNO NA ESFERA MUNICIPAL	38
1.1	Estado e Política de Educação no Brasil	38
1.2	O federalismo e o papel dos municípios na implementação das políticas públicas...	53
1.3	A Meta 1 do Plano Nacional de Educação de 2014 e a realidade fluminense	64
2	FEDERALISMO E DESIGUALDADES EDUCACIONAIS: A EDUCAÇÃO INFANTIL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	73
2.1	Educação Infantil: infância(s), pobreza e desigualdades sociais	74
2.2	Sistema de Educação no Brasil: atribuições dos entes governamentais na Educação Infantil	78
2.3	Panorama da Educação Infantil no Brasil e no Estado do Rio de Janeiro	98
2.3.1	<u>Desenvolvimento econômico do Estado do Rio de Janeiro</u>	104
2.3.2	<u>Caracterização geopolítica e educacional e a expansão da Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro</u>	122
3	A EXPANSÃO DO ATENDIMENTO EM EDUCAÇÃO INFANTIL NOS MUNICÍPIOS DE APERIBÉ, ARRAIAL DO CABO, MENDES, QUISSAMÃ, RIO DAS FLORES E SÃO SEBASTIÃO DO ALTO	149
3.1	Os Planos Municipais de Educação e as estratégias para o alcance da Meta 1 do PNE	150
3.2	A situação socioeconômica dos municípios: uma aproximação a partir dos relatórios do TCE	163
3.2.1	<u>Aperibé</u>	166
3.2.2	<u>Arraial do Cabo</u>	171
3.2.3	<u>Mendes</u>	175
3.2.4	<u>Quissamã</u>	179
3.2.5	<u>Rio das Flores</u>	183
3.2.6	<u>São Sebastião do Alto</u>	187
3.2.7	<u>Graus de dependência econômica dos municípios com o Estado e a União</u>	191
3.2.8	<u>Os Estudos Socioeconômicos e o alcance da Meta 1 do PNE</u>	199

3.3	As Leis Orgânicas municipais e suas relações com a Constituição Federal e Lei de Diretrizes e Bases da Educação.....	204
3.4	Planos de Cargos e Salários do Magistério municipais: (des)valorização do trabalho docente	235
3.5	Particularidades da expansão da Educação Infantil nos municípios do Estado do Rio de Janeiro	249
	CONCLUSÕES	266
	REFERÊNCIAS.....	276
	ANEXO A – Roteiro para a análise dos documentos de pesquisa	292
	ANEXO B – Relatório de obras Proinfância – municípios em RJ	294

INTRODUÇÃO

A tese que aqui se apresenta tem como intenção demonstrar a relevância e as possíveis contribuições para o campo da pesquisa em Educação e Políticas Públicas de um estudo dedicado a compreender o peso e a relação da autonomia e do papel indutor das políticas de expansão da Educação Infantil, especialmente daquelas voltadas para a ampliação de matrículas destinadas às crianças de 0 a 5 anos de idade. Apresentamos as aproximações com os conhecimentos construídos em torno do tema, bem como o movimento de pesquisa desenvolvido, buscando evidenciar os caminhos que nos levaram a um trabalho original e compatível com os requisitos para uma tese de doutorado. A tese se articula com a linha de pesquisa “Estado e Políticas Públicas”, do Programa Políticas Públicas e Formação Humana – UERJ, já que aponta para a consideração das tensões entre desigualdades e direitos, problematizando as iniciativas municipais para a expansão da Educação Infantil e tentando contribuir para o rol de pesquisas que analisam as condições históricas, sociais, ideológicas, econômicas e culturais de instituição dos Estados nacionais, incluindo reflexões sobre suas crises e perspectivas.

Tivemos como um objetivo geral da pesquisa contribuir para a análise das políticas educacionais no campo da Educação Infantil, percebendo os contornos que a cobertura do atendimento e a sua expansão ganham, ao se desdobrarem no nível municipal a partir de políticas induzidas pelo governo federal. A Meta 1 do Plano Nacional de Educação e as estratégias para o seu alcance, além dos efeitos que perpassam a organização da política de expansão, foram elementos para o estudo sobre as condições de implementação de uma das políticas voltada para a criança pequena, favorecendo a discussão sobre a Educação Infantil enquanto etapa da Educação Básica, municipalizada, e que se desenvolve pela combinação dos fatores autonomia do município e indução do governo federal.

Motivada pelos elementos levantados em nossa pesquisa de mestrado, quando analisamos as especificidades de um programa municipal de expansão da Educação Infantil, buscamos, na pesquisa para a tese, dar continuidade à análise da política em geral e da política educacional em particular, tentando perceber as principais características das ações voltadas para a política de Educação Infantil em alguns municípios do Estado do Rio de Janeiro. O problema de pesquisa que se apresentou, portanto, foi o de perceber em que medida as políticas indutoras, em nível federal, repercutem e/ou são

operacionalizadas em alguns municípios, tentando identificar se as ações municipais foram implementadas na direção da universalização do direito da criança e no atendimento às demandas sociais, ou se visaram apenas cumprir as determinações legais de oferecimento de vagas no segmento. Nossa principal pergunta norteadora foi: qual a relação das políticas de expansão da Educação Infantil com as políticas indutoras do governo federal e como a autonomia municipal se estabelece na prática? Nossa tese é que *a expansão da Educação Infantil ocorre, principalmente, pela adesão dos municípios às políticas indutoras promovidas pelo governo para o cumprimento das funções do Estado de oferecimento de vagas neste segmento de ensino, visando corresponder às prerrogativas legais e econômicas da Obrigatoriedade e Expansão.*

Antes, porém, de continuar apresentando a tese e os caminhos de sua construção, é preciso contextualizar que nosso percurso no Doutorado foi atravessado pela crise sanitária de Covid-19. E, no mesmo momento em que enfrentávamos uma pandemia, o conservadorismo e o autoritarismo quase impediram o trabalho de estudantes, professores e pesquisadores. Frente aos ataques diretos à Universidade Pública, que já estavam em curso, a polarização entre as urgências de saúde e as econômicas trataram de confundir a todos sobre os reais motivos de tantas dificuldades no acesso às políticas públicas e garantia de direitos.

Tais acontecimentos históricos, políticos e econômicos trouxeram implicações para o desenvolvimento da nossa pesquisa, exigindo maior criatividade e adaptações na metodologia prevista no projeto inicial para a coleta de dados. Mas também nos remeteram ao que Wendy Brown alerta sobre a democracia. Ao introduzir o livro intitulado “Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente”, Wendy Brown explica:

Os sentimentos nativistas, racistas, homofóbicos, sexistas, antissemitas, islamofóbicos, bem como sentimentos cristãos antisseculares, adquiriram bases políticas e legitimidade inimagináveis há uma década. Políticos oportunistas surfam nessa onda, enquanto conservadores com mais princípios buscam submergir e esperar que ela passe; as agendas políticas de ambos frequentemente confluem mais para a plutocracia do que para as paixões furiosas de uma base que exige a criminalização de imigrantes, do aborto, da homossexualidade, a preservação de monumentos ao passado escravista e que as nações voltem a se dedicar à branquitude [*whiteness*] e à cristandade (BROWN, 2019, p. 9).

Ou seja, o conservadorismo reacionário, o preconceito, racismo e homofobia, já presentes na sociedade brasileira, emergiram com força total e a pandemia só agravou

ainda mais as situações de injustiça social, dependência e carência extrema, elementos da política neoliberal.

Para nos levar a repensar os efeitos dessa racionalidade e ampliar nossa compreensão sobre os ataques à democracia e a promoção da moralidade tradicional em detrimento da justiça social, a autora argumenta:

O sonho neoliberal era uma ordem global de fluxo e acumulação de capital livres, nações organizadas pela moralidade tradicional e pelo mercado e de Estados orientados quase exclusivamente para esse projeto. Atado às exigências de mercados que não são nem autoestabilizadores nem duradouramente competitivos, o Estado neoliberal, com seu compromisso com a liberdade e legislando somente regras universais, também protegeria a ordem moral tradicional contra incursões de racionalistas, planejadores, redistribucionistas e outros igualitaristas. Para esse fim, a democracia seria divorciada da soberania popular e rebaixada: não mais um fim, mas um meio para viabilizar a transferência pacífica de poder. A cidadania estaria limitada ao voto; a legislação, à criação de regras universais; e os tribunais, à arbitragem (BROWN, 2019, p. 100).

É numa perspectiva crítica e nesse contexto histórico e econômico de ameaça cotidiana aos direitos que tentamos captar o fenômeno delimitado para a pesquisa como algo contraditório em si mesmo. Mas também buscamos articular as políticas educacionais voltadas para a Educação Infantil ao projeto de sociedade da classe trabalhadora, que tem a Educação como uma necessidade e como um direito social.

Portanto, nestes tempos em que o conhecimento científico é tão ameaçado pelo negacionismo e por tentativas incessantes de desmonte da educação, o que, no contexto brasileiro, acontece através do desinvestimento em todos os seguimentos, incluindo as Universidades e programas de pós-graduação, pode-se dizer que pesquisar é um ato de resistência. Acreditamos que a Ciência, enquanto fruto da ação intelectual e material do homem, expressão da sua criação e da capacidade de se renovar, ainda se mantém como uma possibilidade para a transformação social. Como já convocou Florestan Fernandes (FERNANDES, 2011, p. 175), “não vamos ceder terreno” para ideologias que pregam a dominação, sem qualquer forma de criticidade. Nosso desafio foi, apesar dos baixos investimentos públicos e de todas as dificuldades que atravessam a Universidade atualmente, contribuir para que as pesquisas em Educação ocupem seu lugar de problematização e questionamentos para a construção de conhecimentos.

As várias leituras que alimentaram nossas reflexões (Algebaile, 2009; 2019; Almeida, 2011; Fernandes, 2011; Frigotto, 1985; 2008; 2012; Oliveira, 2006, dentre outras) apresentam elementos teóricos sobre como a Educação pode expressar as tensões da sociedade, em interlocução com a Ciência na relação entre o ontológico, o

epistemológico e a práxis humana. Identificamos que, no campo teórico e prático, há disputas pela compreensão sobre como se produz esta realidade humana social e, neste sentido, buscamos delimitar o objeto de pesquisa, sem renunciar à sua dimensão histórica, uma vez que ela nos permitirá, em cada temática, pensar dialeticamente a transformação das ações em torno das políticas públicas.

Escolhemos como delimitação para a pesquisa as referências que melhor nos ajudam a justificar a opção pela concepção histórica e científica do legado de Marx como perspectiva teórico-metodológica para o desenvolvimento de nossa tese de doutorado. E já antecipamos que, em nosso ponto de vista, este é o referencial que nos dá possibilidade de perceber como o problema de pesquisa se constrói historicamente no interior das relações sociais capitalistas, de maneira mais abrangente do que outras concepções, abordagens e teorias vigentes.

Desta maneira, nossa abordagem sobre o problema da expansão de matrículas na Educação Infantil em municípios do Estado do Rio de Janeiro considerou a estrutura e o funcionamento do sistema e das redes de ensino, em suas especificidades, mas reconhecendo que suas características possuem implicações dialeticamente relacionadas à estrutura econômica-social que constitui a unidade e dá a conexão de todas as esferas da vida social. Consideramos ainda a particularidade da formação social e histórica brasileira, de capitalismo dependente e periférico e o atual contexto ultraneoliberal e de regressão dos direitos sociais, nunca universalizados em nossa realidade. O problema concreto, ponto de partida e de chegada da pesquisa, é “a síntese de múltiplas determinações, e não apenas impressões empíricas ou representações do fenômeno” (FRIGOTTO, 1985, p. 71), pois não desejamos produzir uma análise fragmentada, parcial, apenas ao nível da pseudo-concreticidade (KOSIK, 1986).

No que se refere à perspectiva de totalidade da realidade investigada, acreditamos que, ao buscarmos apreender as relações que se dão em torno da política pública de Educação Infantil, tivemos possibilidade de identificar as determinações fundamentais e as mediações que se estabelecem nas diversas práticas sociais e na realidade:

... o modo de produção capitalista que determina formas desiguais de produção da existência física e social dos indivíduos, determina igualmente, as formas de apropriação cultural e educacional. Na verdade, não se trata do indivíduo enquanto elemento isolado, mas da expressão de um coletivo, de um grupo ou fração de classe (FRIGOTTO, 1985, p. 72).

Portanto, é dentro desta perspectiva crítica que buscamos captar o fenômeno delimitado para a pesquisa como algo contraditório em si mesmo, na medida em que

emerge de uma realidade social também contraditória. Elementos desta contradição se apresentam na temática de estudo através da relação entre expansão-indução, quando observamos uma ampliação no atendimento em Educação Infantil, mas por força das políticas indutoras do governo federal, tais como o Proinfância. Outro elemento contraditório é a universalização, preconizada nos dispositivos legais, e a obrigatoriedade de atendimento a determinada faixa etária: à primeira vista, pode-se acreditar que, com base no que consta na lei, todas as famílias que desejarem poderão matricular suas crianças; contudo, a obrigatoriedade para o oferecimento de vagas está delimitado à faixa etária de 4 e 5 anos, o que conserva, tanto do ponto de vista legal quanto prático a fragmentação da Educação Infantil em creche e pré-escola.

Estas dimensões do objeto de pesquisa nos pareceram importantes por permitirem articular as políticas educacionais voltadas para a Educação Infantil aos projetos societários em disputa. Pois, se por um lado, os documentos e leis preveem a “universalização” do atendimento, não encontramos evidências de que ela seja uma possibilidade em nossa estrutura de política pública, considerando a forma focalizada com que as políticas públicas vêm sendo conduzidas. A universalização parece ser inalcançável em uma realidade de capitalismo periférico-dependente como a nossa, em que as políticas são implementadas a partir de processo de ampliação focalizada, com um federalismo que, contraditoriamente, estabelece a descentralização como um princípio político-administrativo, mas promove políticas indutoras visando o atendimento das necessidades da população.

Antes, porém, de buscarmos os documentos municipais, iniciamos o movimento de pesquisa com um levantamento das produções acadêmicas já existentes sobre o tema. Fez parte da metodologia de pesquisa um mapeamento dos estudos em políticas educacionais na área da Educação Infantil em teses e dissertações publicadas no Banco de Teses da CAPES. Tratou-se de uma revisão que analisou mais de 80 resumos, buscando sistematizar a produção e sintetizar suas principais conclusões. Explicitamos detalhadamente no Projeto de Pesquisa o percurso e as conclusões prévias a que chegamos a partir da incursão pelo Banco de Teses e Dissertações. Mas cabe assinalar que observamos que as demandas para a política pública foram se transformando em temas para as pesquisas no campo e que a intensificação da presença da primeira etapa da Educação Básica na produção acadêmica é notada, não só no campo das políticas educacionais, mas também no campo pedagógico e das relações educativas nas instituições.

As aproximações com as pesquisas e referências bibliográficas acerca da política de Educação Infantil no Brasil nos permitiram inferir que os avanços na área foram impulsionados por conquistas no campo da legislação, fruto das lutas sociais, especialmente as que se colocaram a partir da Constituição Federal de 1988, com o estabelecimento, como dever do Estado, do atendimento em creches e pré-escolas às crianças de 0 a 6 anos de idade. A integração das creches ao sistema de ensino, antes vinculadas às secretarias de Assistência/Bem-Estar Social também foi mais um elemento que representou mudanças significativas para as instituições de Educação Infantil que, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), passaram a compor a primeira etapa da Educação Básica.

Em tempo, a escolha pelo Banco de Teses da CAPES, se deu por seu reconhecimento como uma fonte de dados multidisciplinar disponibilizada em meio eletrônico, com acessibilidade e abrangência. Ao congregar informações de pesquisas de pós-graduação *stricto sensu* – mestrado acadêmico e profissional e doutorado – de diversas áreas do conhecimento humano e desenvolvidas em Instituições de Ensino Superior de todo o território nacional, este banco constitui-se numa fonte de pesquisa extensa, assim como num instrumento relevante de divulgação do conhecimento científico brasileiro.

Não intencionamos promover uma escala de importância entre as pesquisas. Nosso desejo foi o de assimilar os elementos que se aproximavam das categorias de análise elencadas para nossa própria investigação, percebendo em que dimensão as diversas contribuições se faziam pertinentes. Diante disto, podemos dizer que as análises da política de Educação são constituídas e constituintes de um projeto dentro de uma sociedade com suas marcas históricas, fracionada em classes e em grupos sociais desiguais. Isto significa que não podemos tratar os estudos em si mesmos, mas sim em relação ao contexto e às concepções dos pesquisadores sobre o tema. Melhor dizendo, a Educação Infantil não pode ser tomada de maneira isolada, mas como parte de uma totalidade histórica complexa e contraditória.

Apresentamos, então, uma breve revisão da produção acadêmica, discorrendo sobre os elementos gerais que nos auxiliaram no desenvolvimento de nossa própria pesquisa, além de somar-nos a outros estudos na sistematização dos conhecimentos já construídos. Os dados dos estudos a partir dos descritores selecionados se identificaram com as categorias eleitas para a pesquisa sobre a Expansão da Educação Infantil, bem como seus temas e principais conclusões. Como grandes descritores, utilizamos em nosso

levantamento os seguintes termos: “Política de Educação Infantil” (44 resultados), “Política Pública de Educação Infantil” (4 resultados), “Proinfância” (46 resultados), “Mais Infância” (4 resultados), “Municipalização da Educação Infantil” (7 resultados), “Descentralização da política de educação” (1 resultado), “Descentralização da educação” (44 resultados), “Políticas de Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro” (9 resultados), “Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro” (18 resultados). Para alguns destes descritores, foi necessário recorrer a filtros para restringir as opções. Os filtros utilizados foram: Mestrado, Doutorado, Ciências Humanas, Ciências Sociais Aplicadas, Educação, Ciência Política, Serviço Social, Ciências Sociais e Humanidades, Ensino, Planejamento Educacional, Processos Formativos e Desigualdades Sociais, Educação, Sociedade e Culturas, Estado, Políticas Sociais e Cidadania, Políticas Públicas, Educação, Culturas e Identidades.

Destacamos que não tivemos acesso aos resumos de teses e dissertações apresentados antes de 2012, posto que foram defendidas antes da Plataforma Sucupira, ferramenta utilizada para coletar informações, realizar análises e avaliações e servir como base de referência do Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG). Assim, nosso levantamento se baseou nas pesquisas entre os anos de 2012 e 2019.

Sobre o ano de defesa dos resumos lidos, observamos que a pesquisa em políticas de Educação Infantil tem respondido a uma demanda constante por investigação, com um significativo aumento no ano de 2016, com predominância de pesquisas de mestrado (acadêmico e profissional). Isso pode ser decorrer do fato de existirem mais cursos (e vagas) em cursos de Mestrado do que de Doutorado. Em nossa consulta, 75,29% das produções são dissertações e 24,70% são teses.

Concordando com Monção e Trindade (2019), a ampliação de estudos no âmbito do doutorado pode contribuir para o aprofundamento sobre as especificidades da área, que reúne muitas temáticas ainda a serem mais problematizadas, tais como: o atendimento educacional de bebês, o compartilhamento da educação das crianças com as famílias, a centralidade das interações e brincadeiras como eixos norteadores das propostas curriculares, dentre outras. Pois ao refletirmos sobre o atendimento em Educação Infantil como uma política pública, todos estes temas confluem para o debate que visa qualificar o acesso e a qualidade da Educação.

Cabe destacar que, nos resumos analisados, o estudo das políticas na escala municipal foi contemplado em mais de 85% das pesquisas. Isto pode parecer óbvio, já que aos municípios cabe a implementação da Educação Infantil. Mas consideramos

importante a ampliação dos estudos para diferentes regiões do país, de maneira que se possa compreender a política brasileira de educação infantil de maneira mais abrangente, pois o maior número de pesquisas estava na região Sudeste do Brasil, talvez por ser a localidade onde se concentram os cursos de pós-graduação *stricto sensu*.

Sobre o conjunto de trabalhos analisados que tiveram como temática principal a implementação das políticas públicas de Educação Infantil, muitas pesquisas olharam para a realidade municipal, articulando-a às políticas implementadas via governo federal. Entre os anos de 2013 e 2019 foi produzido um total de 80 trabalhos, 44 deles relacionados ao descritor “Proinfância”¹, o que nos permite reforçar o quanto esta política indutora possui importância para os municípios brasileiros, seja na perspectiva da construção de novos equipamentos (há trabalhos que analisam a arquitetura e sustentabilidade ambiental dos prédios), das práticas pedagógicas que a subsidiam (currículo e formação de professores) e/ou da expansão de vagas e matrículas nas redes de ensino. Na mesma linha de investigação, incluem-se também as quatro dissertações acerca do “Mais Infância”, problematizando a implementação de programa municipal que inaugurou 17 novas Unidades de Educação Infantil em Niterói entre 2013 e 2016.

Outras pesquisas analisaram a ampliação da oferta após a incorporação da Educação Infantil na Educação Básica, buscando perceber se os esforços empreendidos pelo poder público dão conta da ampliação de vagas no segmento. Há, ainda, as que se debruçam sobre as questões étnico-raciais, sobre as peculiaridades da educação no campo, sobre a formação em serviço dos profissionais da educação, dentre outros assuntos.

Dos estudos que abordam a expansão da oferta de Educação Infantil, observamos que as pesquisas afirmaram que, de fato, ela aconteceu nas cidades investigadas, embora

¹ O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) foi instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, e se define como mais uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), visando garantir o acesso de crianças a creches e escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física da rede de Educação Infantil. Também como uma das ações articuladas ao PDE, o objetivo deste Programa é ampliar o atendimento em creches e pré-escolas através de assistência técnica e repasse de verbas federais para a construção ou reforma de estabelecimentos de Educação Infantil ou aquisição de móveis e equipamentos, lembrando que, para receber tal assistência, é exigido que os municípios também elaborem o Plano de Ações Articuladas (PAR). Então, o governo federal repassa recursos para a construção, reforma, reparos e aquisição de equipamentos aos municípios, cabendo a estes oferecerem o terreno nas condições exigidas pela plantas arquitetônicas, e arcando com a posterior manutenção das escolas. Os municípios precisam, portanto, aderir ao Programa, o que, do nosso ponto de vista, mais se assemelha a um processo induzido, de obrigação ou imposição, já que muitos municípios não têm possibilidade de construir novos equipamentos sem recursos provenientes do governo federal.

sejam recorrentes as conclusões em torno da insuficiência de vagas frente à demanda da população, o que demonstra que o direito à Educação Infantil ainda não é uma realidade na maioria dos municípios pesquisados.

Notou-se também que o atendimento municipal é feito por instituições de Educação Infantil diretamente mantidas pelo poder público e pelas instituições conveniadas, mantidas por entidades filantrópicas, associações de moradores etc., com a participação do município por meio de subsídios financeiros. Esta perspectiva de atendimento através de convênios, tem historicamente respondido pela demanda por vagas da população, mas isto também acarreta questões quanto ao investimento de recursos públicos em instituições particulares, como a prestação de contas, a transparência na administração dos recursos, o financiamento (público) da Educação para instituições particulares e a própria qualidade do atendimento às crianças.

Estes aspectos reforçam o que já foi constatado por Algebaile quanto às formas de expansão da oferta de Educação, ou seja, a coexistência de escolas novas, com prédios construídos com este objetivo e a “criatividade na refuncionalização” do espaço escolar para reabilitá-lo a receber novas turmas. Tal coexistência parece constituir um padrão de escola no Brasil, disto resultando a capacidade inesgotável de produzir desigualdades, marca da atuação do Estado brasileiro no campo educacional.

Essas desigualdades não são expressão, apenas, da coexistência de *padrões escolares* díspares. São também do fato de que, a uma permanente construção do moderno e do bem equipado, em termos educacionais, correspondem práticas simultâneas de desconstrução e desmontagem de conquistas já efetuadas. (ALGEBAILLE, 2009, p. 139-140 – grifos da autora).

Portanto, se as pesquisas apontaram para um significativo aumento do número de vagas na Educação Infantil na maioria dos municípios analisados, também demonstraram que existem problemas ainda recorrentes: a estrutura física dos equipamentos (mesmo dos construídos pelo Proinfância) nem sempre atendeu às necessidades pedagógicas das crianças pequenas; as condições de formação e de trabalho dos educadores não contemplaram as diferentes formas de atendimento (especificidades da ação docente), a gestão das instituições ainda merece ser analisada à luz do cotidiano que a atravessa, na busca pela promoção de uma direção mais democrática e participativa, e que envolva a participação das crianças. A persistência destas questões, dentre outras, pode ser atribuída também à trajetória de inserção das creches no sistema de ensino, primeiro vinculadas às Secretarias de Assistência Social; a incorporação das creches na Educação trouxe uma

série de mudanças, tanto no atendimento quanto na regulação administrativa dos equipamentos.

A análise dos resumos dos trabalhos que tratam da descentralização nos mostrou a tendência do Estado em responder à garantia constitucional do direito à Educação Infantil, mas com forte influência de ordenamentos neoliberais, o que acarreta impactos negativos para a estrutura, para o financiamento e mesmo para a formação dos professores. Ou seja, tem-se uma ampliação do número de vagas, ao mesmo tempo em que se observa uma precarização do atendimento. Segundo Moção e Trindade (2019), quando a educação da criança de 0 a 6 anos entrou na agenda proposta para o desenvolvimento do país, sob uma visão economicista e alinhada às proposições do Banco Mundial, buscou-se reduzir gastos públicos e implementar programas de baixo custo. Desta forma, os pressupostos da descentralização são indicadores destacados pelas pesquisas que acabam por reafirmar a tendência do Estado em responder às demandas pela garantia do direito à Educação Infantil num formato “barateado”, seguindo as recomendações dos organismos como Unesco e Unicef, com incentivo à “iniciativa” particular e comunitária neste nível de ensino.

Nas palavras de Algebaile (2009), o que se tem é uma “ampliação para menos”, pois os mecanismos que promovem a sua expansão e universalização de acesso são os mesmos que provocam o seu esvaziamento como especificidade e como direito social ao conhecimento e à cultura. Este “esvaziamento” não resulta de um equívoco, mas de um projeto societário da burguesia brasileira: “No projeto de capitalismo dependente de desenvolvimento desigual e combinado, a burguesia brasileira constrói uma sociedade que concentra, de maneira exponencial, a riqueza, e amplia, expande a miséria” (FRIGOTTO, 2009, p. 22).

Por meio da adesão às políticas indutoras ou pela destinação de recursos municipais para a manutenção e ampliação da Educação Infantil, o que foi possível constatar é que ainda há muitas dificuldades para se alcançar uma expansão com qualidade. Documentos elaborados pelo Ministério da Educação, tais como Indicadores de Qualidade na Educação Infantil (BRASIL, 2009), Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças (CAMPOS, 2009), dentre outros, poderiam servir como importantes norteadores para a implementação de políticas públicas de Educação Infantil, atenuando os graves problemas de infraestrutura, formação de professores, diretrizes e projetos pedagógicos, relação família-escola, aspectos que, se desconsiderados, negligenciam os direitos fundamentais das crianças.

A análise dos resumos no Banco de Teses e Dissertações da CAPES permitiu a incursão por vários estudos sobre políticas públicas de Educação Infantil. Contudo, também demonstrou a necessidade de ampliação dos mesmos, no sentido de cada vez mais problematizarmos tanto a sua oferta e qualidade quanto a demanda por vagas para as crianças.

Foi possível perceber que o direito da criança de 0 a 5 anos e 11 meses à Educação Infantil ainda não se efetivou. Seja pela insuficiência de vagas, pelo descompasso entre as propostas de políticas e a sua efetivação, pelas condições de trabalho precárias dos docentes ou pela falta de financiamento, ainda há muito o que se caminhar na direção de um atendimento amplo, gratuito e de qualidade.

Outro elemento que utilizamos para a análise da expansão da Educação Infantil foram os velocímetros de monitoramento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado em 2014. A partir deles, selecionamos 6 municípios do Estado do Rio de Janeiro, buscando perceber como eles enfrentam o desafio de combinar a autonomia político-administrativa com as respostas às políticas de indução da expansão. Desta maneira, identificamos como a população de 0 a 3 anos e de 4 e 5 anos de idade é atendida nas redes públicas municipais. A meta de universalização é perseguida/viável? Como se configura a atual cobertura do atendimento? Como o Estado do Rio de Janeiro está próximo ou distante da meta de universalização estabelecida no Plano Nacional de Educação (PNE)?

Para tentar desvendar as motivações e as escolhas para o atendimento na Educação Infantil, nos debruçamos com mais afinco sobre os dados, optando por analisar um município de cada mesorregião. Nosso primeiro movimento foi o de buscar algum elemento que fosse comum àqueles que compõem as mesorregiões que mais se aproximam dos percentuais para a universalização da Educação Infantil. Contudo, não identificamos uma característica que desse conta de estabelecer alguma correlação entre os municípios da mesorregião e as políticas de expansão da Educação Infantil. A regionalização, elemento importante nas políticas de Saúde e Assistência Social, por exemplo, enquanto uma “estratégia definida para garantir a universalização do acesso da população aos serviços especializados do SUAS e a integralização da proteção socioassistencial...” (BRASIL – MDS, 2014, p. 15) não aparece como uma unidade fundante para a Educação. Nessa política, ao invés da regionalização, o que se tem é a divisão da responsabilidade no oferecimento dos segmentos e, nesta lógica, aos municípios compete a Educação Infantil.

Assim, buscamos observar como ocorreu a expansão do atendimento em Educação Infantil nos municípios que se destacaram nas metas previstas no PNE, com ampliação tanto na creche quanto na pré-escola nos últimos anos. Buscamos por números que apontassem para a busca pela universalização do atendimento para as crianças de 4 e 5 anos e o alcance da meta de 50% para as crianças de 0 a 3 anos.

Decidimos pelos municípios que seguem: na mesorregião Norte Fluminense, Quissamã (97% para pré-escola e 46,9% para creche); no Noroeste Fluminense, Aperibé (95,9% para pré-escola e 58,2% para creche); Baixadas Litorâneas, Arraial do Cabo (95,4% para pré-escola e 45,5% para creche); mesorregião Metropolitana do Rio de Janeiro, Mendes (97,9% para pré-escola e 45,6% para creche); Sul Fluminense, Rio das Flores (92,7% para pré-escola e 58,8% para creche); Centro Fluminense, São Sebastião do Alto (98,1% para pré-escola e 45,3% para creche).

Foram, portanto, estes os seis municípios definidos para a pesquisa, interessando-nos perceber, dentre outros aspectos, de que forma se deu a ampliação da rede de atendimento em Educação Infantil, se pela entrega de novos equipamentos escolares (novas construções e/ou municipalizações) e/ou pela adesão ao Proinfância, política indutora do governo federal. Além disso, também nos importou analisar se os municípios implementaram programas de expansão próprios e se ampliaram o número de profissionais de magistério, com investimento em formação em serviço, como aspectos importantes para qualificar o trabalho com as crianças pequenas.

A pesquisa documental sobre a expansão da Educação Infantil desenvolveu-se a partir do pressuposto de que as instituições públicas de educação vinculadas aos órgãos gestores municipais (Secretarias de Educação) são os equipamentos executores da política nos municípios, ainda que saibamos que instituições particulares-mercantis também sejam responsáveis pelos números correspondentes às metas estabelecidas pelo PNE de cobertura do atendimento. Desta forma, encontramos, selecionamos e analisamos documentos das redes públicas municipais de educação, buscando compreender a relação entre as informações contidas neles e o que encontramos sobre a Educação Infantil em referências bibliográficas que abordam o tema em nível nacional. Segundo Kripka, Scheller e Bonotto, a pesquisa documental:

Pode ser utilizada no ensino na perspectiva de que o investigador “mergulhe” no campo de estudo procurando captar o fenômeno a partir das perspectivas contidas nos documentos, contribuindo com a área na qual ele se insere, seja na área da educação, saúde, ciências exatas e biológicas ou humanas (KRIPKA, SCHELLER e BONOTTO, 2015, p.57).

É, então, um tipo de pesquisa que exige um intenso e vasto exame de diversas fontes documentais que ainda não foram analisados ou que podem ser reexaminados, buscando-se informações complementares e, ainda, que auxiliem na produção de novos conhecimentos e novas formas de entendimento sobre determinada realidade.

As mesmas autoras se referem ao destaque dado pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) ao termo “documento”, definido como:

...qualquer suporte que contenha informação registrada, formando uma unidade, que possa servir para consulta, estudo ou prova. Inclui impressos, manuscritos, registros audiovisuais e sonoros, imagens sem modificações, independentemente do período decorrido desde a primeira publicação (ABNT, 2002, p. 2, citado por KRIPKA, SCHELLER e BONOTTO, 2015, p.58-59).

Assim é que, na análise documental, tratamos e interpretamos as informações provenientes dos documentos como elementos elaborados com determinada finalidade, com objetivos de atender a algum propósito e destinados a que pessoas tivessem acesso a eles. Importante, então, contextualizar quem os produziu, com qual finalidade e para qual público: população em geral, profissionais da área, gestores, famílias das crianças matriculadas nas redes de ensino.

Como estratégia metodológica, optamos pelos seguintes procedimentos: 1) levantamento dos dados sobre o atendimento em Educação Infantil nas mesorregiões do Estado do Rio de Janeiro; 2) análise dos dados referentes às regiões/municípios que apresentaram maiores índices de expansão, ou de universalização (considerando o indicador “percentual da população que frequenta a escola/creche - taxa de atendimento escolar” do painel de monitoramento do PNE na última década); 3) estudo analítico dos documentos referentes aos seis municípios escolhidos para a pesquisa e das referências bibliográficas, produções clássicas e contemporâneas que tratam da Expansão da Educação Infantil, Universalização do atendimento, Implementação de Políticas Públicas em contextos de Capitalismo Dependente, processos de construção da Educação Municipal pós-LDB, considerando-se as características do Federalismo no Brasil.

Os caminhos da pesquisa, porém, também nos levaram a considerar que a realidade é sempre mais complexa do que qualquer teoria que tente explicá-la. Os desafios que se apresentaram foram muitos e tentamos explicar e problematizar a realidade à luz de referências clássicas e contemporâneas que nos auxiliaram na

compreensão dos fenômenos sociais em sua universalidade, particularidade e singularidade.

Quando apresentamos o Projeto de Pesquisa para a Tese, era nossa intenção realizar entrevistas com os representantes municipais. Contudo, devido às impossibilidades de circulação trazidas pela Pandemia de Covid-19 em março de 2020, foi necessário reconfigurar os caminhos metodológicos, privilegiando os documentos como fontes principais de pesquisa.

Na incursão pelos sites dos municípios foi possível verificar que, embora eles apresentem espaço destinado às ações das suas secretarias de Educação, as informações estão incompletas e/ou desatualizadas. Desta forma, tentamos estabelecer contatos virtuais com os setores nos municípios, visando atingir nossos objetivos de articular as questões locais com aquelas referentes à adesão às políticas indutoras de expansão da Educação Infantil e a autonomia dos municípios na implementação das políticas públicas. Contudo, apesar de termos feito tentativas de comunicação via e-mail para maiores detalhes acerca da política de Educação Infantil, apenas a Secretaria de Rio das Flores acenou com a possibilidade de diálogo, mas disponibilizou um número de telefone pelo qual não conseguimos falar.

Esse foi um dos entraves que se colocaram no nosso movimento de pesquisa que atribuímos à condição adversa que atingiu a economia, a política e a vida de todos nós: a Pandemia provocada pela Covid 19. E se isso impediu o desenvolvimento de procedimentos metodológicos, como a realização de entrevistas, por exemplo, também sabemos que os profissionais do magistério, técnicos das secretarias municipais e demais profissionais da educação se ocuparam fortemente de tentar dar conta das mediações de aprendizagem entre as crianças e suas escolas.

As discussões sobre o retorno presencial às salas de aula ainda em contexto pandêmico ganharam força junto àqueles que pensam na perspectiva do “capital humano” e não consideram nem as especificidades do trabalho com a criança pequena em ambientes escolares e nem se preocupam com a preservação da vida dos trabalhadores da Educação.

O Conselho Nacional de Educação, por meio do Parecer do CNE de nº 05/2020, de 01/06/2020, orientou para a reorganização dos calendários escolares e a realização de atividades não presenciais para o cumprimento de carga horária mínima anual. Foi consenso que a suspensão das aulas presenciais, o não comparecimento diário à escola, afetaria fortemente crianças, famílias, interferindo significativamente nas relações

estabelecidas entre instituição e sujeitos. Mas tais interferências se deram de maneira desigual se pensamos nas crianças das escolas públicas, devido às questões socioeconômicas que sempre atravessaram nosso país. É muito provável que os efeitos da pandemia da Covid-19 tenham afetado o direito à Educação Infantil das crianças de 0 a 5 anos nos municípios, tanto no que se refere ao alcance da Meta 1 do PNE, quanto na permanência e qualidade da Educação ofertada e mesmo nos planejamentos e perspectivas de atendimentos futuros.

Considerando que a pesquisa científica no campo das Ciências Sociais se fundamenta na relação entre empiria e teoria e que o binômio estrutura-conjuntura nos convida à leitura permanente da realidade social, fomos em busca por dados e elementos que nos ajudassem a estabelecer um modelo de análise micro e macro, em nosso caso, voltado para a contextualização da política de Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro e em articulação com as questões que envolvem o federalismo, a autonomia dos municípios e a expansão do atendimento em Educação Infantil. Pensamos que, desta maneira, construímos um arcabouço micro teórico (Educação Infantil em municípios do Estado do Rio de Janeiro) e macroteórico (autonomia municipal, políticas indutoras para a expansão Educação Infantil).

A partir da definição dos indicadores para a análise sobre a política de Educação Infantil nos municípios fluminenses, partindo do pressuposto de que estão vinculados, por força da legislação, a órgãos gestores do governo federal, estabelecemos quais os principais aspectos a serem analisados nos municípios, ou seja, como a política de atendimento em Educação Infantil se desenhou nos últimos anos e sob a influência de quais determinações. São as reflexões, leituras e estudos sobre a autonomia dos municípios, o federalismo e a expansão da política pública que nos forneceram as bases para definir como se dá a cobertura do atendimento na Educação Infantil em municípios do Estado do Rio de Janeiro.

Para tanto, lançamos mão de abordagens metodológicas quantitativas e qualitativas na amostra de municípios; a abordagem quantitativa se apoiou em dados secundários, obtidos no Perfil dos Municípios Brasileiros e que representam os resultados de pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Laboratório de Dados Educacionais da Universidade Federal do Paraná (LDE). Também buscamos os dados secundários junto às Secretarias de Educação dos municípios através dos seus sites. As variáveis pesquisadas nos ajudaram a contextualizar os municípios quanto à cobertura do atendimento em Educação Infantil, se houve expansão a partir de

2007 (ano do Proinfância) e se o município aderiu às políticas indutoras, se recorreu aos recursos dos royalties, se houve investimento na formação continuada em serviço dos profissionais da Educação e qual o vínculo de trabalho deles, além de outras variáveis identificadas nos dados coletados.

Escolhemos apresentar na tese os documentos e, através deles, os municípios, de maneira a contemplar as informações mais relevantes e pertinentes ao nosso estudo. Portanto, para os Planos Municipais de Educação (PME), optamos por abordar todos num mesmo bloco e dar ênfase ao que for específico de cada realidade municipal. Já nos Estudos Socioeconômicos do Tribunal de Contas do Estado (TCE), fizemos uma apresentação individual de cada município, recuperando dos documentos os dados que se repetiam para a identificação do lugar, bem como as informações sobre indicadores financeiros, a receita proveniente de royalties, dentre outras. Sobre o número de instituições de Educação Infantil nos municípios, recorreremos ao site do Laboratório de Dados Educacionais/Universidade do Paraná.

Como importante instrumento a delinear as políticas públicas municipais, dissertamos sobre as Leis Orgânicas (LO), agrupando-as por aproximação maior ou menor com os dispositivos da Constituição Federal e com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Desta forma, através de quadros comparativos, tentamos identificar como ocorreu o exercício da autonomia legislativa em cada município para elaborar as normas complementares em matéria educacional. Cabe destacar que nos deparamos com interessante estudo de Nicholas Davies (2010) sobre as LO dos 92 municípios fluminenses e que agregamos tais contribuições a nossa própria leitura sobre estes documentos.

Para apresentar os Planos de Cargos e Salários do Magistério dos municípios foi necessário recorrer ao Estatuto do Servidor Público Municipal, tendo em vista que em dois municípios não conseguimos acessar os arquivos, indisponíveis para a população em geral.

O Roteiro de Análise Documental (Anexo 1) elaborado pelo prof. Ney Luiz Teixeira de Almeida para a disciplina “Fundamentos Teórico-Práticos do Serviço Social” nos foi disponibilizado e representou um instrumento fundamental, servindo como um plano de leitura a nos guiar pelos documentos selecionados, auxiliando a observação sobre as dimensões gerais e específicas de cada realidade. O exercício de preenchimento deste roteiro foi um exercício fundamental para a análise de cada documento, tanto no que se refere a sua caracterização, contexto de produção, estrutura, quanto aos destaques

e observações feitas em torno dele. Acreditamos que a exploração dos documentos desta forma auxiliou-nos a tratá-los de maneira a distinguir as informações mais relevantes e colocá-las em destaque para melhor analisar a relação entre a autonomia municipal e as políticas indutoras para a expansão da Educação Infantil em municípios do Estado do Rio de Janeiro. A ideia foi, na exploração das informações disponíveis, descobrir novos elementos, aprofundando nossa visão e conhecimentos sobre o tema. Também estabelecemos, com a análise documental, relações e associações, combinando, separando e reorganizando os dados para buscar aproximações com a realidade que nos ajudassem a identificar suas características universais, particulares e singulares.

A escolha pelos eixos de análise dos documentos a partir do Roteiro, o ano de publicação, as várias nomenclaturas dadas aos profissionais do quadro da Educação, as metas repetidas do PNE nos Planos Municipais, tudo isto foi imprescindível para a identificação das características dos municípios e suas maneiras de lidar com a autonomia prescrita pelo sistema federativo brasileiro na implementação das políticas públicas e na ampliação do atendimento em Educação Infantil no nível local.

Após a seleção dos documentos, continuamos as análises a partir dos procedimentos metodológicos sugeridos por Kripka, Scheller e Bonoto (2015), que foram a caracterização do documento, sua codificação, registros, categorização e análise crítica.

Cabe destacar que nosso foco de pesquisa não foi o de constatar se houve ou não a adesão dos municípios às políticas indutoras para o alcance da Meta 1 do PNE, mas nos dedicamos a estudar a relação Expansão - Indução na implementação da política de Educação Infantil a partir dos documentos municipais. É na análise destas dimensões da política pública que consideramos a relevância das contribuições que damos com nosso processo investigativo. Além disso, também foi nossa intenção problematizar tal expansão, relativizando a construção do arcabouço legal que estabelece a Educação Infantil como universalista, com previsão legal para que todos a ela tenham acesso, pois reconhecemos elementos constitutivos da nossa história e das opções adotadas para o desenvolvimento do país como determinantes para muitas escolhas no âmbito das políticas públicas.

O material que ora divulgamos se organiza da seguinte maneira: no primeiro capítulo, intitulado “Descentralização e Autonomia: incursão sobre as condições de governo na esfera municipal”, retomamos os fundamentos teóricos da pesquisa, apresentando o processo de construção da Educação Infantil após a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9394/96), diferenciando os conceitos de Universalização,

Obrigatoriedade e Expansão, enquanto elementos constituintes da implementação de políticas educacionais e estabelecendo as relações entre a autonomia dos municípios fluminenses no alcance da Meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE) e a expansão da Educação Infantil.

Em diálogo com as categorias analíticas de Florestan Fernandes (1968; 1975; 2011), buscamos, nesse capítulo, expor nossa compreensão sobre o papel do Estado nacional brasileiro, identificando alguns elementos que contribuem para as contradições do capitalismo em nosso contexto, especialmente a partir das reformas e contrarreformas em um país capitalista periférico dependente. As possibilidades de entendimento sobre as relações entre política, economia e democracia também são elementos que compõem nossa argumentação e que nos auxiliaram na construção do objeto de tese.

Outros autores como Algebaile (2009), Behring (2021), Oliveira (2006), Villardi (2019) também compõem a fundamentação teórica, nos auxiliando na apreensão dos conceitos centrais da pesquisa, quais sejam: políticas sociais, políticas públicas, federalismo, ampliação-expansão da Educação Infantil, ordenamento territorial. Tentamos, assim, relacionar tais conceitos com a realidade adversa que estamos vivendo atualmente no Brasil e com as produções teóricas relevantes para a abordagem do tema.

No segundo capítulo, “Federalismo e desigualdades educacionais: a Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro”, fazemos uma breve explanação acerca das características regionais do Estado do Rio de Janeiro, justificando a escolha pelos municípios pesquisados a partir do que consideramos como elementos estruturantes para a análise da política de expansão da Educação Infantil. Ainda em diálogo com nossos principais referenciais teóricos, avançamos na apresentação de alguns números sobre a Educação Infantil no Brasil e no Estado, principalmente considerando os percentuais alcançados no Painel de Monitoramento do Plano Municipal de Educação para a Meta 1.

Nosso intento neste capítulo foi de relacionar os conceitos de Pobreza e Exclusão Social enquanto substrato das reformas educacionais no Brasil com as propostas de implementação de Políticas Públicas no âmbito do federalismo e o papel da União para o atendimento ao direito à Educação. Assim, tentamos desvelar algumas características regionais do Estado do Rio de Janeiro e, em diálogo teórico com Saviani (2010; 2017), Dourado (2013), Vieira (2010), Nunes (2015; 2017) Davies e Alcântara (2019), dentre outros, tratamos de problematizar a Educação Infantil no Estado em relação às políticas públicas desenvolvidas no país. A

ausência de um Sistema Nacional de Educação enquanto uma organização que se sustente pelo pacto federativo também é uma das questões levantadas nesse capítulo e que respaldam a existência de vários Sistemas Municipais de Educação, com legislações específicas e nem sempre determinadas pelas necessidades locais.

Em “A expansão do atendimento em Educação Infantil nos municípios de Aperibé, Arraial do Cabo, Mendes, Quissamã, Rio das Flores e São Sebastião do Alto”, terceiro capítulo, tratamos de apresentar cada um desses municípios a partir de seus documentos, quais sejam: Planos Municipais de Educação, Relatórios do Tribunal de Contas do Estado/2020, Leis Orgânicas Municipais e Planos de Cargos e Salários do Magistério Municipais. Através do estudo e análise documental, relacionamos os números referentes à Educação Infantil nos municípios, tentando perceber em que medida a autonomia municipal possibilitou o alcance ou a proximidade com a Meta 1 do PNE.

Nossa escolha para o formato deste capítulo se deu com base numa tentativa de apreender a realidade da educação pública municipal através dos documentos de maneira a contemplar as várias dimensões da política de Educação Infantil em cada município, tanto a partir dos números apresentados, quanto dos documentos específicos. Nos Planos Municipais de Educação, observamos de que forma a Meta 1 do PNE estava contemplada localmente, além de tecer nossas próprias análises sobre cada estratégia proposta nos PME. Nos Relatórios do Tribunal de Contas do Estado, tentamos identificar os números referentes à Educação Infantil e o nível de autonomia municipal no que diz respeito à dependência financeira do Estado e da União.

Ao estudarmos as Leis Orgânicas municipais, procuramos por menções à Educação, à Educação Infantil e aos profissionais da Educação, uma vez que alguns municípios ainda não disponibilizaram os Planos de Cargos e Salários do Magistério Municipais. Especialmente nesses documentos, refletimos sobre a perspectiva gerencialista incidindo sobre o trabalho dos professores e seus planos de carreira. As Avaliações de Desempenho se tornaram um critério para a movimentação na carreira e a produtividade docente é uma realidade cada vez mais presente, exigindo uma intervenção voltada para o alcance de metas, de índices mínimos padronizados de aprendizagem, isto tudo para a efetivação de um projeto de escola bastante afinado com a concepção meritocrática, gerencial e ultraneoliberal.

Ainda no terceiro capítulo, desenvolvemos uma síntese da análise documental com vistas a retomar as reflexões em torno da expansão da Educação Infantil a partir de seu movimento desigual no Brasil. Universalização-Focalização, Expansão-Indução,

Regionalização das políticas e Federalismo são alguns dos conceitos recuperados neste item, visando a relativização do arcabouço legal que estabelece a Educação Infantil como universalista, principalmente frente às opções adotadas para o desenvolvimento do país, determinantes para as escolhas referentes às políticas públicas. Tentamos assim exercitar o movimento de pensamento proposto pelo materialismo histórico e dialético, enquanto análise e síntese para a produção de conhecimento sobre a realidade pesquisada, a expansão da Educação Infantil e o papel das políticas indutoras para a ampliação do atendimento, e reconhecendo no capitalismo periférico dependente e em suas contradições a principal fonte das desigualdades sociais.

Nas “Considerações Finais, ainda que provisórias” continuamos refletindo se os municípios do Estado do Rio de Janeiro que se destacaram positivamente quanto ao alcance da Meta 1 buscaram, de fato, implementar uma política pública de expansão que favorecesse as demandas pelo atendimento em cada faixa etária e em que medida a autonomia municipal, como característica do pacto federativo brasileiro, promoveu a expansão qualitativa do atendimento.

Reafirmo que vivenciar um curso de doutorado atravessado por momento histórico tão complexo só foi possível porque professores e colegas de turma permanecemos juntos, ainda que em meio virtual. Estar na UERJ num contexto de ataques à Universidade Pública, Pandemia e desgoverno representa também uma estratégia de resistência política, social e acadêmica. Foi/é um privilégio poder dialogar com professores e colegas tão especiais em tempos tão avassaladores.

É com a expectativa de que os resultados aqui apresentados possam contribuir para o campo de estudos das Políticas Públicas de Educação Infantil, que colocamos um ponto final provisório neste texto. E é nosso desejo que todo o processo de pesquisa vivido e descrito possa fomentar novos estudos e subsidiar as lutas pela Educação Infantil Pública de qualidade, na direção do alcance dos direitos sociais e educacionais das crianças.

1 DESCENTRALIZAÇÃO E AUTONOMIA: INCURSÃO SOBRE AS CONDIÇÕES DE GOVERNO NA ESFERA MUNICIPAL

Ainda que se possa argumentar sobre as dificuldades que tornam a Educação uma política pública de implementação desafiadora como um todo, alguns de seus problemas se encontram no nível municipal; as dificuldades que se referem às localidades podem se resumir à situação de penúria de muitos municípios, que não são capazes de autossustentação, dependendo do governo federal para tudo, e às questões de gestão. Por conseguinte, os municípios brasileiros ostentam baixos índices de inserção e de aprendizagem na Educação Básica, apesar da existência da legislação que regulamenta a obrigatoriedade da matrícula no caso do Ensino Fundamental e Pré-escola, e de oferta de vagas na Creche. Disto decorre a necessidade de buscarmos recuperar a concepção de Estado e a sua forma de atuação através das Políticas Sociais em consonância com a perspectiva de desenvolvimento econômico adotada pelo Brasil.

Começando pelas contribuições de Florestan Fernandes sobre a formação social brasileira, a constituição do Estado e as particularidades da nossa burguesia, abordamos neste capítulo as relações entre Política e Território, principalmente a partir dos pressupostos elencados na Constituição Federal de 1988, tratando do Federalismo brasileiro e do princípio constitucional da Descentralização e trazendo um pouco mais dos aspectos que se materializam no campo da Educação Infantil.

E, por desejarmos problematizar uma política pública que está a cargo do nível municipal, também retomamos o debate a respeito das mudanças contemporâneas do Estado, especialmente no que se refere ao ordenamento e à gestão dos territórios.

1.1 - Estado e Política de Educação no Brasil

Na história política do Brasil, é possível observar acontecimentos que articulam pactos de elite, que envolvem e contam com o Estado, e que fazem com que os conflitos sejam resolvidos por meio de acordos, sem rupturas significativas com os modelos anteriores de dominação. Tal característica influi na Política Social desenvolvida no país, na medida em que o proletariado nascente no Brasil colonial toma corpo sem representar força de resistência.

A produção teórica de Florestan Fernandes (1968; 1975) a respeito das características da formação social brasileira e as particularidades do nosso desenvolvimento capitalista são fundamentais para o entendimento sobre os caminhos que a política social toma nesse contexto. Em sua perspectiva, a classe burguesa controla os mecanismos sociais no Brasil, da mesma forma que o faz em outros países. Contudo, devido à escravidão, à herança colonial e a dependência em relação ao capitalismo externo, a burguesia brasileira não foi capaz de implementar as mesmas modificações que as classes dominantes dos países desenvolvidos. Desta forma, a Revolução Burguesa, nos moldes da Revolução Francesa de 1789, não ocorreu por aqui e o objetivo da nossa burguesia sempre foi controlar e manter a população culturalmente alienada e afastada das decisões políticas.

Ainda sobre a Revolução Burguesa no Brasil, o autor explica que ela ocorreu em condições históricas, políticas, institucionais e sociais diferenciadas daquelas observadas nos chamados países desenvolvidos. Dentre outras características, os nossos “senhores rurais” foram progressivamente “aburguesados”, desempenhando uma função análoga àquela de certos segmentos da nobreza europeia na expansão capitalista (FERNANDES, 1975). Assim, a mentalidade da burguesia nacional tem origem no senhor rural, que prioriza o comércio e a industrialização sem romper com a mentalidade agrária. Segundo Florestan Fernandes, é isto que caracteriza a reprodução do traço colonial permanente e explica o padrão compósito de desenvolvimento adotado pelo país. E como elemento fundante do processo de desenvolvimento, tem-se a drenagem das riquezas, que pode se dar pela associação ao capitalismo internacional (tido como mais moderno) ou pela expropriação e/ou não concessão de direitos (modo mais arcaico). Percebe-se com isto que há divergências entre a burguesia interna do país, mas não são diferenças estruturantes, uma vez que têm o mesmo horizonte cultural. Isto também faz com que a natureza da nossa burguesia seja violenta, pois o entendimento é que a classe trabalhadora precisa ser sempre excluída para a manutenção de uma ordem social competitiva, mas com estamento.

A constituição de um Estado amálgama (que combina formas de dominação arcaicas e modernas) decorre do impasse histórico que se colocou no processo de afirmação das elites no Brasil; se, por um lado, era necessário o rompimento com a condição de colônia, por outro, não era permitido, ou desejável, a gestão democrática do poder. A intenção era manter o privilégio como um subproduto do monopólio do poder

político pelos estamentos senhoriais, preservando e fortalecendo as estruturas socioeconômicas em que repousavam o prestígio social desta classe.

Florestan explica melhor esta característica da burguesia brasileira a partir de três considerações: a primeira é que o Brasil se originou como parte da expansão do mundo ocidental e o papel exercido pela colonização portuguesa influenciou diretamente os desdobramentos subsequentes da nossa formação social. Segunda, a formação do Estado nacional independente ocorreu sem alterações na organização da economia e da sociedade, ou seja, não houve rupturas com o regime anterior, o que manteve “íntactas” as estruturas sociais e econômicas do mundo colonial. Desta maneira, as necessidades do mercado mundial foram respondidas com a reorganização dos negócios conduzida internamente pelas elites nativas e sem conflitos (neocolonialismo). E a terceira consideração, em consequência, é a de que a ruptura com o antigo sistema colonial não levou o Brasil a tornar-se uma nação independente do ponto de vista econômico. A Independência, ou a aparente emancipação política, disfarçava os novos laços da dependência marcados pela transplantação de gente, de técnica e de instituições vindas da Europa.

A condição colonial permanente é, então, constitutiva do próprio capitalismo dependente, ou seja, o Brasil, embora tenha se colocado como uma nação livre politicamente, continuou dependente economicamente e não evoluiu para o capitalismo devido à permanência de estruturas econômicas vinculadas à cultura agrária. Em nota de rodapé, Florestan esclarece:

Está claro que essa condição se altera continuamente: primeiro, se prende ao antigo sistema colonial; depois se associa ao tipo de colonialismo criado pelo imperialismo das primeiras grandes potências mundiais; na atualidade, vincula-se aos efeitos do capitalismo monopolista na integração da economia internacional. Ela se redefine no curso da história, mas de tal modo que a posição heteronômica da economia do país, em sua estrutura e funcionamento, mantém-se constante. O que varia, porque depende da calibração dos fatores externos envolvidos, é a natureza do nexos da dependência, a polarização da hegemonia e o poder de determinação do núcleo dominante (FERNANDES, 1968, p. 26 – nota de rodapé).

Historicamente, a organização econômica por aqui é marcada por relações de dominação: no período colonial, era definida em função de Portugal; na monarquia, observou-se a convivência entre o liberalismo e a escravidão, expressando uma evidente contradição com o pensamento liberal, já que este supõe igualdade política entre os homens. A Proclamação da República também representou mais uma transição movida

pela elite estatal, sem a participação popular, o que nos faz perceber que a história política do Brasil é marcada por acontecimentos que articulam pactos de elite, que fazem com que os conflitos sejam resolvidos por meio de acordos, não havendo rupturas e contradições significativas com os modelos anteriores. Esta característica influencia na constituição do proletariado nascente no Brasil colonial (ex-escravos, filhos de escravos, brancos pobres), que toma corpo sem representar força de resistência devido também à marca escravagista que possui. Os problemas de ordem econômica e social eram respondidos com a repressão e com o assistencialismo.

Assim, o papel do Estado tem relevância nas análises de Florestan Fernandes, posto que, tanto no Brasil como em outros países, o que vai fazer com que ele promova regulamentações e implemente as chamadas Políticas Sociais é a crescente intensidade dos conflitos gerados pela forma econômica de produção e acumulação de bens. As diferenças se dão com relação à ordem e ritmo em que os regulamentos e legislações vão se estabelecendo. Aqui, a pouca força dos movimentos reivindicatórios organizados facilitava a hegemônica crença de que o mercado era capaz de se autorregular.

A concepção liberal é um pensamento articulado que busca hegemonia e cujas concepções são claras: o Estado não deve intervir no mercado, a desigualdade é natural (com a liberdade como valor se sobrepondo à ideia de igualdade) e, conseqüentemente, é preciso que haja corte dos gastos públicos. Entretanto, mesmo em ocasiões de negação da presença na economia, o Estado funciona como impulsionador e salvaguarda dos detentores de capital; ele não se retira, não se torna mínimo para o social, mas sim intervém e organiza o arcabouço jurídico na condução de determinado projeto. E assim o faz por compreender que este é o seu papel e a função do país no capitalismo mundial.

Disto depreende-se que o capitalismo dependente apresenta continuidades e novidades, melhor dizendo, ele se constitui numa processualidade e não é possível trazer as determinações do capitalismo para a realidade brasileira numa transplantação mecânica. Faz-se necessário perceber que os elementos estruturantes do capitalismo se fazem presentes em nossa realidade, porém chegam aqui com certo atraso. A nossa burguesia, lenta e sem autonomia, mantém-se numa subalternidade consentida em relação ao capitalismo internacional. Ela não é vítima das escolhas que faz no modo de produção capitalista, mas se alimenta de uma mentalidade que nasce do senhor rural: prioriza o comércio e a industrialização como opção para o desenvolvimento do país (tentando se alinhar às determinações do capitalismo), mas sem romper com a mentalidade escravocrata e preservando suas funções extra capitalistas, comprometida em manter seu

poder econômico, político e social, assim como os grandes proprietários rurais. Estes aspectos fazem com que esta burguesia, que conjuga renda, prestígio e poder, seja violenta e mantenha viva a ideia de que a classe trabalhadora precisa ser sempre excluída. Nas palavras de Florestan, nas sociedades subdesenvolvidas, ocorre a “modernização do arcaico” e a “arcaização do moderno”, ou ainda, o teor egoístico dos comportamentos econômicos individualistas associado a estados de apatia ou de conformismo diante da exploração econômica e dos privilégios sociais cria disposições subjetivas para a manutenção do padrão dual de expropriação econômica e do padrão compósito de hegemonia burguesa (FERNANDES, 1968).

A respeito dos elementos estruturantes e dinâmicos em que se fundamenta o capitalismo dependente, Florestan Fernandes explica que os estruturantes são aqueles identificados como constituintes do próprio capitalismo, como por exemplo a democracia restrita, a heteronomia cultural e a própria desigualdade social. Os elementos dinâmicos são as novas maneiras de se apresentar estes elementos estruturantes. Chama-nos a atenção para o fato de que não é possível uma transposição dos elementos estruturantes para o entendimento do capitalismo dependente, pois não se trata do novo como uma cópia do velho, mas sim de uma revitalização que busca impor os antigos elementos com uma aparência de novidade.

Para explicar melhor, recorremos ao próprio autor, que afirma o seguinte:

...as economias, as sociedades e as culturas latino-americanas estão sendo reconstruídas de acordo com interesses e valores políticos que adquirem uma natureza perversa nas condições locais. (...). Por outro lado, a estrutura da renda, a distribuição do prestígio social e a eficiência de alguns direitos humanos básicos, nos Estados Unidos, fornecem um mínimo de proteção às minorias destituídas. O recurso ao conflito é frequentemente necessário e permitido, pelo menos dentro de certos limites. Nos países latino-americanos, entretanto, não possuímos uma democracia real. (...) Essa política (ou ausência de política) também está ajudando a revitalização, sob condições modernas, de estruturas de poder ou de privilégios arcaicos e anti-sociais, pois somente as ditaduras militares ou os regimes autoritários dissimulados conseguem assegurar os alvos visados, de incorporação dos países latino-americanos ao espaço econômico e sociocultural dos Estados Unidos (FERNANDES, 1975, p. 24-26).

Esta democracia restrita, enquanto elemento estruturante do capitalismo, apresenta características ainda mais complexas no capitalismo dependente, uma vez que a burguesia, por pactuar com a pauta das nações econômicas hegemônicas, neste contexto faz uso aberto das forças armadas e das superestruturas jurídicas visando conter a classe trabalhadora. A qualquer sinal de movimentação, ainda que dentro da ordem e sem o

intuito de provocar grandes modificações, o aparato policial é acionado, pois há um temor-pânico de que a mobilização possa levar à transformação social.

Em suas análises, Florestan Fernandes nos instiga a não perder a perspectiva dos de baixo; lembra que, embora alguns movimentos tenham recortes, é importante que não se perca de vista o seu principal arcabouço, que é a luta de classes, grande eixo condutor das demais lutas reivindicatórias. Os negros, os imigrantes, os escravos e livres, os trabalhadores da cidade e do campo ganham lugar de destaque na sua produção teórica, uma vez que o entendimento sobre suas diferentes inserções na luta de classes auxilia no desvelamento das desigualdades e antagonismos do capitalismo e do capitalismo dependente.

Estas características do desenvolvimento do regime de classes no Brasil resultaram num padrão de dominação que Florestan chamou de autocrático; para ele, a sociedade de classes sob o capitalismo dependente deu continuidade à rígida estrutura social existente e que precisava impedir a conquista de espaço político pelos de baixo para a manutenção do próprio sistema econômico. Então, a perpetuação dos elementos arcaicos é algo funcional para o capitalismo brasileiro e explica o porquê da incorporação das desigualdades raciais ao regime de classes, pois, mesmo com o trabalho livre, a raça ainda era usada como um fator de ajustamento social.

Ao problematizar o regime de classes e a estratificação social, Florestan faz uma distinção entre os “possuidores” e os “não-possuidores”. Os “possuidores” seriam aqueles setores dominantes no Brasil, que se organizam a partir dos diversos interesses do capitalismo, interno e/ou externo. Os “não-possuidores” ou “despossuídos” são os que mais encontram dificuldades de participar dos possíveis benefícios que a modernização poderia trazer, têm dificuldades de inserir-se na ordem e podem ou não se valorizar pelo trabalho. Ou seja, se os despossuídos conseguem uma posição ativa no sistema econômico, mas não encontram como valorizá-la com uma correspondente posição no mercado, o trabalho não conta como mercadoria e não o classifica na ordem vigente. Mas se a posição ocupada nas relações de produção é valorizada pelo mercado, o trabalho conta como mercadoria e fonte de classificação na economia. Esta e outras inferências de Florestan demonstram seu empenho em manter como eixo condutor de seus estudos a configuração histórico-espacial da luta de classes.

O processo tardio de industrialização do Brasil foi realizado sem que houvesse o rompimento com a condição de dependência frente à dominação imperialista externa. A articulação do setor externo, somando à aliança com as forças políticas arcaicas atinge

seu ápice com o golpe ditatorial militar de 1964, quando o país passa a fazer uso de um modelo autocrático burguês, o que revela a verdadeira face da revolução burguesa não democrática. Entretanto, a aliança com o capital estrangeiro, sob a égide do capitalismo monopolista, fortaleceu a coexistência do moderno e do retrógrado, pois perpetuou-se a posição subalterna da economia nacional e aprofundou o distanciamento frente à economia internacional, o que concorreu para diluir o poder das próprias elites nativas (FERNANDES, 1975).

Portanto, a Revolução Burguesa no Brasil apresenta um alto grau de singularidade, porque, mesmo apresentando elementos modernizadores, o seu limite de ação só atinge determinadas esferas da vida social, o que faz com que fique demonstrada sua incapacidade de contemplar o conjunto da sociedade. Embora ela se forme concomitante à formação da sociedade de classes, ela acaba eliminando os componentes políticos e socioculturais observados no modelo original, o que resulta na feição autocrática e autoritária da dominação burguesa, uma revolução pelo alto, distanciando-se ainda mais do modelo europeu. Neste contexto,

O regime de classes assume, pois, como conexão histórico-social do capitalismo dependente, uma dimensão peculiar. Adapta-se normalmente, em termos funcionais, a iniquidades econômicas insanáveis, a tensões políticas crônicas e a conflitos sociais insolúveis, elevando a opressão sistemática, reconhecida ou disfarçada, à categoria de estilo de vida (FERNANDES, 1968, p. 75).

Sob uma realidade jurídica, social e institucional imposta pela condição de dependência, principalmente econômica, mas não apenas, a modernidade não consegue romper com o regime estamental, que se mostrou bastante funcional a esta nova organização econômica e social, ao promover uma transformação dos senhores rurais em aristocracia agrária, considerando a integração entre grandes plantações, trabalho escravo e expropriação colonial. O crescimento econômico decorrente da articulação entre estes fatores constituiu o que Florestan chamou de um tipo de revolução dentro da ordem, pois permitiu a manutenção de privilégios para uma pequena parcela da sociedade e de iniquidades sociais extravagantes, ao mesmo tempo em que fez com que as elites abdicassem de qualquer possibilidade de autonomia nacional, até porque isto poderia colocar suas vantagens econômicas em risco, já que “nenhuma categoria econômica da burguesia considera legítimo ou dispõe de meios eficientes para romper, em termos

puramente econômicos, com o *pacto sagrado*” (FERNANDES, 1968, p.85 – grifos do autor).

Com a existência deste contrato entre os donos do poder, contrato que permite a acumulação, mas também exige a articulação entre o moderno e o arcaico, consolida-se a condição de subdesenvolvimento. Pois o poder de competição é restrito e não permite o conflito ocasionado por interesses econômicos divergentes dentro da própria classe. Pelo plano político, a situação de subdesenvolvimento se traduz na inexistência de um projeto coletivo de poder, capaz de impedir o grande salto capitalista, com a utilização do Estado para o alcance deste objetivo. O Estado é utilizado como instrumento de defesa e suporte para as classes privilegiadas, garantindo algum benefício à classe trabalhadora dentro do ambiente de instabilidade das economias dependentes e visando reprimir as contestações das classes subalternas.

A respeito da capacidade de realização burguesa das elites nas sociedades capitalistas subdesenvolvidas, Florestan explica que, no capitalismo dependente, as tais elites não concretizam nem seus interesses de classe, nem os interesses da nação, afirmando-se enquanto classe apenas no plano econômico, sendo incapaz de romper com o passado e com a eliminação dos vínculos de subordinação no âmbito internacional. A ordem social competitiva constituída pela burguesia é incompetente para liderar a modernização econômica global e promover a integração nacional, movimento esperado e que, em regra, coincide com a transição do capitalismo comercial para o capitalismo industrial.

Enquanto o Brasil ingressa na modernidade adotando um padrão próprio do *laissez-faire* (com o Estado se mantendo presente e ajudando na regulação do mercado), o capitalismo mundial é marcado pelo início de uma longa crise, que ameaça a chamada “paz social” em vários países da Europa, e mostra o potencial de mobilização dos trabalhadores.

Tanto no Brasil como em outros países, o que vai fazer com que o Estado regulamente as relações e implemente as chamadas Políticas Sociais é a crescente intensidade dos conflitos gerados pela forma econômica de produção e acumulação de bens. As diferenças se dão com relação à ordem e ritmo em que os regulamentos vão se estabelecendo. Aqui, a crença era a de que o mercado era capaz de se autorregular.

A Política Social percorre momentos distintos e marcantes do século XX no Brasil vinculados, logicamente, ao contexto político e econômico. Há um momento de *controle da política*, que se configura pela ditadura de Vargas, pelo populismo nacionalista e que

termina com a ditadura de 64, quando se inicia o momento da *política do controle*, que, por sua vez, perdura até a Constituição de 1988 (VIEIRA, 2001).

Nos momentos sinalizados, a Política Social compõe-se e recompõe-se, mas sem abandonar o caráter fragmentário, setorial e emergencial, sustentada pela legitimidade aos governos que buscam bases sociais para manter-se e aceitam, seletivamente, as reivindicações da sociedade. Interessante observar que o Estado reflete não só os interesses das classes dominantes, mas precisa incorporar algumas demandas dos trabalhadores, sendo levado a atender a interesses dos explorados, visando a própria reprodução da classe dominada (já que, sem alguns benefícios, a classe trabalhadora não seria capaz de sobreviver).

A perspectiva de que as ações do Estado referentes às políticas sociais devem ser ressignificadas no Brasil para a superação da crise está assentada na ideia de que o mercado é fonte de dinamismo e modernização. Neste sentido, o governo promove reformas que envolvem quebra de monopólios do Estado (mas não dos monopólios privados), privatizações de empresas, reformas administrativa e da previdência. Essas reformas, porém, significam a destruição de direitos populares e a desmobilização de iniciativas que surgem no meio dos trabalhadores.

As políticas públicas são parte estrutural de um todo, e por isso as contradições presentes nos processos sociais são inerentes a este campo de análise. Behring e Boshetti fazem um prognóstico pouco otimista para os desdobramentos da política social no Brasil, apesar das conquistas elencadas na Constituição de 1988. Pois se o marco legal anunciava uma reforma importante do Estado e da política social, as condições econômicas internas e externas eram extremamente desfavoráveis. Mesmo com a ascensão dos movimentos sociais, muitas questões se interpuseram à possibilidade de avanços mais democráticos:

Os anos 1990 até os dias de hoje têm sido de contrarreforma do Estado e de obstaculização e/ou redirecionamento das conquistas de 1988, num contexto em que foram derruídas até mesmo aquelas condições políticas por meio da expansão do desemprego e da violência (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 147).

Sem perder de vista nosso tema, dizemos que as desigualdades se refletem também no próprio âmbito do Estado, no que se refere à distribuição de poderes entre as três esferas de governo, o que tem consequência para as políticas sociais, dentre elas, as políticas educacionais. Estamos nos referindo ao regime de colaboração na gestão da educação, elemento da contrarreforma do Estado, e mecanismo diretamente vinculado ao

princípio federativo e que prevê partição de poderes entre União, Estados, Distrito Federal e municípios e, ao mesmo tempo, ações de colaboração entre estes entes, em várias áreas. É um regime que prevê tanto uma centralização prescritiva dessas formas, quanto uma descentralização da definição das práticas. A universalização da Educação Infantil foi estabelecida como foco das políticas educacionais e como meta, anunciada no próprio Plano Nacional de Educação e em diversos outros documentos que tratam da questão. Não se pode negar que os marcos regulatórios possuem grande incidência sobre a oferta e a qualidade do atendimento educacional, bem como sobre as estratégias de organização desenvolvidas pelos sistemas de ensino, principalmente municipais, para atender às etapas de sua competência. A expansão da obrigatoriedade e a miríade de programas ofertados aos municípios pela União são reveladores de uma tendência de ajuste ao processo de municipalização em andamento desde 1988. Desta forma é que levamos em conta que as ações empreendidas pelos governos municipais para a efetivação do direito à Educação estão em íntima relação com as disposições do governo federal: alinhados com a dimensão descentralizada de governo, com autonomia político-administrativa, ao mesmo tempo precisam prestar contas sobre o alcance de metas, interligadas às disposições do governo federal.

O fato é que a Educação Infantil, e o campo da Educação, compõem o rol das chamadas Políticas Sociais, que são, ao mesmo tempo, a expressão das conquistas sociais protagonizadas por diferentes sujeitos coletivos e se constituem numa modalidade de intervenção do Estado e de enfrentamento das contradições expressas pela “questão social” em cada conjuntura histórica (ALGEBAILLE e ALMEIDA, 2019). Assim, se faz necessário retomar o debate em torno das Políticas Sociais, uma vez que se constituem num cenário revelador sobre a relação dos sujeitos com o Estado e das marcas que se tentam imprimir na dinâmica social pelo reconhecimento, conservação e ampliação dos seus direitos sociais.

Pereira (2009) explica que a política pública não é sinônimo de política estatal, mas se constitui em algo que compromete tanto o Estado quanto a sociedade, sendo, então, a ação pública em que, além do Estado, a sociedade se faz presente, ganhando representatividade, poder de decisão e possibilidades para o exercício sobre o controle da sua própria reprodução e sobre os atos e decisões do governo. Para a autora,

... O caráter público desta política não é dado apenas pela sua vinculação com o Estado e nem pelo tamanho do agregado social que lhe demanda atenção (Rua), mas pelo fato de significar um conjunto de decisões e ações que resulta

ao mesmo tempo de ingerências do Estado e da sociedade, apresentando as seguintes características:

- a) Constitui um marco ou linha de orientação para a ação pública sob a responsabilidade de uma autoridade também pública (um organismo que aloca e administra bens públicos, como saúde, educação assistência, entre outros) sob o controle da sociedade. (...)
- b) Visa concretizar direitos sociais conquistados pela sociedade e incorporados nas leis. Ou melhor, os direitos sociais declarados e garantidos nas leis são, de regra, conquistas da sociedade e só têm aplicabilidade por meio de políticas públicas, as quais, por sua vez, operacionalizam-se por meio de programas, projetos e serviços. (...)
- c) Guia-se pelo princípio do interesse comum, ou público, e da soberania popular, e não do interesse particular e da soberania dos governantes.
- d) Deve visar à satisfação das necessidades sociais e não da rentabilidade econômica privada (...) (PEREIRA, 2009, p. 95-96).

A política pública é, portanto, uma estratégia de ação pensada, planejada, implementada e avaliada, que possui uma racionalidade coletiva. Tanto o Estado como a sociedade desempenham papéis ativos nessa composição. E, ainda, são duas as suas principais funções: concretizar os direitos conquistados pela sociedade e incorporados nas leis e alocar e distribuir os bens públicos que são indivisíveis (usufruídos por inteiro), públicos (não se pautam por mérito ou pela lógica do mercado) e fáceis de acessar (PEREIRA, 2009). Assim, as políticas públicas, e, conseqüentemente, a política social têm como uma de suas principais funções a concretização de direitos de cidadania, que são conquistas da sociedade e estão estipulados em lei.

A compreensão das políticas públicas como direitos sociais tem relação com a dimensão da equidade e justiça social e é por esse motivo, segundo Potyara Pereira (2009) que, no campo de atuação das políticas públicas, a participação do Estado, como regulador, provedor ou garantidor de bens públicos é fundamental. E é essa identificação das políticas públicas com os direitos sociais que nos faz concordar que, no contexto capitalista dependente periférico, concretizar a cidadania significa lutar contra a dinâmica social que impõe diferenciações de acessos e usufrutos dos serviços.

No que diz respeito aos direitos sociais, o fato de eles dependerem de recursos para serem efetivados impõe, às políticas públicas que devem concretizá-los, desafios reais. Por isso, contemporaneamente tais políticas (notadamente a social) devem se inscrever num quadro de mudanças que também preveja a recuperação e transformação do Estado, tendo como horizonte uma estratégia que vá além dos direitos como postulação normativa respaldada no seguinte lema: “que o livre desenvolvimento de cada um seja a condição do livre desenvolvimento de todos” (Marx e Engels, 1988, p. 87) (PEREIRA, 2009, p. 106).

Pode-se afirmar que, de um modo geral, as políticas sociais se originam de um conjunto de respostas elaboradas historicamente pelo Estado que, do ponto de vista econômico,

...expressam um conjunto de ações dirigidas para a manutenção, dentro de limites que não comprometa a própria lógica da acumulação crescente do capital, patamares mínimos de consumo da classe trabalhadora. Ideologicamente, cumprem a função de realizar esse processo de redistribuição de parte da riqueza socialmente produzida, de modo a produzir mecanismos de estabelecimento de consenso social junto àqueles que, participando da produção dessa riqueza, não usufruam seus benefícios, assim como em relação àqueles que fora da esfera da produção possam permanecer, temporária ou estruturalmente, sem que se comprometa a continuidade desse modo de produção. Resultam, portanto, de respostas sociais às disputas políticas em determinado estágio de desenvolvimento da sociedade capitalista (...) (ALMEIDA e ALENCAR, 2011, p. 63-64).

Por Políticas Públicas se entendem as ações que precisam englobar tanto os direitos universais, alguns expressos nas políticas sociais e que são fruto das disputas entre Capital e Trabalho, quanto direitos específicos, objetivando o bem comum e o interesse público (VILLARDI, 2019). Ou, na definição de Eduardo Marques, se trata do conjunto de ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais em um sentido amplo. Para este autor, “(...) estudar políticas é analisar *por que e como o Estado age* como age, dadas as condições que o cercam” (MARQUES, 2013, p. 24 – grifos nossos).

A política educacional é uma política social e uma política pública: se inscreve no campo do direito universal e é alvo das ações governamentais; com certa permanência, é objeto de disputa por sua ampliação ao mesmo tempo em que é atacada por determinações, vindas da ação do Estado, que visam sua retração; nem sempre às prioridades estabelecidas legalmente ou por força das reivindicações sociais correspondem a alocação de recursos. A própria definição do que será a política de educação envolve tensões e negociações de prioridades entre as forças atuantes que se colocam em disputa. Desta forma, “...embora públicas, as políticas expressam as forças político-sociais que, em determinado momento têm supremacia sobre os demais, ou pelo embate ou pelos acordos que é capaz de fechar” (VILLARDI, 2019, p.204).

Em concordância com Algebaile e Almeida (2019), observa-se que a história da política de Educação brasileira é atravessada por expansões que não se completam e que acabam por renovar e ampliar as tarefas por fazer, considerando-se também o vasto e desigual território nacional. Nestes termos, os autores se referem às condições objetivas e subjetivas do que nomeiam como uma “expansão à brasileira”, ou seja, uma atuação do

Estado restrita frente às políticas públicas, atuação esta muitas vezes convertida em meios de reprodução das desigualdades econômico-sociais. Assim, a operacionalização das políticas baseada em relações e práticas tradicionais (conservadoras, patrimonialistas, clientelistas), com uma disputa marcada pelas assimetrias sociais que historicamente mantinham a grande maioria da classe trabalhadora fora das arenas de decisão, fazem com que elas (as políticas públicas) sejam convertidas em meios de reprodução das desigualdades econômico-sociais.

No setor educacional, os autores demonstram que, ao invés de oportunizar uma expansão conjugada, por exemplo, com as políticas de saúde ou assistência social, a “expansão à brasileira” aconteceu de maneira a eximir o Estado de expandir os outros setores da política social na mesma escala e de maneira a garantir um efetivo exercício de direitos. E ainda, em nosso contexto, foram várias as motivações e estratégias que tornaram viáveis a conjugação entre “expansões, contenções e encurtamentos” na organização das políticas sociais: a formação de novas frações populacionais habilitadas para as novas formas de trabalho, a disputa corporativa entre segmentos profissionais, o atendimento de favores políticos, etc, todos estes poderiam ser motivos que estariam na origem da construção de novos equipamentos de saúde, educação ou organização de um serviço (ALGEBAILLE e ALMEIDA, 2019).

Ainda considerando as especificidades da expansão das políticas públicas na periferia do capitalismo, é necessário inferir que, pela sua forma de realização desigual e combinada, a expansão não se deu dentro de uma racionalidade estatal moderna e a conjugação entre expansões, contenções e encurtamentos não foi resultado de estudo e cálculos a partir de determinada intenção. Mas foi o resultado de uma combinação entre projetos, interesses e práticas, nem sempre condizentes com os interesses da maioria, o que acabava, em última instância, por fortalecer práticas assistencialistas, de reforço da dominação, da dependência e da manutenção de privilégios.

Assim, se é possível traçar um perfil da política pública educacional no Brasil, pode-se dizer que ela apresenta características de *universalidade*, com oferta de determinados níveis de ensino para todos os cidadãos, de *obrigatoriedade* para as faixas etárias e/ou nível de conhecimento determinados socialmente e pela presença e atuação do Estado no *financiamento* (NEUBAUER, 2018). Tais características fazem com que o Estado seja impelido a propor uma agenda especificando como e quando atuará, aspectos que revelam conflitos no estabelecimento de prioridades e na definição daqueles que serão atingidos. Como exemplo desta dinâmica, pode-se citar a presença, desde o início

do século passado, de organizações internacionais de proteção à criança determinando políticas educacionais de priorização da obrigatoriedade de oferta universal para as faixas escolares iniciais. E ainda, seguindo as tendências mundiais, a inclusão da Educação Infantil nesta obrigatoriedade.

Cabe incluir à reflexão em torno dos conceitos de Universalização e Expansão da Educação Infantil também o conceito de democratização, se consideramos que há diferenças nos objetivos a se atingir na implementação da política pública. A democratização da Educação ganha lugar de destaque quando passamos a fazer uma análise mais voltada para o campo da legislação, especialmente se nos reportamos à Constituição Federal de 1988. Contudo, se pensarmos que a democracia é um conceito conflitante com a própria organização da sociedade em torno do capitalismo, o que dizer sobre ela no âmbito do capitalismo dependente? Os princípios expressos nas abordagens de diversos autores, como Wood (2003), Ciavatta e Frigotto (2003), dentre outros, evidenciam, que apesar da importância de se lutar em favor de qualquer reforma democrática no âmbito da sociedade capitalista, o capitalismo se contrapõe à democracia, não só porque representa um governo de classe promovido pelo capital, mas também no sentido de limitar o poder do povo. O que queremos dizer é que, na sociedade capitalista, a democracia é “frágil, exatamente porque supõe a expressão das condições concretas, contraditórias da vida social, dos interesses de grupos e classes sociais” (CIAVATTA, 2013, p. 970).

Quando se fala em democratização da educação, a referência é à democratização do acesso, à garantia da permanência e à democratização da sua gestão, aspectos que trazem implicações e demandas para uma participação da sociedade em diversas camadas, incluindo aquelas que problematizam e definem a implementação de determinada política pública. Se, por um lado, sabemos que as modalidades de participação foram estabelecidas em Lei, por outro, afirma-se que isto não é o suficiente para a garantia da equidade, já que a democracia pode se tornar mera formalidade, passando a existir apenas como uma possibilidade e não como um exercício de transformação de dada realidade.

O desafio da universalização da Educação Infantil é anunciado como meta no Plano Nacional de Educação (PNE), mas o seu não alcance está muito relacionado à desigualdade social num país como o Brasil. Se a expansão é um grande desafio, diremos que ainda não é o maior deles, posto que a garantia da equidade no acesso e na permanência escolar para as crianças em condições de vulnerabilidade social é o que

tornaria viável a sua universalização, se considerarmos a Educação como um direito social de todos.

Destes três conceitos, o de mais fácil observação no âmbito das políticas públicas é o da expansão, ainda que com as particularidades já apresentadas ao longo deste texto, através de Algebaile e Almeida (2019). Por termos clareza de que a expansão do acesso, por si só, não expressa o quanto um sistema educacional é universal e democrático, é preciso considerar a complexidade deste fenômeno em suas múltiplas determinações. A construção de novas Unidades Escolares e/ou a ampliação de vagas através de conveniamentos são representações de uma expansão da escolarização obrigatória, decorrente de compromissos firmados pelos governos locais pelo direito à educação. Reflexo de um processo em curso não só no Brasil, nosso contexto é marcado pelo acirramento das contradições sociais que acabam por engendrar políticas sociais restritas, focalizadas, induzidas por programas governamentais e típicas dos países de capitalismo dependente. No caso da Educação Infantil, sua expansão vem sendo estimulada pela combinação de dois mecanismos, que são a adoção de pelo menos um ano de obrigatoriedade na pré-escola (no caso do Brasil, temos a obrigatoriedade da faixa etária de 4 e 5 anos, correspondendo a 2 anos de escolaridade) e a ampliação do atendimento tido como “socioeducativo”, principalmente para as crianças de 0 a 3 anos, em espaços de “educação não formal” (ZIENTARSKI e PEREIRA, 2009). Desta maneira, observa-se uma opção dos governantes pela focalização do atendimento nas instituições públicas para as crianças da pré-escola, numa perspectiva de “universalização” do atendimento para corresponder às metas estabelecidas unilateralmente e, em contrapartida, para os bebês e crianças de até três anos, cujo direito ainda precisa ser assegurado, o limite de 50% ainda permanece longe de ser atingido, já que em muitos casos tal atendimento fica a cargo da esfera privada.

No desenvolvimento da nossa pesquisa e através da análise dos documentos municipais, identificamos as estratégias de organização que os sistemas municipais de educação estabeleceram para atender à Educação Infantil, ou seja, como promovem a expansão com vistas a alcançar a Meta 1 do Plano Nacional de Educação. Por hora, podemos dizer que a expansão se dá não necessariamente na direção da universalização do direito da criança ou no atendimento às demandas sociais, mas no cumprimento das funções municipais de oferecimento de vagas, visando corresponder às prerrogativas legais e econômicas da obrigatoriedade e expansão.

1.2 - O federalismo e o papel dos municípios na implementação das políticas públicas

Concordando com Algebaile e Oliveira, as relações entre Estado e território sofreram importantes alterações em decorrência da crise econômico-política deflagrada mundialmente a partir da década de 1970, o que acarretou modificações também nas formas de exercício das funções estatais consideradas mais clássicas, relacionadas à gestão. Segundo os autores,

Essa crise assinala o esgotamento (para o capital) do ciclo de acumulação vigente, especialmente de 1945 a 1970, um período caracterizado pela maior participação do Estado como agente ativo na recuperação da crise anterior, uma crise de produção industrial que havia culminado com a conhecida quebra da Bolsa de Valores de Nova York, em 1929. A “crise de 1929” havia mostrado que a expansão da produção industrial sem a expansão do consumo levava a não concretização do ciclo vital de acumulação do capital, que se realiza como produção, distribuição e consumo (ALGEBAILLE e OLIVEIRA, 2018, p.1).

Nesta direção, a presença maior do fundo público, financiando direta ou indiretamente a produção, representaria uma forma de regulação da produção e do consumo que impulsionaria a economia, envolvendo também a participação do Estado na realização de investimentos produtivos e nos gastos sociais. A concessão de isenções, produção de infraestrutura, financiamento subsidiado, dentre outras, seriam as ações para garantir mais recursos e meios, fazendo com que os gastos diretos do capital com a produção diminuíssem.

Já o investimento nas chamadas políticas públicas de caráter social, como saúde, educação, previdência, transportes etc., reduziria os gastos com a reprodução da força de trabalho (tanto por parte do capital quanto por parte do próprio trabalhador), liberando parte da remuneração recebida para o consumo das novas mercadorias produzidas. Este ciclo fomentou um tipo de relação entre Estado e território “em que o planejamento e a gestão territorial adquiriram maior abrangência e novo sentido estratégico, quando comparado com o contexto anterior.” (ALGEBAILLE e OLIVEIRA, 2018, p.2).

As alterações nas condições de exercício do poder político nas diferentes escalas também são aspectos importantes no que concerne à relação entre Estado e território: há uma contraditória coexistência entre o fortalecimento dos Estados nacionais e a expansão de organizações internacionais. No esgotamento desse ciclo, percebe-se não apenas mudanças nos padrões de produção econômica, como também no investimento estatal; e as novas formas de concepção e gestão de políticas públicas, incluindo suas formas de referenciamento territorial, são expressões dessas mudanças.

