



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
Centro de Ciências Humanas e Sociais - CCH  
*Programa de Pós-Graduação em Educação*

**Edson Cordeiro dos Santos**

**LDB – DUAS DÉCADAS DE DESAFIOS PARA A PRÉ-ESCOLA:  
UMA ANÁLISE DO MONITORAMENTO DO ACESSO NA  
CIDADE DE NOVA IGUAÇU ENTRE 1996 E 2016**

**RIO DE JANEIRO**

**2018**

**Edson Cordeiro dos Santos**

**LDB – DUAS DÉCADAS DE DESAFIOS PARA A PRÉ-ESCOLA:  
UMA ANÁLISE DO MONITORAMENTO DO ACESSO NA  
CIDADE DE NOVA IGUAÇU ENTRE 1996 E 2016**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Educação.

Orientadora: Professora Doutora Maria Fernanda Rezende Nunes

**RIO DE JANEIRO**

**2018**

Catálogo informatizada pelo(a) autor(a)

S237 Santos, Edson Cordeiro dos  
LDB. Duas décadas de desafios para a pré-escola: uma análise do monitoramento do acesso na Cidade de Nova Iguaçu entre 1996 e 2016 / Edson Cordeiro dos Santos. -- Rio de Janeiro, 2018.  
190 f.

Orientadora: Maria Fernanda Rezende Nunes.  
Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2018.

1. Política Pública. 2. Legislação Educacional. 3. Educação Infantil. I. Nunes, Maria Fernanda Rezende, orient. II. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
Centro de Ciências Humanas e Sociais - CCH  
*Programa de Pós-Graduação em Educação*

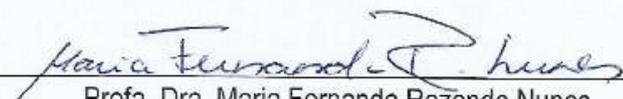
**TESE DE DOUTORADO**

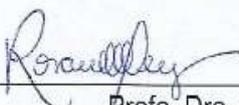
**Edson Cordeiro dos Santos**

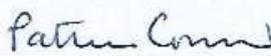
**“LDB – Duas décadas de desafios para a pré-escola: uma análise do monitoramento do acesso na Cidade de Nova Iguaçu entre 1996 e 2016”**

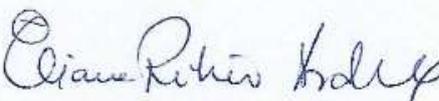
Aprovada pela Banca Examinadora

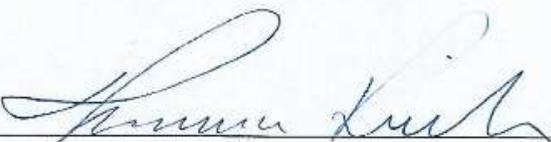
Rio de Janeiro, 26 / 10 / 2018

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Maria Fernanda Rezende Nunes  
(orientadora)

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Rosana Heringer  
(avaliadora externa)

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Patricia Corsino  
(avaliadora externa)

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Eliane Ribeiro Andrade  
(avaliadora interna)

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Diógenes Pinheiro  
(avaliador interno)

Dedico esta Tese às instituições públicas, organizações da sociedade civil, professores, estudantes, pesquisadores, sindicalistas e educadores em geral que, ao longo dos anos, lutaram por uma Educação Infantil de qualidade para todas as crianças.

## AGRADECIMENTOS

A conclusão desta Tese só foi possível graças a algumas instituições e pessoas que, direta ou indiretamente, colaboraram com este projeto pessoal, tais como:

- A **Solidariedade França-Brasil**, instituição na qual trabalho, que liberou parte do meu tempo para me dedicar a esta empreitada;
- A **Secretaria Municipal de Educação de Nova Iguaçu** que disponibilizou os contatos de suas unidades para a realização do trabalho de campo;
- A **Subsecretaria dos Conselhos Municipais de Nova Iguaçu** que me deixou à vontade para utilizar os seus espaços na realização das entrevistas;
- Os(as) **professores(as) do Doutorado**, que muito contribuíram nos argumentos necessários para a conclusão deste trabalho, em especial, pela orientação, firme, presente e com rigor científico, da **Professora Doutora Maria Fernanda Rezende Nunes**, que me apoiou em todos os momentos, dando sempre sugestões relevantes;
- Os(as) **Professores(as) Eliane Ribeiro Andrade** (Unirio), **Diógenes Pinheiro** (Unirio), **Mônica Dias Peregrino Ferreira** (Unirio), **Rosana Heringer** (UFRJ), **Patrícia Corsino** (UFRJ) e **Anelise Nascimento** (UFRRJ), que, juntamente, com a orientadora, participaram das Bancas de Qualificação e/ou de Defesa, como titulares ou suplentes, que demonstraram muita dedicação, sensibilidade e acessibilidade em todos os momentos, mesmo assoberbados(as) de inúmeras tarefas acadêmicas, o que trouxe precisas contribuições para a construção e o fechamento desta Tese;
- Os(as) **colegas de trabalho**, bem como os **membros da Diretoria** da Solidariedade França-Brasil, que entenderam e incentivaram a minha trajetória acadêmica e, por diversas vezes, cobriram minhas ausências em atividades importantes da instituição;
- As **pessoas que participaram das entrevistas**, que trouxeram os argumentos necessários à conclusão deste trabalho no âmbito da “política vivida”;
- Os(as) **colegas do Grupo de Pesquisa Educação Infantil e Políticas Públicas – EIPP**, em especial, **Fernanda Bezerra de Almeida**, pelo apoio na revisão da literatura no âmbito do Grupo EIPP e **Bruno Tovar Falciano**, pela disponibilização de informações do Censo Escolar e apoio na organização de dados cruciais para o intento da Tese;
- As amigas **Veronique Delormel**, **Françoise Xambeu** e **Lola Rebollar**, que, mesmo de longe, dispuseram-se a fazer a tradução do Resumo desta Tese;
- Os(as) **amigos(as)** e os(as) **parentes**, que tentaram entender o meu afastamento em momentos de conagração;
- A companheira e o filho, **Márcia da Conceição dos Santos** e **Raoni da Conceição dos Santos**, que compreenderam a minha falta de tempo para uma dedicação merecida.

**A todos(as) meu muito obrigado!**

*“Eu leio gestos e intenções  
Palavras não me enganam mais  
[...]”.*

(Pedro Pondé, s.d.)

## RESUMO

O presente trabalho investiga a implementação da política pública na pré-escola na Cidade de Nova Iguaçu – Baixada Fluminense (BF) – RJ, a partir da ampliação do acesso, com força de lei, nas duas últimas décadas, iniciando, principalmente, com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996). A partir da conceituação da política pública e da política social, o estudo traz a gênese da Educação como direito social e discorre sobre a obrigatoriedade da Educação Infantil – EI para crianças de quatro e cinco anos de idade (pré-escola), referendada no marco legal construído no Brasil, em especial após a aprovação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Traz à tona o monitoramento de políticas públicas para embasar a análise da implementação da política pública de EI e estabelece a metodologia da investigação, que consiste em pesquisa com características empíricas, utilizando documentos produzidos pelo campo de estudo, pelos dados dos órgãos públicos, bem como pelo apoio de outros instrumentos, tais como, entrevista semiestruturada. A pesquisa de campo caminha sob duas vertentes principais: na primeira, a empiria parte da construção, a partir do tratamento de dados primários, de informações necessárias à análise aprofundada sobre o acesso das crianças à EI na pré-escola; na segunda, é a vez de ouvir as percepções daqueles que vivem a política cotidiana do segmento educacional. O município de Nova Iguaçu é um dos 13 municípios da BF, sendo o de maior centralidade e representatividade da região. A Tese busca conhecer o processo de ampliação da EI na BF nas duas últimas décadas (1996-2016), estabelecendo o contexto das unidades que atendem à pré-escola em Nova Iguaçu, os indicadores de qualidade de infraestrutura escolar e os dados sobre o atendimento no período estudado. Por fim, realiza o tratamento de dados primários, a partir do Censo Escolar e da base estatística “Alunos”, para se chegar às informações sobre onde os estudantes residentes em Nova Iguaçu são atendidos na pré-escola, ou seja, se são atendidos pelo próprio município ou por outros municípios, também sendo identificadas as idades das crianças atendidas.

**Palavras-Chave:** Política Pública, Legislação Educacional, Educação Infantil

## RÉSUMÉ

Ce travail enquête sur la mise en œuvre de la politique publique concernant les classes maternelles de la ville de Nova Iguaçu-Baixada Fluminense-RJ, à partir de l'élargissement de l'accès à ces classes par effet de la loi, dans les deux dernières décennies, initiée dès l'approbation de la Loi des Directives et Bases de l'Éducation Nationale (LDB/1996). À partir de la conceptualisation des politiques publiques et sociales, l'étude met en valeur la genèse de l'Éducation comme droit social et l'obligation de l'éducation infantile – EI pour les enfants de quatre à cinq ans (classe maternelle) laquelle a été référencée légalement en particulier après l'approbation de la constitution fédérale de 1988 (CF/1988). L'étude souligne particulièrement l'importance de l'accompagnement des politiques publiques afin de donner des bases à l'analyse de la mise en œuvre d'EI et d'établir la méthodologie d'enquête. Celle-ci consiste en une recherche empirique appuyée sur des documents issus du terrain de recherche, ou sur des données fournies par des organismes publics ou encore par d'autres outils tels que les entretiens semi structurés. La recherche de terrain est menée sur deux axes principaux: le premier est la construction empirique à partir du traitement des données primaires, des informations nécessaires à l'analyse approfondie de l'accès des enfants à EI en maternelle; et le second axe vise à recueillir la perception de ceux qui vivent cette politique publique éducationnelle au quotidien. La municipalité de Nova Iguaçu est une des 13 communes de la "Baixada Fluminense – BF", celle-ci étant la plus centrale et ayant la plus grande représentativité de la région. Ce travail de thèse cherche à déterminer le processus de développement de l'EI dans la Baixada Fluminense au cours des deux dernières décennies (1996-2016) en décrivant le contexte des unités qui accueillent des classes maternelles à Nova Iguaçu, en déterminant les indicateurs de qualité des infrastructures scolaires et les données sur l'accueil des enfants pendant la période considérée. Enfin cette étude traite les données primaires à partir du Recensement Scolaire et de la base statistique "Élèves" (Alunos) afin d'obtenir les informations sur les lieux d'accueil en maternelle des élèves habitant à Nova Iguaçu c'est à dire soit dans la propre municipalité de Nova Iguaçu soit dans d'autres municipalités, l'étude prenant en compte l'âge des enfants accueillis.

Mots clefs: Politique Publique, Législation de l'Éducation , Éducation Infantile.

## RESUMEN

Este trabajo investiga la implantación de la política pública en la pre-escuela de la ciudad de Nova Iguaçu – Baixada Fluminense (BF) – RJ, a partir de la ampliación del acceso, por imposición de la ley, provocada en las últimas dos décadas, principalmente, con la aprobación de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB/1996). Partiendo de la conceptualización de la política pública y de la política social, el estudio presenta una génesis de la Educación como derecho social y discurre sobre la obligatoriedad de la Educación Infantil – EI, para niños y niñas de cuatro a cinco años de edad (pre-escuela), refrendada en el marco legal construido en Brasil, en especial, después de la aprobación de la Constitución Federal de 1988 (CF/1988). Presenta el monitoreo de políticas públicas para dar sustentación al análisis de la implantación de la política pública de EI y establece la metodología de la investigación, que consiste en pesquisar con características empíricas, utilizando documentos producidos por el campo de estudio, por los datos de los órganos públicos, y por el apoyo de otros instrumentos como la entrevista semi-estructurada. La pesquisa de campo camina sobre dos vertientes principales: en la primera, la empiría parte de la construcción de informaciones necesarias para un análisis profundo sobre el acceso de los niños y niñas a la EI en la pre-escuela, a partir del tratamiento de datos primarios; en la segunda, es la vez de oír las percepciones de aquellos que viven la política cotidiana en el campo educativo. El municipio de Nova Iguaçu es uno de los 13 municipios de la BF más centrales y con mayor representación de la región. La tesis busca conocer el proceso de ampliación de la EI las dos últimas décadas (1996-2016) en la BF, estableciendo el contexto de las unidades que atienden a la pre-escuela en Nova Iguaçu, los indicadores de calidad de la infraestructura escolar y los datos sobre el tratamiento en el período estudiado. Finalmente analiza los datos primarios a partir del Censo Escolar, y la base estadística “Alumnos”, para llegar a las informaciones sobre dónde los Estudiantes residentes en Nova Iguaçu son atendidos en la pre-escuela, o sea, si son atendidos por el propio municipio o por otros municipios, siendo también identificadas las edades de los niños y niñas asistidos.

Palabras-Clave: Política Pública, Legislación Educativa, Educación Infantil

## LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Referência para classificação dos estudantes matriculados, consolidadas por datas para o atendimento das crianças por faixas etárias .....	74
Quadro 02 – Distribuição dos prefeitos de Nova Iguaçu, de 1982 à 2016, considerando os partidos e o período de mandato .....	82
Quadro 03 – Distribuição do número de escolas das Redes de Ensino de acordo com o tipo de ensino ministrado, em 2016 .....	91
Quadro 04 – Distribuição das unidades e matrículas de Educação Infantil em Nova Iguaçu por dependência administrativa, nos anos de 1996, 2006 e 2016 .....	95
Quadro 05 – Número de estabelecimentos e de matrículas de Educação Infantil por dependências administrativas em Nova Iguaçu segundo a forma de ocupação do prédio nos anos de 2006 e 2016 .....	107
Quadro 06 – Número de funcionários e número médio de funcionários por estabelecimento de Educação Infantil do município de Nova Iguaçu segundo a dependência administrativa e a exclusividade de oferta nos anos de 1996, 2006 e 2016 .....	110
Quadro 07 – Composição dos Indicadores da Qualidade da Infraestrutura Escolar .....	113
Quadro 08 – Distribuição absoluta e relativa dos estabelecimentos de Nova Iguaçu que atendiam à Educação Infantil em 2016, para cada indicador, segundo a classificação proposta no estudo .....	114
Quadro 09 – Relação dos 15 estabelecimentos de ensino que atendiam à Educação Infantil em Nova Iguaçu no ano de 2016 com as melhores e piores notas de qualidade da infraestrutura	115
Quadro 10 – Atendimento em pré-escola (iv) para as populações de 4 e 5 anos em Nova Iguaçu, por dependências administrativas, nos anos de 1996, 2006 e 2016 .....	137
Quadro 11 – Atendimento na pré-escola (iv) em Nova Iguaçu considerando as matrículas por dependências administrativas, nos anos de 1996, 2006 e 2016 .....	141

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Número total de estabelecimentos e de matrículas na Educação Infantil, por dependência administrativa, nos anos de 1996, 2006 e 2016 .....	96
Gráfico 02 – Número de estabelecimentos privados de Educação Infantil do município de Nova Iguaçu por categoria e condição de convênio no ano de 2016 .....	103
Gráfico 03 – Número de estudantes de pré-escola considerados na distribuição de recursos do Fundeb para convênio nos anos de 2008 a 2016 em Nova Iguaçu e no estado do Rio de Janeiro .....	105
Gráfico 04 – Número de professores da Pré-escola do município de Nova Iguaçu segundo a formação acadêmica nos anos de 1996 e 2016 .....	125
Gráfico 05 – Número de atendimento de estudantes de pré-escola por faixa etária e total, nos anos de 2008 a 2016 em Nova Iguaçu .....	147
Gráfico 06 – Número da população estimada de 4 e 5 anos e atendimento de estudantes de pré-escola considerando o atendimento geral, o atendimento de estudantes residentes por Nova Iguaçu e outros municípios na faixa etária de 4 e 5 anos e o atendimento por Nova Iguaçu na faixa etária de 4 e 5 anos, no ano de 2016 .....	151
Gráfico 07 – Seleção de municípios onde Nova Iguaçu atende mais estudantes e onde tem mais estudantes atendidos, entre 2008 e 2016 .....	152