No caso do Brasil, a formação do território e do Estado é marcada pela influência das relações hegemônicas de poder nos pactos de controle territorial. Na medida em que estes pactos iam se firmando, ao longo da história, entre os governos centrais e as oligarquias locais, eram-lhes conferido um importante poder de coerção e controles social e econômico.

Atravessando as diversas formas de Estado e de governo que iam se instituindo no País, as ações de gestão territorial expressavam, principalmente, propósitos de domínio político dos territórios, resultando em relações e práticas concretas de gestão, que tinham mais um papel de regulação econômica, social e política do que de planejamento orientado para o desenvolvimento social (ALGEBAILLE e OLIVEIRA, 2018, p.10).

Ainda hoje é possível perceber como essa cultura de domínio e controle político do território se conserva em nossa sociedade, fazendo com que os interesses e direitos da população não se estabeleçam como referência para as ações da administração pública e das políticas de gestão territorial. A prevalência dos interesses de setores sociais dominantes acaba por reproduzir formas de controle do território pouco coerentes com as necessidades de vida coletiva, o que seria fundamental para a garantia das formas democráticas de desenvolvimento econômico, relacionadas ao acesso e exercício de direitos sociais. A organização social do território e as políticas de seu ordenamento e gestão têm as marcas dessa cultura: a formação territorial brasileira se constituiu com base em divisões político-territoriais que respondiam a interesses específicos daqueles sujeitos que participavam do poder.

Contudo, cabe dar destaque à Constituição de 1988, que assumiu um lugar simbólico no processo de redemocratização do país, e cujo processo de elaboração revelou as expectativas sociais relacionadas à instauração de novas noções de direitos e uma outra institucionalidade, agora regida pelos princípios que se pretendiam mais democráticos. Ela pode ser considerada uma constituição “municipalista” (ALGEBAILLE e OLIVEIRA, 2018) por ter elevado os municípios ao patamar de entes federados, o que pareceu um grande avanço na direção da desconcentração político-administrativa do país.

A administração das políticas públicas fica, nesse formato, sob a responsabilidade dos municípios: organização e prestação direta ou sob regime de concessão ou permissão, dos serviços de transporte coletivo, educação infantil, ensino fundamental, atendimento à saúde, e outros. Além disso, cabe ao ente municipal realizar o ordenamento territorial

mediante o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. E ainda, garantir a preservação do patrimônio histórico e cultural.

A evolução das legislações que regulam o relacionamento entre os diferentes níveis de governos, no Brasil, desvela diferentes graus de centralização das decisões e recursos no País e, em particular, evidencia que a base política e executora da gestão territorial, e a consequente administração da maior parte das políticas públicas, são os municípios. Podemos, então, supor que o poder político, no País, está baseado nos municípios, já que a posição a eles atribuída na composição da Federação, os projeta como bases da hegemonia dos projetos políticos nacionais (ALGEBAILÉ e OLIVEIRA, 2018, p.14-15).

O federalismo no Brasil apresenta diferentes momentos, com características também distintas. Assim, o Estado federativo brasileiro dotou a União de autoridade normativa e capacidade de gasto que lhe dá a possibilidade de interferir diretamente na agenda dos governos municipais, a despeito da descentralização política, fiscal e da atribuição de competências definidas pela Constituição de 1988. Ou seja, diferentes arranjos e decisões com relação às regras de execução da política e de controle sobre os recursos afetam a organização e a implementação das políticas em cada município (ARRETCHE, 2012).

A descentralização pressupõe a existência de uma sociedade civil organizada e capaz de exercer o controle social sobre os serviços públicos, atuando principalmente no planejamento e na gestão da Educação. Se, por um lado, a descentralização (e, em consequência, a municipalização) representa uma perspectiva de alargamento da esfera pública, fundamentada em relações sociais e políticas democráticas e participativas, por outro, e apesar destes pressupostos democráticos serem reafirmados, também são utilizados como justificativa para a transferência de poder e de competências da esfera central para a esfera local, apoiadas em concepções neoliberais que visam reduzir o Estado às suas funções mínimas.

A Educação Infantil é uma das políticas públicas que deve ser organizada e executada pelos municípios, sendo de responsabilidade constitucional a sua oferta através de creches e pré-escolas. Este nível educacional compõe uma das etapas da Educação Básica e tem financiamento garantido por meio de recursos constitucionalmente vinculados e que formam o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB). Entretanto, os municípios ainda apresentam entraves para a universalização do acesso a este nível de ensino, principalmente considerando-se a faixa etária de zero a três anos de idade. Mesmo que tal universalização

já esteja preconizada em lei para as crianças de quatro e cinco anos, grandes desafios na ordem da utilização dos recursos disponíveis, da gestão e das prioridades ainda se colocam para a expansão da cobertura e para a qualidade do atendimento prestado.

Cabe, ainda, destacar dois aspectos: o primeiro é que, na Constituição, há a opção pelo formato das competências comuns para a maior parte das políticas sociais brasileiras, o que significa dizer que qualquer ente federativo está autorizado, mas não obrigado, a implementar programas sociais nas áreas de saúde, educação, assistência social, saneamento e habitação, o que acaba provocando a participação dos municípios por “adesão” e por “projetos”.

O segundo aspecto é que a Constituição de 1988 não alterou a estrutura vertical de distribuição de autoridade das políticas sociais, herdada do regime militar; para as áreas de saúde, habitação e saneamento, a estrutura permanece centralizada, estando o governo federal a controlar as principais fontes de recursos e a normatizar seu desembolso, cabendo aos municípios a execução dessas políticas. Na área de educação fundamental, a estrutura de financiamento é descentralizada, cabendo ao governo federal a normatização das condições gerais. Assim, no conjunto, as políticas setoriais têm distintos padrões de regulação e coordenação.

Por nos dedicarmos ao estudo de uma das políticas públicas básicas implementada por municípios, é imprescindível tomarmos esse nível de governo como unidade de análise. No que diz respeito aos gastos com educação, constata-se que, mesmo o município tendo a autoridade sobre seus próprios impostos, conforme aprovado na Constituição, a regulação federal afeta a tomada de decisões e o emprego dos recursos. Portanto, parte expressiva das decisões de gasto dos governos locais no Brasil não é determinada pelos cidadãos, mas pela regulação federal, o que faz com que a autonomia decisória dos governos locais seja bastante limitada por regras que se referem às finanças municipais.

A oferta do ensino fundamental, etapa de frequência obrigatória, e dos anos finais da Educação Infantil (crianças com 4 e 5 anos de idade), é de responsabilidade dos Estados e municípios, através de ações articuladas entre as duas redes para garantir um atendimento equilibrado do universo de alunos numa dada localidade e de acordo com a capacidade financeira de cada ente. A Constituição Federal estabeleceu apenas que os governos municipais deveriam dar prioridade ao atendimento desse nível de ensino, obrigando governos estaduais e municipais a gastarem 25% da receita em ensino. Desta forma, na política de Educação, o governo federal desempenha função supletiva, como

no financiamento de programas de alimentação dos estudantes e de construção de unidades escolares, por exemplo.

O principal objetivo do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), criado por emenda constitucional em 1996, foi limitar a autonomia decisória dos governos locais no que diz respeito ao destino do gasto em educação. A criação do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) em 2006, com regras gerais muito similares às do FUNDEF, ampliou a cobertura para o chamado Ensino Básico (Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação Especial e Educação de Jovens e Adultos – EJA), e elevou a vinculação para 20%, aumentando obrigações de gasto do governo federal.

Para tentar identificar as motivações que determinam os números do atendimento em Educação Infantil, mais adiante apresentaremos os dados das mesorregiões do Estado do Rio de Janeiro. Mas antes pretendemos esclarecer sobre a importância dos recursos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Nogueira (1996) trabalha com o conceito de “tríplice autonomia municipal” e explica que a autonomia administrativa e a autonomia política são facilmente atingidas. Já a autonomia financeira só será alcançada, de forma plena, se o município dispuser de recursos para atingir os fins públicos, ou seja, o oferecimento de serviços à população.

De acordo com Nicholas Davies, 2019, a vinculação constitucional de impostos é um aspecto muito importante para a discussão sobre o financiamento da educação, assim como relacionar as responsabilidades educacionais das diferentes esferas de governo com sua disponibilidade de recursos. Ainda que a história deste financiamento seja de “altos e baixos”, percorrê-la brevemente, em nossa compreensão, auxiliou-nos, no movimento de pesquisa, no entendimento sobre a autonomia dos municípios na implementação de suas políticas de expansão da Educação Infantil.

Desde a primeira Constituição Federal de 1934, a obrigação para aplicação da receita de impostos por parte do Governo Federal, Estados e Municípios na área de Educação já se fazia presente no texto da lei (DAVIES, 2019). Contudo, tal vinculação foi suprimida pela Constituição do “Estado Novo”, em 1937, sendo restabelecida pela Constituição de 1946. A obrigatoriedade foi novamente alterada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961, mas a ditadura militar instalada em 1964 suprimiu a obrigatoriedade com a Constituição de 1967:

Embora a Emenda Constitucional (EC) nº 1 (BRASIL, 1969) restabelecesse a vinculação de 20% da receita tributária para o ensino primário (de 4 anos) no caso dos Municípios, as demais esferas de governo (federal e estadual) deixaram de ser obrigadas a aplicar um percentual mínimo em educação, desvinculação apontada como uma das razões para a deterioração da educação pública no período e o conseqüente favorecimento da iniciativa privada (DAVIES, 2019, p. 664).

Nova vinculação aconteceu em 1983, com a fixação do percentual mínimo de 13% para a União, 25% para Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme estabelecia a Emenda Constitucional nº 24 do Senador João Calmon. A Constituição de 1988 manteve este mesmo percentual para Estados, Distrito Federal e Municípios, mas ampliou o da União de 13% para 18% (DAVIES, 2019). Já as Constituições Estaduais de 1989 e as Leis Orgânicas dos Municípios, de 1990, ou mantiveram os mesmos percentuais da Constituição Federal de 1988 ou ampliaram para 30% ou até 35%. Contudo, na década de 90, muitos dos percentuais maiores das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas foram reduzidos para 25% por meio de emendas ou através de liminares concedidas aos governantes. Em outro artigo, Davies nos chama a observar:

... a coincidência quase total entre a vinculação (1934-37, 1946-1967, 1984 até hoje) e períodos relativamente democráticos e a desvinculação e períodos autoritários (1937-45, 1964-85), o que permite inferir que a democratização da educação estatal, no sentido de garantia constitucional do seu financiamento, parece guardar estreita relação com a existência de uma certa liberdade de expressão da sociedade. No entanto, é preciso lembrar que nos “democráticos” anos 90 muitos governos (eleitos!) conseguiram reduzir o percentual mínimo fixado em Instituições Estaduais e Leis Orgânicas (DAVIES, 2012, p. 33).

Desta forma, pode-se afirmar que no Brasil sempre houve discrepâncias entre as responsabilidades e a disponibilidade de recursos dos governos, pois o governo central, embora detentor de maior parcela das receitas não assumiu o oferecimento da educação básica à população, deixando-a a cargo dos Estados e Municípios. É grande a desigualdade de recursos disponíveis em cada esfera de governo e entre diferentes governos de uma mesma esfera (entre municípios de um mesmo Estado, por exemplo) e suas responsabilidades, mesmo com a redistribuição tributária promovida pela Constituição de 1988. Mesmo o FUNDEF, que vigorou até dezembro de 2006, trouxe poucos recursos novos para a educação como um todo, “pois apenas redistribuiu, em âmbito estadual, entre o governo estadual e os municipais, uma parte dos impostos já vinculados à MDE antes da criação do FUNDEF” (DAVIES, 2012, p. 42).

A respeito do FUNDEB, Davies (2012; 2019) aponta suas fragilidades, mas também enfatiza que a principal delas é que ele trouxe poucos recursos novos para o

sistema educacional, uma vez que apenas redistribuiu 20% de grande parte dos impostos constitucionalmente vinculados (25%) à Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE), entre o governo estadual e as prefeituras com base no número de matrículas nos âmbitos de atuação constitucional destes governos na educação. Isso leva a concluir que alguns governos ganharão e outros perderão na mesma proporção quando não houver complementação federal, único recurso novo. Ainda assim, o FUNDEB representa um avanço em relação ao FUNDEF, pois legisla sobre os recursos da educação básica e os profissionais da educação como um todo, baseando-se no critério de custo-aluno-qualidade de acordo com o nível e modalidade de ensino.

De maneira mais objetiva, podemos dizer que os recursos que pagam a Educação pública no Brasil hoje derivam de 3 fontes principais ou, nas palavras de Nelson Amaral, “... o Brasil possui uma tripla vinculação de seus recursos públicos para a educação: impostos, salário-educação e percentual do PIB” (AMARAL, 2012, p. 21). O salário-educação, uma contribuição social feita por empresas ao governo com valor correspondente a 2,5% da folha de pagamento anual, é responsável por cerca de 20% do total de verbas; os impostos, convertidos em orçamento municipal, estadual ou federal, são responsáveis pelos outros 80% do financiamento. São estes impostos que irão compor o FUNDEB. Cada Estado tem o seu Fundo e, depois de recolhida, a verba é repartida com as redes municipais e estaduais conforme o número de matrículas, a etapa e a modalidade de ensino. O cálculo se baseia em um valor por aluno, de acordo com esses critérios. Quando o Estado não consegue atingir o patamar estipulado com a própria arrecadação, recebe complementação do governo Federal para compor o piso. O objetivo do FUNDEB é atenuar as desigualdades regionais, definindo um valor mínimo de gasto por aluno e exercendo o controle da aplicação dos recursos. Sabemos, contudo, que a aplicação dos recursos provenientes dos impostos é alvo de grande disputa na sociedade entre os que compreendem a necessidade de democratização e acesso amplo às políticas públicas e os que privilegiam os subsídios à agricultura predatória, que dá fim aos recursos ambientais, o financiamento para salvar bancos, a renúncia fiscal, etc.

A relação entre os recursos aplicados em Educação pelo país e o seu PIB (Produto Interno Bruto) é internacionalmente utilizada, já que representa a soma de todos os bens e serviços produzidos no país, independente da nacionalidade dos proprietários das unidades que os produzem. A Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, sancionada pela presidente Dilma Rousseff e que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) estabeleceu como meta para o governo atingir gastos equivalentes a 10% do PIB em

educação em um prazo de 10 anos, o que, obviamente, ainda não foi alcançado, ou mesmo perseguido. Há os que dizem que, na Educação brasileira, os recursos e o gasto por aluno já são suficientes e que o problema está na sua aplicação e na qualidade dos gastos feitos. Nesta perspectiva, melhores resultados educacionais seriam alcançados em longo prazo. Contudo, nossa perspectiva é de que a comparação do investimento como proporção do PIB não é a ideal, já que temos uma grande população e mesmo que o Brasil atinja o percentual mínimo de 10% do PIB para a Educação, isto pode não ser suficiente. Além disso, também podemos dizer que não se investe o suficiente em Educação, pois o gasto por aluno é um indicador de que estamos abaixo da média internacional. Na análise preliminar que fizemos para a delimitação do estudo, observamos que o potencial de arrecadação dos impostos e da contribuição do salário-educação dificilmente possibilitará que os recursos vinculados pela Constituição Federal ultrapassem 6% do PIB, considerando-se os limites mínimos de 18% para União e 25% para Estados e Municípios. É preciso o aumento do volume de recursos e a apresentação de novas fontes que permitam a elevação deste percentual. A própria disputa recente pelo “FUNDEB permanente” demonstra o quanto ainda temos que caminhar para um financiamento adequado da Educação no Brasil.

Os Estados e Municípios possuem autonomia para a utilização dos recursos destinados à Educação, devendo aplicá-los nas atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino de forma que “pelo menos 60% dos recursos anuais totais dos Fundos sejam destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública” (BRASIL/Lei 11.494, de 2007 – FUNDEB). Mas quando se discute sobre o financiamento da Educação, nos deparamos com outro mecanismo, o CAQ – Custo aluno-qualidade –, que estabelece e define quanto os governantes devem investir por estudante ao ano (em cada etapa da educação básica) para que um padrão mínimo de qualidade seja garantido. Considerando que o termo “qualidade” é complexo, destacamos o que seria mais interessante, considerando-se a Educação Infantil: quadro de professores com formação mínima, investimento em formação continuada dos profissionais, infraestrutura física e arquitetônica adequada às necessidades de crianças e adultos, eleição dos diretores, integração da escola com a comunidade, dentre outros. Tais aspectos foram considerados na análise dos documentos municipais, quando percebemos a autonomia em relação às políticas induzidas pelo governo federal para a expansão da Educação Infantil.

Falamos anteriormente que os recursos públicos destinados à Educação têm origem em 3 fontes principais: impostos, salário-educação e percentual do PIB. As receitas dos impostos próprios da União (investimento do percentual do PIB), dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios chegam aos municípios através do FUNDEB e de outras verbas vinculadas ao FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação). A receita da contribuição social do salário-educação também é remetidas aos municípios através dos impostos pagos pelas empresas. Mas ainda há a receita de transferências constitucionais e outras que gostaríamos de considerar: nos referimos especialmente aos Royalties do Petróleo. O crescimento do setor e a concentração das jazidas na região norte do Estado transformaram alguns municípios em grandes beneficiários nacionais das rendas petrolíferas, o que impacta significativamente as suas finanças, conferindo-lhes uma boa capacidade de investimentos em serviços públicos e equipamentos urbanos.

A Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento das metas previstas. No caso da Educação, as metas se referem à manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas através do PNE. O Relatório Técnico do Centro de Pesquisas do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (CENPE/MPRJ) de dezembro de 2019 explica como se configura a distribuição e aplicação das “Rendas Petrolíferas” (Royalties + Participações Especiais), provenientes da atividade de produção que empresas petrolíferas pagam à União, Estados e Municípios.

O Estado do Rio de Janeiro possui uma das maiores bacias do país, a Bacia de Campos, o que o torna beneficiário de valores expressivos vinculados às Rendas Petrolíferas, a ponto de, para alguns municípios, estas se tornarem a principal fonte de recursos. Isto, em alguns casos, pode demonstrar a fragilidade na sustentação orçamentária, uma vez que sua aplicação em despesas correntes fica muito dependente de uma fonte com caráter incerto e finito.

Givisiez e Oliveira (2011) avaliaram os impactos nos indicadores de educação dos municípios da região do norte do Estado do Rio de Janeiro, municípios estes recebedores de vultosos recursos provenientes das receitas de exploração de petróleo e gás na Bacia de Campos. A metodologia do estudo incluiu o levantamento de séries históricas de indicadores de educação e a comparação da evolução do grupo de municípios com um

grupo de controle. A hipótese de que os recursos não são revertidos em políticas públicas se confirmou, “indicando que as vantagens orçamentárias desses municípios não têm refletido em melhorias nos indicadores de educação (GIVISIEZ E OLIVEIRA, 2011, p. 32).

Ao nos debruçarmos sobre o estudo da política pública de Educação Infantil implementada por diferentes municípios, foi necessário identificar os efeitos das relações central-local sobre a desigualdade na oferta deste serviço. Assim, também tentamos examinar as desigualdades territoriais de acesso da população a políticas públicas, incluindo a regulação federal na análise. Enquanto uma política descentralizada regulada, isto é, uma política na qual “a legislação e a supervisão federal limitam a autonomia decisória dos governos subnacionais, estabelecendo patamares de gasto e modalidades de execução das políticas” (ARRETCHE, 2012, p. 190), a Educação tem alta prioridade na alocação do gasto municipal. Esse comportamento é explicado pelas relações central-local (nível de convergência produzido pela legislação e supervisão federais), o que, em nosso entendimento, é provocado pela necessidade de atender a uma política indutora da expansão de matrículas.

Importante destacar que o governo federal vem promovendo políticas indutoras para a expansão da Educação Infantil, estabelecendo metas e destinando recursos, utilizando-se das premissas estabelecidas pelo federalismo e descentralização político-administrativa dos municípios. Por política pública indutora entende-se o apoio prestado pela União, através de programas e projetos, aos demais entes federados, com vistas ao alcance de determinados objetivos (NUNES, 2015). Tal apoio possibilita a criação de novas agendas e compromissos, considerando-se a realidade local, além de estar em consonância com o “Plano de Metas Todos pela Educação” (PMTE), estabelecido pelo Decreto nº 6.094/2007, e que trata da “conjugação dos esforços da União, Estados, DF e municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da Educação Básica” (Art.1º).

O PMTE/2007 esclarece que o apoio da União dar-se-á, quando couber, mediante a elaboração de um Plano de Ações Articuladas – PAR, que é definido como “o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes” (Art. 9º). Desta forma, o PAR passa a ser a base para o termo de convênio ou de cooperação, firmado entre o MEC e o ente da federação apoiado, com as despesas decorrentes correndo à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao MEC pelo Governo Federal (NUNES, 2015, p. 20-21).

Desta forma, tomando-se como base para a análise o federalismo brasileiro e seu marco legal em termos de regime de colaboração, é que reconhecemos nos programas de expansão a efetivação de uma das competências da municipalidade, que é a atuação prioritária no Ensino Fundamental e na Educação Infantil.

Henri Lefebvre, ao distinguir os termos Sociedade, Estado e Cidade, explica que, nesse “sistema urbano”, cada cidade tende a ser um sistema acabado, fechado: “A cidade conserva um caráter orgânico de comunidade, que lhe vem da aldeia, e que se traduz na organização corporativa” (LEFEBVRE, 2001, p. 13).

Os municípios integrantes do Estado do Rio de Janeiro partilham das carências de serviços e de equipamentos coletivos. E as dificuldades que se referem aos processos educativos, o seu efetivo oferecimento com qualidade, explicitam e influenciam as precárias condições de vida das pessoas. Todas estas dificuldades e dilemas, contudo, não anulam as potencialidades emancipatórias presentes nas cidades. Parafraseando Milton Santos, Azevedo e Santos definem as metrópoles como locais que se “mundializaram”, são lugares complexos

...nos quais se encontram inúmeros vetores: desde os que se imbricam com as lógicas hegemônicas, até os que se posicionam contrários a ela; vetores de todas as naturezas, com finalidades diversas, todavia entrelaçados pelo mesmo espaço (AZEVEDO e SANTOS, 2012, p. 554).

Tentar desvelar as diferentes maneiras como os municípios dão conta da expansão da Educação Infantil nos remeteu a elementos outros que também estão presentes nos padrões das políticas públicas e na sua gestão. Principalmente pela consideração de que, no Brasil, apenas no final da década de 1980 a tese da descentralização da educação se tornou efetivamente lei, com a prerrogativa de organização dos sistemas de ensino entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, via Regime de Colaboração, o que mais tarde viabilizou a implantação do FUNDEF, depois FUNDEB. Num momento marcado por fortes reações ao centralismo, marca do período autoritário ditatorial, há grande revalorização da instância local.

É preciso destacar que tal movimento em direção à descentralização da Educação em geral não ocorreu apenas no Brasil; os anos 1980 e 1990, foi um período em que se verificam profundas reformas políticas e econômicas, desde a redemocratização política à liberalização e privatização da economia. No mesmo período se observa uma preocupação dos países latino-americanos em torno da reforma de seus sistemas educacionais, num contexto igualmente marcado por sequelas decorrentes de longos

períodos de regime autoritário. O processo de mundialização do capital, de disseminação do ideário neoliberal e de reestruturação produtiva são largamente difundidos como decorrentes da crise e do esgotamento do Estado desenvolvimentista, tornando-se alvo de crítica por seu caráter centralizador.

É neste contexto que se evidencia o aprofundamento da intervenção de diversas instituições multilaterais, tais como Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Banco Mundial (BM) nas políticas de Educação nos países que se situam à margem das economias centrais, já que as reformas educacionais vão ocorrer sob forte impacto de diagnósticos, relatórios e receituários, empregados como paradigmas por essas tecnocracias governamentais, cunhados no âmbito destes órgãos de financiamento e de cooperação técnica. No centro dos estudos e proposições elaboradas por esses organismos, fica evidente a defesa da descentralização como forma de desburocratização do Estado e de abertura a novas formas de gestão da esfera pública.

A “Constituição Cidadã”, de 1988, irá ampliar direitos existentes e determinar outros, gerando a elevação dos custos para o setor público (aumento de despesas com saúde, educação, previdência social e assistência social). (...) esta CF dispôs, pela primeira vez, sobre a organização dos sistemas municipais de ensino ao lado dos sistemas federal e estadual (já existentes), deliberando ainda sobre o Regime de Colaboração (...) (SOUZA e FARIA, 2003, p.56-57).

Desta forma é que se criaram as condições necessárias para que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei 9.394/96, assumisse o conceito de sistema único de Educação Básica, cuja proposta de compartilhamento do poder e da autonomia relativa dos entes federados fica expressa em seu ordenamento jurídico.

1.3 – A Meta 1 do Plano Nacional de Educação de 2014 e a realidade fluminense

A aprovação da Emenda Constitucional nº59, de novembro de 2009, pelo Congresso Nacional tornou obrigatória a frequência escolar para crianças e adolescentes na faixa de idade de 4 a 17 anos, ou seja, da Educação Infantil (pré-escolar) ao Ensino Médio. Esta medida constitucional colocou o Brasil entre os países que possuem maior tempo de obrigatoriedade escolar (14 anos de escolarização), pois até então apenas o Ensino Fundamental com duração de nove anos era definido como de matrícula obrigatória.

Com a obrigatoriedade devendo ser implementada progressivamente até o ano de 2016, nos termos do PNE 2011-2020, a EC nº59/2009 é considerada um marco na educação brasileira, pois “pode propiciar universalização e a democratização do acesso à pré-escola e ao ensino médio” (VIEIRA, 2011, p. 247). Ademais, a cobertura dos programas suplementares, tais como material didático e livros de literatura, transporte escolar, merenda, dentre outros, foi ampliada para os alunos de todas as etapas da educação básica.

A partir disto, a Educação Infantil passou a ser mencionada na Meta 1 do PNE 2011-2020 da seguinte forma:

Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE. (BRASIL, 2014, n.p.).

Esta Meta possui 17 estratégias relativas à avaliação, à formação dos profissionais, ao currículo e proposta pedagógica etc. Especialmente sobre a expansão e sobre os critérios para a definição de prioridades de acesso, compreendemos que as estratégias apontam para o poder local como o responsável por viabilizar o acesso e permanência na Educação Infantil:

(...)

1.1) definir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais; (...)

1.5) manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil;(...)

1.7) articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação com a expansão da oferta na rede escolar pública;(...)

1.10) fomentar o atendimento das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas na educação infantil nas respectivas comunidades, por meio do redimensionamento da distribuição territorial da oferta, limitando a nucleação de escolas e o deslocamento de crianças, de forma a atender às especificidades dessas comunidades, garantido consulta prévia e informada;(...) (BRASIL, 2014, n. p.).

Pode-se afirmar que a expansão da oferta pública e privada de Educação Infantil foi promovida, ao longo dos últimos anos, às custas de um intenso processo de regulamentação no âmbito dos sistemas de ensino, ficando a cargo dos municípios a implementação da política e o alcance de algumas das metas estabelecidas. Estes e outros

elementos definidores da política de educação direcionada às crianças envolvem o embate de concepções entre especialistas, governos, associações acadêmicas, organizações internacionais, forças em disputa na construção do Plano Nacional de Educação.

Segundo publicação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) de fevereiro de 2020, o número de crianças de 0 a 6 anos matriculadas em creches e pré-escolas brasileiras chegou a quase nove milhões em 2019. O Censo Escolar do mesmo ano aponta que o crescimento foi impulsionado pelas matrículas em creches que, em relação ao ano de 2015, cresceram 23,2%, como demonstra o gráfico abaixo:

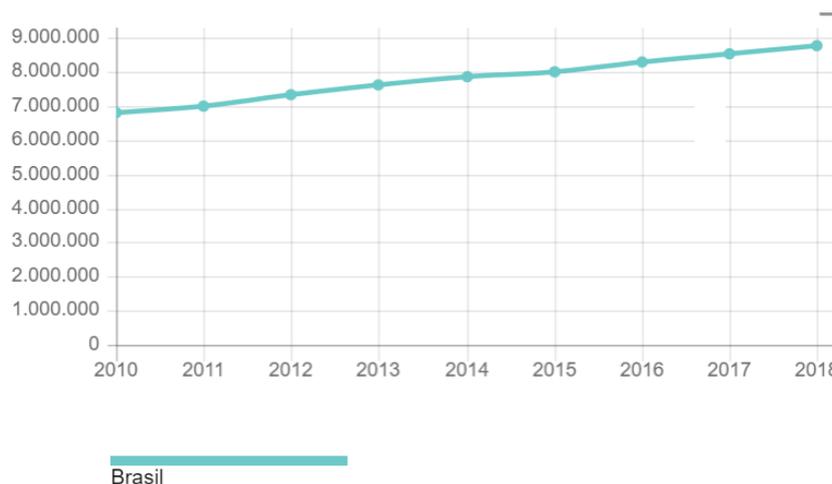
Gráfico 1 – Evolução do número de matrículas na Educação Infantil segundo Etapas do Ensino – Brasil – 2015 a 2019



Fonte: DEED/INEP, 2019

O gráfico da base de dados do IBGE demonstra o aumento do número de matrículas a partir do ano de 2010, embora não faça a distinção entre as etapas creche e pré-escola:

Gráfico 2 – Ensino Básico/Matrículas/Ensino Infantil (Unidade: matrículas)



Fonte: IBGE, Censo Escolar – Sinopse, 2020.

A comparação entre os dados apresentados no Censo Escolar (INEP) com os do Censo Demográfico (IBGE) tornou-se limitada devido a diversos fatores, como as próprias fontes, os períodos de referência e as redes de ensino. Portanto, na ausência de uma plataforma que reúna e disponibilize dados de diferentes fontes (INEP, IBGE, MEC etc.) em série temporal, recorreremos ao Laboratório de Dados Educacionais, que estruturou um repositório de indicadores para o público interessado em analisar as características da educação no país².

Quadro 1 – Número de Matrículas, etapas e modalidades por segmento (creche, pré-escola, educação infantil unificada), faixa etária do aluno em 31/03 (0 a 3 anos, 4 a 5 anos) por Etapas e modalidades por segmento – Rio de Janeiro, 2013 a 2018.

Etapas e modalidades por segmento	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Creche	208.657	217.921	223.350	233.840	243.858	249.507
Pré-Escola	341.794	360.661	351.299	355.982	360.836	366.796
Total	550.451	578.582	574.649	589.822	604.694	616.303

Fonte: Laboratório de Dados Educacionais (LDE), 2020.

² O Laboratório de Dados Educacionais (LDE) é um projeto interinstitucional realizado por esforços conjuntos de professores, técnicos e discentes da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e da Universidade Federal de Goiás (UFG) das seguintes unidades: Departamento de Planejamento e Administração Escolar (DEPLAE/UFPR), Centro de Computação Científica e Software Livre (C3SL/UFPR); Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas (FACE/UFG) e Laboratório de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação em Mídias Interativas (Media Lab/UFG). Conheçamos este Laboratório na 39ª Reunião da ANPED, realizada no mês de outubro de 2019, em Niterói-RJ, quando participamos de um minicurso intitulado “Uso de dados e indicadores para análise de Políticas Educacionais” e, na oportunidade, nos familiarizamos com as ferramentas disponíveis do LDE para acesso, consulta e utilização de dados e indicadores. Site do LDE: <https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/#/>.

Embora os gráficos e tabelas disponíveis demonstrem que a Educação Infantil no Brasil tenha crescido no período analisado, os desafios permanecem, havendo necessidade de empenho para o aumento da taxa de atendimento com equidade e qualidade, pois quando observamos os dados em nível regional, percebe-se grande disparidade em relação ao número de matrículas.

Quadro 2 – Educação Infantil – matrículas por etapa de ensino e região - 2018

Região	Educação Infantil	Creche	Pré-Escola
Brasil	8.745.184	3.587.292	5.157.892
Norte	674.137	165.918	508.219
Nordeste	2.295.994	836.031	1.459.963
Sudeste	3.836.183	1.754.970	2.081.213
Sul	1.299.869	585.687	714.182
Centro-Oeste	639.001	244.686	394.315

Fonte: MEC/INEP/DEED – Microdados Censo Escolar, 2018.

Para análise dos índices correspondentes ao Estado do Rio de Janeiro, lançamos mão dos dados disponíveis no Painel de Indicadores para o Monitoramento das Metas do PNE (simec.mec.gov.br), com seção destinada ao Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação em relação a cada meta estabelecida. Assim, o Rio de Janeiro se apresenta, até o momento, da seguinte forma, em relação ao país e à própria região, incluindo o atendimento em instituições públicas, privadas filantrópicas, conveniadas, privadas mercantis:

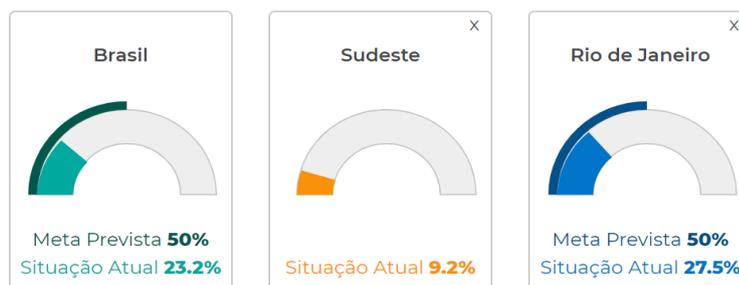
Gráfico 3 – Brasil – Região – Estado

Indicador 1A: Percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta a escola/creche (Taxa de atendimento escolar)



Indicador 1B: Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola/creche (Taxa de atendimento escolar)

FONTES



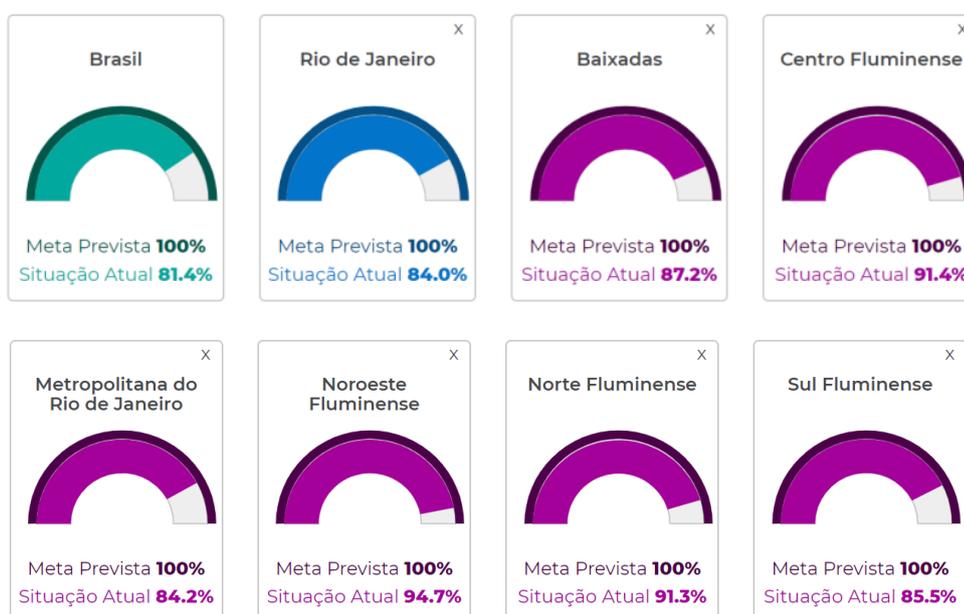
Fonte: SIMPEC, 2020.

Por mesorregiões³ do Estado, o painel se apresenta com a seguinte configuração:

Gráfico 4 – Brasil – Estado – Mesorregiões

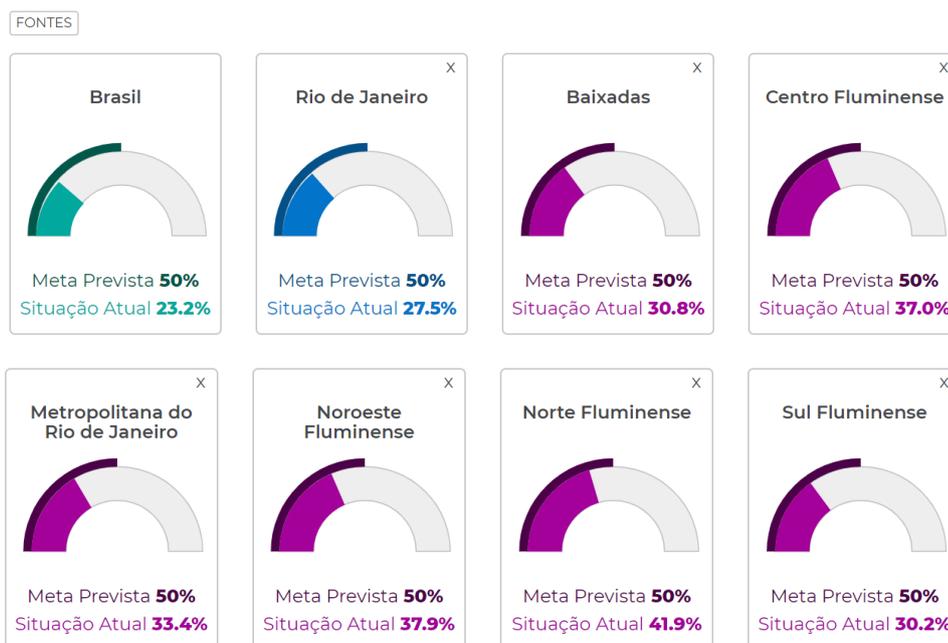
Indicador 1A: Percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta a escola/creche (Taxa de atendimento escolar)

FONTES



³ Mesorregião é uma subdivisão dos estados brasileiros que congrega diversos municípios de uma área geográfica com similaridades econômicas e sociais. Foi criada pelo IBGE e é utilizada para fins estatísticos, não se constituindo numa entidade política ou administrativa. O Estado do Rio de Janeiro possui 6 mesorregiões e, mais adiante, apresentamos os municípios que as compõem.

Indicador 1B: Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola/creche (Taxa de atendimento escolar)



Fonte: SIMEC, 2020.

O que constatamos a partir destas imagens do painel de monitoramento é que, no percentual referente ao atendimento à população de 4 e 5 anos, o Estado do Rio de Janeiro acompanha, com pequena variação, os índices atingidos no Brasil e na região Sudeste. Quanto ao atendimento às crianças de 0 a 3 anos de idade, o Estado coloca-se em posição melhor do que a de sua região, alcançando 27,5% em relação aos 9,2% do Sudeste e aos 23,2% do Brasil, ainda que bem distante da meta de cobertura de pelo menos 50% estabelecidos no PNE.

No que se refere às mesorregiões do Estado do Rio de Janeiro, observou-se que todas se aproximam dos 84% referentes à situação do Estado entre a população de 4 e 5 anos, com destaque para o Noroeste e Centro Fluminenses, com mais de 90% de taxa de atendimento escolar. Sobre o atendimento aos pequenos de 0 a 3 anos, a taxa permanece baixa; contudo, a região do Norte Fluminense apresenta a taxa de 41,9% de atendimento, sendo a mais próxima da meta estabelecida de 50%. Chama a atenção também o mais baixo percentual apresentado pela Região Metropolitana na pré-escola e segundo menor na creche, sendo essa a mesorregião com maior índice populacional.

Acreditamos que a hegemonia dos municípios na oferta total do atendimento revela a complexidade de organização da Educação Infantil no país, uma vez que os diferentes arranjos das políticas municipais, na medida em que se distanciam ou se

aproximam das Metas estabelecidas pela legislação, alimentam as disparidades regionais. Se os esforços e, porque não dizer, as condições dos Estados e seus municípios para atingir a universalização são diferenciados, a cobertura também será desigual.

O relatório de pesquisa “Proinfância e as estratégias municipais de atendimento a crianças de 0 a 6 anos” (NUNES, 2015) e o artigo “Pré-escola, obrigatoriedade e planos de educação no Rio de Janeiro” (NUNES, SANTOS e BARROS, 2017) tratam de análises sobre a expansão da Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro e buscam perceber quais foram as ações empreendidas pelos governos municipais na efetivação do direito à educação das crianças pequenas e quais as relações existentes entre as disposições do governo federal e as possibilidades de alcance das metas estabelecidas no PNE.

O primeiro documento citado é bastante específico, uma vez que delimita a análise em torno da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, identificando as estratégias de organização que os municípios desenvolveram para atender à Educação Infantil no âmbito das unidades construídas pelo Proinfância. O segundo analisa a expansão com foco na obrigatoriedade da frequência a partir dos 4 anos de idade, no período entre 2010 e 2014, com base nas estratégias estabelecidas nos Planos Municipais de Educação dos municípios do Estado para o alcance da meta 1 do PNE. Nos resultados apresentados pelos autores do segundo artigo, é possível perceber que as ações implementadas pelos governos municipais estão interligadas às disposições do governo federal. Contudo, os autores concluem que:

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 elaboração das políticas. (NUNES, SANTOS e BARROS, 2017, p.319).

Não houve consenso na área educacional quanto à aprovação da EC nº 59/2009; sua aprovação gerou diferentes reações entre especialistas, pesquisadores e militantes do campo de estudos e de ação política e entre dirigentes da educação, principalmente os dos municípios (VIEIRA, 2011). As preocupações e resistências tiveram como justificativa o pouco debate em torno da questão, além da ideia de que as metas de expansão da educação infantil, com a universalização da pré-escola e o atendimento à demanda por creches, não seriam alcançadas apenas com a obrigatoriedade imposta às famílias para que matriculem seus filhos na Educação Infantil. Os riscos da obrigatoriedade, conforme aponta Vieira (2011) giram principalmente em torno da expansão das matrículas sem a desejada qualidade; de se excluir as práticas relacionadas ao cuidado (banho diário,

descanso) pela diminuição da oferta de atendimento em jornada de tempo integral; pela antecipação da escolarização, numa perspectiva preparatória para o Ensino Fundamental; numa cisão entre creche e pré-escola, com privatização da creche (ficando a cargo de Organizações Sociais, Filantrópicas ou outra não diretamente ligada à política de Educação). Já os argumentos do governo federal e de dirigentes da educação enfatizaram que a EC permite a universalização do acesso, assegura recursos financeiros para a Educação e produz impactos positivos no Ensino Fundamental, pela obrigatoriedade de frequência a partir dos 4 anos.

Embora tenhamos apresentado as mesorregiões do Estado do Rio de Janeiro a partir do percentual de atendimento à meta 1 do PNE, nossa intenção não foi checar a adesão ou não às políticas indutoras, mas nos dedicamos a estudar a relação entre a autonomia e a expansão da Educação Infantil nos municípios a partir das políticas indutoras. Foi na análise destas dimensões da política pública que consideramos a relevância das contribuições de nosso processo investigativo. Além disso, também foi nosso objetivo problematizar a expansão, relativizando a construção do arcabouço legal que estabelece a Educação Infantil como universalista, com previsão legal para que todos a ela tenham acesso, pois reconhecemos elementos constitutivos da história e das opções adotadas para o desenvolvimento do país como determinantes para muitas escolhas no âmbito das políticas públicas.

2 FEDERALISMO E DESIGUALDADES EDUCACIONAIS: A EDUCAÇÃO INFANTIL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

As reflexões em torno da formação do Estado brasileiro, as contradições de seu processo de constituição, bem como os conceitos trabalhados no capítulo 1 e que deram fundamentação teórica ao nosso percurso de pesquisa, deixaram claro que as análises da política de Educação são constituídas e constituintes de um projeto dentro de uma sociedade com suas marcas históricas, fracionada em classes e em grupos sociais desiguais. Isto significa que não podemos tratar os estudos em si mesmos, como simples análises apartadas da realidade. Melhor dizendo, a Educação Infantil não pode ser tomada de maneira isolada, mas como parte de uma totalidade histórica complexa e contraditória.

Assim é que, neste capítulo, buscamos desvelar algumas das características regionais do Estado do Rio de Janeiro, tratando da escolha pelos municípios elencados para a pesquisa a partir do que consideramos como elementos estruturantes para a análise da política de expansão da Educação Infantil.

Continuando o diálogo com nossas referências teóricas, ampliamos as observações e análises com as contribuições de Davies e Alcântara (2019), Vieira (2010), Nunes (2015; 2017), Saviani (2010; 2017), Dourado (2013) e outros estudiosos que se dedicam a problematizar a Educação em suas dimensões universais, particulares e singulares em relação às políticas públicas desenvolvidas em nosso contexto de capitalismo periférico e dependente.

A elaboração teórica de Roberto Leher (1999) também foi fundamental para nos esclarecer sobre a relação entre o par governabilidade-segurança, sendo a Educação uma das áreas estratégicas ao se pensar nas formas de mitigar os efeitos do subdesenvolvimento em nosso contexto. Leher explica que em documentos do Banco Mundial é visível a recorrência à questão da pobreza e ao temor quanto à segurança. Citando uma frase de um de seus presidentes, “as pessoas pobres do mundo devem ser ajudadas, senão elas ficarão zangadas” (LEHER, 1999, p. 26), o autor explica que, neste ideário, a pobreza pode gerar um clima desfavorável para os negócios. O melhor, então, seria oferecer a educação elementar e a formação profissional como solução para os males decorrentes do desemprego.

A relação dos elementos levantados no primeiro capítulo sobre o Estado, o papel dos municípios na implementação das políticas públicas, a realidade fluminense e a questão do federalismo e consequente construção do Sistema Nacional de Educação no Brasil está em que as orientações dos organismos

multilaterais para um ensino fundamental minimalista e uma formação profissional aligeirada são encaminhadas por meio de políticas de descentralização administrativo-financeira, que estão dando novos contornos para as atribuições da União, Estados e municípios:

Enquanto a primeira [União] canaliza os seus recursos aos ricos e aos investidores estrangeiros, os dois últimos são forçados a assumir os encargos necessários para manter as pessoas vivas e trabalhando, ainda que numa situação próxima da indigência. Este é o sentido da municipalização promovida pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef, Lei 9224/96). A principal consequência desta medida é o drástico empobrecimento do caráter científico-filosófico da educação, configurando um verdadeiro *apartheid* educacional, como fica patente com a reforma curricular do ensino fundamental e o desmonte dos centros de ensino tecnológico (Cefets)(LEHER, 1999, p. 27).

Concordamos com Leher de que as conexões entre educação, segurança e pobreza dão o substrato das contrarreformas educacionais no Brasil e que o fato de ainda não termos um Sistema Nacional de Educação consolidado é parte das estratégias mais amplas de desqualificar a Educação Básica (e também a Educação Superior). E reconhecemos que a Educação Infantil também se coloca como um lugar estratégico para o desenvolvimento das concepções que tentam convencer que o investimento, o quanto antes, na educação das crianças pequenas, é fator preponderante no sucesso escolar posterior, além de protegê-las das situações de pobreza e vulnerabilidade social, o que dá, nesta visão, a ideia de que a segurança social está garantida.

Com base nessas contribuições é que buscamos apresentar as características socioeconômicas do Estado do Rio de Janeiro, alguns números sobre a Educação Infantil no Brasil e no Estado e tecemos considerações sobre o sistema federativo brasileiro, buscando justificar a escolha pelos municípios elencados para a pesquisa sobre a expansão da Educação Infantil a partir da Meta 1 do Plano Nacional de Educação.

2.1 Educação Infantil: infância(s), pobreza, desigualdades sociais

Elemento presente em diversas pesquisas e referências bibliográficas (Campos, 2011; Bueno e Figueiredo, 2012; Moção e Trindade, 2019; Rosenberg, 2010; 2013) que contextualizam o atendimento em Educação Infantil, seja pela problematização dos

currículos e práticas, seja pela formação para o magistério e/ou pelo estudo do seu financiamento, é a forte influência dos organismos internacionais no Brasil, que, desde a década de 1970, orientam a expansão do atendimento à criança com baixo custo, como uma via de combate à pobreza e expectativa de melhoria do desempenho nos anos posteriores do Ensino Fundamental.

Bueno e Figueiredo (2012) explicam que a educação concebida nestes aportes economicistas é vista como condição de alívio das populações pauperizadas, sendo capaz de reduzir as desigualdades sociais, impulsionando e promovendo o seu desenvolvimento. Nesta perspectiva, o investimento no *capital humano* dos pobres seria fundamental para elevar a economia, viabilizando o progresso econômico. E este discurso se estende à educação para a(s) infância(s), cuja faixa etária seria beneficiada pela progressão escolar e produtividade futura, o que, como consequência, favoreceria o acesso ao consumo e fundamentaria a ideia de uma educação compensatória, visando atenuar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais.

Este aspecto também se aproxima das conclusões provisórias a que chegamos durante a pesquisa de mestrado em que, na consulta aos documentos oficiais de nível municipal analisados, percebemos a Educação Infantil compreendida como área de importância estratégica para o desenvolvimento futuro das crianças, sendo o investimento neste segmento definido como imprescindível para a garantia do sucesso escolar no futuro. Assim, as crianças que frequentam a pré-escola teriam maiores chances de concluir o Ensino Fundamental, prosseguindo em seus estudos e apresentando melhores desempenhos nas avaliações de proficiência, por exemplo.

De acordo com Campos (2011), estudos realizados em diversos países da América Latina levam à constatação de que, se por um lado, o crescimento de matrículas nessa etapa educativa representa a institucionalização da educação das crianças de quatro a cinco anos de idade nos sistemas formais de ensino, por outro, e ao mesmo tempo, as concepções que orientam tais programas são enfáticas ao defender os efeitos positivos da educação inicial no combate à pobreza. Argumentam que a educação das crianças pequenas cria um “círculo virtuoso”, pois aumenta as oportunidades educativas, o que permite, futuramente, uma melhor inserção no mercado de trabalho. Tais concepções dão mais destaque ao caráter economicista do acesso e das políticas e menos à perspectiva de universalização do Direito à Educação.

Isto novamente nos remeteu às contribuições teóricas de Algebaile (2009) que, ao problematizar a relação entre escola pública e pobreza, defende que a escola pública

elementar brasileira, ao ser utilizada pelo Estado para exercer a função de mediação entre a população mais pobre, torna-se uma espécie de “posto avançado” que possibilita a este Estado certo controle populacional e territorial, além de formas variadas de negociação do poder em diferentes escalas. Daí decorre que muitas políticas públicas acabam por serem executadas via Educação, provocando que a identidade da Educação Infantil seja permanentemente tensionada pelas diversas dimensões que se apresentam no campo teórico-prático: a relação (dicotômica para alguns, indispensável para outros) entre o educar e o cuidar, as relações entre as instituições educacionais e as famílias, a vinculação entre as políticas de educação e assistência (Bolsa Família e programa Brasil Carinhoso, por exemplo), a relação com o Ensino Fundamental, dentre outras. Ou seja, o destaque dado, no campo das políticas sociais e econômicas, a discursos que enfatizam a importância da educação na primeira infância como estratégia para diminuir a pobreza e romper com seu ciclo geracional acabam por provocar uma repolitização da pobreza infantil, “tratando-a como decorrente de aspectos culturais, numa operação discursiva que oculta os determinantes estruturais” (CAMPOS, 2011, p. 218). Então o debate sobre a importância e a função da Educação Infantil é retomado sob o argumento de que a educação precoce das crianças pobres “é um meio mais eficaz para romper o ciclo da pobreza e melhorar a performance dos sistemas educacionais” (CAMPOS, 2011, p. 221).

Sabe-se que a relação entre escola pública e pobreza se mantém e se aprofunda em nosso contexto, uma vez que, apesar da retração das políticas sociais, a escola continua a ser utilizada pelo Estado como um dos mecanismos de controle da população, estando a inserção através da matrícula vinculada, inclusive, a outros programas de cunho social. Mas a própria disputa sobre o FUNDEB permanente deu destaque ao fato de que, frente a situação econômica e orçamentária da maioria dos municípios brasileiros, são estes os recursos que dão conta da oferta da Educação Infantil e demais etapas da Educação Básica.

Em decorrência das peculiaridades da formação econômica e social brasileira, sabemos que avanços no campo da Educação Infantil não ocorreram apenas pelos estudos da área ou pela reivindicação dos movimentos sociais, tradicionalmente engajados na luta pela ampliação e melhoria da qualidade do atendimento às crianças pequenas. Partiram também das demandas de ordem política e econômica, determinadas pelas opções adotadas visando o desenvolvimento do país, o que nos dá a medida do quanto a Educação, e a Educação Infantil, constituem-se numa arena que agrupa interesses diversos. Nosso entendimento, portanto, foi de que analisar as ações do Estado no que se

referem à Educação Infantil nos auxiliou a identificar, no campo teórico e prático/político, as disputas pela compreensão sobre como se produz a realidade humana social e as diversas maneiras de explicar as especificidades do Estado capitalista em geral e no Brasil.

Isto nos auxiliou a compreender porque as formas mais avançadas de organização do Estado, e em consequência, de implementação de políticas sociais, incluindo as de Educação, em realização nos países economicamente centrais eram inviáveis por aqui devido à condição econômica e política subalterna do Brasil. Daí que, repetimos, as questões da Educação brasileira não podem ser vistas de maneira dissociada de um conjunto de relações políticas, econômicas e sociais da formação societária brasileira, cujos elementos constituem nossa história e seguem caminhos peculiares em relação ao capitalismo internacional e à implementação de políticas sociais.

A política educacional em nosso contexto adquire contornos específicos, sendo um deles essa vinculação direta entre redução de pobreza e acesso à escola, aspecto bastante presente quando fazemos uma revisão histórica sobre a configuração da escola pública elementar no Brasil. A própria utilização da Educação Infantil como espaço para uma ação assistencial, desenvolvida pelas instituições filantrópicas, é uma marca do atendimento. Daí ser importante não desvincular o entendimento sobre a Educação Infantil da compreensão sobre a Educação no cenário brasileiro, buscando apreendê-la como expressão de relações mais amplas.

Temas como Qualidade da oferta, Ordenamento Legal e Político, Avaliação da e na Educação Infantil, são recorrentes quando abordamos esta política pública. Mas ainda não se pode afirmar que já temos uma Educação Infantil brasileira democrática e de qualidade. O que tem ganhado importância nos últimos anos no monitoramento das políticas é o enfrentamento entre o que está normatizado e as condições sociais, políticas, econômicas e culturais que ainda geram uma sociedade e, em consequência, uma Educação Infantil discriminatória de classe, de localização, de raça, etc. (ROSEMBERG, 2013).

No nível municipal, foi possível constatar elementos já assinalados por Algebaile (2009) quanto às formas de expansão da oferta de Educação, ou seja, a coexistência de escolas novas, com prédios construídos com este objetivo e a “criatividade na refuncionalização” dos espaços escolares para reabilitá-los a receber novas turmas. Tal coexistência parece constituir um padrão de escola no Brasil, disto resultando a

capacidade inesgotável de produzir desigualdades, marca da atuação do Estado brasileiro nas políticas públicas.

Portanto, se os dados levantados, principalmente no painel de monitoramento do PNE, apontaram para um significativo aumento do número de vagas na Educação Infantil nos municípios, os documentos demonstraram que existem problemas ainda recorrentes: as condições de formação e de trabalho dos educadores não contemplam as diferentes formas de atendimento (especificidades da ação docente); a gestão das instituições ainda merece ser analisada à luz do cotidiano que as atravessa, na busca pela promoção de uma direção mais democrática e participativa, e que envolva a participação das crianças; alguns municípios, embora se destaquem no atendimento à Meta 1, ainda não possuem um Plano de Cargos e Salários para o Magistério, dentre outros aspectos elucidados pela análise documental.

Também foi possível observar na pesquisa uma tendência do Estado em responder à garantia constitucional do direito à Educação Infantil, mas com forte influência de ordenamentos neoliberais, o que acarreta impactos negativos para a estrutura, para o financiamento e mesmo para a formação dos professores. Ou seja, tem-se uma ampliação do número de vagas, ao mesmo tempo em que se observa uma precarização do atendimento.

2.2 Sistema de Educação no Brasil: atribuições dos entes governamentais na Educação Infantil

As reflexões sobre a expansão da Educação Infantil em municípios do Estado do Rio de Janeiro nos conduziram à tentativa de compreensão acerca dos processos de organização, gestão e regulamentação das políticas educacionais de um modo geral. Como elementos estruturantes deste processo, identificamos a necessidade de recuperar as discussões em torno do federalismo brasileiro e dos Sistemas de Educação, enquanto conceitos que norteiam a implementação da política de Educação Infantil e sua expansão nos municípios.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), ao incluir as creches e pré-escolas no sistema de ensino, estabelece as diferenças entre as entidades pela faixa etária das crianças que atende: a creche (ou entidade equivalente) destina-se ao atendimento de crianças na faixa de idade de 0 a 3 anos e a pré-escola, às crianças de 4 e 5 anos. Vale destacar que esta delimitação pela idade das crianças representou uma

mudança frente ao que era estabelecido anteriormente pela legislação, uma vez que o critério de distinção deixa de ser o socioeconômico e/ou temporal (carga horária em que as crianças permanecem na instituição – integral ou parcial), passando a ser um critério etário, de idade. Desta maneira, ficou mais bem definido que as creches e pré-escolas são estabelecimentos que compõem a etapa da Educação Infantil, podendo ser oferecida em Centros ou outras instituições de Educação Infantil, enquanto estabelecimentos educacionais que atendem crianças de 0 a 5 anos e 11 meses, oferecendo práticas pedagógicas de educação e de cuidado. Tais instituições podem ser públicas ou privadas, neste último grupo incluindo-se as que têm fins lucrativos, as comunitárias, confessionais e filantrópicas, conveniadas ou não com o poder público para o recebimento de verbas.

A Constituição de 1988 também definiu a responsabilidade do Estado com a educação das crianças em creches e pré-escolas, sendo esta etapa entendida como educação não-obrigatória para as de 0 a 3 anos e compartilhada com a família (art. 280, inciso IV). Já o artigo 7º, inciso XXV assegura o direito dos trabalhadores à assistência gratuita aos filhos e dependentes em creches e pré-escolas. As legislações complementares do SUS (Sistema Único de Saúde), a LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social) e o ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente), produzidas no início da década de 1990, reiteram os direitos da criança pequena à educação nos estabelecimentos de Educação Infantil e consagram o princípio da descentralização administrativa, dando ênfase ao papel do município e à parceria com a sociedade civil, expressa na criação dos diversos conselhos, como um dos princípios da democracia participativa. Ao município é atribuída a responsabilidade com o Ensino Fundamental e a Educação Infantil, em colaboração com a União e os Estados (art.8º e 11).

Assim, a oferta da Educação Infantil dever ter sua regulamentação no âmbito do Sistema de Ensino, o que significa dizer que há necessidade de estabelecimento de padrões básicos para a criação e para a autorização de funcionamento destes estabelecimentos, implicando na operacionalização de determinadas normas educacionais, conceitos e definições sobre o que é considerado Educação Infantil.

Além de ofertar, aos municípios também cabe autorizar, credenciar e supervisionar as instituições públicas e privadas de seu sistema de ensino, o que fica a cargo de setores específicos das secretarias de educação e do Conselho Municipal de Educação, enquanto órgão normativo do sistema.

Em comparação com o próprio histórico de atendimento às crianças na faixa etária de 0 a 5/6 anos, é possível reconhecer a partir dos aspectos relacionados que a definição das creches e pré-escolas como estabelecimentos educacionais, integrantes dos sistemas de ensino, representa um avanço na normatização. Além disso, definir que o atendimento nestes estabelecimentos é tarefa pública a ser compartilhada com a família auxilia no reconhecimento desta etapa como uma política pública, a partir da qual devem ser previstas ações e medidas para responder aos direitos da criança referentes à saúde, educação, assistência social, cultura, dentre outros, definindo e nomeando o Estado como responsável, complementando a ação da família e da sociedade.

À União cabe a coordenação da política nacional de Educação e aos municípios o oferecimento da Educação Infantil em creches e pré-escolas. Mas tanto a União quanto o município precisam priorizar o atendimento ao Ensino Fundamental. Ao município compete ainda baixar normas complementares e autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos de sua rede de ensino, incluindo aqueles que são mantidos por particulares.

A inserção da Educação Infantil no sistema regular de ensino ajudou a definir as instituições que atuam com as crianças pequenas como instituições educativas, sendo elas também responsáveis pela promoção do desenvolvimento das crianças, devendo ampliar suas experiências, seus conhecimentos e garantindo-lhes os cuidados com a higiene e saúde. Alguns documentos foram elaborados a partir da realização de seminários, eventos e discussões organizados pelo Ministério da Educação com vistas a definir o atendimento educacional à criança pequena, dentre eles, “Política Nacional da Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos de idade” (de 1994), o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI – de 1998) e as Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil (DCNEI) em 1999. Pode-se considerar que a sistematização feita a partir de tais documentos refletem o esforço em assegurar o direito à educação e uma “tentativa de direcionar e organizar a natureza educacional, a prática educativa e a construção de um currículo para a Educação Infantil” (SANTOS E SOUZA JÚNIOR, 2017, p. 266), representando ordenamentos normativos e políticos que evidenciam uma busca por organização, consolidação e constituição da Educação Infantil como uma nova etapa da Educação:

Exigiu mais clareza e direcionamento de seu caráter educacional e políticas públicas educacionais para a Educação Infantil, ratificou a responsabilidade do Estado brasileiro em assegurar o direito da educação à criança pequena, presente nos textos legais e demandou alterações nesse sentido por parte do poder público”. (SANTOS E SOUZA JÚNIOR, 2017, p. 266).

Contudo, constata-se que, apesar das legislações e demais documentos tentarem assegurar a garantia deste direito educacional, várias crianças das famílias mais pobres permaneceram e ainda permanecem fora da Educação Infantil. Estudiosos como Rosemberg (2010) e Vieira (2010) chamam a atenção para esse aspecto, especialmente pelo fato de perseverar a falta de financiamento para o atendimento educacional específico para essa faixa etária. O que parece é que, a despeito da Constituição Federal, da LDB e dos demais dispositivos que representaram ganhos em termos legais para a Educação Infantil, estes não foram capazes de garantir as fontes de recursos específicos para assegurar o direito à educação das crianças pequenas, uma vez que os “novos direitos” não foram acompanhados ou garantidos por uma previsão sobre a fonte de recursos para o seu financiamento. Houve, portanto, a promoção da Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica, a sua inclusão no Plano Nacional de Educação (PNE), a expansão do atendimento no nível municipal (como preconizado pela LDB), mas tudo isto desacompanhado de uma política de recursos financeiros.

Santos e Souza Júnior (2017) informam que a criação do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) trouxe para o debate o tema do financiamento da Educação Infantil e a defesa de um fundo específico para esta etapa educativa. O FUNDEF, instituído em 1996 pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de dezembro de 1996 e implantado em 1998, subvinculava 15% dos 25% dos recursos constitucionalmente vinculados para educação, prioritariamente para o Ensino Fundamental, sendo que 60% deveriam ser aplicados na Valorização dos Profissionais do Magistério. O restante seria aplicado nas demais despesas, incluindo a Educação Infantil. Como se pode constatar, este fundo, instituído como política de financiamento no âmbito da Educação Básica, concentrou recursos para o Ensino Fundamental. Ou seja, no mesmo ano de promulgação da LDB, que reconheceu a Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica, cria-se um fundo que não direciona recursos de forma específica para esse segmento, fazendo com que ele continuasse sem uma política própria de financiamento.

O FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) foi criado em dezembro de 2006 pela

Emenda Constitucional nº53/2006 e sancionado no início de 2007. Como já dito anteriormente, trata-se de um fundo de natureza contábil formado por percentuais de impostos vindos do conjunto dos entes federados, municipal, estadual e federal. Dispõe em seu artigo 10º sobre a distribuição proporcional de recursos dos fundos para todas as modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino da Educação Básica, incluindo a Educação Infantil, creche e pré-escola. Tal lei também ratifica o direito à Educação Infantil, dispondo que tal direito será assegurado às crianças até o término do ano letivo em que completarem seis anos de idade. Santos e Souza Júnior destacam que o FUNDEB representa um passo significativo para a Educação Básica brasileira por diversas razões, dentre elas pela possibilidade de operacionalização ou de ampliação do conceito de Educação Básica: mesmo admitindo que a LDB já avançara ao incluir a Educação Infantil como uma etapa da Educação, a ausência de recursos claramente definidos ainda significava um entrave para esta compreensão:

Em termos, a elevação da contribuição da União para o financiamento da Educação Básica, haja vista aprovação do percentual de 10% fixos para a complementação da União ao FUNDEB, a partir de 2010, garantiu um valor e compromisso fixos da União para com os municípios mais pobres e com menos arrecadação (...). A partir do FUNDEB, a Educação Infantil passa a receber recursos vinculados, constitucionalmente, de forma específica e distinta de acordo com *per capita* das matrículas em creche e pré-escola (SANTOS e SOUZA JÚNIOR, 2017, p. 271).

Desta forma, o FUNDEB representou um novo momento para a história da Educação Infantil, já que, após longa trajetória sem poder contar com uma política de recursos, o Estado incluiu a faixa etária de 0 a 5 anos de idade numa política específica de financiamento da Educação. E como uma das consequências deste movimento, o processo de municipalização de creches foi acelerado no Brasil, especialmente nos municípios que ainda não haviam assumido integralmente essa etapa da Educação Básica, cuja prestação de atendimento era historicamente partilhada com a Assistência Social.

Contudo, falar de FUNDEB e da sua relação com a Educação Infantil requer atenção. Como limitações em sua função, pode-se apontar: a quantidade insuficiente de recursos para garantir a expansão e a qualidade do atendimento; os baixos fatores de ponderação para a distribuição dos recursos; o custo inferior ao custo real desse segmento; e o fato de que a centralização dos recursos permanecem no Ensino Fundamental, pois em decorrência da prioridade prevista na Lei, o que se observa é que os municípios, de modo geral, acabam por preferir a implantação da pré-escola e do ensino fundamental em detrimento do atendimento através das creches, que, por suas especificidades, apresentam um custo elevado para sua criação e manutenção. Ou seja, a Educação Infantil é

reconhecida como primeira etapa da educação básica e como direito de toda criança de 0 a 5 anos de idade, mas os municípios só têm obrigação de oferecer vagas para as crianças de 4 e 5 anos (pré-escola). As crianças de 0 a 3 anos, faixa etária referente à creche, ainda carecem de dispositivos legais que lhe assegurem o exercício do seu direito de estarem numa instituição de Educação Infantil.

Nos anos posteriores à aprovação do Plano Nacional de Educação de 2001, houve debates e estudos, visando discutir as formas de implementar as metas para a Educação Infantil. O governo federal, por meio do MEC, reelaborou, em 2003, o texto preliminar de três documentos, considerando tanto os aspectos pedagógicos quanto os de infraestrutura e qualidade: a Política Nacional de Educação Infantil, os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil e os Parâmetros Básicos de Infraestrutura para as Instituições de Educação Infantil. De modo geral, tais documentos expressam diretrizes, objetivos e metas para a política de Educação Infantil, definindo referências de qualidade e infraestrutura para o atendimento. Segundo Santos e Souza Junior (2017), os seminários regionais para a discussão destes documentos preliminares seguiram o preceito constitucional de descentralização administrativa, favorecendo a participação das secretarias municipais e estaduais de educação, conselhos estaduais e municipais de educação, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e entidades não governamentais. Este movimento representou, num primeiro momento, uma iniciativa de definição das diretrizes e parâmetros para essa nova etapa da Educação Básica.

A Lei nº 11.114 de 2005 alterou os artigos 6º, 32º e 87º da LDB no que se refere à idade obrigatória para o ingresso no Ensino Fundamental, que passou de 7 para 6 anos de idade. Em 2006, foi aprovada também a Lei nº 11.274, que ampliou o Ensino Fundamental para nove anos e reduziu a Educação Infantil de 0 a 6 anos de idade para 0 a 5 anos e 11 meses de idade. Tal alteração trouxe fortes impactos para a Educação Infantil, uma vez que, a partir dos 6 anos de idade, as crianças passariam a ser matriculadas no primeiro ano do Ensino Fundamental. Este corte etário que reduz o provimento da Educação Infantil, além de antecipar a escolarização para a criança com 6 anos de idade, contribuiu para a segmentação entre creche e pré-escola, trazendo implicações didático-pedagógicas e para as questões do financiamento da Educação (SANTOS e SOUZA JUNIOR, 2017), dentre outras consequências. Esta alteração já estava prevista na Lei 10.172 de 2001, que sugeria que as crianças de 6 anos fossem, progressivamente, matriculadas no Ensino Fundamental. Desta maneira, o governo

ampliaria o atendimento por idade no Ensino Fundamental obrigatório, elevando as possibilidades para atingir as metas do PNE/2001, além de incluir as crianças com 6 anos para o recebimento do FUNDEF.

Concordando com Kramer, é necessário defender que os direitos sociais precisam ser assegurados e que o trabalho pedagógico realizado na escola precisa levar em conta “... a singularidade das ações infantis e o direito à brincadeira, à produção cultural tanto na educação infantil quanto no ensino fundamental” (KRAMER, 2006, p. 810). Desta forma, a inclusão de crianças de 6 anos no ensino fundamental exige diálogo entre instituições e professores, dentro da escola e entre escolas, com vistas a traçar alternativas curriculares, uma vez que, do ponto de vista da criança não há fragmentação, a criança não deixa de ser criança porque passou a frequentar o ensino fundamental. A questão é que o que deveria dar base às modificações no sistema de ensino são as necessidades infantis, tenham as crianças 5 ou 6 anos, e não a possibilidade de maior investimento e o atendimento a padrões internacionais de desenvolvimento educacional, não condizentes com a realidade brasileira.

Em 2007, o governo federal aprovou o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), programa do Ministério da Educação, cujo objetivo foi estabelecer uma articulação e busca de organicidade das políticas, programas e ações no campo da educação brasileira, com diversas secretarias, ministérios e mesmo a sociedade civil, visando planejar ações para a Educação. Isto representou uma nova etapa para a Educação Infantil brasileira, pois alguns programas foram criados especificamente para a área, como o Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (Proinfantil), o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), o Programa Brasil Carinhoso, a introdução da Educação Infantil como um dos assuntos centrais na pauta da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Sobre estes programas, damos destaque a dois deles, na medida em que os identificamos como elementos centrais para a indução à expansão do atendimento a esta faixa etária no âmbito municipal.

Sobre o Proinfância:

O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, é uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação, visando

garantir o acesso de crianças a creches e escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física da rede de Educação Infantil.

O programa atua sobre dois eixos principais, indispensáveis à melhoria da qualidade da educação:

1. Construção de creches e pré-escolas, por meio de assistência técnica e financeira do FNDE, com projetos padronizados que são fornecidos pelo FNDE ou projetos próprios elaborados pelos proponentes;
2. Aquisição de mobiliário e equipamentos adequados ao funcionamento da rede física escolar da educação infantil, tais como mesas, cadeiras, berços, geladeiras, fogões e bebedouros. (BRASIL – PROINFÂNCIA, 2020, n. p.).

Como uma das ações articuladas ao PDE, o Proinfância tem como objetivo ampliar o atendimento em creches e pré-escolas através de assistência técnica e repasse de verbas federais para a construção ou reforma de estabelecimentos de Educação Infantil ou aquisição de móveis e equipamentos, lembrando que, para receber tal assistência, é exigido que os municípios elaborem o Plano de Ações Articuladas. E como afirmam Santos e Souza Júnior, “...esse processo de adesão é mais parecido com uma indução, imposição ou obrigação, haja vista os municípios não terem possibilidade de fazer escolas, sendo, pois, impelidos a aderirem ou ficarem sujeitos a perder recursos” (SANTOS e SOUZA JÚNIOR, 2017, p. 273).

Visando definir modelos e propostas de atendimento, os documentos também são reveladores das influências dos organismos multilaterais na Educação. E este discurso se estende à educação para a(s) infância(s), cuja faixa etária seria beneficiada pela: progressão escolar e produtividade futura e, conseqüentemente, ao consumo futuro, fundamentando-se na ideia de compensação, sendo isto muito importante para atenuar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais.

Para o Banco Mundial, frequentar a Educação Infantil ocasiona aumento de renda no futuro e este seria dentre outros, um importante benefício. Evidencia-se, desta forma, o caráter mercadológico para a Educação Infantil, no sentido de preparação e inserção dos sujeitos no mercado de trabalho, que tem no fator repetência um obstáculo, visto que tal fato leva a adiar a entrada do sujeito no mercado de trabalho (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 15). (...) Intervenções no desenvolvimento da infância possibilitariam que as crianças pobres frequentem a escola “[...] com uma base de desenvolvimento mais em equilíbrio com a de seus colegas mais ricos, quebrando assim o ciclo persistente de transferência de pobreza entre as gerações” (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 9). Associa-se, desse modo, a educação da infância de forma direta e eficaz, no que tange à administração da pobreza. Com o discurso de equidade reforçam no campo educacional a ideia de ascensão social, de moralização e disciplinarização das classes pobres (CAMPOS, ROSÂNIA; CAMPOS, ROSELANE, s/d, p. 3). A pobreza é concebida como uma patologia, como “algo hereditário” e transmissível. Em outras palavras, um sujeito pobre tende a ter filhos pobres, já que esta é sua condição social. Portanto, nas proposições do Banco Mundial “[...] a pobreza não é tratada como um problema estrutural e conjuntural, mas sim como uma questão

residual [...] (CAMPOS, 2008, p. 14). (BUENO E FIGUEIREDO, 2012, p.10-11).

Outra questão que também se insere neste debate é o aumento da obrigatoriedade da matrícula para a faixa etária de 4 a 17 anos (Emenda Constitucional nº 59/2009). Acredita-se que o objetivo desta ampliação, que começou a vigorar em 2016, seja igualar o Brasil aos países do primeiro mundo no que se refere ao tempo de escolaridade, que passou de 12 para 14 anos. Se, por um lado, a responsabilidade do Estado em assegurar o direito à educação aumenta, por outro, é imprescindível que as implicações pedagógicas, político-econômicas e de infraestrutura sejam estudadas e aprofundadas em suas determinações. Acirrando o debate em torno do assunto, pode-se afirmar que tal medida reforça a fragmentação entre creche e pré-escola, traz implicações pedagógicas ainda não superadas no que se refere a uma “pré-escola preparatória” para os anos iniciais do ensino fundamental e, em última instância, nos faz problematizar se a ampliação do direito à Educação Infantil com qualidade social e pedagógica se resolve com a expansão de matrículas e a obrigatoriedade do aumento da faixa etária atendida no segmento.

Ao citar dados do Censo Escolar de 2013, Santos e Souza Júnior (2017) explicam que, embora seja possível identificar crescimento no atendimento da Educação Infantil, ele ainda é muito inferior à demanda por vaga e ao número de crianças brasileiras. Além disso, apesar de 65% das matrículas nesse segmento estarem na rede pública municipal, é significativa a participação das instituições privadas com ou sem fins lucrativos.

O que estes números demonstram e a breve análise sobre as implicações pedagógicas da inserção das crianças de 4 e 5 anos na faixa “obrigatória” de escolaridade é que estamos ainda longe de alcançar a universalização do atendimento à Educação Infantil, pois “estamos diante de um expansionismo sem atenção com os aspectos qualitativos” (SANTOS e SOUZA JÚNIOR, 2017, p. 278). A insuficiência de vagas e os problemas de funcionamento e de infraestrutura de creches e pré-escolas também são aspectos apontados por estudos que visam analisar as condições da expansão da Educação Infantil.

Retomando as questões sobre como a concepção de infância ajuda a organizar as políticas públicas e como tal concepção se revela a partir das decisões políticas por determinados programas voltados às crianças, o que se observa é que ainda perdura a ideia de que a escola seria um meio de afastar a criança da sociedade, ou melhor, de salvaguardá-la da “degeneração moral” e dos males decorrentes da pobreza e da exclusão. A política pública que se delinea aponta para uma concepção conservadora e tradicional

sobre a criança, levando-nos ao entendimento de que é a frequência em instituições de Educação Infantil que fará com que os pequenos obtenham sucesso nos próximos segmentos do ensino. Persiste a ideia de infância como tempo biológico e de criança como “o futuro adulto, aquele que virá a ser alguém, mas ainda não é”, o que reproduz a antiga ideia de escola como redentora, lugar de assistencialismo, guarda e proteção.

Demerval Saviani explica que, se um sistema pode ser definido como a unidade de vários elementos reunidos com vistas a formar um conjunto coerente e operante, o Sistema Nacional de Educação

...é a unidade dos vários aspectos ou serviços educacionais mobilizados por determinado país, intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente que opera eficazmente no processo de educação da população do referido país. (...) Portanto, contrariamente ao que por vezes se propaga, sistema não é uma unidade monolítica, indiferenciada, mas unidade da diversidade, um todo que articula uma variedade de elementos que, ao se integrarem ao todo, nem por isso perdem a própria identidade; ao contrário, participam do todo, integram o sistema na forma de suas respectivas especificidades. Isso significa que uma unidade monolítica é tão avessa à ideia de sistema quanto uma multiplicidade desarticulada. (SAVIANI, 2010, p.381-382)

Sobre as bases de um sistema de educação, Cury destaca o seguinte:

Um sistema de educação supõe, como definição, uma rede de órgãos, instituições escolares e de estabelecimentos – fato; um ordenamento jurídico com leis de educação – norma; uma finalidade comum – valor; uma base comum – direito (CURY, 2010, p. 164).

Destas definições depende-se que a forma de organização do campo educacional, nele incluído a Educação Infantil, é dada pelo Sistema Nacional de Educação. E a sua construção ocorre a partir dos dispositivos constitucionais regulamentados pela LDB. Deste modo se constituiria um sistema de educação pleno, público, autônomo e com normas próprias que obrigam todos os seus integrantes no âmbito do território nacional (SAVIANI, 2010).

A questão é que, dadas as características do Estado federativo brasileiro, as desigualdades sociais são uma marca relevante e não nos deixam esquecer das assimetrias entre os entes federados. Isto impõe limites na efetivação dos direitos sociais e na capilaridade das políticas (DOURADO, 2013). E, complementando, podemos dizer que acarreta assimetrias também nas tentativas de constituição do Sistema Nacional de Educação.

Embora a Constituição Federal de 1988 sinalize as novas diretrizes para os direitos sociais no Brasil, tendo por eixo condutor o pacto federativo, e tenha estruturado a lógica política na direção da autonomia e do regime de colaboração entre os entes federados, União, estados, Distrito Federal e municípios, o que se observa é que tais alinhamentos não podem se dissociar de temas como: reforma tributária, pacto federativo, descentralização das políticas, norteadas pela regulamentação do regime de colaboração. Pois é necessário um esforço para que a construção de políticas, programas e ações convirjam para a garantia de direitos sociais, através de um “federalismo cooperativo”, que seja “marcado pela descentralização e por padrões e diretrizes nacionais que assegurem o direito à educação com qualidade, o que implica combater as assimetrias regionais e sociais” (DOURADO, 2013, p. 764).

Mas de que federalismo se fala, considerando o cenário brasileiro, marcado por disparidades de várias ordens, inclusive regionais? Dourado também questiona: qual o papel da União e dos governos subnacionais para o atendimento aos direitos sociais, dentre eles o direito à educação? O autor enfatiza que, para tentar responder a tais questões, é preciso olhar para a forma de organização territorial, para o modelo de desenvolvimento e planejamento do Estado brasileiro e para os limites estruturais para a sua efetivação, reafirmando a necessidade de uma ampla reforma tributária que, ao mesmo tempo, contribua para a afirmação da autonomia dos governos subnacionais, e não prescindia do papel de coordenação nacional da União.

No campo educacional, elas têm remetido à necessidade de instituição de um Sistema Nacional de Educação e de construção de planos decenais de educação como políticas de Estado, além das questões relativas ao regime de colaboração e cooperação entre os entes federados, sem negligenciar, paradoxalmente, as tensões e desafios que demarcam a definição das competências e o horizonte de suas autonomias (DOURADO, 2013, p. 765).

Para este autor, a autonomia dos entes federados é ratificada pelos termos da Constituição Federal, mas se difere da soberania, exercida pela União, o que exige uma reflexão maior acerca da relação entre coordenação e autonomia, e sobre a atuação dos entes federados na efetivação do pacto federativo brasileiro. Neste sentido, teríamos por aqui uma “autonomia regulada” como resultado “da efetivação de bases de convergência demarcadas pela tensão entre as competências da União, sobretudo as privativas, e as competências comuns e concorrentes da União, estados,

Distrito Federal e municípios” (DOURADO, 2013, p. 766). O papel da União é enfatizado como o ente responsável pelo estabelecimento de normas gerais e os dispositivos constitucionais vão dando o tom para o federalismo brasileiro. Fica evidente a necessidade de regulamentação da cooperação entre os entes federados, que, mesmo possuindo a autonomia, contam com competências privativas, comuns e concorrentes, que devem se efetivar por meio de relações de cooperação.

O capítulo III da Constituição Federal, referente à educação, preconiza no artigo 211 que “A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”, com a finalidade de garantir o direito à educação para todos. Isto ratifica o papel de coordenação nacional da União e define as competências dos demais entes federados:

§1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº14, de 1996)

§2º Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº14, de 1996)

§3º Os estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº14, de 1996)

§4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (BRASIL – EC 59, 2009, n.p.).

Neste sentido, o federalismo brasileiro, ao incluir os municípios com prerrogativas de autonomia, dá importantes contornos para a política de educação. Dourado (2013) explica que o padrão de federalismo desenvolvido no Brasil condiciona e influencia o setor educacional, o que se revela pelas relações estabelecidas entre a União, os estados, o Distrito Federal e municípios na gestão das políticas educacionais, apesar das definições de parâmetros e responsabilidades estabelecidas na Constituição Federal, inclusive no que se refere ao seu financiamento. Isto ajuda a explicar os limites estabelecidos na relação entre o constituído e o constituinte do federalismo brasileiro, que ainda possui traços patrimonialistas e uma lógica de federalismo competitivo, em detrimento dos

princípios constitucionais, que defendem um regime de colaboração entre os entes federados.

Para a superação desses limites no campo educacional é que tem se apresentado a necessidade de instituição do Sistema Nacional de Educação, bem como dos Planos Decenais (nacional, estadual, distrital e municipal), buscando-se dar maior organicidade no acesso à educação em todos os níveis, etapas e modalidades, especialmente na garantia da Educação Básica obrigatória, dos 4 aos 17 anos. Concordamos com Dourado no entendimento de que o Sistema Nacional de Educação não está instituído, ainda que tenhamos diretrizes e bases da educação nacional e a organização de sistemas de ensino:

(...)Há uma relação direta e intrínseca entre PNE, SNE, regime de colaboração e, nesse sentido, é fundamental avançar nas orientações jurídico-normativas, envolvendo a aprovação de um PNE como política de Estado, bem como a lei complementar do regime de colaboração, como passos concomitantes à instituição do SNE, cujas bases constitutivas nos remetem ao delineamento de medidas de coordenação federativa articulado à normatização dos processos de decisão e responsabilidades compartilhadas entre os entes federativos (...)(DOURADO, 2013, p. 776).

Neste sentido, pode-se afirmar que, além das medidas de coordenação federativa para a constituição de um Sistema Nacional de Educação consistente, é necessário avançar na normatização das responsabilidades que são compartilhadas entre os entes federados, retomando iniciativas de políticas nacionais que ofereçam protagonismo à ação pública e que reúna as legislações e ordenamentos do financiamento.

Contudo, dada a dinâmica complexa do Estado brasileiro, marcada pelo patrimonialismo e pelo clientelismo, é importante que se considere os limites do federalismo; por aqui, o federalismo é marcado pela falta de clareza sobre a responsabilidade dos entes, bem como por uma competição desmedida entre os níveis de governo. Tal entendimento é imprescindível para a compreensão do Sistema Nacional de Educação como forma de organização que possibilite o alcance dos fins da educação, em consonância com o estatuto constitucional do regime de colaboração entre os sistemas federal, estadual, distrital e municipal de ensino, tornado viável a garantia do acesso à cultura, à educação, à ciência, conforme previsto no art. 23, inciso V, da Constituição Federal.

O Plano Nacional de Educação tem papel fundamental na consolidação do Sistema Nacional de Educação. O texto do Plano em vigor (Lei n.13.005, de 25/06/2014), com metas estabelecidas para a década 2014-2024, assim se apresenta:

Art. 2º São diretrizes do PNE:

- I- Erradicação do analfabetismo;
- II- Universalização do atendimento escolar;
- III- Superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV- Melhoria da qualidade da educação;
- V- Formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI- Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- VII- Promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
- VIII- Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto – PIB –, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX- Valorização dos (as) profissionais da educação;
- X- Promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (BRASIL, 2014, p. 43).

Para a garantia do direito à educação, em sintonia com as diretrizes apontadas no PNE, é fundamental um redimensionamento da ação dos entes federados, buscando-se superar as desigualdades regionais e a garantia do direito à educação de qualidade. Conforme prescrito no Documento-Referência da CONAE (2014), tal redimensionamento pode se dar por meio de regulamentação que defina as atribuições mais específicas de cada ente, competindo às instâncias do Sistema Nacional de Educação (SNE) definir e garantir finalidades, diretrizes e estratégias comuns, mas sem o prejuízo das especificidades de cada sistema. Ao SNE cabe a articulação, normatização, coordenação e regulamentação da educação nacional pública e privada. Aos conselhos nacional, estaduais, distrital e municipais, organizados a partir de uma gestão democrática, competem a supervisão e manutenção das finalidades, diretrizes e estratégias que sejam comuns. Assim é que Dourado (2013) nos explica sobre a importância de existir uma articulação entre o PNE e o SNE, ambos compreendidos como políticas de Estado, direcionando suas ações para a garantia do direito à educação e envolvendo as diferentes esferas de governo e os sistemas de ensino no atendimento à população em todos os níveis, etapas e modalidades de educação, sem prejuízo das competências comuns e supletivas e com organicidade entre a capacidade financeira e as respectivas responsabilidades de cada ente federado.

O federalismo brasileiro apresenta muitos desafios dadas as grandes assimetrias regionais e desigualdades sociais e muitas análises tratam de revelar as dificuldades de se avançar na busca por garantir as diretrizes que visam a qualidade da educação. Neste sentido é que Dourado defende a noção de “descentralização qualificada”, onde a “coordenação federativa não se traduz em centralização por parte da União, mas é resultante de esforços de cooperação e colaboração entre os entes federados” (DOURADO, 2013, p. 780).

Para Demerval Saviani, a melhor forma de fortalecer as instâncias locais e respeitar a diversidade das regiões é articulá-las num todo e não as isolar, pois o isolamento pode transformar tal diversidade em desigualdade, mantendo as dificuldades locais. Desta forma, o autor reforça sua posição sobre o regime federativo e o Sistema Nacional de Educação:

(...)Com efeito, contrariamente ao argumento de que a adoção do regime federativo seria um fator imperativo da instituição de um Sistema Educacional no Brasil, afirmo que a forma própria de se responder adequadamente às necessidades educacionais de um país organizado sob o regime federativo é exatamente por meio da organização de um Sistema Nacional de Educação. Isso porque, sendo a federação a unidade de vários estados que, preservando suas respectivas identidades, intencionalmente se articulam tendo em vista assegurar interesses e necessidades comuns, a federação postula o sistema nacional que, no campo da educação, representa a união intencional dos vários serviços educacionais que se desenvolvem no âmbito territorial dos diversos entes federativos que compõem o Estado federado nacional (SAVIANI, 2017, p.25).

Entretanto, este estudioso reconhece que a iniciativa de constituição do SNE no Brasil foi retardada, o que provocou a acumulação de um déficit histórico imenso no campo educacional, em contraponto com os países que implantaram seus sistemas nacionais de ensino, como por exemplo Argentina, Chile e Uruguai. Ao contrário, “O Brasil já ingressou no século XXI e continua postergando a dupla meta sempre proclamada de universalizar o ensino fundamental e erradicar o analfabetismo” (SAVIANI, 2017, p. 26).

Sobre os obstáculos à construção do Sistema Nacional de Educação no Brasil, Saviani (2017) apresenta aspectos de ordem econômica (uma resistência histórica ao financiamento para a manutenção da educação pública no Brasil), política (descontinuidade nas políticas educativas, manifesta no número de “reformas” que perpassa o histórico da educação brasileira e conseqüente fragmentação das ações),

filosófico-ideológica (“mentalidade pedagógica” e resistência no nível das ideias para as mudanças educacionais) e legais (resistência no plano da atividade legislativa à construção do Sistema Nacional de Educação) que impedem o avanço na direção da consolidação de um sistema compatível com o regime federativo.

Não é à toa que ganham proeminência e visibilidade no âmbito do governo federal ações e metas referentes à Educação Infantil. Se retomarmos os aspectos que ilustram a oferta para este segmento nos últimos anos, a partir das metas estabelecidas no PNE, perceberemos redefinições e tensões neste processo. Lívia Fraga Vieira (2010), ao fazer esta análise, considerando o período dos anos 2000 a 2010 e tendo por referência as metas estabelecidas no PNE de 2001, explica que, se por um lado as deliberações da CONAE redimensionam tais metas com o propósito de estabelecer as bases do novo pacto federativo (para a construção do SNE), por outro, questiona se as tendências de cobertura de acesso são consideradas e se há investimento na perspectiva do marco legal que já vinha em construção nas décadas anteriores.

A pesquisadora destaca metas vinculadas ao Plano de Aceleração do Crescimento – Programa 2 (programa do governo federal que abrange diferentes setores econômicos e sociais), ao Plano de Desenvolvimento da Educação e ao próprio PNE (elaborado para a década 2011-2020). E o Documento Final da CONAE 2010 que

... repõe a definição de um regime de colaboração entre os entes federados no enfrentamento das desigualdades sociais e educacionais, conforme Emenda Constitucional n. 59/2009, e adota uma referência para a garantia de padrões mínimos de qualidade na educação – o custo aluno-qualidade (CAQ) (VIEIRA, 2010, p.810)

Com isto, percebe-se uma participação importante da Educação Infantil na pauta das políticas federais de desenvolvimento e de educação, o que pode ser visto tanto como uma dimensão promissora para a implementação de políticas na área, como também como um alinhamento com as determinações econômicas mais gerais que entendem a Educação como campo estratégico para amenizar as desigualdades sociais diversas, na perspectiva de promover o “capital humano”, em conformidade com os organismos multilaterais, vinculados às estratégias neoliberais na área da educação.

No documento da CONAE de 2014, as metas quantitativas que se apresentam para a Educação Infantil são as seguintes: nas proposições e estratégias referentes

ao Eixo IV, “Qualidade da Educação: Democratização do Acesso, Permanência, Avaliação, Condições de Participação e Aprendizagem”, primeiro item, “Fomentar, expandir e promover a qualidade da educação em todos os níveis, etapas e modalidades”, consta

1.1 Universalização, até 2016, da educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos e 11 meses de idade, com professores qualificados na área, ampliando no campo e na cidade a oferta de educação infantil pública em creches, de forma a atender, com qualidade, 50% da demanda até o 5º ano da aprovação do PNE e 100% da demanda das crianças de até três anos e 11 meses no sistema/rede de ensino, garantindo os parâmetros de qualidade na educação infantil até o final da vigência deste PNE (BRASIL, 2014, p. 68-69).

E para o Eixo VII, “Financiamento da Educação, Gestão, Transparência e Controle Social dos Recursos, item 2, “Política de financiamento da educação básica”, coloca-se:

2.8. Garantir a ampliação e qualificação das matrículas em creches e pré-escolas por meio do aporte de recursos e da assessoria técnica aos municípios para a construção, manutenção, ampliação e reforma dos equipamentos públicos e para o desenvolvimento de políticas de formação inicial e continuada dos profissionais da educação infantil (BRASIL, 2014, p. 108).

Há relevância no fato de que a Educação Infantil aparece com tratamento integrado às metas para a Educação Básica e para o Ensino Superior, no que se refere à formação de professores, e sendo citada nestes e demais eixos que compõem o documento final que orientaram as discussões nas conferências preparatórias da CONAE.

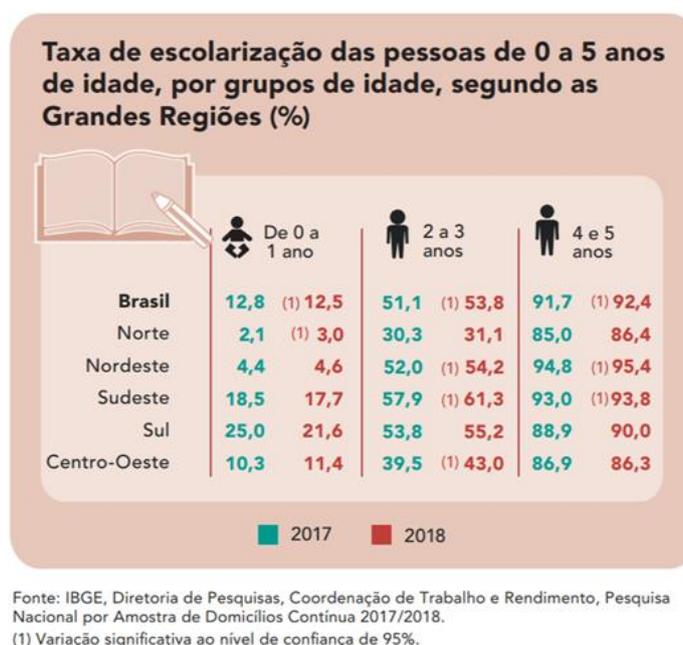
No PNE 2014, constata-se que, além da meta 1 e de suas respectivas estratégias, outras metas e estratégias apresentam proposições que se referem à educação infantil: nas metas 2 – universalização do ensino fundamental de nove anos, 4 – educação especial, 6 – educação em tempo integral, 7 – qualidade da educação básica, 15 e 16 – política nacional de formação dos profissionais da educação, 17 e 18 – valorização dos profissionais do magistério da educação básica, 19 – gestão democrática e 20 – ampliação do investimento público em educação. Importa perceber essa totalidade para o acompanhamento e controle social, reivindicando-se o cumprimento de pautas relevantes para a área.

A meta referente ao atendimento em creche, porém, ficou abaixo das indicadas na CONAE/2010, que previa a progressiva universalização do atendimento à demanda manifesta na faixa etária de 0 a 3 anos em período integral,

a critério das famílias. Coloca-se a questão desta forma pelo fato de que o percentual de atendimento de 50% já constava do PNE 2001-2010; portanto, em 2014, o percentual não foi modificado e sim reapresentado.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD- Contínua) informa que, em 2018, 56,4 milhões de pessoas frequentavam escola ou creche. Entre as crianças de 0 a 3 anos, a taxa de escolarização foi 34,2%, o equivalente a 3,5 milhões. Em comparação ao ano de 2017, a taxa de escolarização das crianças de 0 a 3 anos aumentou 1,5 pontos percentuais (158 mil crianças). Entre as crianças de 4 e 5 anos, faixa de idade correspondente à pré-escola, a taxa foi de 92,4% em 2018, frente aos 91,7% em 2017, totalizando quase 5 milhões de crianças (IBGE, Agência de Notícias, 2019).

Figura 1



Fonte: PNAD-contínua, 2019.

Disto depreende-se que tornar realidade as metas e ter toda a demanda para esta faixa etária atendida no prazo previsto exige a adoção de ações e investimentos que busquem conhecer os entraves para a cobertura do atendimento e conhecer também a demanda da população por vagas em creche.

Dados da PNAD (IBGE, 2020) também mostram que a taxa de escolarização das crianças de idade entre 0 e 3 anos é baixa, tendo atingido uma cobertura de 34,2% em 2018. Porém, é possível notar que o atendimento à pré-escola é cada vez mais generalizado, fato que podemos atribuir à obrigatoriedade de matrícula. A

questão que se coloca é: isto é mais uma imposição às famílias, alinhada às determinações mais gerais que querem transmitir a ideia de que o quanto antes a criança estiver na escola mais “protegida” e “mais sucesso” ela terá, ou é uma forma de oportunizar às crianças experiências emancipadoras? Em que condições de espaço físico e quais as práticas pedagógicas têm sido privilegiadas nas instituições de Educação Infantil? Esses são elementos fundamentais para se pensar a expansão da Educação Infantil a partir da implementação de políticas públicas voltadas para as crianças.

O que os dados e estatísticas também nos possibilitam analisar é a preponderância dos municípios na oferta da educação em creches e pré-escolas. Apesar de isto expressar a efetivação das competências federativas estabelecidas na lei, também dá complexidade à oferta do atendimento, considerando-se os diferentes arranjos das políticas municipais, que podem se distanciar ou se aproximar das determinações legais, e as disparidades e desigualdades que permanecem (VIEIRA, 2010).

Retomando as reflexões em torno dos aspectos que orientam o Federalismo no Brasil e que acabam por determinar a implementação das políticas públicas sob a hegemonia neoliberal, podemos dizer que a construção de um autêntico Sistema Nacional de Educação ainda apresenta problemas para se efetivar. O “padrão autárquico de municipalismo” (ABRUCIO e FRANZESE, 2007) acabou por transformar os prefeitos nos atores fundamentais da dinâmica local e intergovernamental, cada um defendendo a autonomia do seu município e ignorando que determinados problemas só têm solução em âmbitos mais abrangentes. E a Educação Infantil, a cargo dos municípios, foi assumida de forma desorganizada, e em alguns casos com pouca cooperação das instâncias federativas; basicamente o processo de coordenação das políticas de educação ocorre por meio da vinculação do repasse de recursos financeiros e pela fixação de metas e padrões nacionais de políticas públicas a serem alcançados.

O resultado desta forma de federalismo é a municipalização das políticas públicas por meio da adesão aos programas, ficando a cargo dos governos expandir ou não o atendimento, o que não garante a efetivação da política:

A autonomia dos entes federativos – aliada, no caso brasileiro, a um vasto rol de competências compartilhadas, por determinação constitucional – possibilita que União, Estado e Municípios se omitam diante de uma

questão, a população permaneça sem uma ação governamental e não saiba, efetivamente, de quem cobrar – se do governo municipal, estadual e federal. Isto é, tem-se um processo não transparente e de responsabilização difusa, que possibilita que cada esfera de governo culpe a outra pelo problema, sem que nenhuma ação efetiva seja tomada (ABRUCIO e FRANZESE, 2007, p.14).

Explicando sobre este aspecto, Abrucio e Franzese observam que, no período pós 1994, a União tomou a iniciativa de coordenar políticas de Saúde e Educação por meio de uma regulamentação que não só distribuiu tarefas e estabeleceu metas, mas também determinou incentivos financeiros para facilitar a adesão dos governos subnacionais. Desta forma, a União assumiu uma função mais de regulação e coordenação do que de execução dos serviços. Para o estado, coube alguns pontos na provisão direta de serviços e um papel de coordenação pouco desenvolvido; “...os governos estaduais parecem ser os que menos se adaptaram a uma forma articulada de provisão de políticas públicas” (ABRUCIO e FRANZESE, 2007, p. 14). Como o autor observa, uma série de programas e ações coordenadas acontecem a partir de uma relação direta entre União e município, como as políticas de transferência de renda.

Para o alcance das metas estabelecidas no PNE para a Educação Infantil, especialmente a que estabelece prazos para a ampliação e universalização da cobertura, verifica-se que os termos são definidos pela esfera de governo superior, o que faz com que a expansão do atendimento se assemelhe mais a uma adesão por uma das partes do que a um processo negociado.

Concluindo esta breve explanação sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE) com vistas a garantir o direito à Educação Básica, nela inserida a Educação Infantil, pode-se afirmar que um de seus principais dilemas decorre das características do federalismo no Brasil. É necessário que se fortaleçam as condições de democratização do poder local, com vistas a considerar as demandas da população por vagas, especialmente para as crianças de 0 a 3 anos de idade, grupo etário ainda pouco contemplado, até mesmo se considerarmos as metas estabelecidas no PNE. Além disso, nas palavras de Abrucio e Franzese (2007), o federalismo brasileiro é “muito compartimentalizado e pouco entrelaçado”, o que acaba por causar entraves na implementação das políticas públicas, tanto para se atingir a sua eficiência quanto para a responsabilização dos governantes. Um aspecto que não pode ser esquecido é que o papel de coordenação e indução da União precisa de melhor definição.

Especificamente no que se refere à política de educação, mas não apenas neste caso, os fóruns federativos, enquanto espaços que congregam sujeitos de várias instâncias de governo e da sociedade, precisam ser reforçados, visando maior efetividade das ações e exercício do controle social. Oportunidades como a CONAE e a possibilidade de participação nos Conselhos Municipais devem ser amplamente divulgadas e seus documentos discutidos e problematizados por todos que se interessam por fazer vigorar os princípios democráticos, tão frágeis em nosso contexto atual.

2.3 – Panorama da Educação Infantil no Brasil e no Estado do Rio de Janeiro

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD-Contínua, iniciada em 2012, faz o levantamento de informações sobre as características básicas de educação no país. Os resultados acerca do cenário educacional da população do Brasil disponíveis até o momento se referem ao segundo trimestre de 2019 e estabelecem comparações com os resultados do mesmo trimestre dos anos de 2016 a 2018 (IBGE, 2018). Embora as informações se refiram à população com 5 anos ou mais de idade, há dados importantes quanto à frequência na Educação Infantil também.

Com vistas a auxiliar no monitoramento do acesso à escola ou à creche, do atraso e da evasão do sistema de ensino brasileiro, dois indicadores são utilizados como referência, que são a taxa de escolarização e a taxa ajustada de frequência escolar líquida:

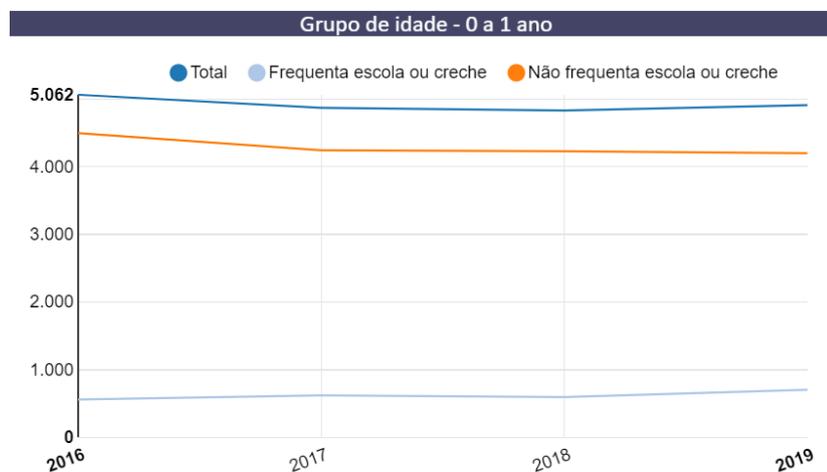
O primeiro indicador retrata a proporção de estudantes de determinada faixa etária em relação ao total de pessoas dessa mesma faixa etária. O segundo indicador representa a razão entre o número de estudantes com idade prevista para estar cursando uma determinada etapa de ensino (incluindo também as pessoas nessa faixa etária que já concluíram pelo menos essa etapa) e a população total na mesma faixa etária (IBGE, 2019, p. 4).

Na implementação de políticas que visam a expansão do atendimento em Educação Infantil, consideramos muito importante relacionar o número de matrículas efetivadas nas redes municipais com a demanda por vagas na Creche e na Pré-Escola em cada município. Mas consideramos relevante aqui apresentar os dados da Pnad-contínua em nível nacional.

A Pnad-contínua aponta que a rede pública de ensino é a que atende a maior parte dos estudantes e, em 2019, foi responsável por 74,7% das crianças matriculadas na creche e na pré-escola; 56,4 milhões de pessoas frequentavam esse segmento da Educação Básica e, entre as crianças de 0 a 3 anos, a taxa de escolarização foi de 35,6%, o equivalente a 3,6 milhões de estudantes. Entre as crianças de 4 e 5 anos, a taxa foi de 92,9%, totalizando

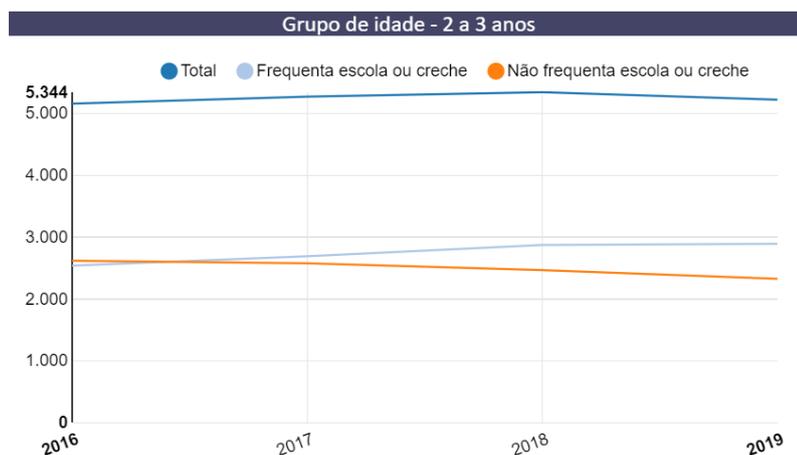
pouco mais de 5 milhões de crianças. A seguir, os gráficos apontam para uma progressão quanto à frequência ou não à Educação Infantil no Brasil, de 2016 a 2019 e por idade das crianças.

Gráfico 5 – Frequência à Educação Infantil no Brasil – 0 a 1 ano



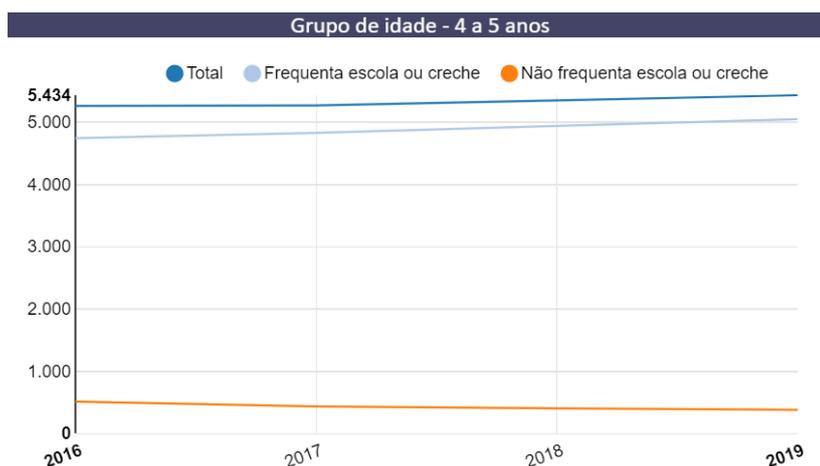
Fonte: IBGE –PNAD Contínua, 2019.

Gráfico 6 – Frequência à Educação Infantil no Brasil – 2 a 3 anos



Fonte: IBGE –PNAD Contínua, 2019.

Gráfico 7 – Frequência à Educação Infantil no Brasil – 4 a 5 anos



Fonte: IBGE –PNAD Contínua, 2019.

Ainda que se observe nos gráficos acima uma leve diferença entre os que frequentam ou não a Creche e a Pré-Escola nos anos apresentados, o desafio a ser enfrentado é grande, posto que a parcela de crianças fora da escola ainda é representativa, o que requer investimentos expressivos do poder público. Pois cada vez é mais clara a necessidade de que tenhamos políticas para inserir os que estão fora da escola, grupos formados por crianças de famílias socialmente vulneráveis, minorias étnicas, moradores de regiões de difícil acesso etc.

Sobre o principal motivo para não frequentar a escola ou a creche, a pesquisa aponta que, no Brasil, em 2019, “... 67,0% das crianças de 0 a 1 ano e 53,5% das crianças de 2 a 3 anos não frequentavam a creche por opção dos pais ou responsáveis” (IBGE, 2019, p. 6). Isto prevaleceu em todas as Grandes Regiões, sendo que o percentual que alegou este motivo foi maior para a faixa etária de 0 a 1 ano do que de 2 a 3 anos. Segundo o mesmo estudo, a Região Sudeste registrou o percentual maior, de 73% para os de 0 a 1 ano, enquanto o menor ocorreu na Região Norte, com 58,4%. Sobre as crianças de 2 e 3 anos, os números foram maiores na Região Sul, com 60,5%, e menor na Região Nordeste, com 44,2% (IBGE, 2019).

A observação acima chama-nos a atenção, pois sabemos das dificuldades que a população enfrenta para conseguir uma vaga em creche para suas crianças. A respeito da não existência de escola/creche na localidade, falta de vaga ou não aceitação de matrícula devido à idade da criança, a pesquisa agrupa estes fatores como o segundo motivo mais apontado para a não frequência, informando que o percentual foi de 27,5% para a faixa

etária de 0 a 1 ano e de 39,9% para 2 e 3 anos. As Grandes Regiões que se destacam neste motivo foram a Norte (37,4% para as crianças até 1 ano) e a Nordeste (49,3% para as crianças de 2 e 3 anos). Isto demonstra a defasagem e/ou indisponibilidade de vagas na Educação Infantil.

Uma das questões para que esta situação perdure pode ser também a ausência de um Sistema Nacional de Educação, entendido como uma organização que se sustente pelo pacto federativo, numa construção democrática, e com uma legislação capaz de orientar cada rede de ensino para a garantia do direito à Educação. Isto porque sem referenciais mais definidos e capazes de orientar as ações dos entes federados, dificilmente se conseguirá superar a descontinuidade de ações e a fragmentação das políticas, o que só contribui para o acirramento das históricas desigualdades do país. Ressaltando que a primeira etapa da Educação Básica é de responsabilidade dos municípios, sabemos das dificuldades enfrentadas para se dimensionar de forma adequada a demanda por vagas e criar um Sistema que atenda à população de forma efetiva e com qualidade.

De acordo com Davies e Alcântara (2019), todos os municípios do Estado do Rio de Janeiro criaram os seus sistemas de ensino. Os autores lembram que, desde o final dos anos de 1980, o Programa Estadual de Municipalização do Ensino de Primeiro Grau (Promurj) objetivou, de forma gradativa, municipalizar o ensino fundamental. A relação que se pode fazer entre estes elementos e a política nacional é que os anos 90 foram marcados por grandes mudanças no padrão de gestão do Estado brasileiro. As reformas promovidas buscaram como resultado o fortalecimento das relações público-privado e do estabelecimento do “público não-estatal” como possibilidade para a diminuição da ação do Estado na oferta de serviços e bens sociais como educação e saúde (CORREA, 2011). Como exemplo de uma medida de impacto com consequências negativas para toda a Educação, e mais ainda para a Educação Infantil, Correa destaca a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101, de 05 de maio de 2000), que, dentre outras alterações na gestão financeira dos poderes públicos municipais, estaduais e federal, estabeleceu uma “proibição legal” quanto ao compromisso das despesas com contratação de pessoal acima do percentual estabelecido. Com isso, “... o que se observou nos municípios foi um incremento da busca por “alternativas” que não implicassem em gastos com folha de pagamento e, globalmente, fossem mais baratas aos cofres públicos” (CORREA, 2011, p. 22).

Esta medida, além da aprovação do FUNDEF em 1996, trouxe uma conjuntura bastante favorável à “privatização” do atendimento, o que ocorreu através de creches

conveniadas como uma opção por parte do Estado. Para os estudos sobre as políticas de educação, precisamos ter em vista estas questões mais gerais, e como elas repercutem na implementação dos projetos no nível municipal. Assim é que Correa (2011) argumenta que as principais medidas adotadas no mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso referentes à Educação Infantil não atenderam às necessidades de ampliação de vagas e nem à melhoria da qualidade do atendimento.

No período em que o presidente Luiz Inácio Lula da Silva assumiu o governo, é possível identificar avanços na educação em geral, mas também continuidades em muitas ações iniciadas com Fernando Henrique Cardoso. Quanto ao financiamento, o que foi mais significativo no governo Lula foi a aprovação do FUNDEB em junho de 2007 que, ao sair do executivo não previa a inclusão das creches em sua composição, sendo necessária muita pressão por parte de diferentes setores da sociedade civil, Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB) para que a situação fosse revertida (CORREA, 2011).

Nos documentos “Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à Educação” (Brasil, 2005a) e “Parâmetros Nacionais de qualidade e Parâmetros Básicos de infraestrutura para instituições de educação infantil” (Brasil, 2006), fica evidente que os custos de manutenção da educação infantil, especialmente na creche, são superiores aos dos demais níveis da educação básica. Contudo, o governo estabeleceu valores utilizando o ensino fundamental como referência. Desta forma,

...admitia-se que, por exemplo, crianças de um mesmo município frequentando creche em período integral valessem mais, ou menos, a depender de onde estivessem matriculadas, se numa pública (1,10) ou numa conveniada (0,95). O valor destinado à pré-escola (1,20) de período integral também era superior ao de creche com o mesmo horário de funcionamento (1,10). Logo, podemos inferir que a aprovação do Fundeb não será suficiente para alterar estruturalmente a situação da educação infantil no país (CORREA, 2011, p. 24-25).

No Rio de Janeiro, a Lei Estadual nº 4.528/2005 buscou induzir a municipalização da Educação Infantil e das séries iniciais do Ensino Fundamental, fixando um prazo de três a dez anos, respectivamente, para que cessasse a oferta de matrículas estaduais nesses níveis de ensino. Contudo, a Lei Estadual nº 5.311 promoveu alterações, determinando

... que o fim da oferta de matrículas estaduais para a Educação Infantil ocorreria em 2010, enquanto o art. 62 foi “declarado inconstitucional por meio da Representação de Inconstitucionalidade nº 49/2007”, como expõem Souza, Alcântara, Vasconcelos (2014, p. 222). Embora a não oferta de matrículas

estaduais para o ensino fundamental tenha sido declarado inconstitucional, vale notar que o Plano Estadual de Educação (PEE) fixado pela Lei Estadual nº 5.597 (RIO DE JANEIRO, 2009) ignorou tal inconstitucionalidade ao prescrever a “progressiva transferência das matrículas dos anos iniciais do Ensino Fundamental para a rede municipal, conforme o que estabelece a Lei Estadual nº 4.528 (art. 62)” (RIO DE JANEIRO, 2005). Curioso notar que o mesmo PEE, que desconsiderou a inconstitucionalidade do fim da oferta de matrículas estaduais para o fundamental, observa que as redes municipais não ampliaram a oferta de matrículas das séries iniciais do fundamental, mas sim a rede privada (RIO DE JANEIRO, 2009, p. 7). (DAVIES E ALCÂNTARA, 2019, p. 35-36).

Os pesquisadores prosseguem, apresentando dados retirados dos Censos Escolares do INEP até 2017, confirmando a tendência de não ampliação de oferta de matrículas nas séries iniciais explicitada pelo PEE em 2009. Ressaltam que a rede estadual do Rio de Janeiro “...foi a que mais diminuiu de todas as redes estaduais do Brasil, tornando-se a terceira menor do Brasil em termos percentuais em 2017...” (ALCÂNTARA E DAVIES, 2019, p. 36), apesar de ser o Estado com a segunda ou terceira maior receita de impostos de todos os governos estaduais:

... a participação estadual nos anos iniciais praticamente extinguiu-se, pois se limitou em 2017 a 1.931 matrículas nos anos iniciais, tornando-a a menor rede estadual do Brasil nos anos iniciais. *A presença municipal, por sua vez, só cresceu na educação infantil (+31,1%, ou +86.645 matrículas), sobretudo nas creches (+107%, ou +72.534), pois no ensino fundamental perdeu 200.777 matrículas (-14,1%), principalmente nos anos iniciais (-188.699).* Já a rede privada cresceu nas creches (+96,3%, ou +50.700 matrículas), no ensino fundamental (+36%, ou +162.661 matrículas) e também no ensino médio (+6,4%). Diante disso, podemos concluir que a rede privada foi expandida no ensino fundamental e médio devido principalmente, dentre outros possíveis fatores, à redução estadual e municipal nestes níveis de ensino (DAVIES E ALCÂNTARA, 2019, p. 37 – grifos nossos).

O que se pode perceber dos números apresentados no estudo de Davies e Alcântara é que não há uma correlação automática entre os ganhos municipais com o FUNDEB e manutenção e desenvolvimento da educação básica, pelo menos no que se refere ao aumento do número de matrículas. E nem que houve redução na taxa de natalidade, justificativa bastante comum entre os governantes que tentam explicar o pouco investimento em Educação Infantil, já que o encolhimento também precisaria ser notado na rede privada, o que não aconteceu.

A questão que se impõe à reflexão é que, se desde a Constituição Federal, os direitos sociais avançaram na dimensão jurídica-normativa, também são notórias as idas e vindas, tanto nas legislações quanto na execução das políticas públicas, demonstrando um processo que não é linear e, ao mesmo tempo, a necessidade de que as lutas sociais

não se limitem à conquista do aparato legal (Davies e Alcântara, 2019). E a população do Estado do Rio de Janeiro igualmente sofreu/sofre com a retração dos gastos em políticas públicas em decorrência das opções para o desenvolvimento econômico do estado e do país.

2.3.1 Desenvolvimento econômico do Estado do Rio de Janeiro

A delimitação do foco analítico da pesquisa foi uma das questões que exigiu a retomada constante dos objetivos a que nos propomos. E rever as perguntas que nos mobilizaram inicialmente nos auxiliou na redefinição do mapa de estudos, considerando as condições concretas para a realização da pesquisa, tais como o tempo para sua realização, o acesso aos dados e documentos disponíveis, o contexto de pandemia pela Covid-19, para falar apenas de alguns desafios que se interpuseram em nosso itinerário.

Neste sentido é que passamos a relatar o percurso que adotamos para identificar os municípios pertencentes às mesorregiões do Estado do Rio de Janeiro que apresentaram dados relevantes nos últimos 10 anos quanto ao atendimento em Educação Infantil. Na pesquisa voltada para as políticas de expansão, interessou-nos analisar como acontece a implementação desta política no âmbito municipal.

Os velocímetros⁴ referentes às mesorregiões disponíveis no Painel de Indicadores para o Monitoramento das Metas do PNE serviram como parâmetro para a escolha e, dos municípios considerados como de grande porte (com mais de 100 mil habitantes⁵), apenas 3 fazem parte das mesorregiões que se destacaram no Painel do PNE quanto ao atendimento em Educação Infantil: Campos dos Goytacazes, Macaé (ambos pertencentes ao Norte Fluminense, região com atendimento em 41,9% na faixa etária de 0 a 3 anos) e Itaperuna (município do Noroeste Fluminense, região com mais de 90% de atendimento na faixa etária de 4 e 5 anos). Os demais municípios das mesorregiões Norte e Noroeste são considerados pequenos, com população de até 50 mil habitantes.

⁴ Estamos chamando de velocímetros os gráficos de medidores, ou gráficos de disco, utilizados pela plataforma do Simec que faz o acompanhamento das metas do PNE. Gráficos deste tipo utilizam marcações para mostrar as informações semelhantes à leitura de um medidor. São muito usados para comparar valores num pequeno número de variáveis, sendo um bom recurso para demonstrar uma ideia de progressão e indicar o desempenho. Isoladamente, o velocímetro não traz muitas informações, necessitando da comparação entre vários gráficos para uma melhor análise.

⁵ “Lista de municípios do Estado do Rio de Janeiro por população baseada na estimativa de 2020 do IBGE” disponível em <https://pt.wikipedia.org>. Acesso em 09 de jun. 2021.

A coleta de dados foi circunscrita aos municípios fluminenses que preencheram os requisitos (em comparação com outros do Estado do Rio de Janeiro) de pertencerem a localidades que mais se aproximaram da meta de atendimento em Educação Infantil nos últimos anos, estabelecida pelo PNE. Os documentos referentes ao investimento em Educação Básica/Educação Infantil foram recolhidos nas páginas virtuais oficiais de cada uma das prefeituras através de suas Secretarias de Educação e Câmara de Vereadores. Os dados obtidos se referiram aos recursos municipais (próprios e recebidos), buscando-se demonstrar como tem se dado o atendimento em Educação Infantil nos últimos anos, principalmente a partir da publicação dos Planos Municipais de Educação, e como acontece a cobertura do atendimento nas faixas etárias.

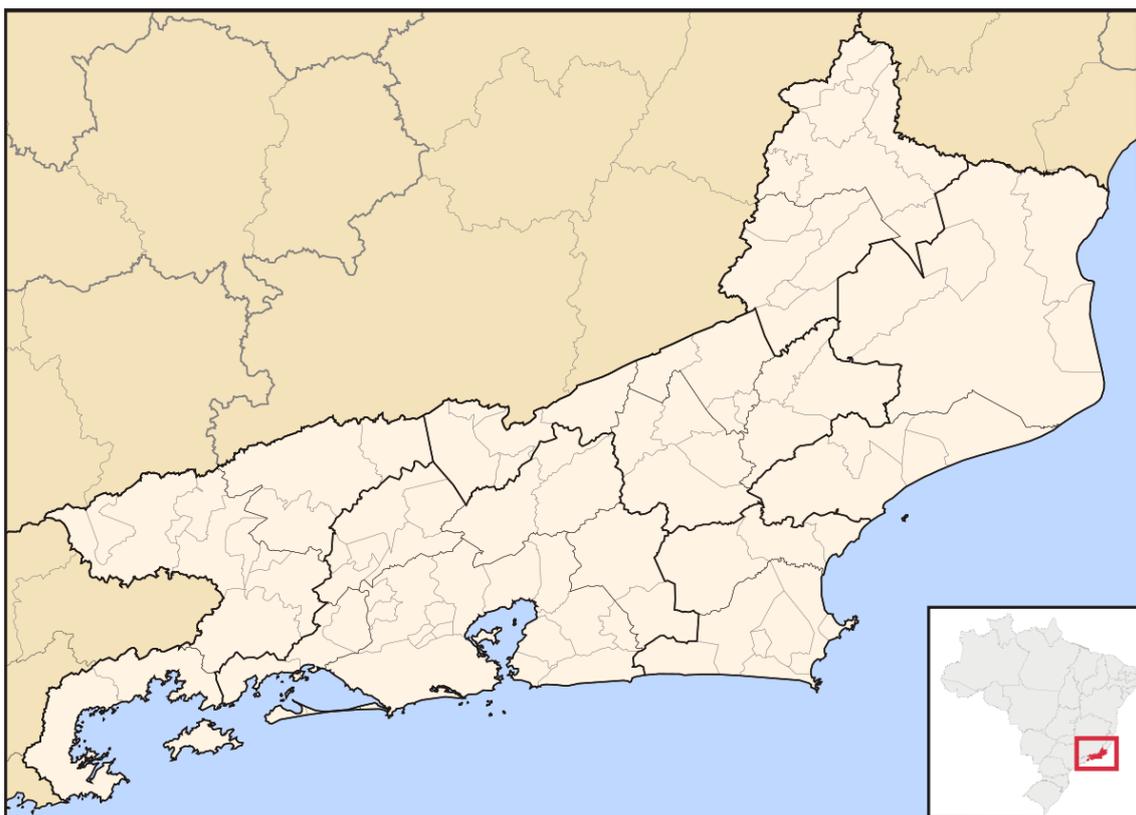
O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divide as unidades federativas do Brasil em “regiões geográficas intermediárias” e “regiões geográficas imediatas” para fins de estudos estatísticos, agrupando os municípios segundo seus aspectos socioeconômicos. Em 2017, houve uma atualização das regiões geográficas intermediárias, o que representou uma revisão das antigas “mesorregiões”, em vigor desde 1989. Segundo informações no site www.ibge.gov.br, o objetivo de tal atualização foi abranger as transformações relativas à rede urbana e sua hierarquia ocorridas desde divisões passadas, devendo ser usada para ações de planejamento e gestão de políticas públicas e para a divulgação de estatísticas e estudos. Contudo, o Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec) continua trabalhando com a divisão em mesorregiões e, por isso, adotamos para a nossa análise esta mesma divisão regional do Estado, uma vez que é a esta base que recorreremos para apresentar os dados relativos às metas estabelecidas pelo PNE para a Educação Infantil.

Tanto as mesorregiões quanto as atuais 8 regiões de governo congregam diversos municípios de uma área geográfica com similaridades econômicas e sociais, e são igualmente utilizadas para fins estatísticos, sem constituir, no entanto, uma entidade política ou administrativa. Isto nos conduziu ao exercício de tentar caracterizar os aspectos socioeconômico e territorial do Estado ora aludindo à atual divisão para uma descrição referendada nas informações e produções teóricas mais recentes, ora nos referindo às mesorregiões (quando falarmos da política de Educação).

O Estado do Rio de Janeiro possuía 6 mesorregiões: Noroeste Fluminense, Norte Fluminense, Baixadas Litorâneas, Metropolitana do Rio de Janeiro, Sul Fluminense e Centro Fluminense. A maior delas era a Metropolitana do Rio de Janeiro, com 30 municípios e a menor era o Norte Fluminense, com 9 municípios.

Abaixo, a divisão em mesorregiões, mais antiga e utilizada pelo Simec:

Figura 2 – Mesorregiões do Estado do Rio de Janeiro



Fonte: Wikipedia, 2021.

Quadro 3: Municípios por mesorregiões (Estado do Rio de Janeiro)

Mesorregião	Municípios	Localização
Noroeste Fluminense	Aperibé BomJesus do Itabapoana Cambuci Italva Itaocara Itaperuna Laje do Muriaé Miracema Natividade Porciúncula Santo Antônio de Pádua São José de Ubá Varre-Sai	

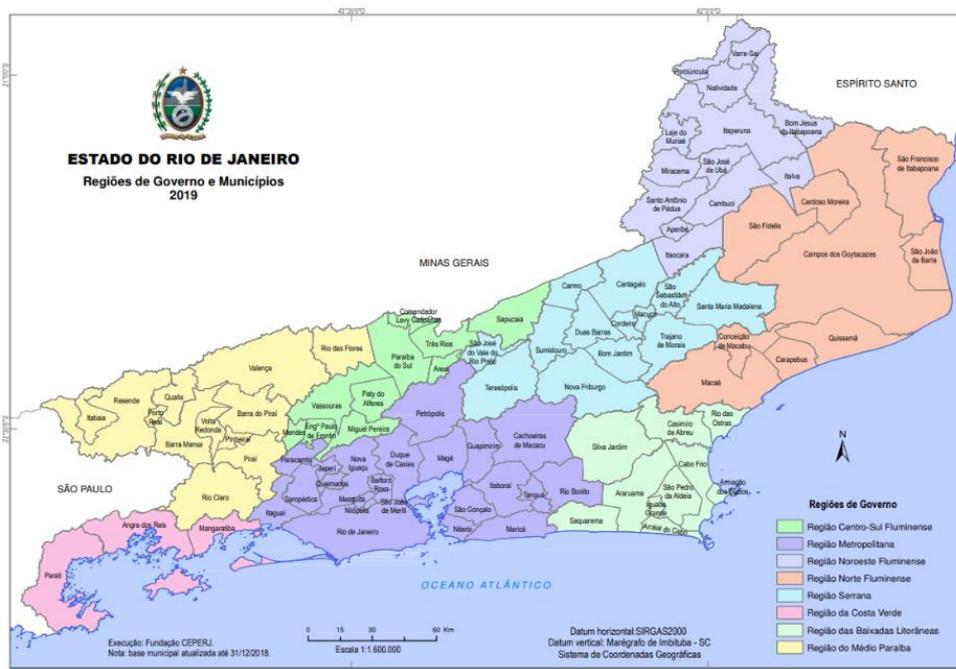
<p>Norte Fluminense</p>	<p>Campos dos Goytacazes Cardoso Moreira Carapebus Conceição de Macabu Macaé Quissamã São Fidélis São Francisco de Itabapoana São João da Barra</p>	
<p>Baixadas Litorâneas</p>	<p>Araruama Armação de Búzios Arraial do Cabo Cabo Frio Casimiro de Abreu Iguaba Grande Rio das Ostras São Pedro da Aldeia Saquarema Silva Jardim</p>	
<p>Metropolitana do Rio de Janeiro</p>	<p>Belford Roxo Duque de Caxias Cachoeiras de Macacu Engenheiro Paulo de Frontin Guapimirim Itaboraí Itaguaí Japeri Magé Mangaratiba Maricá Mendes Mesquita Miguel Pereira Nilópolis Niterói Nova Iguaçu Paracambi Paty do Alferes Petrópolis Queimados Rio Bonito Rio de Janeiro São Gonçalo São João de Meriti São José do Vale do Rio Preto Seropédica Tanguá Teresópolis Vassouras</p>	
	<p>Angra dos Reis Barra do Pirai Barra Mansa Itatiaia</p>	

<p>Sul Fluminense</p>	<p>Paraty Pinheiral Piraí Porto Real Quatis Resende Rio Claro Rio das Flores Valença Volta Redonda</p>	
<p>Centro Fluminense</p>	<p>Areal Bom Jardim Cantagalo Carmo Comendador Levy Gasparian Cordeiro Duas Barras Macuco Nova Friburgo Paraíba do Sul Santa Maria Madalena Sapucaia São Sebastião do Alto Sumidouro Trajano de Moraes Três Rios</p>	

Fonte: Elaborado pela própria autora a partir das imagens de Wikipedia, 2022.

Atualmente, a divisão político-administrativa é a que segue:

Figura 3 – Regiões de Governo e Municípios – Estado do Rio de Janeiro – 2019



Fonte: CEPERJ, 2021.

Quadro 4 – Divisão político-administrativa, segundo as Regiões de Governo e municípios Estado do Rio de Janeiro – 2019

Regiões de Governo e municípios	Regiões de Governo e municípios
<p>Região Metropolitana</p> <p>Rio de Janeiro Belford Roxo Cachoeiras de Macacu Duque de Caxias Guapimirim Itaboraí Itaguaí Japeri Magé Maricá Mesquita Nilópolis Niterói Nova Iguaçu Paracambi Petrópolis Rio Bonito Queimados São Gonçalo São João de Meriti Seropédica Tanguá</p> <p>Região Noroeste Fluminense</p> <p>Aperibé Bom Jesus do Itabapoana Cambuci Italva Itaocara Itaperuna Laje do Muriaé Miracema Natividade Porciúncula Santo Antônio de Pádua São José de Ubá Varre-Sai</p> <p>Região Norte Fluminense</p> <p>Campos dos Goytacazes Carapebus Cardoso Moreira Conceição de Macabu Macaé Quissamã São Fidélis São Francisco do Itabapoana São João da Barra</p>	<p>Região Serrana</p> <p>Bom Jardim Cantagalo Carmo Cordeiro Duas Barras Macuco Nova Friburgo Santa Maria Madalena São José do Vale do Rio Preto São Sebastião do Alto Sumidouro Teresópolis Trajano de Moraes</p> <p>Região das Baixadas Litorâneas</p> <p>Araruama Armação dos Búzios Arraial do Cabo Cabo Frio Casimiro de Abreu Iguaba Grande Rio das Ostras São Pedro da Aldeia Saquarema Silva Jardim</p> <p>Região do Médio Paraíba</p> <p>Barra do Piraí Barra Mansa Itatiaia Pinheiral Piraí Porto Real Quatis Resende Rio Claro Rio das Flores Valença Volta Redonda</p> <p>Região Centro-Sul Fluminense</p> <p>Areal Comendador Levy Gasparian Engenheiro Paulo de Frontin Mendes Miguel Pereira Paraíba do Sul</p>

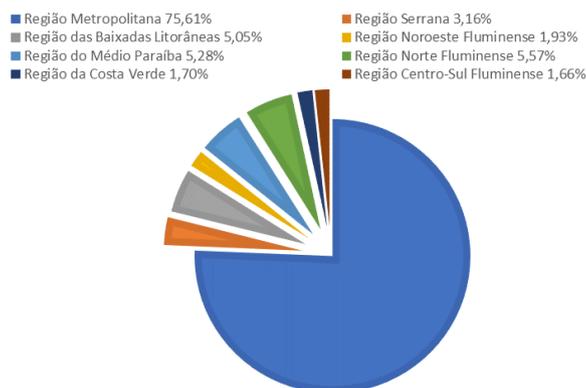
<p>Região da Costa Verde</p> <p>Angra dos Reis Mangaratiba Paraty</p>	<p>Paty do Alferes Sapucaia Três Rios Vassouras</p>
--	---

Fonte: CEPERJ, 2021.

Ao compararmos a divisão mais antiga, de 1989 (mesorregiões), com a mais atual, de 2017 (regiões de governo), o que se observa é que as regiões Norte Fluminense, Noroeste Fluminense e Baixadas Litorâneas são compostas exatamente pelos mesmos municípios correspondentes às mesorregiões com os mesmos nomes. Já a região Metropolitana, passa a ter 8 municípios a menos em relação à Mesorregião Metropolitana do Rio de Janeiro, pois eles passaram a compor, principalmente, a nova região Centro-Sul Fluminense. A região denominada Costa Verde é composta por 3 municípios, Angra dos Reis, Paraty (antes pertencentes à mesorregião Sul Fluminense) e Mangaratiba (que pertencia à mesorregião Metropolitana do Rio de Janeiro). A mesorregião Sul Fluminense também é bem parecida com a região Médio Paraíba, com exceção dos dois municípios que foram para a Costa Verde. A grande modificação que se pode observar está na criação das regiões Serrana, composta por municípios que antes estavam na mesorregião Centro Fluminense e Metropolitana (São José do Vale do Rio Preto e Teresópolis), e região Centro-Sul Fluminense, composta por 5 municípios que também estavam na Metropolitana (Engenheiro Paulo de Frontin, Mendes, Miguel Pereira, Paty do Alferes e Vassouras).

A Região Metropolitana é a que apresenta uma expressiva concentração populacional. Como se pode constatar no gráfico e tabela a seguir, 75% do total da população residente no Estado do Rio de Janeiro está nesta região.

Gráfico 8 – População (estimativa em 2020) em relação ao Estado



Fonte: Elaborado pela própria autora a partir de dados do IBGE, 2021.

Quadro 5 – População residente (estimativa em 2020) por Região de Governo

Regiões de Governo	Total
Região Metropolitana	13.131.590
Região Norte Fluminense	967.943
Região do Médio Paraíba	918.097
Região das Baixadas Litorâneas	877.218
Região Serrana	549.406
Região Noroeste Fluminense	336.596
Região da Costa Verde	295.944
Região Centro-Sul Fluminense	289.395
Total	17.366.189

Fonte: Elaborado pela própria autora a partir de dados do IBGE, 2021.

Após a Região Metropolitana, destacam-se as regiões Norte Fluminense, Médio Paraíba e Baixadas Litorâneas, com pouco mais de 5% da população em cada uma. Tais percentuais revelam o papel dessas regiões de governo localizadas mais para o interior fluminense e suas expressões em termos populacionais e econômicos.

O professor e pesquisador Floriano José Godinho de Oliveira há muito se dedica a compreender a organização social e as intervenções públicas no Estado do Rio de Janeiro: sua regionalização e planejamento, as formas de realização da vida no contexto de crises econômicas, questões ambientais e de direito às condições de vida da população têm sido temas recorrentes em seus estudos e nos auxiliarão a fazer uma revisão dos processos de desenvolvimento e das modificações que se deram no Estado.

No artigo “Mudanças no espaço metropolitano: novas centralidades e dinâmicas espaciais na metrópole fluminense”, Oliveira (2006) nos explica que a convergência populacional, de atividades e recursos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro faz dela uma das mais concentradoras entre todas as metrópoles brasileiras, o que é confirmado também pelo Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Estado do Rio de Janeiro (CEPERJ): é na Região Metropolitana que se encontra a maior parte das indústrias do Estado, o que forma um parque industrial bastante diversificado.

Oliveira reflete que mudanças importantes ocorreram, face à incorporação de novos segmentos industriais e de tecnologia no interior do Estado, “criando novas formas de inserção do território fluminense na economia globalizada” (OLIVEIRA, 2006, p. 79). São segmentos industriais que se consolidaram fora da metrópole, ainda que mantenham uma relação de dependência com ela, e que ocasionam novo processo de formação de economias regionais, possibilitando maior divisão econômica e industrial no estado, o que permite trabalhar com a hipótese de uma efetiva “integração territorial fluminense”:

Essa nova perspectiva indicia que a base econômica fluminense já não é mais sinônimo de região metropolitana e que há, nessa nova regionalização da economia, uma conformação de territorialidades geradas pelo desenvolvimento de importantes segmentos industriais no interior do estado (OLIVEIRA, 2006, p. 80).

Isto trouxe para o território fluminense uma nova dinâmica industrial, o que representa, ao mesmo tempo, um importante impulsionador da dinamização da economia metropolitana, pois grande parte do aporte técnico e científico instalado na metrópole é utilizado, e acaba por estimular também a reestruturação de importantes segmentos industriais metropolitanos. As formas como esses processos se manifestam nas diferentes partes que compõem o território fluminense também são abordadas por Oliveira (2006) e nos dão um panorama relevante sobre as questões que envolvem as políticas públicas no Estado do Rio de Janeiro.

A cidade do Rio de Janeiro, por muito tempo, exerceu uma centralidade em relação aos processos em curso em todo o Estado; seja pela função militar de defesa do território da província, seja pela função comercial (é nela que se localizava o principal porto da Baía de Guanabara), ou ainda pela vinda da Família Real para o Brasil (função administrativa), o fato é que a cidade se tornou o principal núcleo industrial do país durante muito tempo. Oliveira destaca, porém, que tal centralidade quase que absoluta atribuída pela maioria dos estudos tem produzido não só uma invisibilidade de aspectos

importantes na organização do território fluminense, como também “... certa incapacidade de atribuição de significado a aspectos cuja presença é impossível ignorar”, ou seja, que núcleo e interior vivem processos diferenciados, de redução (no caso do núcleo) e de crescimento (do interior) (OLIVEIRA, 2006).

Os destaques não estão somente nas mudanças de desempenho econômico da cidade, da região metropolitana e do interior. Como ainda nos alerta Oliveira, as ações para a superação da crise econômica e produtiva que atravessou o Estado desde o início da década de 1980 ampliaram as possibilidades de crescimento das atividades industriais, e mesmo que se tratasse de ações a princípio diversas e localizadas, é possível notar, pela primeira vez, tentativas de integração que podem apontar para um projeto mais amplo de desenvolvimento econômico.

Historicamente, esse processo ocorria de forma fragmentada no território fluminense, pelo próprio fato de haver dois governos: o da cidade/Estado da Guanabara e o do antigo Estado do Rio de Janeiro. Após a fusão dos dois estados, em 1974, as disputas políticas continuavam a limitar as possibilidades de uma real integração. A fragmentação das ações no interior, nesse caso, expressava não apenas a precária comunicação entre as diversas áreas e cidades, mas principalmente o fato de que o núcleo era o mediador de qualquer relação (IBID, p. 81-82).

Na atualidade, a perda da capacidade de mediação do núcleo se deve também ao surgimento de novas possibilidades de interlocução decorrentes do próprio processo e dinâmica produtiva e econômica que induz certas formas de integração (OLIVEIRA, 2006).

Sobre as mudanças e permanências na ordem local, Oliveira explica que, na década de 1980, o Estado do Rio de Janeiro sofreu significativas mudanças nas políticas de gestão do território, tanto no que se referem às ações do governo do Estado quanto das políticas por parte das organizações e instituições locais. Fruto da “...crise estrutural de natureza econômica que atingiu todo o país e reduziu significativamente a participação do estado na composição proporcional do Produto Nacional Bruto (PNB) (OLIVEIRA, 2006, p. 82), pela primeira vez o território do Rio de Janeiro era visto como uma totalidade, aglutinando núcleo e interior.

Projetos de investimento no interior são postos em prática na década de 1980, principalmente na produção de infraestrutura para potencializar projetos econômicos e sociais. Como exemplo dessa política, Oliveira cita a expansão da base universitária:

Anexam-se antigas fundações universitárias à UERJ, dando origem à Faculdade de Formação de Professores, em São Gonçalo, e à Faculdade de Educação, em Duque de Caxias, na RMRJ, além dos Institutos Politécnicos de Resende, no Vale do Paraíba, e de Friburgo, na Região Serrana. A UERJ inaugura também o Centro de Pesquisa Biomarinho da Ilha Grande, no sul do estado. O governo estadual cria, ainda, a Universidade do Norte Fluminense (UENF), como um centro de pesquisas bioquímico voltado, inicialmente, apenas para cursos de doutoramento, em especial na área petrolífera. Cria também, nessa região, instituições voltadas para a promoção do desenvolvimento regional como a Fundação Estadual Norte Fluminense (Fenorte) e o Parque de Alta Tecnologia do Norte Fluminense (TECNorte), para atuar como uma agência de fomento na região. *Essa nova conjuntura política no estado, em boa medida, é responsável pela elaboração preliminar de alguns elementos que, mais tarde, favoreceriam a formação de bases para a inserção, ainda que parcial, de alguns governos municipais e também o estadual, na ordem global de relações econômicas* (IBID, p. 84 – grifos nossos).

É possível identificar nessas ações algumas estratégias utilizadas pelo governo e setores empresariais para a valorização das organizações e instituições que tinham atuação ou se situavam no interior, como a definição de políticas para impulsionar o desenvolvimento do Estado como um todo. Segundo Oliveira (2006), isso é notório no decorrer dos anos de 1990, mas as condições para a inserção do Estado nesta ordem global começaram a ser implantadas na década anterior.

A ampliação da Companhia Siderúrgica Nacional em Volta Redonda, com obras concluídas em 1987, significou a criação de condições para atrair outros segmentos industriais para a região. Investimentos na ampliação da produção petrolífera na Bacia de Campos também movimentou toda a parte do norte fluminense, provocando mudanças no município de Campos, considerado um centro regional, e nas cidades das Baixadas Litorâneas com a reestruturação das atividades turísticas e imobiliárias.

Para Oliveira,

Nesse novo cenário de investimentos, a contenção da queda dos índices de crescimento econômico e a reversão dessa tendência no estado ocorrem em meados da década de 1990, ao nosso ver, a partir da conjugação de três fatores: mudanças na gestão política, na estrutura produtiva e na capacidade de absorção de novas tecnologias e segmentos industriais, que se deve principalmente à infraestrutura técnico-científica e de pesquisa disponível no estado (IBID, p. 86).

Desta forma, a reestruturação econômica e produtiva no Estado não é igualmente distribuída por todo o seu território, sendo “...mais intensa onde a economia se consolida sob bases industriais reestruturadas ou impulsionadas a partir da nova conjuntura econômica mundial” (OLIVEIRA, 2006, p. 86). Podemos notar este dinamismo

econômico e territorial nas mudanças ocorridas no Norte Fluminense e no médio Vale do Paraíba em decorrência, no caso do Norte Fluminense, do crescimento das atividades extrativistas minerais, com conseqüente reestruturação no mercado imobiliário e na construção civil nos municípios próximos a Macaé e, no Vale do Paraíba, as mudanças ocorrem pela reestruturação dos setores metal-mecânico e químico e da instalação de indústrias automobilísticas, o que altera tanto o perfil econômico e industrial quanto o ordenamento do território.

De acordo com Oliveira, contudo, a localização de todas essas atividades no interior do Estado do Rio de Janeiro não se configura como um processo de desconcentração espacial a partir da metrópole, mas sim “... de reconstrução das bases industriais sustentadas em novos setores e formas organizacionais, acompanhando perspectivas ao mesmo tempo locais e internacionais” (OLIVEIRA, 2006, p. 89). Portanto, não se trata de um deslocamento das atividades ou de sua expansão industrial para outras regiões do interior do Estado, mas sim do esgotamento da capacidade produtiva de alguns setores e fechamento de atividades, dada a incapacidade de reestruturação e incorporação de novos procedimentos e tecnologias. E o autor exemplifica isto demonstrando em dados que há uma recuperação e um crescimento do número de empregos formais no interior do estado, ao mesmo tempo em que há uma redução importante no núcleo, na cidade do Rio de Janeiro.

Esta breve abordagem sobre o processo de desenvolvimento econômico e regionalização do Estado do Rio de Janeiro é fundamental para a compreensão sobre as políticas públicas originadas em todos os níveis governamentais. Ainda em diálogo com Oliveira, concordamos sobre a necessidade de se superar as limitações decorrentes do fato de que os municípios são autônomos para legislar sobre os usos e controle de seus territórios. É igualmente fundamental que

... os espaços sejam pensados como unidades regionais que se constituem não mais por decretos-leis, como ocorreu no ato da fusão e da institucionalização das regiões metropolitanas brasileiras, mas por força da dinâmica econômica e social que produz o espaço metropolitano (IBID, p.95).

Daqui em diante, buscaremos caracterizar as regiões do Estado, discorrendo brevemente sobre seus principais traços e recuperando as informações do Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ).

A **Região Metropolitana** concentra recursos financeiros, infraestrutura e força de trabalho. É nesta região que está mais de 70% da população do Estado, o que faz dela um espaço de grandes contradições, uma vez que o crescimento e desenvolvimento econômico não caminha ao lado do atendimento das necessidades básicas da população. Neste sentido, pode-se identificar muitas questões: a distribuição desigual dos serviços e equipamentos urbanos; grande demanda por moradia; degradação do meio ambiente e esgotamento dos recursos naturais; insegurança e violência urbana. O município do Rio de Janeiro é dos que mais atrai novos investimentos, principalmente por ser a sede do Governo estadual e o principal centro produtor e distribuidor de bens e serviços. Porém, de acordo com CEPERJ (2019), vem apresentando uma desconcentração industrial, com perdas na capacidade produtiva instalada e na geração de empregos. E desde meados dos anos 1990, vem ocorrendo a transferência de sedes de muitas empresas para outros Estados, fato relacionado, principalmente, a questões tributárias e de segurança pública.

Niterói é o município que possui o melhor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Estado. Além disso, vem absorvendo uma série de investimentos industriais importantes, ligados à cadeia produtiva de petróleo e gás, com a reforma e manutenção de plataformas e estruturas off-shore e a construção de embarcações para transporte de passageiros (CEPERJ, 2019).

Os municípios que compõem a Baixada Fluminense representam a periferia da metrópole do Rio de Janeiro; e apesar de concentrarem atividades industriais (vestuário, papel, gráfica, petroquímica, etc), ainda são reconhecidos como “cidades dormitórios”, e a sua população enfrenta problemas de moradia, saneamento, educação, saúde. Segundo informações no site do CEPERJ, os municípios de Duque de Caxias, Nova Iguaçu e São Gonçalo estão se consolidando como subcentros dentro da Região Metropolitana. Sobre o município de Petrópolis, é importante destacar que voltou a integrar a Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, desempenhando o papel de polo têxtil e de vestuário e se beneficiando de políticas públicas elaboradas para a região como um todo.

A **Região Noroeste Fluminense** teve seu apogeu de desenvolvimento com a cultura cafeeira no século XIX e primeiras décadas do século XX, ocupando lugar de destaque no território fluminense. Mas, com o declínio da cafeicultura, as atividades agropecuárias que a substituíram não foram capazes de evitar o esvaziamento econômico e demográfico posterior.

Itaperuna é considerada como centro regional, exercendo influência sobre parte do Noroeste Fluminense, dentre outros aspectos, pela rede viária que foi implantada e que

possibilita sua ligação com demais municípios da região e com outras partes do Estado. O município se destaca também pela diversificação de suas atividades econômicas, já que, ao lado da produção cafeeira, também desenvolveu outros cultivos, a pecuária de corte e atividades comerciais, prestando serviços à região e a municípios limítrofes pertencentes ao Estado de Minas Gerais.

Outros municípios também se destacam como polos regionais. São eles Santo Antônio de Pádua e Bom Jesus do Itabapoana; o primeiro, como núcleo de especialização no setor de extração mineral, tendo a seu favor também a proximidade com o Estado do Espírito Santo, Minas Gerais e a própria região do Médio Paraíba. Estudos do CEPERJ apontam que diversas empresas se instalaram no município: distribuidora de carnes, de bebidas, retífica de pneus, fundição e torrefação de café, o que faz sentir a influência deste município sobre o território mineiro.

Bom Jesus do Itabapoana situa-se numa posição também privilegiada por ser atravessado pela rodovia RJ-106, onde o tráfego de caminhões é bem intenso. Assim, os serviços de apoio logístico ao transporte acabam por provocar uma multiplicação de empresas no setor (CEPERJ, 2019).

As atividades rurais, como criação de ovinos, pecuária leiteira e cultivo de café, também são identificadas na região, o que leva a concluir que houve certo incremento das atividades rurais e pequenos negócios.

A **Região Norte Fluminense** é historicamente conhecida pela agroindústria açucareira. Nas últimas décadas, porém, o petróleo e o gás natural assumiram papel fundamental na economia regional, fazendo com que ela se tornasse uma das principais regiões. A produção do petróleo e do gás natural é o principal fator de crescimento do PIB do Estado do Rio de Janeiro (CEPERJ, 2019). Em decorrência do recebimento dos royalties destes produtos, os municípios têm realizado melhorias urbanísticas, mas há necessidade de estudos mais detalhados sobre a aplicação destes recursos.

Segundo os mesmos estudos do CEPERJ, dois municípios se destacam no Norte Fluminense, quais sejam, Campos dos Goytacazes e Macaé. Campos exerce uma função polarizadora em relação ao Norte e Noroeste Fluminenses, pois desenvolveu-se com a economia açucareira, importante para o povoamento destas regiões. E mesmo na atualidade, o cultivo da cana e a produção do açúcar/álcool são produções de destaque na economia do município. A mecanização e a concentração da produção em grandes unidades favoreceram a modernização do setor. Contudo, se este “perfil agroindustrial” contribuiu, por um lado, para aumentar a capacidade produtiva, por outro, reduziu a

população mantida pela agricultura e pelas lavouras de subsistência, havendo crescimento do setor informal e a migração. É este município também que concentra o maior número de estabelecimentos industriais, com destaque para as indústrias de alimentos, química e mecânica.

Macaé, por sua vez, vem despontando também como um polo regional, consequência, principalmente, das atividades ligadas à extração do petróleo e do gás natural da Bacia de Campos, incluindo-se entre os municípios que receberam fluxos migratórios significativos nas últimas décadas.

Como consequência, é possível constatar questões associadas ao crescimento urbano rápido e desordenado da região, especialmente no que se refere à construção de imóveis.

A **Região Serrana** do Estado do Rio de Janeiro teve sua economia profundamente afetada pelos deslizamentos e situações relacionadas à catástrofe ambiental de janeiro de 2011. Alterações na produção, oferta e demanda de mão-de-obra foram provocadas e os problemas de ordem social se agravaram.

Conforme informações do CEPERJ, a região é marcada por duas unidades espaciais diferenciadas; a primeira caracterizando-se por apresentar grande dinamismo provenientes das atividades industriais e turísticas, abrangendo Nova Friburgo e Teresópolis. E a segunda alcançando o restante da Região, com um desempenho econômico inferior, decorrente da substituição da atividade cafeeira pela pecuária, mas com solos empobrecidos e baixos índices de produtividade. Mesmo a produção de cimento e fabricação de artefatos de concreto não apresenta o dinamismo suficiente para alterar esta conjuntura.

O município de Nova Friburgo se tornou o principal polo regional, após a reintegração de Petrópolis à Região Metropolitana, e desempenha funções industriais, de comércio e de prestação de serviços, exercendo mais influência sobre os demais municípios da região. Há o predomínio de pequenas e médias empresas ligadas ao vestuário e atividades têxteis. Nova Friburgo é considerado núcleo do “Arranjo Produtivo Local” de moda íntima, composto por este e pelos municípios de Bom Jardim, Cordeiro, Duas Barras e Cantagalo.

Sobre a **Região das Baixadas Litorâneas**, as informações que constam no site do CEPERJ registram que as atividades que caracterizaram a região até a década de 1960 eram mais relacionadas à exploração do sal, produção de laranja, pesca e criação de gado. Já nas últimas décadas, o turismo e o lazer passaram a ser as atividades mais importantes,

o que trouxe como consequências a especulação imobiliária, com aumento da demanda sobre os equipamentos urbanos e também para a estrutura viária. A degradação ambiental da região também é nítida, principalmente devido aos aterros, aumento de despejos de esgotos e multiplicação de moradias em áreas de proteção ambiental.

Cabo Frio é o município que se coloca como principal centro da região, exercendo esta função polarizadora sobre quase todos os municípios, com exceção de Cachoeiras de Macacu, Casimiro de Abreu e Rio das Ostras. Possui uma diversificada atividade comercial e de serviços com o progressivo aumento do percentual da população economicamente ativa.

Em Rio das Ostras, é possível perceber reflexos do crescimento do município de Macaé, com ampliação do mercado imobiliário, comércio e serviços; isso se deve ao crescente número de moradores de Rio das Ostras que trabalham em Macaé.

Depois da Região Metropolitana, a mais industrializada do Estado é a **Região do Médio Paraíba**, com significativa influência do eixo Volta Redonda – Barra Mansa – Resende (CEPERJ, 2019). Volta Redonda e Barra Mansa exercem influência direta sobre grande parte da Região e também sobre parte da Região Centro-Sul Fluminense, uma vez que a implantação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) desempenhou papel multiplicador sobre as atividades industriais da região e o consequente aumento dos serviços.

Outro aspecto favorecedor desta situação é que esses centros são beneficiados por rodovias que facilitam a comunicação não só entre os municípios fluminenses, mas também com os Estados de São Paulo e Minas Gerais.

Resende acolhe várias indústrias, com destaque para fábricas automobilísticas. Exerce influência sobre os municípios de Itatiaia, Quatis e Porto Real, por sua posição geográfica privilegiada no eixo Rio – São Paulo e pela disponibilidade de terrenos, o que atrai novos empreendimentos.

Valença, Barra do Pirai e Porto Real também são municípios que se destacam pelas atividades industriais. Quatis e Penedo têm apresentado visível crescimento urbano, decorrente das atividades industriais de Porto Real.

Cabe ainda destacar que a agropecuária, além da indústria, também é atividade que se destaca no Médio Paraíba, embora seja praticada ainda em moldes mais tradicionais, com fraca inserção no processo de modernização da agricultura e pouco articulada com o grande capital financeiro, industrial e comercial.

A **Região Centro-Sul Fluminense** é conhecida como a antiga região cafeeira; hoje, sua economia está apoiada na criação de gado, cultivo de legumes (olericultura) e turismo. Observa-se o parcelamento do solo, principalmente naqueles municípios mais próximos da Região Metropolitana, e algumas das grandes propriedades se transformaram em hotéis-fazenda e sítios de lazer. Três Rios é o centro regional, embora suas atividades econômicas não tenham grande dinamismo. Paty do Alferes se destaca pela produção de tomate e Paraíba do Sul tenta recuperar seu polo turístico, com atividades ligadas ao parque de exposições, museu ferroviário e galeria cultural.

Finalmente, a **Região da Costa Verde**, que se constitui por apenas 3 municípios, Paraty, Angra dos Reis e Mangaratiba. Paraty e Angra fazem parte de uma microrregião denominada Baía da Ilha Grande. Mangaratiba e Itaguaí (este da Região Metropolitana) fazem parte da microrregião Baía de Sepetiba. A Região da Costa Verde é reconhecida pela beleza natural, que favorece o desenvolvimento das atividades ligadas ao turismo. Mas também se percebe a presença da agricultura, praticada em moldes tradicionais, bem como das colônias de pescadores. O CEPERJ informa que, durante um tempo, a indústria de construção naval representou uma possibilidade de crescimento econômico para a região. Entretanto, tal atividade viveu um período de crise e, atualmente, encontra-se em recuperação, pois a implantação da indústria de construção naval e a abertura da Rodovia Rio-Santos imprimiram à Região grandes modificações, não só ambientais como sociais e econômicas (CEPERJ, 2019).

Os ecossistemas da Costa Verde, principalmente em Angra dos Reis, estão sendo degradados pela atividade imobiliária. A presença das usinas nucleares neste município é motivo de preocupações tanto em sentido ambiental quanto social. E tanto em Angra dos Reis quanto em Paraty, o turismo é uma das principais atividades mobilizadora do comércio e dos serviços.

Mangaratiba, por sua vez, é um município que está mais ligado à Região Metropolitana, da qual fazia parte até o ano de 2002. O município conta com um terminal de minérios e apresenta relativo potencial para as atividades de turismo.

O que se pode concluir desta breve caracterização das Regiões de Governo do Estado do Rio de Janeiro é que os problemas ambientais associados à falta de saneamento básico, à coleta e disposição de resíduos sólidos e à ocupação indevida das margens dos rios e encostas (CEPERJ, 2019) são recorrentes. É possível constatar também a existência de uma verdadeira trama de relações e influências de muitos fatores responsáveis pelo

contexto que se tem hoje no Estado e pelas desigualdades entre os municípios e pessoas. Ou, segundo Cruz:

O ERJ, cuja configuração político-administrativa atual se deu com a fusão entre os antigos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara em 1975, apresenta marcas histórico-estruturais que se impõem na definição das suas dinâmicas econômica e socioespacial. A clivagem capital-interior – herdada das assimetrias entre os dois entes político-administrativos que se fundiram – é particularmente decisiva para a interpretação dos fatos sociais, econômicos e políticos que interferem na configuração espacial da economia fluminense e nos desafios para as políticas públicas (CRUZ, 2016, p. 23).

Identificamos elementos comuns entre o desenvolvimento econômico do Estado e os padrões de desenvolvimento da economia dos países periféricos, elementos estes inerentes à lógica de reestruturação produtiva da década de 1990, que é acompanhada de políticas de corte neoliberal. Internamente, a inserção do país na divisão internacional do trabalho, produziu um crescimento marcado pela seletividade econômica, espacial e social. “Segmentos industriais foram absorvidos por capitais estrangeiros, minguaram ou desapareceram, na esteira das privatizações de segmentos estatais da produção de bens e do fornecimento de serviços de consumo coletivo” (CRUZ, 2016, p. 51). Do ponto de vista político, este padrão de acumulação se sustenta por forças sociais que atuam inversamente à incorporação das atividades econômicas e dos segmentos sociais regionais, pois não há interesse na diversificação e modernização da economia local.

O Estado do Rio de Janeiro possui uma economia altamente dependente do petróleo, embora as rendas petrolíferas tenham sido capturadas pelas lógicas corporativistas, patrimonialistas, clientelistas numa escala local (CRUZ, 2016). O crescimento do interior em relação às demais regiões do Estado se dá no mesmo padrão reprodutor das desigualdades, principalmente se pensamos na formação de redes de serviços, equipamentos sociais e consumo coletivo. Por isso, destaca-se que a compreensão sobre as políticas públicas em escala estadual, e as de Educação em nosso caso, precisa identificar e caracterizar os processos locais que podem orientar as prioridades quanto aos investimentos públicos. Os estudos em escala local, municipal, auxiliam na caracterização das desigualdades internas nas regiões, no entendimento sobre as suas dinâmicas próprias e no planejamento de intervenções necessárias de políticas públicas descentralizadas, ainda que articuladas à construção de estratégias e planos estaduais e nacionais de desenvolvimento. A junção dos esforços que se vinculam à elaboração de propostas, articulando as diversas escalas de poder, pode trazer

modificações para a correlação de forças sociais que tendem, hoje, para um formato fragmentador, elitista e excludente dos investimentos (CRUZ, 2016).

Relevante é destacar também como a política de Educação Infantil tem sido conduzida no Estado do Rio de Janeiro. Na última década, esta área passou por modificações decorrentes, principalmente, da adesão dos municípios ao Proinfância, mas também das exigências de atendimento obrigatório à faixa etária de 4 e 5 anos e de outras legislações que já tentavam dar à Educação Infantil um pouco mais de reconhecimento e visibilidade. Ainda assim, pode-se dizer que, de forma geral, o percurso da Educação Infantil no Estado não se afasta das principais características que definem os contornos da Educação Infantil no país: atendimento precário em espaços inadequados e sem profissionais, assistencialismo, indefinição sobre o financiamento, etc. Kramer (2001), Kuhlmann Jr (1998; 2004) e Rosemberg (2013), dentre outros, são referências importantíssimas para uma boa apreensão sobre a história em que se originou e desenvolveu o trabalho com as crianças pequenas no Brasil. Desde as primeiras creches financiadas pela filantropia destinadas à “infância pobre” e os primeiros jardins de infância públicos para a “infância da elite”, até o reconhecimento da Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica, temos um longo percurso que envolveu a luta de movimentos sociais, a ampliação das pesquisas sobre a Educação Infantil e as iniciativas governamentais de aplacar os “riscos” representados pelos grupos empobrecidos da população. Todos estes elementos foram determinantes para que, ao longo do tempo, chegássemos a mudanças significativas nessa área.

2.3.2 Caracterização geopolítica e educacional e a expansão da Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro

Voltamos a apresentar os municípios das mesorregiões do Estado do Rio de Janeiro, detalhando o porte do município quanto à sua população (em geral e de crianças de 0 a 5 anos) e ao número de matrículas na faixa etária de 0 a 5 anos em 2010 e em 2019. Como o último Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) foi realizado em 2010, estamos trabalhando com a “população estimada”, conforme aponta este mesmo Instituto. O acesso aos números referentes às matrículas por faixa etária foi possível através do banco de dados disponibilizado pelo Laboratório de Dados Educacionais da Universidade Federal do Paraná.

Cabe destacar também uma constatação importante a partir dos dados apresentados nas tabelas: desconfiamos que os números correspondentes ao ano de 2010 no que se refere às matrículas na pré-escola incluíam as crianças com 6 anos completos até 31/03 (data de corte = idade completa no ano de ingresso na escola), uma vez que a Resolução que fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 anos é de dezembro de 2010. Antes da Resolução mencionada, os municípios ainda estavam se adequando à Emenda Constitucional 59/2009 e nem sempre cumpriam com rigor a determinação quanto à inserção das crianças de 6 anos de idade no primeiro ano do Ensino Fundamental.

Além disso, a obrigação de matricular as crianças aos 4 anos de idade na Educação Infantil se efetiva com a Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, que oficializa a mudança feita por meio da Emenda 59/2009. O ensino se torna obrigatório dos 4 aos 17 anos de idade e, desta forma, não apenas o município precisa oferecer e matricular na Educação Infantil, mas também as famílias têm obrigação de matricular. Contudo, aos municípios e ao Estado foi dado o prazo até o ano de 2016 para garantir a inserção das crianças na escola pública.

Consideramos importante, em estudos posteriores e mais específicos, que se proceda um levantamento acerca de quantas crianças na faixa etária da Educação Infantil ainda não estão matriculadas na rede pública e se há cobertura da rede particular (filantrópicas, privadas-mercantis). Isto é muito relevante para o planejamento de políticas de expansão. Agregamos à análise dos dados de cada mesorregião as tabelas que seguem e os gráficos divulgados pelo Simec, uma vez que foi nosso desejo identificar quais foram os municípios que mais se contribuíram com a meta de universalização e ampliação da oferta de vagas.

Tabela 1 – Mesorregião Norte Fluminense: situação

Mesorregião Norte Fluminense: situação atual de 41,9% do atendimento às crianças de 0 a 3 anos (Meta prevista no PNE: 50%) e 91,3% às de 4 e 5 anos (Meta prevista no PNE: 100%)								
Municípios	População estimada em 2020 (Porte do Município)	População de crianças residentes em 2010		Número de Matrículas em 2010		Número de Matrículas em 2019		Variação Percentual (número de matrículas em Educação Infantil)
		0 a 3 anos	4 e 5 anos	Creche	Pré-Escola*	Creche	Pré-Escola	
Campos dos Goytacazes	511.168	31.998	13.590	7.863	12.565	10.406	12.478	10%
Carapebus	16.586	936	377	0	482	343	418	36%
Cardoso Moreira	12.821	813	333	74	493	235	427	14%
Conceição de Macabu	23.398	1.105	655	361	590	568	595	18%
Macaé	261.501	12.432	6.323	4.247	5.845	6.567	7.682	29%
Quissamã	25.126	1.099	624	494	659	665	658	12%
São Fidélis	38.710	1.792	939	292	1.132	739	921	14%
São Francisco de Itabapoana	42.210	2.307	1.234	362	1.808	530	1.922	11%
São João da Barra	36.423	1.671	894	689	1.029	1.323	1.198	31%

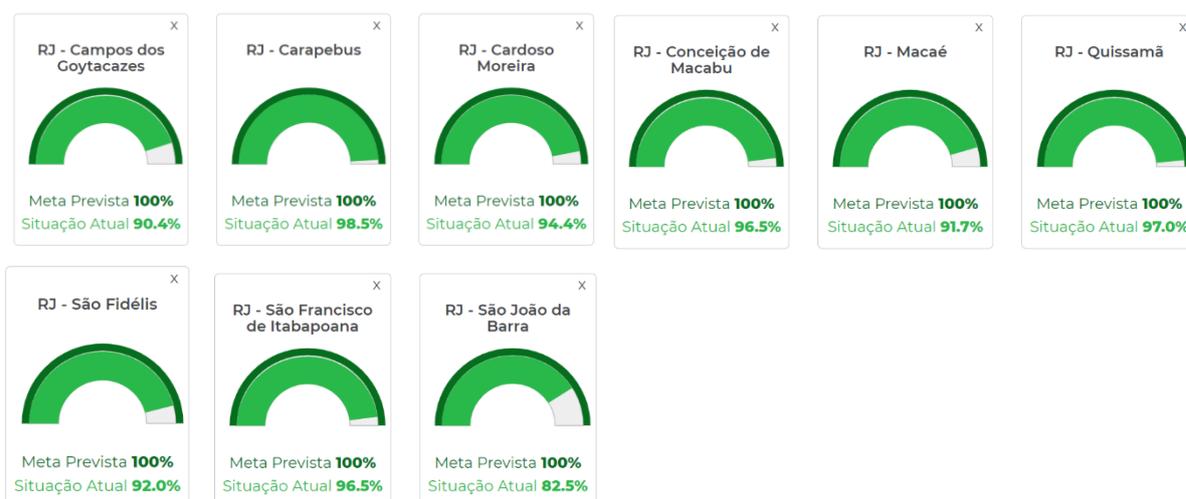
Elaboração própria.

Fontes: IBGE, LDE.

*Pode incluir matrículas de crianças com 6 anos completos até 31/03 (data de corte), uma vez que Resolução que fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 anos é de 14/12/2010.

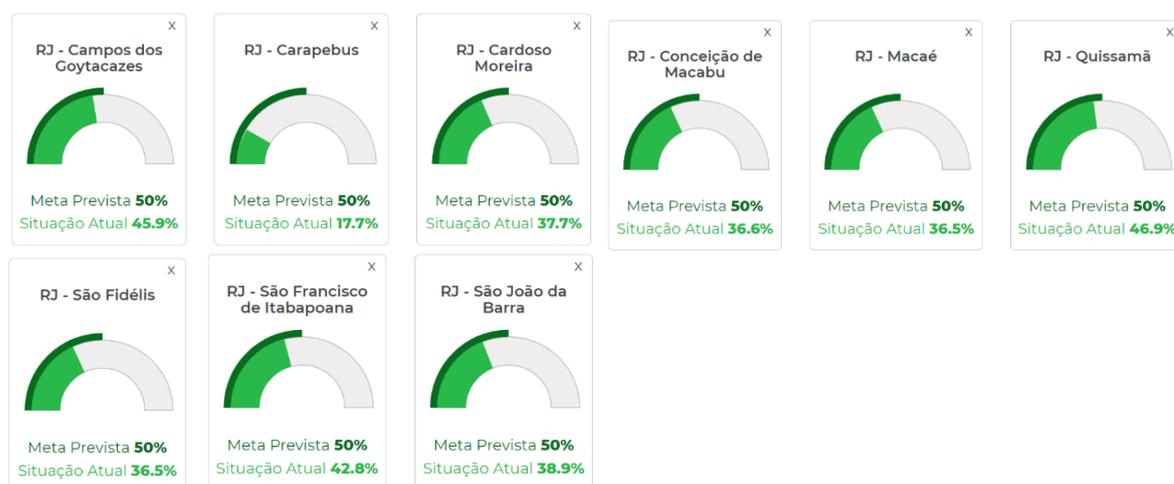
Na **Mesorregião Norte Fluminense**, tabela 1, o município de Campos dos Goytacazes apresentou uma variação de apenas 10% nas matrículas, enquanto os municípios de Carapebus e São João da Barra têm percentagem maior que 30% de matrículas nesta faixa etária, na série histórica 2010-2019. Mesmo sem saber exatamente se todas as crianças estão matriculadas e qual a demanda reprimida por vagas (filas de espera), podemos dizer que nem sempre os maiores municípios são os que mais contribuem para que os números referentes à cobertura do atendimento deem destaque à mesorregião. Abaixo, apresentamos os velocímetros do Simec por município, o que nos ajudou a confirmar esta observação:

Gráfico 9 – Percentual da população de 4 e 5 anos que frequenta creche/escola (Taxa de atendimento escolar) – Municípios da Mesorregião Norte Fluminense



Fonte: SIMEC, 2020.

Gráfico 10 – Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta creche/escola (Taxa de atendimento escolar) – Municípios da Mesorregião Norte Fluminense



Fonte: SIMEC, 2020.

Pelos velocímetros, pode-se afirmar que o município que se destaca, tanto na faixa etária de 4 e 5 anos quanto na faixa de 0 a 3 anos é Quissamã. Embora o referido município tenha uma variação percentual de apenas 12% no aumento do número de matrículas na série histórica, é o que apresenta os percentuais mais próximos das metas, tanto na creche quanto na pré-escola.

Carapebus é o que apresenta a maior variação percentual quanto ao número de matrículas, 36%, e é o que tem maior evolução no atendimento em pré-escola. Por outro lado, é o que menos atendeu na faixa etária de 0 a 3 anos, estando mais longe da meta de 50% estabelecida no PNE para a creche.

Sobre a mesorregião Norte Fluminense, de modo geral, é a segunda em população, possuindo 5,57% dos residentes do Estado. Campos e Macaé representam os grandes municípios em índice populacional e são os que têm papel fundamental na economia regional, devido à produção de petróleo e gás. São considerados municípios polarizadores em relação ao norte e noroeste fluminenses. A partir da tabela 1 e dos velocímetros, pode-se observar que o atendimento em Educação Infantil, tanto para crianças de 0 a 3 anos quanto para as de 4 e 5 anos, ainda não conseguiu atingir o mesmo ritmo de crescimento da população nos maiores municípios, embora esta seja a região que mais se aproxima da meta de atendimento na creche.

Tabela 2 – Mesorregião Noroeste Fluminense: situação

Mesorregião Noroeste Fluminense: situação atual de 37,9% do atendimento às crianças de 0 a 3 anos (Meta prevista no PNE: 50%) e 94,7% às de 4 e 5 anos (Meta prevista no PNE: 100%)								
Municípios	População estimada em 2020 (Porte do Município)	População de crianças residentes em 2010		Número de Matrículas em 2010		Número de Matrículas em 2019		Variação Percentual (número de matrículas em Educação Infantil)
		0 a 3 anos	4 e 5 anos	Creche	Pré-Escola*	Creche	Pré-Escola	
Aperibé	11.901	443	263	218	255	334	267	21%
Bom Jesus do Itabapoana	37.203	1.638	908	279	1.383	778	1.204	16%
Cambuci	15.514	619	360	170	405	269	314	1%
Italva	15.299	562	317	63	455	279	302	10%
Itaocara	23.222	974	533	150	675	360	573	11%
Itaperuna	103.800	4.386	2.417	444	3.118	1.892	2.370	16%
Laje do Muriaé	7.326	348	214	21	246	179	221	33%
Miracema	27.154	1.355	760	319	1.098	691	632	- 6%
Natividade	15.311	699	386	282	589	418	338	-13%
Porciúncula	18.960	962	508	356	465	314	472	- 4%
Santo Antônio de Pádua	42.594	1.874	1.031	578	1.094	824	911	3%
São José de Ubá	7.206	333	171	80	164	152	179	26%
Varre-Sai	11.106	616	352	70	546	192	280	- 23%

Elaboração própria.

Fontes: IBGE, LDE.

*Pode incluir matrículas de crianças com 6 anos completos até 31/03 (data de corte), uma vez que Resolução que fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 anos é de 14/12/2010.

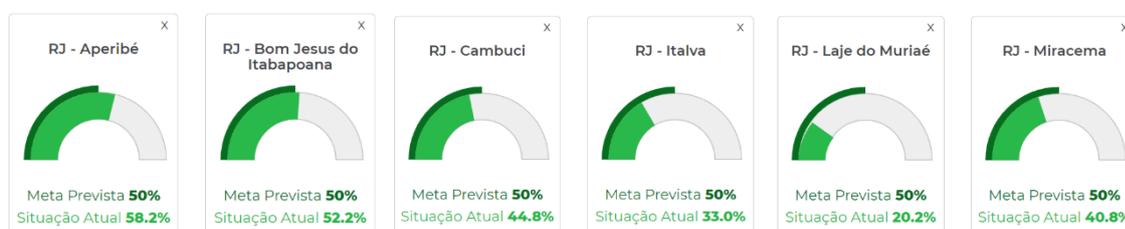
Na tabela 2, municípios pertencentes à **Mesorregião Noroeste Fluminense**, o que se percebe é que Lage do Muriaé e São José de Ubá apresentam mais de 25% de variação no atendimento (aumento). Os demais oscilam bastante, ocorrendo, inclusive, importantes diminuições. Itaperuna, único município classificado como de grande porte, alcança 16% na variação no número de crianças matriculadas na pré-escola. Novamente recorremos aos velocímetros do Simec:

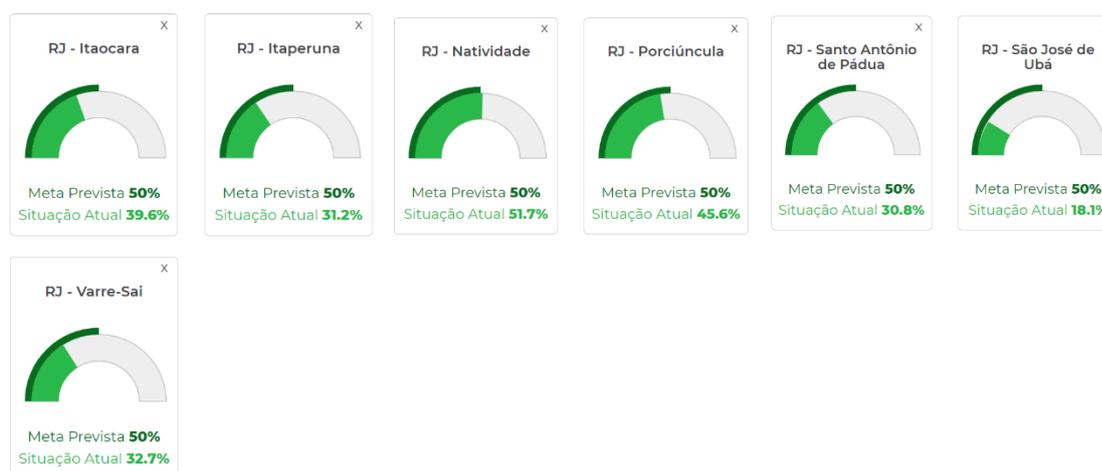
Gráfico 11 – Percentual da população de 4 e 5 anos que frequenta creche/escola (Taxa de atendimento escolar) – Municípios da Mesorregião Noroeste Fluminense



Fonte: SIMEC

Gráfico 12 – Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta creche/escola (Taxa de atendimento escolar) – Municípios da Mesorregião Noroeste Fluminense





Fonte: SIMEC

Cabe destacar, em relação à mesorregião, que um município de pequeno porte populacional é o que mais se sobressai no atendimento em Educação Infantil, nas faixas etárias de creche e pré-escola: Bom Jesus do Itabapoana apresenta certo equilíbrio na evolução, se aproximando das metas para 0 a 3 e 4 e 5 anos.

Miracema é o que mais se aproxima do percentual total para a pré-escola, com números semelhantes aos de Porciúncula. Contudo, diminuiu em 6% o atendimento no geral.

Dentre os municípios da mesorregião, Varre-Sai é o mais distante da meta de atendimento na pré-escola e o que apresentou uma diminuição em 23% no número de matrículas no período 2010-2019. Aperibé, Bom Jesus do Itabapoana e Natividade já conseguiram ultrapassar a meta de 50% para o atendimento das crianças de 0 a 3 anos, o que ainda não aconteceu em nenhum dos municípios do Norte Fluminense, região que mais se destaca na faixa etária.

No Noroeste Fluminense, Itaperuna é o município considerado centro econômico regional, mas Bom Jesus do Itabapoana também ocupa um lugar de destaque pela sua posição privilegiada e por ser uma área que presta importante apoio logístico aos transportes. A região possui 1,93% da população residente no Estado e apenas um município é de grande porte.