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADE – Arranjo de Desenvolvimento da Educação  
AM – Associação de Moradores  
APL – Arranjo Produtivo Local  
Arena – Aliança Renovadora Nacional  
BF – Baixada Fluminense  
CE – Colégio Estadual  
CEB – Comunidade Eclesial de Base  
Ceperj – Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro  
CEU – Centro Educacional Unificado  
Ciep – Centro Integrado de Educação Pública  
CF/1988 – Constituição Federal de 1988  
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho  
CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente  
CME – Conselho Municipal de Educação  
CNDE – Campanha Nacional pelo Direito à Educação  
CNE – Conselho Nacional de Educação  
DEM - Democratas  
EB – Educação Básica  
EC – Emenda Constitucional  
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente  
EF – Ensino Fundamental  
EI – Educação Infantil  
EIPP/Unirio – Grupo de Pesquisa Educação Infantil e Política Pública da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro  
EJA – Educação de Jovens e Adultos  
EM – Ensino Médio  
EM – Escola Municipal  
ERJ – Estado do Rio de Janeiro  
ES – Ensino Superior  
Famerj – Federação de Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
FórumDCA – Fórum Popular Permanente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Nova Iguaçu  
Funabem – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor  
Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação  
GE – Grupo Escolar  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira  
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
LBA – Lei Brasileira de Assistência  
Loas – Lei Orgânica da Assistência Social  
Lula – Luiz Inácio Lula da Silva  
MAB – Movimento Amigos de Bairros  
MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
 MEC – Ministério da Educação  
 MP – Medida Provisória  
 Mieib – Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil  
 Mobral – Movimento Brasileiro de Alfabetização  
 Nucrep – Núcleo de Creches e Pré-Escolas Comunitárias da Baixada Fluminense  
 ONG – Organização Não-Governamental  
 ONU – Organização das Nações Unidas  
 OS – Organização Social  
 OSC – Organização da Sociedade Civil  
 Oscip – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público  
 PAR – Plano de Ações Articuladas  
 PDC – Partido democrático Cristão  
 PCdoB – Partido Comunista do Brasil  
 PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação  
 PDT – Partido Democrático Trabalhista  
 PEC – Proposta de Emenda Constitucional  
 PEN – Partido Ecológico Nacional  
 PFL – Partido da Frente Liberal  
 PL – Partido Liberal  
 PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
 PME – Plano Municipal de Educação  
 PMPI/NI – Plano Municipal pela Primeira Infância de Nova Iguaçu  
 PNE – Plano Nacional de Educação  
 PPS – Partido Popular Socialista  
 PR – Partido da República  
 PRB – Partido Republicano Brasileiro  
 PRN – Partido da Reconstrução Nacional  
 Proinfância – Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil  
 PSB – Partido Socialista Brasileiro  
 PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
 PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado  
 PT – Partido dos Trabalhadores  
 PTB – Partido Trabalhista Brasileiro  
 PTdoB – Partido Trabalhista do Brasil  
 PTN – Partido Trabalhista Nacional  
 PV – Partido Verde  
 RNPI – Rede Nacional Primeira Infância  
 SAM – Serviço de Assistência ao Menor  
 Sase/MEC – Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino  
 Semed – Secretaria Municipal de Educação  
 SFB – Solidariedade França-Brasil  
 Simec – Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle  
 SUS – Sistema Único de Saúde  
 TPE – Todos Pela Educação  
 UNE – União Nacional dos Estudantes  
 Unicef – Fundo das Nações Unidas para a Infância  
 URG – Unidade Regional de Governo

## SUMÁRIO

Introdução .....	15
i Questões e hipótese .....	19
ii Aproximações do universo da pesquisa .....	21
1 A política pública de Educação Infantil .....	25
1.1 Conceituação de política pública e política social .....	25
1.1.1 As políticas públicas no contexto brasileiro .....	25
1.1.2 Inventário das políticas públicas e as políticas sociais .....	36
1.2 Educação Infantil, direito social e obrigatoriedade escolar .....	46
1.2.1 A gênese da Educação Infantil como direito social .....	46
1.2.2 Os marcos da política de Educação Infantil no período de 1996-2016 .....	49
2 O monitoramento da política pública e a metodologia .....	58
2.1 Sobre o monitoramento de políticas públicas .....	59
2.1.1 Conceituação do monitoramento de políticas públicas .....	59
2.1.2 Mecanismos e ferramentas de monitoramento .....	62
2.2 Metodologia .....	70
2.2.1 A escolha do método .....	70
2.2.2 Caracterização do contexto da pesquisa .....	78
2.2.3 Rastros da Educação de Nova Iguaçu .....	85
3 A ampliação do acesso na Educação Infantil .....	94
3.1 O retrato das redes de Educação Infantil de Nova Iguaçu .....	94
3.2 A infraestrutura escolar na Educação Infantil .....	111
3.3 Os docentes e o cotidiano da pré-escola em Nova Iguaçu .....	124
3.4 O que dizem os números sobre o atendimento na Educação Infantil na pré-escola em Nova Iguaçu .....	137
Considerações Finais .....	158
Referências Bibliográficas .....	170
Anexos .....	183
Anexo 01: Carta, TCLE e Roteiro de Entrevista .....	183
Anexo 02: Atendimento de crianças pelo município de Nova Iguaçu, levando em conta a dependência administrativa e as faixas etárias, de 2008 a 2016 .....	187
Anexo 03: Atendimento de crianças residentes no município de Nova Iguaçu, levando em conta a dependência administrativa e as faixas etárias, de 2008 a 2016 .....	188
Anexo 04: Balanço do atendimento de crianças atendidas por Nova Iguaçu provenientes de outros municípios e de crianças de Nova Iguaçu atendidas por outros municípios, levando em conta a dependência administrativa e as faixas etárias, de 2008 a 2016 .....	189

## INTRODUÇÃO

*“Contrariamente à lei da força, a força da lei é a ordem jurídica nascida da vontade popular que vai se impondo como o modo normal de funcionamento da sociedade, como lugar de igualdade de todos e como produto da própria cidadania.”*

(Carlos Roberto Jamil Cury, 2002)

O presente trabalho investiga a implementação da política pública na pré-escola na Cidade de Nova Iguaçu – Baixada Fluminense (BF) – RJ, a partir da ampliação do acesso, com força de lei, nas duas últimas décadas, iniciando, principalmente, com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei n.º. 9.394/1996). Desta forma, esta Tese fica consubstanciada com o seguinte objetivo geral: analisar o processo de ampliação do acesso das crianças na pré-escola na Cidade de Nova Iguaçu, nas duas últimas décadas (1996-2016), tendo como pano de fundo as metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (PNE). Como objetivos específicos anotamos os seguintes:

- avaliar o acesso das crianças à pré-escola na Cidade de Nova Iguaçu;
- identificar as influências da legislação na política pública de Educação Infantil – EI;
- conhecer a repercussão da obrigatoriedade do acesso à pré-escola na percepção de professores e familiares.

Entendemos a política pública como um conjunto de medidas e decisões que guiam e/ou definem ações de Estado. Assim, a política pública de EI é analisada a partir de sua trajetória política e da aprovação de pressupostos legais que orientam este segmento educacional no Brasil, tendo como mote principal como ocorreu o acesso das crianças de zero à seis anos<sup>1</sup> nas duas últimas décadas. É de relevância proceder tal estudo a partir da inclusão da EI como primeira etapa da Educação Básica, oferecida em creches (para crianças até 3 anos) e em pré-escolas (para crianças de 4 e 5 anos), com posterior obrigatoriedade da pré-escola, que é ponto focal desta Tese, apesar de, em algumas análises, referir-se à EI como um todo.

---

<sup>1</sup> Nesta Tese estamos adotando, onde couber, este limite de idade levando em consideração as crianças que completam 6 anos após o dia 31 de março, conforme determinação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (Resolução CNE/CEB n.º. 5/2009), que, em seu artigo 5º., determina que “é obrigatória a matrícula na Educação Infantil de crianças que completam 4 ou 5 anos até o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula” (Parágrafo 2º.); e que “as crianças que completam 6 anos após o dia 31 de março devem ser matriculadas na Educação Infantil” (Parágrafo 3º.).

É importante ressaltar que entendemos como de suma importância os avanços na legislação afeta à EI, mas também temos claro que foram de importância crucial as lutas engendradas ao longo do tempo por diversos atores, tanto da esfera pública como da sociedade civil. Temos ainda que a efetivação das conquistas políticas não acontece de forma imediata após a aprovação da lei, ou seja, é necessária uma luta para a sua conquista e a batalha continua para a sua efetivação.

De acordo com Cury (2008a), a educação escolar “apresenta-se como um direito juridicamente protegido.” (p. 16) Contudo, o autor acentua que de tal direito aparecem as exigências de buscar uma efetivação de qualidade da educação oferecida. Entretanto, a qualidade não é conquistada de forma automática, ela faz parte de uma luta permanente no seio da sociedade e no interior dos próprios sistemas de ensino, que experimentam avanços, paralisias e retrocessos, inclusive, sendo conjugada com outras lutas no campo da distribuição de renda e riqueza.

Pelas questões apresentadas acima, a qualidade constituirá uma temática acessória ao foco do desenvolvimento desta pesquisa, que visa analisar como deu-se o processo de ampliação na pré-escola. Assim, traremos reminiscências da percepção de qualidade vistas por alguns atores que estão na ponta deste processo

Tendo em vista a trajetória do atendimento da EI no Brasil, temos com clareza que a mesma constitui-se como uma política pública relevante. Para Hermílio Santos (2009), as políticas públicas representam um dos principais resultados da ação do Estado, entretanto, o autor acentua que “[...] devemos nos perguntar se o Estado possui a legitimidade necessária para produzir efeitos no processo de políticas públicas [...]” (p. 41), já que, conforme relatos do processo histórico da política pública de EI, um leque de atores, públicos, privados e da sociedade civil, foi envolvido na construção desta política, inclusive, em sua implementação.

Ressaltamos que, de acordo Gramsci (1995), o Estado não deveria ser visto apenas como Governo. O filósofo italiano, tratando dos elementos constitutivos do marxismo, traz que a unidade traduz-se, na política<sup>2</sup>, na relação entre o Estado e a sociedade civil, “isto é, intervenção do Estado (vontade centralizada) para educar o educador, o ambiente social em geral.” (p. 112). Para o autor, sociedade civil é o conjunto de organismos chamados comumente de “privados”, enquanto que a sociedade política corresponde à função de “hegemonia”, de domínio direto ou de comando, que se expressa no Estado e no governo

---

<sup>2</sup> Para Gramsci (1995), “a unidade é determinada pelo desenvolvimento dialético das contradições entre o homem e a matéria (natureza – forças materiais de produção).” (p. 112) Assim, além da política, essa unidade aparece: na economia: relação entre o trabalhador e as forças industriais de produção (valor); e na filosofia: relação entre a vontade humana (supraestrutura) e a infraestrutura econômica.

“jurídico”. (*id.*, 1982) Gramsci (1982) explica que os intelectuais<sup>3</sup> são os “comissários” do grupo dominante, que exercem as funções subalternas da hegemonia social e do governo político, por meio:

1) do consenso “espontâneo” dado pelas grandes massas da população à orientação impressa pelo grupo fundamental dominante à vida social, consenso que nasce “historicamente” do prestígio (e, portanto, da confiança) que o grupo dominante obtém, por causa de sua posição e de sua função no mundo da produção; 2) do aparato de coerção estatal que assegura “legalmente” a disciplina dos grupos que não “consentem”, nem ativa nem passivamente, mas que é constituído para toda a sociedade, na previsão dos momentos de crise no comando e na direção, nos quais fracassa o consenso espontâneo. (p. 11)

Levando em conta o contexto atual, marcado, por exemplo, por processos de globalização econômica, mercado potente e sociedade civil diversificada, ganha relevância entender a relação dos agentes estatais e demais atores não-estatais (do mercado ou da sociedade civil) na produção das políticas públicas. Temos, desta forma, que as políticas públicas não são uma exclusividade do Estado, envolvem também uma gama de outras instituições e movimentos, muitas vezes, a partir da formação de redes. Muitas vezes, a iniciativa da formulação de uma política pública não parte do Estado, mas consiste em ação estabelecida por instituições não-estatais. No caso da política pública de EI, a responsabilidade foi e é compartilhada por atores públicos, privados e da sociedade civil, como foi discutido por mim sobre a temática da EI comunitária (SANTOS, 2013).

No estudo desenvolvido por Hermílio Santos (2009) rejeita-se a abordagem que coloca o Estado como único ator relevante no processo das políticas públicas, trazendo-a, no contexto de alta complexificação das sociedades contemporâneas, como resultado de interação entre agências estatais e organizações não-estatais. O autor adensa que “nesse caso, se por um lado a execução das políticas tem a capacidade de, potencialmente, ganhar em eficiência, por outro lado, tem o efeito de introduzir novos elementos a desafiar a legitimação democrática da autoridade pública.” Assim, temos claro que além da produção da política, ou sua implementação, é necessário também buscar a sua avaliação e monitoramento, pois, como alerta Przeworski (1995), no contexto da sociedade capitalista nem sempre a capacidade de formular está articulada com a de implementar.

---

<sup>3</sup> Para Gramsci (1982) todos os homens são intelectuais, contudo, nem todos desempenham na sociedade a função de intelectuais. “Em suma, todo homem, fora de sua profissão, desenvolve uma atividade intelectual qualquer, ou seja, é um “filósofo”, um artista, um homem de gosto, participa de uma concepção de mundo, possui uma linha consciente de conduta moral, contribui assim para manter ou para modificar uma concepção de mundo, isto é, para promover novas maneiras de pensar.” (p. 7-8)

É importante ressaltar, nos pressupostos de Hermílio Santos (2009), que o que está em jogo não é a falência do Estado, como aparece em algumas interpretações, “mas, ao contrário, de um cenário em que instituições das distintas esferas da sociedade assumem crescentemente papéis relevantes na produção de políticas públicas.” (p. 63) Contudo, o autor alerta que tal processo apresenta seus desafios, pois os atores não-estatais, mesmo identificados como portadores de recursos relevantes, com conhecimentos e com soluções para as situações-problemas, não são submetidos aos mesmos mecanismos de legitimação democrática utilizados para boa parte das instituições estatais.

Temos assim, que o Estado, como um espaço permanente de disputa, não pode ser entendido como para apenas um tipo de projeto, ele guarda, em última análise, as contradições da própria sociedade civil.

O Estado não mais pode ser concebido como uma entidade monolítica a serviço de um projeto político invariável, mas deve ser visualizado como um sistema em permanente fluxo, internamente diferenciado, sobre o qual repercutem também diferencialmente demandas e contradições da sociedade civil. (JACOBI, 1993 *apud* BRAVO *et al.*, 2006a, p. 5)

Analisando o tema relacionado às concepções de Estado, Höfling (2001) nos traz que, no próprio processo de definição de políticas públicas para uma sociedade, surgem os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam tanto as instituições do Estado como da sociedade como um todo. Assim, concordamos com Romano e Heringer (2011), de que “não basta ter belas políticas no papel, elas têm que ser bem implementadas para que cumpram com seus objetivos.” (p. 9) Ou seja, temos a política pública de EI gestada há muito tempo, com claros objetivos conquistados, considerada a primeira etapa da Educação Básica, com obrigação legal de atendimento pelo Estado e como direito subjetivo para as crianças de 4 e 5 anos, a partir da Emenda Constitucional (EC) nº. 59/2009, referendada pela Lei nº. 12.796/2013. Entretanto, não podemos nos contentar, precisamos analisar como ocorre a expansão do atendimento e se todos os objetivos foram realmente implementados, conforme determina o marco legal construído ao longo dos anos.