Tabela 3 – Mesorregião Baixadas Litorâneas: situação

Mesorregião Baixadas Litorâneas: situação atual de 30,8% do atendimento às crianças de 0 a 3 anos (Meta prevista no PNE: 50%) e 87,2% às de 4 e 5 anos (Meta prevista no PNE: 100%)								
Municípios	População estimada em 2020 (Porte do Município)	População de crianças residentes em 2010		Número de Matrículas em 2010		Número de Matrículas em 2019		Variação Percentual (número de matrículas em Educação Infantil)
		0 a 3 anos	4 e 5 anos	Creche	Pré-Escola*	Creche	Pré-Escola	
Araruama	134.293	5.743	3.111	1.176	2.772	1.635	3.340	20%
Armação dos Búzios	34.477	1.522	801	129	921	671	1.123	41%
Arraial do Cabo	30.593	1.417	786	520	825	804	866	19%
Cabo Frio	230.378	10.309	5.517	2.623	4.883	4.439	5.755	26%
Casimiro de Abreu	45.041	2.043	1.030	843	1.115	1.194	1.366	23%
Iguaba Grande	28.837	1.009	587	347	594	746	744	36%
Rio das Ostras	155.193	6.306	3.201	778	3.089	2.441	4.061	40%
São Pedro da Aldeia	106.488	4.887	2.601	722	2.412	1.528	2.881	28%
Saquarema	90.583	3.866	2.135	689	1.898	2.945	2.170	49%
Silva Jardim	21.774	1.253	633	395	625	504	647	11%

Elaboração própria.

Fontes: IBGE, LDE.

*Pode incluir matrículas de crianças com 6 anos completos até 31/03 (data de corte), uma vez que Resolução que fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 anos é de 14/12/2010.

Na tabela 3, **Mesorregião Baixadas Litorâneas**, o município de Saquarema é o que parece ter aumentado em 49% o atendimento geral às crianças na Educação Infantil. Dos dez municípios que compõem a mesorregião, apenas dois, Silva Jardim e Arraial do Cabo, tiveram variação percentual quanto ao número de matrículas inferior a 20%. Vamos observar como é o comportamento destes e de outros municípios, de acordo com os velocímetros do Simec:

Gráfico 13 – Percentual da população de 4 e 5 anos que frequenta creche/escola (Taxa de atendimento escolar) – Municípios da Mesorregião Baixadas Litorâneas



Fonte: SIMEC

Gráfico 14 – Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta creche/escola (Taxa de atendimento escolar) – Municípios da Mesorregião Baixadas Litorâneas



Fonte: SIMEC

Se Silva Jardim é o município que menos avançou na variação percentual de matrículas (2010-2019), pelos gráficos do Simec, é o que parece atender todas as crianças residentes na faixa etária da pré-escola. E Arraial de Cabo, que avançou em 19% na série histórica, é o que apresenta uma cobertura mais próxima aos 50% para o atendimento em creche.

Quanto aos demais municípios, se mantém na casa dos 85% para a cobertura de atendimento em 4 e 5 anos e um desequilíbrio quanto ao atendimento de 0 a 3 anos, variando entre 19,7% (Armação dos Búzios) e 40,5% (Iguaba Grande).

A mesorregião Baixadas Litorâneas possui 5,05% da população residente no Estado do Rio de Janeiro e as atividades de turismo e lazer são as que dão sustentação econômica à maioria dos municípios. Embora Cabo Frio exerça uma função polarizadora, em Rio das Ostras se percebe os reflexos do crescimento de Macaé, município do Norte Fluminense, já que muitas pessoas residem em um município e trabalham no outro.

Para a implementação de políticas públicas de Educação Infantil, interessa que se realize, por exemplo, um minicenso municipal para um levantamento das demandas educacionais junto à população com vistas a melhor conhecer quais as necessidades dos residentes permanentes e temporários (em razão de suas atividades laborativas) e quais as estratégias viáveis para a cobertura do atendimento através de matrículas/vagas.

Tabela 4 – Mesorregião Metropolitana do Rio de Janeiro: situação

Mesorregião Metropolitana do Rio de Janeiro: situação atual de 33,4% do atendimento às crianças de 0 a 3 anos (Meta prevista no PNE: 50%) e 84,2% às de 4 e 5 anos (Meta prevista no PNE: 100%)								
Municípios	População estimada em 2020 (Porte do Município)	População de crianças residentes em 2010		Número de Matrículas em 2010		Número de Matrículas em 2019		Variação Percentual (número de matrículas em Educação Infantil)
		0 a 3 anos	4 e 5 anos	Creche	Pré-Escola*	Creche	Pré-Escola	
Belford Roxo	513.118	26.223	14.029	3.444	6.783	2.799	8.805	11%
Cachoeiras de Macacu	59.303	2.815	1.448	592	1.316	906	1.449	18%
Duque de Caxias	924.624	46.962	24.921	2.949	10.858	6.262	19.198	45%
Eng. Paulo de Frontin	14.071	518	320	105	329	199	283	9%
Guapimirim	61.388	2.847	1.614	922	879	895	1.446	23%
Itaboraí	242.543	11.715	6.127	584	4.381	1.916	5.464	32%
Itaguaí	134.819	6.267	3.248	1.354	3.237	2.671	3.884	29%
Japeri	105.548	5.717	3.013	20	2.089	443	2.295	22%
Magé	246.433	12.803	6.813	2.594	4.604	4.376	6.939	36%
Mangaratiba	45.220	1.742	935	645	992	1.149	1.162	29%
Maricá	164.504	5.866	3.251	1.034	2.506	1.658	3.704	33%
Mendes	18.648	756	390	281	521	441	469	11%
Mesquita	176.569	8.767	4.582	840	2.276	1.825	3.310	39%
Miguel Pereira	25.581	1.057	585	271	680	471	701	18%
Nilópolis	162.693	7.372	4.082	557	2.591	1.870	3.505	41%
Niterói	515.317	18.803	9.925	3.514	11.456	6.299	10.408	10%
Nova Iguaçu	823.302	42.495	22.973	1.673	10.002	2.978	16.334	39%

Paracambi	52.683	1.766	982	389	855	504	969	15%
Paty do Alferes	27.858	1.371	734	62	653	353	788	37%
Petrópolis	306.678	13.599	7.231	2.759	6.208	5.824	7.190	31%
Queimados	151.335	8.010	4.219	170	2.114	543	2.672	28%
Rio Bonito	60.573	2.638	1.461	757	1.639	1.213	1.456	10%
Rio de Janeiro	6.747.815	289.482	151.768	76.450	121.963	123.787	146.654	26%
São Gonçalo	1.091.737	46.288	25.152	3.221	13.037	6.261	14.927	23%
São João de Meriti	472.906	23.672	12.871	1.130	7.495	3.299	10.234	36%
São José do Vale do Rio Preto	21.916	1.039	567	45	568	259	515	20%
Seropédica	83.092	4.186	2.210	631	2.338	684	2.202	- 2%
Tanguá	34.610	1.657	918	225	800	617	975	35%
Teresópolis	184.240	7.832	4.413	1.908	3.256	2.682	4.311	26%
Vassouras	37.083	1.603	960	412	982	629	927	10%

Elaboração própria.

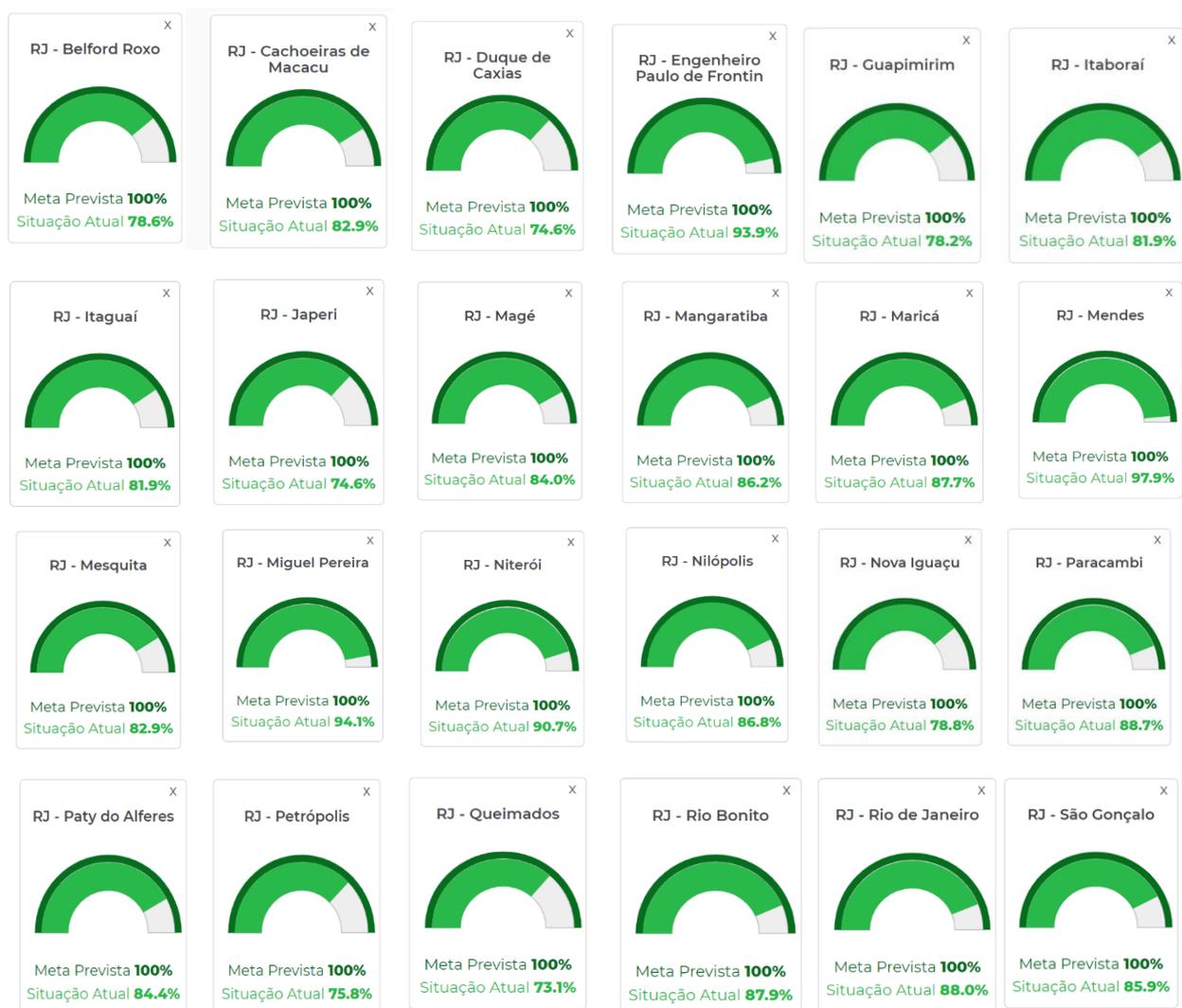
Fontes: IBGE, LDE.

*Pode incluir matrículas de crianças com 6 anos completos até 31/03 (data de corte), uma vez que Resolução que fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 anos é de 14/12/2010.

Sobre os municípios da **Mesorregião Metropolitana** do Rio de Janeiro, tabela 4, Duque de Caxias, Nilópolis, Nova Iguaçu e Mesquita são os destaques quanto ao percentual de atendimento na série histórica. Dois municípios apresentam variação percentual na série histórica em análise acima de 40% (Duque de Caxias – 45% e Nilópolis – 41%), nove municípios acima de 30% e outros nove municípios acima de 20%. Os municípios com menor variação foram Rio Bonito e Vassouras, com 10%, e Seropédica diminuiu em 2% o atendimento na Educação Infantil.

Porém, é necessário observar também o que os velocímetros do Simec apontam com relação às metas previstas no PNE:

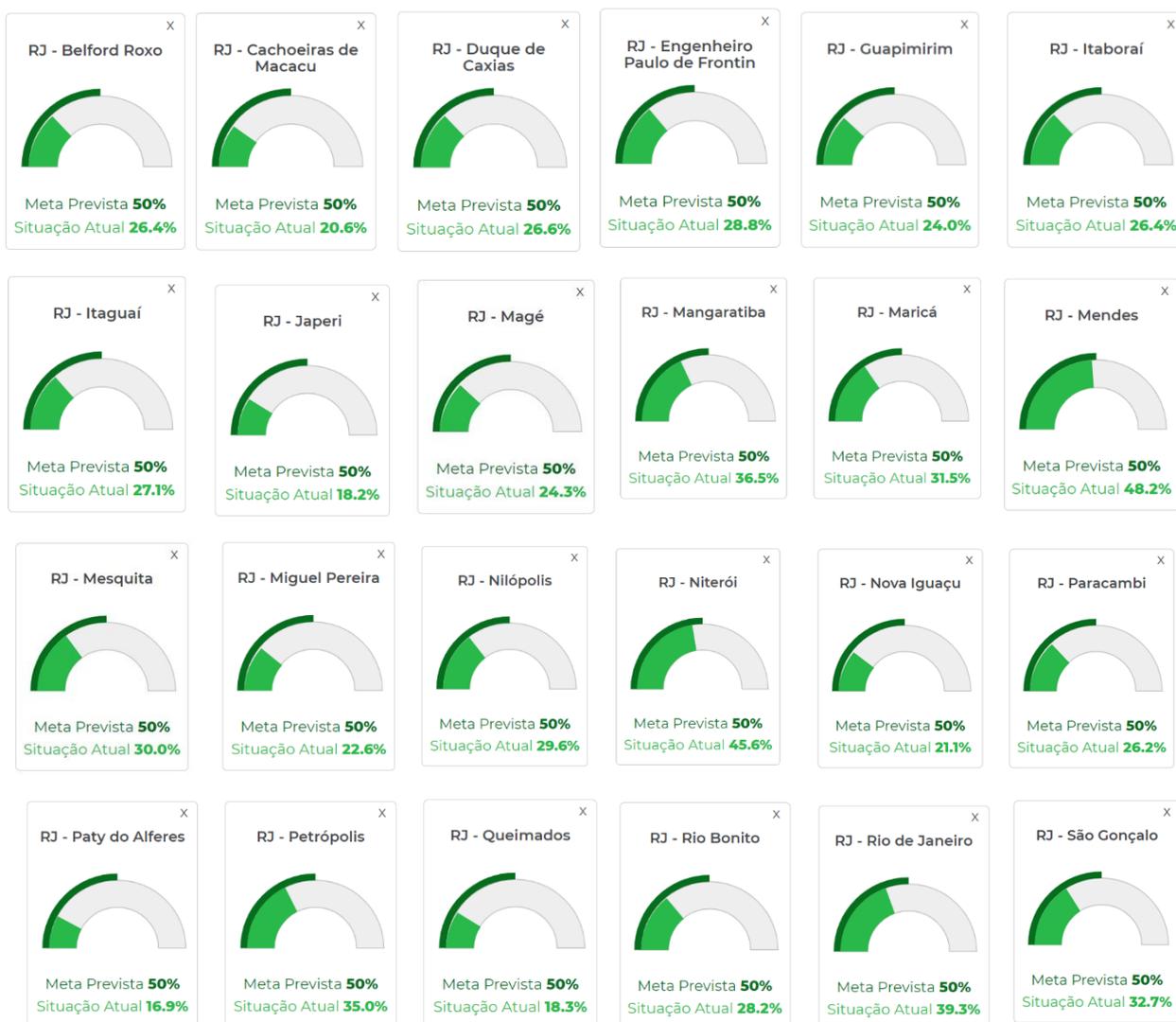
Gráfico 15 – Percentual da população de 4 e 5 anos que frequenta creche/escola (Taxa de atendimento escolar) – Municípios da Mesorregião Metropolitana do Rio de Janeiro

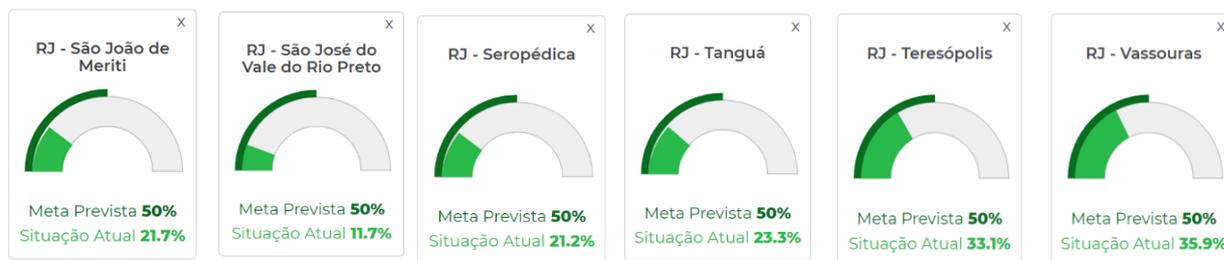




Fonte: SIMEC

Gráfico 16 – Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta creche/escola (Taxa de atendimento escolar) – Municípios da Mesorregião Metropolitana do Rio de Janeiro





Fonte: SIMEC

Como já sinalizado anteriormente, a região Metropolitana é a que apresenta uma expressiva concentração populacional, possuindo 75% do total de residentes no Estado. É, portanto, uma região com grandes contradições, pois o atendimento às necessidades da população através das políticas públicas e dos serviços não caminhou com o crescimento econômico. Prova disto é o que se observa nos velocímetros do Simec: municípios que se posicionam na periferia em relação à capital são os que estão mais distantes do alcance das metas estabelecidas pelo PNE.

Teresópolis é o que está mais longe da meta para a pré-escola, mas é um município que, na divisão regional de governo, migrou para a Região Serrana. Dentre os que já pertenciam à mesorregião Metropolitana, Queimados, Belford Roxo, Japeri, Duque de Caxias e Petrópolis estão com a situação atual em menos de 80% para as crianças de 4 e 5 anos, lembrando que esta faixa etária já é obrigatória quanto à matrícula. Mendes, com 97,9%, Vassouras, 97,3% são os que estão mais próximos dos 100%, acompanhados por Miguel Pereira e Engenheiro Paulo de Frontin.

Japeri, Queimados, Paty do Alferes e São José do Vale do Rio Preto estão com menos de 20% do atendimento para crianças de 0 a 3 anos, quando a meta estabelecida é de 50%. Mendes e Niterói são os que mais se aproximam da meta, com 48,2% e 45,6% respectivamente.

Os segmentos industriais e tecnológicos criaram novas formas de inserção do Estado do Rio de Janeiro na economia globalizada. Com a consolidação destes segmentos fora da metrópole, pode-se dizer que a base econômica já não está apenas na capital e seu entorno. Isto não significa que a capacidade econômica e produtiva esteja uniformemente distribuída pelo território estadual, mas que tais modificações alteraram o ordenamento do espaço e seu perfil econômico.

Os dados referentes ao atendimento em Educação Infantil na mesorregião Metropolitana são reveladores de como as políticas de corte neoliberal produzem um crescimento marcado pela seletividade econômica e social. Obviamente, as escolhas

políticas por este modelo de desenvolvimento não são o único fator, mas o reconhecemos como um elemento estruturante da dinâmica territorial, já que aponta para uma grande desigualdade entre os municípios de uma mesma região.

Tabela 5 – Mesorregião Sul Fluminense: situação

Mesorregião Sul Fluminense: situação atual de 30,2% do atendimento às crianças de 0 a 3 anos (Meta prevista no PNE: 50%) e 85,5% às de 4 e 5 anos (Meta prevista no PNE: 100%)								
Municípios	População estimada em 2020 (Porte do Município)	População de crianças residentes em 2010		Número de Matrículas em 2010		Número de Matrículas em 2019		Variação Percentual (número de matrículas em Educação Infantil)
		0 a 3 anos	4 e 5 anos	Creche	Pré-Escola*	Creche	Pré-Escola	
Angra dos Reis	207.044	9.407	4.984	1.579	2.451	1.874	4.174	33%
Barra do Piraí	100.764	4.608	2.531	1.183	2.223	1.605	2.142	31%
Barra Mansa	184.833	8.586	4.535	571	3.157	1.351	3.626	25%
Itatiaia	32.064	1.506	836	307	856	604	908	23%
Paraty	43.680	2.277	1.235	91	1.045	546	1.234	36%
Pinheiral	25.364	1.124	666	70	644	681	644	46%
Piraí	29.545	1.211	619	113	1.018	390	903	12%
Porto Real	19.974	956	493	65	474	391	566	43%
Quatis	14.435	731	363	54	345	341	386	45%
Resende	132.293	6.370	3.160	1.670	2.738	2.639	3.329	26%
Rio Claro	18.605	880	462	182	431	252	425	9%
Rio das Flores	9.344	460	249	200	260	233	254	5%
Valença	76.869	3.409	1.887	1.375	1.985	1.230	1.733	- 11%
Volta Redonda	273.988	11.791	6.211	3.046	6.536	6.419	6.709	27%

Elaboração própria.

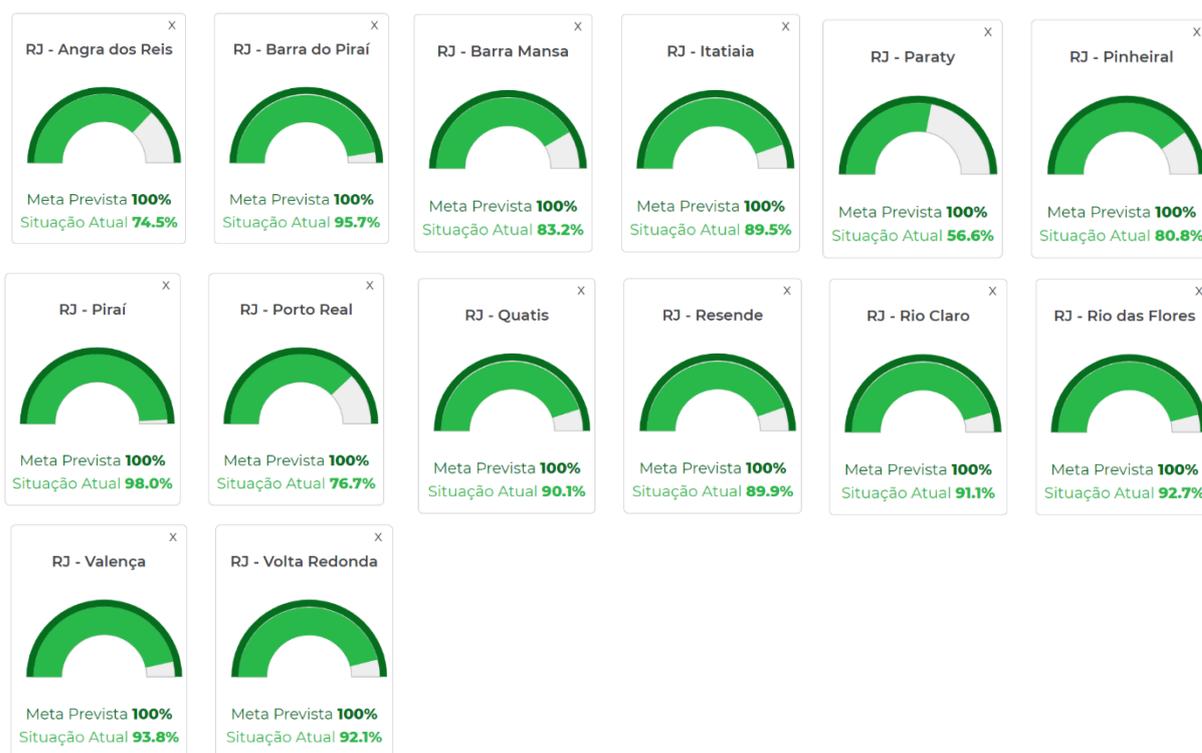
Fontes: IBGE, LDE

*Pode incluir matrículas de crianças com 6 anos completos até 31/03 (data de corte), uma vez que Resolução que fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 anos é de 14/12/2010.

Na **Mesorregião Sul Fluminense**, a observação da tabela 5 permite afirmar que os municípios de Quatis e Porto Real foram os que mais expandiram o número de matrículas entre os anos de 2010 e 2019. Por outro lado, Valença parece que teve redução em 11% no atendimento.

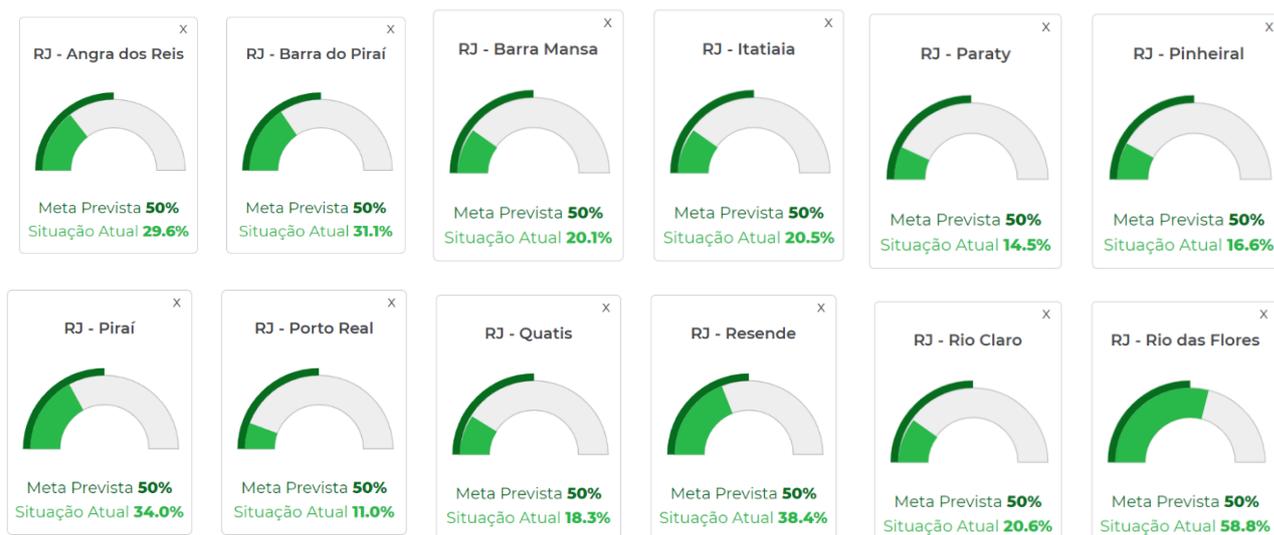
Pelos velocímetros do Painel de Monitoramento do PNE, 7 dos 14 municípios da mesorregião estão com cerca de 90% de atendimento na pré-escola, se aproximando da meta para a faixa etária:

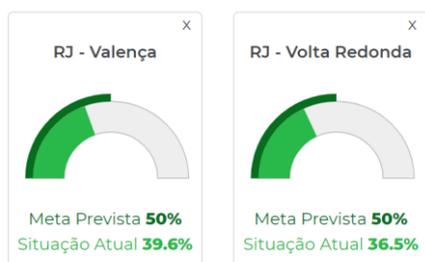
Gráfico 17 – Percentual da população de 4 e 5 anos que frequenta creche/escola (Taxa de atendimento escolar) – Municípios da Mesorregião Sul Fluminense



Fonte: SIMEC

Gráfico 18 – Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta creche/escola (Taxa de atendimento escolar) – Municípios da Mesorregião Metropolitana do Rio de Janeiro





Fonte: SIMEC

A ênfase na comparação entre os gráficos está para Rio das Flores que, embora tenha aumentado em apenas 5% o número de matrículas, já consegue atender 58,8% das crianças na faixa etária de 0 a 3 anos. Assim como em outras mesorregiões do Estado, os velocímetros demonstram um desequilíbrio entre os municípios no que se refere à creche. Já em relação à pré-escola, parece que se confirma a ideia de que a obrigatoriedade de matrícula impulsiona na direção dos 100%, observando-se maiores semelhanças entre os números apresentados. Apenas Paraty está muito aquém, com apenas 56,6%.

A mesorregião Sul Fluminense é basicamente composta pelos mesmos municípios da região de governo Médio Paraíba, à exceção de Angra dos Reis e Paraty, que são da Costa Verde. É a terceira região em número de habitantes, o que corresponde a dizer que 5,28% da população do Estado reside lá.

É também a região que possui mais indústrias depois da região Metropolitana. Volta Redonda e Barra Mansa são municípios que exercem grande influência sobre os demais, já que a Companhia Siderúrgica Nacional desempenhou um papel de multiplicação das atividades industriais, provocando aumento no setor de serviços.

Mais uma vez é possível constatar que o crescimento desordenado da industrialização trouxe uma série de problemas para a população. E pelos dados apresentados quanto ao atendimento em Educação Infantil, esta é a região que menos se aproxima das metas estabelecidas no PNE, tanto para a pré-escola quanto para a creche.

Tabela 6 – Mesorregião Centro Fluminense: situação

Mesorregião Centro Fluminense: situação atual de 37,0% do atendimento às crianças de 0 a 3 anos (Meta prevista no PNE: 50%) e 91,4% às de 4 e 5 anos (Meta prevista no PNE: 100%)								
Municípios	População estimada em 2020 (Porte do Município)	População de crianças residentes em 2010		Número de Matrículas em 2010		Número de Matrículas em 2019		Variação Percentual (número de matrículas em Educação Infantil)
		0 a 3 anos	4 e 5 anos	Creche	Pré-Escola*	Creche	Pré-Escola	
Areal	12.669	572	305	73	288	271	326	39%
Bom Jardim	27.616	1.224	683	240	759	422	726	12%
Cantagalo	20.168	1.027	543	15	658	212	434	- 4%
Carmo	19.030	892	488	359	466	409	403	- 1%
Comendador Levy Gasparian	8.576	424	250	63	382	232	258	9%
Cordeiro	22.041	945	539	340	634	457	562	4%
Duas Barras	11.528	602	297	233	307	277	278	2%
Macuco	5.623	329	161	72	293	276	192	22%
Nova Friburgo	191.158	8.160	4.367	2.068	6.011	3.853	4.282	0,6%
Paraíba do Sul	44.518	2.208	1.131	859	1.088	891	1.103	2%
Santa Maria Madalena	10.392	500	303	166	262	258	222	10%
São Sebastião do Alto	9.387	448	249	219	185	224	205	5%
Sapucaia	18.249	885	478	55	454	307	445	32%
Sumidouro	15.667	764	413	61	365	121	468	43%
Trajano de Moraes	10.640	529	255	160	262	220	251	10%
Três Rios	82.142	4.145	2.061	444	2.604	1.730	2.419	26%

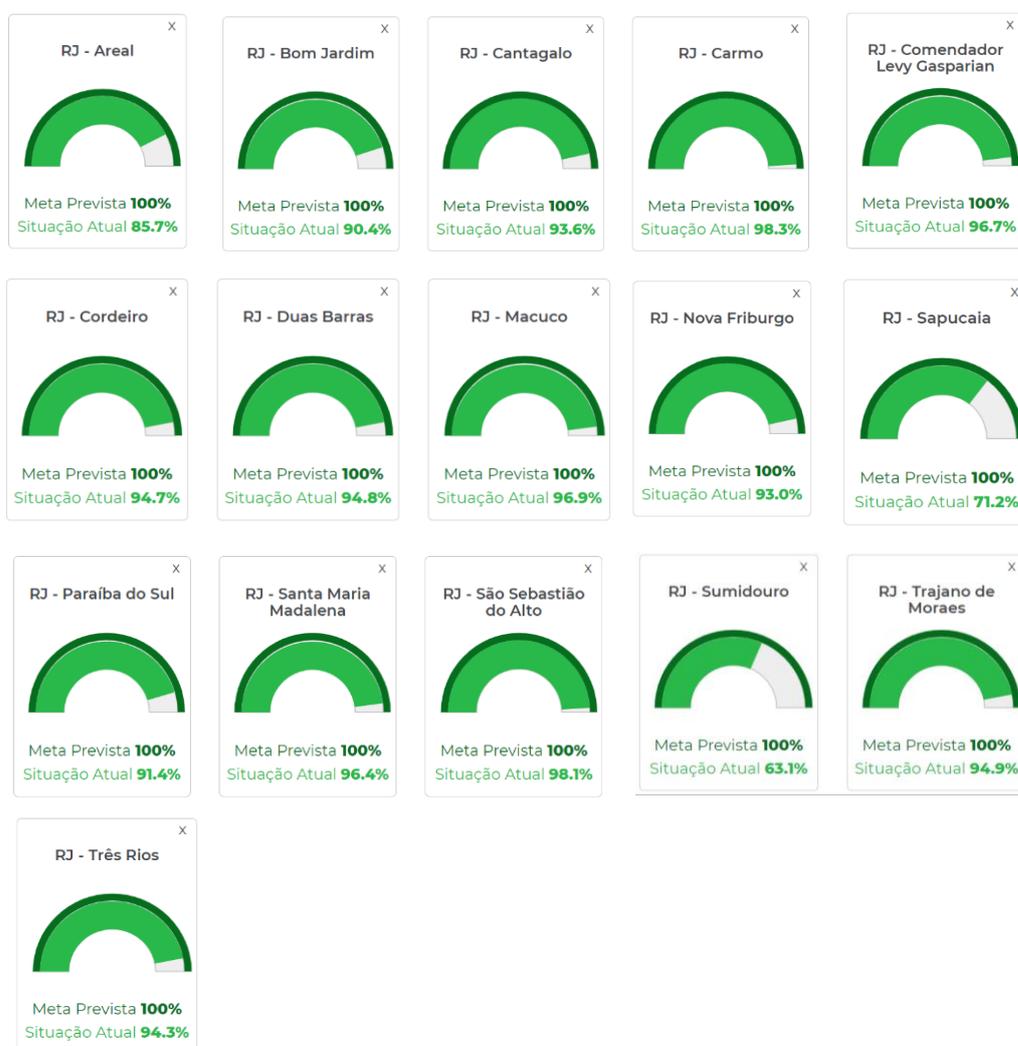
Elaboração própria.

Fontes: IBGE, LDE.

*Pode incluir matrículas de crianças com 6 anos completos até 31/03 (data de corte), uma vez que Resolução que fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 anos é de 14/12/2010.

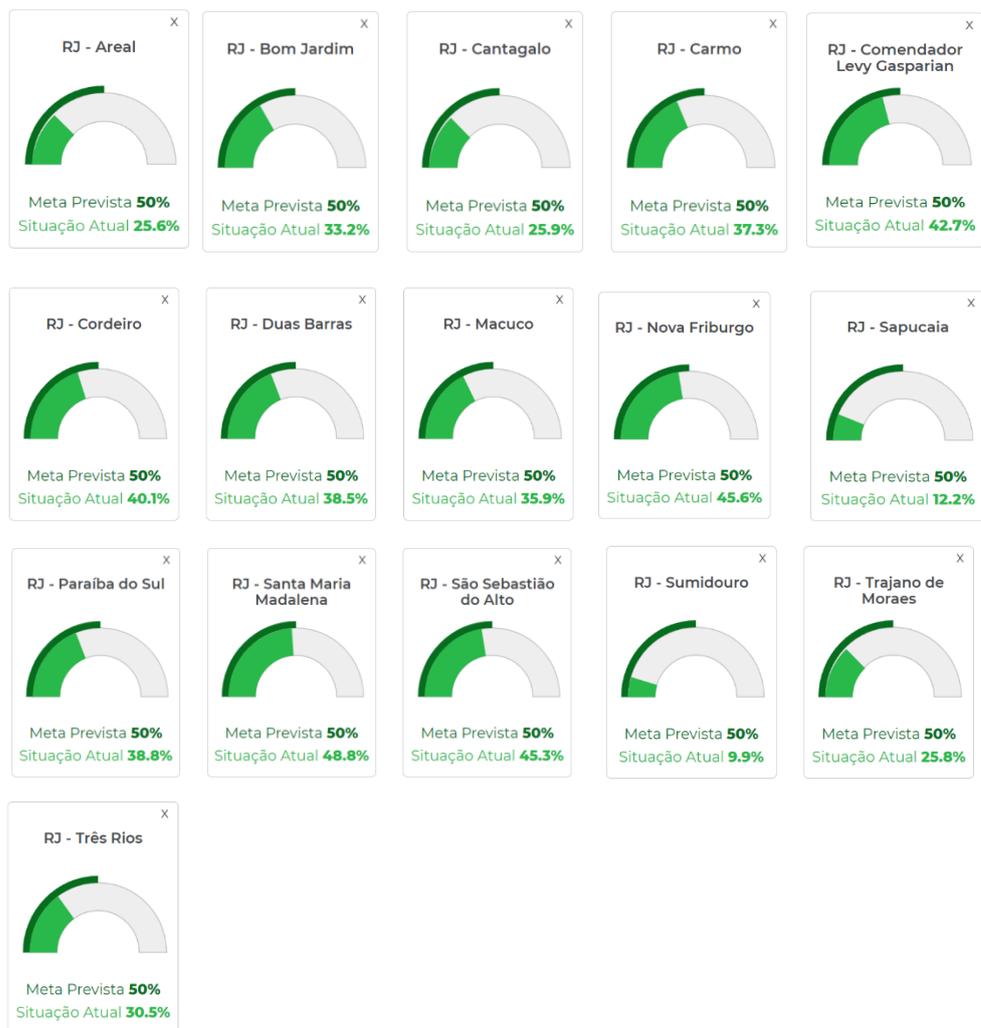
Na **Mesorregião Centro Fluminense**, de acordo com a tabela 6, os municípios de Cantagalo e Carmo diminuíram o número de matrículas no período compreendido entre 2010 e 2019. Sumidouro e Areal foram os que mais aumentaram o atendimento em Educação Infantil. Vejamos como os municípios se apresentam no Painel de Monitoramento do Simec:

Gráfico 19 – Percentual da população de 4 e 5 anos que frequenta creche/escola (Taxa de atendimento escolar) – Municípios da Mesorregião Centro Fluminense



Fonte: SIMEC

Gráfico 20 – Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta creche/escola (Taxa de atendimento escolar) – Municípios da Mesorregião Centro Fluminense



Fonte: SIMEC

Se antes dissemos que Carmo foi um município que reduziu o atendimento em Educação Infantil, agora destacamos que, para a faixa etária de 4 e 5 anos, foi o que mais se aproximou da meta, com 98,3%, ao lado de São Sebastião do Alto, com 98,1%. Aliás, dos 16 municípios da mesorregião, 13 estão acima dos 90% para o atendimento na pré-escola.

Santa Maria Madalena e Nova Friburgo são os destaques para o atendimento de 0 a 3 anos, com 48,8% e 45,6% respectivamente. Sumidouro está com a situação atual em 9,9% de atendimento em creche, sendo também o município mais distante dos 100% para o atendimento de 4 e 5 anos.

Três Rios pode ser considerado o centro polarizador desta região que tem sua economia apoiada na criação de gado e no turismo, sendo conhecida como a antiga região cafeeira do Estado.

Dez municípios que constam na mesorregião Centro Fluminense passaram a compor a região de governo Serrana, e dois foram para a região Médio Paraíba em 2017. Isto nos provoca a reflexão acerca da necessidade de adaptação entre as formas de monitoramento das metas, já que fatores relacionados ao desenvolvimento econômico e reordenamento territorial interferem no planejamento, implementação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas educacionais.

Não tivemos como objetivo nesta análise comparativa promover um ranking entre os municípios de uma mesma mesorregião, ou entre as próprias regiões do Estado, na busca pelas metas estabelecidas no PNE, mas sim observar se a expansão de matrículas na série histórica 2010-2019 combina com os dados apresentados nos velocímetros. Ou seja, estabelecemos uma comparação entre as tabelas e gráficos com vistas a confirmar nossa definição pelos municípios a serem consultados na fase empírica da pesquisa, posto que acreditamos que as escolhas e decisões político-administrativas interferem na expansão do atendimento em Educação Infantil, como um dos aspectos reveladores da relação autonomia municipal e políticas indutoras na implementação de políticas públicas.

Os números apresentados também nos fizeram inferir que as políticas educacionais nos municípios seguem o curso das políticas nacionais, priorizando as matrículas na pré-escola (e, em muitos casos, até reduzindo o atendimento em creche), etapa mais próxima do Ensino Fundamental. Ou seja, a obrigatoriedade do atendimento e universalização da pré-escola pode ser considerada uma “força indutora” das políticas no nível municipal, ainda que disto decorra a precarização ou inexistência do atendimento para as crianças na faixa etária de 0 a 3 anos.

Com vistas à compreensão sobre como os municípios lidam com a meta de universalização da Educação Infantil e com as políticas indutoras que promovem a sua expansão, optamos por analisar os documentos referentes a um município de cada mesorregião do Estado do Rio de Janeiro, considerando aqueles que mais se aproximaram do alcance da cobertura por faixa etária com ampliação tanto na creche quanto na pré-escola. Buscamos por números que apontassem para a tentativa de universalização do atendimento para as crianças de 4 e 5 anos e o alcance da meta de 50% para as crianças de 0 a 3 anos. Assim, chegamos aos municípios de Quissamã (mesorregião Norte

Fluminense, com 97% para a pré-escola e 46,9% para a creche); Aperibé (mesorregião Noroeste Fluminense (95,9% para pré-escola e 58,2% para creche); Baixadas Litorâneas, Arraial do Cabo (95,4% para pré-escola e 45,5% para creche); mesorregião Metropolitana do Rio de Janeiro, Mendes (97,9% para pré-escola e 45,6% para creche); Sul Fluminense, Rio das Flores (92,7% para pré-escola e 58,8% para creche); Centro Fluminense, São Sebastião do Alto (98,1% para pré-escola e 45,3% para creche).

Identificar se o município aderiu a algum programa federal de expansão também nos auxiliou a perceber como ocorrem as decisões políticas no âmbito local e as escolhas feitas para o investimento financeiro dos recursos próprios e recebidos. Em estudo sobre a implementação do Proinfância e seus efeitos enquanto uma política pública de indução, Falciano (2019), realiza uma importante comparação entre as condições das redes de ensino de alguns municípios do Estado do Rio de Janeiro, antes e após dez anos de lançamento do programa. O pesquisador identificou que foram construídas 26 unidades do Proinfância pelos projetos-padrão em 20 dos 92 municípios do Estado. Averiguou também que, nesse universo de 26 novas construções, o atendimento majoritário se destinou à faixa etária da creche e que o turno integral foi preponderante. Quanto à representatividade frente ao número total de estabelecimentos, as unidades do Proinfância chegaram a atingir 17% do total de escolas de Educação Infantil dos municípios, “havendo casos em que esses estabelecimentos foram responsáveis por até 37% de todas as matrículas de creche de um município ou até 18% da pré-escola em outro” (FALCIANO, 2019, p. 276), o que demonstra que, em certos casos o programa não foi determinante para a expansão, com muitas redes seguindo seus próprios planos, conforme constatamos em estudo anterior sobre o Programa “Mais Infância” em Niterói.

Uma das etapas de sua investigação se deu sobre a verificação dos efeitos do programa federal em uma de suas metas, a de garantir o acesso à creche e à pré-escola pela construção dos projetos-padrão estabelecidos pelo Proinfância. Ao apresentar os resultados desta etapa, o pesquisador chama-nos a atenção para o fato de que a creche foi a maior beneficiada pela expansão via construção de novos equipamentos. Contudo, em suas conclusões, destaca que o Proinfância nem sempre foi determinante para a expansão da Educação Infantil. Embora o programa atue com dois eixos principais, quais sejam, a construção de creches e pré-escolas por meio de assistência técnica e financeira do FNDE (com projetos padronizados ou próprios, elaborados pelos proponentes) e a aquisição de mobiliário e equipamentos adequados ao funcionamento da rede física escolar da educação infantil, a sua efetividade depende da combinação entre as “regras do programa”

e os modos de fazer locais, construídos pelas necessidades e problemas de cada município. Daí que se destaca a importância dos “...estudos que procuram compreender a interação entre a regulação institucional e a dimensão local, ou seja, as estratégias indutivas que visam a adesão a determinados projetos...” (FALCIANO, 2019, p. 258).

Partilhamos das indagações do autor sobre em que medida o Proinfância alavancou o acesso à Educação Infantil; e, ainda, como a adesão ao programa federal promoveu a expansão da Educação Infantil rumo ao alcance das metas do PNE no Estado do Rio de Janeiro. Por este motivo, consideraremos os números apresentados pelos municípios escolhidos quanto aos equipamentos construídos dentro dos projetos-padrão deste programa, reconhecendo uma adesão específica às suas determinações. Pois entende-se que a demanda respondida pelo Proinfância corresponde ao instrumento do “regime de colaboração entre os entes federados”:

Numa rua de muitas vias, conjugam-se a demanda do PAR, as metas do PDE e a oferta de projetos e programas do MEC no exercício de sua função colaborativa. Como consequência, há maior responsabilização dos entes federados em suas competências, exigindo parcerias, compromissos mútuos e articulação entre programas e projetos para alavancar processos. É com este argumento que o Proinfância se delinea na agenda da política pública (FALCIANO, 2019, p. 260).

Dizemos mais, frente à escassez de políticas voltadas para a efetivação de direitos, a ampliação da cobertura das políticas públicas de educação via adesão a programas e por projetos é típico dos processos no âmbito do neoliberalismo.

Ao apresentar os dados encontrados no Simec para o Estado do Rio de Janeiro, o autor dá visibilidade aos números que correspondem à distribuição de obras no Estado, conveniadas com o FNDE desde 2007, segundo o tipo e a situação de execução, concluída, contratada, em reformulação, inacabada, cancelada, planejada pelo proponente etc. Disto, depreende que

Apesar de haver 1.008 obras conveniadas com o FNDE no estado do Rio de Janeiro desde 2007, mais da metade corresponde a ampliações ou reformas e uma a cada cinco foi cancelada no período analisado. (...) Então, investigando as 93 obras de construção já concluídas no estado do Rio de Janeiro, verificamos que 40 pertenciam a outros convênios firmados com o FNDE, diferentes do Proinfância, como o de construção de quadras escolares, e 23 eram de projetos que não seguiram o padrão do Proinfância” (FALCIANO, 2019, p. 262-263).

Assim é que o pesquisador informa que apenas 20 dos 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro possuíam estabelecimentos concluídos de acordo com os projetos-padrão do FNDE para o Proinfância, sendo que destes, apenas três contavam com mais de um estabelecimento, Campos dos Goytacazes, Maricá e Nova Friburgo, o primeiro destes com 4 construções.

Ainda para discorrer mais um pouco sobre o Proinfância no Estado do Rio de Janeiro, continuamos trazendo as observações de Falciano (2019) para explicar que mesmo não existindo no programa nenhuma indução relativa ao tamanho ou perfil dos municípios para a adesão ao programa, foi possível identificar que houve uma concentração maior na faixa de municípios com faixa populacional de 50 a 200 mil habitantes, dados combinados com um PIB *per capita* de até R\$ 12.999. Tal aspecto vai ao encontro dos critérios que utilizamos para a escolha dos municípios em nossa pesquisa. Por meio de tabelas e gráficos, o pesquisador apresenta a capacidade do projeto-padrão quanto ao número de matrículas por etapa (creche e pré-escola), a contribuição do Proinfância na expansão do número de matrículas, incluindo também a presença dos indicadores de infraestrutura selecionados, observando se houve melhoria. A partir disto, identificou que, na rede de creche,

...houve expansão em 17 municípios, dos quais em cinco a contribuição do Proinfância foi de mais de 75% da expansão. No caso da rede de pré-escola, nove municípios apresentaram expansão da sua rede, sendo que em quatro a contribuição do programa ficou acima de 10% (FALCIANO, 2019, p.272).

Ou seja, a expansão da rede nos municípios nem sempre foi motivada pelo Proinfância, pois, em alguns casos, a contribuição não foi tão grande, mas a rede conseguiu atingir altas taxas de crescimento. Então, partilhamos da indagação: quais programas e outras ações foram estabelecidas para garantir a cobertura do atendimento da Educação Infantil nos municípios? Houve, de fato, expansão do atendimento, a ampliação do número de matrículas, ou ocorreu uma adequação da cobertura frente às políticas indutoras?

Tentaremos responder a nossos próprios questionamentos no capítulo seguinte, quando detalhamos os resultados de nossa incursão pelos documentos de seis municípios do Estado do Rio de Janeiro.

3 A EXPANSÃO DO ATENDIMENTO EM EDUCAÇÃO INFANTIL NOS MUNICÍPIOS DE APERIBÉ, ARRAIAL DO CABO, MENDES, QUISSAMÃ, RIO DAS FLORES E SÃO SEBASTIÃO DO ALTO

A pesquisa documental sobre a expansão da Educação Infantil nos municípios do Estado do Rio de Janeiro desenvolveu-se a partir da busca, seleção e análise de documentos das redes públicas municipais de educação. Nossa pretensão foi a de compreender a relação entre as informações contidas neles, articulando-as com nossas principais referências teóricas sobre a Educação Infantil e as políticas públicas no Brasil.

Mergulhar nos documentos e tentar captar o fenômeno em estudo a partir dos elementos apresentados foi um exercício que nos requisitou explorar diversos materiais e sites, buscando pelas informações que nos auxiliassem a trilhar o caminho para o entendimento sobre a realidade. Em busca das fontes de documentação, acessamos registros estatísticos, registros institucionais, Legislações municipais, páginas virtuais de comunicação em massa e redes sociais. Depois, tratamos e interpretamos as informações contidas nos documentos como elementos elaborados com uma finalidade específica, com objetivos definidos e visando a atender a determinados propósitos e públicos.

Assim, para a abordagem qualitativa da pesquisa, recorremos aos documentos oficiais de cada município, disponibilizados nos sites das Prefeituras, Câmaras de Vereadores, site do Tribunal de Contas do Estado (TCE) para acesso público.

Optamos por um formato de exposição que possibilitasse desvelar o movimento do real através dos documentos de maneira a contemplar as várias dimensões da política pública de Educação Infantil em cada lugar, tanto a partir dos números, quanto dos registros escritos. Por isso, para cada documento escolhemos uma forma de apresentação e análise, seja através de quadros, como nas Leis Orgânicas e Planos de Cargos do Magistério, ou através do exame pormenorizado de cada item, como nas estratégias dos Planos Municipais de Educação.

Neste capítulo, portanto, apresentamos cada um dos municípios delimitados para a pesquisa a partir dos seus documentos, relacionando os números referentes à Educação Infantil e tentando perceber em que medida a autonomia municipal favoreceu a proximidade com a Meta 1 do PNE, de universalização e ampliação do atendimento às crianças.

3.1 Os Planos Municipais de Educação e as estratégias para o alcance da Meta 1 do PNE

Analisamos os Planos Municipais de Educação (PME) dos seis municípios, tentando sinalizar os aspectos comuns e mais relevantes, de forma geral, e destacando o que consideramos pertinente para o estudo sobre a autonomia municipal. Os Planos analisados têm como data de publicação os meses de junho ou julho de 2015. O do município de Rio das Flores refere estar atualizando o Plano anterior (2009-2019). Conseguimos acessar também o plano aprovado em 2009 nesse município e percebemos que, pelo menos em sua Apresentação, os dois trazem textos bem semelhantes, passando a diferir em formato e estrutura, mas não no conteúdo. A lei que dispõe sobre a aprovação do Plano de Arraial do Cabo fala sobre sua validade pelo período de 4 anos. Contudo, o texto deste documento enfatiza sua vigência por 10 anos, assim como os demais. Os de Mendes e de São Sebastião do Alto também citam uma “adequação” ao plano anterior, mas não os encontramos para, de fato, identificar as alterações.

Todos também fazem referência no texto da Lei de sua publicação e/ou na Introdução do documento propriamente dito ao cumprimento da Lei Federal nº 13.005/2014, em seu artigo 2º:

Art. 2º. São diretrizes do PNE:

- I- Erradicação do analfabetismo;
- II- Universalização do atendimento escolar;
- III- Superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na sua erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV- Melhoria da qualidade da educação;
- V- Formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI- Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- VII- Promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
- VIII- Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto – PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX- Valorização dos (as) profissionais da educação;
- X- Promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental. (BRASIL, 2014, p. 43).

Ao artigo 8º, que declara:

Art. 8º. 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 (um) ano contado da publicação desta Lei. (BRASIL, 2014, p. 46).

E ainda ao cumprimento do disposto no artigo 214 da Constituição Federal:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

I - Erradicação do analfabetismo;

II - Universalização do atendimento escolar;

III - Melhoria da qualidade do ensino;

IV - Formação para o trabalho;

V - Promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (BRASIL, 1988)

Najjar, Mocarzel e Morgan, 2020, em artigo onde buscaram entender como algumas categorias conceituais eram retratadas nos Planos dos municípios do Estado do Rio de Janeiro, recuperam brevemente o histórico de elaboração do PNE – Lei nº 10.172 de 2001, enfatizando que tal lei sugere ações necessárias para a melhoria da Educação brasileira pelos 10 anos seguintes e, dentre as diretrizes apresentadas, fazia referência ao regime de colaboração entre os entes federados. Desta forma, estados, Distrito Federal e municípios deveriam unir esforços com a União para o alcance das metas estabelecidas e reforçava-se a necessidade de elaboração de Planos Municipais de Educação como parte do compromisso do pacto federativo. Já em 2014, quando da aprovação do novo PNE, tal necessidade se torna imperativa. Porém, há uma relevante crítica quanto à transição entre os planos, uma vez que o novo plano fora aprovado sem apresentar uma avaliação do plano anterior ou um diagnóstico que demonstrasse a qualidade da Educação brasileira.

É importante destacar que muitos autores, dentre eles Dourado, Grossi Junior e Furtado (2016), indicam que a principal razão para a não efetivação do PNE de 2011 foram os vetos presidenciais, que o corromperam em seu nascedouro, inviabilizando seu financiamento.

Na medida em que havia um maior compromisso político da União em fazer com que as metas do PNE saíssem do papel, e um envolvimento efetivo da sociedade civil, via Conferências Nacionais de Educação (Conae) e Fórum Nacional de Educação (FNE), em sua elaboração, avaliação e monitoramento, diferentemente do que ocorrera no primeiro plano, houve um maior envolvimento com esse documento, gerando, inclusive, a demanda aos estados e municípios para elaborarem seus próprios planos, e o anterior foi simplesmente esquecido, sem nenhum tipo de prestação de contas. (NAJJAR, MOCARZEL e MORGAN, 2020, p. 1034).

Assim é que cabe enfatizar o quanto o protagonismo dos municípios como entes autônomos é recente, principalmente no que tange às questões educacionais (Najjar, Morcazel e Morgan, 2020): a formalização dos sistemas municipais de Educação possibilitou que os municípios criassem normas sobre a gestão educacional em conformidade com suas próprias demandas, "consagrando o poder local como locus de processos decisórios relevantes para seus habitantes, com suas próprias redes de escolas municipais (...) e suas próprias regras e procedimentos fiscalizadores" (NAJJAR, MORCAZEL e MORGAN, 2020, p. 1034).

A instituição do atual PNE 2014-2024 levou os Estados e municípios a apresentarem seus planos ainda em 2015. Enquanto documento importante para a garantia da gestão democrática da Educação, cabe destacar que o esforço para sua construção e efetivação não é tarefa apenas do órgão gestor da prefeitura, da rede de ensino pública, mas do conjunto de instituições do governo e da sociedade civil. Com "a responsabilidade de traduzir e conciliar os desejos, as necessidades e as capacidades educacionais do município para a oferta da Educação Básica..." (NAJJAR, MORCAZEL e MORGAN, 2020, p. 1036), dos planos devem constar o percurso histórico do município, as suas características socioculturais e ambientais, sua vocação econômica. Assim, a participação na implantação, desenvolvimento, monitoramento e avaliação do PME precisa envolver a todos, fazendo com que os princípios, competências políticas, análises diagnósticas e diretrizes para a educação estejam claramente definidas nas metas, objetivos e prazos.

Nos PME dos municípios desta pesquisa é possível constatar estes elementos; todos fazem referências ao processo de constituição histórica dos municípios, sua emancipação em relação ao município sede quando isto ocorreu e a contextualização do processo de construção do PME. Alguns de maneira mais detalhada, outros menos, todos explicam em sua parte introdutória sobre os movimentos necessários para a elaboração do documento, bem como sobre sua importância para os rumos da Educação nos municípios. O do município de Mendes, em uma das primeiras páginas, dedicada aos Agradecimentos, direciona-se a Deus e nomeia autoridades municipais, Câmara de Vereadores, equipes técnicas envolvidas na elaboração do PME, dentre outros sujeitos e instituições. Isto aponta para um possível desconhecimento sobre a laicidade do Estado e sobre a isenção político-partidária enquanto um princípio. Embora o PME seja também um documento que auxilia na coordenação e sistematização das decisões previstas para

as políticas educacionais, ele faz parte dessas políticas, não é estranho a elas, e sua construção é uma determinação legal.

Todos os Planos possuem textos iniciais assinados pelos Prefeitos e/ou Secretárias de Educação, à exceção do de Quissamã. No que se refere ao formato, o deste município se diferencia: o Plano apresenta cada meta relacionada com as metas que aparecem nos Planos Nacional e Estadual e, em seguida, uma análise situacional relacionada à meta e às estratégias para seu alcance.

Sobre a Meta 1 do PNE, a que utilizamos para identificar a expansão da Educação Infantil em municípios do Estado do Rio de Janeiro, os planos a reproduzem na íntegra (Aperibé, Arraial do Cabo, Mendes, Quissamã e Rio das Flores). O de São Sebastião do Alto destaca que pretende "... 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" (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DO ALTO, 2015, p. 28).

O que se observa após a comparação entre os planos no que se refere à Meta1 é que ela se repete, demonstrando o seu não alcance, principalmente em relação ao atendimento às crianças de 0 a 3 anos. Pois tanto a Meta 1, como outras estabelecidas no PNE, se apresentam como mínimo a ser atingido, cabendo aos municípios planejar as políticas necessárias para o seu alcance, considerando as peculiaridades regionais. Nos PME, os municípios precisam se responsabilizar por um diagnóstico prévio da demanda por vagas em creches e pré-escolas, de maneira a ter uma dimensão das carências. E a partir disto, propor as alternativas possíveis para a universalização da Educação Infantil em relação às suas possibilidades orçamentárias, estabelecendo as medidas que precisam ser adotadas para o alcance da Meta mínima prevista. Nos casos em que já tenha alcançado a meta prevista, cabe apontar para a universalização do atendimento.

Assim, cada município precisa estabelecer quais as estratégias necessárias para a ampliação da oferta de vagas a curto, médio e longo prazo, lembrando que os planos preveem metas para 10 anos. Dentre tais medidas, pode-se incluir a construção de escolas e creches, o conveniamento com instituições privadas beneficentes, a realização de concurso público para contratação de professores, dentre outras.

Após a decisão pelas melhores estratégias, cabe definir os desdobramentos que precisam se inserir na sua formulação, com previsão orçamentária dos gastos com construções/ampliações, contratação de pessoal, impactos na folha de pagamento de pessoal, aquisições de brinquedos e demais equipamentos para as escolas, tudo isto compreendendo cada realidade municipal.

Nos Planos dos 6 municípios, constatamos que há referência a estes aspectos imprescindíveis para a efetivação das estratégias. Contudo, de modo geral, os esforços empreendidos para a construção das estratégias referentes à universalização da Educação Infantil ainda estão centralizados no atendimento à pré-escola, talvez devido à necessidade de incorporação das crianças de 6 anos no ensino fundamental e à obrigatoriedade legal de atendimento às crianças de 4 e 5 anos. Mesmo situando a Educação Infantil na faixa etária de 0 a 5 anos, o atendimento ainda é deficitário no que diz respeito aos parâmetros de qualidade e infraestrutura, orientações curriculares, etc. Pois para tudo isto são necessários recursos, construção/adequação de unidades de educação, infraestrutura pedagógica. E embora as estratégias cite tais dimensões, não conseguimos observar seus desdobramentos nos demais documentos analisados.

Criado em 2013, o Observatório do PNE é uma plataforma de monitoramento do Plano Nacional de Educação e, conforme consta em seu site, tem como objetivo "... contribuir para que ele se mantenha vivo e cumpra seu papel como agenda norteadora das políticas educacionais no País". Ele nos auxilia na avaliação do andamento das políticas públicas necessárias para o alcance das metas. O site <https://www.observatoriodopne.org.br/> traz indicadores de monitoramento das metas e estratégias do plano, bem como análises, acervo de estudos e notícias relacionadas aos temas educacionais, além de informações sobre as políticas públicas sociais. A intenção é que ele sirva de ferramenta para auxiliar no controle social, para que todos possam acessá-lo e acompanhar o cumprimento das metas, além de servir para apoiar gestores, educadores, pesquisadores e população em geral. Considerando que os dados são mais acessíveis aos órgãos públicos, é um material com compilação de dados de relevância para os estudos da evolução das políticas públicas de educação no país.

Os dados apresentados por esta plataforma nos auxiliaram na escolha pelos municípios para esta pesquisa, exatamente por termos observado a aproximação da porcentagem proposta no PNE e a apresentada por cada município nos velocímetros para o alcance da meta de universalização do atendimento. Contudo, por se tratar de uma produção construída pelo governo, precisa ser lido com cautela, visto que pode conter apontamentos relacionados à necessidade política de aprovação.

Daí é que achamos por bem estabelecermos nossas próprias análises acerca de cada estratégia proposta no PNE, relacionando-as às estratégias dos PME em estudo. Acreditamos que, desta maneira, conseguimos articular nossos achados de pesquisa com as categorias analíticas que escolhemos para o desenvolvimento da tese.

A primeira estratégia fala sobre a definição, em regime de colaboração, de metas de expansão nas respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais (Estratégia 1.1 do PNE). Os municípios, ao definirem suas próprias estratégias, também escrevem sobre "garantir atendimento escolar a todas as crianças do Município... (Aperibé) e "... ampliar a oferta de Educação Infantil (creche e pré-escola) de forma gradativa, ampliado, reutilizando ou construindo prédios escolares... (Mendes)". Outro, reproduz literalmente a estratégia do PNE para o seu PME (Quissamã). Já os municípios de Arraial do Cabo e São Sebastião do Alto trazem elementos de suas realidades locais, tais como: "Assegurar o cumprimento das Deliberações do Conselho Municipal de Educação..."; "...ampliar a oferta de Educação Infantil de forma a atender, no mínimo, 80% das crianças de 0 a 3 anos...".

A respeito do acesso e expansão das redes públicas de Educação Infantil, segundo padrão nacional de qualidade, a Meta 1 também estabelece como estratégia a ampliação do programa nacional de construção e reestruturação de unidades de Educação Infantil (Estratégia 1.5 do PNE), o que aparece nos PME de maneiras diferentes, alguns falando sobre a construção de novas escolas e outros sobre adequar a infraestrutura das Instituições já existentes, com base nas normas legais vigentes. Sentimos falta, neste ponto em específico, de parâmetros mais objetivos a serem alcançados no que se refere à participação do setor público na oferta educacional, trazendo o número de crianças em cada faixa etária e as vagas necessárias para atender à porcentagem estipulada. Contudo, observa-se referência direta ao PAR (Programa de Ações Articuladas) e indiretas ao Proinfância como políticas indutoras da expansão através da construção de novos equipamentos.

Sobre o incentivo ao atendimento da população do campo e das comunidades quilombolas e indígenas, em suas respectivas comunidades (Estratégia 1.10 do PNE), apenas o município de Quissamã a reproduz literalmente em seu Plano. Já a necessidade de priorizar o acesso à Educação Infantil das crianças com transtornos globais do desenvolvimento, altas habilidades, superdotação, oferecendo também o atendimento educacional especializado complementar e suplementar (Estratégia 1.11 do PNE) aparece em todos os planos, com destaque para o de São Sebastião do Alto que, além do professor especialista para o atendimento nas salas multifuncionais, também refere um "professor cuidador, quando necessário"; e para o de Mendes, que estabelece como estratégia:

2.20 – Garantir que o CEMAPE e/ou a Escola Municipal Luciana Ferreira Caraméz atendam aos alunos com serviço multiprofissional (psicopedagogo, pedagogo, psicólogo, neurologista, fonoaudiólogo, assistente social, terapeuta ocupacional, fisioterapeuta e outros) e aos educadores com a finalidade de promoção da saúde e educação através de: seminários, debates, formação continuada, fóruns, avaliação diagnóstica e intervenção da equipe no processo educacional" (PME – PREFEITURA MUNICIPAL DE MENDES, 2015, p. 31).

Para as crianças de famílias beneficiárias de programas de transferência de renda, o PNE previu o fortalecimento do acompanhamento e monitoramento do acesso e permanência na Educação Infantil (Estratégia 1.14 do PNE), o que é reafirmado literalmente apenas em um dos Planos. Mas, além da preocupação com esse público, há outras quatro estratégias voltadas para o levantamento de demandas por vagas e à busca ativa, quais sejam:

1.3) realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta;

1.4) estabelecer, no primeiro ano de vigência do PNE, normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches; [...]

1.15) promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3 (três) anos;

1.16) o Distrito Federal e os Municípios, com a colaboração da União e dos Estados, realizarão e publicarão, a cada ano, levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento (PNE, 2014, p. 40 e 51).

É possível admitir que estas estratégias, assim como a 1.14, se refiram à dimensão intersetorial⁶ e busca de atuação em conjunto por parte das demais Secretarias (de Saúde,

⁶ Por identificarmos uma tentativa de apontar para a intersetorialidade em um dos Planos Municipais de Educação, consideramos relevante abordar brevemente a concepção que embasa as ações definidas neste âmbito. Segundo Sonia Miriam Draibe, não há um conceito preciso para o termo intersetorialidade, mas sim uma concepção de ordem prática. A literatura sobre o tema, apesar de ampla, é bastante diversificada, orientando-se por razões, preocupações e critérios mais associados ao campo da gestão. “O senso comum entende a intersetorialidade como um arranjo de políticas e ações setorialmente distintas, cuja articulação supõe-se vantajosa para dar conta das várias dimensões de uma dada realidade”. (DRAIBE, 2018, p. 488). Nas políticas sociais, é possível perceber críticas à ideia de que a natureza multissetorial dos fenômenos sociais exigiria um tratamento multissetorial, com contribuições de diferentes áreas. Tal especialização setorial, daria um caráter estanque e fragmentado às ações. Contudo, Draibe defende que a intersetorialidade vai além da mera simultaneidade de ações setorialmente distintas, ou da concorrência entre as múltiplas áreas sociais; diz respeito à articulação de saberes e experiências no âmbito do planejamento, realização e avaliação das ações para o alcance de resultados em situações complexas e visando ao desenvolvimento social. Nessa concepção, corresponde a uma estratégia de intervenção que, para além dos efeitos de cada política específica, pretende que se alcance objetivos advindos da oportunidade e da confluência de ações conjugadas, coordenadas e complementares (DRAIBE, 2018). Nesse sentido, a coordenação e a complementaridade se constituiriam em elementos de sustentação da intersetorialidade, permitindo a ultrapassagem da mera justaposição de políticas e

de Assistência Social) e órgãos públicos (Conselho Tutelar, Ministério Público), conforme se constata nas estratégias elaboradas pelos municípios. Tanto a busca ativa quanto o trabalho em parceria com outras secretarias e órgãos aparece definida em todos os planos municipais estudados. Cabe salientar também que o PME de São Sebastião do Alto cita não só a necessidade de parcerias, mas fala sobre a constituição de equipes multidisciplinares para atuação em creches e pré-escolas, visando atender as crianças no processo educativo e nas situações de risco e vulnerabilidade social.

Essas estratégias do PNE estipulam um regime de levantamento periódico da demanda por vagas em creches e pré-escolas ao articular o planejamento público e a busca ativa. Especialmente as estratégias 1.3 e 1.16 se assemelham em alguns pontos, pois estabelecem prazos para a regulamentação e aplicação das obrigações de levantar e de publicar a demanda por vagas. Supõe-se, de acordo com Ximenes e Grinkraut, 2014, que os propósitos sejam "... analisar a efetividade das políticas de promoção do acesso e possibilitar a atualização do planejamento nesse campo" (XIMENES e GRINKRAUT, 2014, p. 88).

Os mesmos autores explicam que essas estratégias são complementares à estratégia 1.2, qual seja

1.2) garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo; (BRASIL, 2014, p. 49).

Explicando melhor, tais estratégias se complementam no objetivo de ampliar o acesso mais equitativo, uma vez que a diferença de oportunidades de acesso à Educação Infantil é imensa: no Brasil, há uma forte discriminação em função da renda das famílias e o desafio trazido pela estratégia 1.2, se realizado, fará com que se amplie o atendimento às crianças de até 3 anos e reduza a diferença nas taxas de frequência entre a população mais rica e a população mais pobre, sem retroceder em nenhuma das faixas (XIMENES e GRINKRAUT, 2014). Isto exigirá um esforço grande para o acompanhamento do

programas. Mas a autora também reconhece que as ações coordenadas, intersetoriais e complementares são de difícil viabilização, dificuldades relacionadas à própria organização do Estado, que possui estruturas administrativas e burocráticas que tendem à atuação em modo compartimentado e estanque, obedecendo a distintos estilos e lógicas organizacionais. Portanto, não é possível conceber um modelo único de implementação de políticas públicas que assegure a intersetorialidade e a colaboração entre os setores sociais.

indicador, o que é de suma importância para as avaliações de implementação do PNE 2014-2024.

Nos PME analisados, contudo, não observamos referência específica à estratégia 1.2, mas às demais sim, principalmente com a proposição de mecanismos de levantamento de demandas, monitoramento do acesso e permanência das crianças na Educação Infantil (o PME de Quissamã agrupa tais ações em uma única estratégia, mas também reescreve a estratégia 1.2 tal como aparece no PNE). A publicização de listas de espera e dos processos de matrícula também poderão se tornar mais transparentes, o que favorece que a população acompanhe as chamadas e evita a reprodução de práticas clientelistas e antidemocráticas.

A estratégia 1.6 do PNE se refere à avaliação da Educação Infantil, que deve ser realizada a cada dois anos, objetivando aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, de acessibilidade, dentre outros indicadores, com base em parâmetros nacionais de qualidade. Trata-se de estratégia anunciada em todos os planos analisados, com proposições do tipo: adequação das instituições já existentes com base nas normas legais (incluindo condições de acessibilidade para as crianças com necessidades educacionais especiais), aquisição e manutenção de brinquedos e materiais pedagógicos, manutenção e preservação da estrutura física e patrimônio material das escolas de educação infantil, reestruturação e ampliação dos espaços físicos escolares.

Mas a estratégia 1.13 traz um detalhamento sobre a garantia do atendimento nos estabelecimentos que "... atendam a parâmetros nacionais de qualidade, e a articulação com a etapa escolar seguinte, visando o ingresso do (a) aluno (a) de 6 (seis) anos de idade no ensino fundamental". Nos limites deste texto, não vamos problematizar a Avaliação na Educação Infantil. Mas concordamos com a perspectiva de que não cabe estabelecer procedimentos avaliativos da aprendizagem e/ou construção de conhecimentos por parte das crianças, e sim dos espaços e das práticas propostas. Reproduzida literalmente no PME de Arraial do Cabo, essa estratégia também aparece em outros; daí nossa preocupação quando observamos a referência à questão da avaliação institucional relacionada ao ingresso das crianças no Ensino Fundamental.

Inferimos que a estratégia 1.13 busque mobilizar os municípios a se adequarem à Lei 11.274, de 06 de fevereiro de 2006 (Ensino Fundamental de 9 anos). Mas é preciso esclarecer o que e qual a forma de avaliação acontecerá na Educação Infantil, sem confundir a avaliação dos espaços e práticas com a avaliação do desenvolvimento infantil, proposta problematizada por diversos teóricos e pesquisadores do campo.

A estratégia 1.7 fala sobre a expansão da rede escolar pública a partir do oferecimento de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação, ou seja, a proposta é o atendimento em Educação Infantil através de convênios. Não observamos referência específica a esta estratégia nos PME em tela, porém esta é uma realidade presente em muitos municípios brasileiros. Algumas Redes Municipais se organizam para o atendimento às crianças contando primordialmente com o estabelecimento de convênios e parcerias, o que funciona também para a justificar a expansão/aumento de vagas, quando creches conveniadas são municipalizadas, absorvidas pela rede pública. Diferentes pesquisas trataram deste movimento ao problematizar se a incorporação de creches, antes conveniadas, de fato ampliam as vagas para as crianças. E acreditamos que a estratégia apresentada no PNE vise a adequação das redes municipais ao que propõe o documento "Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil" (BRASIL, 1998), pois sabemos que o atendimento a este segmento é historicamente atrelado às políticas de Assistência Social.

As estratégias 1.8 e 1.9 são contempladas em todos os PME pesquisados. Direcionam-se à promoção de formação inicial e continuada dos(as) profissionais, garantindo, progressivamente, o atendimento por profissionais com formação em nível superior (estratégia 1.8) e ao estímulo da articulação entre pós-graduação, núcleos de pesquisa, cursos de formação para os (as) profissionais para a elaboração dos Projetos Político-Pedagógicos (estratégia 1.9). O PME de Mendes propõe, na sua estratégia 1.10, o incentivo à valorização dos profissionais, com investimento na formação pessoal e profissional, apoiada na formação continuada. E também formula, na estratégia 1.12, a realização de concurso público para o magistérios com vagas específicas para professor de Educação Infantil.

O de São Sebastião do Alto aponta em duas estratégias (1.13 e 1.17) para o oferecimento e o incentivo à participação dos professores em cursos de aprimoramento e de formação continuada. O de Aperibé pretende proporcionar cursos de capacitação para docentes e gestores em assuntos específicos para a área. Já o de Rio das Flores detalha nas estratégias IV, V, X e XII:

- IV. Capacitação continuada para os profissionais que atuam na Educação Infantil (professores, agentes de recreação, monitores e inspetores);
- V. Criar vagas específicas em concursos para os profissionais habilitados na área; [...]

X. Promover a formação continuada dos (as) profissionais da educação infantil, garantindo, progressivamente, o atendimento por profissionais com formação superior; [...]

XII. Promover concurso público para profissionais direcionados à educação especial com formação mínima (curso de especialização) para atuar nas diversas áreas (PME – PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO DAS FLORES, 2015, p. 36).

A Formação Continuada e o aperfeiçoamento em serviço são formas de se qualificar ainda mais o trabalho desenvolvido cotidianamente pelos profissionais da educação. E como o PNE é um documento que estabelece estratégias para todos os municípios do Brasil, pode ser que, nos itens 1.8 e 1.9 o objetivo seja, progressivamente, extinguir as práticas tradicionais de "cuidadores", "agentes educadores" ou outras, em que os profissionais não possuem a formação mínima para o magistério, qual seja, o antigo Ensino Médio Profissionalizante, na modalidade Normal. Haja visto o programa Proinfantil, oferecido pelo governo federal àqueles que atuavam na Educação Infantil, mas não possuíam a formação mínima.

Mas a realização de concurso público específico também é uma das demandas da categoria profissional que objetivam tanto o aprimoramento sobre a prática quanto a melhoria salarial. Por isso, destaca-se o fato de alguns planos traçarem em suas estratégias a realização de concursos específicos para o magistério na Educação Infantil e também na Educação Especial. Ao analisarmos as legislações municipais, principalmente o Estatuto do Servidor, buscaremos perceber se há um plano de carreira que possibilite a progressão salarial em função do investimento dos profissionais em sua formação, o que seria justíssimo, tanto pela melhoria da qualidade da educação quanto pela valorização da formação especializada.

A estratégia 1.12 do PNE propõe:

1.12) implementar, em caráter complementar, programas de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas de educação, saúde e assistência social, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até 3 (três) anos de idade. (BRASIL, 2014, p. 50).

É um dos itens que também aparece em todos os planos municipais estudados. Mas cabe refletir sobre o entendimento acerca do que é proposto no PNE e nos vários PME. A princípio, a estratégia 1.12 possibilita a compreensão de que outros tipos de atendimento podem ser oferecidos, em caráter complementar, às crianças de 0 a 3 anos de idade que não apenas os de Educação. Considerando a história das políticas para essa faixa etária no país, concordamos com Campos (2014) que, na maior parte das vezes, os

programas voltados para as populações mais pobres apresentam-se precários e acabam por discriminar aqueles que mais precisam da Educação Infantil de boa qualidade. Pois se os programas de orientação às famílias são certamente necessários, não haveria motivo para a delimitação na faixa etária de 0 a 3 anos.

Por outro lado, os planos municipais também abordam esta estratégia referindo uma necessidade de busca de parcerias e articulações com as demais políticas públicas, o que nos leva a compreender que talvez a intenção tenha sido garantir uma perspectiva intersetorial para o atendimento às crianças e suas famílias. Mais até do que reconhecer a necessidade, percebe-se uma forte intenção de assegurar este tipo de relação, como se observa na estratégia 1.12 do PME de Arraial do Cabo:

1.12 – Revigorar e implementar, em caráter complementar, programas e projetos de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas da educação, saúde e assistência social, com foco no desenvolvimento integral das crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos de idade (PME – PREFEITURA MUNICIPAL DE ARRAIAL DO CABO, 2015, p.47).

E a estratégia 1.13 no de Mendes:

1.13 – Estabelecer em caráter complementar programas de orientação e apoio às famílias, por meio de parcerias das áreas de educação, saúde e assistência social, Poder Judiciário e Conselhos Municipais visando o pleno desenvolvimento das crianças de até 05 (cinco) anos de idade (PME – PREFEITURA MUNICIPAL DE MENDES, 2015, p. 25).

Argumentamos que essa necessidade de atuação em conjunto, ainda que de caráter complementar, também se refiram ao acompanhamento e monitoramento dos programas de complementação de renda das condicionalidades a serem atendidas pelas famílias na Educação.

Resta-nos abordar a estratégia 1.17 do PNE e como ela aparece nos PME. Trata-se de item que estimula o acesso à educação infantil em tempo integral para todas as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, de acordo com o que estabelecem as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Pode-se dizer que é mais uma das estratégias voltadas para a qualidade da educação. O verbo "estimular" pode ser um pouco vago, mas faz um contraponto com a meta ousada de atingir a todas as crianças da faixa etária, considerando-se os déficits de cobertura que ainda existem. Os PME que se ocupam de definir estratégias correspondentes a essa são os de Arraial do Cabo e Quissamã. O de São Sebastião do Alto também refere tal estratégia, mas fala em

"Assegurar o acesso, permanência e qualidade do atendimento (...) em tempo parcial ou integral (...)" (PME – PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DO ALTO, 2015, p. 30).

Antes de concluir esta breve apresentação sobre os elementos observados nos PME dos municípios, cabe acrescentar aqueles que, acreditamos, são referentes às realidades locais e às tentativas de garantir na escrita dos planos estratégias para organização dos sistemas municipais de Educação. No PME de Aperibé, destacamos a estratégia referente a garantir levantamento, no primeiro ano de vigência do Plano, de terrenos apropriados à construção de creches, considerando os distritos com maior demanda populacional nessa faixa etária. E também uma estratégia que pretende capacitar, valorizar e ampliar o quadro de funcionários de apoio nas funções de auxiliares de creche, auxiliares de serviços gerais e merendeiras.

No PME de Arraial do Cabo, as estratégias 1.1, 1.2 e 1.4 falam sobre assegurar o cumprimento de Deliberações específicas aprovadas pelo Conselho Municipal de Educação em assuntos de oferta da Educação Infantil nas instituições da rede pública do município, nas normas para as instituições privadas e na inclusão da função de "auxiliar de creche" no quadro de funcionários do Regimento Escolar do Município. Cabe dar ênfase também à estratégia 1.5 que assegura a implantação de conselhos escolares e outras formas de participação da comunidade escolar nas instituições de educação infantil, a fim de tornar a gestão mais democrática e também de possibilitar o acompanhamento e controle dos recursos financeiros recebidos e executados pelas instituições. E ainda à estratégia 1.15, que busca garantir a permanência do pedagogo na Educação Infantil, atuando nas áreas de supervisão e orientação pedagógica visando garantir a indissociabilidade do binômio cuidar-educar.

No documento do município de Mendes, realçamos a estratégia 1.2, que informa a criação na Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SMEC) de setor específico para o atendimento à Educação Infantil nos aspectos pedagógicos, administrativos e educacionais. E também as estratégias 1.3, que fala sobre a ampliação e implementação do quadro de profissionais habilitados em Artes e Educação Física para enriquecer as atividades pedagógicas das Creches e Pré-Escolas, e 1.12, referente à garantia de concurso público para o magistério com vagas específicas para a função de professor de Educação Infantil.

O PME de Rio das Flores, em sua estratégia V, também fala sobre a criação de vagas específicas em concursos para profissionais habilitados em Educação Infantil e, na

estratégia X, sobre promover formação continuada dos profissionais, garantindo, progressivamente, o atendimento por profissionais com formação em nível superior.

No PME de São Sebastião do Alto, observamos as estratégias 1.7, referente à modulação ou à necessidade de se assegurar a proporção de crianças por turma, conforme seu Regimento Escolar; 1.16, que fala sobre a estruturação, em regime de colaboração com os governos federal e estadual, além de parceiros de áreas afins, de um ambiente tecnológico, com jogos interativos, programas para computador, aplicativos educacionais apropriados às crianças de educação infantil; e a estratégia 1.19, alusiva à garantia de que as unidades educacionais que atendem à educação infantil tenham direito aos 200 dias letivos, e também aos períodos de recesso e férias escolares.

Os itens levantados nos parágrafos imediatamente acima dizem respeito a componentes relevantes para o conhecimento das concepções e ações que permeiam/permearam a construção dos Planos Municipais. Não é nossa intenção tratá-las aqui, mas são pertinentes a estudos futuros, especialmente àqueles que se dediquem à formação de professores, organização dos sistemas de ensino municipais, práticas pedagógicas e currículo na Educação Infantil.

Adiante, trazemos nossas reflexões acerca do documento elaborado anualmente pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro sobre cada município do Estado.

3.2 A situação socioeconômica dos municípios: uma aproximação a partir dos relatórios do TCE

Os Estudos Socioeconômicos dos municípios do Estado do Rio de Janeiro – 2020 de autoria do Tribunal de Contas/TCE-RJ (Subsecretaria de Planejamento), são documentos que têm por objetivo apresentar um resumo das contas das prefeituras fluminenses. É um relatório anual (analisamos as últimas publicações, referentes ao ano de 2019) feito para cada um dos municípios do Estado, à exceção do município do Rio de Janeiro, que possui o seu próprio Tribunal de Contas por já ter sido capital do Estado. São 91 documentos produzidos e publicados anualmente no site <http://www.tce.rj.gov.br> e elaborados desde o ano de 2001, oferecendo um retrato dos aspectos mais relevantes de cada realidade municipal. Nos ocupamos de analisar os 6 documentos atribuídos aos municípios desta pesquisa.

Dado o estágio avançado de nosso estudo, não trataremos aqui do documento publicado em 2021 (e que trata do ano de 2020). Contudo, tivemos o cuidado de observar

quais foram as principais alterações em relação à publicação de 2020 e podemos afirmar que elas são significativas apenas na Apresentação, já que a publicação de 2021 refere forte preocupação com a necessidade de se estabelecer uma transição energética para uma economia de baixo carbono (TCE – ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – APERIBÉ, 2021). Nos demais aspectos, até a paginação se assemelha nas duas edições.

Cabe destacar que o documento de 2020 dedica um capítulo especial intitulado "VII – Cenário Fiscal e COVID-19" para explorar os impactos da Pandemia na arrecadação municipal:

O presente estudo analisa indicadores financeiros extraídos das Contas de Governo dos municípios fluminenses, relativas ao exercício de 2019, pois as mesmas já foram objeto de emissão de parecer prévio pelo TCE-RJ. A investigação visa mostrar um “estado da arte”, um extrato da situação econômico-financeira dos municípios fluminenses anterior à Covid-19, com a perspectiva de comparação futura de cenários: antes, durante e depois da crise. O impacto da pandemia do novo coronavírus será efetivamente avaliado quando for realizada a análise das contas referentes ao exercício de 2020. No entanto, o quadro histórico evidenciado pelas finanças municipais, e que se reitera em 2019, é importante para apontar algumas características estruturais que conformam o cenário sobre o qual incidiram as consequências iniciais da Covid-19.

Por outro lado, a crise sanitária e econômica desencadeada em 2020 não ficará restrita a esse marco inicial, sendo previsível que suas consequências sejam sentidas ainda em 2021 e em anos subsequentes. (TCE – ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – APERIBÉ, 2020, p. 106).

Sobre a epidemia de Covid-19, o documento afirma que ela tende a agravar a situação de financeira dos municípios, dentre outras razões porque impacta a atividade econômica e traz reflexos na arrecadação de impostos:

No ano de 2020, diante da insegurança fiscal, coube ao governo federal providenciar socorro a estados e municípios. Por outro lado, não há certeza de que os efeitos diretos e indiretos da covid-19 não se farão sentir em anos vindouros (TCE – ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – APERIBÉ, 2020, p. 3).

Contudo, os Estudos Socioeconômicos subsequentes, referentes ao ano de 2020 e publicados em 2021, não abordam a situação. Ainda assim, atribuímos à pandemia provocada pelo Coronavírus o impedimento para uma atualização do documento mais consistente, embora isso não esteja redigido como justificativa para tal.

O fato é que todas as dimensões de nossa vida, incluindo as atividades de pesquisa, se alteraram em função do aparecimento da Covid-19 e, no caso brasileiro, a má gestão da pandemia só acarretou atrasos e dificuldades na superação deste contexto. Desta maneira é que compreendemos que a semelhança entre as publicações de 2020 e 2021

pode ser uma estratégia do TCE para não deixar de cumprir com sua função de atualizar os Estudos Socioeconômicos, ainda que as dificuldades para o envio dos dados tenha sido uma realidade.

Os Estudos Socioeconômicos são uma fonte importante para a análise das realidades dos municípios com descrições e dados abrangendo indicadores sociais, econômicos e financeiros. Contêm gráficos e tabelas que oferecem subsídios para as pesquisas. É elaborado a partir de dados secundários, recolhidos de diversas fontes como IBGE, Ministério do Desenvolvimento Regional, Instituto Estadual do Ambiente – INEA, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Pnud, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, INEP e outras que ofereçam informações de interesse sobre os municípios. Sobre os indicadores financeiros, há capítulo específico que analisa, de forma geral, o grau dependência dos municípios fluminenses em relação às transferências financeiras do Estado do Rio de Janeiro e da União, além dos royalties e participações especiais na produção de petróleo.

O documento apresenta a seguinte estrutura: em versão PDF com capa, título, ano de referência, folha de rosto, Apresentação, Sumário, Capítulos, Subtítulos, Conclusão e Bibliografia. O conteúdo sobre o perfil histórico e socioeconômico dos municípios, estabelece ranqueamento pelo IDH em relação aos 5.565 municípios do Brasil e analisa a área educacional a partir dos indicadores: metas do PNE, OCDE, Programme for International Student Assessment (Pisa), Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Sobre os Eixos de análise do documento, buscamos observar os dados quantitativos relacionados à área de Educação e de Educação Infantil em cada volume referente aos municípios da pesquisa, bem como a presença dos conceitos/categorias de análise que embasam a tese, principalmente as que dizem respeito à autonomia municipal, financiamento da educação, universalização/obrigatoriedade/expansão da Educação Infantil. Os principais trechos a serem utilizados aqui são aqueles que abordam o breve histórico dos municípios, caracterização dos dados mais gerais e o alcance da Meta 1 em gráficos e tabelas referentes à Educação Infantil nos municípios. Também observamos concepções acerca da Educação: Educação para o mercado, Educação para a indústria, ênfase na qualidade para a competitividade, formação de mão-de-obra qualificada, elementos que nos remetem a estabelecer relações com as perspectivas teórica elucidadas no primeiro capítulo, principalmente sobre o capitalismo periférico e dependente no Brasil, e o avanço do ultraneoliberalismo em nosso contexto.

O documento do TCE reconhece que, sendo os municípios os responsáveis por oferecer os serviços públicos essenciais à população, enfrentam limitações para financiarem suas despesas. Embora arrecadem uma receita tributária própria constituída principalmente pelo Imposto sobre Serviços (ISS) e Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), ao que se soma uma parcela do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), a maior parte dos recursos municipais provém de transferências da União e do Estado, além dos royalties decorrentes da exploração de petróleo e gás natural que ocorre em plataforma continental posicionada em área confrontante com o litoral fluminense. Desta constatação decorre a afirmação de que, dos 91 municípios (à exceção da Capital), apenas 12 têm participação da receita tributária própria em relação à receita total superior a 20% (TCE – ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – APERIBÉ, 2020).

A vulnerabilidade dos municípios, do ponto de vista financeiro, é avaliada a partir do grau de dependência que possuem em relação às transferências federais e estaduais, além de royalties, combinado com a avaliação da receita per capita, influenciada pelo tamanho da população. Desta forma, os municípios com menor receita per capita do Estado do Rio de Janeiro em 2019 situam-se na Região Metropolitana, concentrando-se na Baixada Fluminense, além dos municípios de Itaboraí e São Gonçalo. E ao trazer os indicadores municipais, os Estudos Socioeconômicos têm como expectativa "... fornecer algumas pistas para o enfrentamento das dificuldades e servir como ferramenta auxiliar do planejamento que cabe aos municípios estabelecer..." (TCE – ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – APERIBÉ, 2020, p. 3), possibilitando a garantia do cumprimento das obrigações municipais com a sociedade.

A seguir, apresentaremos cada um dos municípios investigados a partir das informações dos Estudos Socioeconômicos, buscando relacioná-las entre si e com as características das regiões do Estado, já expostas anteriormente.

3.2.1 Aperibé

De acordo com as estimativas populacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2010, ano de realização do último Censo, Aperibé tinha uma população de 10.213 habitantes, correspondente a 3,2% do contingente da Região Noroeste Fluminense. A taxa de urbanização correspondia também em 2010 a 86% da população. Em comparação com a década anterior, a população do município aumentou

27,4%, o 18º maior crescimento no estado. A população de Aperibé, em 2021, foi estimada em 12.036 pessoas.

É um município que foi emancipado pela Lei Estadual nº 1.985, de 10 de abril de 1992, desmembrado de Santo Antônio de Pádua e constituído em distrito-sede em 1993. Aperibé, assim como os demais municípios da pesquisa, está situado na *faixa de desenvolvimento humano alto*. O seu Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) teve um crescimento de 32,93%. A dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi *educação (mais 0,315)*, seguida por *renda* e por *longevidade* (grifos nossos - esta informação se repete em todos os volumes dos Estudos Socioeconômicos). O município ocupa a 2.134ª posição em relação a 5.565 municípios do Brasil. E em relação aos outros municípios do Rio de Janeiro, está na 64ª posição (TCE – ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – APERIBÉ, 2020).

Economicamente, o município apresenta atividade agrícola e pecuária. Ainda que com características de estagnação, a região do Noroeste Fluminense, onde o município se localiza, está entre as regiões do Rio de Janeiro que apresentam maior intensidade agropecuária do Estado. No PME, consta informação de que o município tem boa localização, já que se interliga com diferentes partes do Estado, o que o aproxima dos grandes centros de investimento. Desta forma, atraiu e continua a atrair uma economia diversificada, assim como as fundições de ferro e as marmorarias, fábricas de móveis, de artigos de lonas etc.

Os Estudos Socioeconômicos do TCE analisam os principais indicadores da área educacional a partir das Metas do Plano Nacional de Educação. Desta forma, o documento cita o relatório do INEP divulgado em 2020, referente ao 3º ciclo de monitoramento. E as questões para as quais chama a atenção são aquelas referentes ao baixo nível de aprendizado dos alunos, as grandes desigualdades e a trajetória escolar irregular. (TCE – ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – APERIBÉ, 2020). Assim como outros trechos do documento, esta análise se repete em todos os volumes de todos os municípios. E para melhor caracterizar a rede pública municipal, novamente recorreremos ao Laboratório de Dados Educacionais da Universidade do Paraná:

Tabela 7 – Número de Escolas, dependência administrativa (municipal, privada conveniada sem fins lucrativos), escolas por etapa e modalidade de oferta (creche, pré-escola) por Escolas por etapa e modalidade de oferta – Aperibé, 2010 a 2020

Escolas por etapa e modalidade de oferta	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CRE	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
CRE/MULTIETAPA/EJA/EE	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
CRE/PRE	3	3	3	4	4	4	4	4	4	4	4
CRE/PRE/EF-AI	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
CRE/PRE/EF-AI/MULTIETAPA/EJA/EE	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CRE/PRE/MULTIETAPA/EJA/EE	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0
PRE	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
PRE/MULTIETAPA	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PRE/MULTIETAPA/EJA/EE	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Total	8	7	7	7	7	7	6	6	6	6	6

Fonte: LDE.

Aperibé possui 6 equipamentos com atendimento à faixa etária de Creche e Pré-Escola, mas apenas 1 atende à 0 a 3 anos.

Especificamente sobre a Meta 1 em Aperibé, o documento Estudos Socioeconômicos afirma que ainda não foi alcançada, mas que isso pode ocorrer entre os anos de 2020 e 2024. Porém, para a população de 0 a 3 anos, o documento sugere que a meta de ampliar o atendimento até pelo menos 50% para essa população não será atingida até 2024. Nessa faixa, em 2018, a cobertura estava limitada a 36% das crianças. Ainda assim, ao analisar os dados municipais, apresenta que a rede municipal respondeu por 83% das matrículas na Creche em 2019, informando que o número total de matrículas evoluiu em 14% no período de 2014 a 2019.

Tabela 8 – Unidades escolares, professores, matrículas e indicadores – Creche – Total – 2014 a 2019

Ano	Nº de unidades	Nº de professores	Nº de matrículas	Rateio alunos/ professor no município	Rateio alunos/ professor no estado
2014	6	23	292	12,7	13,2
2015	7	33	299	9,1	13,8
2016	7	33	303	9,2	13,4
2017	7	29	334	11,5	13,5
2018	8	31	361	11,6	13,5
2019	8	31	334	10,8	13,7

Fonte: TCE – Estudos Socioeconômicos – Aperibé, 2020.

Na Pré-escola, a rede do município de Aperibé foi responsável por 84% das matrículas em 2019 e o quadro que se apresenta é o seguinte:

Tabela 9 – Unidades escolares, professores, matrículas e indicadores – Pré-escola – Total – 2014 a 2019

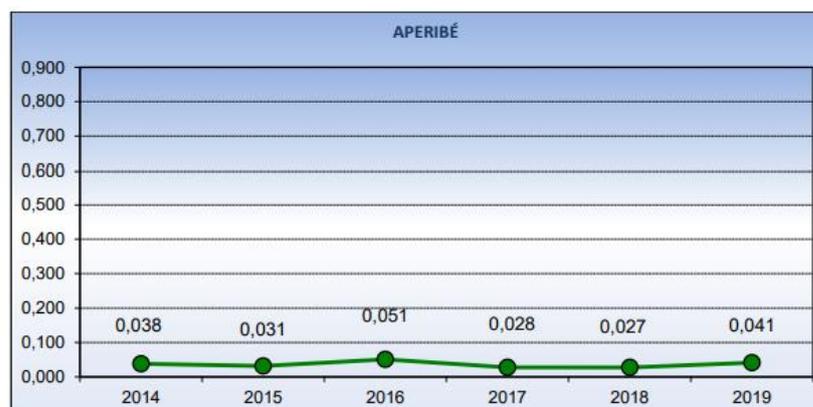
Ano	Nº de unidades	Nº de professores	Nº de matrículas	Rateio alunos/ professor no município	Rateio alunos/ professor no estado
2014	8	24	235	9,8	15,2
2015	7	22	218	9,9	15,1
2016	7	27	232	8,6	15,3
2017	7	27	242	9,0	15,4
2018	8	30	225	7,5	15,7
2019	8	28	267	9,5	15,9

Fonte: TCE – Estudos Socioeconômicos – Aperibé, 2020.

Os Estudos Socioeconômicos de Aperibé apontam que houve variação de 14% na quantidade de alunos matriculados na Pré-escola entre 2014 e 2019, mas não diferencia rede pública, privada ou conveniada.

Sobre os indicadores financeiros dos municípios, há um capítulo específico para tal, que trata de analisar o desempenho econômico-financeiro com base em informações constantes nas prestações de contas de governo municipal encaminhadas ao Tribunal de Contas para emissão de parecer prévio. A composição e a evolução das receitas e despesas são demonstradas por vários gráficos, mas vamos nos ater aqui em trazer o gráfico referente ao "Indicador de Autonomia Financeira", que mede a contribuição da receita tributária própria do município no atendimento às despesas com a manutenção dos serviços da máquina administrativa. O documento aponta que o município "apresentou uma autonomia de 4,1% no exercício de 2019" (TCE – ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – APERIBÉ, 2020, p. 99).

Gráfico 21 – Indicador de Autonomia Financeira – 2014-2019



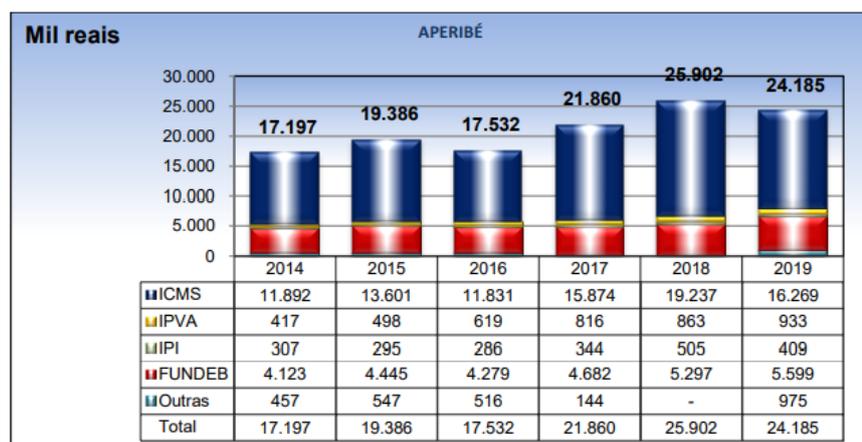
Fonte: TCE – Estudos Socioeconômicos – Aperibé, 2020.

A partir da imagem, o documento demonstra que houve aumento da autonomia municipal, já que a receita tributária cresceu 34% no período entre 2014 e 2019, contra 23% de aumento das despesas correntes. Isto para dizer que houve elevação, no período analisado, na capacidade em manter as atividades e serviços próprios da administração

com recursos oriundos de sua competência tributária, o que o torna menos dependente de transferências de recursos financeiros dos demais entes governamentais (TCE– ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – APERIBÉ, 2020).

No gráfico a seguir, observamos a evolução das transferências correntes do Estado e um crescimento de 36% do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

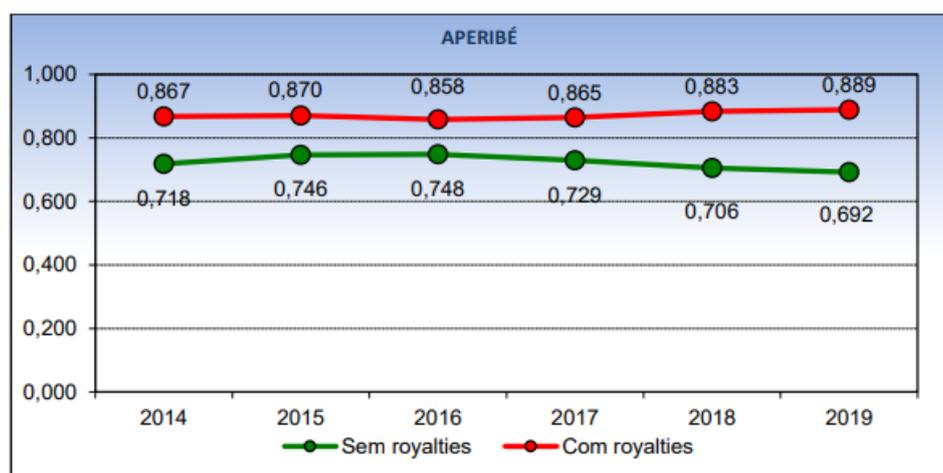
Gráfico 22 – Transferências correntes do Estado – 2014-2019



Fonte: TCE – Estudos Socioeconômicos – Aperibé, 2020.

Já em relação ao indicador da dependência de transferências de recursos, o gráfico da receita de transferências representa 69,2% do total da receita de Aperibé em 2019:

Gráfico 23 – Indicador da dependência de transferência de recursos – 2014-2019



Fonte: TCE – Estudos Socioeconômicos – Aperibé, 2020.

O que o documento infere é que, somadas as receitas de royalties ao número acima, a dependência de recursos transferidos, para o exercício de 2019, subiria para

88,9%. Isto reforça a questão da autonomia financeira do município em face a sua dependência das transferências e, mais recentemente, de royalties e demais participações governamentais.

Deste ponto em diante, o documento passa a analisar o Estado do Rio de Janeiro como um todo, o que também será feito aqui. Contudo, para concluir as observações acerca de cada município, informa que as transferências da União, do Estado e Royalties representam 89% da receita total de Aperibé. E ainda:

A receita total do município de Aperibé foi de R\$ 53,78 milhões em 2019, a 88ª do estado (em comparação que não inclui a capital). Suas receitas correntes estão comprometidas em 95% com o custeio da máquina administrativa. Em relação às receitas vinculadas ao petróleo, o município teve nelas 20% de sua receita corrente total, um montante de R\$ 899,52 por habitante no ano de 2019, 27ª colocação no estado. A carga tributária per capita de R\$ 178,80 é a 85ª do estado, sendo R\$ 30,16 em IPTU (84ª posição) e R\$ 51,22 em ISS (82ª posição). A despesa total per capita de R\$ 4.532,52 é a 41ª do estado, contra um investimento per capita de R\$ 76,20, posição de número 67 dentre os 91 demais. (TCE – ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – APERIBÉ, 2020, p. 119).

3.2.2 Arraial do Cabo

Arraial do Cabo pertence à Região das Baixadas Litorâneas. Cabo Frio era seu principal distrito durante anos, mas em 13 de maio de 1985, a cidade teve sua emancipação assinada por Leonel de Moura Brizola, governador do Estado do Rio de Janeiro na época.

De acordo com as estimativas populacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2010, Arraial do Cabo possuía 27.715 habitantes, o que corresponde a 3,4% do contingente da Região das Baixadas Litorâneas, com uma proporção de 96,7 homens para cada 100 mulheres. A densidade demográfica era de 172,9 habitantes por km², contra 160,4 habitantes por km² de sua região. A taxa de urbanização correspondia a 100% da população. Em comparação com a década anterior, a população do município aumentou 16,1%, o 31º maior crescimento no estado (TCE–ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – ARRAIAL DO CABO, 2020). A população de Arraial do Cabo, em 2021, foi estimada 30.827 em pessoas.

O município ocupa a 940ª posição em relação a 5.565 municípios do Brasil. Em relação aos outros municípios do Rio de Janeiro, está na 20ª posição. Sua principal atividade econômica é o turismo e junto com outros municípios da Região Baixadas

Fonte: LDE.

Arraial do Cabo possui 9 escolas com atendimento à faixa etária de Creche e Pré-escola, 3 para a faixa etária de 0 a 3 anos e 6 para 4 e 5 anos.

A respeito da Meta 1 do PNE/PME, a rede municipal de Arraial do Cabo respondeu por 88% das matrículas na Creche em 2019. O número total de matrículas teve evolução de -2% no período de 2014 a 2019.

Tabela 11 – Unidades escolares, professores, matrículas e indicadores – Creche – Total – 2014 a 2019

Ano	Nº de unidades	Nº de professores	Nº de matrículas	Rateio alunos/ professor no município	Rateio alunos/ professor no estado
2014	15	71	817	11,5	13,2
2015	14	63	794	12,6	13,8
2016	14	64	893	14,0	13,4
2017	15	77	1.039	13,5	13,5
2018	15	80	927	11,6	13,5
2019	13	83	804	9,7	13,7

Fonte: TCE – Estudos Socioeconômicos – Arraial do Cabo, 2020.

Na Pré-escola, houve variação de 9% na quantidade de alunos matriculados entre 2014 e 2019 e a rede municipal foi responsável por 81% das matrículas.

Tabela 12 – Unidades escolares, professores, matrículas e indicadores – Pré-escola – Total – 2014 a 2019

Ano	Nº de unidades	Nº de professores	Nº de matrículas	Rateio alunos/ professor no município	Rateio alunos/ professor no estado
2014	11	54	797	14,8	15,2
2015	11	50	801	16,0	15,1
2016	11	51	762	14,9	15,3
2017	12	59	790	13,4	15,4
2018	12	63	862	13,7	15,7
2019	11	76	866	11,4	15,9

Fonte: TCE – Estudos Socioeconômicos – Arraial do Cabo, 2020.

Os Estudos Socioeconômicos repetem em todos os volumes que a universalização da pré-escola para crianças de 4 a 5 anos até 2016 não foi alcançada nos municípios do Estado do Rio de Janeiro, mas isso poderá ocorrer entre 2020 e 2024 (em 2018, a cobertura nessa faixa etária alcançou 94%). Porém, para a população de 0 a 3 anos, a análise sugere que a meta de ampliar o atendimento até pelo menos 50% dessa população não será atingida até 2024. Daí sugere a necessidade de políticas para estimular o atendimento com prioridade, em creche, às crianças do grupo de renda mais baixa, na faixa etária de 0 a 3 anos.

Sobre os indicadores financeiros dos municípios, o documento aponta que Arraial do Cabo apresentou uma autonomia de 10,8% no exercício de 2019.

Gráfico 24 – Indicador de Autonomia Financeira – 2014-2019

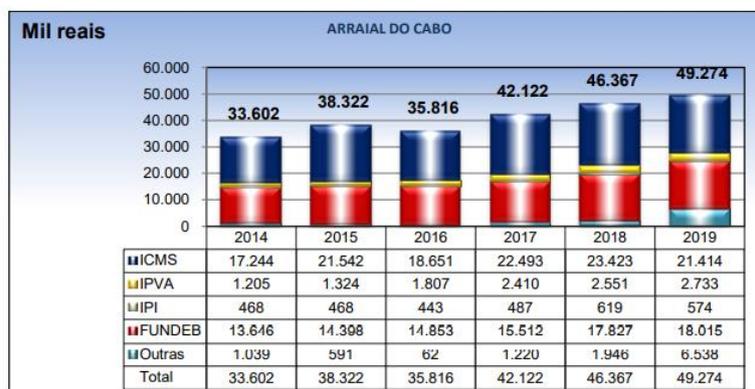


Fonte: TCE – Estudos Socioeconômicos – Arraial do Cabo, 2020.

Houve aumento da autonomia municipal, uma vez que a receita tributária cresceu 52% no período, contra 47% de aumento das despesas correntes.

Sobre a evolução das transferências correntes do Estado, o gráfico a seguir demonstra que a receita de transferências representou 47% do total da receita do município em 2019, com um crescimento de 32% do FUNDEB:

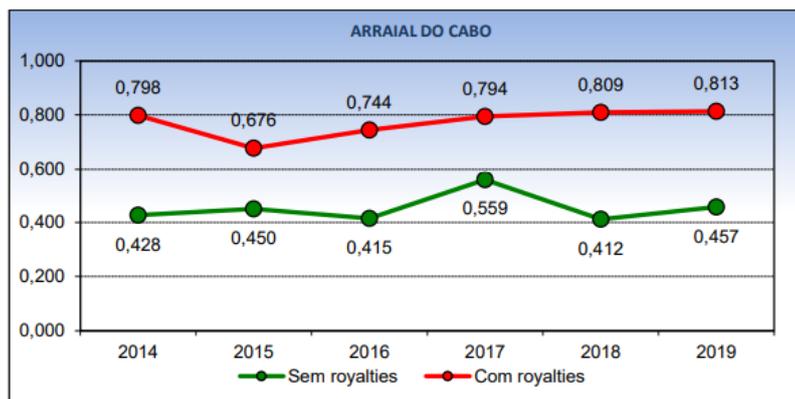
Gráfico 25 – Transferências correntes do Estado – 2014-2019



Fonte: TCE – Estudos Socioeconômicos – Arraial do Cabo, 2020.

Em relação à dependência de transferências de recursos, o gráfico informa que 45,7% do total da receita de Arraial do Cabo decorre da receita de transferências:

Gráfico 26 – Indicador da dependência de transferência de recursos – 2014-2019



Fonte: TCE – Estudos Socioeconômicos – Arraial do Cabo, 2020.

Caso se somasse as receitas dos royalties ao numerador acima, a dependência dos recursos transferidos subiria para 81,3%, o que demonstra grande dependência das transferências, royalties e demais participações governamentais.

O documento TCE – Arraial do Cabo conclui suas observações sobre o município como segue:

A receita total do município de Arraial do Cabo foi de R\$ 217,33 milhões em 2019, a 44ª do estado (em comparação que não inclui a capital). Suas receitas correntes estão comprometidas em 84% com o custeio da máquina administrativa. Em relação às receitas vinculadas ao petróleo, o município teve nelas 36% de sua receita corrente total, um montante de R\$ 2.547,60 por habitante no ano de 2019, 7ª colocação no estado. A carga tributária per capita de R\$ 651,85 é a 20ª do estado, sendo R\$ 247,34 em IPTU (17ª posição) e R\$ 154,97 em ISS (35ª posição). A despesa total per capita de R\$ 6.697,40 é a 11ª do estado, contra um investimento per capita de R\$ 352,97, posição de número 18 dentre os 91 demais. (TCE – ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – ARRAIAL DO CABO, 2020, p. 121).

3.2.3 Mendes

Mendes já foi parte de Pirai, Vassouras e Barra do Pirai, mas, devido ao seu crescimento econômico, conseguiu emancipação em 1952, por força da Lei nº 1.559, de 11 de julho daquele ano, e foi definitivamente instalado em 11 de janeiro de 1953. Pertence à Região Centro-Sul Fluminense, mesorregião Metropolitana.

A densidade demográfica em 2010 era de 184,8 habitantes por km², contra 89,5 habitantes por km² de sua região. A taxa de urbanização correspondia a 98% da população. Em comparação com a década anterior, a população do município aumentou 3,7%, o 71º maior crescimento no estado. A população de Mendes, em 2021, foi estimada

em 18.681 pessoas. Ocupa a 876ª posição em relação a 5.565 municípios do Brasil e em relação aos outros municípios do Rio de Janeiro, está na 18ª posição (TCE–ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – MENDES, 2020).

Reportagem do ano de 2019 informa que o município de Mendes possui mais aposentados do que trabalhadores e que sua economia é diferenciada: até as primeiras décadas do século XX, o município era sede de empresas, como fábricas de fósforo, papel e frigorífico, que geravam empregos. A produção destas fábricas escoava pela ferrovia, mas a realidade tornou-se mais difícil, com poucas oportunidades de emprego para os jovens. Assim, Mendes passou a ser um dos nove municípios do Estado do Rio de Janeiro em que o número de aposentados supera o de trabalhadores ativos. (O GLOBO, 29/04/2019).

A Meta 1 do PME é a mesma proposta no PNE, assim como acontece com outros municípios. A rede municipal de Educação Infantil é composta por 2 creches e 8 escolas, conforme a tabela do Laboratório de Políticas Educacionais:

Tabela 13 – Número de Escolas, dependência administrativa (municipal, privada conveniada sem fins lucrativos), escolas por etapa e modalidade de oferta (creche, pré-escola) por Escolas por etapa e modalidade de oferta – Mendes, 2010 a 2020

Escolas por etapa e modalidade de oferta	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CRE	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2
CRE/PRE	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1
CRE/PRE/EF-AI	0	0	0	0	0	0	0	3	3	3	2
CRE/PRE/EF-AI/EF-AF	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
CRE/PRE/EF-AI/EF-AF/EJA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
CRE/PRE/EF-AI/EF-AF/EM	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0
CRE/PRE/EF-AI/MULTIETAPA	0	0	0	0	0	0	0	2	1	1	2
PRE/EF-AI	5	7	7	7	5	6	6	3	2	1	2
PRE/EF-AI/EE	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
PRE/EF-AI/EF-AF	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
PRE/EF-AI/EF-AF/EJA	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0
PRE/EF-AI/EF-AF/MULTIETAPA	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PRE/EF-AI/EF-AF/MULTIETAPA/EJA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
PRE/EF-AI/EJA	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PRE/EF-AI/MULTIETAPA	1	1	1	1	2	2	2	0	0	1	0
Total	12	12	12	12	11	12	11	11	11	10	11

Fonte: LDE.

A rede municipal respondeu por 89% das matrículas na creche em 2019. O número total de matrículas evoluiu em 44%, de 2014 a 2019.

Tabela 14 – Unidades escolares, professores, matrículas e indicadores – Creche – Total – 2014 a 2019

Ano	Nº de unidades	Nº de professores	Nº de matrículas	Rateio alunos/ professor no município	Rateio alunos/ professor no estado
2014	4	23	307	13,3	13,2
2015	4	23	348	15,1	13,8
2016	4	24	353	14,7	13,4
2017	9	27	415	15,4	13,5
2018	9	32	474	14,8	13,5
2019	11	26	441	17,0	13,7

Fonte: TCE – Estudos Socioeconômicos – Mendes, 2020.

Na Pré-escola, a rede do município de Mendes foi responsável por 83% das matrículas em 2019 e o quadro que se apresenta é o seguinte:

Tabela 15 – Unidades escolares, professores, matrículas e indicadores – Pré-escola – Total – 2014 a 2019

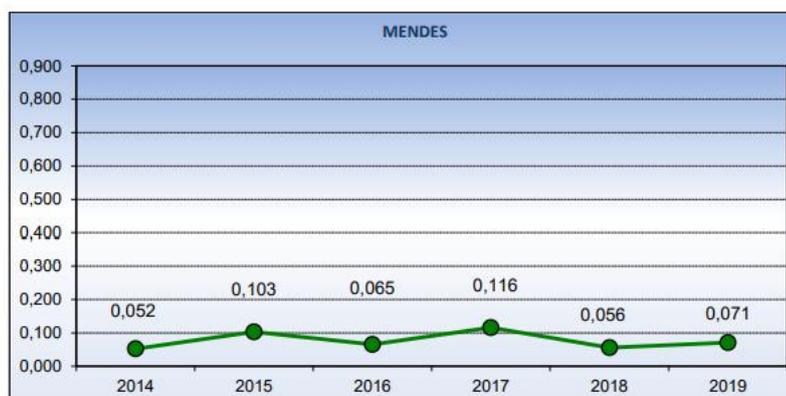
Ano	Nº de unidades	Nº de professores	Nº de matrículas	Rateio alunos/ professor no município	Rateio alunos/ professor no estado
2014	11	33	471	14,3	15,2
2015	11	32	461	14,4	15,1
2016	10	31	486	15,7	15,3
2017	10	25	437	17,5	15,4
2018	10	27	441	16,3	15,7
2019	10	30	469	15,6	15,9

Fonte: TCE – Estudos Socioeconômicos – Mendes, 2020.

Houve variação de menos de 1% na quantidade de alunos matriculados na Pré-escola entre 2014 e 2019.

Mendes apresentou uma autonomia financeira de 7,1% no exercício de 2019, conforme aponta o gráfico dos Estudos Socioeconômicos desse município:

Gráfico 27 – Indicador de Autonomia Financeira – 2014-2019

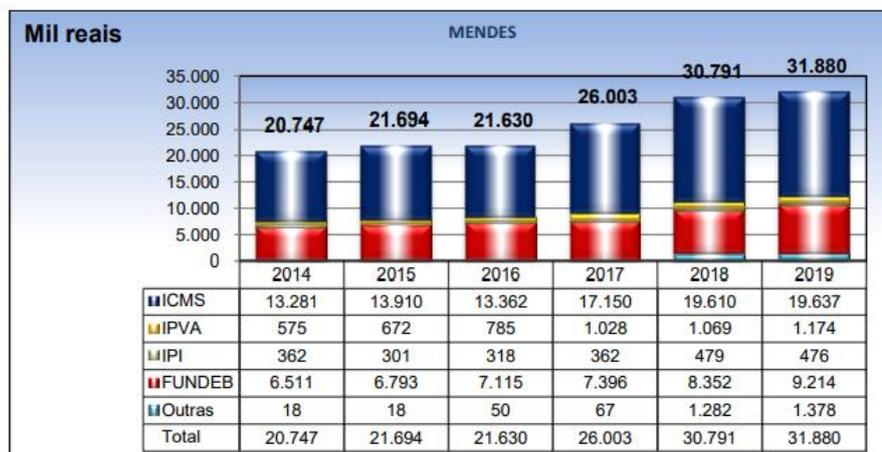


Fonte: TCE – Estudos Socioeconômicos – Mendes, 2020.

Constata-se aumento da autonomia municipal, uma vez que a receita tributária cresceu 91%, contra 40% de aumento das despesas correntes.

Em relação à evolução das transferências correntes do Estado, ela foi de 54% no período, tendo contribuído para tanto um aumento de 48% no repasse do ICMS e um crescimento de 42% do FUNDEB (Estudos Socioeconômicos – Mendes, 2020):

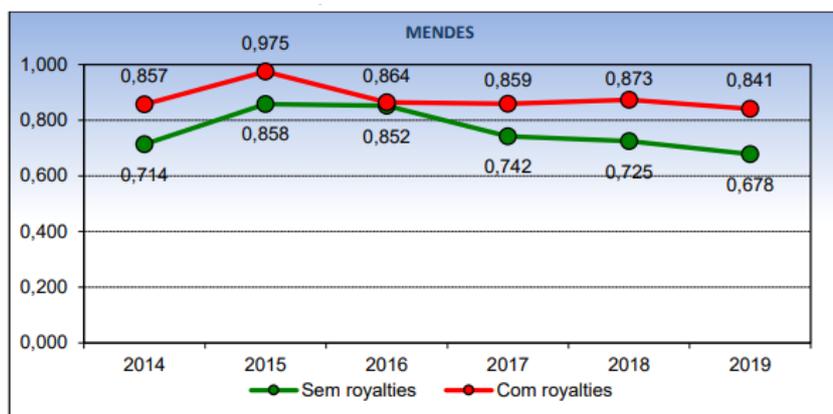
Gráfico 28 – Transferências correntes do Estado – 2014-2019



Fonte: TCE – Estudos Socioeconômicos – Mendes, 2020.

A respeito da dependência de transferências de recursos, os Estudos Socioeconômicos demonstram que 67,8% do total da receita de Mendes decorre da receita de transferências:

Gráfico 29 – Indicador da dependência de transferência de recursos – 2014-2019



Fonte: TCE – Estudos Socioeconômicos – Mendes, 2020

Somadas as receitas de Royalties, a dependência de recursos transferidos, em 2019, subiria para 84,1%.

Concluindo as observações sobre o município de Mendes:

A receita total do município de Mendes foi de R\$ 78,16 milhões em 2019, a 74ª do estado (em comparação que não inclui a capital). Suas receitas correntes estão comprometidas em 91% com o custeio da máquina administrativa. Em relação às receitas vinculadas ao petróleo, o município teve nelas 16% de sua receita corrente total, um montante de R\$ 684,21 por habitante no ano de 2019, 44ª colocação no estado. A carga tributária per capita de R\$ 270,73 é a 63ª do estado, sendo R\$ 34,69 em IPTU (80ª posição) e R\$ 95,73 em ISS (58ª posição). A despesa total per capita de R\$ 4.218,89 é a 44ª do estado, contra um investimento per capita de R\$ 325,62, posição de número 22 dentre os 91 demais. (TCE – ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – MENDES, 2020, p. 121).

3.2.4 Quissamã

Quissamã pertence à Região Norte Fluminense, mesorregião de mesmo nome, e foi emancipado em 1989, deixando de ser distrito de Macaé, tendo sua instalação se dado em 1 de janeiro de 1990. A extração do petróleo da Bacia de Campos é a fonte de sua principal receita. Em seus aspectos demográficos, o município tinha, em 2010, uma população correspondente a 2,4% do contingente da Região Norte Fluminense e a densidade demográfica era de 28,4 habitantes por km². A taxa de urbanização correspondia a 64% da população. A população de Quissamã em 2021 foi estimada em 25.535 pessoas.

O site <https://quissama.rj.gov.br>, em notícia publicada em outubro de 2021, informa que as “boas práticas” promovidas no nível municipal durante a pandemia foram destaque junto às ações de outros municípios brasileiros governados por mulheres. Quissamã e mais cinco municípios viraram modelo de gestão no combate à Covid-19 e seus efeitos e a prefeita participou de um webnário intitulado “GPúblicas: liderando o combate ao Covid-19 nos municípios brasileiros”, quando falou sobre suas experiências e vivências na pandemia. Foi o único município do Estado do Rio de Janeiro e da Região Sudeste selecionado para participar do evento, cujo programa levou em consideração um estudo que apontou redução de 43% no número de mortes, em cidades governadas por mulheres, e as ações implementadas nas áreas de Saúde, Educação, Assistência Social foram determinantes para a avaliação do município. Segundo a prefeita, além da abertura de leitos para o tratamento da Covid-19, seu olhar foi para as políticas públicas

...como ferramenta importante para mudar e preservar a vida das pessoas. A pandemia não foi só na Saúde, ela causou consequências graves em diversos setores e tínhamos que tomar decisões em prol da nossa população, frisou Fátima Pacheco. (QUISSAMÃ NOTÍCIAS, 2021).

Quissamã possui 10 equipamentos de Educação Infantil que atendem às faixas etárias da Creche e Pré-escola:

Tabela 16 – Número de Escolas, dependência administrativa (municipal, privada conveniada sem fins lucrativos), escolas por etapa e modalidade de oferta (creche, pré-escola) por Escolas por etapa e modalidade de oferta – Quissamã, 2010 a 2020

Escolas por etapa e modalidade de oferta	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CRE	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
CRE/PRE	2	2	2	2	3	3	3	2	2	2	2
CRE/PRE/EF-AI	3	3	0	0	3	2	2	2	3	3	3
CRE/PRE/EF-AI/EF-AF	1	2	1	1	1	1	2	2	2	2	2
CRE/PRE/EF-AI/EF-AF/EJA	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
CRE/PRE/EF-AI/EF-AF/EM	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0
CRE/PRE/EF-AI/EF-AF/EM/EJA	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0
CRE/PRE/EF-AI/EF-AF/MULTIETAPA	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0
CRE/PRE/EF-AI/EJA	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
CRE/PRE/EF-AI/MULTIETAPA	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0
PRE/EF-AI/EF-AF/MULTIETAPA	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
PRE/EF-AI/MULTIETAPA	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	0
Total	11	11	11	11	12	12	12	11	10	10	10

Fonte: LDE.

A respeito da universalização da pré-escola para crianças de 4 e 5 anos e atendimento em 50% das crianças de 0 a 3 anos, a Meta 1 não foi alcançada. Mas, para o atendimento em Creche, a rede municipal respondeu por 96% das matrículas em 2019 e o número total de matrículas teve evolução de 12% no período de 2014 a 2019.

Tabela 17 – Unidades escolares, professores, matrículas e indicadores – Creche – Total – 2014 a 2019

Ano	Nº de unidades	Nº de professores	Nº de matrículas	Rateio alunos/ professor no município	Rateio alunos/ professor no estado
2014	12	73	595	8,2	13,2
2015	12	86	521	6,1	13,8
2016	12	76	601	7,9	13,4
2017	12	78	547	7,0	13,5
2018	12	67	626	9,3	13,5
2019	12	62	665	10,7	13,7

Fonte: TCE – Estudos Socioeconômicos – Quissamã, 2020.

Na Pré-escola, a rede do município de Quissamã foi responsável por 94% das matrículas em 2019, conforme o quadro que se apresenta é:

Tabela 18 – Unidades escolares, professores, matrículas e indicadores – Pré-escola – Total – 2014 a 2019

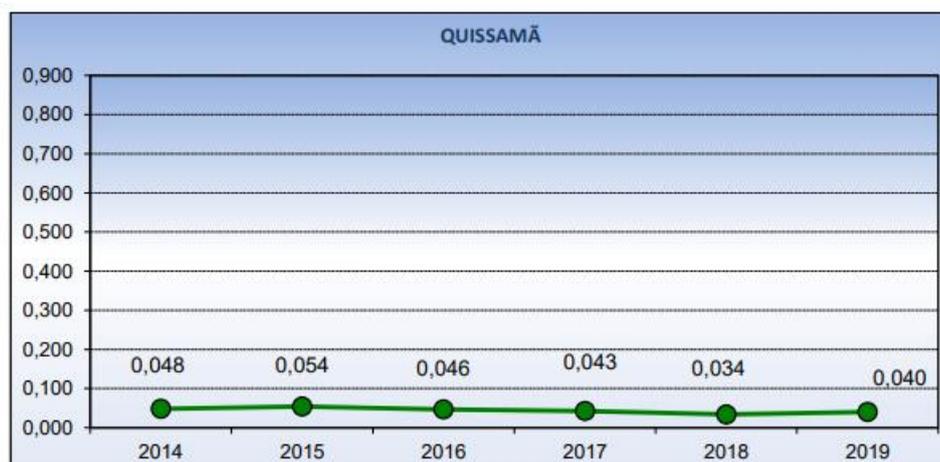
Ano	Nº de unidades	Nº de professores	Nº de matrículas	Rateio alunos/ professor no município	Rateio alunos/ professor no estado
2014	9	56	629	11,2	15,2
2015	9	72	661	9,2	15,1
2016	10	51	623	12,2	15,3
2017	9	55	615	11,2	15,4
2018	9	47	623	13,3	15,7
2019	9	42	658	15,7	15,9

Fonte: TCE – Estudos Socioeconômicos – Quissamã, 2020.

Houve variação de 5% na quantidade de alunos matriculados na Pré-escola entre 2014 e 2019.

Quanto aos indicadores financeiros do município, o documento demonstra que Quissamã apresentou uma autonomia de 4,0% no exercício de 2019.

Gráfico 30 – Indicador de Autonomia Financeira – 2014-2019

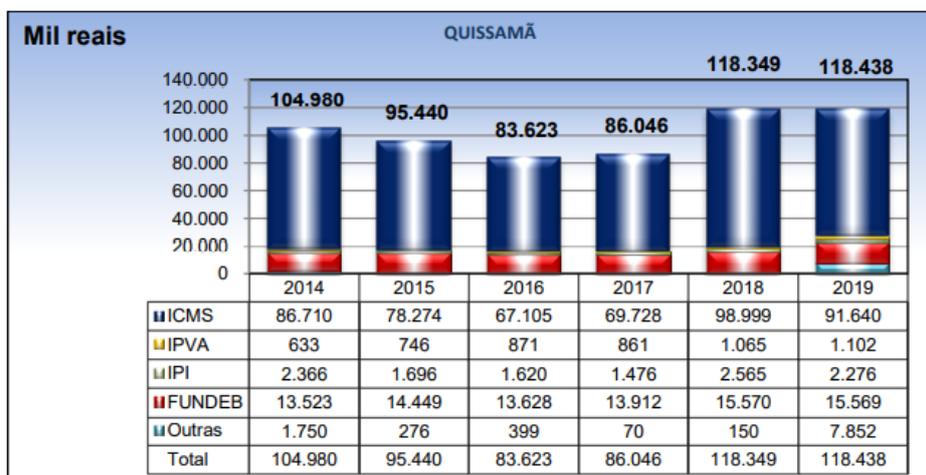


Fonte: TCE – Estudos Socioeconômicos – Quissamã, 2020.

Ao contrário dos municípios anteriormente apresentados, houve diminuição da autonomia municipal, uma vez que a receita tributária caiu 14% no período, contra 2% de aumento das despesas correntes. (TCE – ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – QUISSAMÃ, 2020). Houve, portanto, redução na capacidade do ente em manter as atividades e serviços próprios da administração com recursos oriundos de sua competência tributária, o que o torna mais dependente de transferências de recursos financeiros dos demais entes governamentais.

Quanto à dependência de transferências, tem-se o gráfico a seguir:

Gráfico 31 – Transferências correntes do Estado – 2014-2019

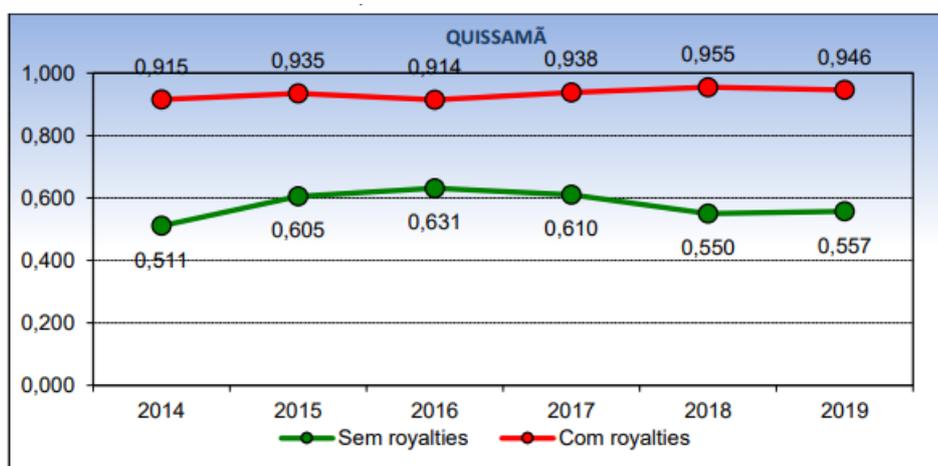


Fonte: TCE – Estudos Socioeconômicos – Quissamã, 2020.

A evolução das transferências correntes do estado foi de 13% no período, tendo contribuído para tanto um aumento de 6% no repasse do ICMS e um crescimento de 15% do Fundeb.

Já quanto à dependência de transferências de recursos, o gráfico informa:

Gráfico 32 – Indicador da dependência de transferência de recursos – 2014-2019



Fonte:

TCE – Estudos Socioeconômicos – Quissamã, 2020.

Somando as receitas de royalties, a dependência de recursos transferidos, para o exercício de 2019, subiria para 94,6%.

Sobre Quissamã, os Estudos Socioeconômicos concluem:

A receita total do município de Quissamã foi de R\$ 270,70 milhões em 2019, a 36ª do estado (em comparação que não inclui a capital). Suas receitas correntes estão comprometidas em 93% com o custeio da máquina administrativa. Em relação às receitas vinculadas ao petróleo, o município teve nelas 39% de sua receita corrente total, um montante de R\$ 4.259,19 por habitante no ano de 2019, 2ª colocação no estado. A carga tributária per capita de R\$ 409,99 é a 40ª do estado, sendo R\$ 61,50 em IPTU (63ª posição) e R\$ 101,34 em ISS (51ª posição). A despesa total per capita de R\$ 10.746,91 é a 3ª do estado, contra um investimento per capita de R\$ 448,09, posição de número 14 dentre os 91 demais. (TCE – ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – QUISSAMÃ, 2020, p. 122).

3.2.5 Rio das Flores

Conforme estimativas populacionais do IBGE, Rio das Flores possuía, em 2010, uma população de 8.561 habitantes, o correspondente a 1% do contingente populacional da Região do Médio Paraíba, mesorregião Sul Fluminense. A estimativa populacional em 2021 foi de 9.401 habitantes.

A categoria de cidade lhe foi atribuída em 1929, com a edição da Lei Estadual 2.335 de 27 de dezembro. Em 1943, por meio do Decreto Estadual nº 1.056, o município passou a se denominar Rio das Flores. Anteriormente, era sede do município de Santa Tereza.

A principal fonte econômica do município é essencialmente voltada para atividades agrícolas e pecuárias. Contudo, desde 1995, o turismo começa a ser uma nova vocação, posto que o café e sua história atraem as pessoas para Rio das Flores.

A rede pública municipal de Educação assim se configura:

Tabela 19 – Número de Escolas, dependência administrativa (municipal, privada conveniada sem fins lucrativos), escolas por etapa e modalidade de oferta (creche, pré-escola) por Escolas por etapa e modalidade de oferta – Rio das Flores, 2010 a 2020

Escolas por etapa e modalidade de oferta	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CRE	0	0	0	0	3	4	4	4	3	3	3
CRE/PRE	4	4	4	4	1	0	0	0	0	0	0
CRE/PRE/EF-AI/EF-AF/EJA	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0
CRE/PRE/EF-AI/EF-AF/MULTIETAPA/EJA	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PRE	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
PRE/EF-AF/MULTIETAPA	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
PRE/EF-AI	0	0	2	2	2	2	2	2	1	2	2
PRE/EF-AI/EF-AF	0	0	0	0	1	1	1	1	2	1	1
PRE/EF-AI/EF-AF/EJA	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0
PRE/EF-AI/EF-AF/MULTIETAPA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
PRE/EF-AI/EF-AF/MULTIETAPA/EJA	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
PRE/EF-AI/MULTIETAPA	0	2	1	1	1	1	1	2	0	0	0
PRE/EF-AI/MULTIETAPA/EJA	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PRE/MULTIETAPA	3	3	3	3	3	1	2	0	1	0	0
PRE/MULTIETAPA/EJA	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	11	10	12	11	12	10	11	11	8	8	8

Fonte: LDE.

No PME, constam 4 Creches, mas pelo demonstrado acima, atualmente são 3 equipamentos para o atendimento à faixa etária de 0 a 3 anos e 5 que atendem à faixa etária de 4 e 5 anos.

Sobre a Meta 1, a rede municipal respondeu por 100% das matrículas na Creche em 2019, sendo o único município do Estado a alcançar 54% do atendimento em creche, ultrapassando a meta de 50% proposta pelo PNE.

Tabela 20: Unidades escolares, professores, matrículas e indicadores – Creche – Total – 2014 a 2019

Ano	Nº de unidades	Nº de professores	Nº de matrículas	Rateio alunos/ professor no município	Rateio alunos/ professor no estado
2014	5	19	237	12,5	13,2
2015	6	16	237	14,8	13,8
2016	5	20	241	12,1	13,4
2017	4	23	257	11,2	13,5
2018	4	19	251	13,2	13,5
2019	4	23	233	10,1	13,7

Fonte: TCE – Estudos Socioeconômicos – Rio das Flores, 2020.

Na Pré-escola, a rede do município de Rio das Flores também foi responsável por 100% das matrículas em 2019 e o quadro que se apresenta é o seguinte:

Tabela 21: Unidades escolares, professores, matrículas e indicadores – Pré-escola – Total – 2014 a 2019

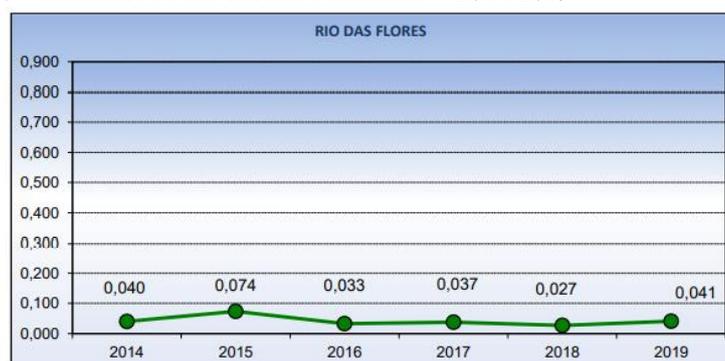
Ano	Nº de unidades	Nº de professores	Nº de matrículas	Rateio alunos/ professor no município	Rateio alunos/ professor no estado
2014	10	30	237	7,9	15,2
2015	8	23	221	9,6	15,1
2016	8	22	197	9,0	15,3
2017	7	18	223	12,4	15,4
2018	6	30	249	8,3	15,7
2019	6	30	254	8,5	15,9

Fonte: TCE – Estudos Socioeconômicos – Rio das Flores, 2020.

Segundo os Estudos Socioeconômicos, houve variação de 7% na quantidade de alunos matriculados na Pré-escola entre 2014 e 2019.

Quanto aos indicadores financeiros dos municípios, Rio das Flores apresentou uma autonomia de 4,1% no exercício de 2019.

Gráfico 33 – Indicador de Autonomia Financeira – 2014-2019

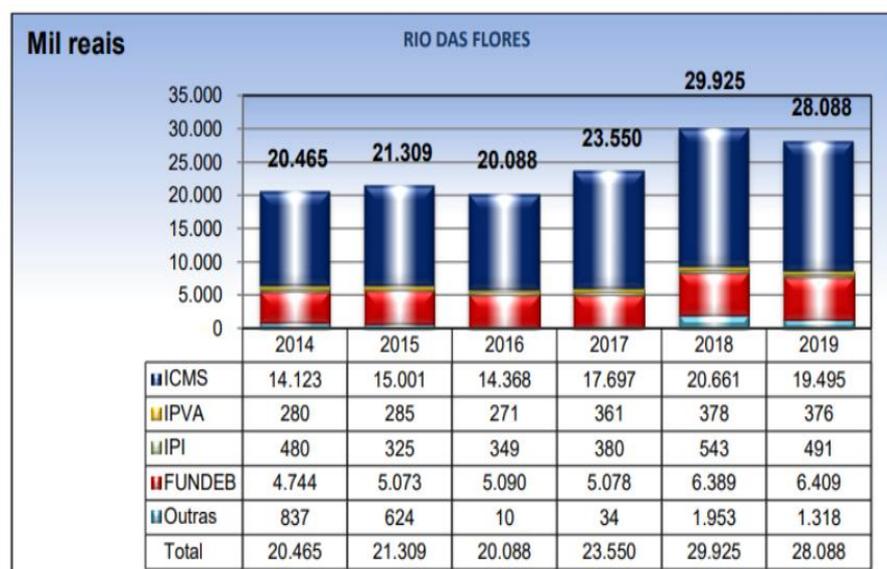


Fonte: TCE – Estudos Socioeconômicos – Rio das Flores, 2020.

Segundo os Estudos Socioeconômicos, houve aumento da autonomia municipal, uma vez que a receita tributária cresceu 52%, contra 47% de aumento das despesas correntes, o que significa dizer que a capacidade do ente em manter as atividades e serviços próprios da administração com recursos oriundos de sua competência tributária aumentou, tornando-o menos dependente (TCE – ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – RIO DAS FLORES, 2020).

No que se refere à evolução das transferências correntes do Estado, o gráfico abaixo demonstra que a evolução das transferências correntes foi de 37% no período, tendo contribuído para tanto o aumento do repasse do ICMS e um crescimento de 35% do Fundeb.

Gráfico 34 – Transferências correntes do Estado – 2014-2019

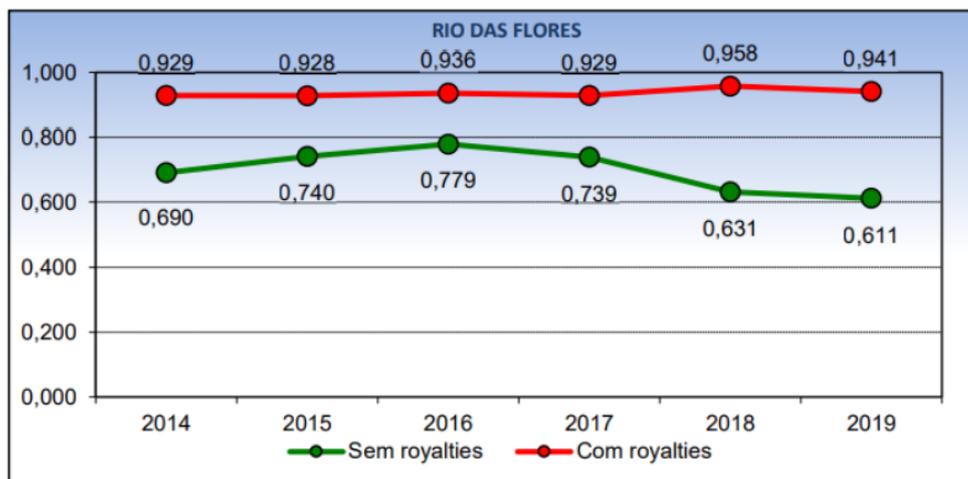


Fonte: TCE
– Estudos

Socioeconômicos – Rio das Flores, 2020.

Sobre a dependência de transferências de recursos, ela representa 61,1% do total da receita do município em 2019. O gráfico a seguir, retirado dos Estudos Socioeconômicos, apresenta valores desse indicador para anos anteriores:

Gráfico 35 – Indicador da dependência de transferência de recursos – 2014-2019



Fonte: TCE – Estudos Socioeconômicos – Rio das Flores, 2020.

Ao se somar as receitas de royalties ao numerador acima, a dependência de recursos transferidos, para o exercício de 2019, subiria para 94,1%, o que reforça a ideia de que o município depende das transferências dos royalties e demais participações governamentais, tendo pouca autonomia financeira.

Concluindo as observações acerca de Rio das Flores, o documento do TCE informa que as transferências da União, do Estado e Royalties representam 94% da receita total do município. E que:

A receita total do município de Rio das Flores foi de R\$ 66,85 milhões em 2019, a 81ª do estado (em comparação que não inclui a capital). Suas receitas correntes estão comprometidas em 101% com o custeio da máquina administrativa. Em relação às receitas vinculadas ao petróleo, o município teve nelas 33% de sua receita corrente total, um montante de R\$ 2.376,22 por habitante no ano de 2019, 9ª colocação no estado. A carga tributária per capita de R\$ 293,83 é a 58ª do estado, sendo R\$ 45,97 em IPTU (71ª posição) e R\$ 145,65 em ISS (38ª posição). A despesa total per capita de R\$ 8.001,66 é a 7ª do estado, contra um investimento per capita de R\$ 671,42, posição de número 6 dentre os 91 demais. (TCE – ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – RIO DAS FLORES, 2020, p. 121).

3.2.6 São Sebastião do Alto

São Sebastião do Alto pertence à Região Serrana do Estado do Rio de Janeiro, mesorregião Centro Fluminense. A elevação da freguesia à categoria de município foi dada pelo Decreto nº 194, de 17 de abril de 1891 e ocorreu muito mais em função das dificuldades encontradas pelas autoridades de Santa Maria Madalena em dirigi-la do que ao progresso da localidade. Sua instalação ocorreu em 7 de dezembro de 1892. Em 1929,

a vila foi elevada à categoria de cidade, decorrente de lei que estabelecia que todas as sedes de municípios teriam esse status.

De acordo com o histórico apresentado nos Estudos Socioeconômicos do TCE, a sede municipal é pouco desenvolvida, limitando-se praticamente ao núcleo central e sua evolução data da época em que o município se dedicava à lavoura de café. Com a queda deste produto na região, em meados da década de 40, a cidade apresenta crescimento lento. Sua principal atividade econômica continua sendo a agricultura e a pecuária.

Em 2010, São Sebastião do Alto tinha uma população de 8.895 habitantes, correspondente a 1,1% do contingente da Região Serrana. A densidade demográfica era de 22,3 habitantes por km², contra 116 habitantes por km² de sua região. A população estimada em 2021 pelo IBGE é de 9.416 habitantes. Sobre o IDH, o município ocupa a 3.186ª posição em relação a 5.565 municípios do Brasil. Em relação aos outros municípios do Rio de Janeiro, está na 90ª posição.

A rede pública municipal de Educação Infantil assim se configura na série histórica 2010-2020:

Tabela 22 – Número de Escolas, dependência administrativa (municipal, privada conveniada sem fins lucrativos), escolas por etapa e modalidade de oferta (creche, pré-escola) por Escolas por etapa e modalidade de oferta – São Sebastião do Alto, 2010 a 2020

Escolas por etapa e modalidade de oferta	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CRE/PRE	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2
CRE/PRE/EF-AI	6	2	6	1	5	5	6	7	6	6	6
CRE/PRE/EF-AI/EF-AF	0	0	1	0	1	1	1	0	0	0	0
CRE/PRE/EF-AI/EF-AF/MULTIETAPA	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
CRE/PRE/EF-AI/EJA	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0
CRE/PRE/EF-AI/MULTIETAPA	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
PRE/EF-AI	1	6	0	0	1	1	0	0	1	1	1
Total	10	11	10	6	10	10	10	9	9	9	9

Fonte: LDE.

São Sebastião do Alto possui 3 instituições municipais para atendimento à faixa etária de creche e 7 para atendimento à pré-escola.

Sobre a Meta 1, o PME de São Sebastião do Alto propõe o aumento em 80% do atendimento à faixa etária correspondente à creche. O número total de matrículas no período de 2014 a 2019 teve evolução de 34% e a rede municipal respondeu por 100% das matrículas em creche:

Tabela 23: Unidades escolares, professores, matrículas e indicadores – Creche – Total – 2014 a 2019

Ano	Nº de unidades	Nº de professores	Nº de matrículas	Rateio alunos/ professor no município	Rateio alunos/ professor no estado
2014	9	26	167	6,4	13,2
2015	9	33	243	7,4	13,8
2016	10	35	259	7,4	13,4
2017	9	36	229	6,4	13,5
2018	8	32	241	7,5	13,5
2019	8	29	224	7,7	13,7

Fonte: TCE – Estudos Socioeconômicos – São Sebastião do Alto, 2020.

Na Pré-escola, a rede municipal também foi responsável por 100% das matrículas em 2019 e o quadro que se apresenta é o seguinte:

Tabela 24: Unidades escolares, professores, matrículas e indicadores – Pré-escola – Total – 2014 a 2019

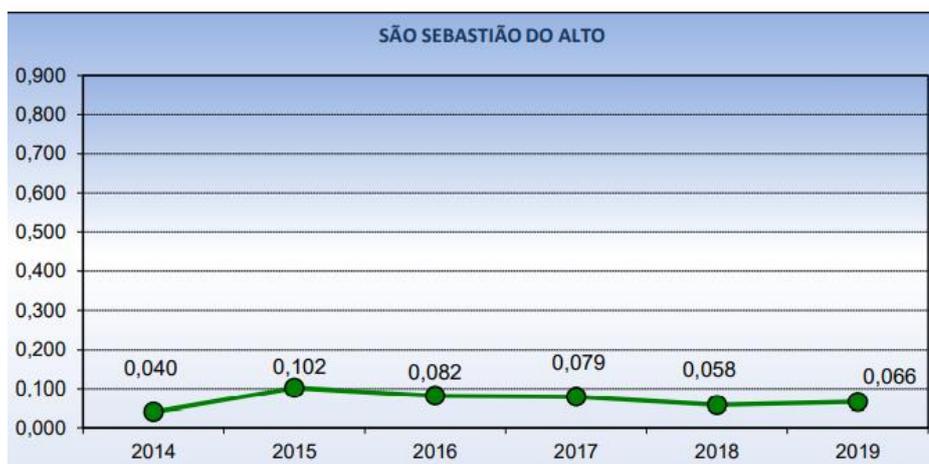
Ano	Nº de unidades	Nº de professores	Nº de matrículas	Rateio alunos/ professor no município	Rateio alunos/ professor no estado
2014	10	26	234	9,0	15,2
2015	10	20	212	10,6	15,1
2016	10	21	195	9,3	15,3
2017	9	19	191	10,1	15,4
2018	9	18	190	10,6	15,7
2019	9	20	205	10,3	15,9

Fonte: TCE – Estudos Socioeconômicos – São Sebastião do Alto, 2020.

Houve variação de -12% na quantidade de alunos matriculados na Pré-escola entre 2014 e 2019.

A autonomia financeira, indicada pelo gráfico que mede a contribuição da receita tributária própria do município no atendimento às despesas com a manutenção dos serviços da máquina administrativa, está em 6,6% no exercício de 2019, conforme gráfico dos Estudos Socioeconômicos:

Gráfico 36 – Indicador de Autonomia Financeira – 2014-2019

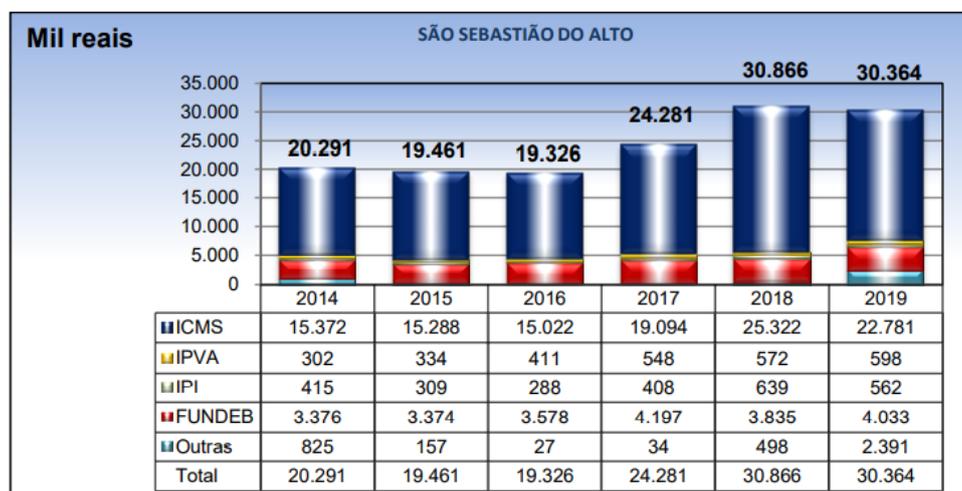


Fonte: TCE – Estudos Socioeconômicos – São Sebastião do Alto, 2020.

No caso deste município, houve aumento da autonomia, pois a receita tributária cresceu 129% no período, contra 38% de aumento das despesas correntes.

Em relação às transferências correntes do Estado, também houve evolução, com um crescimento de 19% do Fundeb:

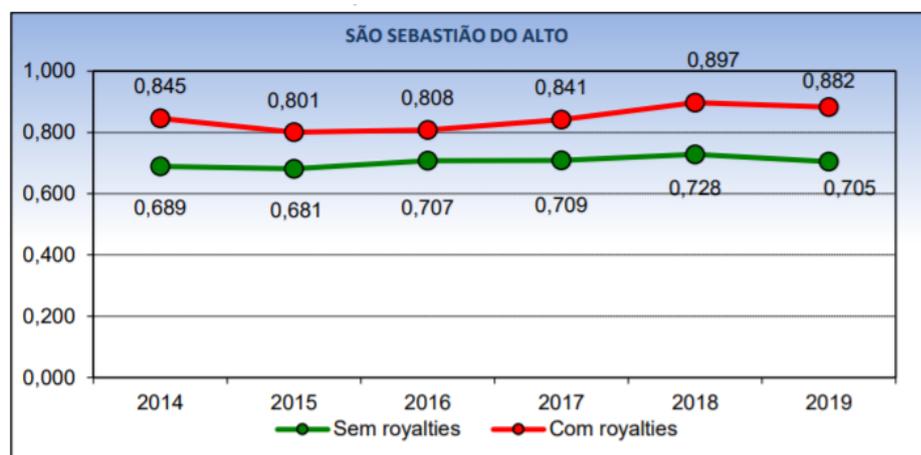
Gráfico 37 – Transferências correntes do Estado – 2014-2019



Fonte: TCE – Estudos Socioeconômicos – São Sebastião do Alto, 2020.

Sobre o indicador da dependência de transferências de recursos, o gráfico indica que 70,5% da receita do município provém das transferências em 2019:

Gráfico 38 – Indicador da dependência de transferência de recursos – 2014-2019



Fonte: TCE – Estudos Socioeconômicos – São Sebastião do Alto, 2020.

Ao se somar as receitas de royalties ao numerador acima, a dependência de recursos transferidos, para o exercício de 2019, subiria para 88,2%.

Concluindo as observações acerca do município de São Sebastião do Alto:

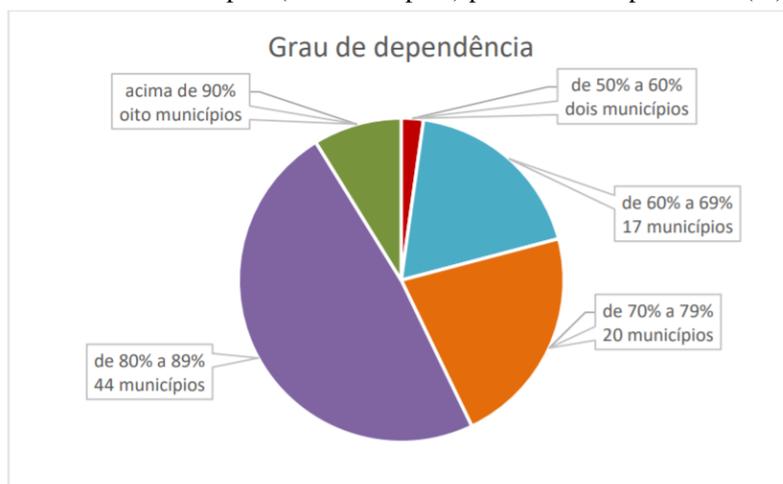
A receita total do município de São Sebastião do Alto foi de R\$ 56,96 milhões em 2019, a 86ª do estado (em comparação que não inclui a capital). Suas receitas correntes estão comprometidas em 102% com o custeio da máquina administrativa. Em relação às receitas vinculadas ao petróleo, o município teve nelas 18% de sua receita corrente total, um montante de R\$ 1.080,55 por habitante no ano de 2019, 20ª colocação no estado. A carga tributária per capita de R\$ 404,97 é a 41ª do estado, sendo R\$ 24,96 em IPTU (88ª posição) e R\$ 40,94 em ISS (87ª posição). A despesa total per capita de R\$ 6.675,85 é a 12ª do estado, contra um investimento per capita de R\$ 502,32, posição de número 12 dentre os 91 demais. (TCE – ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – SÃO SEBASTIÃO DO ALTO, 2020, p. 120).

3.2.7 – Graus de dependência econômica dos municípios com o Estado e a União

Os Estudos Socioeconômicos são realizados com base nos dados analisados pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE) nas contas de governo, através do acompanhamento sistemático das finanças municipais. E tal acompanhamento demonstra um grau elevado de dependência dos municípios, tanto das transferências do Estado e da União, quanto dos royalties decorrentes da exploração de petróleo e gás. Parcela significativa das receitas municipais provenientes dos royalties do petróleo deixa os municípios suscetíveis às instabilidades do mercado, cujos preços afetam o cálculo das receitas destinadas pelos Estados e municípios. Ou seja, os impactos da crise nas receitas dos Estados e da União relacionados ao petróleo causam efeitos nos municípios e na capacidade de prestação dos serviços.

O indicador do grau de dependência, demonstrado no gráfico abaixo, é obtido através da comparação entre as transferências correntes e de capital (incluindo os royalties) encaminhadas aos municípios e a receita, ou seja, o somatório de todas as receitas correntes e de capital obtidas pela administração municipal no exercício. (TCE – ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – APERIBÉ, 2020).

Gráfico 39 – Municípios (exceto a capital) por faixa de dependência (%) – 2019

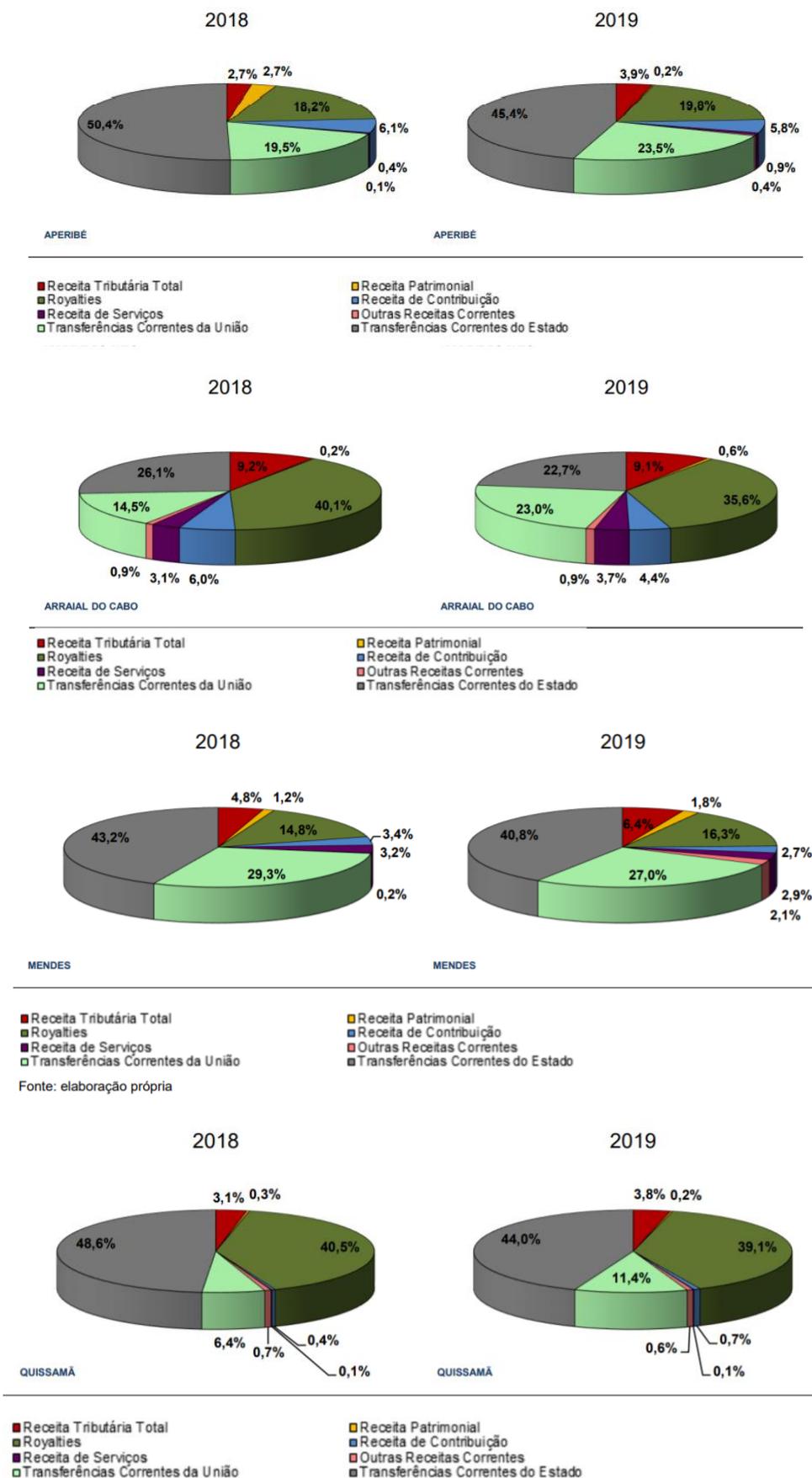


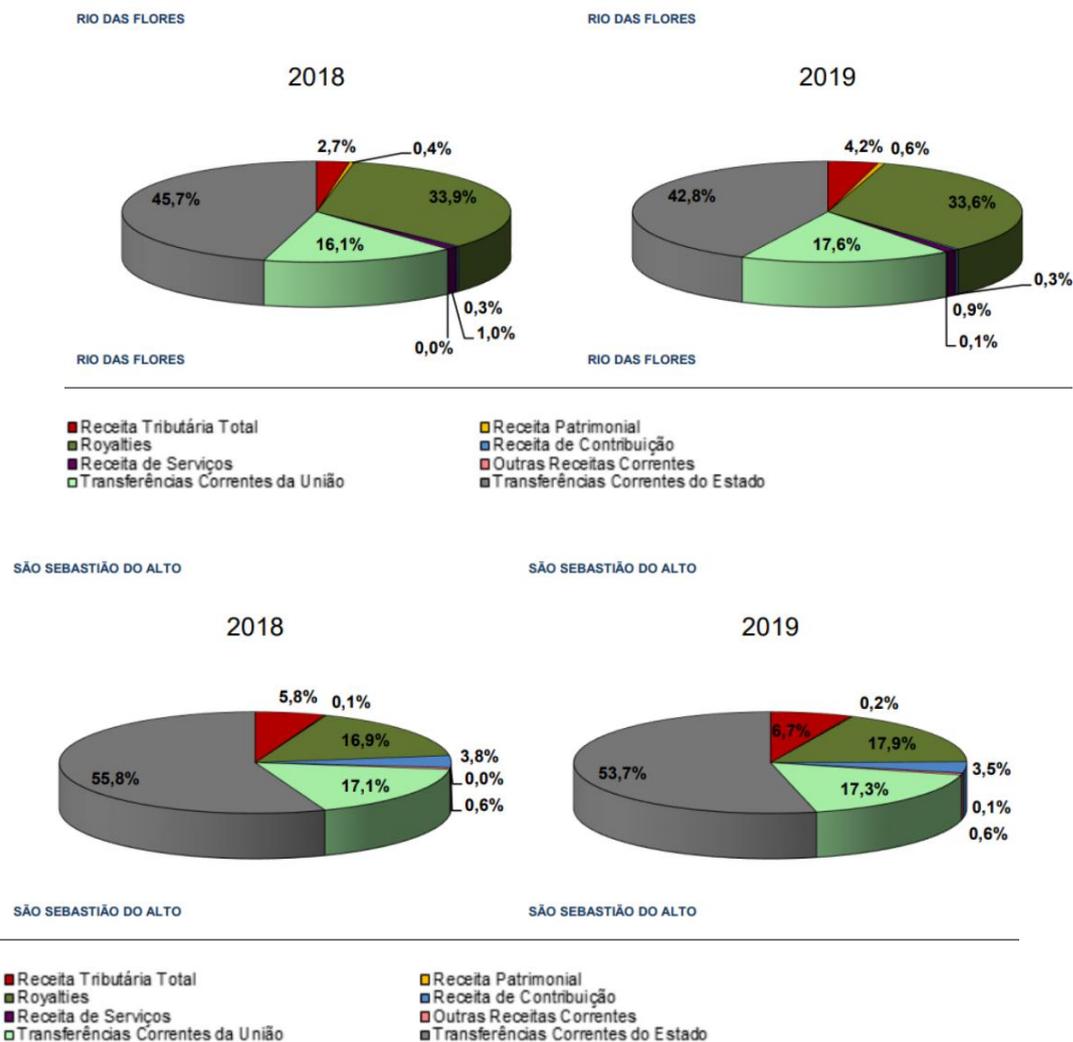
Fonte: TCE – Estudos Socioeconômicos – Aperibé, 2020.

Como é possível observar, em todos os municípios fluminenses as transferências e royalties representam 50% ou mais da receita total disponível para fazer frente às despesas. Grande parte dos municípios (52 deles) está acima de 80% de dependência (cores verde e roxo no gráfico, incluindo os municípios pesquisados: Quissamã e Rio das Flores estão na faixa verde e os demais na faixa roxa). O documento Estudos Socioeconômicos ressalta que este conjunto de municípios possui um contingente de 2,4 milhões de habitantes, número inferior aos que residem nos municípios situados na faixa que varia de 70% a 79% de dependência de transferências e royalties (em cor laranja no gráfico). A maior parte da população do Estado está nos municípios situados na faixa de cor azul. E dois municípios com grau de dependência entre 50% e 59%, abrigam juntos cerca de 690 mil habitantes.

Os municípios fluminenses são bastante dependentes dos royalties e das transferências do Estado e da União. As transferências federais são as do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, o Imposto sobre a Produção Industrial Proporcional às Exportações (IPI – Exportação), a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre Combustíveis (Cide – Combustíveis) e o Imposto sobre Operações Relativas ao Metal Ouro como Ativo Financeiro (IOF – Ouro). Os gráficos abaixo retirados dos Estudos Socioeconômicos do TCE demonstram a composição das receitas correntes de cada município e a variação percentual entre 2018 e 2019, dando um panorama do montante transferido pela União e pelo Estado:

Gráfico 40 – Composição das receitas correntes dos municípios e a variação percentual entre 2018 e 2019

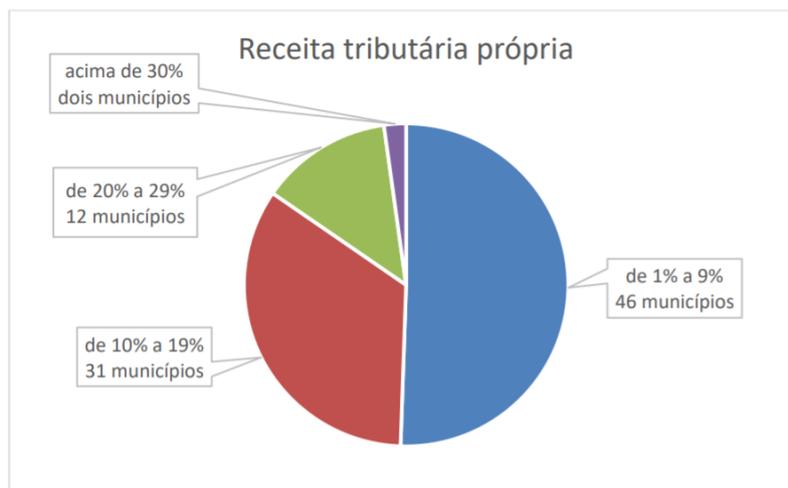




Fonte: TCE – Estudos Socioeconômicos – Aperibé, 2020.

Ainda sobre a arrecadação, a maior parte dos municípios fluminenses, um conjunto de 46 cidades, arrecada diretamente, através de impostos de sua competência, menos de 10% das receitas totais. Nos demais 43 municípios, a arrecadação própria está na faixa de 10% a 29% (Estudos Socioeconômicos – Aperibé, 2020). O gráfico abaixo auxilia na visualização sobre tais informações:

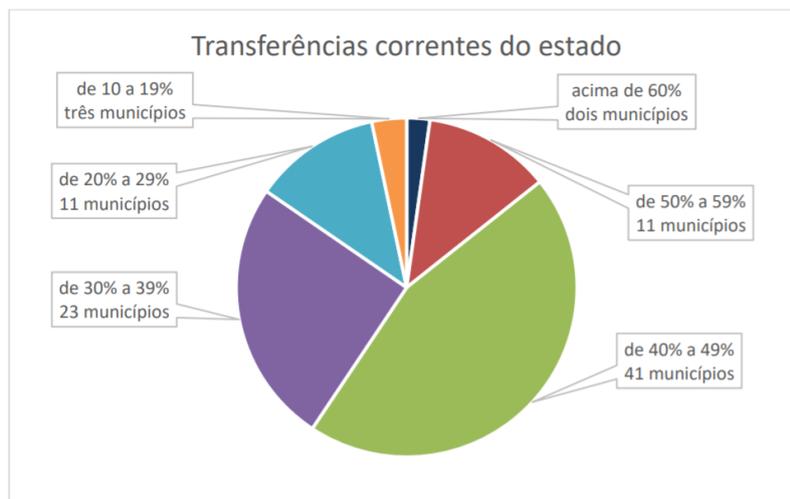
Gráfico 41 – Municípios (exceto a capital) por faixa de arrecadação própria (%) – 2019



Fonte: TCE – Estudos Socioeconômicos – Aperibé, 2020.

Em relação às transferências correntes destinadas aos municípios por parte do Estado, tem-se os recursos que provêm da arrecadação de ICMS, IPVA e IPI, Fundeb e outras. Os Estudos Socioeconômicos demonstram o peso dessa participação na composição das receitas municipais no gráfico a seguir:

Gráfico 42 – Municípios (exceto a capital) por faixa de dependência do Estado (%) – 2019



Fonte: TCE – Estudos Socioeconômicos – Aperibé, 2020.

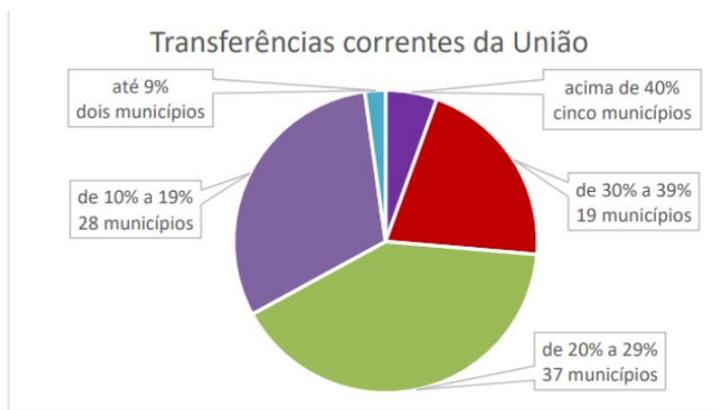
Como é possível observar na faixa de cor laranja da figura, apenas três municípios tinham as transferências correntes do estado em proporção inferior a um quinto de suas receitas. Em sentido horário, nas faixas mais altas de dependência, encontram-se os municípios que obtêm metade ou mais de suas receitas através dessas transferências correntes estaduais, incluindo 11 localidades com percentual variando de 50% a 59% e dois acima de 60%. A maior parte dos municípios se concentra nas faixas de cor verde

(41 municípios com dependência entre 40 e 49%) e roxo (23 municípios com dependência entre 30 e 39%). A faixa azul claro demonstra um conjunto de 11 municípios na faixa de dependência de 20% a 29%.

Sinal importante da fragilidade econômica dos municípios está relacionado às transferências, já que, ao deixar clara a dependência municipal de recursos advindos do Estado e da União (excetuando-se os montantes dos royalties), apenas 30 municípios têm grau de dependência menor que 20%. Ao se considerar as transferências totais, somente dois municípios apresentam dependência inferior a 60% da receita total, ou seja, 98% das cidades do Estado do Rio de Janeiro necessitam de recursos da União e do estado para manterem seus serviços funcionando.

Em 2019, 75 municípios fluminenses possuíam receitas próprias inferiores aos recursos recebidos da União, o que evidencia a importância destas receitas. De acordo com os Estudos Socioeconômicos, tendo em vista que os recursos utilizados na base de cálculo para o rateio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) são resultado de 22,5% do produto da arrecadação do Imposto de Renda – IR e do Imposto sobre a Produção Industrial – IPI, é esperada uma queda prolongada nesses impostos em virtude da crise econômica.

Gráfico 43 – Municípios (exceto a capital) por faixa de dependência da União (%) – 2019

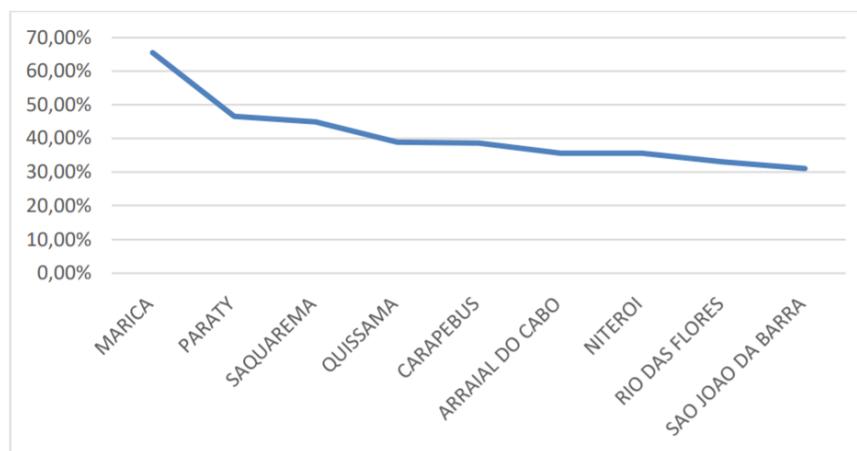


Fonte: TCE – Estudos Socioeconômicos – Aperibé, 2020.

Novamente buscando explicar as receitas municipais decorrentes de royalties, os Estudos Socioeconômicos apontam que, paralelamente às questões trazidas pela pandemia de Covid-19, já havia uma instabilidade no segmento de petróleo e gás, com oscilação do preço do barril de petróleo. E conforme a pandemia avançou, os preços despencaram no mercado internacional. Porém, em dezembro de 2020, foram registradas fortes altas. Portanto, a variação no preço do barril do petróleo afeta as receitas dos

municípios fluminenses, que possuíam, em 2019, uma participação média dos royalties em relação às suas receitas totais da ordem de 15%, sendo que nove municípios possuíam uma participação acima de 30%⁷, conforme demonstra o gráfico a seguir:

Gráfico 44 – Maior participação dos royalties na receita total municipal – 2019



Fonte: TCE – Estudos Socioeconômicos – Aperibé, 2020.

Ainda entre os municípios com maior participação de royalties na receita total, os royalties per capita⁸ podem ser evidenciados da seguinte forma:

Gráfico 45 – Royalties per capita (R\$) dos municípios com maior percentual sobre a receita total – 2019



Fonte: TCE – Estudos Socioeconômicos – Aperibé, 2020.

Os Estudos Socioeconômicos fornecem algumas pistas para o enfrentamento das dificuldades, se colocando como ferramenta auxiliar do planejamento que cabe aos municípios estabelecer, a fim de garantir o cumprimento de suas obrigações com a sociedade, ou como uma referência a ações emergenciais, como o apoio federal e estadual aos municípios, indicando os mais vulneráveis. Com um capítulo especial para analisar

⁷ Chamamos a atenção para os 3 municípios que compõem esta pesquisa aparecendo neste gráfico.

⁸ Idem.

o grau de dependência dos municípios, examina os indicadores financeiros extraídos das Contas de Governo relativas ao exercício de 2019. Seu objetivo é mostrar um resumo da situação econômico-financeira dos municípios fluminenses anterior à Covid-19, com a perspectiva de possibilitar comparações futuras de cenários. Mas reforça que o quadro histórico das finanças municipais, e que se confirma nos Estudos de 2019, aponta para algumas características estruturais que acabam por conformar o cenário sobre o qual incidiram/incidirão as consequências da pandemia.

Em resumo, os Estudos Socioeconômicos concluem que os municípios fluminenses ficam triplamente expostos:

De um lado, a paralisação e a retomada parcial de vários setores de atividade por causa da Covid-19 ameaçará a receita própria dos municípios, na medida em que reduz a prestação de serviços, que é a base da cobrança do ISS. No mesmo sentido, a redução da circulação de pessoas afeta o fluxo de turistas, importante em várias economias municipais.

Em uma segunda frente, constituída pelas transferências de recursos da União e do estado, as medidas de combate ao coronavírus, incluindo o isolamento social, prejudicam a arrecadação de ICMS, que depende da circulação de mercadorias. Em relação ao Governo Federal, há impacto na arrecadação do IRRF e do IPI, que integram a base de cálculo do Fundo de Participação dos Municípios.

O terceiro fator de desestabilização provém dos pagamentos de royalties aos municípios, uma vez que refletem as constantes variações do preço do barril no mercado internacional.

Parte da solução, em 2020, adveio de socorro financeiro prestado pela União aos estados e municípios. Não é certo, todavia, que a receita municipal será definitivamente recomposta na sua integralidade. Mal se atenuaram os efeitos da crise fiscal evidenciada a partir de 2015 e o advento da Covid-19 impôs novo e grave desafio (TCE – ESTUDOS SOCIECONÔMICOS – APERIBÉ, 2020, p. 114).

Pelas informações e gráficos formulados, os Estudos Socioeconômicos nos auxiliam a constatar o quanto os municípios fluminenses possuem limitações para financiarem suas despesas. Tais limitações são conhecidas e se repetem ano a ano. Sendo os responsáveis pelo oferecimento dos serviços públicos essenciais à população, os municípios arrecadam uma receita tributária própria constituída sobretudo por ISS e IPTU, à qual se soma uma parcela do IRRF. A maior parte de seus recursos, contudo, advêm de transferências da União e do Estado, além de royalties decorrentes da exploração de petróleo e gás natural que ocorre na plataforma continental do Estado do Rio de Janeiro.

3.2.8 Os Estudos Socioeconômicos e o alcance da Meta 1 do PNE

A partir dos trechos destacados ao longo destes tópicos e da observação sobre os dados referentes à área de Educação Infantil em cada volume dos Estudos Socioeconômicos do TCE, passamos a tecer nossas considerações, retomando como eixos para a análise os conceitos de autonomia municipal, universalização/obrigatoriedade/expansão da Educação Infantil, políticas indutoras.

Neste apanhado sobre os dados dos 6 municípios que compõem nossa pesquisa sobre a autonomia municipal e a expansão da educação infantil, buscamos identificar os fatores que teriam contribuído para que os referidos municípios viessem a se aproximar (ou mesmo alcançar antecipadamente) o índice de atendimento estabelecido na Meta 1 do PNE e repetida nos PME.