A EI é a única etapa que vem brindada (e também blindada) com o nome “educação”, as demais são “ensinos”. Temos, assim, que a criança é “capaz de aprender desde o nascimento, cuja aprendizagem durante a primeira infância é uma parte de um processo contínuo de aprendizagem ao longo da vida, não mais nem menos válida e importante que as outras partes.” (DAHLBERG; MOSS; PENCE, 2003, p. 114) Ou como diz uma das professoras entrevistadas para esta Tese: “a Educação Infantil é o tripé, né? O cuidar, o educar

e o brincar. E através disso vem o socializar, aprendem e tal.” (PROF. BÁRBARA<sup>4</sup>, Out./2017)

Em minha Dissertação de Mestrado já continha o alerta de que, apesar do mencionado cenário de ampliação, o acesso na EI ainda representa um baixo atendimento. Ou seja, atende apenas uma parcela de crianças que legalmente deveriam ser atendidas pelas municipalidades<sup>5</sup>. Para exemplificar, trazemos que a BF, em 2016, atendia, em média, menos de 12% das crianças em idade de creche, sendo bastante desigual os índices municipais, indo de 40,17%, em Itaguaí, até 5,63%, em Nova Iguaçu. Em relação à pré-escola, que legalmente deveria ser universalizada até 2016, a BF atendia, em média, menos de 70% das crianças, com diversos municípios abaixo desse atendimento, tais como: Nova Iguaçu (68,32%), Japeri (62,52%) e Belford Roxo (54,73%). Com o refinamento dos dados, com base nas idades das crianças atendidas e a realização de atendimento de crianças de outros municípios, a situação ainda é mais dramática, como será vista na análise dos dados desta pesquisa.

É importante salientar que as percentagens mencionadas acima incluem o atendimento das instituições privadas e, dentre elas, as que são sem fins lucrativos, que necessitam do apoio do poder público, via parcerias, para manter o seu trabalho, que em geral são dirigidas às populações da periferia urbana, com menor poder aquisitivo.

Como parte integrante desta introdução, o próximo item expõe as questões e a hipótese presentes no processo de investigação.

## **i Questões e hipótese**

Como já mencionado, nesta Tese investigamos o acesso das crianças à pré-escola no município de Nova Iguaçu para descobrir como ocorreu a expansão do atendimento nesta etapa da EI, de modo a evidenciar o cumprimento ou não das metas previstas na legislação afeta ao objeto em estudo. Portanto, adentramos na política pública de EI, bem como em seu monitoramento, onde analisamos os dados de atendimento na pré-escola no município entre os anos de 1996 e 2016.

Desta forma, monitoramos a busca da universalização na pré-escola e seus modos de organização no período delimitado na pesquisa. Interessa-nos averiguar como ocorreu a

---

<sup>4</sup> Nome fictício. Ver Metodologia (item 2.2.1).

<sup>5</sup> O município é o ente federado responsável pela Educação Infantil e Ensino Fundamental.

implementação dessa política na ponta, seguindo as orientações de Romano e Heringer (2011), para quem o processo de sistematização do monitoramento das políticas públicas, tem que buscar compreender

[...] como a política pública é vivida na ponta, pelas comunidades, propiciando ao mesmo tempo a construção de uma agenda positiva com o objetivo de criar espaços de encontro entre comunidades, movimentos e governo, para que as demandas sejam traduzidas e entendidas por todos, sejam atendidas e ao mesmo tempo sirvam para aprimorar a política pública como um todo a partir da visão e experiências dos mais pobres. (p. 11)

Na investigação, com base, em especial, de informações do Censo Escolar, podemos trazer à tela algumas questões:

- Como ocorre o atual atendimento das crianças à EI na pré-escola?
- As unidades de atendimento guardam as especificidades da EI ou foram aproveitadas unidades do Ensino Fundamental (EF) já existentes?
- Como o atendimento está distribuído entre as diferentes dependências administrativas?
- Qual a situação da infraestrutura dos prédios ocupados pelas unidades que atendem à pré-escola?
- Qual o número de funcionários e docentes existentes nas unidades de pré-escola?
- Onde são atendidas as crianças residentes em Nova Iguaçu?
- Nova Iguaçu atende as crianças de quais municípios?
- A ampliação ocorreu no âmbito público ou a partir de parcerias?
- Qual qualidade foi vivenciada ao longo do processo de ampliação do atendimento na perspectiva daqueles que vivem a política na ponta?

Assim, a hipótese dessa pesquisa pode ser apresentada da seguinte forma: “A ampliação do acesso à pré-escola no município de Nova Iguaçu, nas últimas duas décadas (1996-2016), foi realizada devido à imposição da legislação, conquistada ao longo do tempo, que coloca o atendimento no segmento como direito público subjetivo, devendo ser universalizado em 2016.”

Romano e Heringer (2011) reconhecem que muito foi realizado nessas últimas décadas, com a obtenção de um conjunto de políticas públicas relevantes e com claros impactos positivos para os mais pobres, contudo, os autores acentuam, que “[...] não podemos nos contentar com o que já conquistamos, que o futuro reservado ao Brasil no mundo aumentará nossa responsabilidade na construção de novos caminhos para o desenvolvimento.” (p. 15)

A pesquisa de campo caminha sob duas vertentes principais: na primeira, a empiria parte da construção, a partir do tratamento de dados primários, de informações necessárias à análise aprofundada sobre o acesso das crianças à pré-escola; na segunda, é a vez de ouvir as percepções daqueles que vivem a política cotidiana do segmento educacional.

Assim, no primeiro caso, as questões são investigadas a partir de informações sobre o atendimento da EI em Nova Iguaçu, em especial no segmento da pré-escola, entre os anos 1996 e 2016, a partir dos dados disponibilizados pelos órgãos públicos, principalmente, os dados populacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep (Sinopses, base estatística “Escola” e base estatística “Alunos”) e os dados das instituições consideradas nos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, disponibilizadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

A investigação, no segundo caso, traz a participação dos professores e familiares de unidades de EI, tanto da rede pública como da rede privada. Para organizar o estudo optamos pela realização de entrevistas semiestruturadas. A escolha do público referido deu-se na perspectiva de conhecer a percepção sobre a ampliação pré-escola daqueles que estão envolvidos nesse contexto específico. As informações foram complementadas com entrevista à equipe de EI da Secretaria Municipal de Educação de Nova Iguaçu – Semed<sup>6</sup> e com representantes da Semed no processo de monitoramento do Plano Municipal de Educação de Nova Iguaçu (PME/NI).

O próximo item apresenta algumas contribuições que funcionam como ponto de partida para o aprofundamento de questões presentes em estudos já realizados por mim ou com minha participação, aproximando também da opção epistemológica da Tese.

## **ii Aproximações do universo da pesquisa**

Esta pesquisa é, de certa forma, uma continuidade de minha Dissertação de Mestrado (SANTOS, 2013), que tratou da trajetória da EI comunitária na BF, tendo como pano de

---

<sup>6</sup> Como parte da pesquisa “Expansão da escolaridade obrigatória e políticas municipais de Educação Infantil no Rio de Janeiro”, que está em curso (2014-2018), no âmbito do Grupo de Pesquisa Educação Infantil e Políticas Públicas – EIPP/Unirio.

fundo o cenário político brasileiro e seus diferentes contextos. O estudo incluiu, entre outros temas, a trajetória do atendimento à criança pequena no Brasil, bem como o aparecimento das legislações educacionais que tratam sobre a temática da EI. Ou seja, o desenho da Política Pública da EI no Brasil foi traçado como resultado da luta do Movimento por Creches e pelas sucessivas iniciativas governamentais e não governamentais presentes em tal trajetória. Contudo, apesar de uma legislação robusta, ainda existia um baixo atendimento desse segmento educacional no período estudado. O fragmento da citada Dissertação foi apresentado e publicado nos anais da 37ª. Reunião Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – Anped (*id.*, 2015).

Como já defendido, a forma como a EI comunitária é tratada hoje, até mesmo pelos pares, constitui-se em um paradoxo, pois, vislumbra-se a importância do movimento comunitário para a configuração atual da EI como primeira etapa da Educação Básica e, ao mesmo tempo, persiste a “demonização” das creches e pré-escolas comunitárias, mesmo com o respaldo de um arcabouço jurídico-legal e com a sua origem ligada aos incentivos dados pelos próprios governos.

O estudo também traz à tela a questão da temporalidade, passado-presente-futuro na construção da política da EI, com base nos últimos 20 anos, sem tratá-lo como tempo linear, mas como crítica às “razões metonímica e proleptica”, conforme acentua Boaventura de Sousa Santos (2006). A metonímia é uma figura de retórica que consiste em empregar um termo no lugar do outro, enquanto a prolepse consiste na antecipação de algo. No primeiro caso, o termo EI substitui a causa (que envolveu no processo de luta instituições diversas) pelo efeito (a consolidação do ponto de vista legal do segmento na atualidade); e, no segundo, traz um futuro que ainda insiste em nos perturbar quando pensamos nas metas de atendimento e na qualidade, mas que é carregado também de possibilidades. Assim, estabelece-se uma continuidade epistemológica, entre a “sociologia das ausências” trazida na Dissertação com a “sociologia das emergências” aqui introduzida, pois para Boaventura, a segunda sociologia proposta “consiste em substituir o vazio do futuro segundo o tempo linear (um vazio que tanto é tudo quanto nada) por um futuro de possibilidades plurais e concretas, simultaneamente, utópicas e realistas, que se vá construindo o presente a partir das atividades de cuidado.” (*ibid.*, p. 83)<sup>7</sup> Para o autor, “enquanto a sociologia das ausências se move no campo das experiências sociais, a sociologia das emergências se move no campo das expectativas sociais.” (p. 86)<sup>8</sup> Assim, ainda segundo Boaventura, as duas sociologias mencionadas

---

<sup>7</sup> Traduzido pelo autor.

<sup>8</sup> *Idem.*

encontram-se estreitamente associadas, pois quanto mais experiências estiverem disponibilizadas hoje no mundo mais experiências terão oportunidades de existir no futuro.

Complementar às sociologias mencionadas, trazemos o trabalho da “tradução”, que, para o autor, apresenta-se como um trabalho intelectual e político, mas também emocional, pois pressupõe inconformismo diante de uma carência decorrente do caráter incompleto ou deficiente de um conhecimento ou de uma prática social. “[...] Tal como acontece com a sociologia das ausências e a sociologia das emergências, o trabalho de tradução é um trabalho transgressivo, que, como nos ensinou o poeta, vai fazendo seu caminho ao caminhar.” (p. 98)<sup>9</sup>

Levamos em conta, outrossim, o alerta de Benjamin (2008) sobre a diferença de grau que separa a “tradução” e o “texto original”, que, no nosso caso, é a prática social ou a realidade vivida por diversos atores que atuam na política de EI. A ideia captada aqui é buscar uma conexão com o “original” através da traduzibilidade, mesmo sabendo da dificuldade de apreender todo o real assim como ele é. Nas palavras do autor a tradução se dá

do mesmo modo que uma tangente só toca ao de leve num único ponto da circunferência, [...] continuando [...] depois disso o seu caminho reto em direção ao infinito, também a tradução toca apenas ao leve no original e somente num ponto infinitamente pequeno do seu significado, para depois, [...] continuar e seguir o seu próprio caminho. (p. 40)

Ou seja, mesmo com todo o esforço de buscar uma tradução do real, sabemos da dificuldade e da impossibilidade em apreender o real em todas as suas complexidades.

Ainda em aproximação ao universo da pesquisa, trazemos que, em 2013, participamos da elaboração do Plano Municipal pela Primeira Infância de Nova Iguaçu – PMPI/NI (SANTOS; SOUZA; SILVA, 2013), que agregou também experiência para esta Tese. O referido Plano foi aprovado, em 2013, pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA e na Câmara Municipal, em 2015. Sua discussão e elaboração, assim como o acompanhamento de sua implementação, fizeram parte do Projeto “Construindo em Rede”, uma iniciativa da Solidariedade França-Brasil – SFB<sup>10</sup>, organização na qual trabalho, em parceria com o Instituto C&A<sup>11</sup>, e contou com a parceria das organizações do Sistema de

---

<sup>9</sup> *Idem.*

<sup>10</sup> A SFB é uma Organização da Sociedade Civil fundada em 1986 por franceses e brasileiros, de utilidade pública, sem fins lucrativos e sem vinculação religiosa ou partidária. Atua na defesa e promoção dos direitos de crianças e adolescentes, incidindo sobre políticas públicas e investindo nas áreas de educação, saúde, mobilização social, organização popular, objetivando a disseminação de metodologias participativas, a equidade social e a prática da cidadania.

<sup>11</sup> O Instituto C&A, criado em 1991, como uma organização sem fins lucrativos de interesse público, dedicada a promover e qualificar o processo de educação de crianças e adolescentes no Brasil. O Instituto atua por meio de programas, que orienta no apoio e realização de projetos para atender às demandas sociais. Os projetos são

Garantia de Direitos de Nova Iguaçu, especialmente o CMDCA, os Conselhos Tutelares, o Fórum Permanente de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente de Nova Iguaçu – Fórum DCA e o Núcleo de Creches e Pré-Escolas Comunitárias da Baixada Fluminense – Nucrep, além de diversas secretarias municipais da Prefeitura de Nova Iguaçu<sup>12</sup>.

O PMPI/NI foi discutido e elaborado com a participação ativa de um grande número de representantes de diversas organizações da sociedade civil e órgãos governamentais, com diversas instâncias de discussão utilizadas, tais como: encontros, grupos de trabalho, escuta das crianças, seminários etc., organizando as políticas públicas de atendimento, proteção e prevenção dos direitos da primeira infância (0 a 6 anos de idade) em 13 capítulos temáticos, que envolvem educação, saúde, convivência familiar, direito ao brincar e outros. A EI foi um dos temas privilegiados na implementação do referido Plano, organizando o marco legal, o diagnóstico da realidade e as ações finalísticas.

O presente trabalho se estrutura da seguinte forma: primeiro, situa a política pública de EI no Brasil, que parte da conceituação do próprio termo e delinea a trajetória política e legal da EI no país; segundo, introduz o conceito de monitoramento de políticas públicas e estabelece a metodologia da Tese; terceiro, analisa os dados de atendimento na EI a partir de dados oficiais da Cidade de Nova Iguaçu – Baixada Fluminense, e, por fim, tece algumas considerações.

O próximo capítulo introduz o tema da política pública e da política social, bem como o histórico do atendimento à primeira infância no Brasil, consubstanciado pela criação de um sólido marco legal.

---

desenvolvidos a partir do estabelecimento de parcerias e de alianças com outras organizações sociais e com o poder público. A partir de 2012 o Instituto foi reorganizado passando a atuar em torno da indústria da moda.

<sup>12</sup> O PMPI/NI foi aprovado como Lei pela Câmara Municipal de Nova Iguaçu, com posterior sanção do prefeito, colocando o município como sendo o primeiro da Região Sudeste a instituir o Plano por Lei municipal, dentro de um seleto grupo de apenas 13 Planos em todo o País, à época. A Lei foi sancionada pelo Prefeito no dia 26/11/2015 e publicada nos Atos Oficiais da Cidade no dia 27/11/2015, numa célere tramitação (Lei nº. 4.564/2015).

## 1 A POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL

*“Em última análise, leis e políticas são meios, instrumentos de ação; crianças são pessoas, sujeitos. Nelas estão a razão e o sentido da legislação e das práticas administrativas. É preciso encontrá-las em suas identidades, ser companheiros de suas trajetórias de vida, entendê-las como construtoras da sociedade que somos.”*

(Maria Fernanda Rezende Nunes, Patrícia Corsino e Vital Didonet, 2011)

Na primeira parte deste capítulo optamos por um item introdutório sobre a conceituação de política pública e política social. Também incluímos um histórico sobre as políticas públicas no contexto do Estado brasileiro e suas mudanças na conjuntura, em especial, após aprovação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e as disputas ideológicas ocorridas no período inicial da redemocratização do Brasil até os dias atuais. Em seguida, aprofundamos a conceituação dos diversos tipos de políticas públicas e políticas sociais, com base em Carvalho *et al.* (1998a), Azevedo, (2003), Flexor e Leite (2007), Esping-Andersen (1991), dentre outros, que nos apoiam na tarefa de inventariar os diversos tipos de políticas públicas e/ou políticas sociais.