O que constatamos é que os municípios se assemelham no que se refere à dependência econômica, tanto dos royalties, quanto das receitas provenientes do Estado e da União. Nas tabelas abaixo, destacamos os 6 municípios, cujas análises das receitas tentamos trazer aqui:

Tabela 25 – Participação das transferências correntes do Estado na receita municipal (%) – Estado do Rio de Janeiro (exceto a capital) – 2019

Porto Real	64%	Bom Jardim	46%	Cordeiro	41%	Paty do Alferes	34%
Santa Maria Madalena	61%	Rio Claro	46%	Silva Jardim	41%	Cabo Frio	34%
Comendador Levy Gasparian	59%	Miracema	45%	São Fidélis	41%	Queimados	33%
São Francisco de Itabapoana	58%	Cachoeiras de Macacu	45%	Mendes	41%	Barra Mansa	32%
Sapucaia	58%	Aperibé	45%	Teresópolis	40%	Nova Iguaçu	32%
São Sebastião do Alto	53%	Mangaratiba	44%	Guapimirim	40%	Araruama	32%
Macuco	53%	Varre-Sai	44%	Carapebus	40%	Mesquita	32%
Duque de Caxias	53%	Quissamã	44%	Nova Friburgo	40%	Nilópolis	31%
Seropédica	52%	Santo Antônio de Pádua	44%	Paracambi	39%	Miguel Pereira	29%
Itaitiaia	52%	Itaocara	43%	Angra dos Reis	39%	Campos dos Goytacazes	29%
Trajano de Moraes	51%	Italva	43%	Conceição de Macabu	39%	São João da Barra	28%
Paraíba do Sul	51%	Piraí	43%	Pinheiral	38%	Rio das Ostras	27%
Areal	50%	Engo. Paulo de Frontin	43%	São João de Meriti	38%	Paraty	27%
Cardoso Moreira	49%	Carmo	43%	Porciúncula	37%	Barra do Piraí	26%
Resende	48%	São José de Ubá	42%	Iguaba Grande	37%	Armação dos Búzios	26%
Belford Roxo	48%	Laje do Muriaé	42%	Natividade	37%	Itaguaí	24%
São José do V. R. Preto	48%	Magé	42%	São Pedro da Aldeia	36%	Macaé	24%
Cantagalo	48%	Rio das Flores	42%	Itaboraí	36%	Arraial do Cabo	23%
Quatis	47%	Volta Redonda	42%	Itaperuna	36%	Saquarema	21%
Petrópolis	47%	Valença	42%	Rio Bonito	35%	Niterói	19%
Duas Barras	47%	Três Rios	42%	Casimiro de Abreu	35%	Vassouras	19%
Tanguá	47%	Cambuci	42%	Dom Jesus do Itabapoana	35%	Maricá	17%
Sumidouro	47%	Japeri	41%	São Gonçalo	34%

Fonte: TCE – Estudos Socioeconômicos – Aperibé, 2020 (grifos nossos).

Tabela 26 – Participação das transferências correntes da União na receita municipal (%) – Estado do Rio de Janeiro (exceto a capital) – 2019

Vassouras	52%	Teresópolis	30%	Sumidouro	24%	Rio das Flores	18%
Nilópolis	43%	Santo Antônio de Pádua	29%	Cambuci	23%	Niterói	18%
Bom Jesus do Itabapoana	42%	Porciúncula	29%	Italva	23%	Campos dos Goytacazes	17%
Queimados	42%	São Fidélis	29%	Araruama	23%	Cabo Frio	17%
Itaperuna	41%	Mendes	29%	São Sebastião do Alto	22%	Porto Real	16%
Japeri	37%	Barra Mansa	29%	Sapucaia	22%	Volta Redonda	16%
Miguel Pereira	36%	Belford Roxo	28%	Varre-Sai	22%	Rio das Ostras	15%
Engo. Paulo de Frontin	35%	Pinheiral	28%	Duas Barras	22%	Silva Jardim	15%
Rio Bonito	35%	Paraíba do Sul	28%	Seropédica	22%	Armação dos Búzios	15%
Magé	35%	Carmo	27%	Cardoso Moreira	21%	Angra dos Reis	14%
Nova Iguaçu	35%	Três Rios	27%	Quatis	21%	Carapebus	14%
São João de Meriti	34%	São José do V. R. Preto	27%	Guapimirim	21%	Casimiro de Abreu	14%
Cordeiro	34%	Nova Friburgo	27%	Laje do Muriaé	20%	Paraty	14%
Natividade	33%	Areal	26%	Petrópolis	20%	Quissamã	14%
São Gonçalo	33%	Itaboraí	26%	Comendador Levy Gasparian	20%	Saquarema	13%
Paracambi	33%	Itaguaí	25%	Trajano de Moraes	19%	Resende	12%
Barra do Pirai	33%	Conceição de Macabu	25%	São Francisco de Itabapoana	19%	Itatiaia	12%
Itaocara	32%	Çachoeiras de Macacu	25%	Santa Maria Madalena	18%	Macaé	11%
Valença	32%	Rio Claro	25%	Cantagalo	18%	Mangaratiba	11%
Mesquita	31%	Bom Jardim	25%	Macuco	18%	Pirai	11%
São Pedro da Aldeia	31%	Aperibé	24%	Paty do Alferes	18%	São João da Barra	8%
Miracema	31%	Arraial do Cabo	24%	Duque de Caxias	18%	Maricá	6%
Tanguá	31%	Iguaba Grande	24%	São José de Ubá	18%	*****	*****

Fonte: TCE – Estudos Socioeconômicos – Aperibé, 2020 (grifos nossos).

Observamos que a situação das receitas municipais demonstra uma potencial fragilidade econômica, tendo em vista que apenas 12 municípios (dentre eles, os escolhidos para a pesquisa) têm participação da receita própria em relação à receita total superior a 20%. Isto nos leva a compreender que, apesar de pouca autonomia financeira, estes municípios não estão entre os que mais dependem financeiramente, em relação aos demais da mesma Região ou mesorregião.

Outras semelhanças também se estabelecem entre estes municípios e nos fazem refletir sobre quais fatores podem ter contribuído para que tenham alcançado ou se aproximem muito do alcance da Meta 1. Os dados demográficos, econômicos e educacionais apontam para algumas possibilidades: é um grupo de municípios de pequeno porte, apenas Quissamã e Arraial do Cabo são considerados de médio porte; nestas localidades, há um histórico de atividade econômica voltada para a agropecuária que, mesmo sendo uma atividade bem segmentada, provoca a empregabilidade das mulheres, com produção doméstica, artesanal e com serviços, como o turismo rural, questão que aumenta a pressão social para o atendimento das crianças em creches.

Além destes aspectos que configuram um perfil próprio do grupo de municípios aqui analisados, os recortes dos Estudos Socioeconômicos evidenciaram ainda que, a

depende das fontes utilizadas, pode-se encontrar resultados diferentes em termos de percentual de atendimento. Os velocímetros de monitoramento dos PME apontam para o atendimento geral a cada faixa etária (creche e pré-escola) em relação à universalização do atendimento (Meta 1), o que dá destaque positivo a estes municípios em relação a outros das mesmas regiões/mesorregiões. Contudo, os Estudos Socioeconômicos referem a porcentagem de matrículas em creche e pré-escola que está na rede pública municipal, não incluindo a rede particular, filantrópica conveniada, não conveniada etc. Portanto, pelos Estudos Socioeconômicos, podemos dizer que 100% do atendimento em creche e pré-escola nos municípios de Rio das Flores e São Sebastião do Alto é prestado por instituições públicas municipais. E que, pelos velocímetros, ainda temos crianças e famílias demandando por vagas, uma vez que os dados do monitoramento dos PME não referem a totalidade do atendimento às faixas etárias correspondentes.

Embora reconheçamos o esforço para publicar anualmente a versão destes Estudos, há pouca variação na própria estrutura do texto entre os volumes referentes a cada município, o que nos faz pensar nas dificuldades em realizar estudos anuais, considerando-se o atraso no envio dos dados, informações defasadas, links de internet inativos ou com mensagens de erro, dificuldades para localizar informações sobre os serviços, mesmas situações que também encontramos para nossa pesquisa.

Assim, retomando os eixos a que nos propomos analisar, podemos dizer que, a partir dos Estudos Socioeconômicos, os municípios em tela não possuem uma autonomia financeira, constatada pela análise das receitas advindas do estado e da União, e pela dependência da participação dos royalties na receita municipal. Mas há uma autonomia administrativa, já que quatro deles, Aperibé, Quissamã, Rio das Flores e São Sebastião do Alto, aderiram ao Proinfantil e tiveram construções concluídas/entregues, com pelo menos um novo equipamento educacional específico para a Educação Infantil. Políticas indutoras, como o Proinfantil, são formas de conciliar a atuação dos entes federados à medida em que promovem o apoio técnico e financeiro para que os municípios cumpram com a responsabilidade de ampliação do atendimento.

Embora isto aponte também para a relação de dependência para o financiamento da Educação e a necessidade de adesão às políticas indutoras, a autonomia administrativa pode estar definida pela vontade em atender a parcela da população na busca por creches e pré-escolas, pois o processo de descentralização política permite que os municípios organizem sua própria agenda de demandas, tome decisões e assume a responsabilidade no atendimento às reivindicações da população pela Educação Infantil. Porque sabemos

que, ainda que as legislações prescrevam, a efetivação do direito à educação depende de ações por parte dos governantes, como a escolha das prioridades e as medidas administrativas e financeiras que elas envolvem.

O conveniamento também é uma estratégia de ampliação do atendimento que remonta aos anos de 1970, a partir do fortalecimento dos movimentos sociais na luta por creches. Os equipamentos comunitários, como resultado da luta do Movimento por Creches, vão se firmando como um suporte na ampliação do atendimento, ainda que a expansão também tenha se dado pelo atendimento privado, com fins lucrativos.

Assim é que refletimos que os municípios possuem suas formas, seus próprios modos de implementar as políticas e que nem sempre estes modos estão afinados com as determinações federais. A compreensão das políticas de expansão da Educação Infantil passa pelo estudo das características políticas e pelas condições econômicas para a cobertura do atendimento e busca de alcance da meta 1 do PNE, mas também pelas condições de vida da população, suas formas de trabalhar e as principais oportunidades econômicas da sua região/mesorregião. Por tudo isto é que, ainda que tentemos observar as semelhanças e diferenças entre os municípios, eles são diversos, pelas suas histórias, regiões, atividades econômicas, não se podendo unificar todas as suas características para a composição de uma “amostra”, mas sim de um indicador, que foi a aproximação com o alcance da meta 1, considerando que esta é uma exigência para todos os municípios brasileiros, independente das questões locais.

A autonomia é um dos princípios que rege as relações entre os níveis de governo. Contudo, este princípio não torna o município autossustentável. É preciso que outro princípio, o do regime de colaboração entre os entes, garanta as condições para que cada município cumpra com as obrigações de sua competência. Além disso, a pressão dos movimentos sociais pode provocar que a Educação Infantil, o atendimento educacional às crianças pequenas, entre na agenda pública com vistas à garantia do direito constitucional, para além da obrigação de prestação do serviço e/ou o alcance das metas.

Sobre a receita dos municípios e a dependência dos recursos provenientes dos royalties e ainda que não tenhamos nos debruçado especificamente sobre esta rubrica para definir a porcentagem de investimentos na Educação, podemos dizer que ela incide positivamente na busca pela ampliação do atendimento, pois todos os municípios possuem em torno de 20% de suas receitas proveniente dos royalties.

Considerando que os Estudos Socioeconômicos também observam a Educação Infantil a partir da meta 1 do PNE, percebemos a necessidade de que os analistas se voltem

mais para o que é proposto em cada PME, buscando delinear o atendimento à demanda por matrículas em cada segmento. Isto porque, com a obrigatoriedade para a pré-escola, este passa a ser o objetivo perseguido por todos os municípios fluminenses. Daí a necessidade de se adotar mais alguns procedimentos para que a ampliação do atendimento em creche seja melhor analisada, pois alguns municípios tratam a demanda por vagas de forma mais abrangente, enquanto outros parecem ter maior preocupação com a universalização para as crianças de 4 e 5 anos. A informação repetida em todos os volumes de que a meta de 50% para o atendimento em creche não foi alcançada também é improcedente, se levarmos em conta o monitoramento dos velocímetros, que demonstra que os municípios de Rio das Flores e Aperibé já chegam em 58%. O que queremos dizer é que a tensão entre universalização/obrigatoriedade/expansão do atendimento em Educação Infantil por parte dos municípios não é bem retratada nos dados apresentados, uma vez que o segmento é tratado apenas na comparação com a ampliação das matrículas em vista da Meta 1.

Ademais, a proposição em todos os volumes dos Estudos Socioeconômicos de que os municípios devam estimular o atendimento com prioridade em creches para as crianças do grupo de renda mais baixa é uma estratégia que consta do PNE, o que expressa o caráter indutor desta política federal. É possível observar, nas estratégias do PNE, a perspectiva de redução das desigualdades sociais, principalmente a partir do acompanhamento do acesso e permanência dos beneficiários de programas de transferência de renda. Entretanto, não há proposição sobre como os municípios podem dar prioridade para as crianças destas famílias.

O que se pode concluir é que, apesar dos avanços no que se refere ao acesso à Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro, o atendimento às crianças ainda é marcado por desigualdades e diversidade de políticas, o que deixa evidente que a promulgação de leis não é suficiente para que o direito à Educação se efetive. Os Estudos Socioeconômicos, ao lançar mão da meta 1 do PNE para analisar a Educação Infantil nos municípios, enfatizam a importância dos Planos para a concretização de políticas públicas. Contudo, o fato de alguns municípios reescreverem literalmente as metas e estratégias propostas pelo governo federal demonstra que a participação dos municípios tem se dado muito mais pela via da execução do que da elaboração das políticas. O pouco incentivo para a cooperação entre os três níveis de governo ainda é um assunto que se apresenta em aberto quanto a estudos mais densos e com análises específicas. Avançar nisto significa questionar as responsabilidades municipais e as articulações políticas ainda

necessárias para que as crianças e suas famílias acessem o direito à Educação Infantil. Pois os municípios têm autonomia administrativa, de gestão, mas são dependentes e limitados do ponto de vista econômico e no planejamento de suas políticas públicas.

3.3 – As Leis Orgânicas municipais e suas relações com a Constituição Federal e Lei de Diretrizes e Bases da Educação

A Lei Orgânica Municipal se define como norma que regula a vida política da cidade, e é elaborada em consonância com o que preconiza a Constituição Federal e a Constituição do Estado, sendo “...um importante instrumento para forçar o poder público a assumir obrigações de interesse local em favor da população” (POLITIZE, 2018). Trata-se de uma norma jurídica com requisitos formais para a sua aprovação e para as modificações que se fizerem necessárias. Apesar de os municípios terem certa autonomia política, a Constituição Federal fixa algumas exigências que devem ser respeitadas e que devem constar nas Leis Orgânicas Municipais.

Se, por um lado, a Lei Orgânica visa dar ao município a tríplice autonomia, política, administrativa e financeira, por outro lado, ela acaba criando um padrão para todos no que se refere ao tempo de mandato dos prefeitos, à quantidade de vereadores por número de eleitores no município, o limite de gasto com a remuneração dos vereadores, o julgamento do prefeito no Tribunal de Justiça etc. (POLITIZE, 2018). É, pois, uma legislação que define as regras de funcionamento da administração pública e dos poderes municipais.

Por considerarmos a Lei Orgânica Municipal um importante instrumento que impele o poder público a assumir obrigações em favor da população é que buscamos por esta legislação nos municípios da pesquisa. Como uma forma de regular a autonomia de cada município em prol do interesse público dos moradores, e pela sua importância no delineamento das políticas públicas municipais, tentamos perceber como é a referência e o trato da Educação e da Educação Infantil nesta Lei.

Recorremos aos sites das prefeituras para a consulta às LO em suas versões mais atuais e constatamos que, nas edições de alguns municípios, faltavam as atualizações feitas através das Emendas, com as alterações posteriores à promulgação. Contudo, mesmo compreendendo que nem sempre essas versões são as mais confiáveis, decidimos por continuar trabalhando com elas, pois são a documentação disponível à população em geral nos sítios das prefeituras e câmaras municipais. Além disso, notamos que a maioria das datas de publicação das Leis são do ano de 1990, e apenas as de Aperibé (município

mais novo dentre os pesquisados) e a de São Sebastião do Alto (município mais antigo dentre os pesquisados) são de 2020 e 2014, respectivamente. A publicação de Quissamã informa que a lei foi “revisada e editada na gestão 2017/2018”. As demais possuem algumas emendas, mas, quando disponíveis, verificamos que nenhuma delas se referiam aos dispositivos educacionais.

Nos deparamos também com interessante estudo feito por Nicholas Davies em 2010 a respeito das Leis Orgânicas dos 92 municípios fluminenses, cujo objetivo foi examinar as disposições educacionais destes textos legais. Sua constatação foi de que elas apresentam pouca originalidade, pois são “...principalmente cópias das Constituições Federal e Estadual do Rio de Janeiro e de modelos fornecidos por consultorias legislativas ou partidos políticos” (DAVIES, 2010, p. 865). De acordo com as suas observações, a maioria das LO apresentam as mesmas formulações e os mesmos equívocos (de grafia, de pontuação, de redação) que estão presentes na Constituição do Estado. Segundo o autor, existem até cópias erradas de artigos dos textos base, o que demonstra que as leis nem sempre foram elaboradas de maneira autônoma. Mas há também as Leis Orgânicas que apresentam “...contribuições originais, tanto positivas (aumento do percentual mínimo da receita orçamentária municipal para a educação) quanto negativas (redução desse percentual através de emendas)” (DAVIES, 2010, p. 857).

Outra constatação deste autor é que as disposições de algumas LO aparentemente novas, são, na verdade, cópias de modelos de outras LO, já que as formulações e também os equívocos se repetem em muitas delas, o que o faz levantar a hipótese de que “... os modelos tenham sido fornecidos por consultorias especializadas em vender ‘pacotes’ legislativos ou por partidos políticos.” (DAVIES, 2010, p.859). Em alguns casos, os legisladores se limitaram a selecionar os itens de interesse e acrescentar à Lei uma ou outra disposição para atender aos interesses pessoais, local ou de grupos. Entretanto, o autor também observou que algumas LO e suas alterações deixam clara a defesa do interesse dos vereadores, ou de entidades, ou de grupos que representam.

Portanto, iniciamos o tópico recorrendo a este artigo e observando quais foram as principais questões encontradas pelo pesquisador nas 6 Leis Orgânicas dos municípios que também examinamos. Apenas à LO do município de Aperibé, não encontramos referência direta de Davies. Sobre os demais, encontramos vários quesitos interessantes de serem recuperados aqui para um bom entendimento sobre os processos de formulação das leis.

Sobre “Cópias equivocadas da Constituição Federal”, o autor afirma os equívocos na redação do artigo sobre a vinculação mínima de impostos para a Educação. Na de São Sebastião do Alto, há a seguinte previsão:

Art. 198 – O Município aplicará, anualmente, nunca menos de 25% (vinte e cinco) por cento da receita resultante de impostos e das transferências recebidas do Estado e da União na manutenção e no desenvolvimento do ensino. (LEI ORGÂNICA DE SÃO SEBASTIÃO DO ALTO, 2014, p. 64).

De acordo com Davies (2010), há duas imprecisões no artigo 198 da LO de São Sebastião do Alto: o primeiro é que nem todas as transferências recebidas do Estado e da União são contabilizadas nos 25% (haja visto os royalties do petróleo), e não há esta ressalva no texto da lei. Outro ponto é que o texto não menciona especificamente os impostos municipais, o que dá margem a interpretações de que tais arrecadações não entram no cálculo.

A respeito de “Cópias equivocadas da Constituição Estadual”, o autor menciona novamente a LO de São Sebastião do Alto e a de Mendes, dentre outras. Quanto ao primeiro, há troca da expressão “abastecimento alimentar” por “estabelecimento elementar”, na transposição do caput do art. 254 da Constituição Estadual:

Art. 254 – A política agrícola dará prioridade à pequena produção e ao *abastecimento alimentar*, cabendo ao Poder Público instituir programa de ensino agrícola associado ao ensino não formal e à educação para preservação do meio ambiente. (CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 1989 – grifos nossos)

Como aparece na Lei Orgânica de São Sebastião do Alto:

Art. 229 – A política a ser implementada pelo Município dará prioridade à pequena produção e ao *estabelecimento elementar* através de sistemas de comercialização direta entre produtores e consumidores(...) (LEI ORGÂNICA DE SÃO SEBASTIÃO DO ALTO, 2014, p. 70 - grifos nossos).

Na LO de Mendes, assim como na de outros municípios, houve troca da palavra “formulação” por “formação”, conforme se observa: “Art. 307 – (...) a participação da sociedade na *formulação* da política educacional e no acompanhamento de sua execução” (CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DO RIO DE JANEIRO, 1989 – grifos nossos). No trecho da LO de Mendes: “Art. 170, (...) I: a) Participação da Comunidade na *formação*”

da política educacional e no acompanhamento de sua execução (LEI ORGÂNICA DE MENDES, 1991, p. 75- grifos nossos)”.

No artigo que refere a assistência à saúde dos educandos, conforme prevista na Constituição Estadual e reproduzida em várias LO, Davies chama a atenção para algumas formulações “descabidas”; no caso de Mendes, o artigo 170 de sua LO prevê “...d) Assistência à saúde dos educandos, no que se refere ao tratamento médico-odontológico ou destes decorrentes, independente da idade etária dos educandos” (LEI ORGÂNICA DE MENDES, 1990). Para Davies (2010), tal formulação não faz sentido, uma vez que a Constituição fala sobre “tratamento médico-odontológico e atendimento aos portadores de problemas psicológicos ou destes decorrentes”.

Embora o autor não faça referência direta à LO de Aperibé, acreditamos que há uma cópia equivocada da Constituição Estadual no art. 232, sobre a criação/oferecimento do ensino de “2º grau”, que não é de competência dos municípios:

Art. 232. Quanto à educação, o Município observará:
I - Criação;
a) De novas escolas, creche-escola e colégios;
b) Do segundo grau nas escolas e colégios; (...) (LEI ORGÂNICA DE APERIBÉ, 2020, p.48).

O autor também informa sobre “Erros e formulações provavelmente copiadas de modelos fornecidos por consultorias ou partidos políticos”. Em seu ponto de vista, alguns erros podem ter sido copiados de modelos fornecidos por consultorias legislativas ou partidos políticos, posto que não são elementos que constem da Constituição Federal e da Constituição Estadual. Sua hipótese é de que um mesmo erro não se repetiria por acaso em várias LO. Sobre isto, apresenta a utilização das palavras “compreendida e” ao invés de “compreendida a” na lei do município de Mendes, o que muda a intenção do texto:

Art. 173 - Os recursos para a manutenção e desenvolvimento da Educação compreenderão:
§ 1º – Vinte e cinco por cento no mínimo da receita *resultante dos impostos, compreendida e proveniente de transferências* e fará publicar bimestralmente o relatório da execução orçamentária da despesa, discriminando os gastos mensais na manutenção e conservação de Escolas. (LEI ORGÂNICA DE MENDES, 1990, p.45 - grifos nossos).

Davies (2010) aborda o uso de duas expressões com o mesmo sentido, quando o correto seria utilizar uma ou outra forma. Como um dos exemplos em que isto acontece, temos o artigo 175 da LO de Rio das Flores:

Art. 175 - O Município aplicará, anualmente, *nunca menos* de vinte e cinco por cento, *no mínimo*, da receita resultante de impostos, compreendida e proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (LEI ORGÂNICA DE RIO DAS FLORES, 1990, n.p. – grifos nossos).

Sinaliza também sobre o uso da palavra “princípios”, em lugar de “dever” ou “garantia de” (Davies,2010). No caso da LO de Mendes, o equívoco aparece da seguinte forma:

ARTIGO 170 - O Município manterá obrigatoriamente e gratuitamente a Educação Infantil e o Ensino Fundamental a todos os educandos, proporcionando igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, independente de idade, e ainda, os seguintes *princípios*:

I. Gestão democrática do ensino público municipal, na forma da lei, atendendo às seguintes diretrizes: (...)

II. A não oferta ou a oferta insuficiente do ensino obrigatório e gratuito pelo Poder Público, importará na responsabilidade direta da autoridade competente nos termos da lei. (LEI ORGÂNICA DE MENDES, 1990, p. 45 – grifos nossos).

Este ponto representa um equívoco, repetido em várias LO, porque promover a gestão democrática e ofertar o ensino gratuito são obrigações do Poder Público e sua infração importa na responsabilidade direta da autoridade competente nos termos da lei.

Nicholas Davies também destaca as “Formulações comuns a muitas LOs não constantes da CF e da CE”, dentre elas, uma que está presente na lei de Quissamã e em formatos parecidos também em LO de outros municípios:

Art.219º - O Município manterá obrigatoriamente em todas as escolas municipais que proporcionem ensino a partir da quinta série, uma biblioteca.

Parágrafo Único – Toda escola que vier a ser construída pelo Município, terá obrigatoriamente uma área destinada à biblioteca e salas para oficina pedagógica, independente do nível de ensino oferecido. (LEI ORGÂNICA DE QUISSAMÃ, 1990, n.p.).

E ainda um artigo que menciona que o município deve manter e promover adequação dos conteúdos curriculares relacionados econômica e socialmente à pesca, à vivência, realidade e potencialidade pesqueira. É o que se observa nas LO de Arraial do Cabo e Quissamã, dentre outras:

CAPÍTULO IV
Da Política Pesqueira
Seção I
Da Pesca
(...)

Art. 169- O município deve promover permanente adequação dos conteúdos dos currículos escolares das comunidades relacionadas econômica e socialmente à pesca, à sua vivência, realidade e potencialidade pesqueira. (LEI ORGÂNICA DE ARRAIAL DO CABO, 1990, n.p.).

Art.200º - Os currículos escolares serão adequados às peculiaridades do município e valorização seu patrimônio histórico, artístico, cultural e ambiental.

Parágrafo Único: O Município manterá em sua rede de ensino, no currículo regular, o ensino de técnicas agrícolas e incentivará a implantação de uma escola agrícola em seu território. (LEI ORGÂNICA DE QUISSAMÃ, 1990, n.p.).

Além de todos estes aspectos, Davies ainda levanta “Contribuições ‘originais’: erros e contradições”. Neste item, observa que, além de cópias incorretas das Constituições Federal e Estadual, ou até de modelos fornecidos por consultorias, os vereadores “contribuíram com equívocos originais” nas LO. Fomos atrás do equívoco referente à LO de Rio das Flores, e verificamos que ele fora revisto e acertado, pois usava a palavra “confeccionais” no lugar de “confessionais”:

Art. 169 - Os recursos do Município serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos às escolas comunitárias, *confessionais* ou filantrópicas, definidas em Lei Federal,(...) (ELOM nº 08/2008) (LEI ORGÂNICA DE RIO DAS FLORES, 1990, p.42 – grifos nossos).

Contudo, outra contradição é assinalada por Davies (2010) em várias Leis Orgânicas, que é a previsão de exclusividade de recursos públicos para escolas públicas e, ao mesmo tempo, permitir ou prever que uma parte do percentual mínimo dos impostos poderá ser destinado a escolas comunitárias, filantrópicas ou confessionais. No caso da LO de Quissamã, os legisladores chegaram a reservar uma parte do percentual para escolas cenevistas: “Art.221º - Nos termos previstos no artigo 202 (duzentos e dois) o Poder Executivo destinará no máximo 10% (dez por cento) às escolas Cenevistas localizadas no território do Município. (LEI ORGÂNICA DE QUISSAMÃ, 1990). Neste ponto, Davies chama a atenção para o fato de que tal contradição pode ter origem na formulação equivocada do artigo 315, parágrafo único da Constituição Estadual, que prevê tal exclusividade, mas permite que até 3% do percentual mínimo se destine a essas escolas, desde que sejam sem fins lucrativos e ofereçam ensino gratuito a todos que nelas estudam, o que nem sempre é seguido pelos vereadores.

E mais uma contradição comum encontrada em várias LO, dentre elas na de Arraial do Cabo, diz respeito à previsão de o município oferecer creches e pré-escolas e, ao mesmo tempo, incentivar empresas a manter as creches dos filhos de seus funcionários:

Art. 229- Cumpre ao município incentivar o setor empresarial a manter creches e pré-escolas para os filhos dos trabalhadores, desde o nascimento até os seis anos de idade. Parágrafo Único- As creches e pré-escolas a que se refere o

“caput” deste artigo, farão parte do Sistema de Ensino do Município e serão fiscalizados pelo órgão competente, definido em Lei. (LEI ORGÂNICA DE ARRAIAL DO CABO, 1990, n. p.).

Antes de concluir seu minucioso estudo sobre as LO dos municípios do Estado do Rio de Janeiro, Nicholas Davies ainda levanta as “Contribuições originais sem erros”. A respeito do ensino religioso, o autor informa que a maioria das LO reproduz o que é previsto na Constituição Federal, mas algumas inovam, como a de Arraial do Cabo (artigo 221, parágrafo primeiro), que diz que este ensino será oferecido com matrícula facultativa, assegurando-se atividades alternativas para os que por ela não optarem e que os alunos e seus responsáveis serão informados sobre estas questões no início de cada ano letivo.

Sobre a valorização dos profissionais da Educação, Davies informa que a maioria das LO transcreveu o que é disposto na Constituição Federal, mas que algumas introduziram novos aspectos. Entre os poucos municípios que mantiveram percentuais mínimos de investimento maiores do que 25% está o de Arraial do Cabo. Neste município também há uma contribuição original, referente à determinação de que a Secretaria de Educação e seus órgãos burocráticos não poderiam consumir mais do que 5% das verbas:

Art. 234- A Secretaria Municipal de Educação ou qualquer de seus órgãos burocráticos, se houver, não poderão consumir mais do que 5% das verbas destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, cabendo os 95% restantes às escolas municipais (LEI ORGÂNICA DE ARRAIAL DO CABO, 1990, n. p.).

A LO de Mendes, dentre outras LO, se inspirou no parágrafo único do artigo 315 da Constituição Estadual, que prevê a possibilidade de destinar até 3% do percentual mínimo para escolas filantrópicas ou comunitárias sem fins lucrativos e que ofereçam ensino gratuito a todos que nelas estudam. Já a LO de Quissamã é uma das que torna obrigatória, e não mais opcional, a destinação de recursos públicos para escolas confessionais, filantrópicas e comunitárias, como trecho já citado anteriormente aqui.

O estudo pormenorizado de Nicholas Davies acerca das Leis Orgânicas dos municípios do Estado do Rio de Janeiro o fez constatar o baixo grau de exercício concreto da autonomia municipal numa perspectiva democrática. Tal autonomia é meramente formal, não só porque a União e os Estados têm poder maior, mas também porque os municípios e suas autoridades não têm tanto interesse nessa autonomia, “... que só é reivindicada ou enfatizada em questões específicas”, como na descentralização dos

recursos financeiros ou na incapacidade de as prefeituras pagarem o piso nacional do magistério (DAVIES, 2010). Pois a mesma reivindicação pela autonomia não é feita quando se trata da participação da sociedade nas questões municipais, dentre elas, a elaboração da legislação municipal.

O autor também conclui sobre a pouca utilidade legislativa dos vereadores, que, na maioria dos casos, se limitaram a copiar as leis e disposições educacionais das Constituições Federal e Estadual e/ou os modelos de Leis fornecidos por consultorias ou partidos políticos. Outrossim, verificou a “nula ou insignificante influência dos profissionais da educação” nas LOs, o que atribuiu ao pouco interesse na organização e participação, na descrença no poder da legislação, na sua capacidade de modificar para melhor a educação e às dificuldades criadas pelos vereadores, além da burocracia das câmaras municipais, que dificultam a participação da sociedade e dos profissionais na elaboração da LOs. Esses fatores combinados podem explicar a pouca influência dos profissionais nas Leis Orgânicas dos municípios e na elaboração da legislação educacional. Ainda assim, o autor supõe que se as disposições referentes à Educação continham tantos equívocos e erros, o mesmo deve ocorrer nos outros itens das Leis Orgânicas. Assim é que Davies propõe que os vereadores procedam à revisão e atualização das LO, buscando levar em conta todas as modificações já realizadas nas legislações federal e estadual. Por exemplo, várias estão desatualizadas em relação à própria Constituição Federal de 1988, que previa que os municípios atuariam prioritariamente no Ensino Fundamental e no Pré-Escolar, atuação que foi ampliada para a Educação Infantil desde 1996, pela Emenda Constitucional 14 (DAVIES, 2010).

O estudo de Davies também desvenda o quanto é ilusória a ideia de que, no âmbito municipal, o exercício concreto da cidadania é mais fácil de ser praticado, já que a construção da legislação é pouco debatida, ficando restrita àqueles que possuem os mandatos de vereadores.

A partir deste ponto e incorporando as contribuições de Nicholas Davies para a nossa própria leitura das Leis Orgânicas dos 6 municípios, passaremos a tecer nossos comentários, considerando a desatualização, as inovações e singularidades das legislações municipais frente às demais leis, principalmente à LDB e à Constituição Federal. Para tanto, tentamos agrupar as leis municipais por aproximação maior ou menor com a CF e a LDB. Nosso objetivo é identificar como ocorreu o exercício da autonomia legislativa do município na elaboração das normas complementares em matéria

educacional e perceber se os dispositivos presentes nas LO são convergentes com a legislação nacional.

Antes, porém, cabe lembrar que, de acordo com a organização federativa brasileira, os municípios podem organizar sistemas próprios de ensino, dispondo de capacidade legislativa e decisória, com autonomia para, dentre outras atribuições, elaborar suas leis, organizando as instituições e órgãos locais. Podem também definir a aplicação de seus recursos tributários, regulamentar os assuntos de interesse local em diversas áreas, como saúde, educação, cultura, desde que atenda aos princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual (DUARTE e TELES, 2018).

A LDB acrescenta como incumbência dos municípios em matéria educacional a formulação de normas de gestão democrática, de autorização e funcionamento dos estabelecimentos de ensino, de organização e desenvolvimento dos órgãos e instituições oficiais do seu sistema, assim como dá a eles competência para elaborar as normas complementares no âmbito dos sistemas municipais de ensino. Assim, os municípios brasileiros podem legislar sobre temas da educação de maneira a complementar a legislação federal, desde que observe suas competências de oferta das etapas da educação básica.

Para observar estes aspectos nas LO dos municípios e para apresentar seus conteúdos, elaboramos quadros sínteses a partir do que encontramos na seção de Educação das leis. Assim como Duarte e Teles, 2018, no estudo sobre a lei orgânica de Belo Horizonte, Minas Gerais, elencamos como temáticas para os agrupamentos alguns elementos que consideramos que se repetem e/ou complementam a Constituição e a LDB/96 no âmbito municipal, sinalizando as LO em que eles talvez não apareçam. As temáticas se referem à Garantia do Atendimento em Educação, à Oferta da Educação Infantil, à Estrutura e Organização (Sistemas), ao Financiamento da Educação Municipal, ao Planejamento e Currículo e à Gestão Democrática.

Quadro 6 – Garantia do Atendimento em Educação Infantil

Garantia do Atendimento em Educação	
Constituição Federal:	
<p>Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:</p> <p>I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (Vide Emenda Constitucional nº 59, de 2009)</p>	
LDB/96:	
<p>TÍTULO III – Do Direito à Educação e do Dever de Educar</p> <p>Art. 4o O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:</p> <p>I – educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, organizada da seguinte forma:</p> <p>a) pré-escola;</p> <p>b) ensino fundamental; (...)</p> <p>II – educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade;</p>	
Município	Lei Orgânica
Aperibé	<p>Art. 15: Compete ao município:</p> <p>VII - Manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;</p> <p>Art. 232. Quanto à educação, o Município observará:</p> <p>I - Criação;</p> <p>a) De novas escolas, creche-escola e colégios;</p> <p>b) Do segundo grau nas escolas e colégios;</p>
Arraial do Cabo	<p>Art. 16- Ao Município compete, concorrentemente:</p> <p>(...)</p> <p>IV - promover a educação, a cultura, esporte, lazer e a assistência social;</p> <p>Art. 220- O Município atuará prioritariamente no ensino fundamental e no pré-escolar, só podendo atuar no 2º e 3º graus de ensino, quando a demanda do pré-escolar e do ensino fundamental estiver plena e satisfatoriamente atendida dos pontos de vista qualitativo e quantitativo.</p>
Mendes	<p>ARTIGO 169 - A educação, direito de todos, é dever do Município e da família será promovida e incentivada com a colaboração da União, do Estado, da Comunidade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa e seu preparo para a cidadania, aprimoramento da Democracia e dos direitos humanos.</p> <p>ARTIGO 170 - O Município manterá obrigatoriamente e gratuitamente a Educação Infantil e o Ensino Fundamental a todos os educandos, proporcionando igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, independente de idade, e ainda, os seguintes princípios:</p> <p>(...)</p> <p>II. A não oferta ou a oferta insuficiente do ensino obrigatório e gratuito pelo Poder Público, importará na responsabilidade direta da autoridade competente nos termos da lei.</p>

<p style="text-align: center;">Quissamã</p>	<p>Art.9º - Compete ao Município VII – Manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, programas de educação pré-escolar e ensino fundamental;</p> <p>Art.196 - O ensino ministrado nas escolas municipais será gratuito. Art.197 - O Município manterá: I – O ensino fundamental obrigatório inclusive para os que não tiverem acesso na idade própria; (...) IV - atendimento obrigatório, gratuito e especializado, em creches as crianças de até três anos e em pré-escolar, às crianças de três a cinco anos, mediante atendimento de suas necessidades biopsicossociais segundo seus diferentes níveis de desenvolvimento; V – Ensino fundamental noturno ou outros, adequados às condições do educando; VI – Atendimento ao educando, no ensino fundamental, por meio de programas suplementares de fornecimentos do material didático, transporte, alimentação e assistência à saúde.</p> <p>Art.201 - O Município priorizará, em suas ações na área de educação o ensino fundamental.</p>
<p style="text-align: center;">Rio das Flores</p>	<p>Art. 9º - Ao Município compete prover a tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições: (...) XXXII - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental; (...) Art. 165 - A Educação, direito de todos, é dever do Município e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da União, do Estado e da comunidade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para a cidadania, aprimoramento da democracia e dos direitos humanos, mediante a garantia de: I. ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiverem acesso na idade própria; II. progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio; (...) IV. atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero à seis anos de idade; V. acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; VI. oferta de ensino regular noturno, adequado às condições do educando; VII. atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde; §1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo, acionável mediante mandado de injunção; §2º - O não oferecimento do ensino obrigatório pelo Município, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade a autoridade competente; Art. 166 – O sistema de ensino municipal assegurará aos alunos necessariamente condições de eficiência escolar. Art. 167 – O ensino oficial do Município será gratuito em todos os graus e atuará prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.</p>
	<p>Art. 11º - Compete ao Município: (...)</p>

São Sebastião do Alto	<p>VII - manter, com a cooperação técnica e financeira da União do Estado, programas de educação pré-escolar e ensino fundamental;</p> <p>Art. 188 – O ensino ministrado nas escolas Municipais será gratuito. Art. 189 – O Município manterá: I – ensino fundamental, obrigatório, inclusive para os que não tiverem acesso na idade própria; (...) III – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade; (...) IV – ensino noturno regular, adequado às condições do educando; V – atendimento ao educando, no ensino fundamental, por meio de programas suplementares de fornecimento de material didático, transporte escolar, alimentação e assistência à saúde.</p> <p>Art. 197 – O Município não manterá escolas de 2o (segundo) Grau até que estejam atendidas todas as crianças de idade até 14 (quatorze) anos, bem como não manterá nem subvencionará estabelecimento de ensino superior.</p>
------------------------------	--

Elaboração Própria

Fontes: Legislações (CF/88, LDB/96, Lei Orgânica dos municípios)

O texto constitucional de 1988 estabelece que, aos municípios, cabe a oferta prioritária da Educação Infantil e do Ensino Fundamental e o tema da obrigatoriedade de frequência na Educação Infantil ganha espaço com a aprovação da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. A LDB delimita a oferta gratuita da Educação Infantil (de frequência não obrigatória dos 0 aos 3 anos), especificando a faixa etária de atendimento.

Todas as LO dos municípios pesquisados reafirmam o oferecimento da Educação Infantil e do Ensino Fundamental como sua obrigação. Duas delas, de Rio das Flores e de Mendes, falam sobre a não oferta ou da oferta insuficiente, cuja consequência é a responsabilização da autoridade competente.

A de Aperibé fala sobre a criação também do “Segundo Grau” como obrigação do município; as de Arraial do Cabo, Rio das Flores e São Sebastião do Alto também falam em atender às demandas para a faixa etária subsequente, mas apenas quando a demanda por vagas estiver satisfatoriamente atendida na Educação Infantil e no Ensino Fundamental. Curioso notar é que, mesmo na Lei Orgânica de Aperibé, a de publicação mais recente, o termo utilizado ainda é “Segundo Grau”, ao invés de “Ensino Médio”.

Algumas delas, Quissamã, Rio das Flores e São Sebastião do Alto, também estabelecem o atendimento aos estudantes através de programas suplementares, com material didático, transporte, alimentação e assistência à saúde, conforme prescrito na Constituição. Mas chama a atenção também o artigo 166 da LO de Rio das Flores, sobre “assegurar condições de eficiência escolar”.

Portanto, nas normas municipais deste grupo há o reconhecimento do direito público e subjetivo à Educação e às vagas em creches e pré-escolas, ainda que em uma das LO (Quissamã) o texto circunscreva a obrigatoriedade do atendimento ao Ensino Fundamental.

Quadro 7 – Oferta da Educação Infantil

Oferta da Educação Infantil	
Constituição Federal:	
Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. (...) § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)	
LDB/96:	
Art. 30. A educação infantil será oferecida em: I – creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade; II – pré-escolas, para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade.	
Município	Lei Orgânica
Aperibé	Art. 232. Quanto à educação, o Município observará: I - Criação; a) De novas escolas, creche-escola e colégios; (...) c) Manutenção e conservação das atuais creche-escola, escolas e colégios, bem como daquelas que vierem a ser municipalizadas, nas categorias funcionais que já existem; Art. 236. Quanto à criança, ao adolescente e ao idoso, o Município observará: V - Implantação de creche para crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos e pré-escola para crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos.
Arraial do Cabo	Art. 228- É dever do município garantir o atendimento das crianças de zero a seis anos em creches e pré-escolas definida uma política educacional no âmbito da Secretaria Municipal de Educação. Parágrafo Único- Creches e Pré-escolas são entidades com função educacional de prestação de serviços as crianças para o atendimento de suas necessidades biopsicossociais, prestados por profissionais de formação específica interdisciplinar. Art. 229- Cumpre ao município incentivar o setor empresarial a manter creches e pré-escolas para os filhos dos trabalhadores, desde o nascimento até os seis anos de idade. Parágrafo Único- As creches e pré-escolas a que se refere o “caput” deste artigo, farão parte do Sistema de Ensino do Município e serão fiscalizados pelo órgão competente, definido em Lei.
Mendes	ARTIGO 171 - A Educação Infantil abrangerá as classes de Pré-Escolar constituindo responsabilidade obrigatória do Município não excluindo a ação direta em Assistência Técnica e Financeira da União e do Estado.

	ARTIGO 186 - O governo municipal deverá criar e incentivar a manutenção de creches para os filhos dos trabalhadores, preferencialmente nos bairros onde estes residam, para a guarda e educação das crianças de zero a seis anos de idade.
Quissamã	Art.197 - O Município manterá: (...) IV - atendimento obrigatório, gratuito e especializado, em creches às crianças de até três anos e em pré-escolar, às crianças de três a cinco anos, mediante atendimento de suas necessidades biopsicossociais segundo seus diferentes níveis de desenvolvimento;
Rio das Flores	Art. 165 - A Educação, direito de todos, é dever do Município e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da União, do Estado e da comunidade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para a cidadania, aprimoramento da democracia e dos direitos humanos, mediante a garantia de: IV. atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero à seis anos de idade; Art. 167 – O ensino oficial do Município será gratuito em todos os graus e atuará prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.
São Sebastião do Alto	Art. 189 – O Município manterá: (...) III – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade; (...)

Elaboração Própria

Fontes: Legislações (CF/88, LDB/96, Lei Orgânica dos municípios)

A Constituição Federal incorporou o atendimento da criança de 0 a 4 anos à Educação Infantil, etapa inicial da Educação Básica, suprimindo-o das ações públicas da Assistência Social e constituindo-o como atribuição de oferta prioritária por parte dos municípios. O que se vê é que as LO aqui relacionadas incorporam tal obrigatoriedade aos seus textos, deixando claro que às Secretarias Municipais de Educação compete a oferta de vagas e a criação de novos equipamentos.

Nota-se, porém, nas legislações de Arraial do Cabo e Mendes, alguns traços que podem ser provenientes de uma “herança assistencialista”, que são: o incentivo à criação de creches por parte das empresas para os filhos dos trabalhadores (Arraial do Cabo) e a abertura de equipamentos em bairros onde os trabalhadores residam, para a “guarda e educação das crianças” (Mendes). Ao contrário, seria mais interessante se a política educacional do município observasse os critérios relativos à sua localização, dando preferência a áreas de maior densidade demográfica ou a localidades indicadas pela comunidade, assim como a integração entre as creches, pré-escolas e escolas com os anos

iniciais do Ensino Fundamental. Isto facilitaria a criação de um fluxo para a continuidade da escolarização das crianças.

Embora a Constituição não fale a respeito das construções e manutenção dos prédios das creches, a LO de Aperibé destaca a obrigação do poder público municipal com a conservação das construções. Contudo, interessa saber se essa obrigação está alinhada com garantia de um padrão de qualidade para as construções, determinada pelos “Parâmetros Básicos de Infraestrutura para a Educação Infantil”, publicação de 2006 do MEC, mas que ainda é referência para as reformas e adaptações dos espaços.

Fica claro, então, nas LO pesquisadas que há clareza quanto à atribuição obrigatória dos municípios em ofertar vagas e expandir a Educação Infantil até o alcance da sua universalização, conforme as faixas etárias de atendimento. Isto é reforçado nos Planos Municipais de Educação. Mas as LO poderiam ser mais incisivas quanto à obrigatoriedade do atendimento às crianças de 4 e 5 anos, bem como sobre a ampliação para as de 0 a 3 anos.

Quadro 8 – Estrutura e Organização (Sistemas)

Estrutura e Organização (Sistemas)
<p>Constituição Federal:</p> <p>Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:</p> <p>I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (Vide Emenda Constitucional nº 59, de 2009)</p> <p>II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)</p> <p>III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;</p> <p>VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;</p> <p>VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)</p> <p>Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.</p> <p>(...)</p> <p>§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)</p> <p>(...)</p> <p>§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)</p> <p>§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)</p>
<p>LDB/96:</p> <p>Art. 8º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.</p> <p>(...)</p> <p>§ 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei.</p>

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

II – exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III – baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

IV – autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V – oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

VI – assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.

Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

Art. 18. Os sistemas municipais de ensino compreendem:

I – as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;

II – as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;

III – os órgãos municipais de educação.

Município	Lei Orgânica
Aperibé	<p>Art. 232. Quanto à educação, o Município observará:</p> <p>I - Criação;</p> <p>a) De novas escolas, creche-escola e colégios;</p> <p>b) Do segundo grau nas escolas e colégios;</p> <p>c) Manutenção e conservação das atuais creche-escola, escolas e colégios, bem como daquelas que vierem a ser municipalizadas, nas categorias funcionais que já existem</p> <p>Art. 236. Quanto à criança, ao adolescente e ao idoso, o Município observará:</p> <p>I - Assistência integral, dentro de seus recursos humanos, técnicos e financeiro, mantendo as escolas públicas municipais, com fornecimento de material e merenda escolar;</p> <p>(...)</p> <p>III - O atendimento especializado aos portadores de deficiências e com habilidades especiais, bem como sua integração social através de treinamentos e acesso aos bens e serviços públicos, de acordo com as disposições municipais e necessidade;</p>
Arraial do Cabo	<p>Art. 220 - O Município atuará prioritariamente no ensino fundamental e no pré-escolar, só podendo atuar no 2º e 3º graus de ensino, quando a demanda do pré-escolar e do ensino fundamental estiver plena e satisfatoriamente atendida dos pontos de vista qualitativo e quantitativo.</p> <p>Art. 225- A inspeção médica, nos estabelecimentos de ensino público, tem caráter obrigatório.</p> <p>Art. 226- Transporte gratuito aos alunos do primeiro grau da rede pública de Arraial do Cabo.</p> <p>Art. 227- O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:</p> <p>I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;</p> <p>II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, vedada qualquer discriminação.</p> <p>Art. 236- Ficará o órgão de educação do município encarregado de criar e manter classes de educação especial.</p>
	<p>ARTIGO 170 - O Município manterá obrigatoriamente e gratuitamente a Educação Infantil e o Ensino Fundamental a todos os educandos, proporcionando igualdade de</p>

Mendes	<p>condições para o acesso e permanência na escola, independente de idade, e ainda, os seguintes princípios: (...)</p> <p>d) Assistência à saúde dos educandos, no que se refere ao tratamento médico-odontológico ou destes decorrentes, independente da idade etária dos educandos;</p> <p>ARTIGO 174 - Integra o atendimento ao educando os programas suplementares de material didático, alimentação, assistência à saúde e transporte que serão financiados com os recursos provenientes de contribuições e outros recursos orçamentários previstos na Constituição Estadual bem como às escolas de natureza filantrópicas ou comunitárias, comprovadamente sem fins lucrativos e que ofereçam ensino gratuito a todos, poderá ser destinado um percentual máximo de 3% (três por cento) dos recursos de que trata o art. 312, parágrafo único, da Constituição Estadual.</p> <p>ARTIGO 177 - Em consonância com a Constituição Estadual, fica assegurado a participação dos Poderes Públicos Municipais para assistência ao educando portador de deficiências em postos de atendimentos com médicos, psiquiatras, psicólogos, fisioterapeutas, fonoaudiólogos e, quando comprovadamente necessário, por professores de educação especial.</p> <p>ARTIGO 178 - Será assegurado ao professor público municipal, cursos de atualização, treinamento e reciclagem na área pedagógica para garantir a qualidade de ensino. Parágrafo 1º – É assegurado aos meninos e meninas que estão nas ruas, aos órfãos e às crianças, cujas mães trabalham fora em emprego comprovado, o atendimento na rede de ensino público, em horário integral e alimentação, não importando o seu bairro de origem e do período de matrícula; (Redação dada pela Emenda Aditiva a Lei Orgânica do Município – Resolução da Mesa Diretora nº 07, de 26 de abril de 1993).</p> <p>ARTIGO 179 - Os portadores de deficiência mental e sensorial, terão matrícula preferencial e atendimento educacional na rede regular municipal de ensino.</p> <p>ARTIGO 185 - Quando o número de vagas no Ensino Fundamental Municipal e Estadual for inferior à demanda de matrículas, ficará assegurada à Secretaria Municipal de Educação e ao Conselho Municipal de Educação, criar comissão e estabelecer critérios para a concessão de bolsas de estudo.</p>
Quissamã	<p>Art.196 - O ensino ministrado nas escolas municipais será gratuito.</p> <p>Art.197 - O Município manterá:</p> <p>I – O ensino fundamental obrigatório inclusive para os que não tiverem acesso na idade própria;</p> <p>II – Atendimento educacional especializado aos portadores de deficiências físicas e sensoriais;</p> <p>III – Atendimento especializado aos alunos superdotados, a ser implantado por Legislação específica;</p> <p>IV - atendimento obrigatório, gratuito e especializado, em creches as crianças de até três anos e em pré-escolar, às crianças de três a cinco anos, mediante atendimento de suas necessidades biopsicossociais segundo seus diferentes níveis de desenvolvimento;</p> <p>V – Ensino fundamental noturno ou outros, adequados às condições do educando;</p> <p>VI –Atendimento ao educando, no ensino fundamental, por meio de programas suplementares de fornecimentos do material didático, transporte, alimentação e assistência à saúde.</p> <p>Art.201 - O Município priorizará, em suas ações na área de educação o ensino fundamental.</p>
	<p>Art. 165 - A Educação, direito de todos, é dever do Município e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da União, do Estado e da comunidade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para a cidadania, aprimoramento da democracia e dos direitos humanos, mediante a garantia de:</p>

<p>Rio das Flores</p>	<p>I. ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiverem acesso na idade própria; II. progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio; III. atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; IV. atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero à seis anos de idade; V. acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; VI. oferta de ensino regular noturno, adequado às condições do educando; VII. atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde; §1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo, acionável mediante mandado de injunção; §2º - O não oferecimento do ensino obrigatório pelo Município, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade a autoridade competente;</p> <p>Art. 166 – O sistema de ensino municipal assegurará aos alunos necessariamente condições de eficiência escolar. Art. 167 – O ensino oficial do Município será gratuito em todos os graus e atuará prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.</p> <p>Art. 174 - A Lei regulará a composição, o funcionamento e as atribuições do Conselho Municipal de Educação e do Conselho Municipal de Cultura.</p>
<p>São Sebastião do Alto</p>	<p>Art. 188 – O ensino ministrado nas escolas Municipais será gratuito. Art. 189 – O Município manterá: I – ensino fundamental, obrigatório, inclusive para os que não tiverem acesso na idade própria; II – atendimento educacional especializado aos portadores de deficiências físicas e mentais; III – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade; IV – ensino noturno regular, adequado às condições do educando; V – atendimento ao educando, no ensino fundamental, por meio de programas suplementares de fornecimento de material didático, transporte escolar, alimentação e assistência à saúde.</p> <p>Art. 190 – O Município atuará, junto com os órgãos competentes, na fiscalização do cumprimento das normas legais relativas à manutenção de creches.</p> <p>Art. 197 – O Município não manterá escolas de 2o (segundo) Grau até que estejam atendidas todas as crianças de idade até 14 (quatorze) anos, bem como não manterá nem subvencionará estabelecimento de ensino superior.</p>

Elaboração Própria

Fontes: Legislações (CF/88, LDB/96, Lei Orgânica dos municípios)

O parágrafo 4º do artigo 211 da Constituição Federal é bem claro quanto à necessidade de, na organização dos sistemas de ensino, se definir as formas de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para que se assegure a universalização do ensino obrigatório. E o artigo 11 da LDB praticamente elenca as tarefas para a organização dos Sistemas Municipais de Ensino, que não abarca apenas as escolas da rede pública, mas também as de Educação Infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada.

Todavia, as LO dos municípios em questão referem apenas alguns dos elementos das legislações federais, parecendo que houve uma escolha por um ou mais aspectos. Ou seja, todos se preocuparam em reafirmar o oferecimento gratuito do ensino, o atendimento especializado aos portadores de deficiência, a prioridade de atuação na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, os programas suplementares (material didático, transporte, alimentação e assistência à saúde), mas não falam sobre as normas complementares para seu sistema de ensino, o que fica apenas subentendido nos artigos de algumas LO. Do nosso ponto de vista, todas as LO poderiam ser mais prescritivas, de maneira a deixar claro, por exemplo, o compromisso com a oferta do ensino noturno, ou sobre as definições das formas de colaboração com a União e o Estado na prestação do serviço educacional.

Quadro 9 – Financiamento da Educação Municipal

Financiamento da Educação Municipal	
Constituição Federal:	
Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.	
LDB/96:	
Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.	
Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:	
I – remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;	
II – aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;	
III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;	
IV – levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;	
V – realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;	
VI – concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;	
VII – amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;	
VIII – aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.	
Art. 77. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que:	
I – comprovem finalidade não lucrativa e não distribuam resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto;	
II – apliquem seus excedentes financeiros em educação;	
III – assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades;	
IV – prestem contas ao Poder Público dos recursos recebidos.	
§ 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para a educação básica, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública de domicílio do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão da sua rede local.	
Município	Lei Orgânica

<p style="text-align: center;">Aperibé</p>	<p>Art. 232. Quanto à educação, o Município observará: (...) II - Garantir: a) A lotação, função e ou cargo, bem como os direitos, vantagens e proventos adquiridos dos professores e serventes nas escolas; (...) III - Promover: d) Dar amparo humano, técnico e financeiro para o seu bom desempenho;</p>
<p style="text-align: center;">Arraial do Cabo</p>	<p>Art. 217- A assistência técnica e financeira que a Prefeitura venha a receber do Estado e União não poderá consistir na cessão de servidores estaduais ou federais a escolas ou órgãos municipais, nem na prestação de serviços, como merenda e outros, pela Prefeitura a órgãos e escolas estaduais ou federais. Parágrafo Único- A celebração de convênios de assistência técnica e financeira pela Prefeitura com o Estado ou a União será precedida de consulta prévia à entidade de trabalhadores em educação, que fiscalizarão a implementação de tais convênios. Art. 218- O Estatuto e o Plano de Carreira do Magistério Público Municipal serão elaborados com a participação de entidades representativas desses trabalhadores, garantindo: I - piso salarial único para todo o magistério, de acordo com o grau de formação; II - condições plenas de reciclagem e atualização permanentes com direito a afastamento das atividades docentes sem perda das remunerações; III - progressão funcional na carreira, baseada na titulação, independente do nível em que trabalha; IV - proventos de aposentadoria revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividades, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidas aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou da reclassificação do cargo ou função que se deu a aposentadoria; V - concurso público para o provimento de cargos; VI - estabilidade no emprego, independente do regime jurídico, sendo vedada às instituições a dispensa imotivada; VII - o pagamento de vale-transporte a trabalhadores de ensino que trabalhem em escolas onde há transportes coletivos frequentes ou o oferecimento de transporte especial a trabalhadores de ensino que trabalhem em escolas rurais ou de difícil acesso; VIII - será criado num prazo de até 90 dias, a contar da promulgação desta Lei, o Plano de Cargos e Salários do Magistério; IX - ficarão os órgãos de educação do município obrigados a promover regularmente cursos de atualização e aperfeiçoamento para todo o pessoal do Quadro Permanente da Educação.</p> <p>Art. 226- Transporte gratuito aos alunos do primeiro grau da rede pública de Arraial do Cabo.</p> <p>Art. 230- O Município aplicará, anualmente, nunca menos de 30% da receita tributária, compreendida em proveniente de transferências feitas pela União e Estado, na manutenção e desenvolvimento do Ensino Público Municipal. Parágrafo Único- Os recursos públicos municipais destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino serão aplicados exclusivamente na rede municipal de ensino. Art. 231- Consideram-se despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino: I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais do ensino, em atividades; II - aquisição e manutenção de equipamentos utilizados no ensino; III - manutenção de instalações físicas vinculadas ao ensino; IV - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; V - estudos e pesquisas levados a efeito em instituições públicas integrantes do Sistema de Ensino Municipal.</p>

	<p>Parágrafo Único- Os bens móveis, imóveis, equipamentos e outros, adquiridos com recursos considerados para os fins deste artigo, não poderão ser remanejados para outra função ou atividade distinta das de manutenção e desenvolvimento do ensino.</p> <p>Art. 232- Não constituem despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino:</p> <p>I - programas assistenciais suplementares de alimentação, material didático- escolar, transporte, assistência médico-odontológica, farmacêutica, psicológica, e outras similares, para alunos, docentes ou servidores, ainda quando custeados com recursos oriundos de impostos, compreendendo tais programas também o pagamento de pessoal necessário à sua implementação;</p> <p>II - subvenções a instituições privadas, de caráter assistencial ou cultural;</p> <p>III - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas, quando realizadas em instituições não integrantes do Sistema de Ensino Municipal;</p> <p>IV - preparação de funcionários para a administração pública;</p> <p>V - manutenção de pessoal inativo e de pensionistas originário de instituições de ensino;</p> <p>VI - pessoal docente e demais profissionais do ensino em desvio de função ou em atividade não estritamente ligadas à manutenção e desenvolvimento do ensino;</p> <p>VII - obras de infraestrutura e edificação, ainda, quando realizadas para beneficiar diretamente a rede escolar.</p> <p>Art. 233- As ações definidas aqui como de manutenção e desenvolvimento do ensino deverão ser claramente identificadas no orçamento.</p> <p>Art. 234- A Secretaria Municipal de Educação ou qualquer de seus órgãos burocráticos, se houver, não poderão consumir mais do que 5% das verbas destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, cabendo os 95% restantes às escolas municipais.</p> <p>Art. 235- As entidades privadas de ensino e suas mantenedoras estão excluídas de isenções ou concessões fiscais de natureza municipal.</p> <p>Art. 237- A Prefeitura publicará, em jornal da região, até o último dia subsequente, o demonstrativo pormenorizado da arrecadação de impostos, inclusive os recibos da União e do Estado, e da aplicação mensal dos recursos.</p> <p>Parágrafo Único- Ocorrendo, num trimestre civil, o descumprimento do mínimo previsto, a diferença será contabilizada pelo seu valor real corrigido pelo indexador oficial e incorporada no trimestre seguinte.</p>
<p>Mendes</p>	<p>ARTIGO 173 - Os recursos para a manutenção e desenvolvimento da Educação compreenderão:</p> <p>§1º – Vinte e cinco por cento no mínimo da receita resultante dos impostos, compreendida e proveniente de transferências e fará publicar bimestralmente o relatório da execução orçamentária da despesa, discriminando os gastos mensais na manutenção e conservação de Escolas.</p> <p>§2º – As transferências específicas de União e o Estado.</p> <p>§3º – As dotações orçamentárias da Educação serão intransferíveis.</p> <p>ARTIGO 174 - Integra o atendimento ao educando os programas suplementares de material didático, alimentação, assistência à saúde e transporte que serão financiados com os recursos provenientes de contribuições e outros recursos orçamentários previstos na Constituição Estadual bem como às escolas de natureza filantrópicas ou comunitárias, comprovadamente sem fins lucrativos e que ofereçam ensino gratuito a todos, poderá ser destinado um percentual máximo de 3% (três por cento) dos recursos de que trata o art. 312, parágrafo único, da Constituição Estadual.</p>
<p>Quissamã</p>	<p>Art.202 - O Município aplicará anualmente, nunca menos de 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de imposto e das transferências do Estado e da União, na manutenção e no desenvolvimento do ensino.</p> <p>Parágrafo Único – Não constituem despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, para efeitos do disposto neste artigo, as referentes a:</p> <p>1 – Programas suplementares de alimentação;</p> <p>2 – Manutenção de pessoal inativos e pensionistas;</p> <p>3 – Obras de infraestrutura e de edificação, ainda quando realizadas para beneficiar diretamente a rede escolar.</p>

	<p>Art.203 - O Poder Executivo publicará, anualmente, relatórios da execução financeira das despesas com a educação e cultura, por fonte de recursos e com indicação dos gastos mensais.</p> <p>Parágrafo Primeiro – Semestralmente, o Poder Executivo encaminhará aos respectivos Conselhos, relatórios da execução financeira das despesas com educação e com a cultura, discriminando os gastos mensais.</p> <p>Parágrafo Segundo – Do relatório sobre educação constarão, também discriminados por mês, os recursos aplicados na construção, reforma, ampliação, manutenção ou conservação de unidades da rede municipal de ensino público, de creches e de unidades pré-escolares.</p> <p>Art.204 - O Município priorizará a valorização do profissional de educação, garantindo na forma da Lei, piso salarial compatível com a responsabilidade pela instrução e formação educacional da criança e do adolescente, oferecendo e exigindo simultaneamente, aperfeiçoamento pedagógico e admitindo exclusivamente através de concursos públicos de provas e títulos.</p>
<p>Rio das Flores</p>	<p>Art. 169 - Os recursos do Município serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em Lei Federal, que: (ELOM nº 08/2008)</p> <p>I. comprove finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;</p> <p>II. assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional ou ao Município no caso de encerramento de suas atividades. (ELOM nº 08/2008)</p> <p>Parágrafo único – Os recursos de que trata este artigo serão destinados à bolsa de estudos para o ensino fundamental, na forma da Lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares na rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Município obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.</p> <p>Art. 171 - Será assegurado ao Professor Público atualização, treinamento e reciclagem na área pedagógica para garantir a qualidade do ensino.</p> <p>Art. 172 - O Município auxiliará, pelos meios ao seu alcance, as organizações beneficentes, culturais e amadoristas, nos termos da Lei, sendo que os amadoristas e colegiais terão prioridade no uso de estádios, campos e instalações de propriedade do Município.</p> <p>Art. 173 - O Município manterá o professorado municipal em nível econômico, social e moral à altura de suas funções.</p> <p>Art. 175 - O Município aplicará, anualmente, nunca menos de vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida e proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.</p>
<p>São Sebastião do Alto</p>	<p>Art. 195 – O Município promoverá a valorização dos profissionais do ensino garantidos, na forma (art. 304 C. Estadual) da lei de planos e carreiras para o magistério público Municipal.</p> <p>Art. 198 – O Município aplicará, anualmente, nunca menos de 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos e das transferências recebidas do Estado e da União na manutenção e no desenvolvimento do ensino.</p>

Elaboração Própria

Fontes: Legislações (CF/88, LDB/96, Lei Orgânica dos municípios)

A Constituição Federal e a LDB determinam a aplicação mínima pelos municípios brasileiros de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de

transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Todas as LO repetem esta porcentagem, à exceção de Arraial do Cabo, único município pesquisado que determina em sua legislação a aplicação mínima de 30% da receita. Além disso, esse município também define o que são e o que não são despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino e deixa claro que as instituições privadas estão excluídas de isenções ou concessões fiscais de natureza municipal.

A LO de Quissamã define apenas o que não é despesa com a manutenção e desenvolvimento do ensino, mas também delimita como prioridade a valorização dos profissionais da educação.

Somente quanto à LO de Aperibé consideramos o texto bastante vago, pois não localizamos referência quanto ao percentual dos impostos a ser aplicado e nem especificações sobre como o município dará “amparo humano, técnico e financeiro” à Educação.

Quadro 10 – Planejamento e Currículo

Planejamento e Currículo
<p>Constituição Federal:</p> <p>Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)</p> <p>I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País. VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)</p>
<p>LDB/96:</p> <p>Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:</p> <p>I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; II – exercer ação redistributiva em relação às suas escolas; III – baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; IV – autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino; V – oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. VI – assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.</p> <p>Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.</p> <p>Art. 18. Os sistemas municipais de ensino compreendem:</p>

- I – as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;
 II – as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;
 III – os órgãos municipais de educação.

Art. 23. A educação básica poderá organizar-se em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar.

(...)

§ 2º O calendário escolar deverá adequar-se às peculiaridades locais, inclusive climáticas e econômicas, a critério do respectivo sistema de ensino, sem com isso reduzir o número de horas letivas previsto nesta Lei.

Art. 26. Os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter uma base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos.

(...)

§9 Conteúdos relativos aos direitos humanos e à prevenção de todas as formas de violência contra a criança e o adolescente serão incluídos, como temas transversais, nos currículos escolares de que trata o caput deste artigo, tendo como diretriz a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (e do Adolescente), observada a produção e distribuição de material didático adequado.

Art. 33. O ensino religioso, de matrícula facultativa, é parte integrante da formação básica do cidadão e constitui disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental, assegurado o respeito à diversidade cultural religiosa do Brasil, vedadas quaisquer formas de proselitismo.

§1º Os sistemas de ensino regulamentarão os procedimentos para a definição dos conteúdos do ensino religioso e estabelecerão as normas para a habilitação e admissão dos professores.

§2º Os sistemas de ensino ouvirão entidade civil, constituída pelas diferentes denominações religiosas, para a definição dos conteúdos do ensino religioso.

Município	Lei Orgânica
Aperibé	<p>Art. 232. Quanto à educação, o Município observará: (...) II - Garantir: (...) b) O ensino religioso em todas as escolas municipais, sem discriminação de credo. (...) III - Promover: (...) e) Inserir no seu currículo escolar, o ensino inicial da sexologia, prevenção e combate ao uso indevido de substâncias e drogas, que causem dependências físicas e/ou psíquicas.</p>
Arraial do Cabo	<p>Art. 219- O Município, na elaboração de seu Plano de Educação, anual, levará em conta o Plano Nacional de Educação e o Plano Estadual de Educação, visando articular suas ações com o Governo Federal e o Estadual e evitar a duplicação desnecessária de esforços oficiais. Parágrafo Único- Na elaboração deste Plano Municipal participarão, em todas as etapas, em caráter consultivo e deliberativo, representantes de sindicato de trabalhadores em educação, dos órgãos colegiados das unidades escolares, de associações comunitárias, que definirão as prioridades educacionais do município.</p> <p>Art. 221- O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas municipais do ensino fundamental, assegurando-se atividades alternativas para os que por ela não optarem. §1º- No início de cada ano letivo os alunos e seus responsáveis serão informados do caráter facultativo da matrícula no ensino religioso e das atividades alternativas a este ensino.</p>

	<p>§2º- Fica vedado o desvio de professores das funções para as quais foram admitidos, para o ensino religioso.</p> <p>Art. 223- A língua espanhola passa a constar do núcleo obrigatório, como disciplina adicional, segundo os princípios estabelecidos.</p> <p>Art. 224- Os currículos escolares deverão abranger as características do município, sua origem, história e formação socioeconômica.</p> <p>Art. 227- O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, vedada qualquer discriminação.</p>
Mendes	<p>ARTIGO 175 - Serão fixados conteúdos significativos para o ensino Fundamental de maneira a assegurar a formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, locais, regionais e nacionais enfatizando a Ecologia e a Formação Cívica.</p> <p>ARTIGO 176 - O Ensino Religioso de matrícula facultativa, constituirá disciplina nos horários das escolas públicas municipais de Ensino Fundamental.</p> <p>ARTIGO 180 - A Educação Física é considerada disciplina curricular regular e obrigatória nas escolas municipais, equipadas materialmente e com recursos humanos qualificados.</p>
Quissamã	<p>Art.200 - Os currículos escolares serão adequados às peculiaridades do município e valorização seu patrimônio histórico, artístico, cultural e ambiental.</p> <p>Parágrafo Único - O Município manterá em sua rede de ensino, no currículo regular, o ensino de técnicas agrícolas e incentivará a implantação de uma escola agrícola em seu território.</p> <p>Art.205 - Nas escolas públicas e particulares é obrigatório o hasteamento solene da Bandeira Nacional, durante o ano letivo, às segundas e sextas feiras, com cântico do Hino Nacional.</p> <p>Art.206 - A Lei regulará a composição, o funcionamento e as atribuições do Conselho Municipal de Educação e do Conselho Municipal de Cultura.</p> <p>Art.210 - O Município deverá estabelecer e implantar política de educação para a segurança no trânsito, em articulação com o Estado.</p> <p>Art.213 O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas municipais de ensino fundamental.</p>
Rio das Flores	<p>Art. 167 – O ensino oficial do Município será gratuito em todos os graus e atuará prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.</p> <p>§1º - O ensino religioso, de matrícula facultativa, constitui disciplina dos horários das escolas oficiais do Município e será administrado de acordo com a confissão religiosa do aluno, manifestada por ele, se for capaz ou por seu representante legal ou responsável.</p> <p>§2º - O ensino fundamental regular será ministrado em português.</p> <p>§3º - O Município orientará e estimulará, por todos os meios, a educação física, que será obrigatória nos estabelecimentos municipais de ensino e nos particulares que recebem auxílio do Município.</p> <p>Art. 170 - Serão fixados conteúdos significativos para o Ensino Fundamental, de maneira a assegurar a formação básica comum, e respeito aos valores culturais e artísticos locais, regionais e nacionais, enfatizando a ecologia e a formação cívica.</p>

	Art. 174 - A Lei regulará a composição, o funcionamento e as atribuições do Conselho Municipal de Educação e do Conselho Municipal de Cultura.
São Sebastião do Alto	<p>Art. 193 – O Município garantirá educação não diferenciada a alunos de ambos os sexos, eliminando práticas discriminatórias nos currículos escolares e no material didático.</p> <p>Art. 194 – O calendário escolar Municipal será flexível e adequado às peculiaridades climáticas e às condições sociais e econômicas dos alunos.</p> <p>Art. 196 – Os currículos escolares serão adequados às peculiaridades do Município e valorizarão sua cultura e seu patrimônio histórico, artístico, cultural, religioso e ambiental.</p> <p>Art. 205 – O Município deverá estabelecer e implantar políticas de educação para a segurança do trânsito, em articulação com o Estado.</p>

Elaboração Própria

Fontes: Legislações (CF/88, LDB/96, Lei Orgânica dos municípios)

A elaboração do Plano Municipal de Educação com vistas à articulação e ao desenvolvimento do ensino nos diversos níveis, com a integração das ações do Poder Público é determinação constitucional, mas apenas na LO de Arraial do Cabo encontramos referência direta ao PME. Nas demais LO, há variedade quanto ao que será oportunizado aos estudantes; quase todos os municípios preveem o Ensino religioso com matrícula facultativa. Na de Aperibé, há também a prescrição para o ensino de sexologia e para ações de prevenção e combate ao uso de drogas. Em Arraial do Cabo, o ensino de língua espanhola consta entre as disciplinas ministradas; Mendes refere o ensino de “conteúdos significativos para assegurar formação básica comum” e também sobre a Educação Física como disciplina curricular regular e obrigatória.

A LO de Quissamã informa sobre a inclusão de Técnicas Agrícolas como disciplina e determina o hasteamento solene da Bandeira Nacional em dias específicos da semana, além de estabelecer uma política de educação para segurança no trânsito. Já a LO de Rio das Flores refere, além do ensino religioso e da Educação Física, a Ecologia e a Formação Cívica como componentes curriculares.

Em São Sebastião do Alto, o calendário escolar deve ser flexível e adequado às peculiaridades do município, além de também ter a educação para a segurança no trânsito como uma política de educação.

O item referente ao Planejamento e Currículo nas LO foi o que mais apresentou elementos diversos e “criativos”, embora o Ensino Religioso tenha aparecido em todas, ainda que um pouco indefinido: a matrícula é facultativa, mas quais serão as “diretrizes” deste ensino? Quem ministrará a disciplina? Haverá ensino com diferentes matrizes religiosas? Nas outras disciplinas que poderão compor os currículos, há variações (língua

espanhola, técnicas agrícolas) que se identificam com abordagens regionais e culturais de cada localidade.

Quadro 11 – Gestão Democrática

Gestão Democrática	
Constituição Federal:	
Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...) VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;	
LDB:	
Art. 3o O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...) VIII – gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;	
Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.	
Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.	
Município	Lei Orgânica
Aperibé	Art. 232. Quanto à educação, o Município observará: (...) III - Promover: (...) c) Disciplinar as eleições bienais nas escolas e colégios do Município, com mais de 100 (cem) alunos, delas só podendo participar o seu corpo docente, com pelo menos 5 (cinco) anos de efetivo exercício no estabelecimento, que desejar concorrer a cargo eletivo;
Arraial do Cabo	Art. 216- A Educação será regida pelos fins e princípios dos Artigos 205 e 206 da Constituição Federal, complementados pelos fins e princípios dos Artigos 303 e 304 da Constituição Estadual. Parágrafos Único- A gestão democrática do ensino atenderá às seguintes diretrizes, além das constantes do inciso VI do Artigo 304 da Constituição Estadual: I - liberdade de organização dos diversos segmentos da comunidade escolar, garantindo-se a utilização dos estabelecimentos sociais da comunidade; II - participação de representantes dos diversos segmentos da comunidade escolar, através dos órgãos colegiados, na elaboração do Regimento Interno da unidade escolar; III - eleições diretas, na forma da Lei, para as funções de direções em todas as unidades escolares da rede municipal de ensino, com a participação de todos os segmentos da comunidade escolar (professores, funcionários não docentes, alunos e responsáveis dos alunos); IV - os critérios para eleições de direção nas unidades escolares da rede municipal de ensino, bem como a duração do mandato, serão definidos conjuntamente com a entidade representativa dos profissionais de educação e a Secretaria Municipal de Educação; V - participação de estudantes, professores, pais e funcionários no processo administrativo pedagógico, através de conselhos comunitários em todas as unidades escolares.

Mendes	<p>ARTIGO 170 - O Município manterá obrigatoriamente e gratuitamente a Educação Infantil e o Ensino Fundamental a todos os educandos, proporcionando igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, independente de idade, e ainda, os seguintes princípios:</p> <p>I. Gestão democrática do ensino público municipal, na forma da lei, atendendo às seguintes diretrizes:</p> <p>a) Participação da Comunidade na formação da política educacional e no acompanhamento de sua execução;</p> <p>b) Criação de mecanismos para prestação de contas à comunidade da utilização dos recursos destinados à educação;</p> <p>c) Participação de estudantes, professores, pais e funcionários, através do funcionamento de Conselhos Comunitários em todas as unidades escolares para acompanharem o nível pedagógico da escola, segundo as normas dos Conselhos Estaduais e Municipais de Educação;</p> <p>d) Assistência à saúde dos educandos, no que se refere ao tratamento médico-odontológico ou destes decorrentes, independente da idade etária dos educandos;</p> <p>e) Eleições diretas, na forma da lei, para a Direção das Instituições de Ensino, mantidas pelo poder público municipal, com a participação da comunidade escolar a que pertençam.</p> <p>ARTIGO 183 - Fica assegurada a liberdade de organização dos alunos, professores, funcionários e pais de alunos, sendo facultativa a utilização das instalações dos estabelecimentos de ensino para as atividades das associações com fins de estudos e reuniões de interesse da comunidade.</p>
Quissamã	<p>Art.211- As Diretoras de Escolas Municipais que tenham mais de 200 (duzentos) alunos matriculados serão eleitas de forma direta para um mandato de dois anos, permitida uma reeleição por igual período.</p> <p>Parágrafo Primeiro – Caberá as Secretaria Municipal de Educação estabelecer as regras para a realização das eleições.</p> <p>Parágrafo Segundo – As eleições se realizarão bienalmente e no máximo até trinta dias antes do término do ano letivo.</p> <p>Parágrafo Terceiro – O Colégio eleitoral será composto obrigatoriamente:</p> <p>a) Pais e alunos matriculados na escola do pré-escolar à 6ª série do 1º grau.</p> <p>b) Alunos da 7ª série em diante;</p> <p>c) Alunos matriculados no ensino regular noturno, acima de 16 anos em qualquer série;</p> <p>d) Professores;</p> <p>e) Pessoal de apoio.</p> <p>Art.220 - É requisito essencial para o exercício do cargo de diretor de escola municipal, a formação pedagógica específica em administração escolar, obtida em curso de pedagogia ou em curso de complementação pedagógica em administração escolar.</p> <p>DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS</p> <p>Art.15 - Na hipótese de não existir nos quadros da Prefeitura profissionais que atendem aos requisitos previstos no artigo 220, nesta Lei Orgânica, será permitido o preenchimento do cargo de diretor por professores com mais de 05(cinco) anos de experiência comprovada.</p>
Rio das Flores	<p>Não há referências na Lei Orgânica Municipal sobre a Gestão Democrática na Educação.</p>
São Sebastião do Alto	<p>Não há referências na Lei Orgânica Municipal sobre a Gestão Democrática na Educação.</p>

Elaboração Própria

Fontes: Legislações (CF/88, LDB/96, Lei Orgânica dos municípios)

O princípio da Gestão Democrática do ensino público é um pouco amplo na Constituição Federal. Já na LDB, esse princípio está regulamentado e aponta que os sistemas de ensino devem definir as normas, de acordo com as suas peculiaridades e em consonância com os princípios da participação dos profissionais da educação e da comunidade. Para tanto, cada sistema de ensino deve assegurar às unidades escolares públicas a autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira, observando-se as normas gerais de direito financeiro público.

Em duas LO, de Rio das Flores e de São Sebastião do Alto, não identificamos referências a este elemento tão fundamental para os encaminhamentos da política pública de Educação no nível municipal, o que deixa evidente o conservadorismo e a pouca preocupação com a democratização da gestão da escola pública, com a participação e com o exercício da cidadania. Em todas as outras LO, constatamos a prescrição para a realização de eleição para direção escolar, variando o prazo de mandato. A LO de Arraial do Cabo estabelece como diretrizes a liberdade de organização dos diversos segmentos da comunidade escolar e a participação de representantes destes segmentos nos órgãos colegiados.

Na LO de Mendes, há a participação da comunidade na “formação”⁹ da política educacional e no acompanhamento de sua execução e também a participação de estudantes, professores, pais e funcionários nos Conselhos Comunitários. Na LO de Quissamã, há definição sobre os componentes do colégio eleitoral e sobre os requisitos para aqueles que desejam se candidatar à direção da escola, o que inclui ter formação em administração escolar.

O que depreendemos do estudo sobre as Leis Orgânicas dos municípios é que elas possuem bastante fragilidade técnica e política, já que os temas muitas vezes se apresentam inconsistentes ou até divergentes com as legislações federais. Sobre o item Gestão Democrática, por exemplo, consideramos grave o fato de dois municípios não fazerem nenhuma referência a esta dimensão.

Outro aspecto que demonstra tais fragilidades é a variedade nas proposições curriculares, que vão desde a incorporação da Educação para o trânsito até a obrigatoriedade em hastear a bandeira nacional em dia pré-determinado da semana. Há, ainda, disciplinas que são obrigatórias ou facultativas, temas desarticulados e poucas

⁹ Segundo Nicholas Davies, 2010, houve erro e a palavra correta seria “formulação”.

referências à necessidade de elaboração dos Planos Municipais de Educação e aos projetos político-pedagógicos das escolas.

Pode-se dizer que os municípios exerceram sua autonomia normativa no que diz respeito à matéria educacional. Mas questiona-se se as elaborações são, de fato, originais, considerando-se as observações feitas por Davies (2010). Destaca-se também que não tivemos como objetivo aqui comparar as LO dos municípios e nem refletir sobre o funcionamento e a eficácia delas na educação em cada localidade. O que tentamos foi analisar seus conteúdos enquanto expressão do exercício da autonomia legislativa municipal no contexto do federalismo brasileiro.

Especialmente sobre os Sistemas Municipais de Educação, tínhamos como expectativa encontrá-los referenciados nas LO, mas não foi o que constatamos neste movimento de pesquisa. Segundo Duarte e Teles, 2018, o texto do primeiro Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação apresentado ao Congresso Nacional logo após a aprovação da Constituição Federal dispunha sobre a organização de um Sistema Nacional de Educação que articularia as redes federal, estaduais, municipais e particulares nos diferentes graus, modalidades e tipos de educação. Para Saviani, 1997, isto representou um avanço na legislação educacional brasileira, pois apontava para a possibilidade de organizar, ao longo do território nacional, a educação escolar pública. Além disso, este primeiro projeto também instituiu o regime de colaboração entre os entes federados como modo de organização da educação pública e responsabilizava os municípios para o desenvolvimento da educação “anterior à do 1º grau”. Contudo,

Essa primeira versão da Lei de Diretrizes e Bases da Educação restringia aos planos federal e estadual a produção normativa na área educacional (BRASIL, 1988b, art. 12), apesar do reconhecimento da autonomia dos municípios para organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração (BRASIL, 1988a, art. 211) (DUARTE E TELES, 2018, p. 583).

Logo, no primeiro projeto de Lei de Diretrizes e Bases, o Sistema Nacional de Educação se definiria a partir da articulação entre as redes federal, estaduais, municipais e particulares de ensino, sem considerar a existência de sistemas municipais, mas sim de redes, e organizava a educação pública em regime de colaboração entre os entes federados.

De acordo com Duarte e Teles, o texto substitutivo, o de 1990, reconheceu a existência de sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. E com a aprovação da LDBEN/1996, ficou definido como competência legal dos municípios a organização, manutenção e desenvolvimento de órgãos e instituições

oficiais dos sistemas de ensino, integradas às políticas e planos educacionais da União e dos Estados, dentre outras competências.

Assim, a LDB/1996 deixa clara a competência legislativa complementar dos municípios brasileiros em matéria educacional, mas Saviani, 1999, reafirma que tal competência não se encontra tão explícita no que se refere aos municípios, reiterando, portanto, a importância de um Sistema Nacional de Educação regulamentado nacionalmente e menos fragmentado.

A construção de um Sistema Nacional de Educação sob a organização política do federalismo cooperativo, como proposto no texto constitucional de 1988, foi interpretada por autores como Saviani (1997,1999) e Cury (1997) como reflexo da acentuada centralização político-normativa no governo central e da atribuição de oferta dos serviços aos entes subnacionais. As competências específicas de cada esfera de governo seriam definidas sem que ocorresse compartilhamento decisório. (DUARTE E TELES, 2018, p. 585).

A pesquisa das LO também nos possibilitou constatar que são bem poucos os estudos que jogam luz nos efeitos das competências e da autonomia legislativa dos municípios quanto à Educação Básica. Ainda não se sabe muito a respeito do impacto das políticas nacionais nas localidades e as grandes diferenças entre os municípios brasileiros se refletem na maneira como os sistemas municipais executam as políticas e produzem respostas aos problemas apresentados.

Além disso, em nosso país de economia periférica e dependente ainda é comum encontrar situações em que os municípios não tenham condições de organizar e gerir sua rede e seu sistema de ensino. É comum termos que lidar com situações de clientelismo político decorrentes de poderes locais, administrações municipais vulneráveis e fragmentações pedagógicas e administrativas da educação escolar e o pouco compromisso no trato com o dinheiro público. A tudo isto, Teles e Duarte (2018) ainda acrescentam o despreparo por parte dos gestores locais na área educacional, a falta de continuidade política e a baixa capacidade técnico-administrativa comprometendo a qualidade da educação e o desempenho do sistema municipal de educação.

Temos clareza de que cada aspecto tratado aqui nos quadros temáticos sobre as Leis Orgânicas dos municípios nos permitiria vários outros movimentos complementares de pesquisa. Tentamos explorar analiticamente o conteúdo referente à Educação destas leis, mas sem esgotar as possibilidades de leitura ainda possíveis.

Em continuidade à análise sobre a autonomia municipal na expansão da Educação Infantil, buscaremos também os Planos de Cargos e Carreira do Magistério, com vistas a

perceber o alinhamento entre as legislações municipais, se há elementos que se complementam ou se excluem, se há inovações normativas e quais os pontos de convergência em relação às LO e aos Planos Municipais de Educação.

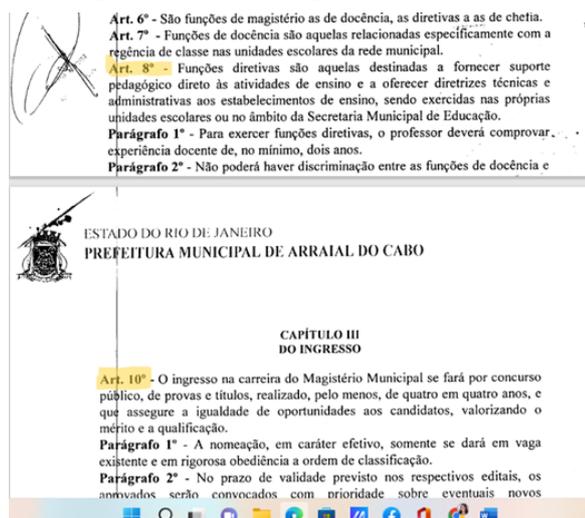
3.4 – Planos de Cargos e Salários do Magistério municipais: (des)valorização do trabalho docente

Em nossa busca pelo entendimento sobre a autonomia municipal para promover políticas de expansão da Educação Infantil e o alcance da Meta 1 estabelecida no Plano Nacional de Educação, elencamos como um dos documentos para a análise os Planos de Cargos e Remuneração do Magistério. Sem querer escapar do tema da tese, consideramos que observar essa legislação nos municípios nos auxiliou na compreensão sobre como a valorização (ou desvalorização) do trabalho docente contribui para a efetivação das políticas de Educação Infantil.

Definir a valorização docente não é muito fácil, pois envolve não só o salário, mas também a formação inicial e continuada, um plano de carreira que possibilite a progressão funcional, condições adequadas de trabalho com carga horária definida e remunerada para o planejamento das aulas e para as reuniões pedagógicas etc. Contudo, tais definições são fundamentais para a construção de uma política de Educação que agregue qualidade do atendimento à expansão. Previamente, afirmamos que, pela análise dos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério municipais, conseguimos ter ideia do nível de valorização profissional, ainda que, sozinho, eles não apresentem todos os elementos para a definição sobre o trabalho e a valorização dos professores, o que vai além do salário, mas envolve, ademais o que já citamos anteriormente, o acesso à cultura, à internet, a equipamentos didáticos, dentre outros.

Com tais referências, passamos a analisar os Planos dos municípios da pesquisa e, no movimento de busca pelos documentos, observamos que nem todos estão disponíveis para acesso à população em geral; em 2 municípios, não conseguimos localizar o arquivo com as informações sobre o Plano e em outro o arquivo encontra-se com cortes, o que impede a visualização de alguns artigos, conforme demonstra-se na imagem:

Figura 4 – Print de tela – Plano de cargos e salários do magistério de Arraial do Cabo



Fonte: PREFEITURA DE ARRAIAL DO CABO.

Assim é que recorreremos também ao Estatuto do Servidor Público Municipal para observar se havia registros específicos às funções e carreira do magistério. No quadro a seguir, os documentos disponíveis:

Quadro 12 – Documentos disponíveis

Municípios	Estatuto do Servidor Municipal	Plano de Carreira e Salários do Magistério Municipal
Aperibé	Lei 152, de 16/05/1997 https://www.aperibe.rj.leg.br/leis/legislacao-municipal/estatuto_dos_servidores.pdf/view	Lei 621, de 29/12/2015 (Plano de Cargos e Vencimentos dos Servidores do quadro Permanente da Prefeitura) – não é o PCS do magistério http://aperibe.itcast.com.br/portal/arquivo/1/leis/2015/lei_municipal_nd_621_-_2015.pdf
Arraial do Cabo	Lei 768, de 07/12/1992 https://www.arraial.rj.gov.br/publicos/768_16024100.pdf	Lei 1067, de 12/01/1998 https://www.arraial.rj.gov.br/publicos/1067_08090556.pdf
Mendes	Lei 1469, de 10/01/2011 http://www.mendes.rj.gov.br/Arquivos/1.469%20Estatuto%20do%20Servidor%20P%C3%BAblico%20(Reparado).pdf	Lei 755, de 10/02/2000 http://mendes.rj.leg.br/site/adm_portal/imagens/20160309153742.pdf

Quissamã	Lei Complementar 006, de 04/10/2019 https://quissama.rj.gov.br/arquivos/diario_oficial/895_03_doq-edicao-895-com-a-data-05-1.pdf	Lei 1903, de 10/01/2020 https://www.quissama.rj.gov.br/arquivos/diario_oficial/985_03_doq-edicao-985-com-a-data-11-0.pdf
Rio das Flores	Lei Complementar 084, de 03/11/2005 https://www.riodasflores.rj.gov.br/ws/media-library/c1614667797149c3a146ca6c1a0a8ab0/lei-complementar-084-com-todas-as-alteracoes-1estatuto-do-servidor.pdf	Lei Complementar 113, de 03/11/2011 https://www.riodasflores.rj.leg.br/leis/lei-complementar-2005-2016/Lei%20Complementar%20113.pdf/view
São Sebastião do Alto	Lei 169, de 06/04/1992 http://ssalto.rj.gov.br/wp-content/uploads/2021/08/Lei-n.-169-92-Estatuto-dos-Servidores-Municipais.pdf	Lei 566/2009 (indisponível para acesso público) Lei 824, de 03/03/2020 (atualiza a tabela salarial dos profissionais do magistério) http://ssalto.rj.gov.br/legislacao/leis-e-decretos-2020/

Elaboração Própria

Fontes: Legislações (Estatuto dos Servidores municipais e Plano de Cargos e Salários do magistério dos municípios)

De autoria dos legisladores dos entes federados, os Planos de Cargos e Remuneração do Magistério, ou Plano de Carreira e Salários dos Profissionais da Educação, ou Plano de Cargos e Vencimentos dos Servidores do Magistério têm elaboração determinada pelo parágrafo único do artigo 206 da Constituição Federal:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
(...)

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (BRASIL, 1988).

É, portanto, um documento de natureza legal, produzido pelas Câmaras de vereadores municipais e assinado pelos prefeitos. Dos Planos deve constar o que determina a Resolução nº 5, de 3 de agosto de 2010, do Conselho Nacional de Educação, que fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Funcionários da Educação Básica pública:

Art. 4º Todos os entes federados devem instituir planos de carreira para os profissionais da educação a que se refere o inciso III do artigo 61 da Lei nº

9.394/96, que atuem nas escolas e órgãos da rede de Educação Básica, incluindo todas as suas modalidades e, no que couber, aos demais trabalhadores da educação, conforme disposto no parágrafo único do artigo 2º desta Resolução, dentro dos seguintes preceitos:

I – reconhecimento da Educação Básica pública e gratuita como direito de todos e dever do Estado, que a deve prover de acordo com o padrão de qualidade estabelecido na Lei, sob os princípios da gestão democrática, de conteúdos que valorizem o trabalho, a diversidade cultural e a prática social, por meio de financiamento público que leve em consideração o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), garantido em regime de cooperação entre os entes federados, com responsabilidade supletiva da União;

II – acesso à carreira por concurso público de provas e diplomas profissionais ou títulos de escolaridade no caso dos demais trabalhadores, orientado para assegurar a qualidade da ação educativa;

III – remuneração condigna para todos;

IV – reconhecimento da importância da carreira dos profissionais da Educação Básica pública e desenvolvimento de ações que visem à equiparação salarial com outras carreiras profissionais de formação semelhante;

V – progressão salarial na carreira, por incentivos que contemplem titulação, experiência, desempenho, atualização e aperfeiçoamento profissional;

VI – composição da jornada com parte dedicada à função específica e parte às tarefas de gestão, educação e formação, segundo o projeto político-pedagógico da escola;

VII – valorização do tempo de serviço prestado pelo servidor ao ente federado, que deverá ser utilizado como componente evolutivo;

VIII – jornada de trabalho, preferencialmente, em tempo integral de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais para os profissionais da Educação Básica de que trata a presente Resolução;

IX – incentivo à dedicação exclusiva em um único local de trabalho;

X – incentivo à integração dos sistemas de ensino às políticas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios concernentes à formação inicial e continuada dos profissionais da educação nas modalidades presencial e a distância, com o objetivo de melhorar a qualificação e de suprir as carências de habilitação profissional na educação;

XI – apoio técnico e financeiro, por parte do ente federado, que vise melhorar as condições de trabalho dos profissionais da Educação Básica de que cuida a presente Resolução e erradicar e prevenir a incidência de doenças profissionais;

XII – promoção da participação dos profissionais da Educação Básica pública, de que trata a presente Resolução, na elaboração e no planejamento, execução e avaliação do projeto político-pedagógico da escola e da rede de ensino;

XIII – estabelecimento de critérios objetivos para a movimentação dos profissionais entre unidades escolares, tendo como base os interesses da educação e a aprendizagem dos estudantes;

XIV – regulamentação entre as esferas de administração, quando operando em regime de colaboração, nos termos do artigo 241 da Constituição Federal, para a remoção e o aproveitamento dos profissionais de que trata a presente Resolução, quando da mudança de residência e da existência de vagas nas redes educacionais de destino, sem prejuízos para os direitos dos servidores no respectivo quadro funcional (CNE, 2010, n. p.).

A coleta de dados deu-se através de pesquisa pelos planos de carreira nos sites das prefeituras, das câmaras municipais e até do Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação (SEPE). Através de uma análise inicial, e conforme consta no quadro 12, verificamos a disponibilidade da legislação para a população, as datas em que cada município teve seu plano promulgado, as nomenclaturas utilizadas para designar os

trabalhadores na abrangência da lei e a forma como se apresenta organizada. Esta foi a primeira etapa da análise. Não foi possível identificar todos os contextos de produção dos Planos, mas, nos municípios em que estão disponíveis, podemos inferir que foram elaborados e atualizados por força da Resolução do CNE. Vale ressaltar que nos restringimos a buscar pela lei em vigência em cada município, ou seja, o arquivo mais atual disponível, encerrando a coleta em julho de 2022, sem incorporar eventuais mudanças nos sites ou nas legislações após essa data.

A consulta, leitura e análise dos Planos de Carreira disponíveis nos possibilita afirmar que, em sua maioria, eles tentam contemplar os tópicos anunciados na Resolução nº 5/2010 do CNE: com maiores ou menores detalhamentos, os Planos se organizam em forma de Lei ou Lei Complementar, contendo a forma de acesso à carreira do magistério por concurso público de provas e com comprovação dos títulos de escolaridade, progressão salarial na carreira, composição da jornada de trabalho com carga horária dedicada à docência específica e à formação e planejamento pedagógico, estabelecimento de critérios para a movimentação dos profissionais entre as unidades escolares etc. Outros elementos abordados na Resolução, como o financiamento público levando em consideração o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), em regime de cooperação entre os entes federados e com responsabilidade supletiva da União, por exemplo, não foi abordado em nenhum dos 6 documentos pesquisados.

Passamos, então, a utilizar alguns critérios comparativos para avaliar a forma de remuneração e progressão na carreira nas redes municipais de educação pesquisadas. Novamente, trazemos o artigo 206 da Constituição Federal:

Art.206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
(...)

V – valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53 de 2006) (BRASIL, 1988).

De acordo com Gomes, 2019, em Estudo Técnico sobre os princípios legais e os limites fiscais para a valorização do magistério,

(...), a Emenda nº 53 introduziu mudanças na Constituição de 1988: i) passou a tratar de valorização dos profissionais da educação escolar; ii) destacou o piso salarial profissional nacional em inciso próprio, de sorte a viabilizar sua regulamentação, ao mencionar nos termos de lei federal; iii) determinou que lei específica definiria as categorias que compõem os profissionais da educação básica e o prazo para fixação de planos de carreira nos três níveis da federação.

Em atenção a esse comando constitucional, foi aprovada a Lei nº 12.014, de 2009, cuja finalidade é discriminar as categorias que compõem os profissionais da educação escolar básica, a saber: I – professores; II – trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas; III – trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim. Os últimos são genericamente conhecidos como funcionários da educação (GOMES, 2019, p. 5-6).

A autora lembra também que, quando se decidiu pela instituição do piso salarial, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional outro projeto de lei (nº 619/2007, convertido na Lei nº 11.738/2008), vinculando-o aos profissionais do magistério público da educação básica e desviando-se de uma iniciativa mais complexa, que seria a criação do piso salarial para os profissionais da educação escolar, conforme previa o artigo original da Constituição. “Esse dilema entre estabelecer políticas de valorização para o magistério ou para o conjunto dos profissionais da educação está latente em toda a legislação recente” (GOMES, 2019, p. 6).

Para demonstrar como esses e outros elementos aparecem nos Planos pesquisados, apresentamos o quadro abaixo:

Quadro 13 – Elementos presentes nos Planos de Cargos e Salários

Município	Ano do Plano de Cargos e Salários	Nomenclaturas	Tempo do Estágio probatório	Avaliação de Desempenho
Aperibé	2015	_____ ¹⁰	24 meses	Realizada por Comissão de Avaliação de Desempenho e Eficiência
Arraial do Cabo	1998	Docente I, Docente II, Orientador Educativo,	24 meses	Não descrita

¹⁰ No Plano de Cargos e Vencimentos dos Servidores Municipais não constam nomenclaturas que façam alusão aos quadros da Educação (docentes, professores, trabalhadores da educação, formados em pedagogia etc.)

		Supervisor Educacional, Inspetor Escolar		
Mendes	2000	Profissionais de Ensino, Professor docente, Professor não docente (diretores, supervisores e orientadores educacionais), Docente I, Docente II	3 anos	Avaliação Especial de Desempenho a cada 12 meses para os profissionais em estágio probatório (Comissão composta por 3 servidores)
Quissamã	2020	Professor I, Professor B, Professor C, Professor II, Professor Orientador Pedagógico, Professor Orientador Educacional, Professor Supervisor Educacional, Professor Psicopedagogo	3 anos	Realizada anualmente, através do conjunto de normas e procedimentos estabelecidos no Plano de Cargos do Magistério
		Professor Docente I,		

Rio das Flores	2011	Professor Docente II, Professor Orientador Educativo, Professor Supervisor Educativo	3 anos	Realizada a cada 6 meses para os profissionais em estágio probatório
São Sebastião do Alto	1992	_____ ¹¹	2 anos	Não descrita

Elaboração Própria

Fontes: Legislações (Planos de Cargos e Salários do Magistério e/ou dos Servidores municipais)

A escolha pelos eixos de análise do documento, quais sejam, o ano de sua publicação, as várias nomenclaturas dadas aos profissionais do quadro da Educação, o tempo em que permanecem no Estágio Probatório e a participação em Avaliações de Desempenho foram relevantes para a percepção sobre a valorização do magistério, não só no que se refere à remuneração, mas também às condições de trabalho e incentivos à construção de uma carreira no município.

Sobre o papel das Avaliações de Desempenho como critério para a movimentação docente na carreira, trata-se de temática muito atual, tendo em vista as tantas investidas neoliberais na política de educação. Esta dimensão se faz presente nos principais documentos normativos brasileiros, dentre eles a Constituição Federal, onde o Brasil assume sua perspectiva gerencial, e a LDB, relacionando a necessidade de valorização ao que o Estado defende e persegue em termos de qualidade na Educação.

Outros documentos também têm elementos desse gerencialismo e acabam por condicionar as promoções na carreira docente à produtividade e a participação em

¹¹ No Plano de Cargos e Vencimentos dos Servidores Municipais não constam nomenclaturas que façam alusão aos quadros da Educação (docentes, professores, trabalhadores da educação, formados em pedagogia etc.), exceto a aposentadoria especial para os profissionais do magistério.

Avaliações de Desempenho. A já citada Resolução nº 5, de 3 de agosto de 2010, também apresenta esses elementos do gerencialismo, condicionando as promoções na carreira à produtividade, ao estabelecer como um de seus princípios, no item V, a progressão salarial a partir de incentivos que contemplem titulação, experiência, desempenho, atualização e aperfeiçoamento profissional.

O Plano de Cargos do Magistério municipal de Quissamã, o que possui a publicação mais recente, dedica um capítulo inteiro à Avaliação de Desempenho:

CAPÍTULO XIII

DO SISTEMA DA AVALIAÇÃO PERIÓDICA DE DESEMPENHO

Art. 49. Compete à Secretaria Municipal de Educação organizar, coordenar e monitorar o Sistema de Avaliação Periódica de Desempenho, respeitadas as normas regulamentares, da Secretaria Municipal de Administração, garantindo suporte no que se refere à preparação de formulários, tabulações, cadastramento e arquivo dos documentos referentes às avaliações.

(...)

Art. 50. As Avaliações Periódicas de Desempenho para os integrantes do Quadro do Magistério Público do Município de Quissamã dar-se-ão anualmente, entre os meses de setembro e outubro, visando ao aprimoramento dos métodos de gestão, valorização do Profissional do Magistério, melhoria da qualidade e eficiência do serviço público. (...)

Art. 53. Fica criada a Comissão Permanente de Desenvolvimento Funcional, cujos integrantes serão designados pelo(a) Chefe do Poder Executivo, com objetivo de acompanhar os processos integrantes do sistema de Avaliação Periódica de Desempenho (DIÁRIO OFICIAL DE QUISSAMÃ, 2020, p. 10 e 11).

Com descrição sobre os fatores a avaliar (assiduidade, disciplina, iniciativa e criatividade, qualidade do trabalho) e definição das atribuições da “Comissão Permanente de Desenvolvimento Profissional”, a lei dá bastante peso e importância à avaliação de desempenho, vinculando seu resultado às Promoções e Progressões funcionais, o que, em outros Planos, aparece muito mais relacionada ao Tempo de Serviço.

Segundo Monlevade (2000), essa valorização do magistério atrelada aos resultados do trabalho sempre esteve presente na história da profissionalização do magistério no Brasil. Entretanto, inferimos que tal perspectiva é hoje fomentada via normatizações estatais, que vinculam a valorização ao critério de desempenho na profissão e até ao recebimento de abonos salariais em forma de premiação.

A LDB também registra em seu artigo 67 que “os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público (...)” e, a partir disto, elenca uma série de elementos que compõem os Planos dos professores dos sistemas públicos municipais.

Disto, depreendemos que é necessário procurar entender os Planos de maneira a assimilar seu propósito de valorização do magistério mediante o investimento dos municípios e também dos profissionais nas suas formações e profissionalização, mas compreendendo-os como parte de uma política maior, de um Estado que exerce suas funções normativas na direção de determinada perspectiva de sociedade, vinculando fortemente a valorização profissional ao princípio da produtividade docente.

O que se observa no Plano de Carreira do Magistério de Quissamã e em outros é que a valorização do magistério, sua progressão na carreira, as mudanças de nível salarial e até o tempo definido para o estágio probatório, está fortemente vinculada ao princípio da produtividade docente, já que o requisito principal para tal valorização é o resultado do trabalho do professor e a repercussão dele na promoção da “qualidade da educação” municipal, apresentada em seus resultados (testes nacionais, índices, rankings etc).

As consequências disso para a educação é que a busca por bons resultados em termos quantitativos acaba por nortear não só os conteúdos a serem trabalhados nas escolas, mas também as bases em que a prática docente se vincula: dos docentes, representantes do Estado na Educação Pública, se exige uma intervenção voltada para o alcance das metas, dos índices mínimos padronizados, para a efetivação do projeto de escola pensado para a sociedade. Segundo Ferreira e Gutierrez, o “produtivismo” se define a partir da

... perspectiva mercadológica de produção de valor própria do modelo capitalista que cada vez mais se apresenta na educação pública, seja na formulação curricular, seja na proposição de organização do trabalho pedagógico, influenciando as carreiras docentes, dentre outras questões, no que tange ao processo de intensificação do trabalho (FERREIRA E GUTIERRES, 2020, p. 4).

Os Planos de Carreira e Remuneração do Magistério municipais passam a ser construídos com essa perspectiva, provocando mudanças na atuação profissional e trazendo repercussões, para não falar do adoecimento dos professores, e definindo novas formas de regulação das políticas educacionais, dentre elas, a política de Avaliação Institucional.

O município de Aperibé também dá destaque à Avaliação de Desempenho na lei que dispõe sobre o Plano de Cargos e Vencimentos dos Servidores do quadro permanente da prefeitura. Neste caso, não encontramos disponível o Plano de Cargos do Magistério, mas fizemos o exercício de observar a questão na lei municipal dirigida a todos os funcionários, já que os profissionais da educação também estão sob a legislação do Estatuto dos Servidores Municipais. Assim, o artigo 2º expressa:

Art. 2º - Este Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos, constitui-se um instrumento de gestão da política de pessoal e tem por finalidade privilegiar princípio norteador da eficiência da Administração Municipal, através da valorização e da profissionalização de seus integrantes (PREFEITURA MUNICIPAL DE APERIBÉ, 2015, n. p.).

E o artigo 6º delimita o tempo de progressão, bem como a composição da Comissão de Avaliação de Desempenho e Eficiência:

Art. 6º - A Progressão Horizontal do servidor na carreira dar-se-á, a cada 5 anos, de uma Referência para a subsequente, dentro de um mesmo nível, por desempenho funcional, na forma de avaliação a ser regulamentada em Decreto.
Parágrafo 1º - A avaliação funcional ocorrerá anualmente, até o primeiro trimestre de cada exercício.

Parágrafo 2º - Ao servidor que completar 5 (cinco) anos de efetivo exercício na Referência em que for enquadrado conforme esta Lei, será assegurado o direito do mesmo interstício para as progressões horizontais seguintes.

Parágrafo 3º - A Comissão de Avaliação de Desempenho e Eficiência será composta por 04 (quatro) servidores efetivos com apoio do Secretário de cada Unidade Orçamentária.

Parágrafo 4º - A escolha dos membros da Comissão de Avaliação de Desempenho e Eficiência se dará por eleição para mandato de 05 (cinco) anos consecutivos e nomeados pelo Chefe do Poder Executivo através de Portaria.

Parágrafo 5º - Ao servidor que alcançar na avaliação de desempenho a média dos pontos necessários, será automaticamente concedida a progressão horizontal; e o servidor que não alcançar a média, não terá a progressão e será reavaliado no exercício seguinte, assegurando-se também a este os direitos do § 2º do artigo 6º desta Lei (PREFEITURA MUNICIPAL DE APERIBÉ, 2015, n. p.).

Nesses fragmentos da legislação de Aperibé, embora não sejam Planos específicos do magistério, também é possível constatar que os critérios para a movimentação horizontal são a Avaliação de Desempenho e o tempo de efetivo exercício profissional, determinantes para a progressão funcional e o conseqüente acréscimo de remuneração.

Podemos dizer que, tanto no Plano de Quissamã quanto no de Aperibé, mesmo não havendo uma defesa clara de valorização restrita à remuneração, ela está presente, haja vista a diferença, ainda que pequena, entre os níveis e classes de progressão salarial apresentados nas tabelas destas Leis. O que queremos dizer é que o pequeno acréscimo na remuneração, decorrente da movimentação entre os níveis, ou quando da efetivação nos cargos (no caso dos profissionais em estágio probatório), não corresponde à valorização requerida pelos docentes.

Mais uma vez, a perspectiva gerencialista está presente, indicando a busca pela produtividade maior em nome de uma contrapartida remuneratória nos contornos da exploração (FERREIRA E GUTIERRES, 2020).

A análise dos Planos também nos possibilitou refletir sobre o controle do trabalho docente enquanto etapa fundamental para a reestruturação neoliberal da Educação Básica. A Educação não está alheia às mudanças no mundo produtivo. E, assim como outras políticas públicas e sociais, tem seu papel na conformação das pessoas às regras e condições de expropriação da força de trabalho.

As escolas, como tantos outros locais de trabalho, também são cenários de conflitos e disputas, envolvendo as condições de trabalho e os debates político-ideológicos sobre os meios e os fins da educação, se seu desenvolvimento e finalidades estão voltadas para a emancipação dos estudantes ou para sua dominação, através do oferecimento de uma qualificação restrita, voltada para a ocupação de postos mais precarizados de trabalho, e adequada ao mercado atual.

A questão que se coloca é que, com as propostas de “modernização” e reestruturação do espaço escolar e das políticas de educação, a intensificação do trabalho docente se torna uma realidade. No caso da Educação Infantil, mas não só, há aumento do número de crianças por turma/professoras, espaços e construções inadequadas para o trabalho pedagógico, poucos recursos e materiais disponíveis, tudo isto negligenciado em troca de maior produtividade e maiores índices nas avaliações de desempenho profissionais e institucionais.

Previtali e Fagiani (2022) apontam que as reformas neoliberais sob a Nova Gestão Pública (NPG) têm promovido a adoção de formas ainda mais precárias de trabalho:

Dados do INEP (2020) mostram que 543.874 docentes estão sob contratos temporários, sendo 55% nos municípios e 46% nos estados. E ainda, 5.626 encontram-se sob contratos terceirizados, sendo 85,5% nos municípios e 11,7% nos estados e 36.582 estão sob regime de contrato CLT3, sendo 65,9% municípios e 33,9% nos estados (PREVITALI E FAGIANI, 2022, p. 160).

Ainda sobre os Planos de Cargos e Salários do Magistério municipal, destaca-se que o salário pago ao professor na Educação Básica tende a ser menor do que o de outros profissionais com formação equivalente. E embora haja a obrigatoriedade do pagamento do piso salarial mínimo para os docentes, em conformidade com a lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, muitos municípios brasileiros ainda não cumprem essa determinação.

Sob o contexto da pandemia de Covid-19, em que as exigências foram de utilização de ferramentas tecnológicas para o desenvolvimento de atividades pedagógicas (ensino remoto e teletrabalho), mesmo com as crianças pequenas, as consequências da precarização das escolas e do trabalho docente são irreparáveis a curto e médio prazo. À

despeito do que disseram os professores de Educação Infantil e demais profissionais da educação e sem nenhuma interlocução com a comunidade escolar, observou-se uma imposição de situações de trabalho ainda mais extenuantes. Se lembramos que o corpo docente da Educação Infantil é majoritariamente feminino, temos ideia do que aconteceu com as professoras que se submeteram a maiores e mais intensivos níveis de precarização laboral, já que são elas as responsáveis pela maioria das atividades domésticas e de cuidados com a família. De acordo com Previtali e Fagiani,

Pode-se afirmar que o ensino remoto e o teletrabalho estão implicando no aprofundamento das desigualdades educacionais e sociais na Educação Básica e ocorrem sob forte direcionamento da NGP que, por sua vez, estimula e viabiliza a presença de empresas educacionais privadas na educação pública, a vender plataformas e conteúdos, num processo crescente de subordinação da Educação Básica pública aos interesses mercadológicos e ideológicos privados (PREVITALI E FAGIANI, 2022, p. 162).

Diante dessa discussão e dos desafios postos pela realidade, podemos dizer que os Planos de Carreira do Magistério podem se constituir como importantes instrumentos para ratificar a valorização do magistério, necessitando de acompanhamento constante por parte da categoria dos profissionais da educação. Por outro lado, também pode servir como um dos elementos da racionalidade produtiva requerida pelo Estado, já que as Avaliações de Desempenho vinculam progressão e promoção na carreira à apresentação de resultados.

Apesar de não termos acessado todos os Planos de Carreira do Magistério dos municípios devido à indisponibilidade de alguns em modo virtual, foi possível perceber um alinhamento dos Planos com o previsto na legislação nacional sobre a forma de ingresso na carreira (por concurso, permitido a contratação temporária) e sobre a jornada de trabalho (com carga horária remunerada para as atividades de formação e planejamento).

Entretanto, advertimos para o fato de que o processo de valorização do magistério público é complexo, tanto pelos avanços que ainda se fazem necessários para a garantia dos direitos da categoria, quanto pela contradição existente nos Planos de Carreira e nas suas formas de construção. As movimentações a partir da progressão funcional quase sempre representam efetivamente um aumento irrisório de salário, considerando que os docentes ainda precisam cumprir um interstício de, no mínimo, dois anos de estágio probatório e mais o tempo entre os níveis, o que acaba por implicar em uma defasagem em termos de remuneração ao longo dos anos.

As repercussões disso para a expansão da Educação Infantil é que, se os municípios conseguem alcançar as metas previstas para o atendimento às faixas etárias de creche e pré-escola, isto pode se dar ao custo de uma precarização do trabalho docente e de pouca qualidade do atendimento educacional. Pois as Avaliações de Desempenho cumprem seu papel de “qualidade da educação” pública prevista na lei, mas apoiada na demonstração de resultados mensuráveis, úteis aos processos que ajustam a Educação às políticas neoliberais. Mais uma vez fica claro que a autonomia municipal é relativa, posto que a degradação do trabalho docente é um processo histórico e, pode-se dizer, inerente à relação capital-trabalho. Na Educação Infantil, a resistência do magistério e demais profissionais, é inseparável da luta em defesa da educação escolar enquanto terreno fértil para a formação humana, com espaços adequados para as interações, as brincadeiras e as construções de conhecimentos sobre o mundo e a vida.

3.5 Particularidades da expansão da Educação Infantil nos municípios do Estado do Rio de Janeiro

Desenvolver uma síntese da análise documental que realizamos nos conduz a voltar às reflexões sobre a expansão da Educação Infantil, pensando no quanto seu processo é desigual no Brasil. E como o objetivo de nossa pesquisa foi o estudo da relação Expansão – Indução na implementação da política de Educação Infantil e a autonomia municipal a partir dos documentos, sentimos a necessidade mais um item para tecer nossas análises com base nos referenciais teóricos com os quais dialogamos.

Problematizar a expansão e relativizar a construção do arcabouço legal que estabelece a Educação Infantil como universalista também fazem parte do nosso movimento de pesquisa, já que os elementos constitutivos da história brasileira e as opções adotadas para o desenvolvimento do país são determinantes para as escolhas no que se referem às políticas públicas.

Por isso, retomamos os elementos levantados na análise documental com a intenção de, mais uma vez, articular os dados empíricos com os referenciais que nos auxiliaram na formulação da tese. O propósito foi, a partir dos fundamentos teóricos que embasaram nossa reflexão, quais sejam, Estado, universalização, políticas indutoras e outros, continuar a análise sobre a expansão da Educação Infantil e o papel indutor das políticas do governo federal.

Em diálogo com Martins e Almeida (2017), concordamos que a evolução dos indicadores de expansão da oferta revela traços de uma política estrutural em nosso

contexto que, longe de simbolizar a democratização do acesso, mostra como as desigualdades são enfrentadas. Seja por políticas de adesão, planejadas em consonância com as prerrogativas dos órgãos internacionais que estão sob a hegemonia do capital financeiro, ou por investimentos governamentais em programas específicos, não se observa uma política efetivamente de Estado, com longa duração e pretensão universal que dê conta do atendimento às necessidades educacionais das crianças e de suas famílias. Isto nos leva a concluir que

A defesa da adoção de padrões de expansão dos sistemas educacionais experimentados por alguns países que integram a periferia do capitalismo mundial sempre soou entre nós muito mais como uma retórica do que, de fato, como alternativa concreta de enfrentamento de nossas dificuldades históricas na área de educação (MARTINS e ALMEIDA, 2017, p. 130).

Pois, mesmo no nível municipal, e entre os municípios pertencentes ao mesmo Estado, o que foi possível perceber nos documentos é que, ainda que se observe ampliação da oferta de vagas na Educação Infantil, não se chegou perto do enfrentamento dos desafios estruturais nesta e em outras políticas públicas. Longe disso, tivemos uma redução do potencial da educação como processo de formação humana, frente às imposições da divisão internacional do trabalho (MARTINS e ALMEIDA, 2017), nos mantendo ainda muito distantes do que seria uma universalização do acesso, como propõe a Meta 1 do PNE.

Tanto nos Planos Municipais de Educação, quanto nos demais documentos analisados, foi possível verificar parágrafos, artigos e itens que associam Educação e Desenvolvimento. Ainda que tal discurso não represente exatamente uma novidade, os novos aportes ideológicos que justificam os investimentos e, por conseguinte, a expansão da Educação Infantil, referem aspectos como empregabilidade e empreendedorismo enquanto dimensões da modernidade, capazes de dar conta da superação das dificuldades enfrentadas pela população mais pobre, pois:

...enfrentar a pobreza pela via educacional se tornou, ao mesmo tempo, na agenda governamental e de parte da sociedade civil, um desafio constante reatualizado incontáveis vezes, mas objetivamente irrealizável (MARTINS e ALMEIDA, 2017, p. 132).

Portanto, quando olhamos para a expansão da Educação Infantil nos municípios do Estado do Rio de Janeiro a partir dos documentos elencados para a pesquisa, não podemos ignorar que esta é uma política pública que se constituiu a partir das relações complexas e contraditórias, em que o próprio movimento que a forjou é apenas um dos

elementos desta relação. Ou seja, apesar dos textos legislativos, da LDB e PNE, das LO preverem, argumentarem ou mesmo imporem como obrigatoriedade a universalização do acesso à educação, essa ainda é uma meta distante de ser alcançada, principalmente para as crianças de 0 a 3 anos; diria mesmo que a universalização é inatingível num contexto de políticas públicas focalizadas e de federalismo periférico-dependente como o brasileiro.

Como já sinalizamos em outro ponto da tese, as contribuições de Algebaile (2009) também nos auxiliaram na compreensão sobre a expansão desigual das ofertas educacionais. E em estudo de 2013, a autora refere que tal desigualdade pode ser observada a partir de duas vertentes: a diferenciação formativa, que dá ênfase mais aos aspectos técnico-profissionalizantes e menos ao conhecimento propedêutico (na Educação Infantil, podemos relacionar isto a uma prática mais voltada para a preparação das crianças para o ensino fundamental e com pouca ou nenhuma interlocução com as necessidades infantis de interagir, brincar, pesquisar curiosamente e conhecer o mundo); e as condições econômicas, políticas e sociais que marcam a história e a realidade brasileiras, e que incidem sobre o acesso da população à educação escolarizada, com desigualdades territoriais perenes entre regiões e municípios.

A persistência da “ampliação para menos” (ALGEBAILLE, 2009) nas políticas voltadas para a Educação Infantil faz com que tenhamos uma expansão do acesso (não universalizado), mas sem alteração na qualidade e nas condições de trabalho dos professores, por exemplo. Ao contrário, tem-se uma piora considerável destas condições, que trazem consequências para as relações entre crianças e adultos, frente às modulações extrapoladas de turmas, poucos espaços livres para as mediações pedagógicas etc.

Em quatro dos seis municípios escolhidos para a pesquisa observamos a adesão ao Programa Proinfância, através de uma obra concluída em cada. Cabe destacar que não encontramos nos sites oficiais do governo federal uma listagem com os municípios do Estado do Rio de Janeiro que aderiram ao Programa e o número de escolas entregues. Contudo, fizemos contato pelo site <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br> e recebemos via e-mail uma planilha com as informações solicitadas. Disponibilizamos em anexo para que outros pesquisadores possam acessá-la (Anexo 2) e reforçamos que este é um importante programa de expansão, apesar de acontecer pela via da adesão.

Muitas pesquisas sobre o Proinfância já foram realizadas no Estado do Rio de Janeiro e não vamos nos ater em detalhá-lo novamente. Porém, seria importante que os PME sinalizassem que a expansão prevista neles aconteceria através desse programa, o

que permitiria um acompanhamento mais refinado dos dados sobre a efetiva ampliação do número de matrículas, com vagas correspondentes às necessidades da população e dentro das faixas etárias mais demandadas. Pois o pouco detalhamento sobre a forma como cada rede municipal cresceu remete à ideia de que a ampliação pode ter acontecido pelo convênio com instituições filantrópicas comunitárias ou mesmo mercantis, conforme prática bem difundida em municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro, através dos vouchers¹², e não pela construção de novos equipamentos. Como nos alertam Martins e Almeida, 2017, um dos riscos da adoção desta forma de atendimento é o retorno a uma situação já superada, que é o oferecimento do serviço com o paradigma da creche como espaço assistencial. Ou seja, ainda paira sobre o avanço que representou a transferência das creches da Assistência Social para a Educação a ameaça de volta aos domínios do privado. A reivindicação de longa data e a luta de famílias e trabalhadores da educação por esta conquista é ameaçada pela redefinição do papel do Estado, conforme pretende o ideário neoliberal, que reorganiza as funções do Estado e transfere para a sociedade civil a execução das políticas sociais.

Ainda sobre os Planos Municipais de Educação, todos foram publicados em junho ou julho de 2015, sendo elaborados como determinação legal, reforçando, por um lado, o atendimento às obrigações impostas pelo pacto federativo, e, por outro, difundindo a ideia de que é necessário somar esforços com a União para o alcance dos objetivos de universalização da Educação Infantil. Sobre isto, os planos repetem a Meta 1, mas não se constata um esforço institucional para o seu alcance, principalmente para os pequenos de 0 a 3 anos de idade.

A dimensão intersetorial da política pública é contemplada em vários PME e um deles fala sobre a constituição de equipes multidisciplinares. Não fica claro, contudo, se os profissionais que comporão as equipes serão funcionários das Secretarias de Educação. Este aspecto se alinha diretamente com as discussões sobre a crescente requisição de profissionais de Serviço Social e Psicologia para atuarem na política de educação, novamente nos remetendo às reflexões em torno da reatualização dos discursos sobre o potencial da educação como estratégia de superação da pobreza, com estes profissionais contribuindo no sentido de atenuar os problemas de crianças e suas famílias, para que avancem na escolarização e superem sua condição econômica e sem se remeter às expressões da questão social enquanto elemento estruturante para a condição de pobreza

¹² Exemplo disto é o Programa “Escola Parceira”, da prefeitura municipal de Niterói (Disponível em: <https://www.educacaoniteroi.com.br/programa-escola-parceira-2022/>. Acesso em 23/09/2022).

e dificuldades. Somos favoráveis à inserção e à ampliação dos postos de trabalho para os profissionais de Psicologia e Serviço Social na Educação, política pública tradicionalmente ocupada pelos profissionais de Serviço Social desde a década de 1930. E sabemos que a requisição para a intervenção se dá na direção de contribuir para a formação da classe trabalhadora, visando a sua reprodução em diferentes ciclos do capitalismo.

As demandas apresentadas em relação à educação nunca estiveram limitadas a uma inserção apenas nas escolas (estabelecimentos educacionais tradicionais); os profissionais são acionados também a partir das instituições vinculadas ao poder judiciário, às empresas, às instituições de qualificação da força de trabalho voltada para adolescentes e adultos, pelos movimentos sociais, dentre outras, o que representa o envolvimento profissional tanto na educação formal como nas práticas no campo da educação popular.

Sem desejar nos alongarmos neste aspecto, mas deixando clara nossa implicação teórica e profissional com esta questão, dada nossa inserção como profissional de Serviço Social na Educação, reafirmamos que, apesar de muitos posicionamentos que ainda se contrapõem ao reconhecimento dessas categorias profissionais como parte da política educacional, a realidade e situações concretas confirmam a urgência histórica de intervenções nas “expressões da questão social” que invadem o campo educacional.

Como exemplo disso, Bolorino (2021) cita a implementação do Programa “Busca Ativa”, proposto pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) em parceria com a União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação (UNDIME), cujo objetivo é incentivar o retorno de estudantes da educação básica às escolas, principalmente após o contexto de pandemia:

... a ação não terá sucesso sem uma equipe técnica nas secretarias municipais de Educação para operacionalizá-la.

Porém, considerando a função estratégica da educação e a imperiosa necessidade de atingir os índices de escolaridade direcionados pelos organismos multilaterais, será preciso alargar as formas de enfrentamento das expressões sociais e educacionais que se agravam no contexto atual (BOLORINO, 2021, p. 3).

Assim é que, cada vez mais, se percebe o desenvolvimento de programas que requisitam o trabalho do Assistente Social. Mas cabe ainda o esclarecimento sobre suas atribuições na Política de Educação para que a atuação se efetive em consonância com os processos de fortalecimento do projeto ético-político e com a luta pela Educação pública

gratuita, laica, presencial e de qualidade enquanto um direito social efetivo, não bastando dizer nos documentos municipais apenas que há relevância nas práticas multidisciplinares.

Articulando a análise dos PME com os Planos de Cargos e Salários, podemos dizer que todos os PME sinalizam com a promoção de formação inicial e continuada dos professores, com a progressão funcional por formação e com a realização de concursos públicos. Mas alguns municípios ainda nem disponibilizaram os Planos de Cargos para acesso nos sites. Temos clareza de que a valorização docente não envolve apenas o salário, mas este é um item fundamental; além disso, os Planos precisam contemplar as horas de remuneração pelo trabalho de planejamento das aulas, para as reuniões pedagógicas e demais atividades inerentes ao trabalho das professoras. Sem dúvida, tudo isto agrega qualidade à Educação municipal.

Todavia, as Avaliações de Desempenho têm se tornado um critério cada vez mais presente a influenciar na movimentação dentro da carreira, dimensão presente não só nos Planos de Cargos e Leis Orgânicas municipais, mas nos documentos normativos brasileiros como a Constituição Federal e a LDB. Enquanto mais uma investida neoliberal na política de educação, o Estado a assume em sua perspectiva gerencial e a defende como uma das vias para se alcançar a qualidade na Educação.

Sobre a carreira docente na educação básica, Leher afirma que:

...conforme reconhecem a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a UNESCO, está entre as piores em termos de remuneração entre os países de perfil semelhante. (...), no Brasil, além dos salários serem muito baixos, a diferença salarial entre o início da carreira e o término não ultrapassa 45%, enquanto que em países como Portugal, a diferença é da ordem de 170%. Não surpreende, pois, o elevado grau de evasão de estudantes dos cursos de formação de professores e os abandonos da profissão (LEHER, 2008, p. 2).

Neste sentido, a precarização do trabalho docente se dá pelos baixos salários, pelas péssimas condições das escolas e por uma formação aligeirada na escola pública em todos os níveis, visando o empreendedorismo e a iniciativa individual para a inserção no mercado de trabalho, o que é conivente com o aprofundamento da condição de capitalismo dependente do Brasil.

Para continuar sintetizando nossas observações acerca dos documentos municipais, retomamos as Leis Orgânicas (LO), como a Educação é tratada nelas, e os Relatórios Socioeconômicos do Tribunal de Contas do Estado (TCE), enquanto importante resumo das contas das prefeituras e dos indicadores educacionais a partir das

metas do PNE. As LO incorporam a obrigatoriedade no oferecimento da Educação Infantil, incluindo a criação de novos equipamentos, o que nos remete à ideia de que há entendimento quanto às atribuições municipais. Os Relatórios do TCE, por sua vez, nos ajudaram a constatar que o grau de dependência dos municípios em relação às transferências financeiras do Estado e da União é grande. Há dependência tanto em relação aos recursos correntes quanto ao repasse dos que são provenientes dos royalties e participações especiais na produção de petróleo. De modo geral, os municípios têm pouca autonomia econômica.

Disto apreende-se que, se os municípios são responsáveis por oferecer os serviços públicos essenciais à população, conforme estabelecem em suas LO, também enfrentam limitações para financiarem suas despesas. Ao mesmo tempo em que as LO dão aos municípios a tríplex autonomia, política, administrativa e financeira, não se identifica nos Relatórios indícios de que tal autonomia seja exercida na prática. E interessa ainda notar o que explica Farenzena:

A divisão das responsabilidades entre os entes federados, como expressa na LDB, remete ao reconhecimento da ausência de um sistema nacional de educação efetivamente articulado para garantir uma organicidade à oferta educacional. Ao restringir a organização do sistema educacional à instituição de sistemas autônomos de ensino, justapostos para a garantia da oferta, com alguma divisão de responsabilidades, perdeu-se a oportunidade de se constituir um verdadeiro sistema nacional de educação, ancorado no regime de colaboração e no compartilhamento das responsabilidades. (FARENZENA, 2012, p. 73).

Portanto, responder ao desafio de garantia do direito à educação a toda a população exige a constituição de um sistema educacional que considere a grande diversidade de condições socioeconômicas da população do país, de forma a se encaminhar para a superação dos índices de exclusão educacional, estas fruto de exclusões mais amplas, de cunho econômico, social, político e cultural.

A regionalização, princípio que norteia os sistemas únicos de Saúde e de Assistência Social, é definido como um processo técnico-político que estabelece recortes espaciais para fins de planejamento, organização e gestão de redes de ações e serviços de saúde (FIOCRUZ, 2014). O exemplo do SUS, modelo público de ações e serviços de saúde orientado por um conjunto de diretrizes válidas para todo o território nacional, demonstra uma concepção ampla do direito à saúde e do papel do Estado na garantia desse direito, ao mesmo tempo em que rompe com o padrão de estratificação da cidadania social que modulava a política pública anteriormente.

Apesar de todas as dificuldades que se observa para os atendimentos em Saúde e Assistência Social à população, o formato da política, organizado em um sistema único, contribui para a sua universalização, no sentido de tentar atender a todos que necessitarem. Ao contrário, na Educação, não temos um elemento como a regionalização, que dê à política esta dimensão mais ampla. Como consequência, não se tem um compartilhamento eficaz das responsabilidades entre os entes. E os atendimentos no nível municipal acabam por concentrar as ações em camadas da população e/ou em determinados segmentos de ensino frente à impossibilidade de oferecimento do serviço a todos.

Neste aspecto, os documentos municipais foram reveladores e nos conduzem a retomar o debate em torno da constituição de um Sistema Nacional de Educação e das características da política social em nosso contexto. Se, por um lado, temos uma Constituição Federal que aumentou as obrigações quanto ao atendimento em Educação, por outro, se complexificaram as relações entre os entes federal, estaduais e municipais, que passaram a atuar com diferentes níveis de responsabilidade. A desigualdade regional no Brasil é significativa e a indefinição de competências, tarefas e aplicação de recursos traz dificuldades para a formulação e implementação das políticas públicas.

A questão também passa pelo seguinte: no Brasil, temos um arranjo de políticas universais que se conjuga com políticas focalizadas. Nesta contradição, temos algum aparato de proteção social amplo, com intencionalidade de ser universal, mas que ainda precisa se respaldar em ações focais para a população que se encontra em situação de extrema vulnerabilidade social. Diante da existência de grupos excluídos e de recursos escassos, a focalização acaba sendo defendida, principalmente pelos organismos internacionais, como uma forma de garantir o aproveitamento mais eficiente dos recursos.

A pauta em torno do Sistema Nacional de Educação não se descola desta reflexão, uma vez que o texto constitucional e as condições políticas, econômicas e ideológicas resultam na complexa convivência entre o universal e o focal. Sueli Carneiro (2003) afirma que se o conceito de focalização é neoliberal, a produção e reprodução de desigualdades, a transferência dos benefícios das políticas sociais dos mais pobres para os mais ricos têm se constituído um know-how brasileiro, que se aperfeiçoa há mais de um século, desde o pós-abolição. Para a filósofa, o resultado disso, sob o signo das políticas universalistas, é a extraordinária concentração de renda do país. E a focalização, em nosso contexto de exclusão histórica de amplas parcelas populacionais, apresenta-se

como um pré-requisito para o resgate da solidariedade devida pelo conjunto das políticas universalistas à sociedade.

O que compreendemos desta argumentação é que o debate focalização *versus* universalização parece conduzir à conclusão de que as políticas sociais se organizam de forma neutra e igualitária, na direção de sempre serem universais. Contudo, Carneiro explica que a defesa intransigente das políticas universalistas no Brasil possui semelhanças com o mito da democracia racial. Pois tanto a defesa do universalismo quanto a da democracia racial encobrem, sob o manto democrático e igualitário, processos de exclusão racial e social que acabam por perpetuar privilégios e adiar o enfrentamento das desigualdades que conformam pobreza e exclusão social.

O próprio debate entre focalização e universalização se constitui, para esta autora, num engano se não se admitir que, historicamente, as políticas universalistas não vêm realizando a sua concepção ideal de romper com a graduação de direitos, pois, para que se possa corresponder a essa ideia de política social, é fundamental reconhecer os fatores que determinam a reprodução das desigualdades. Nesse sentido, a focalização, para ela, seria um instrumento de correção de desvios históricos e não uma alternativa de política social. Pois o mote dos serviços focalizados deveria se voltar para os segmentos sociais historicamente excluídos.

Disto se depreende que, no Brasil, há uma contraditória convivência entre universalização e seletividade (BEHRING E BOSCHETTI, 2011)/focalização nas orientações que sustentam as políticas sociais e a política de Educação Infantil. Convivência que também acaba por dar suporte legal ao setor privado, pela caracterização, como dever do Estado, do atendimento em alguns setores, a exemplo dos conveniamentos com creches e pré-escolas. Tudo isto se relaciona à perspectiva de universalização da Educação Infantil na faixa etária da pré-escola; pois, ao mesmo tempo em que se aponta para o atendimento a todas as crianças na faixa etária, na prática, há uma definição sobre aquelas que serão matriculadas pela seletividade a partir de outros programas sociais.

As questões em torno das políticas públicas focalizadas e/ou universais é de extrema relevância, uma vez que as decisões políticas são tomadas sem a necessária discussão com a sociedade, que muitas vezes não tem clareza sobre as implicações das diversas possibilidades de adoção de uma ou outra política. Esclarecimentos sobre os recursos transferidos aos governos municipais poderiam vir acompanhados pela discussão em torno dos investimentos nas áreas sociais básicas, investimentos que de fato

interrompam o ciclo da pobreza e tornam possível o objetivo perseguido pelas condicionalidades das políticas focalizadas. A falta de interlocução sobre os objetivos das políticas e do cumprimento das condicionalidades representa, em nosso ponto de vista, uma falha no conjunto da política de proteção social do Brasil.

Pois as condicionalidades têm como objetivo estimular o acesso à Educação e Saúde para que as pessoas estejam cobertas pelas políticas que compõem o sistema de proteção universal; já os programas complementares, que identificam e atendem às situações de vulnerabilidade, ainda que apresentem resultados, considerando-se o imediatismo do alívio da miséria, provoca a reflexão sobre em que medida o sucesso das políticas focalizadas está relacionado à existência de serviços sociais básicos com acesso universalizado. Assim, reforçamos que a política universal é a melhor forma de estruturação do direito social e que programas focalizados não devem substituir a política social, mas serem subsidiários a ela. E ainda, apenas na medida em que o acesso às políticas de Educação e Saúde estiverem disponíveis a todos é que faz algum sentido a existência de condicionalidades.

O grau de vulnerabilidade apontado pelos Relatórios nos aspectos financeiros em relação às transferências federais e estaduais, além dos royalties, também nos provocam a reflexão em torno do regime de colaboração. O modelo de repartição de competências e de recursos financeiros entre os entes federados para a oferta e manutenção da Educação encontra respaldo nesta dimensão da lei. Contudo, isto não foi suficiente para compatibilizar a demanda de oferta de educação básica com os recursos financeiros que couberam a cada ente federado, o que aprofundou os debates no campo da educação básica. A Constituição Federal definiu o Município como responsável, prioritariamente, pela oferta do Ensino Fundamental e Educação Infantil, ao mesmo tempo em que a tornou uma etapa obrigatória. Mas a equação entre a oferta de recursos e a demanda pelas vagas tornou-se cada vez mais complexa, gerando uma corrida por transferência das matrículas do ensino fundamental para os municípios. Esta é uma das explicações pela qual a oferta da escolaridade obrigatória passou a depender das transferências intergovernamentais (CAVALCANTI, 2019). E também provocou um adensamento dos debates em torno do regime de colaboração e uma ação mais efetiva da União na sua função de assistência técnica e financeira. Ou seja, os princípios constitucionais que proporcionam o acesso à Educação, quais sejam a cooperação e a colaboração, é atravessado pelas condicionalidades e complementaridade, que passariam por redefinir o sistema tributário nacional e as condições objetivas para o processo de descentralização das políticas. O

que acontece, porém, é a execução das políticas por distintas formas de relação institucional, convênios, adesão a programas, pactos ou acordos, determinação legal. Essas variadas formas são próprias da grande diversidade de situações envolvidas no regime de colaboração. No cerne desta questão permanece a focalização da política pública como princípio na prestação dos serviços, destinando os recursos ao atendimento a grupos e segmentos sociais selecionados em função de determinadas características, em substituição à universalização, enquanto paradigma que visa ampliar e garantir a todos os direitos fundamentais.

Outro aspecto relevante das LO, além dos que já apontamos quando apresentamos os estudos sobre cada documento, é que identificamos fragilidades técnicas e políticas, uma vez que os temas enumerados nos textos apresentam inconsistências ou até divergências com as leis federais. Outrossim, o estudo elaborado por Nicholas Davies (2010) em muito nos auxiliou a verificar as lacunas, tanto em relação a questões de ortografia e redação, quanto às inadequações frente às demais legislações.

Numa breve (e parcial) conclusão em torno da análise dos documentos municipais, podemos dizer que ainda não se sabe muito sobre o impacto das políticas nacionais em âmbito local. Daí que as diferenças entre os municípios brasileiros se mantêm e se refletem na maneira como os sistemas de educação executam as políticas e elaboram as repostas para seus problemas. Ainda são poucos os estudos que problematizam os efeitos das competências e da autonomia legislativa dos municípios em relação à Educação Básica.

A forma de Estado federalista admite a distribuição de poder por polos autônomos, sob a soberania do Estado Nacional. Cada ente possui atribuições que lhes são privativas, outras que são comuns e ainda atribuições que são concorrentes. E são destas atribuições que decorrem as políticas públicas, enquanto responsabilidades de cada ente. A tais repartições de políticas devem corresponder recursos para que os investimentos se traduzam na efetivação dos serviços (CAVALCANTI, 2019). Tudo isto é prescrito na Constituição Federal que estabelece um padrão de colaboração recíproca, o que se materializa através dos recursos da assistência financeira e qualificação próprias da assistência técnica.

Então nos perguntamos: por que alguns municípios do Estado do Rio de Janeiro conseguiram expandir a Educação Infantil, se aproximando do alcance da Meta 1 do PNE, ainda que a autonomia demonstrada nos documentos seja relativa, principalmente em seus aspectos econômicos? Uma das respostas pode ser pelas realidades políticas distintas,

assim como pelas diferenças nas capacidades técnicas, orçamentárias e administrativas entre eles. Este pode ser um dos motivos para que a expansão aconteça; não pela autonomia deliberada pelo pacto federativo brasileiro ou pela adesão às políticas indutoras, mas pela capacidade dos municípios de operar com os poucos recursos disponíveis para a Educação Infantil de maneira a atender à demanda/obrigatoriedade por matrícula na pré-escola e com condições técnicas e administrativas para organizar e gerir sua rede de ensino. Pois, infelizmente, ainda é comum encontrarmos em nosso país administrações municipais vulneráveis, com baixa capacidade técnica e administrativa, clientelistas e fragmentárias em relação ao que é pedagógico e o que é administrativo na educação escolar, além do pouco compromisso no trato com o dinheiro público. Tudo isto afeta e compromete significativamente o desenvolvimento das políticas públicas e deixa nítido que a indução à municipalização da Educação Infantil não universalizou e não melhorou as condições de atendimento.

Na história brasileira, profundamente marcada pela concentração de renda decorrente dos modelos de desenvolvimento econômico adotados e pela exploração da força de trabalho, as desigualdades se aprofundaram e suas consequências se adensam a cada momento. Os programas sociais ainda são marcados pelo caráter compensatório e pouco contribuem para amenizar as condições de pobreza da população. Trata-se de uma problemática constante e perene, apesar do volume de recursos aplicados e da grande variedade de programas educacionais existentes.

As necessidades básicas da população, traduzidas como direitos fundamentais na Constituição Federal, não são favores, caridade ou simples concessão. Pelo princípio da universalidade, todos os brasileiros são sujeitos de direitos constitucionalmente reconhecidos, mas a própria legislação estabelece diferenças entre as pessoas e grupos que se encontram em determinadas situações desfavoráveis para o exercício de seus direitos fundamentais. Segundo Teles (2018) o “princípio da universalidade” das políticas tem um alcance que é relativizado pelo “princípio da igualdade”, que consiste no direito à diferença e o dever de estabelecê-la enquanto um instrumento de redução das desigualdades regionais e sociais (artigo 3º da Constituição Federal). Assim, nessa interpretação, o princípio da universalidade não significa que todos tenham acesso a todos os benefícios da assistência social, de moradia básica, de educação. Mas, pelo princípio da igualdade, se focaliza os destinatários dos programas sociais, a fim de que se efetive a redistribuição de riquezas e cessem as desigualdades regionais e sociais.

Entretanto, convém assinalar, a seletividade nas políticas sociais é por nós interpretada como focalização e não como universalização, pois não visam à redistribuição de riquezas, mas sim prestam atendimentos mínimos, elementares, e, em muitos casos, sem restituir as condições de satisfação das necessidades humanas básicas àqueles que as buscam. Ou, como melhor explica Behring:

... a política social é um processo histórico típico da sociedade burguesa, é produto da luta de classes (portanto, marcada por contradições), se articula ao processo de acumulação como mecanismo de gestão da força de trabalho (política e econômica) e reprodução ampliada do capital, responde a necessidades de reprodução da força de trabalho – donde é disputada pelos trabalhadores –, sendo financiada pelo fundo público (...), e altera-se ao longo dos ciclos do capital (BEHRING, 2021, p. 253).

A relação da União com os entes federados não se resume à transferência de recursos obrigatória. Ela deve suplementar Estados e municípios através de assistência técnica e financeira, de modo a efetivar seu papel redistributivo, regionalmente e socialmente. Para Cavalcanti,

Sendo a divisão do poder entre os entes federados a base do pacto federativo, pode-se considerar a compatibilização entre autonomia e interdependência um elemento basilar das tensões que as federações enfrentam, pois dela surge toda a estrutura federal. Tal necessidade estabelece uma complexidade na divisão dos poderes entre os entes da federação, tanto no que se refere ao desenho constitucional quanto à sua operacionalização, tornando-a uma tensão intrínseca ao federalismo, pois implica que os governos terão um conjunto de competências comuns e concorrentes e, conseqüentemente, haverá interesses divergentes, sobreposições e negociações. (CAVALCANTI, 2019, p. 50-51).

Assim é que em contextos como o brasileiro, em que a pouca capacidade administrativa se associa a estruturas clientelistas e pouco democráticas, são criadas condicionalidades, meios de controle e de assistência técnica para as transferências intergovernamentais e que podem também ser uma das justificativas para formas assimétricas de assistência financeira.

Para além da discussão sobre os tipos de federalismos, competitivo, cooperativo, e a melhor forma de se alcançar a equidade entre os entes federados, argumentamos que seria desejável que os municípios tivessem condições de acessar mecanismos para o desenvolvimento de suas capacidades fiscais, políticas e sociais. O que se percebe é que as políticas são estabelecidas sem considerar as determinações locais e sociais que as requerem.

O PNE, ao mesmo tempo que incorpora a recomendação de que investir na ampliação da Educação Infantil é uma estratégia de desenvolvimento humano, reconhece as limitações financeiras e técnicas para o seu oferecimento, uma vez que, mesmo citando que a Educação Infantil é direito da criança e dever do Estado, coloca que a prioridade na ampliação da oferta pública deve se dar para atender às crianças das classes de baixa renda. Ou seja, a legislação prevê a melhoria da qualidade da oferta, mas também reforça a prática de focalização, ao indicar prioridade no atendimento para as crianças menores de baixa renda cujos pais trabalham fora de casa (MESQUITA E GISI, 2022).

Cavalcanti (2019) defende que estas questões do federalismo representam tensões próprias da complexa relação entre a equidade e as assimetrias. Dizemos mais, que tais tensões reproduzem a contradição entre a autonomia e a indução, uma vez que, se a autonomia visa garantir o princípio da equidade entre os municípios, por outro lado, as políticas indutoras visam focalizar as ações, impondo desafios aos arranjos que permitiriam, localmente, corrigir as diferenças em torno das desigualdades socioeconômicas e entre os entes federados.

A Educação Infantil ganhou importância nas políticas governamentais num contexto de Reformas administrativas e sociais. No cerne destas reformas está a perspectiva universalizante das políticas sociais como direito de todos. Na prática, contudo, o que se percebeu foi que o Estado direcionou o atendimento para uma parcela da população, aquela marcada pelos sinais da exclusão e da pobreza, assumindo um modelo residual de intervenção. Neste sentido, as concepções que também continuam a nortear a implementação das políticas de Educação Infantil, são aquelas voltadas para o atendimento das crianças em situação de vulnerabilidade social, herança de uma formulação histórica de se direcionar o atendimento educacional nos discursos e políticas em torno da dimensão assistencialista, modelo que fundamentou muitas iniciativas públicas e particulares de atendimento à criança pobre. Ademais, há uma invisibilidade quanto ao processo histórico de luta dos movimentos sociais para garantir, inclusive na própria legislação, que o modelo de Educação para as crianças de 0 a 6 anos se articulasse à dimensão técnico-científica, construída pelos estudos nos campos da psicologia, da sociologia, da cultura, da filosofia, que auxiliaram no entendimento da criança de forma mais ampla e integrada e na compreensão da infância como um momento fundamental da formação humana.

O rompimento com os resquícios histórico-sociais e também com as práticas que conservam a discriminação do atendimento por classe social, ofertando, para alguns, a

qualidade do atendimento, e para outros uma quantidade de vagas dentro de limites muito bem criteriosos é o que mobilizou e ainda mobiliza os pesquisadores do campo da Educação, bem como famílias, movimentos sociais e profissionais envolvidos com a temática. Sem tais alianças, as conquistas no campo, tais como a elaboração de um currículo próprio para a Educação Infantil, o seu reconhecimento como etapa da Educação Básica e o consequente financiamento, dentre outras, não seriam alcançadas.

Todos os Relatórios Socioeconômicos do TCE de 2020 dedicam capítulo a advertir sobre os impactos que a Pandemia de COVID-19 pode ter na arrecadação dos municípios. Explicam que, ao analisar os indicadores financeiros extraídos das Contas relativas ao exercício de 2019, mostram um extrato da situação econômico-financeira dos municípios anterior à pandemia, com perspectiva para uma comparação futura de cenários pré e pós-Covid-19. E afirmam que a crise sanitária e econômica desencadeada em 2020 ainda será abordada em anos subsequentes, tendo em vista a tendência de agravamento da situação financeira dos municípios, pelo impacto nas atividades econômicas e seus reflexos na arrecadação dos impostos. Apesar do “socorro” prestado aos municípios pelo governo federal, provavelmente haverá efeitos diretos e indiretos que se farão sentir nos próximos anos (TCE – ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – APERIBÉ, 2019).

Consideramos muito relevante reafirmar que a Pandemia trouxe situações dramáticas para nossas vidas em todos os sentidos. Mas, concordando com Behring, “... a pandemia de covid-19 teve um encontro explosivo com o Brasil pós-golpe de novo tipo de 2016” (BEHRING, 2021, p. 235), funcionando como um catalisador de tendências de crise mundial do capitalismo que já estavam em andamento. No caso brasileiro, já estávamos em ambiente de ajuste fiscal permanente com desfinanciamento e desinvestimentos públicos. Mais precisamente, a Emenda Constitucional nº 95, conhecida como Proposta de Ementa Constitucional (PEC) do “fim do mundo”, congelou os gastos federais pelos próximos 20 anos em nome do ajuste fiscal. No mesmo movimento, sofremos mais uma ofensiva por meio da contrarreforma trabalhista e previdenciária e o suporte legal às terceirizações e à precarização do trabalho.

Nas palavras de Behring, “já havia aumento da fratura da desigualdade social crônica, (...). Mas com a pandemia e as medidas para seu suposto enfrentamento, aquela fratura se tornou exposta...” (BEHRING, 2021, p. 237). Ou seja, a crise já em andamento, visível pela queda dos preços do petróleo, pela busca por condições de maior exploração da força de trabalho, pelas contrarreformas e avanço da extrema direita internacionalmente, pelo desfinanciamento das políticas sociais etc., não atacou um

“corpo são”, mas foi mais um estímulo para o acirramento das desigualdades. Neste sentido, as análises sobre o impacto e as consequências desta crise para os municípios são elementos cruciais para o planejamento e implementação das políticas públicas de Educação e para a expansão da Educação Infantil nos próximos relatórios do TCE.

A análise documental levou-nos ainda a refletir que a relação entre educação e pobreza não pode ser observada diretamente, sem a devida investigação acerca do alcance e do seu relacionamento com as demais políticas, principalmente a econômica. E, ainda, que não se pode tomar a autonomia municipal e o federalismo como conceitos estanques, posto que serão insuficientes para a compreensão sobre a implementação das políticas sociais. Pois observamos pelos documentos municipais que

A expansão experimentada representou muito mais a permanência de um traço constitutivo da política educacional, que é a profunda diferenciação nas formas de acesso, além, é claro, de ser não universal e subordinada ao mercado e à valorização da burguesia de serviços. Assim, pensar a relação entre educação e pobreza nos dias atuais exige um esforço analítico que ultrapasse as aparências sustentadas nos pressupostos ideológicos, os quais justificaram ações do governo apoiadas na noção de segurança sem vínculo com as dinâmicas de produção e concentração da riqueza social.” (MARTINS e ALMEIDA, 2017, p. 140).

Assim é que nossa expectativa de que as políticas indutoras gerariam efeitos positivos na oferta da educação no nível municipal frente ao painel de monitoramento da Meta 1, não se sustentou, uma vez que os formatos de cada sistema variam. Decorrência da ausência de um Sistema Nacional que dê conta da organização da política pública de maneira mais abrangente, a política de Educação Infantil fica sujeita à formulação, em nível federal, de normas que tratam de regular parâmetros mínimos (de infraestrutura, de currículo etc.), o papel de cada município no atendimento educacional (por segmento e modalidade de ensino) e as normas quanto ao repasse de recursos. Logo, não há uma tendência à homogeneidade nos indicadores que apontam para a expansão da Educação Infantil na direção da sua universalização, a despeito do aparente avanço em alguns municípios. Mesmo se consideramos a adesão a programas e projetos induzidos pelo governo federal, o que se percebe é que a implementação local de políticas, ainda que nacionalmente reguladas, não passa apenas pela mera execução municipal, mas implica em questões, adaptações, entraves e possibilidades singulares de cada realidade.

Outrossim, identificamos os avanços constitucionais em termos de direitos sociais, mas também admitimos que a necessidade de ajustes aos novos deveres do Estado e à distribuição de obrigações entre as esferas públicas, além da adaptação ao contexto

econômico internacional, trouxeram questões ainda não superadas para as políticas públicas e a de Educação. A combinação brasileira entre políticas universais e focalizadas nos faz reconhecer a importância da existência de políticas e serviços de qualidade, mais estruturadas, para o sucesso das políticas de transferência de renda, por exemplo, mas desde que o objetivo do programa seja, além do alívio da pobreza, a superação da situação de vulnerabilidade. E, para isto, é preciso que se tenha uma perspectiva de universalidade também nas práticas do sistema de proteção social. Pois foi sob o argumento gerencialista e de melhoria da eficiência do gasto público que se disseminou a adoção de programas sociais focalizados.

Este é um traço das políticas sociais no Brasil, o que tornam os direitos fundamentais inalcançáveis na direção de sua universalização em nosso contexto. Temos, uma política marcada pelas reformas dos programas sociais, sob a orientação de organismos internacionais, e que se expressam pela descentralização, privatização e focalização, características percebidas na expansão da Educação Infantil nos municípios do Estado do Rio de Janeiro.

A análise dos documentos também nos auxiliou a perceber que a implementação de políticas de Educação Infantil no federalismo brasileiro envolve a combinação entre o que está expresso na Constituição e as relações intergovernamentais que se estabelecem no jogo político, a cultura e a dinâmica entre as instâncias políticas, que representariam a realidade operacional da política pública. A ausência de Planos de Carreira do Magistério em alguns municípios e/ou referências aos profissionais nas LO são um exemplo de como estes elementos se desdobram localmente.

A descentralização de poder do Estado, através da autonomia municipal, portanto, ainda é uma questão estrutural diante das desigualdades, principalmente financeiras, entre os municípios. Mas a sociedade brasileira possui institucionalidades eficazes para lidar com suas questões e seus problemas sociais. São necessários maiores e mais constantes investimentos nas áreas básicas de proteção social, para que a cobertura se pretenda universal de fato e para que os resultados se tornem satisfatórios.

Neste contexto, o campo da Educação Infantil continua a disputar visibilidade nas agendas políticas. Nosso anseio é de que ainda avancemos na perspectiva de uma educação que promova a igualdade de oportunidades para que não fiquemos apenas no discurso, mas que ações educativas democráticas e emancipadoras de fato se concretizem.

CONCLUSÕES

A tese que apresentamos resultou de pesquisa sobre a expansão da Educação Infantil em municípios do Estado do Rio de Janeiro, tomando-se como elemento de análise a autonomia municipal e as estratégias para o alcance da Meta 1 do Plano Nacional de Educação, qual seja, a universalização do atendimento à faixa etária de 4 e 5 anos, correspondente à pré-escola, e de 50% da população na faixa etária de 0 a 3 anos, correspondente à creche. O objetivo foi contribuir para o debate em torno do papel dos municípios e das políticas indutoras do governo federal para a ampliação das vagas e as possibilidades de cumprimento das determinações legais. Procuramos entender a política pública em geral e a política educacional em particular, identificando as principais características que envolvem o pacto federativo brasileiro, bem como as prerrogativas que dão aos municípios a autonomia administrativa, política e financeira.

O referencial teórico, o levantamento dos dados quantitativos e a análise documental possibilitaram constatar, como resultado provisório da pesquisa, que a autonomia municipal é relativa, posto que os municípios enfrentam dificuldades de diferentes ordens para implementar as políticas públicas, dentre elas a de Educação Infantil. Ao aderir às políticas indutoras e aos projetos do governo federal, os municípios, enquanto entes federados, inserem as demandas por Educação Infantil na agenda governamental, mas a realidade local faz com que a expansão ganhe contornos próprios, nem sempre caminhando na direção da universalização ou mesmo do atendimento às demandas das famílias por vagas e às necessidades pedagógicas das crianças.

Trata-se, portanto, no momento desta conclusão, de retomar os principais aspectos identificados no estudo, bem como levantar outros elementos que remetam a novas análises e pesquisas posteriores. Em linhas gerais, o estudo da expansão e da autonomia municipal nos forneceu subsídios para a melhor compreensão sobre as relações e tensões que se configuram entre os sujeitos sociais que participam do movimento de formular as legislações, planejar e implementar as políticas públicas. O estudo também apontou para a necessária problematização acerca dos aspectos políticos, administrativos e econômicos que podem favorecer ou dificultar a efetividade da política pública, ainda mais se consideramos a importância da participação popular nas tomadas de decisões no sentido de promover práticas mais democráticas no nível local/municipal.

Os dados e documentos foram lidos à luz do método dialético; buscamos, a partir do fenômeno que se apresentava, a expansão da Educação Infantil em municípios do Estado do Rio de Janeiro, identificar e capturar seu movimento, suas determinações e suas contradições para, em seguida, tentar compreender a realidade concreta. Para tanto, foi necessário caracterizar o Estado do Rio de Janeiro e contextualizar as mesorregiões para a leitura dos dados e a realização de uma análise mais próxima da realidade.

Para tentar conhecer a realidade municipal no que se refere à expansão da Educação Infantil, delimitamos a pesquisa em torno de seis municípios do Estado do Rio de Janeiro. A definição dos municípios foi um procedimento metodológico que demandou tempo e cuidado: desejávamos olhar para cada um a partir dos índices próximos ao alcance da Meta 1 do PNE, mas considerando algum elemento que fosse comum aos municípios da mesma mesorregião. Contudo, não identificamos uma característica que nos permitisse estabelecer correlações entre o pertencimento a uma mesorregião e a expansão da Educação Infantil.

Neste esforço de compreensão, percebemos que, na Educação, não temos um elemento equalizador da política pública. A regionalização, enquanto uma estratégia para garantir a universalização do acesso aos serviços e a integralização da proteção social, a exemplo das políticas de Saúde (SUS) e Assistência Social (SUAS), não se estabelece como uma unidade fundante para a política de Educação. Ao invés da regionalização, na Educação, a responsabilidade pelo oferecimento dos segmentos e modalidades de ensino são repartidas, e nem sempre compartilhadas, entre União, Estados e municípios. Se tivéssemos de fato um Sistema Nacional de Educação que operasse no sentido de interferir positivamente no acesso à Educação, talvez conseguíssemos delimitar as determinações sociais e a forma como essas determinações se expressam nos territórios para possibilitar a expansão da Educação Infantil em algumas localidades. E uma das consequências disso é que, frente à escassez de políticas voltadas para a cobertura do atendimento nas faixas etárias correspondentes a cada segmento de ensino, a ampliação da cobertura se dá via adesão a programas e por projetos.

Ainda sobre a escolha dos municípios, por não encontrarmos uma característica comum e que desse organicidade à política de Educação Infantil, nos dedicamos a observar como ocorreu a expansão do atendimento nos municípios que se destacaram nas metas previstas no PNE, com ampliação tanto na creche quanto na pré-escola nos últimos anos. Nossa busca foi por índices que representassem o alcance da meta proposta para a universalização na pré-escola (100% para crianças de 4 e 5 anos de idade) e aproximação

com os índices na creche (50% para crianças de 0 a 3 anos de idade). A partir dos velocímetros disponíveis no Observatório do PNE (Painel de Monitoramento do PNE), decidimos por um município de cada mesorregião, a saber: Aperibé, Arraial do Cabo, Mendes, Quissamã, Rio das Flores e São Sebastião do Alto. Interessou-nos perceber, dentre outros aspectos, de que forma se deu a ampliação da rede de atendimento em Educação Infantil, se pela entrega de novos equipamentos escolares (novas construções e/ou municipalizações) e/ou pela adesão ao Proinfância, política indutora do governo federal para a expansão da Educação Infantil.

Tínhamos a expectativa de que os destaques no Painel de Monitoramento do PNE tivessem ocorrido pela adesão dos municípios ao Proinfância. Dos seis municípios pesquisados, quatro tiveram uma construção entregue pelo Programa, o que, a princípio, nos pareceu um efeito positivo desta política indutora. Muitos estudos já apontaram que o Proinfância regulamenta parâmetros para as construções, indica diretrizes de infraestrutura, transfere recursos para a execução das obras. Contudo, o que foi possível perceber é que a implementação local não se resume à mera execução, mas apresenta singularidades, questões, entraves que precisam ser considerados em cada realidade.

Nossa pesquisa não caminhou na direção de apenas constatar se houve ou não a adesão dos municípios às políticas indutoras para o alcance da Meta 1 do PNE, mas nos dedicamos a estudar a relação Expansão-Autonomia Municipal na implementação da política de Educação Infantil a partir dos documentos municipais. Para tanto, selecionamos documentos que nos dessem indícios de como a Autonomia Municipal é contemplada na legislação, além de procurar por referências que apontassem para a Educação e Educação Infantil nos seus artigos.

O desafio posto pela pesquisa documental nos conduziu a tentar compreender as informações contidas nos documentos publicados em páginas oficiais de internet, relacionando-as com as referências teóricas que abordam a temática. Isto exigiu-nos um intenso exame de diversos materiais, buscando por aspectos que nos auxiliassem no entendimento sobre a realidade em questão. Nosso movimento foi o de tratar as informações contidas nos documentos como elementos pensados com determinada finalidade, com objetivos bem definidos, buscando contextualizar sua produção, seus propósitos e para qual público se dirigia. Assim é que acessamos os Planos Municipais de Educação, as Leis Orgânicas Municipais, os Planos de Cargos e Salários do Magistério e os Relatórios Socioeconômicos do Tribunal de Contas do Estado. E os dados quantitativos, que nos auxiliaram principalmente na caracterização das mesorregiões,

obtivemos através do Perfil dos Municípios Brasileiros (IBGE) e no Laboratório de Dados Educacionais da Universidade Federal do Paraná (LDE).

A incursão pelos documentos municipais foi reveladora de como a expansão da Educação Infantil aconteceu marcada pela desigualdade territorial, apontando para um grande contraste entre os municípios de uma mesma região-Estado. Pois se a divisão política e territorial tem por base os interesses específicos dos sujeitos que participavam do poder, temos uma Constituição Federal “municipalista”, que eleva os municípios ao patamar de entes federados e delega a eles a administração das políticas públicas. A partir disto, percebemos que a maioria dos municípios que alcançou destaque quanto à proximidade da Meta 1 do PNE são tão dependentes das políticas indutoras quanto os demais e sua autonomia é relativa frente à responsabilidade de organizar, planejar, implementar e avaliar as políticas públicas.

Sobre os gastos com a Educação Infantil, mesmo os municípios tendo autoridade sobre os impostos, a regulação federal afeta a tomada de decisões e o emprego dos recursos. Assim, grande parte das decisões sobre os gastos dos governos municipais não é determinada pela sociedade civil, pelos movimentos sociais, pelos moradores, mas por esta regulação que limita a autonomia decisória dos governos locais através das regras relativas às finanças. As Transferências Voluntárias da União são organizadas em forma de programas com finalidades, critérios e público e com ações e formas de execução previamente definidas. Desta forma, as transferências são realizadas por meio de contrato de repasse e termos de adesão, modelo que ganhou mais consistência com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e que reorganizou tais transferências em uma gama de programas com vistas a atender ao Plano de Ações Articuladas (CAVALCANTI, 2019). O Proinfância e o Brasil Carinhoso são exemplos de programas através dos quais se concentrou a transferência de recursos para os municípios visando à expansão da oferta de Educação Infantil. Mas a análise documental demonstrou que as políticas indutoras ainda não são suficientes para alterar as desigualdades entre os municípios, do contrário, todos os municípios que aderiram ao Proinfância teriam aumentado significativamente o número de crianças na Educação Infantil, o que nos leva a refletir que outros aspectos também influenciam nos índices de atendimento.

Embora não tenhamos aprofundado as discussões sobre o financiamento da Educação Infantil a partir de sua inclusão no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), sabemos que este e outros dispositivos legais impõem responsabilidades aos municípios quanto à

oferta deste segmento, revelando os desafios no processo de redistribuição e descentralização de recursos. Tais desafios expõem os limites do pacto federativo, que despreza as desigualdades regionais e as especificidades dos entes federados, já que os critérios que orientam o financiamento não levam em conta algumas disparidades e a forma como elas afetam as políticas sociais.

A tese apontou para as dificuldades de ampliação significativa da oferta de vagas, reflexo das desigualdades entre os municípios. Frente aos limites e desafios da Educação como política pública num contexto de descentralização, de expansão do atendimento e de redistribuição precária de recursos dentro do pacto federativo, observamos que, apesar do aumento das matrículas e do FUNDEB para a Educação Infantil, as taxas de atendimento educacional da população de 0 a 5 anos de idade ainda são muito baixas. Pois a garantia do direito das crianças à Educação Infantil e a melhoria da qualidade do atendimento já existente está diretamente ligada à viabilização de recursos públicos destinados ao seu financiamento.

Os resultados da pesquisa documental e a literatura sobre o federalismo brasileiro nos forneceram elementos que apontam para diversos fatores que influenciam no repasse de recursos de assistência técnica e financeira da União para os entes federados. Alguns destes elementos são a pouca capacidade político-administrativa dos municípios para propor e coordenar as políticas públicas, o grau de dependência financeira e as formas de relações do poder local. Repetimos, a adesão a políticas indutoras não é suficiente para alterar a realidade municipal quanto à expansão da Educação Infantil e a União precisa aumentar os investimentos na perspectiva do alcance da qualidade da Educação ofertada, sendo necessário manter regularidade nas ações de assistência técnica e financeira para a manutenção da Educação Básica.

Compreendemos que a organização do federalismo brasileiro em torno da distribuição de competências legislativas, executivas e tributárias, e competências privativas, comuns e concorrentes, implica na existência de interesses divergentes, negociações e sobreposição de ações. E embora as suas diretrizes estejam prescritas na Constituição, sua viabilização é determinada pelas relações intergovernamentais, pela configuração das instituições e pelo desenho das políticas públicas. Portanto, o federalismo envolve tanto a estrutura (estabelecida pela lei constitucional) quanto a prática, que inclui a dimensão político-cultural, importante elemento a determinar a formulação e implementação de políticas públicas. Na Educação, isto se reflete de maneira que a simples definição de normas gerais não seja suficiente para garantir o

alcance dos objetivos da política. Partilhamos, então, da questão posta por Oliveira (2012), ao refletir sobre em que medida a tensão entre o federalismo, intrinsecamente desigual, e o direito à educação está presente nas disputas atuais em torno da política educacional no Brasil.

O empenho para entender a expansão da Educação Infantil em nível local nos remeteu a buscar por padrões mais gerais de implementação, determinado pelas políticas indutoras. Também nos empenhamos em avançar no entendimento sobre o efeito de indução do governo federal no sentido de promover a expansão, reduzindo as desigualdades regionais enquanto um dos objetivos do federalismo brasileiro. E como mais uma conclusão, notamos que há limites nos processos de indução sobre as políticas públicas, sendo importante dar destaque aos processos de implementação local como capazes de gerar um atendimento mais eficaz e qualitativamente melhor. Mais uma vez, reforçamos que a implementação local da política de Educação, ainda que regulada em nível nacional pela LDB e outras legislações não se dá por mera execução, mas implica em decisões, adaptações e modificações pautadas por dificuldades e possibilidades definidas localmente e ao longo do tempo. Assim, se é importante definir um Sistema Nacional de Educação, com padrões gerais para a estruturação do atendimento para apontar horizontes e reduzir desigualdades, também levantamos a importância de se analisar os contextos de implementação, reforçando a necessidade de pesquisas em torno dos modos de operacionalizar as políticas nos municípios a partir das regras e incentivos do governo federal.

O estudo nos auxiliou a confirmar, ainda, que o contexto político e econômico neoliberal, assim como os compromissos firmados pelo país com organizações multilaterais, influencia a formulação de políticas educacionais para a Educação Infantil, na contramão dos princípios democráticos de igualdade do direito à educação com qualidade. A descentralização mostra-se como um desafio diante de tantas desigualdades financeiras entre os municípios. Podemos dizer que a proposição das reformas educacionais após a redemocratização do país, na década de 1990, fez com que os direitos sociais democráticos passassem a concorrer com a lógica de redução das ações do Estado, especialmente com as políticas sociais. Sob a propagação do ideário neoliberal e neoconservador, ocorreram mudanças políticas e econômicas do processo de globalização, disseminada pelos países periféricos latino-americanos, e fazendo emergir a Reforma do Estado da década de 1990, com orientações hegemônicas dos organismos internacionais de financiamento para as políticas sociais.

No Brasil, os acordos estabelecidos com tais organismos fez com que as orientações na implementação de políticas públicas e das políticas educacionais fosse redimensionada, em contraposição ao caminho até então construído para essa etapa dentro de um processo democrático. O percurso que a Educação Infantil vinha seguindo apontava para uma perspectiva cuja preocupação era a oferta com qualidade, reconhecendo-se a educação como um direito das crianças e famílias.

A reforma educacional implantada na década de 1990 teve como pressuposto uma lógica econômica de reforma liberal que articulava três estratégias: a desregulamentação, a descentralização (dando autonomia aos entes federados) e a privatização. Como explica Gentili (1995), o discurso hegemônico em torno da qualidade dentro da lógica mercantil e produtivista acabou ganhando centralidade na Educação e substituindo o discurso da democratização da educação pública e a igualdade do direito ao acesso, o que representou uma transposição do ideário em torno da razão entre qualidade e custo de eficiência nos programas pedagógicos.

A priorização dos recursos públicos para o Ensino Fundamental foi uma das medidas ancoradas nas orientações do Banco Mundial e os estudos de Rosemberg (2003) sobre as taxas de frequência em creches, pré-escola e ensino fundamental entre 1995 e 1999, demonstraram a estagnação na cobertura da Educação Infantil.

Outro aspecto de grande relevância neste contexto é a relação estabelecida nos documentos do Banco Mundial entre a necessidade de investimentos educacionais para a promoção do desenvolvimento infantil como forma de combater a pobreza e como forma de investimento no capital humano, de maneira que, para se prevenir ou compensar carências de crianças pobres, era preciso investir na Educação Infantil, especialmente para que elas tivessem sucesso no Ensino Fundamental. Rosemberg (2003) também faz uma crítica contundente a tais medidas adotadas como políticas do governo, definindo o retrocesso de atendimento de baixo investimento público e não formal em Educação Infantil, e denunciando as medidas de focalização dos serviços em que o atendimento se destinava à população mais pobre e realizado por educadores leigos, não professores.

Ainda observamos estas características nas políticas indutoras da expansão, pois as novas vagas se direcionam às crianças das classes populares, em instituições nas áreas de maior vulnerabilidade e oferta em tempo integral para as crianças menores, cujos pais trabalhem fora de casa. Ou seja, a legislação prevê a melhoria da qualidade da oferta, mas reforça práticas de focalização das políticas ao apontar para a priorização no atendimento e em tempo integral para determinado público.

As medidas de ajuste econômico, em alinhamento com a lógica produtivista e de mercado, interferiram na noção de igualdade de direito à Educação e projetaram-se na direção de demonstrar a racionalidade econômica gerencialista, com foco na eficiência e na qualidade, como se os problemas educacionais fossem decorrentes da forma de condução do processo educacional, dos currículos, métodos, e não da estrutura desigual e excludente da sociedade. Desqualificar as práticas docentes, os esforços dos profissionais do magistério em sua formação continuada, os baixos salários dessa categoria profissional, faz parte de um projeto que visa apontar para uma crise no campo da Educação, quando o que está por traz disto é o desmantelamento do Estado enquanto promotor de políticas sociais pela adesão a propostas ultraliberais de desenvolvimento econômico.

Nesse contexto, a descentralização político administrativa passou a ser encarada como um fator que gera eficiência no sistema de oferta de políticas públicas e ocorreu uma transferência de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos em nível federal para os governos municipais, além do deslocamento das atribuições públicas para os setores privados. E mesmo com a previsão de mecanismos de redistribuição dos recursos visando compensar as disparidades regionais, os sistemas de transferências não atingem o centro das desigualdades.

Assim é que constatamos que, na atualidade, as políticas de expansão da Educação Infantil, assim como acontece nas demais políticas sociais, são marcadas pela seletividade econômica e social, o que se constitui como um elemento estruturante da dinâmica territorial, já que aponta para uma grande desigualdade entre as condições de acesso da população aos serviços, ainda que estejam numa mesma região geográfica/Estado. Além disso, podemos afirmar que as medidas de coordenação federativa são necessárias, mas não são suficientes para garantir o direito à educação para todos. O que percebemos com a pesquisa foi que, se a lei reforçou a capacidade da União para regular a atuação do Poder Público, isto acarretou o esvaziamento do poder de decisão da municipalidade e seu distanciamento do interesse local, sendo o município apenas um executor das políticas determinadas pela União, pois o governo federal, tendo a capacidade de regular a maioria das atuações do Poder Público, restringe o poder de decisão da municipalidade, que pouco ou nada interfere na definição das políticas.

Mais alguns elementos são possíveis de sinalizar, retomando sinteticamente o nosso movimento de pesquisa: primeiro é que a obrigatoriedade de atendimento à faixa etária de 4 e 5 impulsiona na direção do alcance da meta de 100%. Isto faz com que os

municípios deem prioridade para as matrículas na pré-escola em detrimento da creche, o que nos faz considerar tal obrigatoriedade como mais uma força indutora da política de expansão, mas que ocasiona a precarização ou inexistência do atendimento para 0 a 3 anos. O segundo é que nem sempre os maiores municípios em índice populacional e recursos econômicos foram os que mais contribuíram para que os números referentes à cobertura do atendimento dessem destaque à mesorregião, o que enfatiza a necessidade de analisar os aspectos econômicos, sociais e políticos de cada realidade para a análise das políticas públicas.

Em tempo, acreditamos que todo movimento de pesquisa, mais do que trazer respostas para as questões iniciais, nos direcionam a novas possibilidades de estudos e aprofundamentos, frente à complexidade da realidade, sempre mais ampla do que qualquer teoria que tente explicá-la. Os municípios possuem suas formas, suas maneiras de implementar as políticas que, afinadas ou não com as determinações federais, repercutem na população. Pois

Os processos de gestão das políticas públicas na realidade local ao passo que expressam tendências e fenômenos que se inscrevem na dinâmica global das relações entre a política e a economia e entre o Estado e a sociedade civil também ganham pulsações próprias, demarcando práticas sociais que singularizam a relação dos sujeitos políticos com e na cidade (ALMEIDA, 2010, p. 50).

Assim é que a compreensão sobre as políticas de expansão da Educação Infantil passou tanto pelo estudo das características políticas das condições econômicas para a cobertura do atendimento e busca de alcance da meta 1 do PNE, quanto por uma observação sobre a vida da população, suas formas de trabalhar e as principais oportunidades econômicas da sua região/mesorregião. Mesmo que nossa tentativa tenha sido a de observar as semelhanças e diferenças entre os municípios, sabemos que eles são diversos, pelas suas histórias, regiões, atividades econômicas, não se podendo unificar todas as suas características para a composição de uma amostra.

Portanto, o esforço que fundamentou todo o processo de pesquisa se deu num movimento investigativo que objetivou perceber como a expansão da Educação Infantil ocorreu no nível municipal, a partir da relação autonomia e indução. Como pesquisadora, nossa pretensão foi conhecer e investigar as nuances desta realidade em seus aspectos universais, particulares e singulares para melhor compreendê-la. Como profissional da Educação, nosso desejo foi o de conseguir contribuir para a melhoria da qualidade do

atendimento às crianças; que as políticas públicas se definam a partir das reais necessidades da população e que a política de Educação Infantil a ela direcionada vise, em última instância, a sua emancipação.

Ao concluir esta tese, ratifico que qualquer conhecimento é aproximado, é construído, não definido, o que demonstra a provisoriedade e o dinamismo da realidade, características fundamentais de qualquer aspecto social. Acredito, porém, que as reflexões produzidas no âmbito desta pesquisa possam provocar a construção de novas análises, estudos e abordagens sobre as políticas públicas de Educação Infantil, pois muito ainda há para se discutir sobre este campo, considerando a importância política e a complexidade epistêmica da educação das crianças na contemporaneidade.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, M. de F. I.; BEIRA, L. (Orgs.). **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**. São Paulo, Edições FUNDAP, 2007, p.13-31. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/242213262_Federalismo_e_politicas_publicas_o_impacto_das_relacoes_intergovernamentais_no_Brasil. Acesso em: 26 mai de 2020.

ALGEBAIL, E. **Escola pública e pobreza no Brasil: a ampliação para menos**. Rio de Janeiro, Lamparina, Faperj, 2009, 352 p.

ALGEBAIL, E.; ALMEIDA, N. L. T. Diálogos e interfaces das políticas sociais com a educação pública. In: OLIVEIRA, E.; OLIVEIRA, F. G.; AMADO, L. A. S. (orgs.). **Políticas públicas e formação humana: contribuições para o futuro**. Rio de Janeiro, Consequência, 2019, p. 229-275.

ALGEBAIL, E.; OLIVEIRA, F. **Gestão Territorial e Políticas Públicas no Estado contemporâneo (no prelo)**. Salvador, Editora UFBA, 2018.