Na segunda parte discutimos a gênese da Educação como direito social e trazemos uma síntese sobre o atendimento da criança pequena no Brasil através do tempo. Por fim, tratamos sobre a mudança na legislação e a nova concepção de EI, a partir do ordenamento jurídico construído com a aprovação da CF/1988.

### 1.1 Conceituação de política pública e política social

#### 1.1.1 As políticas públicas no contexto brasileiro

Entendemos as políticas públicas como iniciativas governamentais, que podem incluir, além do setor público, o setor privado, criando medidas administrativas ou jurídicas de atuação em um campo específico (FREY, 2000 *apud* ANHAIA, 2013). Por sua vez, Azevedo

(2003) conceitua política pública como “[...] tudo que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões.” (p. 38) Esta última conceituação é muito importante para o tipo de trabalho que construímos, pois deixa claro que até mesmo as omissões ou má gestão realizada por um governo constitui-se em uma política pública, no sentido de que gera consequências para a população.

Nesse sentido, as políticas públicas podem proporcionar a melhoria da qualidade de vida da população que mais precisa, como, por exemplo, na distribuição de renda aos mais pobres, ou, de outro modo, podem privilegiar os setores dominantes da sociedade, a partir da ampliação da concentração de renda e da desigualdade social, como, por exemplo, o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional – Proer, que foi instituído em 1995, pelo governo Fernando Henrique Cardoso – FHC, com objetivo de salvar os bancos que estavam com problemas de caixa. Ou seja, também são políticas públicas as ações direcionadas pelo Estado aos setores da classe dominante.

Esping-Andersen (1991), nos pressupostos de autores da escola alemã, tais como: Offe, O’Connor e Gough, nos traz a ideia de que “as reformas sociais não passavam de um dique numa ordem capitalista cheia de vazamentos.” (p. 88) Entretanto, outros autores marxistas, tais como Heimann (1929), apontam uma das contradições das reformas sociais, que, mesmo tendo como motivação o desejo de reprimir a mobilização dos trabalhadores, depois de introduzidas alteram o equilíbrio de poder de classe “[...] quando os trabalhadores desfrutam de direitos sociais, pois o salário social reduz a dependência do trabalhador em relação ao mercado e aos empregadores e assim se transforma numa fonte potencial de poder.” (p. 89)

Baseado na abordagem institucional, que não tem referência a qualquer classe ou agente social em particular, Esping-Andersen (1991) nos lembra que “se é provável que os assalariados exijam um salário-desemprego, também é provável que os capitalistas (ou proprietários de terra) exijam proteção sob a forma de tarifas, monopólio ou subsídios.” (p. 93) Ou seja, a política pública alcança os diversos setores da sociedade, em suas diferentes formas de pressão sobre os organismos estatais.

Nos pressupostos de Rua (s. d.), as demandas das políticas públicas podem ser novas, recorrentes ou reprimidas. As primeiras, aquelas que surgem de novos atores políticos ou de novos problemas; as segundas, aquelas que expressam problemas não resolvidos ou mal resolvidos; e, as terceiras, aquelas constituídas por “estados de coisas” ou por não-decisões, ou seja, situações que existem sem mobilizar as autoridades governamentais.

Entretanto, é importante deixar claro o tipo de sociedade em que vivemos, que é fortemente capitaneada pela chamada economia de mercado<sup>13</sup>, cuja forma de organização dissocia o mundo do trabalho e da produção das condições necessárias para a existência humana. Assim, aquele que vende a força de trabalho para produzir, tem acesso bastante limitado aos benefícios provenientes de seu trabalho, pois o que determina as condições de venda da força de trabalho é a capacidade de barganha individual ou coletiva, que pode ser medida pela proporção que os salários ocupam entre os componentes da renda nacional, que determina desta forma o padrão de vida do conjunto da sociedade, tornando-a “[...] parcialmente dependente do valor de renda direta, gerada pelo trabalho assalariado.” (CARVALHO *et al.*, 1998a, p. 68)

É sabido, contudo, que nem todas as necessidades sociais são contempladas satisfatoriamente pelos salários recebidos, com algumas delas, tais como, saúde, educação, previdência e assistência social, não se resolvendo no âmbito do mercado e necessitando de ações governamentais, pois demandam soluções coletivas. Quando o Estado responsabiliza-se pela busca de solução destas necessidades ou demandas gera os sistemas de proteção social ou, simplesmente, as políticas sociais, que respondem pelas funções de: “prover proteção para todos os membros da comunidade nacional; realizar objetivos não econômicos e diretamente econômicos, como o provimento de renda mínima; promover políticas de sentido redistributivo dos ricos para os pobres”. (*ibid.*, p. 68-69) Recorrendo à Villalobos (2000) e à Madeira (2008), Anhaia (2013) nos traz que as políticas sociais referem-se ao

[...] conjunto de medidas e intervenções sociais que são impulsionadas a partir do Estado e que têm por objetivo melhorar e conquistar crescentes níveis de integração econômica e social, especialmente de grupos socialmente excluídos, nas diversas dimensões pelas quais se expressa a sua exclusão (econômica, política, territorial, social e/ou cultural). (p. 36)

Temos, assim, que as políticas públicas podem concretizar direitos humanos coletivos ou direitos sociais garantidos em lei, por meio de programas, projetos e ações que garantam direitos e condições dignas de vida ao cidadão de forma equânime e justa. Nesse caso, as políticas públicas são consideradas como políticas públicas sociais (ROCHA, 1999) ou, simplesmente, políticas sociais, que visam assegurar educação, saúde, trabalho, assistência

---

<sup>13</sup> “Mercado: a expressão aqui utilizada pertence ao campo da economia – conjunto de agentes econômicos (pessoas e empresas) que procuram ou oferecem bens, serviços e capitais.” (CARVALHO *et al.*, 1998a, p. 46) Pelo “consenso” hegemônico da sociedade, “[...] o mercado é o único e exclusivo princípio estruturador da sociedade e da política, que diante de seus imperativos não há nada a fazer a não ser a administração técnica de suas exigências, que a sociedade deve a ele se ajustar e que os indivíduos, agora desvencilhados das proteções tutelares dos direitos, podem finalmente provar suas energias e capacidades empreendedoras. (TELLES, 1999, p. 8)

social, previdência social, justiça, saneamento, habitação popular e meio ambiente. Ou seja, em última análise, a política social também é uma política pública, assim como uma miríade de outras políticas (econômica, financeira, tecnológica, ambiental etc.), entretanto, com o objetivo de consolidar o acesso aos direitos sociais, entre eles a educação, para todos os cidadãos, em especial, para aqueles que mais necessitam.

Assim, podemos aventar que a política de acesso à pré-escola, analisada nesta Tese, é uma política pública, por partir de medidas governamentais, com participação do setor privado, mas, também, é uma política social, pois busca a inclusão de todas as crianças de quatro e cinco anos de idade, independente do estrato social ou etnia, ao sistema educacional.

Os direitos sociais (provenientes das demandas ou necessidades) tiveram seu reconhecimento formal a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, juntamente com os direitos civis e políticos, que devem caber a todos os indivíduos de uma nação, mesmo no contexto hegemônico neoliberal, que desqualifica a ação do Estado e a trata como atrasada, na tentativa de qualificar as ações provenientes do mercado como aquelas que representam a modernidade. Telles (1999) analisa os direitos sociais com base não só no seu desmonte pelas políticas neoliberais na década de 1990, mas também do ponto de vista das tensões geradas pela negação de tais direitos, por sinal estas questões reaparecem com muita força no atual contexto brasileiro de discussão sobre as perdas de conquistas sociais, em especial, as trabalhistas e previdenciárias.

Se bem é certo que os modelos conhecidos de proteção social vêm sendo postos em xeque pelas atuais mudanças no mundo do trabalho e que conquistas sociais vem sendo demolidas pela onda neoliberal no mundo inteiro, também é verdade que esse questionamento e essa desmontagem reabrem as tensões, antinomias e contradições que estiveram na origem dessa história. (p. 3)

O contexto analisado acima corresponde ao período pós-aprovação da CF/1988, onde, já no ano seguinte, ocorreram várias mudanças na conjuntura política, tais como, manifestações contra o chamado Plano Verão (Cruzado Novo) do governo de José Sarney e a greve geral, nos dias 14 e 15 de março de 1989 e, a nível internacional, a queda do chamado “socialismo real”. (SILVA, 1993) Também neste período, enquanto o mundo acolhia o então chamado “Consenso” de Washington<sup>14</sup> (1989), o Brasil elege, pela primeira vez após a

---

<sup>14</sup> Refere-se ao Encontro que ocorreu em Washington (EUA), em 1989, onde políticos, economistas e técnicos de organismos das Nações Unidas como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional acolheram entusiasmadamente um elenco de proposições, formuladas “à luz da realidade latino-americana”. Essas proposições foram compiladas pelo economista John Williamson, do Instituto para a Economia Internacional, e se tornaram conhecidas como o “Consenso” de Washington. Em linhas gerais, essas proposições afirmam que a modernização da América Latina dependeria, para seu bem sucedido ingresso no *mundo maravilhoso* da

redemocratização do país, o presidente da República. Após uma disputa apertada de posições antagônicas foi eleito em segundo turno Collor de Mello, pertencente ao Partido da Reconstrução Nacional – PRN, que nem existia oficialmente à época da eleição (concorreu pelo então Partido Democrático Cristão – PDC na eleição presidencial).

O projeto democrático e popular encabeçado pelo Partido dos Trabalhadores – PT, com Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) para presidente e por outros partidos de esquerda (Partido Socialista Brasileiro – PSB e Partido Comunista do Brasil – PCdoB), sofre uma derrota em um momento que o movimento social, após muitas mobilizações e lutas, comemorava algumas vitórias. “[...] Assim, todas as vitórias conquistadas dependiam dos conservadores para serem implementadas.” (BRAVO *et al.*, 2006b, p. 17)

Apesar de Collor ter sido eleito para ser o “caçador de marajás”, o governo durou pouco, com seu término ocasionado por *impeachment* no final de 1992, fundamentado por acusações de corrupção. Além da corrupção e do baixo apoio político, o governo foi marcado pela implementação do Plano Collor, pelo confisco da poupança, pelo arrocho salarial, pela abertura do mercado nacional às importações e pelo início do Programa Nacional de Desestatização, entre outros. Em seu lugar assume o então Vice-Presidente Itamar Franco, o que colocava em xeque a recente democracia no país, mas mostrando que o país já tinha maturidade política para não retornar ao regime autoritário.

Durante a década de 1990 avançam as políticas neoliberais em contraposição aos direitos sociais, onde observamos, como propostas centrais, o ataque aos serviços públicos, a valorização de novos formatos de Organizações Não-Governamentais – ONGs<sup>15</sup> (Organizações Sociais – OSs, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscips) em detrimento do poder público e das associações já instituídas antes do novo marco legal do Terceiro Setor aprovado no governo Fernando Henrique Cardoso – FHC, a proteção ao capital e a relativização da proteção do trabalhador. Para Raichellis (2006),

[...] os anos 1990 foram palco de um complexo processo de regressões no âmbito das responsabilidades públicas e da universalização dos direitos, com profundas transformações societárias determinadas pelas mudanças na esfera do trabalho, pela (contra) reforma do Estado e pelas novas formas de enfrentamento da questão social, com rebatimentos nas relações público-privado. (*online*)

---

*globalização*, que os países cumprissem algumas “leis”, tais como: privatização das empresas estatais; reformas constitucionais; flexibilização das relações trabalhistas; desregulamentação da vida econômica em todas as suas instâncias; redução substancial de investimentos do Estado em políticas públicas básicas; reformulação da previdência social e redução numérica do funcionalismo. (DIAS, 1997).

<sup>15</sup> Atualmente o termo genérico ONG foi substituído por Organização da Sociedade Civil – OSC pela Lei Federal nº. 13.019/2014b, que estabelece o novo marco legal para o Terceiro Setor brasileiro.

Carvalho e Stephanou (2005), coerente com tais argumentos, identificam nessa conjuntura o surgimento em cena de novos grupos e movimentos sociais que eram poucos visíveis em períodos anteriores, tais como, experiências ligadas à ecologia e ao meio ambiente, aos direitos humanos de minorias sexuais e étnicas, aos direitos relacionados ao gênero e/ou sexualidade e às lutas de combate à epidemia do HIV/Aids. Também nesse período, os movimentos sociais passam a atuar com mais preponderância nos processos de gestão pública e produção de serviços, com rompimento das bases e fronteiras territoriais. Observa-se também uma despolitização da participação da sociedade civil, onde várias pessoas, entre elas lideranças importantes, são cooptadas. Os espaços legais de participação, como é o caso dos Conselhos de Direitos, não conseguem se converter em espaço representativo da vontade popular na formulação de políticas públicas.

Lopes (2001) faz uma distinção entre os termos “propositivo” e “reivindicativo”, identificando o primeiro quando o tratamento das políticas públicas acontecem nas instâncias de gestão e/ou definição destas políticas, os chamados conselhos gestores de políticas; e o segundo aludindo-se à referência histórica ao processo de emergência e visibilidade dos movimentos que atuavam antes de tais conselhos. Para o autor, o que qualifica esta distinção “é a imperatividade institucional vivenciada pelas instâncias de direção destes movimentos a partir do processo constituinte em 1988. Este, como marco, como *momento de passagem* entre o caráter mais *reivindicativo* e o mais *propositivo*.” (p. 25) Contudo, o autor nos alerta que ao mesmo tempo em que a CF/1988 conduziu um avanço significativo na participação de segmento sociais antes excluídos dos processos e dinâmicas relacionadas ao planejamento e à gestão, enquadrou também a mobilização presentes nos movimentos sociais aos imperativos institucionais das pautas do planejamento e da gestão das políticas públicas.

Assim, a participação da sociedade civil passa a ter como *locus* privilegiado os conselhos de políticas públicas e de defesa de direitos, nas áreas de saúde, criança e adolescente, assistência social, educação, entre outros. Que também envolvem uma grande quantidade de pessoas, seja na atuação direta como conselheiros, seja na participação em diversos Fóruns Populares, ou ainda nas diversas Conferências que acontecem nos diversos níveis da Federação (municípios, estados e União).

Ocorre, que com essa opção para a ocupação dos espaços institucionalizados dos conselhos ocorreu em substituição às mobilizações de rua e não observou-se a articulação dessas duas estratégias, conforme avaliam Bravo *et al.* (2006b).

Avalia-se que será necessário aos movimentos sociais evoluir no sentido de combinar dialeticamente sua presença nos espaços constitucionais e a mobilização

das camadas populares. Acredita-se que somente por meio da articulação entre essas duas estratégias poderá ser exercida a mobilização e a organização social que farão concretizar as proposições a serem defendidas no plano institucional. (p. 34)

Em relação aos municípios, nota-se que os Conselhos com maior incidência são aqueles instituídos também no nível federal, tais como: os Conselhos de Saúde, Criança e Adolescente, Assistência Social e Educação. Uma das hipóteses para que os municípios não instituam Conselhos ligados às temáticas diversas, não regulamentadas no nível federal, pode ser em razão do estabelecimento de recursos e formas de colaboração previstas no processo de descentralização dessas políticas. (ABONG, 1997)

Dentro desse contexto, em maio de 1993, Fernando Henrique Cardoso – FHC assume o cargo de ministro da Fazenda do Governo Itamar Franco e é criado o Plano Real, com a meta de obter a estabilização monetária, preparando a candidatura de FHC para a disputa presidencial pelo Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB. No ano seguinte, após uma disputa polarizada entre duas candidaturas – FHC e Lula –, o primeiro consagra-se vencedor no primeiro turno. Assim, FHC leva adiante, em uma perspectiva mais ampla, a política desenhada pelo capital internacional a partir do chamado “Consenso de Washington”, na sequência da pretensa estabilidade monetária trazida pelo Plano Real. Novas etapas desta política foram iniciadas a partir da posse do novo governo, em 1995, entre elas, a tentativa constante de revisão constitucional e a privatização de estatais (Embraer, Telebrás, Vale do Rio Doce etc.). A política da estabilidade e a continuidade do Plano Real foram os principais apelos da campanha eleitoral de FHC e foram decisivas para a sua reeleição, também no primeiro turno, em 1998.