ALMEIDA, N. L. T. Políticas Públicas, Cidade e Intersetorialidade. **RevistAleph**, n. 13, 10 abr. 2010. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/revistaleph/article/view/38952>. Acesso em: 11/09/2022.

ALMEIDA, N. L. T.; ALENCAR, M. M. T. Políticas Públicas e mercado de trabalho profissional do assistente social. In: **Serviço Social, trabalho e políticas públicas**. São Paulo, Saraiva, 2011, p. 55-117.

AMARAL, N. C. **Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil**. Brasília, Liber Livro, 2012, 224 p.

ARANTES, E. Rostos de Crianças no Brasil. In: RIZZINI, R. e PILOTTI, F. (org.) **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. São Paulo, Cortez, 2009, p. 153-202.

ARRETCHE, M. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2012, 227 p.

AZEVEDO, J.M.L.de; SANTOS, A.L.F.dos. Influências do poder central no planejamento da educação dos municípios da região metropolitana do Recife. In: **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, v. 33, n.119, abr-jun 2012, p. 551-573.

BEHRING, E. R. **Fundo Público, Valor e Política Social**. São Paulo, Cortez, 2021, 286 p.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo, Cortez, 2011, 9ª ed. (Biblioteca Básica de Serviço Social – v.2), 213 p.

BRASIL CARINHOSO. Ministério da Educação – FNDE. 2020. Página inicial. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/brasil-carinhoso>>. Acesso em: 26 ago. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Orientações para pactuação da regionalização dos serviços de média e alta complexidade nas comissões intergestores bipartite - CIB** /organizador: Jaime Rabelo Adriano - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – 1. ed. – Brasília: MDS, 2014, 110 p.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, 23 dez. 1996.

_____. Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 10/1/2001.

_____. Lei nº 11.114, de 06 de novembro de 2005. Altera os artigos 6, 30, 32 e 87 da Lei nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2005a.

_____. Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 fev. 2006.

_____. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º 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 ue trata o art. 212 da Constituição Federal de 1988, 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 § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 nov. 2009a.

_____. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências**. Brasília, DF, 16/7/1990.

_____. Ministério da Educação. Orientação. Parecer CNE n. 05/2020, homologação publicada no DOU de 01/06/2020, Seção 1, p. 32.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para Educação Infantil**. v.1 e 2. Brasília, DF, MEC/SEB, 2006.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil**. Brasília, DF, MEC/SEB, 2006.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. **Política Nacional de Educação Infantil**: pelos direitos das crianças de zero a seis anos à educação. Brasília, DF, MEC/SEF/COEDI, 1994.

_____. **Indicadores da Qualidade na Educação Infantil**. Ministério da Educação/Secretaria da Educação Básica – Brasília, MEC/SEB, 2009.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil. Brasília, maio de 1998a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/scfieei.pdf>. Acesso em: 04 out. 2022.

_____. Lei n. 6.094/2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 25/4/2007.

_____. Lei Federal 13.005, de 25/06/2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 25. Jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 04 out. 2022.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil**. v.1-3. Brasília, DF, 1998.

_____. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Fundamental. **Subsídios para credenciamento e o funcionamento das instituições de educação infantil**. v.2. Brasília, DF, MEC/SEF/ Coedi, 1998.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. **Política Nacional de Educação Infantil**. Brasília, DF, MEC/SEF/DPEF/Coedi, 1994.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução CEB n. 1, de 7 de abril de 1999. **Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil**. Brasília, DF, 1999.

_____. Ministério da Educação. Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Disponível em: <http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/pde.pdf>. Acesso em: 04 out. 2022.

_____. Ministério da Educação. PROINFÂNCIA – FNDE. 2020. Página inicial. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-apresentacao>>; Acesso em 26 de ago. de 2020.

_____. **Indicadores da Qualidade na Educação Infantil**. Ministério da Educação/Secretaria da Educação Básica – Brasília, MEC/SEB, 2009.

_____. Ministério da Educação. **CONAE 2014: Conferência Nacional de Educação: documento – referência / [elaborado pelo] Fórum Nacional de Educação**. – Brasília, DF, 2014.

_____. Lei nº 9424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF. **Diário Oficial da União** de 26/12/1996.

_____. Lei nº 11494. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007.

_____. Presidência da República. Lei 12.858, de 09 de setembro de 2013. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 set. 2013a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12858.htm. Acesso em: 15 out. 2022.

BEHRING, E. R. **Fundo Público, Valor e Política Social**. São Paulo, Cortez Editora, 2021.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo, Cortez, 2011 (Biblioteca Básica de Serviço Social, v. 2), 213 p.

BOLORINO, E. Entre avanços custosos e a iminência de retrocessos, quais são os possíveis caminhos para a atuação profissional na Educação? In: **Boletim Online Conexão Geraes**. Dezembro/2021. Disponível em: <https://cress-mg.org.br/wp-content/uploads/2021/12/BOLETIM-TRIMESTRAL--DEZ21.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2022.

BOSCHETTI, I. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: **CFESS Serviço Social, direitos sociais e competências profissionais**. CFESS, ABEPSS, Brasília (2009). Disponível em: <http://www.cressrn.org.br/files/arquivos/V6W3K9PDvT66jNs6Ne91.pdf>.

BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente**. São Paulo, Editora Politéia, 2019, 254 p.

BUENO, C. A. R; FIGUEIREDO, I. M. Z. **A relação entre educação e desenvolvimento para o banco mundial: a ênfase na “satisfação das necessidades**

básicas” para o alívio da pobreza e sua relação com as políticas para educação infantil. Texto apresentado no IX ANPED Sul – Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul – 2012, p.1-15.

CAMPOS, M. M. **Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças** / Maria Malta Campos e Fúlvia Rosemberg. – 6. ed., Brasília, MEC, SEB, 2009, 44p.

CAMPOS, R. F. Educação Infantil – Políticas e Identidade. In: **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 5, n.9, jul./dez. 2011, p. 217-228. Disponível em: <http://gepeto.ced.ufsc.br/files/2015/05/educacao-infantil.pdf>. Acesso em: 04 out. 2022.

CARNEIRO, S. **Focalização X Universalização**. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/focalizacao-x-universalizacao/>. Acesso em: 17 set. 2022.

CAPES. **Catálogo de Teses e Dissertações**. Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/>. Acesso em: 04 out. 2022.
CAVALCANTI, C. R. **Federalismo e financiamento da Educação Básica no Brasil: A assistência técnica e financeira da União aos entes federados subnacionais**. Curitiba, Appris, 2019, 353 p.

CEPERJ. **Divisão Municipal e Regional Fluminense**. Disponível em: http://arquivos.proderj.rj.gov.br/sefaz_ceperj_imagens/Arquivos_Ceperj/ceep/informacoes-do-territorio/cartografia-fluminense/Divis%C3%A3o%20municipal%20e%20regional%20fluminense%20-%202018%20-%20CEPERJ.pdf. Acesso em: 13/ mai. 2021.

CIAVATTA, M. O regime de colaboração e o Ensino Médio. In: **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 961-978, jul-set, 2013.

CIAVATTA, M.; FRIGOTTO, G. Educação básica no Brasil na década de 1990, subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, Vol. 24, nº 82, p.93-130, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v24n82/a05v24n82.pdf>. Acesso em: 04 out. 2022.

CORREA, B. C. **Políticas de Educação Infantil no Brasil: ensaios sobre os desafios para a concretização de um direito**. *Jornal de Políticas Educacionais*, nº 9, janeiro-junho de 2011, p. 20-29. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/25172>. Acesso em: 06/05/2021.

CRUZ, J. L. V. Dinâmica Socioeconômica e Territorial no Estado do Rio de Janeiro Contemporâneo. GERSCHMAN, S.; SANTOS, A. M. S. P.(orgs.). **Saúde e Políticas Sociais no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, FIOCRUZ, 2016, p. 23-62.

CURY, C.R.J. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF, Unesco, 2010, p. 149-168.

DAVIES, N.; ALCÂNTARA, A. B. Descompasso na educação básica no Estado do Rio de Janeiro: receitas dos governos crescem, porém, matrículas públicas caem. **Revista**

Educação e Cultura Contemporânea, Rio de Janeiro, v. 16, n. 45, p. 31-54, 2019. Disponível em: <http://periodicos.estacio.br/index.php/reeduc/article/viewArticle/6609>. Acesso em: 06/05/2021.

DAVIES, N. O financiamento da Educação: breve histórico da legislação e seus percalços. **Revista Pesquisa e Debate em Educação**, Juiz de Fora, v. 9, n° 2, p. 661-691. Publicado em 31/12/2019. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/RPDE/article/view/30833>. Acesso em: 06 mai. 2021.

_____. O financiamento da Educação Estatal no Brasil: novos ou velhos desafios? **Revista Educação On-line PUC-Rio**, n° 10, p. 31-63, 2012. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/20039/20039.PDF>. Acesso em: 06 mai. 2021.

_____. Educação nas Leis Orgânicas dos Municípios Fluminenses: pouca originalidade e muita cópia. **Cadernos de Pesquisa**, v.40, n.141, p.857-880, set./dez. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/Lk84qVr8ncpByXDx7ZyBMmQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 29 set. 2022.

DOURADO, L. F. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à Educação Básica. In: **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, jul.-set. 2013, p. 761-785.

DRAIBE, S. M. Intersetorialidade. In: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M.A. (orgs.) **Dicionário de Políticas Públicas**. 3. ed., São Paulo, UNESP, 2018, p. 488-492.

DUARTE, . R. T.; TELES,. B. Legislação municipal de educação: um estudo da lei orgânica de Belo Horizonte, Minas Gerais. **Perspectiva**, [S.l.], v. 36, n. 2, p. 580–603, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/2175-795X.2018v36n2p580>. Acesso em: 3 out. 2022.

ESTATUTO DO SERVIDOR MUNICIPAL DE APERIBÉ. Lei 152, de 16/05/1997. Disponível em: https://www.aperibe.rj.leg.br/leis/legislacao-municipal/estatuto_dos_servidores.pdf/view. Acesso em: 17 de out. de 2022.

ESTATUTO DO SERVIDOR MUNICIPAL DE ARRAIAL DO CABO. Lei 768, de 07/12/1992. Disponível em: https://www.arraial.rj.gov.br/publicos/768_16024100.pdf. Acesso em: 17 de out. de 2022.

ESTATUTO DO SERVIDOR MUNICIPAL DE MENDES. Lei 1469, de 10/01/2011. Disponível em: [http://www.mendes.rj.gov.br/Arquivos/1.469%20Estatuto%20do%20Servidor%20P%C3%BAblico%20\(Reparado\).pdf](http://www.mendes.rj.gov.br/Arquivos/1.469%20Estatuto%20do%20Servidor%20P%C3%BAblico%20(Reparado).pdf). Acesso em: 17 de out. de 2022.

ESTATUTO DO SERVIDOR MUNICIPAL DE QUISSAMÃ. Lei Complementar 006, de 04/10/2019. Disponível em: https://quissama.rj.gov.br/arquivos/diario_oficial/895_03_doq-edicao-895-com-a-data-05-1.pdf. Acesso em: 17 de out. de 2022.

ESTATUTO DO SERVIDOR MUNICIPAL DE RIO DAS FLORES. Lei Complementar 084, de 03/11/2005. Disponível em: <https://www.riodasflores.rj.gov.br/ws/media-library/c1614667797149c3a146ca6c1a0a8ab0/lei-complementar-084-com-todas-as-alteracoes-1estatuto-do-servidor.pdf>. Acesso em: 17 de out. de 2022.

ESTATUTO DO SERVIDOR MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DO ALTO. Lei 169, de 06/04/1992. Disponível em: <http://ssalto.rj.gov.br/wp-content/uploads/2021/08/Lei-n.-169-92-Estatuto-dos-Servidores-Municipais.pdf>. Acesso em: 17 de out. de 2022.

FALCIANO, B. T. A obrigatoriedade da pré-escola leva à sua universalização? Trabalho apresentado na 39ª Reunião Nacional da ANPED (2019). Universidade Federal Fluminense, 20 a 24 de outubro de 2019 – Niterói – RJ. Disponível em: <http://39.reuniao.anped.org.br/category/trabalho/>. Acesso em: 19 mai. 2021.

FARENZENA, N. A assistência financeira da União às políticas educacionais locais. **Retratos da Escola**, [S.l.], v. 6, n. 10, p. 105–117, 2012. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/173>. Acesso em: 3 out. 2022.

FERNANDES, F. **Brasil em compasso de espera**: pequenos escritos políticos. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 2011, 364 p.

_____. **Revolução Burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 2ª edição, Rio de Janeiro, Zahar, 1975, p. 235-335.

_____. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento**. Biblioteca de Ciências Sociais. RJ, Zahar, 1968, p. 21-103.

FERREIRA, R. C.; GUTIERRES, D. V. G. Movimentação na Carreira de Professores da Educação Básica em Municípios do Pará a partir do Desempenho. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 10, n. 11, 2020. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/fineduca>. Acesso em: 03 de jul. de 2022.

FIOCRUZ. A regionalização pode contribuir para o avanço do SUS? Publicado em 30/07/2014. Disponível em: <https://informe.ensp.fiocruz.br/noticias/35859>. Acesso em: 09 set. 2022.

FREIRE, P. **Política e Educação**. [organização Ana Maria de Araújo Freire]. 6ª ed., Rio de Janeiro/São Paulo, Paz e Terra, 2020.

FRIGOTTO, G. Prefácio. In: ALGEBAILLE, E. **Escola pública e pobreza no Brasil**: a ampliação para menos. Rio de Janeiro: Lamparina, Faperj, 2009, p. 17-33.

_____. A questão metodológica do trabalho interdisciplinar: Indicações de uma pesquisa sobre vestibular. In: **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo (55), 1985, p. 68-75.

_____. As novas e velhas faces da crise do capital e o labirinto dos referenciais teóricos. In: FRIGOTTO, G., CIAVATTA, M. **Teoria e Educação no labirinto do capital**. Petrópolis, Vozes, 2001, p. 29-69.

_____. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: CIAVATTA, M. (Org.). **Gaudêncio Frigotto: um intelectual crítico nos pequenos e nos grandes embates**. Belo Horizonte, Editora Autêntica, 2012, p. 159-176.

_____. A interdisciplinaridade como necessidade e como problema nas Ciências Sociais. In: **Ideação - Revista do Centro de Educação e Letras**, UNIOESTE, Campus Foz do Iguaçu, v. 10, nº 1, 2008, p. 41-62.

GENTILI, P. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. In: GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu da (orgs.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. 2ª ed. Petrópolis, Vozes, 1995, p. 111-177.

GIVISIEZ, G. H. N.; DE OLIVEIRA, E. L. Royalties do petróleo e educação: análise da eficiência da alocação. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, v. 8, n. 1, 31 dez. 2011. Disponível em: <https://rbpg.capes.gov.br/index.php/rbpg/article/view/234>. Acesso em: 06 de mai 2021.

GOMES, A. V. A. Valorização do magistério: princípios legais e limites fiscais. Brasília, Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2019 – 08. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/12/browse?type=author&value=Gomes%2C+Ana+Valeska+Amaral>. Acesso em 19 de out. 2022.

IBGE. CIDADES. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/rio-de-janeiro/pesquisa/23/25207?tipo=ranking&ano=2010>. Acesso em: XXXXXX

IBGE – Agência de Notícias. Página inicial. **Educação avança no país, mas desigualdades raciais e por região persistem**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/24857-pnad-continua-2018-educacao-avanca-no-pais-mas-desigualdades-raciais-e-por-regiao-persistem>. Acesso em: 25 ago. de 2020.

IBGE. Disponível em: biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101736_informativo.pdf, 2019. Acesso em: 25 ago. de 2020.

JACOMELI, M. R. M. e GOMIDE, D. C. O método de Marx na pesquisa sobre políticas educacionais. In: **Dossiê: Desafios da docência em contextos emergentes**. Políticas Educativas, Santa Maria, v. 10, n. 1 p.64-78, 2016. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/Poled/article/view/69759>. Acesso em: 01 jun. de 2020.

KRAMER, S. **A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce**. 6ª Ed, São Paulo, Cortez, 2001. Biblioteca da Educação, Série 1 – Escola, v.3, p. XXXX.

_____. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e é fundamental. In: **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, out. 2006, p. 797-818.

KOSIK, K. O mundo da pseudoconcreticidade e a sua destruição. In: KOSIK, K. **Dialética do Concreto**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986, p. 9-20.

KRIPKA, R.; SCHELLER, M.; BONOTTO, D. L. Pesquisa documental na pesquisa qualitativa: conceitos e caracterização. **Revista de Investigaciones UNAD**, Bogotá – Colombia, n. 14 (2), julho/dezembro, 2015, p. 55-73. Disponível em: <https://hemeroteca.unad.edu.co/index.php/revista-de-investigaciones-unad/index>. Acesso em: 20/09/2021.

KUHLMANN Jr., M. **Infância e educação infantil: uma abordagem histórica**. Porto Alegre, Mediação, 1998, p. XXXX.

KUHLMANN Jr., M.; FERNANDES, R. Sobre a história da infância. In: FARIA FILHO, Luciano Mendes de (org.) **A infância e sua educação: Materiais, práticas e representações** [Portugal e Brasil]. Belo Horizonte: Minas Gerais: Autêntica, 2004, p. 15-33.

LABORATÓRIO DE DADOS EDUCACIONAIS - LDE/UFPR. Página Inicial.

Laboratório de Dados Educacionais. Disponível em:

<https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/#/>. Acesso em: 26 de ago. 2020.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo, Centauro, 2001, p. 7-33 e 105-118.

LEHER, R. Um Novo Senhor da educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. In: **Revista Outubro**, Edição 03, fevereiro/1999, p. 19-30. Disponível em: <http://outubrorevista.com.br/um-novo-senhor-da-educacao-a-politica-educacional-do-banco-mundial-para-a-periferia-do-capitalismo/>. Acesso em: 04 out. 2022.

LEHER, R.; LOPES, A. B. P. Trabalho docente, carreira, autonomia universitária e mercantilização da Educação. In MANCEBO, D.; J. R. SILVA JÚNIOR, J. R.; OLIVEIRA, J.F. (Orgs.). **Reformas e Políticas: Educação Superior e Pós-graduação no Brasil**. São Paulo: Alínea, 2008, p. 73-96.

LEI ORGÂNICA DE APERIBÉ. 2020. Disponível em:

<https://www.aperibe.rj.leg.br/leis/legislacao-municipal/lei-organica-do-municipio-de-aperibe-atualizada-em-10-de-dezembro-de-2020.pdf/view>. Acesso em: 16 de jun. de 2022.

LEI ORGÂNICA DE ARRAIAL DO CABO. 1990. Disponível em:

<https://arraialdocabo.rj.leg.br/leis.php>. Acesso em 16 de jun. de 2022.

LEI ORGÂNICA DE MENDES. 1990. Disponível em:

<https://www.mendes.rj.leg.br/12>. Acesso em: 16 de jun. de 2022.

LEI ORGÂNICA DE QUISSAMÃ. 1990. Disponível em:

<https://www.quissama.rj.leg.br/leis/lei-organica-municipal/lei-organica-municipal>. Acesso em: 16 de jun. de 2022.

LEI ORGÂNICA DE RIO DAS FLORES. 1990. Disponível em:

http://www.sepexrio.org.br/wp-content/uploads/2013/01/lei_organica_rio_das_flores.pdf. Acesso em 16 de jun. de 2022.

LEI ORGÂNICA DE SÃO SEBASTIÃO DO ALTO. 2014. Disponível em: <http://ssalto.rj.gov.br/wp-content/uploads/2019/03/LEI-ORGANICA.pdf>. Acesso em 16 de jun. de 2022.

LISTA DE MESORREGIÕES E MICRORREGIÕES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_mesorregi%C3%B5es_e_microrregi%C3%B5es_do_Rio_de_Janeiro. Acesso em 13 ago. 2021.

LÖWY, M. Objetividade e Ponto de Vista de classe nas Ciências Sociais. In: **Método dialético e teoria política**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986, p. 9-34.

MACHADO, M. C. G. ET AL. As raízes da educação infantil no Brasil: análise da proposta de Rui Barbosa. In: CARVALHO, C. H. de; MOURA, E. B. de; ARAUJO, J. C.(orgs.). **A infância na modernidade: entre a educação e o trabalho**. Uberlândia, EDUFU, 2007, p. 209-243.

MARQUES, E.C. As políticas públicas na ciência política. In: MARQUES, E.; FARIA, C.A.P. (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. Rio de Janeiro-São Paulo, FIOCRUZ-UNESP, 2013, p. 23-46.

MARTINS, E. B.; ALMEIDA, N. L. T. . **A expansão desigual das ofertas educacionais no Brasil no século 21**. Em aberto, Brasília, v. 30, n.99, 2017.

MESQUITA, F. J. P. L.; GISI, M. L. A interface neoliberal nas políticas da educação infantil: discussão rumo ao contexto da BNCC. **Educação: Teoria e Prática**, v. 32, n. 65, p. e 24[2022], 29 jun. 2022. Disponível em: <https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/educacao/article/view/15836>. Acesso em: 03 out. 2022.

_____. A expansão da educação infantil nas políticas públicas e o direito à educação de qualidade. In: **Educação em Revista**, Marília, v.22, p. 91-106, 2021, Edição Especial. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/educacaoemrevista/article/view/10756>. Acesso em: 04 out. 2022.

MOÇÃO, M. A. G.; TRINDADE, S. A. A produção acadêmica em políticas para a educação infantil no Brasil (2000-2010). In: **Jornal de Políticas Educacionais**. V. 13, n. 7. Fevereiro de 2019, p. 1-25. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/64423>. Acesso em: 04 de out. 2022.

NAJJAR, J.; MOCARZEL, M. MORGAN. Os Planos Municipais de Educação do Estado do Rio de Janeiro: um mapeamento de metas, estratégias e desafios. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v.28, n.109, p. 1033-1053, out./dez. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/S3rw7BMBkxCsdsS7XygDBvh/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 out. 2022.

NETTO, J. P. **Uma face contemporânea da barbárie**. Artigo baseado na comunicação apresentada na sessão temática O agravamento da crise estrutural do capitalismo: o

socialismo como alternativa à barbárie do III Encontro Internacional Civilização ou Barbárie (30 de outubro a 1º de novembro de 2010). Disponível em: <https://www.odiarario.info/uma-face-contemporanea-da-barbarie/>. Acesso em: 04 out. 2022.

NEUBAUER, R. Políticas de Educação. In: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M.A. (orgs.) **Dicionário de Políticas Públicas**. 3. ed., São Paulo, UNESP, 2018, p.779-786.

NITERÓI. **Programa Escola Parceira**. Prefeitura Municipal de Niterói. Disponível em: <https://www.educacaoniteroi.com.br/programa-escola-parceira-2022/>. Acesso em: 23 set. 2022.

NOGUEIRA, E. W. A **autonomia municipal: administrativa, política e financeira**. Estudo de caso em três municípios da Grande Florianópolis, nos períodos de 1987/1988 e 1993/1994. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Florianópolis, Santa Catarina, Brasil, 1996. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/106434?show=full>. Acesso em: 06 mai. 2021.

NUNES, M. F. (Coord.). **Políticas de Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro: Proinfância e as estratégias municipais de atendimento a crianças de 0 a 6 anos**. Relatório de Pesquisa, EIPP (Educação Infantil e Políticas Públicas), Rio de Janeiro, 2015, 132 p.

NUNES, M.F. R.; SANTOS, E. C.; BARROS, C. A. Pré-Escola, obrigatoriedade e Planos de Educação no Rio de Janeiro. **Revista Contemporânea de Educação**, vol. 12, n. 24, mai/ago de 2017, p. 303-322. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rce/article/view/3678>. Acesso em 04 out. 2022.

O GLOBO. “Renda de aposentados movimentou economia de Mendes. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/sul-do-rio-costa-verde/noticia/2019/04/29/renda-de-aposentados-movimentou-economia-de-mendes.ghtml>. Acesso em 29/05/2022.

OBSERVATÓRIO DO PNE. <https://www.observatoriodopne.org.br>. Acesso em 12 nov. 2022.

OLIVEIRA, F. J. G. de. Mudanças no espaço metropolitano: novas centralidades e dinâmicas espaciais na metrópole fluminense. In: Oliveira, F.J.G.; SILVA, C.A.; FREIRE, D.G(Orgs). **Metrópole: governo, sociedade e território**. Rio de Janeiro, DP&A, FAPERJ, 2006, p. 79-97.

OLIVEIRA, R. L. P. Direito à Educação e Federalismo no Brasil. **Retratos da Escola**, [S. l.], v. 6, n. 10, p. 39–47, 2012. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/169>. Acesso em: 3 out. 2022.

PEREIRA, P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI ET AL. **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo, Cortez, 2009, p. 87-108.

PLANO DE CARGOS E VENCIMENTOS DOS SERVIDORES DO QUADRO PERMANENTE DA PREFEITURA DE APERIBÉ. Lei 1903. Disponível em: http://aperibe.itcast.com.br/portal/arquivo/1/leis/2015/lei_municipal_nd_621_-_2015.pdf. Acesso em: 17 de out. de 2022.

PLANO DE CARREIRA E SALÁRIOS DO MAGISTÉRIO MUNICIPAL DE ARRAIAL DO CABO. Lei 1067, de 12/01/1998. Disponível em: https://www.arraial.rj.gov.br/publicos/1067_08090556.pdf. Acesso em: 17 de out. de 2022.

PLANO DE CARREIRA E SALÁRIOS DO MAGISTÉRIO MUNICIPAL DE MENDES. Lei 755, de 10/02/2000. Disponível em: http://mendes.rj.leg.br/site/adm_portal/imagens/20160309153742.pdf. Acesso em: 17 de out. de 2022.

PLANO DE CARREIRA E SALÁRIOS DO MAGISTÉRIO MUNICIPAL DE QUISSAMÃ. DIÁRIO OFICIAL DE QUISSAMÃ. Lei 1903, de 10/01/2020. Disponível em: https://www.quissama.rj.gov.br/arquivos/diario_oficial/985_03_doq-edicao-985-com-a-data-11-0.pdf. Acesso em: 17 de out. de 2022.

PLANO DE CARREIRA E SALÁRIOS DO MAGISTÉRIO MUNICIPAL DE RIO DAS FLORES. Lei Complementar 113, de 03/11/2011. Disponível em: <https://www.riodasflores.rj.leg.br/leis/lei-complementar-2005-2016/Lei%20Complementar%20113.pdf/view>. Acesso em: 17 de out. de 2022.

POLITIZE. Disponível em: <https://www.politize.com.br/lei-organica-de-um-municipio/2018>. Acesso em 11/06/2022.

PPFH – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana. 2020. Página inicial. Disponível em: http://ppfh.com.br/pt_BR/linhas-de-pesquisa/; Acesso em: 09 de jul. 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE APERIBÉ. PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Lei nº 607 de 09 de julho 2015.

Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/203908/Aperibe_Lei_607_15_Plano_Municipal_de_Educacao.pdf Acesso em: 18 de out. de 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARRAIAL DO CABO. PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Lei 1931, de 19 de jun. de 2015. Disponível em:

https://www.mprj.mp.br/documents/20184/203908/arraial_do_cabo_lei_1.931_15_plano_municipal_de_educacao.pdf. Acesso em: 18 de out. de 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MENDES. PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Lei 1780, de 30 de jun. de 2015.

Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/203908/Mendes_Lei_1.780_15_Plano_Municipal_de_Educacao.pdf. Acesso em: 18 de out. 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE QUISSAMÃ. PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Lei 1474, de 25 de jun. de 2015. Disponível em:

https://www.mprj.mp.br/documents/20184/203908/Quissama_Lei_1.474_15_Plano_Municipal_de_Educacao.pdf. Acesso em: 18 de out. de 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO DAS FLORES. PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Lei 1808, de 18 de jun. de 2015. Disponível em:

https://www.mprj.mp.br/documents/20184/174657/riodasflores_plano_municipal_de_educacao.pdf. Acesso em: 18 de out. de 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DO ALTO. PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Lei 706, de 15 de jul. de 2015. Disponível em: <http://ssalto.rj.gov.br/wp-content/uploads/2016/05/PLANO-MUNICIPAL-DE-EDUCACAO.pdf>. Acesso em: 18 de out. de 2022.

PREVITALI, F.S.; FAGIANI, C.C. Trabalho docente na educação básica no Brasil sob indústria 4.0. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v.25, n. 1, p. 156-165, jan./abr. 2022. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/82504/48244>. Acesso em: 03 de jul. 2022.

QUISSAMÃ. Políticas públicas de Quissamã ganham destaque nacional. Disponível em https://quissama.rj.gov.br/site/noticia/politicas_publicas_de_quissama_ganham_destaque_nacional/4100. 21/10/2021. Acesso em 29 mai. 2022.

RIO DE JANEIRO (ESTADO). Secretaria de Estado do Ambiente. **Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica de Aperibé** / Secretaria de Estado do Ambiente, organizadores: Renata de Souza Lopes, Janete Abrahão, Gustavo Melo. – Rio de Janeiro : SEA, 2015. 112 p.

_____. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro de 1989**: texto atualizado. 3. ed. Niterói: Imprensa Oficial, 2001. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70450/CE_RJ_EC_84-2020.pdf?sequence=27&isAllowed=y. Acesso em 16 de out. de 2022.

RIZINNI, I. **O século perdido**: Raízes históricas das políticas públicas para infância no Brasil . 2.ed.rev., São Paulo, Cortez, 2008.

ROSEMBERG, F. Políticas de educação infantil e avaliação. **Cadernos de Pesquisa**. v. 43, n. 148, jan./abr. de 2013. SP: Fundação Carlos Chagas. p. 44-75. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/rCQyvkxLbt68jLbyvmy3bwh/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 04 out. 2022.

_____. Educação Infantil pós-FUNDEB: avanços e tensões. In: SOUZA, G. (Org.). **Educar na Infância**: perspectivas histórico-sociais. São Paulo, Contexto, 2010, p. 171-186.

SANTOS, J. B.; SOUZA JÚNIOR, L. Educação Infantil: 20 anos da primeira etapa da Educação Básica e os desafios do financiamento. In: **Revista Contemporânea de Educação**, vol. 12, n. 24, mai/ago 2017, p. 261-284.

SÃO SEBASTIÃO DO ALTO. Lei 824, de 03/03/2020 (atualiza a tabela salarial dos profissionais do magistério). Disponível em: <http://ssalto.rj.gov.br/legislacao/leis-e-decretos-2020/>. Acesso em: 18 de out. de 2022.

SARMENTO, M. Visibilidade social e estudo da infância. In: VASCONCELLOS, V. M. R.; SARMENTO, M. J. (orgs.). **Infância(s) (In)visíveis**. Araraquara, Junqueira&Marin, 2007, p. 25-49.

SAVIANI, D. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. In: **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 44 maio/ago. 2010, p. 380-412.

_____. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas**. 2 ed. rev. e ampl., Campinas, São Paulo, Autores Associados, 2017 (Coleção Educação contemporânea).

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO PARANÁ. Página inicial. Disponível em: <<http://www.geografia.seed.pr.gov.br/modules/galeria/detalhe.php?foto=1588&evento=8>>. Acesso: 26 ago. de 2020.

SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE. Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica de Aperibé /, organizadores: Renata de Souza Lopes, Janete Abrahão, Gustavo Melo. – Rio de Janeiro : SEA, 2015. Disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br/wp-content/uploads/2019/01/Aperib%C3%A9.pdf>. Acesso em: 04 out. 2022.

SILVA, M. da. Poder Local: conceito e exemplos de estudos no Brasil. In: **Sociedade e Natureza**, Uberlândia, 20(2), dez/2008, p.69-78. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/sn/v20n2/a04v20n2.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2017.

SILVA, M.A. Qualidade Social da Educação Pública: algumas aproximações. In: **Cadernos Cedes**, Campinas, vol. 29, n. 78, maio/ago.2009 (pp. 216-226). Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 09 out. 2015.

SISTEMA INTEGRADO DE MONITORAMENTO, EXECUÇÃO E CONTROLE – SIMEC. Página inicial. **Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação**. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/publicacoes/itemlist/category/4-monitoramento-e-avaliacao>. Acesso 24 ago. de 2020.

SOUZA, D. B. de; ALCÂNTARA, A. B. (Des)vinculações de Planos Municipais de Educação metropolitanos com outros instrumentos de gestão local da educação. **Educação e Pesquisa**, [S.l.], v. 43, n. 3, p. 711-726, 2017. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ep/article/view/136780>. Acesso em: 3 out. 2022.

SOUZA, D.B. de; ALCÂNTARA, A.B; VASCONCELOS, M.C.C. Previsões de regime de colaboração na gestão da educação em São Gonçalo (RJ): uma análise exploratória pautada no Plano Municipal de Educação. In: **Poder local e políticas públicas para a educação em contextos de periferias urbanas**. Rio de Janeiro: Ed. Quartet/ FAPERJ, 2015, p.81-109.

SOUZA, D. B.; FARIA, L. C. M. O processo de construção da Educação Municipal pós-LDB 9.394/96: políticas de financiamento e gestão. In: SOUZA, D. B.; FARIA, L. C. M. (org.). **Desafios da Educação Municipal**. Rio de Janeiro, DP&A, 2003, p. 45-84.

SOUZA, A.R.; FREITAS, S.R. Relações de gênero no espaço de poder das escolas públicas brasileiras. In **Revista de Iniciação Científica** da FFC, v. 12 n. 2 , 2012. 2012. Disponível em: www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/ric/article/download/1596/1540>. Acesso em: 04 out. 2022.

SOUZA, G. História da educação infantil no Brasil: lugares, propósitos e ações que conformaram o jardim de infância e a creche como espaços de educação de crianças. In:

FARIA FILHO, L. M.; ARAUJO, V. C.(org.). **História da Educação e da Assistência à Infância no Brasil**. Vitória, EDUFES, 2011, p. 245-272.

TELES, F. E. R. Os direitos sociais e a assistência social no Brasil em tempos de neoliberalismo. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF, 21 set 2018. Disponível em: <https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/52252/os-direitos-sociais-e-a-assistencia-social-no-brasil-em-tempos-de-neoliberalismo>. Acesso em: 09 set. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. (Aperibé, Arraial do Cabo, Mendes, Quissamã, Rio das Flores, São Sebastião do Alto). 2020. Disponível em: https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/publicadordearquivo/estudos_socioeconomicos. Acesso em 04 out. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/associado/tribunal-de-contas-do-municipio-do-rio-de-janeiro/>. Acesso em: 03 mai. 2021.

VIEIRA, E. A política e as bases do direito educacional. **Cadernos Cedes**, ano XXI, n° 55, novembro/2001, p.9-29. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/sW79rDZ6L4pZK96YKwK8yfR/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 04 out. 2022.

VIEIRA, L. M. F. A Educação Infantil e o Plano Nacional de Educação: as propostas da CONAE 2010. In: **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, jul.-set. 2010, p. 809-831. Disponível em: <https://www.cedes.unicamp.br/>. Acesso em: 04 out. 2022.

_____. Obrigatoriedade escolar na Educação Infantil. In: **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 5, n. 9, p. 245-262, jul./dez. 2011, p. 245-262. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/viewFile/9%20/173>. Acesso em: 04 out. 2022.

VILLAS BOAS, B. **Ganho social é lento nas campeãs de royalties, mostra estudo**. Disponível em <https://www.macroplan.com.br/ganho-social-e-lento-nas-campeas-de-royalties-mostra-estudo/>. Acesso em: XXXXX

VILLARDI, R. Políticas de educação no Brasil hoje: o desmonte do direito. In: OLIVEIRA, E.; OLIVEIRA, F. G.; AMADO, L. A. S. (orgs.). **Políticas Públicas e Formação Humana: contribuições para o futuro**. Rio de Janeiro, Consequência, 2019, p. 203-228.

Wikipédia – A Enciclopédia Livre. 2020. Página inicial. (Imagens das Mesorregiões do Estado do Rio de Janeiro). Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_mesorregi%C3%B5es_e_microrregi%C3%B5es_do_Rio_de_Janeiro#/media/Ficheiro:RiodeJaneiro>

WOOD, E. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo, Boitempo, 2003.

XIMENES, S.; GRINKRAUT, A. Acesso à educação infantil no novo PNE: parâmetros de planejamento, efetivação e exigibilidade do direito. **Cadernos Cenpec | Nova série**, [S.l.], v. 4, n. 1, dec. 2014. Disponível em: <https://cadernos.cenpec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/article/view/272>. Acesso em 29 set. 2022.

ZIENTARSKI, C; PEREIRA, S.M. Os caminhos para a democratização da educação no Brasil: Qual o papel dos educadores neste processo? **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, SP, v. 9, n.34, p.154-166, 2012. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8639585>. Acesso em: 4 out. 2022.

ANEXO A

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
DEPTº DE FUNDAMENTOS TEÓRICO-PRÁTICOS DO SERVIÇO SOCIAL
PROFESSOR: NEY LUIZ TEIXEIRA DE ALMEIDA.

ROTEIRO DE ANÁLISE DOCUMENTAL (MATERIAL DE REGISTRO, PLANEJAMENTO DO TRABALHO PROFISSIONAL)

Caracterização do documento.

1- Título: _____

2- Autor: _____

3- Natureza/tipo do documento: _____

4- Contexto de produção de documento: _____

5- Ano de produção e período de utilização: _____

6- Quantidade documentos produzidos no período: _____

7- Quantidade de documentos analisados: _____

8- Justificativa da escolha: _____

9- Estrutura do documento: _____

10- Conteúdos presentes: _____

11- Eixos de análise do documento: _____

12- Principais trechos a serem utilizados: _____

13- Principais observações feitas na análise do documento: _____

14- Análise final do documento: _____

15- Considerações e propostas sobre a futura utilização do documento: _____

Início do processo de análise: _____

Conclusão do processo de análise: _____

Responsáveis pela análise: _____

Orientações: _____

1- Título: Nome do documento ou forma como ele é referido.

- 2- Autor: profissional, equipe, instituição ou órgão responsável pela sua elaboração.
- 3- Natureza/tipo do documento: identificar se trata de documento de registro, intervenção, orientação, manual, informativo, legislativo, etc...
- 4- Contexto de produção do documento: identificar em que circunstâncias profissionais, institucionais ou conjunturais o documento foi produzido. Qual era a finalidade inicial?
- 5- Ano de produção e período de utilização: identificar quando foi criado/instituído e por quanto tempo foi utilizado ou teve validade.
- 6- Quantidade de documentos utilizados no período: identificar quantos foram elaborados no período de sua vigência ou de realização da pesquisa/sistematização.
- 7- Quantidade de documentos analisados: indicar quantos documentos do mesmo tipo foram analisados no processo de sistematização.
- 8- Justificativa da escolha: apresentar os critérios definidos pela equipe de sistematização pela quantidade escolhida.
- 9- Estrutura do documento: apresentar como o documento se apresenta estruturalmente. Exemplo: capa, título, cabeçalho, caput, orientações, resumo, capítulos, parágrafos, títulos, conclusões, apêndices, itens, roteiros, etc...
Depende sempre da natureza dos documentos.
- 10- Conteúdos presentes: abordar os conteúdos do documento. Exemplo: concepções de família, abordagens do estado, perfil socioeconômico, diretrizes de trabalho, etc...
- 11- Eixos de análise do documento: perspectivas definidas pela equipe de sistematização de aproximação e compreensão do conteúdo do documento. Exemplo: processo de trabalho, instrumentais de trabalho, técnicas utilizadas, concepções de sociedade civil, concepções de família, etc. Depende do referencial teórico adotado pela equipe, do eixo de sistematização da experiência.
- 12- Principais trechos a serem utilizados: destacar no documento (mas sem rasurar, manchar, descaracterizar o original) trechos que servirão de empiria para a sistematização final. Esse procedimento deverá ser feito a partir de marcações nas cópias ou digitação dos trechos. Mas sempre seguidas de anotações contendo relação com os conteúdos da análise e referências para lembrar sua importância no momento da identificação. Elas devem ser feitas de acordo com os eixos de análise do item anterior para favorecer a identificação e análise.
- 13- Principais observações feitas na análise do documento: são as anotações feitas a partir de cada eixo, já agrupadas, como síntese das observações pontuais produzidas em cada eixo.
- 14- Análise final do documento: Texto final conclusivo da análise referenciado no marco teórico e com referências aos trechos empíricos retirados dos documentos.
- 15- Considerações e propostas sobre a futura utilização do documento: observações que servem para alterar a forma de elaboração/utilização do documento pela equipe em função do que se observou ao longo do processo de análise documental.

ANEXO B

Relatório de Obras Proinfância – municípios em Rio de Janeiro

ID	Nº Processo	Termo/ Nº Convênio	Ano Termo/ Convênio	Município	UF	Situação da Obra	% Executado Instituição Acumulado	Programa	Esfera	Tipologia	Tipo de Obra	Valor Pactuado (Valor total da Obra)	Valores Pagos	Vigência
19963	23400000360201165	PAC2 11563/2014	2014	São Gonçalo	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo A	Educação Infantil	R\$ 620.823,38	R\$ -	26/01/2019
18287	23400000321201168	PAC2 3170/2012	2012	Rio de Janeiro	RJ	Concluída	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo A	Educação Infantil	R\$ 2.577.339,83	R\$ 388.535,95	30/06/2021
19485	23400000321201168	PAC2 3170/2012	2012	Rio de Janeiro	RJ	Concluída	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo A	Educação Infantil	R\$ 2.577.339,83	R\$ 388.535,95	30/06/2021
19489	23400000321201168	PAC2 3170/2012	2012	Rio de Janeiro	RJ	Concluída	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo A	Educação Infantil	R\$ 2.577.339,83	R\$ 395.557,14	30/06/2021
19492	23400000321201168	PAC2 3170/2012	2012	Rio de Janeiro	RJ	Concluída	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo A	Educação Infantil	R\$ 2.577.339,83	R\$ 395.557,14	30/06/2021
19498	23400000321201168	PAC2 3170/2012	2012	Rio de Janeiro	RJ	Concluída	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo A	Educação Infantil	R\$ 2.577.339,83	R\$ 388.535,95	30/06/2021
19571	23400000321201168	PAC2 3170/2012	2012	Rio de Janeiro	RJ	Concluída	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo A	Educação Infantil	R\$ 2.577.339,83	R\$ 388.535,95	30/06/2021
19573	23400000321201168	PAC2 3170/2012	2012	Rio de Janeiro	RJ	Concluída	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo A	Educação Infantil	R\$ 2.577.339,83	R\$ 395.557,14	30/06/2021
19487	23400000321201168	PAC2 3170/2012	2012	Rio de Janeiro	RJ	Concluída	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo A	Educação Infantil	R\$ 2.991.905,52	R\$ 458.641,45	30/06/2021

19499	23400000321201168	PAC2 3170/2012	2012	Rio de Janeiro	RJ	Concluída	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo A	Educação Infantil	R\$ 2.991.905,52	R\$ 458.641,45	30/06/2021
19588	23400000321201168	PAC2 3170/2012	2012	Rio de Janeiro	RJ	Concluída	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo A	Educação Infantil	R\$ 2.991.905,52	R\$ 447.007,33	30/06/2021
19605	23400000321201168	PAC2 3170/2012	2012	Rio de Janeiro	RJ	Concluída	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo A	Educação Infantil	R\$ 2.991.905,52	R\$ 458.641,45	30/06/2021
19466	23400000321201168	PAC2 3170/2012	2012	Rio de Janeiro	RJ	Concluída	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo A	Educação Infantil	R\$ 3.507.356,97	R\$ 540.105,65	30/06/2021
19484	23400000321201168	PAC2 3170/2012	2012	Rio de Janeiro	RJ	Concluída	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo A	Educação Infantil	R\$ 3.507.356,97	R\$ 540.105,65	30/06/2021
19483	23400000321201168	PAC2 3170/2012	2012	Rio de Janeiro	RJ	Concluída	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo A	Educação Infantil	R\$ 4.183.088,21	R\$ 613.747,84	30/06/2021
19493	23400000321201168	PAC2 3170/2012	2012	Rio de Janeiro	RJ	Concluída	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo A	Educação Infantil	R\$ 4.183.088,21	R\$ 624.569,64	30/06/2021
32708	23400004693201325	PAC2 3977/2013	2013	Rio de Janeiro	RJ	Concluída	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo A	Educação Infantil	R\$ 2.577.339,83	R\$ 378.739,90	30/06/2021
19583	23400000321201168	PAC2 3170/2012	2012	Rio de Janeiro	RJ	Execução	1,68%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo A	Educação Infantil	R\$ 2.705.426,43	R\$ 405.804,06	30/06/2021
19474	23400000321201168	PAC2 3170/2012	2012	Rio de Janeiro	RJ	Execução	6,77%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo A	Educação Infantil	R\$ 3.507.356,97	R\$ 540.105,65	30/06/2021
19488	23400000321201168	PAC2 3170/2012	2012	Rio de Janeiro	RJ	Execução	21,45%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo A	Educação Infantil	R\$ 3.507.356,97	R\$ 538.130,40	30/06/2021
18083	23400000360201165	PAC2 11563/2014	2014	São Gonçalo	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo A	Educação Infantil	R\$ 1.117.584,54	R\$ -	26/01/2019
19464	23400000321201168	PAC2 3170/2012	2012	Rio de Janeiro	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo A	Educação Infantil	R\$ 3.507.356,97	R\$ 540.105,65	30/06/2021
19465	23400000321201168	PAC2 3170/2012	2012	Rio de Janeiro	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo A	Educação Infantil	R\$ 2.991.905,52	R\$ 447.007,33	30/06/2021

19468	23400000321201168	PAC2 3170/2012	2012	Rio de Janeiro	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo A	Educação Infantil	R\$ 2.705.426,43	R\$ 405.804,06	30/06/2021
19471	23400000321201168	PAC2 3170/2012	2012	Rio de Janeiro	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo A	Educação Infantil	R\$ 2.705.426,43	R\$ 189.369,95	30/06/2021
19479	23400000321201168	PAC2 3170/2012	2012	Rio de Janeiro	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo A	Educação Infantil	R\$ 2.577.339,83	R\$ 388.535,95	30/06/2021
19486	23400000321201168	PAC2 3170/2012	2012	Rio de Janeiro	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo A	Educação Infantil	R\$ 2.577.339,83	R\$ 189.369,95	30/06/2021
19494	23400000321201168	PAC2 3170/2012	2012	Rio de Janeiro	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo A	Educação Infantil	R\$ 2.577.339,83	R\$ 362.762,55	30/06/2021
19501	23400000321201168	PAC2 3170/2012	2012	Rio de Janeiro	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo A	Educação Infantil	R\$ 2.705.426,43	R\$ 362.762,55	30/06/2021
19537	23400000321201168	PAC2 3170/2012	2012	Rio de Janeiro	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo A	Educação Infantil	R\$ 2.705.426,43	R\$ 405.804,06	30/06/2021
19569	23400000321201168	PAC2 3170/2012	2012	Rio de Janeiro	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo A	Educação Infantil	R\$ 2.705.426,43	R\$ 416.871,08	30/06/2021
19576	23400000321201168	PAC2 3170/2012	2012	Rio de Janeiro	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo A	Educação Infantil	R\$ 2.705.426,43	R\$ 405.804,06	30/06/2021
19602	23400000321201168	PAC2 3170/2012	2012	Rio de Janeiro	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo A	Educação Infantil	R\$ 2.577.339,83	R\$ 395.557,14	30/06/2021
19982	23400000360201165	PAC2 11563/2014	2014	São Gonçalo	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo A	Educação Infantil	R\$ 1.209.999,85	R\$ -	26/01/2019
19996	23400000360201165	PAC2 11563/2014	2014	São Gonçalo	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo A	Educação Infantil	R\$ 1.159.612,59	R\$ -	26/01/2019
20000	23400000360201165	PAC2 11563/2014	2014	São Gonçalo	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo A	Educação Infantil	R\$ 1.196.000,53	R\$ -	26/01/2019
3831	23400001213200726	710231	2008	Porto Real	RJ	Concluída	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 940.383,71	R\$ 930.979,87	15/01/2018

1691	23400002371200701	710118	2008	Cantagalo	RJ	Concluída	99,99%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.366.630,68	R\$ 1.352.964,37	17/04/2017
13383	23400002639201001	703276	2010	Maricá	RJ	Concluída	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.329.021,67	R\$ 1.315.731,45	12/01/2014
13382	23400002639201001	703276	2010	Maricá	RJ	Concluída	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.329.021,67	R\$ 1.315.731,45	12/01/2014
1561	23400003577200741	710180	2008	Rio das Flores	RJ	Concluída	98,79%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.322.290,31	R\$ 1.309.067,41	14/03/2012
2473	23400004613200793	830395	2007	Porciúncula	RJ	Concluída	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 959.104,30	R\$ 949.500,00	01/07/2011
14120	23400004988200915	703028	2010	Mesquita	RJ	Concluída	86,27%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.326.299,80	R\$ 1.313.036,80	01/04/2021
8809	23400005016200948	657137	2009	Queimados	RJ	Concluída	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.203.025,31	R\$ 1.190.995,06	06/01/2015
8799	23400005490200716	657619	2009	Aperibé	RJ	Concluída	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.127.104,76	R\$ 1.115.833,71	13/08/2012
1508	23400007227200753	710284	2008	Carmo	RJ	Concluída	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 950.691,00	R\$ 940.239,00	05/12/2012
1412	23400007525200743	710299	2008	Tanguá	RJ	Concluída	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.035.595,53	R\$ 941.200,00	16/12/2011
2085	23400007546200769	830258	2007	Quatis	RJ	Concluída	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 958.695,87	R\$ 949.108,91	27/07/2012
2152	23400007585200766	830326	2007	Angra dos Reis	RJ	Concluída	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.023.585,61	R\$ 950.708,00	01/06/2011
1635	23400003079200706	830117	2007	Belford Roxo	RJ	Inacabada	4,93%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 707.070,71	R\$ 700.000,00	17/12/2012
1560	23400003561200738	830257	2007	Resende	RJ	Inacabada	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 960.000,00	R\$ 950.400,00	03/12/2013

20047	23400000323201157	PAC2 254/2011	2011	São João de Meriti	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.329.985,28	R\$ 265.997,06	27/10/2015
1549	23400005122200760	830256	2007	Nova Iguaçu	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.002.613,32	R\$ 700.000,00	21/12/2014
1634	23400003567200713	830223	2007	Rio das Ostras	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 707.070,71	R\$ 700.000,00	10/06/2012
8812	23400014748200929	657697	2009	Rio de Janeiro	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.226.761,95	R\$ 607.247,17	11/12/2015
8813	23400014748200929	657697	2009	Rio de Janeiro	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.226.761,95	R\$ 607.247,17	11/12/2015
8814	23400014748200929	657697	2009	Rio de Janeiro	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.226.761,95	R\$ 607.247,17	11/12/2015
8815	23400014748200929	657697	2009	Rio de Janeiro	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.226.761,95	R\$ 607.247,17	11/12/2015
19839	23400000344201172	PAC2 241/2011	2011	Araruama	RJ	Concluída	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.146.039,44	R\$ 722.004,85	30/04/2019
19909	23400000348201151	PAC2 2065/2011	2011	Campos dos Goytacazes	RJ	Concluída	98,14%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.311.915,17	R\$ 1.246.319,41	03/01/2019
18322	23400000352201119	PAC2 245/2011	2011	Maricá	RJ	Concluída	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.292.823,84	R\$ 1.292.823,84	09/07/2013
19164	23400000358201196	PAC2 1139/2011	2011	Nova Friburgo	RJ	Concluída	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.217.305,27	R\$ 1.217.305,26	31/01/2015
24494	23400000545201251	PAC2 3022/2012	2012	Angra dos Reis	RJ	Concluída	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.394.712,50	R\$ 1.324.976,88	29/04/2022
24335	23400000548201294	PAC2 3036/2012	2012	Cachoeiras de Macacu	RJ	Concluída	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.442.648,34	R\$ 1.442.648,34	08/04/2018
24525	23400000553201205	PAC2 3030/2012	2012	Saquarema	RJ	Concluída	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.352.062,29	R\$ 1.352.062,29	16/06/2016

19425	23400000940201152	PAC2 1073/2011	2011	Resende	RJ	Concluída	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.323.089,93	R\$ 1.124.626,44	28/02/2018
20174	23400000942201141	PAC2 949/2011	2011	Macaé	RJ	Concluída	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.321.085,97	R\$ 1.321.085,96	30/06/2021
19825	23400000944201131	PAC2 2087/2011	2011	Campos dos Goytacazes	RJ	Concluída	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.311.915,17	R\$ 1.311.915,16	30/04/2019
25744	23400001442201216	PAC2 3034/2012	2012	Campos dos Goytacazes	RJ	Concluída	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.311.912,85	R\$ 1.311.912,85	05/02/2019
25700	23400001443201252	PAC2 3032/2012	2012	Macaé	RJ	Concluída	99,17%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.270.143,54	R\$ 635.071,77	28/06/2021
24493	23400000545201251	PAC2 3022/2012	2012	Angra dos Reis	RJ	Execução	99,93%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.397.225,88	R\$ 1.257.503,29	29/04/2022
20043	23400000942201141	PAC2 949/2011	2011	Macaé	RJ	Concluída	98,99%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.321.174,46	R\$ 660.587,23	30/06/2021
24513	23400001192201214	15179(Termo original: PAC2 3026/2012)	2012	Itaboraí	RJ	Execução	69,76%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.448.045,41	R\$ 984.670,87	01/08/2022
24514	23400001192201214	15179(Termo original: PAC2 3026/2012)	2012	Itaboraí	RJ	Execução	65,58%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.448.045,41	R\$ 434.413,62	01/08/2022
19397	23400000346201161	PAC2 386/2011	2011	Cabo Frio	RJ	Inacabada	47,44%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.329.883,55	R\$ 731.435,96	26/04/2018
19835	23400000348201151	PAC2 2065/2011	2011	Campos dos Goytacazes	RJ	Inacabada	68,22%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.311.577,14	R\$ 721.367,43	03/01/2019
19849	23400000348201151	PAC2 2065/2011	2011	Campos dos Goytacazes	RJ	Inacabada	66,12%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.311.915,17	R\$ 1.311.915,17	03/01/2019
24495	23400000546201203	PAC2 3023/2012	2012	Araruama	RJ	Inacabada	54,05%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.450.893,90	R\$ 739.955,89	28/01/2020
24496	23400000546201203	PAC2 3023/2012	2012	Araruama	RJ	Inacabada	7,15%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.453.820,98	R\$ 290.764,20	28/01/2020

19368	23400000948201119	PAC2 1039/2011	2011	Cabo Frio	RJ	Inacabada	58,49%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.327.092,79	R\$ 663.546,40	26/05/2018
25745	23400001442201216	PAC2 3034/2012	2012	Campos dos Goytacazes	RJ	Inacabada	44,81%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.311.915,37	R\$ 655.957,68	05/02/2019
8811	23400014748200929	657697	2009	Rio de Janeiro	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.226.761,95	R\$ 607.247,17	11/12/2015
24499	23400000547201240	PAC2 3024/2012	2012	Belford Roxo	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.435.964,86	R\$ 287.192,97	20/11/2016
24502	23400000549201239	PAC2 3025/2012	2012	Duque de Caxias	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.448.826,68	R\$ -	30/06/2022
24508	23400000549201239	PAC2 3025/2012	2012	Duque de Caxias	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.453.055,66	R\$ -	30/06/2022
24510	23400000549201239	PAC2 3025/2012	2012	Duque de Caxias	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.445.060,10	R\$ -	30/06/2022
25746	23400001444201205	PAC2 3035/2012	2012	Resende	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.454.952,15	R\$ 290.990,43	15/08/2015
1004093	23400000115201158		2011	Cachoeiras de Macacu	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.500.000,00	R\$ -	Não Gerado
1004079	23400009797201326		2013	Belford Roxo	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 2.161.238,47	R\$ -	Não Gerado
14813	23400015206200973	658313	2009	Volta Redonda	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.000.000,00	R\$ -	Não Gerado
29066	23400003766201108	700396	2011	Iguaba Grande	RJ	Concluída	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 606.060,60	R\$ 606.060,60	00/01/1900
13384	23400011062200986	703543	2010	Natividade	RJ	Concluída	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 608.300,12	R\$ 602.217,12	05/07/2018
13385	23400012812200937	703234	2010	Seropédica	RJ	Concluída	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 619.119,94	R\$ 612.928,74	06/05/2015

14331	23400015142200919	657727	2009	Piraí	RJ	Concluída	92,07%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 500.000,00	R\$ 500.000,00	00/01/1900
18060	23400000354201116	PAC2 394/2011	2011	Mesquita	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 619.999,98	R\$ 124.000,04	19/08/2013
18070	23400000354201116	PAC2 394/2011	2011	Mesquita	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 619.999,98	R\$ 123.999,95	19/08/2013
20162	23400001858201145	PAC2 1770/2011	2011	Seropédica	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 619.109,89	R\$ 123.821,98	16/08/2015
19772	23400000325201146	PAC2 405/2011	2011	Teresópolis	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 618.706,38	R\$ 123.835,44	09/07/2015
20158	23400000325201146	PAC2 405/2011	2011	Teresópolis	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 619.412,58	R\$ 123.835,44	09/07/2015
20263	23400000325201146	PAC2 405/2011	2011	Teresópolis	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 619.412,58	R\$ 123.835,44	09/07/2015
24520	23400000551201216	PAC2 3029/2012	2012	Magé	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 679.974,29	R\$ 135.994,86	13/05/2016
24521	23400000551201216	PAC2 3029/2012	2012	Magé	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 679.974,13	R\$ 271.989,65	13/05/2016
24522	23400000551201216	PAC2 3029/2012	2012	Magé	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 679.974,29	R\$ 135.994,86	13/05/2016
24523	23400000551201216	PAC2 3029/2012	2012	Magé	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 679.974,29	R\$ 135.994,86	13/05/2016
24524	23400000551201216	PAC2 3029/2012	2012	Magé	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 679.974,29	R\$ 135.994,86	13/05/2016
19792	23400000327201135	PAC2 255/2011	2011	Valença	RJ	Concluída	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 619.952,00	R\$ 619.952,00	28/06/2014
19343	23400000346201161	PAC2 386/2011	2011	Cabo Frio	RJ	Concluída	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 615.051,70	R\$ 615.051,68	26/04/2018

19752	23400000358201196	PAC2 1139/2011	2011	Nova Friburgo	RJ	Concluída	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 560.372,23	R\$ 560.372,22	31/01/2015
1081250	23400000545201251	PAC2 3022/2012	2012	Angra dos Reis	RJ	Concluída	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 667.311,12	R\$ 593.906,90	29/04/2022
19165	23400000653201142	PAC2 243/2011	2011	Bom Jesus do Itabapoana	RJ	Concluída	99,94%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 619.326,28	R\$ 619.326,28	31/01/2016
19870	23400000944201131	PAC2 2087/2011	2011	Campos dos Goytacazes	RJ	Concluída	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 553.084,89	R\$ 553.084,89	30/04/2019
20118	23400001070201139	PAC2 1454/2011	2011	São Sebastião do Alto	RJ	Concluída	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 618.963,48	R\$ 513.739,69	01/02/2018
20201	23400001856201156	PAC2 1140/2011	2011	Nova Friburgo	RJ	Concluída	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 619.780,84	R\$ 309.890,42	30/04/2022
19876	23400000348201151	PAC2 2065/2011	2011	Campos dos Goytacazes	RJ	Inacabada	50,99%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 553.084,89	R\$ 276.542,45	03/01/2019
19408	23400000948201119	PAC2 1039/2011	2011	Cabo Frio	RJ	Inacabada	60,21%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 615.051,70	R\$ 307.525,85	26/05/2018
19796	23400001855201110	15111(Termo original: PAC2 1768/2011)	2011	Conceição de Macabu	RJ	Inacabada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 619.999,99	R\$ 310.000,00	11/12/2022
25723	23400001445201241	15180(Termo original: PAC2 3626/2012)	2012	Rio Bonito	RJ	Licitação	36,85%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 670.466,66	R\$ 335.233,33	28/02/2022
24503	23400000549201239	PAC2 3025/2012	2012	Duque de Caxias	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 662.771,07	R\$ -	30/06/2022
24507	23400000549201239	PAC2 3025/2012	2012	Duque de Caxias	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 662.771,07	R\$ -	30/06/2022
24509	23400000549201239	PAC2 3025/2012	2012	Duque de Caxias	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 679.646,29	R\$ -	30/06/2022
24511	23400000549201239	PAC2 3025/2012	2012	Duque de Caxias	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 668.685,39	R\$ -	30/06/2022

18113	23400000950201198	PAC2 2449/2012	2012	Duque de Caxias	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 679.943,89	R\$ -	30/06/2022
19405	23400000950201198	PAC2 2449/2012	2012	Duque de Caxias	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 679.995,29	R\$ -	30/06/2022
20077	23400000950201198	PAC2 2449/2012	2012	Duque de Caxias	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 679.965,93	R\$ -	30/06/2022
1001281	23400005882201315	PAC2 5086/2013	2013	Nova Iguaçu	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.377.744,40	R\$ -	16/08/2022
1001283	23400005882201315	PAC2 5086/2013	2013	Nova Iguaçu	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.377.711,47	R\$ -	16/08/2022
1001284	23400005882201315	PAC2 5086/2013	2013	Nova Iguaçu	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.378.079,37	R\$ -	16/08/2022
1005640	23400011632201314	PAC2 6925/2013	2013	Macaé	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.385.624,40	R\$ -	30/06/2017
1001918	23400006212201316	PAC2 6167/2013	2013	Pinheiral	RJ	Inacabada	21,25%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.393.786,10	R\$ 696.893,06	27/02/2019
1009304	23400015200201382	PAC2 9869/2014	2014	Itaboraí	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.402.219,40	R\$ -	30/08/2016
1009306	23400015200201382	PAC2 9869/2014	2014	Itaboraí	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.383.649,40	R\$ -	30/08/2016
1016914	23400007793201494	PAC2 10658/2014	2014	Nova Iguaçu	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.381.489,60	R\$ -	20/09/2018
24498	23400000547201240	PAC2 3024/2012	2012	Belford Roxo	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.396.287,60	R\$ 287.163,85	20/11/2016
1003827	23400009424201355	PAC2 5974/2013	2013	Belford Roxo	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.402.219,40	R\$ 276.685,25	19/12/2016
1003829	23400009424201355	PAC2 5974/2013	2013	Belford Roxo	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.402.194,97	R\$ 276.685,25	19/12/2016

1005161	23400010887201360	PAC2 6512/2013	2013	Cabo Frio	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.399.169,40	R\$ 349.792,35	30/06/2017
1005162	23400010887201360	PAC2 6512/2013	2013	Cabo Frio	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.402.811,20	R\$ 350.702,80	30/06/2017
1009300	23400015199201396	PAC2 9868/2014	2014	Belford Roxo	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.376.849,40	R\$ -	30/08/2016
19580	23400000360201165	PAC2 11563/2014	2014	São Gonçalo	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.406.010,21	R\$ -	26/01/2019
19589	23400000360201165	PAC2 11563/2014	2014	São Gonçalo	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.402.856,60	R\$ -	26/01/2019
19621	23400000360201165	PAC2 11563/2014	2014	São Gonçalo	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.383.630,50	R\$ -	26/01/2019
19794	23400000946201120	PAC2 7856/2014	2014	São Gonçalo	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.386.822,40	R\$ 254.874,88	26/01/2019
24528	23400000552201252	PAC2 7854/2014	2014	São Gonçalo	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.402.219,40	R\$ 250.274,18	31/10/2018
1001919	23400006214201313	PAC2 6173/2013	2013	Rio das Ostras	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.671.283,52	R\$ 352.040,44	20/01/2019
1005631	23400011625201312	PAC2 7434/2013	2013	Carapebus	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.423.718,63	R\$ 355.929,66	01/10/2018
1005634	23400011627201310	PAC2 6921/2013	2013	Itaboraí	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.405.187,19	R\$ 351.296,80	15/11/2018
1005635	23400011627201310	PAC2 6921/2013	2013	Itaboraí	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.403.552,21	R\$ 350.888,05	15/11/2018
1005636	23400011627201310	PAC2 6921/2013	2013	Itaboraí	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.402.219,40	R\$ 350.554,85	15/11/2018
1009718	23400015092201348	PAC2 7600/2013	2013	Campos dos Goytacazes	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 2.161.238,47	R\$ 357.506,77	29/12/2018

1009719	23400015092201348	PAC2 7600/2013	2013	Campos dos Goytacazes	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 2.161.238,47	R\$ 352.699,97	29/12/2018
1014568	23400003896201485	PAC2 9349/2014	2014	Campos dos Goytacazes	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 2.161.238,47	R\$ -	31/05/2018
1014570	23400003897201420	PAC2 9350/2014	2014	Petrópolis	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 2.161.238,47	R\$ -	05/11/2018
1014571	23400003897201420	PAC2 9350/2014	2014	Petrópolis	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 2.161.238,47	R\$ -	05/11/2018
1014576	23400003853201408	PAC2 9351/2014	2014	São Gonçalo	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.396.764,40	R\$ -	26/01/2019
1015771	23400003852201455	PAC2 10010/2014	2014	Petrópolis	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 2.161.238,47	R\$ -	16/10/2018
1001491	23400005997201318	PAC2 5128/2013	2013	Belford Roxo	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 2.161.238,47	R\$ 342.731,10	20/10/2019
1003710	23400008994201328	PAC2 5997/2013	2013	Belford Roxo	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 2.161.238,47	R\$ 350.554,85	14/09/2019
1005637	23400011628201356	PAC2 6922/2013	2013	Itaguaí	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 2.161.238,47	R\$ 350.554,85	29/11/2016
1009309	23400015202201371	PAC2 9033/2014	2014	Saquarema	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.671.283,52	R\$ -	01/01/2019
1012823	23400003252201497	PAC2 8987/2014	2014	Itaguaí	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.383.649,40	R\$ -	29/07/2018
1012824	23400003252201497	PAC2 8987/2014	2014	Itaguaí	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 2.161.238,47	R\$ -	29/07/2018
1014579	23400003854201444	PAC2 9352/2014	2014	Saquarema	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.671.283,52	R\$ -	01/12/2018
19864	23400000350201120	PAC2 4910/2013	2013	Guapimirim	RJ	Paralisada	46,41%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo B	Educação Infantil	R\$ 1.402.219,40	R\$ 708.057,79	03/01/2022

1012822	23400003254201486	PAC2 8986/2014	2014	Belford Roxo	RJ	Inacabada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 811.274,80	R\$ -	30/11/2018
1016250	23400005758201431	PAC2 10009/2014	2014	Nova Iguaçu	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 812.629,30	R\$ -	09/09/2018
1016252	23400005758201431	PAC2 10009/2014	2014	Nova Iguaçu	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 810.897,40	R\$ -	09/09/2018
1017104	23400007842201499	PAC2 10822/2014	2014	Nova Iguaçu	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 814.202,30	R\$ -	25/09/2018
19614	23400000356201105	PAC2 10142/2014	2014	Nilópolis	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 805.349,80	R\$ 123.749,64	30/06/2017
24497	23400000547201240	PAC2 3024/2012	2012	Belford Roxo	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 811.274,80	R\$ 287.159,06	20/11/2016
24500	23400000547201240	PAC2 3024/2012	2012	Belford Roxo	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 785.696,29	R\$ 287.163,13	20/11/2016
24501	23400000547201240	PAC2 3024/2012	2012	Belford Roxo	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 812.935,28	R\$ 287.163,13	20/11/2016
1003826	23400009424201355	PAC2 5974/2013	2013	Belford Roxo	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 811.274,80	R\$ 276.685,25	19/12/2016
1003828	23400009424201355	PAC2 5974/2013	2013	Belford Roxo	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 811.274,80	R\$ 276.685,24	19/12/2016
1005160	23400010887201360	PAC2 6512/2013	2013	Cabo Frio	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 816.087,73	R\$ 204.021,93	30/06/2017
1005628	23400011624201378	PAC2 6918/2013	2013	Belford Roxo	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 807.265,23	R\$ 201.816,31	15/11/2016
1005629	23400011624201378	PAC2 6918/2013	2013	Belford Roxo	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 803.346,73	R\$ 200.836,68	15/11/2016
1005630	23400011624201378	PAC2 6918/2013	2013	Belford Roxo	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 805.362,73	R\$ 201.340,68	15/11/2016

1009301	23400015199201396	PAC2 9868/2014	2014	Belford Roxo	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 812.088,60	R\$ -	30/08/2016
18313	23400000360201165	PAC2 11563/2014	2014	São Gonçalo	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 827.094,80	R\$ -	26/01/2019
19797	23400000360201165	PAC2 11563/2014	2014	São Gonçalo	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 827.094,80	R\$ -	26/01/2019
19958	23400000946201120	PAC2 7856/2014	2014	São Gonçalo	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 827.094,80	R\$ 250.274,18	26/01/2019
24526	23400000552201252	PAC2 7854/2014	2014	São Gonçalo	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 827.094,80	R\$ 135.267,31	31/10/2018
24527	23400000552201252	PAC2 7854/2014	2014	São Gonçalo	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 829.775,30	R\$ 132.944,94	31/10/2018
24529	23400000552201252	PAC2 7854/2014	2014	São Gonçalo	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 833.148,20	R\$ 135.997,31	31/10/2018
24530	23400000552201252	PAC2 7854/2014	2014	São Gonçalo	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 805.349,80	R\$ 135.986,75	31/10/2018
1005288	23400011093201313	PAC2 6569/2013	2013	Petrópolis	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 812.916,21	R\$ 203.229,05	28/01/2019
1005647	23400011638201391	PAC2 6927/2013	2013	Miguel Pereira	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 810.162,73	R\$ 202.540,68	07/11/2017
1006096	23400011879201331	PAC2 7013/2013	2013	Cordeiro	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 1.419.046,56	R\$ 206.321,43	31/12/2018
1009308	23400015201201327	PAC2 9032/2014	2014	Santo Antônio de Pádua	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 1.671.283,52	R\$ -	10/11/2018
1009716	23400015092201348	PAC2 7600/2013	2013	Campos dos Goytacazes	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 838.323,28	R\$ 209.580,82	29/12/2018
1009717	23400015092201348	PAC2 7600/2013	2013	Campos dos Goytacazes	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 824.881,18	R\$ 206.220,30	29/12/2018

1011092	23400020133201318	PAC2 9870/2014	2014	São Gonçalo	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 831.701,50	R\$ -	17/03/2018
1011093	23400020133201318	PAC2 9870/2014	2014	São Gonçalo	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 827.094,80	R\$ -	17/03/2018
1011095	23400020133201318	PAC2 9870/2014	2014	São Gonçalo	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 841.278,38	R\$ -	17/03/2018
1011097	23400020133201318	PAC2 9870/2014	2014	São Gonçalo	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 827.094,80	R\$ -	17/03/2018
1011098	23400020133201318	PAC2 9870/2014	2014	São Gonçalo	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 832.015,05	R\$ -	17/03/2018
1011099	23400020132201373	PAC2 8707/2014	2014	Barra do Pirai	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 823.159,80	R\$ 205.789,95	28/01/2019
1012829	23400003232201416	PAC2 8996/2014	2014	São Gonçalo	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 821.051,40	R\$ -	26/01/2019
1012830	23400003232201416	PAC2 8996/2014	2014	São Gonçalo	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 819.649,50	R\$ -	26/01/2019
1012831	23400003232201416	PAC2 8996/2014	2014	São Gonçalo	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 827.094,80	R\$ -	26/01/2019
1014569	23400003896201485	PAC2 9349/2014	2014	Campos dos Goytacazes	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 820.762,74	R\$ -	31/05/2018
1014577	23400003853201408	PAC2 9351/2014	2014	São Gonçalo	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 820.446,00	R\$ -	26/01/2019
1014578	23400003853201408	PAC2 9351/2014	2014	São Gonçalo	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 828.761,08	R\$ -	26/01/2019
1016508	23400006272201410	PAC2 10088/2014	2014	Barra Mansa	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 820.499,80	R\$ -	14/05/2018
1005638	23400011628201356	PAC2 6922/2013	2013	Itaguaí	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 827.110,73	R\$ 206.777,68	29/11/2016

1018875	23400011876201216	33333	2014	São Gonçalo	RJ	Obra Cancelada	4,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 832.530,65	R\$ 124.879,60	16/11/2019
1022202	23400009870201360	46792	2014	Vassouras	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	MI - Escola de Educação Infantil Tipo C	Educação Infantil	R\$ 1.419.046,56	R\$ -	25/12/2019
24515	23400000555201296	PAC2 7852/2014	2014	Volta Redonda	RJ	Concluída	99,84%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 1 Convencional	Educação Infantil	R\$ 2.161.238,47	R\$ 1.837.083,59	30/05/2022
1005627	23400011622201389	PAC2 6917/2013	2013	Araruama	RJ	Concluída	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 1 Convencional	Educação Infantil	R\$ 2.161.238,47	R\$ 1.188.659,41	29/04/2019
24504	23400000549201239	PAC2 3025/2012	2012	Duque de Caxias	RJ	Execução	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 1 Convencional	Educação Infantil	R\$ 2.670.865,45	R\$ 602.070,67	30/06/2022
24505	23400000549201239	PAC2 3025/2012	2012	Duque de Caxias	RJ	Execução	58,79%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 1 Convencional	Educação Infantil	R\$ 2.670.865,45	R\$ 721.191,26	30/06/2022
24506	23400000549201239	PAC2 3025/2012	2012	Duque de Caxias	RJ	Execução	51,54%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 1 Convencional	Educação Infantil	R\$ 2.670.865,45	R\$ 602.070,67	30/06/2022
24512	23400000549201239	PAC2 3025/2012	2012	Duque de Caxias	RJ	Execução	97,16%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 1 Convencional	Educação Infantil	R\$ 2.670.865,45	R\$ 602.070,67	30/06/2022
24518	23400000550201263	PAC2 5526/2013	2013	Itaperuna	RJ	Licitação	25,29%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 1 Convencional	Educação Infantil	R\$ 2.161.238,47	R\$ 475.516,94	25/03/2022
24519	23400000550201263	PAC2 5526/2013	2013	Itaperuna	RJ	Licitação	26,73%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 1 Convencional	Educação Infantil	R\$ 2.161.238,47	R\$ 561.966,47	25/03/2022
20233	23400000950201198	PAC2 2449/2012	2012	Duque de Caxias	RJ	Execução	57,80%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 1 Convencional	Educação Infantil	R\$ 2.670.865,45	R\$ 543.974,16	30/06/2022
1001289	23400005882201315	PAC2 5086/2013	2013	Nova Iguaçu	RJ	Execução	47,45%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 1 Convencional	Educação Infantil	R\$ 2.161.238,47	R\$ 754.664,53	16/08/2022
1001920	23400006216201302	PAC2 6186/2013	2013	Três Rios	RJ	Execução	20,73%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 1 Convencional	Educação Infantil	R\$ 2.161.238,47	R\$ 346.831,10	31/12/2021
1017178	23400008142201411	PAC2 10783/2014	2014	Tanguá	RJ	Execução	98,42%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 1 Convencional	Educação Infantil	R\$ 2.161.238,47	R\$ 2.074.788,93	27/11/2021
1005163	23400010888201312	PAC2 6513/2013	2013	Casimiro de Abreu	RJ	Concluída	100,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 1 Convencional	Educação Infantil	R\$ 2.161.238,47	R\$ 1.728.895,41	29/12/2021
1005430	23400010889201359	PAC2 6658/2013	2013	Japeri	RJ	Execução	92,99%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 1 Convencional	Educação Infantil	R\$ 2.161.238,47	R\$ 2.161.238,47	16/02/2022
1005649	23400011643201302	PAC2 6929/2013	2013	Rio das Ostras	RJ	Execução	41,75%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 1 Convencional	Educação Infantil	R\$ 2.670.865,45	R\$ 346.948,38	27/01/2022
1016314	23400005761201454	PAC2 10011/2014	2014	São José do Vale do Rio Preto	RJ	Inacabada	1,63%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 1 Convencional	Educação Infantil	R\$ 2.161.238,47	R\$ -	04/07/2018
1004906	23400010746201347	PAC2 6460/2013	2013	Armação dos Búzios	RJ	Inacabada	31,43%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 1 Convencional	Educação Infantil	R\$ 2.161.238,47	R\$ 648.374,19	06/02/2020

1005641	23400011632201314	PAC2 6925/2013	2013	Macaé	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 1 Convencional	Educação Infantil	R\$ 2.161.238,47	R\$ 466.942,30	30/06/2017
1005642	23400011632201314	PAC2 6925/2013	2013	Macaé	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 1 Convencional	Educação Infantil	R\$ 2.161.238,47	R\$ 462.299,80	30/06/2017
1005644	23400011632201314	PAC2 6925/2013	2013	Macaé	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 1 Convencional	Educação Infantil	R\$ 2.161.238,47	R\$ 466.942,30	30/06/2017
1001910	23400006206201369	PAC2 6083/2013	2013	Itaboraí	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 1 Convencional	Educação Infantil	R\$ 2.161.238,47	R\$ 348.129,37	20/01/2019
1005428	23400010889201359	PAC2 6658/2013	2013	Japeri	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 1 Convencional	Educação Infantil	R\$ 2.161.238,47	R\$ 344.431,10	16/02/2022
1005429	23400010889201359	PAC2 6658/2013	2013	Japeri	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 1 Convencional	Educação Infantil	R\$ 2.161.238,47	R\$ 345.643,38	16/02/2022
1006095	23400011878201396	PAC2 7012/2013	2013	Cachoeiras de Macacu	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 1 Convencional	Educação Infantil	R\$ 2.161.238,47	R\$ 344.431,10	30/12/2017
1011089	23400020134201362	PAC2 9004/2014	2014	São Pedro da Aldeia	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 1 Convencional	Educação Infantil	R\$ 2.161.238,47	R\$ 353.176,54	02/12/2018
1012827	23400003233201461	PAC2 8995/2014	2014	Rio das Ostras	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 1 Convencional	Educação Infantil	R\$ 2.161.238,47	R\$ -	21/01/2019
1012828	23400003233201461	PAC2 8995/2014	2014	Rio das Ostras	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 1 Convencional	Educação Infantil	R\$ 2.161.238,47	R\$ -	21/01/2019
1014582	23400003857201488	PAC2 9354/2014	2014	Três Rios	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 1 Convencional	Educação Infantil	R\$ 2.161.238,47	R\$ -	04/12/2018
1016915	23400007793201494	PAC2 10658/2014	2014	Nova Iguaçu	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 1 Convencional	Educação Infantil	R\$ 2.161.238,47	R\$ -	20/09/2018
1017785	23400009005201402	PAC2 11309/2014	2014	Guapimirim	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 1 Convencional	Educação Infantil	R\$ 2.161.238,47	R\$ -	21/01/2019
1001280	23400005882201315	PAC2 5086/2013	2013	Nova Iguaçu	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 1 Convencional	Educação Infantil	R\$ 2.161.238,47	R\$ 515.522,49	16/08/2022
1001286	23400005882201315	PAC2 5086/2013	2013	Nova Iguaçu	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 1 Convencional	Educação Infantil	R\$ 2.161.238,47	R\$ 490.522,49	16/08/2022
1017105	23400008071201457	PAC2 10823/2014	2014	Silva Jardim	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 1 Convencional	Educação Infantil	R\$ 2.161.238,47	R\$ -	01/12/2018
1005599	23400011631201370	PAC2 6924/2013	2013	Japeri	RJ	Paralisada	30,80%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 1 Convencional	Educação Infantil	R\$ 2.161.238,47	R\$ 540.230,14	27/01/2022
1006097	23400011880201365	PAC2 7015/2013	2013	São Pedro da Aldeia	RJ	Paralisada	44,57%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 1 Convencional	Educação Infantil	R\$ 2.161.238,47	R\$ 842.803,71	15/03/2022
24517	23400000555201296	PAC2 7852/2014	2014	Volta Redonda	RJ	Concluída	92,60%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 2 Convencional	Educação Infantil	R\$ 1.419.046,56	R\$ 312.165,57	30/05/2022
1004298	23400008091201347	76892	2016	Nova Friburgo	RJ	Em Reformulação	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 2 Convencional	Educação Infantil	R\$ 1.908.180,04	R\$ -	27/06/2021

1061267	23400000586201671	100361	2017	Porto Real	RJ	Paralisada	19,19%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 2 Convencional	Educação Infantil	R\$ 1.419.046,56	R\$ 255.428,38	29/05/2022
1001279	23400005882201315	PAC2 5086/2013	2013	Nova Iguaçu	RJ	Execução	89,37%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 2 Convencional	Educação Infantil	R\$ 1.419.046,56	R\$ 839.712,85	16/08/2022
1001282	23400005882201315	PAC2 5086/2013	2013	Nova Iguaçu	RJ	Execução	89,39%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 2 Convencional	Educação Infantil	R\$ 1.419.046,56	R\$ 1.409.524,67	16/08/2022
1001285	23400005882201315	PAC2 5086/2013	2013	Nova Iguaçu	RJ	Execução	79,15%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 2 Convencional	Educação Infantil	R\$ 1.419.046,56	R\$ 356.754,25	16/08/2022
1001287	23400005882201315	PAC2 5086/2013	2013	Nova Iguaçu	RJ	Execução	47,47%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 2 Convencional	Educação Infantil	R\$ 1.419.046,56	R\$ 407.327,36	16/08/2022
1001288	23400005882201315	PAC2 5086/2013	2013	Nova Iguaçu	RJ	Execução	39,84%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 2 Convencional	Educação Infantil	R\$ 1.419.046,56	R\$ 440.755,43	16/08/2022
1044269	23400004885201331	68391	2015	Pinheiral	RJ	Inacabada	40,54%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 2 Convencional	Educação Infantil	R\$ 1.419.046,56	R\$ 439.904,43	20/10/2019
1003811	23400009425201308	PAC2 6181/2013	2013	São Pedro da Aldeia	RJ	Inacabada	36,51%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 2 Convencional	Educação Infantil	R\$ 1.419.046,56	R\$ 205.499,95	20/10/2018
1003812	23400009425201308	PAC2 6181/2013	2013	São Pedro da Aldeia	RJ	Inacabada	30,25%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 2 Convencional	Educação Infantil	R\$ 1.419.046,56	R\$ 205.499,95	20/10/2018
1005560	23400011552201369	15094(Termo original: PAC2 6704/2013)	2013	Paraíba do Sul	RJ	Inacabada	15,50%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 2 Convencional	Educação Infantil	R\$ 1.419.046,56	R\$ 202.540,68	13/03/2023
1005633	23400011626201367	15093(Termo original: PAC2 6920/2013)	2013	Iguaba Grande	RJ	Inacabada	12,33%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 2 Convencional	Educação Infantil	R\$ 1.419.046,56	R\$ 204.021,93	21/11/2016
1005639	23400011630201325	PAC2 6923/2013	2013	Itatiaia	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 2 Convencional	Educação Infantil	R\$ 1.419.046,56	R\$ 346.831,10	31/12/2016
1005643	23400011632201314	PAC2 6925/2013	2013	Macaé	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 2 Convencional	Educação Infantil	R\$ 1.419.046,56	R\$ 346.831,10	30/06/2017
20006	23400001857201109	PAC2 10902/2014	2014	Paracambi	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 2 Convencional	Educação Infantil	R\$ 1.419.046,56	R\$ 123.453,21	01/02/2018
1003711	23400008997201361	PAC2 6174/2013	2013	Rio das Ostras	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 2 Convencional	Educação Infantil	R\$ 1.419.046,56	R\$ 352.373,65	15/02/2019
1012825	23400003236201402	PAC2 8990/2014	2014	Maricá	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 2 Convencional	Educação Infantil	R\$ 1.419.046,56	R\$ -	24/04/2018
1014583	23400003857201488	PAC2 9354/2014	2014	Três Rios	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 2 Convencional	Educação Infantil	R\$ 1.419.046,56	R\$ -	04/12/2018
1016249	23400005758201431	PAC2 10009/2014	2014	Nova Iguaçu	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 2 Convencional	Educação Infantil	R\$ 1.419.046,56	R\$ -	09/09/2018
1016251	23400005758201431	PAC2 10009/2014	2014	Nova Iguaçu	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 2 Convencional	Educação Infantil	R\$ 1.419.046,56	R\$ -	09/09/2018
1016916	23400007793201494	PAC2 10658/2014	2014	Nova Iguaçu	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 2 Convencional	Educação Infantil	R\$ 1.419.046,56	R\$ -	20/09/2018

1017103	23400007842201499	PAC2 10822/2014	2014	Nova Iguaçu	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 2 Convencional	Educação Infantil	R\$ 1.419.046,56	R\$ -	25/09/2018
1017548	23400009006201449	PAC2 11314/2014	2014	Maricá	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 2 Convencional	Educação Infantil	R\$ 1.419.046,56	R\$ -	24/04/2018
1017549	23400009007201493	PAC2 11316/2014	2014	Nova Iguaçu	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 2 Convencional	Educação Infantil	R\$ 1.419.046,56	R\$ -	21/12/2018
1017818	23400009454201442	32713	2014	Nova Iguaçu	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 2 Convencional	Educação Infantil	R\$ 1.419.046,56	R\$ -	29/05/2018
24516	2340000555201296	PAC2 7852/2014	2014	Volta Redonda	RJ	Obra Cancelada	13,02%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 2 Convencional	Educação Infantil	R\$ 1.419.046,56	R\$ 209.142,79	30/05/2022
1001912	23400006209201301	PAC2 6104/2013	2013	Magé	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 2 Convencional	Educação Infantil	R\$ 1.419.046,56	R\$ -	20/05/2018
1001913	23400006209201301	PAC2 6104/2013	2013	Magé	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 2 Convencional	Educação Infantil	R\$ 1.419.046,56	R\$ -	20/05/2018
1005645	23400011634201311	PAC2 6926/2013	2013	Magé	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 2 Convencional	Educação Infantil	R\$ 1.419.046,56	R\$ 201.340,68	26/03/2019
1005646	23400011634201311	PAC2 6926/2013	2013	Magé	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 2 Convencional	Educação Infantil	R\$ 1.419.046,56	R\$ 201.340,68	26/03/2019
1014581	23400003855201499	PAC2 9353/2014	2014	Sumidouro	RJ	Obra Cancelada	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 2 Convencional	Educação Infantil	R\$ 1.419.046,56	R\$ -	01/12/2018
1001916	23400006211201371	PAC2 11121/2014	2014	Paraty	RJ	Contratação	26,58%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 2 Convencional	Educação Infantil	R\$ 1.419.046,56	R\$ 298.058,68	18/10/2021
1001917	23400006211201371	PAC2 11121/2014	2014	Paraty	RJ	Execução	78,22%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 2 Convencional	Educação Infantil	R\$ 1.419.046,56	R\$ 709.641,82	18/10/2021
1017590	23400009170201456	PAC2 11082/2014	2014	Italva	RJ	Execução	19,69%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 2 Convencional	Educação Infantil	R\$ 1.419.046,56	R\$ 141.904,66	27/01/2022
1053396	23400004910201387	77558	2016	São Gonçalo	RJ	Planejamento pelo proponente	0,00%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto 2 Convencional	Educação Infantil	R\$ 1.419.046,56	R\$ -	31/05/2021
1004319	23400010101201312	PAC2 6171/2013	2013	Quissamã	RJ	Execução	97,56%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto Tipo B - Bloco Estrutural	Educação Infantil	R\$ 1.403.095,41	R\$ 701.547,70	29/04/2022
1004965	23400010809201365	PAC2 6387/2013	2013	Vassouras	RJ	Inacabada	75,62%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto Tipo B - Bloco Estrutural	Educação Infantil	R\$ 1.812.781,69	R\$ 697.134,06	31/07/2021
1012826	23400003235201450	PAC2 8994/2014	2014	Rio Claro	RJ	Paralisada	45,04%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto Tipo C - Bloco Estrutural	Educação Infantil	R\$ 1.158.827,21	R\$ 405.637,40	15/06/2021
1005648	23400011641201313	PAC2 6928/2013	2013	Rio Bonito	RJ	Licitação	30,52%	PROINFÂNCIA	Municipal	Projeto Tipo C - Bloco Estrutural	Educação Infantil	R\$ 805.362,73	R\$ 402.681,36	27/06/2022