No segundo mandato de FHC (1999-2002) houve uma forte desvalorização do Real, também em função da crise financeira internacional (Rússia, México e Ásia), que levou o Brasil a uma das maiores crises de sua história, além de aumentar os juros reais e aumentar a dívida interna brasileira. Os problemas que cercavam o governo de FHC (aumento do desemprego, endividamento dos estados, má distribuição de renda etc.) abriram brechas para que Lula chegasse ao poder, em sua quarta tentativa, com a promessa de mudar os rumos da política brasileira.

Nesse sentido, Fagnani (2011) identifica dois momentos estruturais opostos na trajetória da proteção social brasileira contemporânea. O primeiro, deu-se rumo à estruturação de políticas inspiradas no Estado de Bem-Estar, com impulso na luta pela redemocratização e culminância na CF/1988. O segundo, ocorrido entre 1990 e 2002 nos mandatos de

Collor/Itamar e FHC, que caminhou em sentido contrário, pois buscava a desestruturação dessas conquistas.

Com o governo Lula, iniciou-se uma nova fase de políticas, agora capitaneada pelo PT e por Lula, em amplo processo de coalizão, empreendendo um desenvolvimento historicamente reclamado por diversos setores sociais, sem, contudo, conseguir se desvencilhar das práticas econômicas dos governos anteriores. Em 2006, Lula conseguiu vencer as eleições para um segundo mandato, mais como uma tendência continuísta a um quadro político estável, não vista como consolidação de uma vitória dos setores de esquerda do Brasil, contudo, ressaltamos como importante a melhoria nas condições de distribuição de renda para as classes menos favorecidas e a parada no processo de privatização de estatais iniciada nos governos anteriores.

Para Fagnani (2011), a estratégia social na Era Lula compreende duas etapas: a primeira, entre 2003 e 2005, marcada pela ambiguidade entre a mudança e a continuidade, convivendo dentro do governo com forças defensoras do Estado Mínimo, principalmente, na área econômica<sup>16</sup>, e setores que defendiam os direitos universais.

Esse quadro tensionado refletia-se na indefinição da estratégia social de Lula, inicialmente ancorada no “Programa Fome Zero”, logo substituído pelo Programa Bolsa Família. Outras evidências foram o esvaziamento da proposta original da reforma agrária e as novas pressões para a reforma da Previdência e da Assistência Social. (p. 4)

Acrescentamos que também ocorreram alguns avanços nesse período, tais como, a consolidação de espaços democráticos de controle social, como, por exemplo, as conferências nacionais em várias áreas, precedidas pelas municipais e estaduais; e a criação, em 2004, do Programa Universidade para Todos – Prouni, que oferece bolsas de estudos em universidades particulares para estudantes de baixa renda.

A segunda etapa, entre 2005 e 2010, é marcada por “ensaios desenvolvimentistas”, com uma articulação mais positiva entre as políticas econômicas e sociais, a partir, principalmente, do crescimento econômico, onde políticas sociais distributivas e universais passaram a ser vistas como complementares. “Passou a haver uma articulação mais convergente entre os objetivos macroeconômicos e sociais [...]. Esse movimento foi benéfico para o mundo do trabalho e para as contas públicas, abrindo maior espaço para a ampliação do gasto social.” (*ibid.*, p. 15) Como avanços desse período, apontamos o lançamento, em 2007,

---

<sup>16</sup> Por exemplo, o Ministro da Fazenda Henrique Meirelles do governo golpista de Temer foi presidente do Banco Central em todo o período da Era Lula (2003-2010), vindo diretamente das fileiras do PSDB, partido em que tinha sido eleito deputado federal, em 2002. Em 2018, figura como candidato à presidência pelo MDB.

do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, para impulsionar investimentos públicos e privados na área de infraestrutura econômica e social; a aprovação do Fundeb, em 2007, para apoiar no financiamento da Educação Básica – EB; e o lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida, em 2009, que favoreceu o acesso à habitação para famílias de baixa renda.

Em 2010, o PT, em ampla aliança eleitoral, consegue eleger a sucessora de Lula, Dilma Rousseff (Dilma), a primeira mulher presidente da República no Brasil, que mantém as políticas engendradas pelo seu antecessor, sem contudo conseguir manter a mesma coesão social. Na eleição seguinte, Dilma consegue se reeleger, porém por um placar bastante apertado e com grandes dificuldades em manter a governabilidade, em especial, no Congresso Nacional, que culminou com o seu *impeachment* no ano de 2016, consolidando um golpe parlamentar, com respaldo do judiciário, mesmo sem haver nenhum crime de responsabilidade, com o governo assumido pelo então vice-presidente, que teve participação destacada no processo de impedimento. Boaventura de Sousa Santos, em entrevista à Carta Capital, afirma que “o que mais custa a aceitar é a participação agressiva do sistema judiciário na concretização do golpe.”<sup>17</sup> Ele lembra que foi justamente nos governos do PT que o sistema judicial e de investigação criminal recebeu o maior reforço tanto financeiro quanto institucional. O entrevistado nos traz que as primeiras medidas do governo golpista não oferecem qualquer surpresa, mesmo com o alerta de que a “lógica da austeridade” já se tinha instalado no segundo governo Dilma.

As mudanças operadas nestas últimas décadas foram capturadas no estudo organizado por Arretche (2015) sobre a trajetória das desigualdades. A autora nos traz que as democracias do mundo desenvolvido experimentaram uma escalada de desigualdade nas últimas décadas. Como exemplo, a autora menciona que a participação da renda nacional do 1% mais rico na renda nacional (excluídos ganhos de capital) cresceu, entre 1991 e 2012, de 12,2% para 19,3% nos Estados Unidos; de 10% para 15,4% no Reino Unido e de 5% para 7,1% na Suécia. Contudo, ela afirma que o Brasil caminhou na direção oposta, com queda sistemática: em 1989, o piso da renda dos 5% mais ricos era 79 vezes o teto da renda dos 5% mais pobres; em 2012, essa razão passou para 36, que “a despeito dessa trajetória, não resta dúvida de que o patamar é ainda muito alto.” (p. 2)

Ao estudar a trajetória de desigualdades no Brasil, a autora já trazia as projeções sobre o desempenho do regime democrático contemporâneo. Baseada em Carvalho (2001), ela

---

<sup>17</sup> Entrevista – Boaventura de Sousa Santos. “O que mais custa aceitar é a participação do Judiciário no golpe”. Por Miguel Martins – publicado em 02/11/2016, na **Carta Capital**. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/o-que-mais-custa-aceitar-e-a-participacao-do-judiciario-no-golpe>>. Acesso em: 7/jan./2017.

arremata quão é ingênuo o entusiasmo com a democracia. Segundo ela: “as conquistas no plano político – eleição direta em todos os níveis, liberdade de reunião e de expressão, sufrágio universal – não haviam se traduzido em resolução de problemas centrais de nossa sociedade.” (p. 3)

Analisando os anos de 1960 a 2010, Arretche (2015) identifica muitas mudanças ocorridas no Brasil: em 1960, o país era rural, com uma relativa igualdade na pobreza, com a baixa renda e a ausência de serviços públicos essenciais mais ou menos homoganeamente distribuídos no território nacional; em 1970, um país esmagadoramente católico, as mulheres tinham em média 6 filhos e na sua maioria atuava no trabalho doméstico, mais de 3/4 da população era funcionalmente analfabeta (até 3 anos de estudo), apenas 20% dos jovens entre 12 e 15 anos completavam 4 anos de estudo, com a universidade sendo restrita aos homens brancos do estrato superior; em 2010, têm-se um país altamente urbanizado, com 85% da população vivendo em cidades, o analfabetismo funcional caiu para menos de 20% da população economicamente ativa, o acesso ao EF sendo praticamente universalizado, com 70% dos jovens completando 8 anos de estudo, 39,7 milhões chegaram ao Ensino Médio – EM (contra 6,2 milhões em 1980), 21,5 milhões chegaram ao Ensino Superior – ES (contra 3,4 milhões em 1980), a taxa de mortalidade infantil caiu de 69 para 16 mortes por cada mil nascidos vivos e a esperança de vida passou de 62 para 73 anos no mesmo período, a taxa de fecundidade feminina caiu de modo acelerado, a família tradicional deixou de ser o arranjo predominante, observou-se o declínio do catolicismo e a instalação do pluralismo religioso.

Apesar desses avanços, em 2010, ainda verifica-se grandes desigualdades, tais como: os brancos representam 75% da população universitária, mesmo com o aumento de pretos e pardos no acesso, na maioria das vezes com ingresso em profissões de menor prestígio; a redução da desigualdade no sistema escolar entre os não brancos só aconteceu no EF, a partir da universalização; mulheres e pretos ainda detinham rendimentos menores que os homens brancos, ainda que tendo o mesmo nível de escolaridade; entre outras.

A autora chega à conclusão que o termo “desigualdade” é excessivamente abstrato, com muitas desigualdades “entre pobres e ricos, entre mulheres e homens, entre categorias de raças, as quais, por sua vez, se manifestam na renda, no acesso a serviços, na participação política.” (p. 6) Outra conclusão, é que, em 2010, ainda existiam muitas desigualdades inaceitáveis, contudo, alerta que foi sob a égide do regime democrático, a partir da década de 1990, “[...] que inaugurou uma inflexão na história das desigualdades no Brasil.” (p. 7)

Nesse sentido, acreditamos ser oportuno trazer a discussão sobre a chamada “Desigualdade Maximamente Mantida” (MMI), no original: *Maximally Maintained*

*Inequality*, que partiu do estudo comparativo entre o efeito das diferentes transições educacionais, onde foi evidenciado, em vários países, que, a despeito da ampliação dos sistemas de ensino, o efeito das desigualdades socioeconômicas manteve-se constante ou até mesmo ampliou-se.

De acordo com Caseiro (2016), tendo como base Raftery e Hout (1993), a MMI possui duas premissas principais: a primeira, descreve que, quando existe uma expansão de um nível de ensino, qualquer que seja ele, a tendência é que os grupos sociais privilegiados consigam se beneficiar mais. “Quando a oferta educacional é ampliada, os estratos sociais com mais capital cultural, capital socioeconômico e da etnia dominante conseguem ampliar, ou, ao menos, manter constante sua participação proporcional entre os matriculados.” (p. 15) Contudo, observa-se que essa participação tem um teto, ou nível de saturação. Assim, “somente quando o acesso encontra-se praticamente universalizado entre os membros dos estratos privilegiados é que a participação proporcional dos grupos mais desfavorecidos passa a se ampliar.” (p. 15) No caso da pré-escola, as classes mais abastadas já acessavam há muito tempo este segmento, como será vislumbrado no histórico da trajetória da EI no próximo item deste capítulo. A segunda premissa aventada nos traz que acontece um deslocamento das desigualdades sociais para a transição escolar posterior quando o acesso torna-se mais igualitário em um determinado nível de ensino. Ou seja, com a universalização da pré-escola e do EF, o deslocamento da desigualdade vai para o EM. Por fim, “à medida que a população que conclui o Ensino Médio se torna mais heterogênea, o peso das desigualdades socioeconômicas nas chances de acesso à Educação Superior tende a crescer.” (*ibid.*, p. 16)

Assim, o estudo empreendido por Arretche (2015) enfatiza que o acesso aos serviços públicos no Brasil foi progressivamente dissociado da questão da renda, com a conclusão, muito importante para esta Tese, de que “esse efeito somente é eliminado sob a universalização, cuja trajetória, contudo, revela que os mais pobres são os últimos a serem incorporados.” (p. 8) Isso também acontece, sobremaneira, no acesso das crianças à pré-escola. Entretanto, a autora tem a clareza de afirmar que “uma vez alcançada a universalização, a desigualdade se desloca para uma nova fronteira, na qual a origem social e renda sobrevivem com um fator de impacto relevante.” (p. 8)

O próximo item aprofunda a conceituação de políticas públicas e políticas sociais, buscando inventariar os seus diversos tipos e formas de implementação e negociação.

### 1.1.2 Inventário das políticas públicas e as políticas sociais

Para as análises das políticas públicas faz-se necessário compreender os principais modelos e/ou referenciais analíticos na literatura sobre o tema, que passou a ser desenhado a partir dos anos 1960, com o “[...] desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social nos países industrializados e os esforços desenvolvimentistas na periferia [...]” (FLEXOR; LEITE, 2007, p. 1). Seguindo os passos dos autores, observamos a existência de três abordagens sobre as políticas públicas, que são:

- (i) **o modelo de escolha racional:** que parte da suposição da existência de um agente central (Estado/Governo) perfeitamente racional e benevolente, que tem à sua disposição todas as informações necessárias e possui o direito coletivo de implementar as políticas desejadas;
- (ii) **a teoria da escolha pública:** que se relaciona com as instituições e organizações de indivíduos, que são formadas pela reunião de pessoas com interesses comuns, que, em última análise, também são voltadas para a proteção e promoção dos interesses individuais, já que tais organizações representam interesses representativos da convergência dos interesses individuais;
- (iii) **a abordagem neo-institucionalista histórica:** que oferece um conjunto de ferramentas analíticas para tratar da dimensão histórica e institucional da análise de políticas públicas, ou seja, alerta sobre o fato de alguns grupos ou interesses terem um acesso desproporcional ao processo decisório.

Na primeira abordagem, temos que o conjunto de hipóteses é bastante restritivo, onde os autores alertam para o chamado “teorema da impossibilidade”, que nos remete ao fato que não existe uma escolha social capaz de refletir perfeitamente todas as preferências individuais, desta forma, esse modelo “[...] é insatisfatório para explicar as políticas porque o processo decisório não resulta da simples agregação das preferências individuais.” (p. 4)

Em relação à segunda abordagem, Flexor e Leite (2007), com fundamento em Alston *et al.* (2004), explicam que, no caso brasileiro, as políticas públicas são referenciadas pelos padrões de interação entre o Poder Executivo (Presidente da República), os membros do Congresso e os demais atores capazes de interferir nesse jogo. Desta forma, baseada na pressão eleitoral, as políticas públicas passam a ter um desenho hierarquizado: “[...] no topo da agenda encontram-se as políticas que contribuam para fortalecer a estabilidade macroeconômica e o crescimento. Num nível inferior estariam políticas promovendo oportunidades econômicas e em seguida políticas visando a redução da pobreza.” (p. 5)

Temos, por outro lado, que o Congresso Nacional (deputados e senadores), busca privilegiar políticas públicas (setoriais, econômicas ou sociais) que possam render benefícios aos seus eleitores potenciais, visando, principalmente, a reprodução de seus mandatos ou a continuidade na política em outros cargos ou funções. No final das contas, as negociações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo buscam resultados que tragam benefícios para ambos.

Na terceira abordagem, que nos atermos de forma mais contundente por sua proximidade aos pressupostos desta Tese, salientamos o aspecto trazido por Flexor e Leite (2007) relacionado à dimensão temporal e histórica da formulação e implementação das políticas públicas. “O argumento central aqui é que as instituições constituem parâmetros históricos essenciais, estruturando uma trajetória que afeta o conjunto de opções de políticas públicas possíveis.” (p. 8) Outra dimensão trazida pelos autores é a dimensão processual das políticas públicas, que, com base em Thoenig (1985) e no “modelo heurístico das sequências” proposto por Jones, a análise das políticas públicas leva em conta ações e processos antes da tomada de decisão, o que deixa clara a importância da construção de uma “agenda” com os problemas percebidos. Os autores enumeram uma série de requisitos para os problemas, em um processo cognitivo e que envolve vários atores, serem inscritos na agenda:

- 1) que o problema seja relacionado com o escopo de atividades de uma autoridade;
- 2) que o problema seja capaz de ser traduzido na linguagem da ação política;
- 3) a existência de uma situação problemática, i.e., a presença de um hiato entre, por um lado, as expectativas e aspirações e, por outro lado, os desejos e crenças do que deveria ser feito e realizado. (p. 9)

Destacam, ainda, “[...] a importância dos empreendedores políticos (indivíduos, grupos etc.) capazes de mobilizar um conjunto de recursos pertinentes e as atividades e ações públicas empreendidas para construir uma arena.” (p. 9) Salientam outra fase depois da inscrição na agenda: a da formulação de soluções e decisões. Para dar concretude, destacam duas atividades desta etapa: a formulação (transformação de um problema em solução ou em alternativas) e o trabalho de legitimação (conformar uma solução com critérios e regras). Em seguida, formula-se a fase da implementação (aplicar um programa de ação a um problema). Por fim, mas não no fim, a fase da avaliação, que, segundo Flexor e Leite (2007), “[...] é uma função que consiste em apreciar os efeitos atribuídos à ação do governo.” (p. 11) Ressaltamos que muitas vezes os resultados não condizem com as expectativas iniciais e que durante o processo de implementação outros problemas podem surgir devido, em especial, às mudanças de conjunturas não esperadas e também podem surgir novas aspirações no percurso.

Outro requisito importante refere-se à discussão da dimensão organizativa e as preferências dos agentes/atores sociais<sup>18</sup> e os jogos de poderes no processo de negociação. Tais preferências muitas vezes não estão claras antes das ações, contudo, aparecem durante a dinâmica interativa do processo de decisão. Os jogos de poderes e as negociações estão presentes e ocupam papéis centrais nas dinâmicas organizacionais, durante o processo de decisão e de implementação das políticas públicas. Como advertem Flexor e Leite (2007) “os interesses e as posições dos diferentes agentes podem mudar no decorrer das negociações [...]” e, por isso, “o resultado do processo de decisão dependerá em grande parte da possibilidade de ser aceito por vários agentes (questão da aceitabilidade).” (p. 13)

Trazendo para a EI, dentro do limite circunscrito nesta Tese, observamos que tal política pública possui os requisitos necessários para a inscrição na agenda, pela relação à autoridade política (municípios) e ainda, via regime de colaboração, com o estado e a União; a linguagem de ação política é clara a partir das deliberações de metas tanto no PNE como nos Planos Subnacionais e de uma legislação robusta; a situação problemática está posta pela falta de efetivação das metas propostas e pela existência de um movimento consolidado e em franca atividade, tanto em nível local como nacional. Para as demais fases previstas acima, ou seja: formulação de soluções, decisões políticas, implementação e avaliação, espera-se contar com a análise dos informantes, sabendo, contudo, que não esgotaremos a questão.

Nesse sentido, Flexor e Leite (2007) diferenciam as políticas públicas de quatro maneiras, como de caráter distributivo, regulatório, redistributivo e institucional, onde para cada uma delas exemplificam com os tipos de políticas:

de caráter distributivo (como o crédito rural, por exemplo), de caráter regulatório (como a política de preços), as políticas redistributivistas (e aqui a reforma agrária é o exemplo clássico) e, finalmente, as institucionais (onde enquadram-se os conselhos municipais, regionais, nacionais de diferentes naturezas). (p. 16)

Segundo os autores, no caso das políticas públicas de caráter distributivo, os atores contemplados e/ou excluídos não dialogam entre si, sendo mediados pelo Estado. Quando refere-se às políticas públicas de caráter regulatório a ação público-estatal pauta-se por um conjunto de normas e procedimentos acordados pelos diferentes agentes. Em relação às políticas públicas redistributivas existe a possibilidade de conflito entre os diferentes atores, sejam eles “ganhadores” ou “perdedores”, mesmo tendo a mediação do Estado. “Ou seja, no

---

<sup>18</sup> “**Agentes/atores sociais:** na linguagem da Ciência Política, são as pessoas, grupos ou entidades que participam das disputas nas diversas *arenas* (espaços abstratos onde estas ocorrem) políticas, econômicas e ideológicas.” (CARVALHO *et al.*, 1998b, p. 64).

caso das políticas redistributivistas, o Estado, por meio dos instrumentos de política, estaria distribuindo de uma outra forma algo que já possuía uma configuração prévia.” (p. 16)

No caso das políticas públicas institucionais, os autores acrescentam a necessidade de criação de arenas<sup>19</sup> específicas para o exercício de determinados programas ou políticas, que podem ser consultivas ou deliberativas e assumir diferentes formatos: conselhos (municipais, regionais, estaduais ou nacionais), comissões, grupos de discussão ou grupos executivos, câmaras (setoriais, técnicas etc.). Os autores argumentam que “um elemento importante na análise das arenas é a sua capacidade de congregar os atores diretamente envolvidos num determinado tema, mesclando representantes de organizações governamentais e da sociedade civil.” (p. 18)

Rua (s. d.) nos alerta que os membros das sociedades modernas possuem atributos, ideias, valores e aspirações diferenciadas, com papéis diferentes no decorrer de sua existência, que traz, com isso, diversos conflitos, que, em sociedade, devem ser administráveis ou pela coerção pura e simples ou pela política. Como a primeira tem um “custo” muito elevado, resta, então, a política, que “consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica de conflitos quanto a bens públicos.” (p. 1)

Para além da política, existe, nos pressupostos de Rua (s.d.), as políticas públicas (*policies*), que para ela são *outputs*, que resultam das atividades políticas (*politics*), que “compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores.” (p. 1) A autora tem a clareza de diferenciar a política pública da decisão política, pois, a primeira, comumente envolve mais do que uma decisão e necessita de diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas; e, a segunda, relaciona-se a uma escolha dentre outras possibilidades, que depende da hierarquia das preferências dos atores envolvidos, “expressando – em maior ou menor grau – uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis.” (p. 2) Desta forma, a autora, conclui que: “embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública.” (p. 2)

De forma sumária, podemos dizer que Rua (s. d.) trata as políticas públicas como arenas políticas distributivas, regulatórias e redistributivas. A mobilização dentro das diferentes arenas assume padrões definidos: nas políticas distributivas costuma ser pluralista

---

<sup>19</sup> “**Arena**: em Ciência Política, este termo é comumente usado como o espaço abstrato onde ocorrem disputas políticas, ideológicas e econômicas entre os atores sociais, por analogia com as arenas de lutas romanas” (CARVALHO *et al.*, 1998b, p. 42).

(onde todos os atores são equivalentes); nas políticas regulatórias, pode ser pluralista, mas tende a ser elitista (definida pelos interesses das elites); e nas políticas redistributivas, costuma ser o jogo de soma-zero (onde para um ator ganhar o outro tem que perder).

Ainda de acordo com a autora, os padrões descritos acima significam, primeiramente, como as formas de poder são assumidas (quem tem poder, quem não tem poder, quem tem mais poder, quem tem menos poder), portanto, como modelos de decisão. Expressam, também, no caso do padrão pluralista, o formato assumido pelos mecanismos de representação de interesses, tanto do ponto de vista formal, quanto informal.

A ideia básica do pluralismo é que todos os atores são equivalentes, quer dizer que, a princípio e como regra, todos possuem chances de obter decisões favoráveis para seus interesses. “Isto vai depender da capacidade e da disposição de cada ator para enfrentar a disputa pelos seus interesses e tratar de articular estratégias e recursos de poder que lhes garantam a vitória contra os seus oponentes.” (*ibid.*, p. 11)

Em continuidade, temos que tal possibilidade não acontece no caso do elitismo e do modelo de classes, pois, observamos que os resultados são previamente definidos pelos interesses das elites (elitismo), que, por sua vez, têm o controle dos recursos organizacionais da sociedade, ou da classe dominante (modelo de classes), que, em última análise, controla os recursos produtivos (interesses econômicos). Rúa (s. d.) nos lembra, outrossim, que as elites e as frações da classe dominante também competem entre si, assim, “eventualmente certas elites ou frações de classe podem procurar obter o apoio das não-elites (massas) ou de setores da classe dominada. Neste caso, a não-elite ou a classe dominada passam a influir no processo.” (p. 11)

Para avançar na conceituação de políticas públicas, nos ancoramos em Azevedo (2003), que apresenta três tipos de políticas públicas: redistributivas, distributivas e regulatórias:

- (i) a política pública redistributiva, tem como objetivo a distribuição de renda na forma de recursos e/ou de financiamento de equipamentos e serviços públicos;
- (ii) a política pública distributiva possui objetivos pontuais ou setoriais ligados à oferta de equipamentos e serviços públicos, por exemplo, para atender a grupos sociais específicos;
- (iii) a política pública regulatória visa criar normas para o funcionamento dos serviços e a implementação de equipamentos urbanos.

Por sua vez, Frey (2000), baseado em Lowi (1972), designa a política pública como *policy arena*, que refere-se “aos processos de conflito e de consenso dentro das diversas áreas

de política [...]” (p. 223), caracterizadas por ele como políticas distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas, como se vê a seguir:

- (i) políticas distributivas, com baixo grau de conflito, pois distribuem serviços e benefícios a grupos específicos e não acarretam custos visíveis para outros grupos;
- (ii) políticas redistributivas, ao contrário da primeira, são orientadas para o conflito, pois têm como objetivo o direcionamento de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade;
- (iii) políticas regulatórias, referem-se às ordens e proibições, decretos e portarias;
- (iv) políticas constitutivas ou estruturadoras, referem-se à própria esfera da política e suas instituições condicionantes (*polity*)<sup>20</sup>, pois determinam as regras do jogo e estruturam os processos e conflitos políticos, ou seja, propiciam as condições gerais sob as quais se negociam as políticas descritas anteriormente.

Em continuidade ao processo de conceituação, observamos que as políticas sociais – e a educação incluída – têm suas discussões referenciadas com o tipo de concepção que se tem de Estado, que situam-se no interior de um tipo particular de Estado, sustentando as relações sociais de uma determinada formação social, com essas concepções assentadas, principalmente, nas tradições marxista e neoliberal. Na primeira, o Estado atua na regulação para a manutenção das relações capitalistas, com atuação na qualificação da mão de obra para o mercado e na manutenção, por meio das políticas sociais, do controle de parte da população não inserida no processo produtivo, o que garante, também, a reprodução da força de trabalho. Assim, Offe e Lenhardt (1984), correlacionam as origens da política social “a um processo de mediação – como estratégia estatal – entre interesses conflitivos.” (*apud* HÖFLING, 2001, p. 34) Na segunda concepção, as funções do Estado são primordialmente voltadas à garantia dos direitos individuais, com o Estado não devendo interferir na esfera econômica da sociedade. Pela perspectiva neoliberal, “[...] as políticas (públicas) sociais [...] são consideradas um dos maiores entraves a este mesmo desenvolvimento e responsáveis, em grande medida, pela crise que atravessa a sociedade.” (*ibid.*, p. 37)

Essa discussão está muito em voga na conjuntura atual brasileira, onde setores mais conservadores, em última análise chegando até às classes menos favorecidas por meio da formação da “opinião pública” via mídia, têm atacado com muita força os programas sociais do governo federal, em especial, os de distribuição de renda. O mesmo acontece na área de

---

<sup>20</sup> “Refere-se à criação e modelação de novas instituições, à modificação do sistema de governo ou do sistema eleitoral, à determinação e configuração dos processos de negociação, de cooperação e de consulta entre os atores políticos.” (FREY, 2000, p. 224)

educação, onde o Estado busca dividir as responsabilidades com o setor privado, além de acabar ou precarizar programas governamentais em curso. Desta forma, em uma concepção crítica de Estado, “mais do que oferecer ‘serviços’ sociais – entre eles a educação – as ações públicas, articuladas com as demandas da sociedade, devem se voltar para a construção de direitos sociais.” (*ibid.*, p. 40)

Espingen-Andersen (1991) e Carvalho *et al.* (1998a), com base nos pressupostos de Titmuss (1958 e 1983), definem três modelos de política social desenhados nos países capitalistas: residual, meritocrático e institucional-redistributivo:

(i) o modelo residual leva em conta a existência de dois canais para a resolução das demandas de sobrevivência: a família e o mercado, com as instituições de proteção social atuando quando estas instituições falham;

(ii) o modelo meritocrático parte do princípio que os indivíduos devem resolver suas próprias necessidades, por meio de sua relação direta com o mercado (a partir do pagamento pelos serviços acessados), com o Estado atuando só de forma complementar para corrigir as imperfeições do mercado;

(iii) o modelo institucional-redistributivo, também conhecido como Estado de Bem-Estar Social (ou *Welfare State*<sup>21</sup>), aproxima o direito social ao conceito de cidadania, onde a proteção social é pensada no sentido de incorporar todos os membros da comunidade nacional a um padrão de vida considerado adequado para viver em sociedade, com os serviços e benefícios sendo direcionado de forma universal e integral, independente da situação do indivíduo no mercado de trabalho.

Espingen-Andersen (1991) nos traz que, comumente, se define *welfare state* como a “[...] responsabilidade estatal no sentido de garantir o bem-estar básico dos cidadãos.” (p. 98) Contudo, ele alerta que tal definição deixa de fora algumas questões, tais como, se as políticas sociais são emancipadoras ou não; se ajudam a legitimação do sistema ou não; se contradizem ou ajudam o mercado; e o que realmente significa “básico”.

Nunes, Corsino e Didonet (2011), com base nos pressupostos de Esping-Andersen (1993), nos trazem que as políticas sociais se desenvolveram a partir de três possibilidades:

- a) a universalista, fortemente calcada na intervenção do Estado; b) a corporativista, em que a cidadania social é estruturada segundo as contribuições que cada setor proporciona ao Estado e c) a residualista, com o Estado que atende apenas os menos

---

<sup>21</sup> “Estado de Bem-Estar Social – *Welfare State*: conjunto de políticas que convergem para a inclusão de todo o conjunto da sociedade em determinados padrões de vida caracterizados por acesso amplo aos serviços e benefícios em diversas áreas, independente da situação do indivíduo no mercado de trabalho.” (CARVALHO *et al.*, 1998a, p. 68)

favorecidos e o mercado que supre serviços para os que possam pagar por eles.” (p. 38)

Assim, no sentido de buscar uma sistematização das várias conceituações de políticas públicas e/ou políticas sociais até aqui apresentadas, podemos inventariar, a partir dos autores consultados, seja como modelos (CARVALHO *et al*, 1998a), por objetivos (AZEVEDO, 2003), por seu caráter (FLEXOR; LEITE, 2007), por estado de bem-estar (ESPING-ANDERSEN, 1991), por possibilidades (NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011), por arenas (RUA, s. d.) e por processos (FREY, 2000), os seguintes tipos de políticas públicas:

**(i) institucional-redistributiva ou redistributiva ou universalista** – conhecida como Estado de Bem-Estar Social (ou *Welfare State*), provê serviços e benefícios de forma universal, que propicia um padrão de vida considerado adequado para todos (recursos de quem tem mais para quem tem menos ou o jogo soma-zero, podendo ter alto grau de conflito), independente da situação do indivíduo no mercado de trabalho, fortemente calcada na intervenção do Estado, que personifica um compromisso institucionalizado com o bem-estar social (Ex.: a isenção ou a diminuição do Imposto Predial e Territorial Urbano para os mais pobres e o consequente aumento para os mais ricos; o Sistema Único de Saúde – SUS; a política de Educação pública; e a Reforma Agrária);

**(ii) meritocrática ou corporativista** – o Estado participa de forma complementar ao mercado, com a cidadania estruturada segundo a contribuição que cada setor propicia ao Estado, com o provimento de serviços sociais só sendo possíveis para quem está incluído em um Sistema de Proteção ou paga pelo serviço prestado (Ex.: o sistema de saúde anterior ao SUS, onde só era atendido quem descontava para a previdência; e a política de saneamento do período do regime civil-militar que cobrava pelo serviço);

**(iii) residual ou residualista ou distributiva ou compensatória** – é a atuação temporária, pontual ou setorial do Estado quando a família e/ou o mercado falham, que propicia a oferta de renda, equipamentos ou serviços a grupos sociais específicos, em geral, direcionados aos grupos menos favorecidos, com baixo grau de conflito quando os custos não são visíveis para outros grupos (Ex.: a pavimentação e iluminação de ruas; a oferta de equipamentos para deficientes físicos; o crédito rural; e o Bolsa-Família);

**(iv) regulatória** – pauta-se por um conjunto de leis, decretos, resoluções, normas, portarias e procedimentos acordados por diferentes atores para regular o funcionamento dos serviços e equipamentos urbanos (Ex.: a Lei de Uso de Solo; o Plano Diretor; e a política de preço);

**(v) institucional** – programas e políticas de diversas naturezas gestadas em arenas que envolvem organizações governamentais e da sociedade civil, tais como, conselhos, comissões,

grupos de discussão, câmaras setoriais e/ou técnicas etc. (Ex.: as políticas deliberadas pelos conselhos de políticas públicas, tais como a aprovação de PMPIs pelos CMDCA's);

**(vi) constitutiva ou estruturadora** – trata da própria esfera da política e suas instituições condicionantes, com o objetivo de definir as regras do processo de implementação das diversas políticas descritas acima e mediar os processos e conflitos políticos (Ex.: a EC n.º. 95/2016, proveniente da Proposta de Emenda Constitucional – PEC n.º. 55/Senado Federal e da antiga PEC 241/Câmara Federal, que congela por 20 anos os gastos públicos, que só terão reajustes pela inflação do ano anterior)<sup>22</sup>.

Aqui é importante traçar as formas de implementação de políticas públicas nas chamadas economias de mercado. Hermílio Santos (2009), nos pressupostos de Przeworski (1995), apresenta pelo menos dois motivos para explicar o porquê de no capitalismo a capacidade de formular e de implementar as políticas públicas não andarem necessariamente juntas. O primeiro é que, mesmo com os governantes contando “[...] com a capacidade institucional de estabelecer seus próprios objetivos, [...] podem encontrar obstáculos na implementação, devido à estrutura da economia, uma vez que a propriedade privada do capital implica que o Estado não comanda sozinho o investimento.” (p. 41-42) O segundo motivo, mesmo que o Estado tenha capacidade de intervir na economia, é que “[...] os agentes econômicos têm motivos suficientes para tentar se envolver com as políticas do Estado, já que serão afetados diretamente.” (p. 42) Dessa forma, o autor conclui que “quanto maior a capacidade do Estado de implementar suas preferências, menor tende a ser a sua capacidade de formular políticas de forma independente.” (p. 42)

Notamos na análise das políticas públicas, ou mesmo das políticas sociais, no Brasil, que até o final dos anos 1980, as políticas sociais brasileiras poderiam ser qualificadas, em sua maioria, como residuais, por não abrangerem toda a comunidade nacional e meritocráticas-corporativas, pois as definições dos direitos sociais eram restritas à vinculação ao sistema previdenciário, sendo definidos cidadãos os indivíduos pertencentes às categorias ocupacionais (corporações) reconhecidas pelo Estado e que contribuíam para a Previdência Social. Algumas ações de cunho mais universalista começaram a ser gestadas, ainda no

---

<sup>22</sup> Refere-se a denominada “PEC do teto dos gastos públicos”, ou como ficou conhecida “PEC do fim do mundo”, que “Institui o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por 20 exercícios financeiros, existindo limites individualizados para as despesas primárias de cada um dos três Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União [...]”, que foi aprovada pelo Senado Federal por ampla margem de votos em dezembro/2016 (53 a 16 votos), sendo a maior mudança em matéria fiscal desde a CF/1988. A matéria foi aprovada apesar da ampla rejeição da maioria da população, como, por exemplo, em processo de consulta pública do próprio Senado Federal, onde cerca de 94% dos participantes marcaram a opção contrária à aprovação (345.718 do total de 369.488 partícipes) (Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidada/visualizacaoomateria?id=127337>>. Acesso em: 8/jan./2016).

período final do regime autoritário e no início da chamada Nova República (1986), em especial na área da saúde e previdência, sendo incorporadas na CF/1988 sob o conceito de *seguridade social*, englobando saúde, previdência e assistência social, pelo artigo 194.

Desta forma, acreditamos que compreender a gênese e o desenvolvimento das políticas públicas pode nos ajudar no intento desta Tese, que, ao tratar a política de Educação Infantil, reflete diferentes períodos históricos, formas de relacionamento com o Estado, conflitos e atores que reconhecem os direitos conquistados, bem como a necessidade de um olhar vigilante e observador para novas conquistas, que se consolidam, principalmente, em direitos inscritos em leis, mas que podem abrir-se para demandas e direitos ainda não efetivados nem nas leis e nem na realidade da maioria da população.

Como veremos a seguir, a Política Pública de EI foi consolidada no Brasil, a partir de todo o arcabouço legal construído ao longo dos últimos anos, como uma política pública universalista ou redistributiva. Contudo, dadas as informações coletadas para este trabalho, que resulta no atendimento de uma parcela mínima das crianças pequenas, ainda temos uma miríade de tipos de políticas públicas que convivem nos diferentes territórios brasileiros. Assim, a Política Pública de EI pode ser considerada como meritocrática-corporativa, dada a grande participação da iniciativa privada na oferta dos serviços via pagamento de mensalidades e, até mesmo, residualista ou compensatória ou distributiva, quando o Poder Público, pela limitação de vagas, acaba por buscar, na intenção, atender a grupos sociais específicos, em especial, os mais pobres e aqueles provenientes de lares de mães trabalhadoras. Em última análise, pode ser, ainda, institucional, dada a aprovação de Deliberações e Pareceres de Conselhos, tanto nacional como locais, e, também, regulatória, por obedecerem leis emanadas pelo parlamento, em geral, enviadas pelo Executivo, como os planos de educação.

O próximo item trata da gênese da Educação como direito social, estabelece o marco temporal do atendimento à criança pequena no Brasil e chega à mudança na legislação e na concepção de EI, em especial, a partir da aprovação da CF/1988.

## **1.2 Educação Infantil, direito social e obrigatoriedade escolar**

### **1.2.1 A gênese da Educação como direito social**

Para entendermos a complexidade que envolve a política de EI, tema específico desta Tese, é fundamental trazer à tona a gênese da Educação como direito social, que aconteceu de forma contraditória e em íntima relação com as transformações ocorridas na sociedade.

Na lista de direitos reconhecidos, proclamados e protegidos vieram inicialmente os direitos fundamentais, tais como, à vida, à liberdade, à igualdade, à propriedade privada e à segurança jurídica. Para Horta (1998), mesmo considerando a importância da Educação, a mesma foi incorporada com grande atraso ao seletivo grupo dos direitos humanos, por meio de um processo lento, ambíguo e contraditório. Somente na época moderna, no século XVIII, que surgiu a ideia do ensino como um direito de todos os cidadãos e um dever do Estado. Contudo, somente no século passado, em especial após a Segunda Grande Guerra Mundial, que a temática da democratização do ensino e do aumento da duração da escolaridade obrigatória apareceu com mais força no mundo, como, por exemplo, com o aparecimento do tema na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, bem como na Declaração dos Direitos da Criança, de 1959.

Apesar da importância da inscrição do direito à Educação nos documentos legais, ainda estava longe de estabelecê-lo como direito público subjetivo, ou seja, aquele em que cabe ao Estado oferecer e aos pais acessar, sob força de lei, consubstanciando em um direito e em uma obrigação. Pois, de acordo com Horta (1998), nos pressupostos de Bobbio (1992), “uma coisa é falar dos direitos do homem, direitos sempre novos e cada vez mais extensos e justificá-los com argumentos convincentes; outra coisa é garantir-lhes uma proteção efetiva.” (p. 7)

No longo processo histórico estudado por Horta (1998), observamos o direito à Educação no Brasil ainda no Império, na Constituição de 1824, que definiu a gratuidade da instrução primária para todos os cidadãos, mas não incluiu, porém, os escravos. Em lei de 1827, reafirma-se a gratuidade escolar e a criação de escolas de primeiras letras. Porém, em 1834, por meio de Ato Adicional, é transferida para as províncias a competência de legislar sobre a instrução pública e suas normas.

Assim, será na legislação provincial ou na legislação educacional destinada a vigorar no Município Neutro<sup>23</sup> que se encontrará a reafirmação da gratuidade escolar, à qual virá se acrescentar a definição da obrigatoriedade escolar, entendida como obrigação de frequência à escola primária, com previsão de penalidades e multas a serem aplicadas aos pais ou responsáveis que não matriculassem nela os seus filhos, dentro da faixa etária prevista, em geral dos 7 aos 12 anos ou 14 anos de idade. (*ibid.*, p. 11)

Registre-se, ainda, a reforma do ensino primário e secundário do município do Rio de Janeiro, por decreto de 1879, que tornava obrigatória a instrução para crianças de ambos os sexos, que atingia os meninos situados em um raio de quilômetro e meio e as meninas dentro do raio de um quilômetro, com referência a uma escola pública, com previsão, inclusive, de multas para os pais que não enviassem seus filhos às escolas.

É importante ressaltar que o direito público subjetivo é defendido por juristas e educadores brasileiros desde os anos 1930, tais como, a divulgação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932), que, segundo Flach (2011), “[...] reafirmava a importância da educação tanto para o desenvolvimento do país, quanto para o desenvolvimento da cidadania para a população brasileira.” (p. 287) Entretanto, o direito à educação gratuita e obrigatória só toma forma legal com a Constituição de 1934, porém, sem constituir-se como direito público subjetivo.

Cabe observar, nos pressupostos de Flach (2011), que apesar da Constituição de 1934 apresentar alguns avanços educacionais, muitos deles foram retirados na Constituição do chamado Estado Novo em 1937 (Ditadura Vargas). O tema da gratuidade e da obrigatoriedade escolar é retomado nos debates em torno da Constituição de 1946, que “[...] reafirmará o direito de todos à educação, a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário e a gratuidade do ensino oficial ulterior ao primário para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos.” (HORTA, 1998, p. 20) Contudo, não fica explícita a educação como dever do Estado e nem é assumido o conceito amplo de obrigatoriedade ou do direito subjetivo.

Até os anos 1945 o ensino primário não era prioridade do governo central, com sua organização vinculada aos governos estaduais, que ocorria sem o estabelecimento de diretrizes gerais. Essa situação passou a ser minorada com a aprovação do Decreto-Lei n.º. 8.529/1946, denominado como Lei Orgânica do Ensino Primário, que objetivava traçar

---

<sup>23</sup> **Município Neutro** foi a designação da situação administrativa da cidade do Rio de Janeiro, atual capital fluminense, entre 12 de agosto de 1834, quando foi proclamado o Ato Adicional à Constituição de 1824 e 15 de novembro de 1889, quando foi proclamada a República no Brasil. Mas só deixou de existir oficialmente, com a promulgação da Constituição de 1891. Pela constituição republicana, esta unidade administrativa passou a se chamar Distrito Federal, cuja situação política mudou novamente com a criação do estado da Guanabara em 1960 e, posteriormente, com a fusão deste com o estado do Rio de Janeiro, em 1975. Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Munic%C3%ADpio\\_Neutro](https://pt.wikipedia.org/wiki/Munic%C3%ADpio_Neutro)>. Acesso em: 6/set./2015.

diretrizes para o todo o país, consolidado em duas categorias de ensino: o ensino primário fundamental, com duração de quatro anos e o ensino primário complementar, com duração de um ano, com atendimento, assim, de crianças de 7 a 12 anos. (FLACH, 2011)

Flach (2011) nos lembra que a Constituição de 1946 trazia a previsão do planejamento político educacional consolidada no Art. 5º, inciso XV, alínea “d”, que diz: “Compete à União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional”, com tal dispositivo só materializado muitos anos depois, após longos e calorosos debates no Congresso Nacional, com a aprovação da Lei nº. 4.024/1961, a primeira LDB, que trouxe a educação como direito de todos (Art. 2º.) e o ensino primário obrigatório a partir dos 7 anos (Art. 27), com o pai devendo fazer prova de matrícula para exercer função pública ou ocupar emprego em sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público (Art. 30). No caso do Art. 30, o parágrafo único prevê casos de isenção: i) comprovado estado de pobreza do pai ou responsável; ii) insuficiência de escolas; iii) matrícula encerrada; iv) doença ou anomalia grave da criança. Ou seja, não era tão obrigatório assim!

Apesar dos casos de isenções previstas acima, que não asseguravam a escolarização para todas as crianças, Flach (2011) não deixa de valorizar, no referido contexto, a aprovação de tal lei, “[...] pois, ainda que precário o atendimento, o ensino primário foi previsto com certo grau de importância, visto que tanto o poder público quanto pais ou responsáveis seriam responsáveis pelas referidas matrículas.” (p. 294)

Achamos oportuno registrar a aprovação de um PNE pelo Conselho Federal de Educação, em 1962, que tinha como uma das metas universalizar a matrícula até a quarta série para crianças de 7 a 11 anos. Para Flach (2011), “essa meta, apesar de não alcançada, é importante por demonstrar a necessidade de assegurar que as crianças em idade escolar tivessem, pelo menos, acesso à escolarização formal.” (p. 294)

Na Constituição do regime civil-militar, de 1967, com base na Emenda Constitucional – EC de 1969, aparece pela primeira vez em um texto constitucional a afirmação explícita da educação como dever do Estado, o que retoma dispositivos legais presentes na educação brasileira desde o Império e relaciona a obrigatoriedade escolar com faixa etária e com nível de ensino. (HORTA, 1998) Esta ideia prevaleceu na Lei 5.692/1971, com o ensino de 1º. grau obrigatório dos 7 aos 14 anos<sup>24</sup> (Art. 20).

---

<sup>24</sup> Corresponde ao atual Ensino Fundamental, contando inicialmente com oito anos de estudo e depois aumentado para nove anos de estudo (dos 6 aos 14 anos) a partir da previsão da Lei nº. 10.172/2001, que aprova o PNE para os 10 anos subsequentes, consolidado com a sanção da Lei nº. 11.274/2006.

Por fim, a CF/1988, considerando a EC 59/2009, consagra o direito à educação como direito público subjetivo para crianças e adolescentes dos 4 aos 17 anos de idade (Art. 208), sendo assim “[...] o direito à educação deixa de ser respeitado não só quando o ensino obrigatório não é oferecido pelo Poder Público, mas também quando esta oferta se faz de forma ‘irregular’[...]” (HORTA, 1998, p. 26-27), o que consiste, também, em obrigação dos pais matriculem seus filhos ou pupilos na rede regular de ensino (Art. 55 do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, Lei n.º. 8.069/1990), com tais prerrogativas incorporadas na atual LDB (Lei n.º. 9.394/1996). Sobre esta conquista, Flach (2011) assevera que não basta apenas ampliar o tempo de duração da escolaridade obrigatória, também é necessário criar mecanismos que possibilitem a permanência e o aprendizado dos estudantes na escola. A autora cogita que a elaboração de uma Constituição não se elabora ao simples prazer dos parlamentares, mas inclui as reivindicações e as aspirações dos diversos segmentos da sociedade, ou seja, “ela representa o resultado das correlações de forças, muitas vezes antagônicas, que refletem a vontade de uma nação.” (p. 296-297) Desta forma, pela CF/1988, a Educação, entre outros direitos, constitui-se com um direito social (Art. 6.º.), direito de todos e dever do Estado e da família, que deve ser promovida e incentivada pela sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (Art. 205).

É importante ressaltar, que tais conquistas se deram em um contexto de muita participação e do envolvimento de muitas pessoas em todos os períodos mostrados acima, em especial, após o advento da República, que trouxeram muitos embates entre diferentes posições sobre os rumos da educação brasileira.

O próximo item percorre a trajetória histórica do atendimento às crianças pequenas no Brasil.

### **1.2.2 Os marcos da política de Educação Infantil no período de 1996-2016**

As intenções deixam rastros nas próprias concepções de políticas públicas e constituem legados para a implementação de ações ao longo de um dado período histórico. Essas ações produzem formulações sobre as crianças, as infâncias e os serviços voltados para elas. Assim, vamos retroceder no tempo para encontrarmos os primeiros atendimentos à

criança pequena e apreendermos os seus significados e as suas repercussões nas percepções ainda presentes nos dias atuais.

Em termos de atendimento na EI, poderíamos apontar a criação de “jardins de infância” a partir dos anos 1870, sob a influência de experiências europeias, que atendiam, em geral, os filhos das famílias abastadas. As referências ao termo “creche” também aparecem no período mencionado. (KUHLMANN JUNIOR, 1991; CIVILETTI, 1991)

Com o processo de industrialização em curso, o atendimento à criança pequena também passa a ser uma preocupação. Assim, nas décadas finais do século XIX e início do século XX, registra-se a criação de “creches” nas indústrias, para atender às mães trabalhadoras. Além das “creches” mencionadas, também, passam a ser criadas as “creches assistencialistas”, ligadas a instituições filantrópicas. (KUHLMANN JUNIOR, 1991)

No início do século XX o atendimento à criança, em especial, a partir da recém “abolição da escravatura no Brasil” e da “violência crescente”, passou a ser também influenciada pelo conceito jurídico-policial, com, por exemplo, a criação de creches em “Patronatos de Menores”, para a “infância moralmente abandonada”. (*ibid.*)

A partir dos anos 1940, o atendimento de crianças e de adolescentes pobres passou a ser visto como uma forma de enquadrá-los às boas normas sociais, como, por exemplo, a criação do Serviço de Assistência ao Menor – SAM (1941), vinculado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, para atender “menores abandonados”. Também nesse período, mencionamos a criação da Legião Brasileira de Assistência – LBA e as instituições do Sistema “S” (1942), que, juntamente com entidades religiosas de várias confissões, prestavam atendimento as crianças “carentes”, tais como, cursos e auxílios financeiros.

Nunes, Corsino e Didonet (2011) nos lembram uma informação importante desse período, que foi a elaboração da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), no ano de 1943, que incluía como determinação para os estabelecimentos comerciais, industriais, agrícolas e de serviços, nos quais trabalhassem pelos menos 30 mulheres com idade acima de 16 anos, que mantivessem um local apropriado para a guarda sob vigilância e assistência de seus filhos no período de amamentação (artigo 389, parágrafo 1º). Contudo, os autores advertem que

esta exigência poderia ser suprida por meio de creches distritais, mantidas, diretamente ou mediante convênios, com outras entidades públicas ou privadas, pelas próprias empresas, em regime comunitário, ou a cargo do Serviço Social da Indústria (Sesi), do Serviço Social do Comércio (Sesc), da LBA [...] e de entidades sindicais [...] (p. 22-23).

Anotamos também nesse período a criação do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), em 1946, órgão ligado à Organização das Nações Unidas (ONU), que

atuava por meio de convênios com órgãos governamentais da esfera federal, estadual e municipal (FREIRE; SIMÕES, 2001).

Junto com a ditadura civil-militar, a Assistência separa-se da Justiça, com a substituição do SAM pela Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor – Funabem (1964), subordinada diretamente ao Presidente da República no ato de criação, com implementação de fundações similares nos estados (Febems). De certa forma, a Assistência continuava a cargo da LBA e instituições similares, que funcionavam, inclusive, como apoio financeiro à Política Nacional de Bem-Estar do Menor, em forte parceria e com apoio jurídico da autoridade competente (“Juizado de Menores”). (CABRAL, 1982)

Nos anos 1970 ganham visibilidade no cenário nacional os Movimentos de Luta por Creches. A partir de então, diversas iniciativas governamentais começaram a ser elaboradas, tais como, o Projeto Casulo da LBA (1974), a criação da Coepre – Coordenação de Educação Pré-Escolar (1975) e o lançamento do Programa Nacional de Educação Pré-Escolar (1981). (NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011 e FREIRE; SIMÕES, 2001)

No final dos anos 1980 temos a aprovação da CF/1988 e a posterior aprovação, na década seguinte, de diversas leis regulamentadoras, tais como o ECA, a Lei Orgânica da Assistência Social – Loas e a LDB, com novas referências legais para a EI. Com a aprovação da LDB, a EI é confirmada como a primeira etapa da educação básica, sendo oferecida em creches (para crianças até 3 anos) e em pré-escolas (para crianças de 4 e 5 anos), constituída como incumbência dos municípios.

Nesse período observamos uma participação ativa do Ministério da Educação – MEC, em especial, da Coordenação Geral de Educação Infantil da Secretaria de Educação Básica (Coedi/SEB), na produção de vários documentos relativos à EI e aos novos atributos legais desenhados a partir da CF/1988. O Conselho Nacional de Educação (CNE) também começa a aprovar pareceres e resoluções relacionadas à EI.

Desfrutando dessa nova fase legal, a EI passa a possuir meta no PNE, aprovado em 2001 para vigorar nos 10 anos seguintes, como também no PNE atual, aprovado em 2014 pelo Congresso Nacional. Os anos 2000 também trazem como novidade a discussão do financiamento da EI, com a aprovação da EC nº. 53/2006a, e posterior regulamentação do Fundeb.

Ressalte-se que, apesar de toda a legislação educacional construída até aquele momento, a proposta de EC enviada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional não incluía as creches. Segundo Nunes, Corsino e Didonet (2011), “uma ampla mobilização social de entidades engajadas na luta pelo direito à Educação Infantil no Brasil conseguiu reverter essa

situação. A creche foi incluída no Fundeb e este foi considerado o melhor aperfeiçoamento da proposta.” (p. 37)

A luta pela inclusão da creche no Fundeb teve muito envolvimento das instituições comunitárias que atuavam na EI, pois, viam, além da inclusão da creche na política de financiamento, a possibilidade de inclusão dos convênios<sup>25</sup> numa política de caráter nacional. Tal fato foi da esperança ao desencanto, dado ao grau de abandono das iniciativas comunitárias na atualidade, que têm vários problemas na efetivação de convênios e dos repasses que, em geral, são feitos com grandes atrasos.

O Fundeb foi regulamentado pela Lei Federal nº. 11.494/2007a e pelo Decreto nº. 6.253/2007b, com todas as matrículas em estabelecimentos de EI da rede municipal, inclusive dos estabelecimentos privados sem fins lucrativos conveniados com o poder público, com direito a receber determinado valor educando/ano para sua manutenção.

A distribuição de recursos aos governos municipais, referentes às instituições conveniadas é realizada com base no número de crianças dos segmentos de creche e pré-escola, atendidos por essas instituições, com base nas matrículas do último Censo Escolar, à exceção da pré-escola em que são utilizadas as informações do Censo Escolar de 2006, indo, inicialmente, até o ano de 2011, contudo, sendo alterado pela Lei Federal nº. 12.695/2012, que, entre outros assuntos, prorrogava a contabilização das matrículas em pré-escola conveniada com o poder público até 2016.

Entretanto, ao chegar no ano de 2016, ainda estava longe do poder público atender a demanda pela pré-escola em rede pública (municipal). Sendo assim, foi aprovada a Lei Federal nº. 13.348/2016, que admite o cômputo das matrículas comunitárias, confessionais e filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público até a universalização da pré-escola. Lembramos que as instituições mencionadas respondem ao Censo Escolar e, portanto, são contabilizadas como número de matrículas para o recebimento dos recursos no município, ou seja, o município recebe recurso por cada criança atendida por convênio, via Fundeb.

É importante ressaltar que o Fundeb foi criado para existir por um período de 14 anos, com sua vigência indo até 2020, contudo, a PEC 15/2015, que está em tramitação na Câmara

---

<sup>25</sup> Os termos “convênio”, “conveniada” e “convenimento”, serão utilizados de forma corrente nesta Tese, dada a sua centralidade no imaginário do Movimento de Luta por Creches, em especial, pelas instituições comunitárias, filantrópicas e confessionais que buscavam, ao longo do tempo, um relacionamento efetivo com o Poder Público (ver SANTOS, 2013). Porém, a Lei Federal nº. 13.019/2014, que estabelece o novo marco regulatório do Terceiro Setor brasileiro, determina que a relação da Organização do Sociedade Civil (OSC) com o poder público se estabelece a partir de “parceria”, por meio de “termo de colaboração”, “termo de fomento” ou “acordo de cooperação”.

de Deputados, tem como objetivo tornar o Fundo como um instrumento permanente de financiamento da EB pública. A PEC deu entrada na Comissão de Constituição de Justiça e de Cidadania – CCJ em 16/4/2015, com parecer aprovado em 16/6/2015 e encontra-se atualmente na Comissão Especial destinada a proferir parecer final. Ao observar a tramitação da PEC, notamos que, dentre outras movimentações, houve requerimento para a realização de audiência pública, com a presença de representantes do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (22/5/2018); e, como última informação até o fechamento da Tese, apresentação de requerimento solicitando a prorrogação de prazo da Comissão Especial destinada a proferir parecer à PEC (19/6/2018).

No ano de 2009, tivemos a aprovação da EC n.º. 59/2009, que, entre outras deliberações, coloca a educação pré-escolar (4 e 5 anos de idade) como direito subjetivo, ou seja, como educação obrigatória, com universalização prevista até 2016, referendada, posteriormente, pela aprovação da Lei n.º. 12.796/2013. A definição da pré-escola como direito subjetivo é ponto focal deste trabalho, já que preconiza que ao final do período temporal previsto pelo projeto (2016) é o prazo máximo para a universalização do acesso de crianças de 4 e 5 anos nesta etapa educacional.

Retornando ao número de anos obrigatórios, Brito (2013) nos traz, com informações da Unesco (2010), que, antes da EC n.º. 59/2009, o Brasil estava abaixo da média de todas as regiões do mundo, exceto o Sul e o Oeste Asiático (Afeganistão, Bangladesh, Irã etc.), contudo, com o estabelecimento de 14 anos de ensino obrigatório (4 a 17 anos), o país passa “[...] a ser o segundo país do mundo neste aspecto, atrás somente do Chile cujo ensino obrigatório abrange a faixa etária de 5 a 21 anos.” (p. 2)

A autora destaca que a obrigatoriedade assegurada pela legislação é definida pela faixa etária das crianças e adolescentes e não pela etapa de ensino. “Isso significa que somente a pré-escola que abriga crianças de 4 e 5 anos é de fato obrigatória, porque tanto o Ensino Fundamental como o Ensino Médio só serão obrigatórios para as crianças e jovens de 6 a 17 anos.” (p. 2) Contudo, Vieira (2011) ressalta que a discussão deve envolver tanto a creche, como a pré-escola e o EF, “[...] pois a adoção de políticas para uma etapa ou segmento da educação pode gerar efeitos promissores ou retrocessos em outras etapas ou segmentos [...]” (p. 245).

Até o final da primeira década dos anos 2000, ainda existia uma rede de creches ligadas ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), ou seja, ainda ligada à política pública da Assistência Social. Segundo Nunes, Corsino e Didonet (2011), “em 2009, foi concluído o processo de transição da gestão da rede de creches do MDS para o

Ministério da Educação, tendo sido criado, para isso, um Comitê Técnico Interministerial (CTI) do MDS, do MEC e do Ministério do Planejamento [...]” (p. 25), o que fica claro a partir de então que o atendimento de creche e pré-escola é um serviço educacional e não de assistência social, apesar de que nem todos os municípios conseguiram fazer tal transição no tempo estipulado pelo artigo 89, das Disposições Transitórias da LDB, onde “as creches e pré-escolas existentes ou que venham a ser criadas deverão, no prazo de 3 anos, a contar da publicação desta Lei, integrar-se ao respectivo sistema de ensino.” (BRASIL, 1996)

As creches, por sua origem histórica mais ligada à Assistência Social, tiveram a sua transição para a Educação ainda mais atrasada. Nunes, Corsino e Didonet (2011) identificam alguns mecanismos que induziram os municípios a fazer a transferência da Assistência Social para a Educação, dentre eles, a determinação de que as creches sejam incluídas no sistema de ensino e na estatística da educação e de censos escolares realizados anualmente pelo Inep e disponibilidade de recursos financeiros do Fundeb para as matrículas em creches e pré-escolas.

A passagem da EI da Assistência Social para a Educação encontrou reforço em documentos do MEC, como orientações para o credenciamento e o funcionamento voltadas para os conselhos municipais de educação e, em especial, as “orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de Educação Infantil” (BRASIL, 2009b), com discussões em vários estados, que envolveu, em especial os Fóruns de Educação Infantil, dando elementos para os municípios adequarem-se em relação aos convênios com instituições de fins não econômicos.

A partir desse arcabouço legal construído em torno da política pública de EI, temos, segundo Nunes, Corsino e Didonet (2011), que

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

Ainda nos pressupostos dos autores acima, observamos que as práticas sociais de cuidar e educar a criança pequena “[...] caminharam historicamente até chegar ao conceito de duas faces do mesmo ato de atenção integral e respeitosa da unidade e integridade dessa pessoa [...]” (p. 10). De outra forma, podemos dizer que o marco legal sobre a Educação no Brasil, a partir da LDB, “[...] expõe com meridiana clareza a concepção de educação desde o

nascimento, em estabelecimentos especificamente educacionais, com finalidade de desenvolvimento integral.” (p. 34) Ou como nos diz na entrevista uma das responsáveis por estudante: “é aquele negócio, se você não começa pela base, eu vejo a Educação Infantil como a base fundamental da formação do cidadão.” (ENTREVISTA FAM. BIANCA, Out.2017) Assim, conclui-se que o Brasil optou por uma EI considerada como direito da criança a partir do nascimento, sendo ofertada pelos sistemas municipais, em regime de colaboração<sup>26</sup> com estado e União.

Nunes, Corsino e Didonet (2011) enfatizam os dois princípios que regem as relações entre os diferentes níveis de governo: a autonomia e o regime de colaboração<sup>27</sup>. Contudo, eles esclarecem, que “ao erigir o município ao nível de ente autônomo da República Federativa, a Constituição não o declara autossuficiente; antes, elege o princípio da colaboração entre os entes, para garantir as condições de cada um cumprir suas respectivas competências.” (p. 32) Arretche (2000) esclarece, entretanto, que, salvo expressas imposições constitucionais, nada impede ou obriga o município de implementar uma determinada política. Desta forma, quando, por exemplo, a União propõe um programa, cabe ao município aderir ou não e, ainda, “o governo federal tem poder para definir unilateralmente regras e procedimentos de ação pública às quais estados e municípios devem respeitar, caso queiram aderir aos programas federais e ter acesso aos recursos.” (p. 33)

A discussão sobre a obrigatoriedade teve espaço privilegiado de discussão tanto na Conferência Nacional de Educação (2010) quanto na tramitação do novo PNE no Congresso Nacional – Lei nº. 13.005/2014a –, de dezembro de 2010 até junho de 2014, que envolveu diversas instituições e/ou movimentos que têm interesse na implantação de um documento orientador para as políticas públicas na área de educação, com destaque para a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), a Rede Nacional Primeira Infância (RNPI), o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (Mieib) e diversos Fóruns Estaduais de Educação Infantil, que desde a apresentação do Projeto de Lei participaram das discussões com vistas ao aprofundamento do debate, em especial, às discussões referentes à EI. O PNE é composto de diretrizes, metas e estratégias, que discorre sobre os diferentes níveis e modalidades de ensino, tratando desde o atendimento escolar até a ampliação do acesso e da

---

<sup>26</sup> “A União tem a competência de formular as diretrizes, a política e os planos nacionais e prestar assistência técnica e financeira aos estados e municípios, na medida de suas necessidades. Os estados têm a competência de elaborar diretrizes e normas complementares, além de prestar assistência técnica e financeira aos municípios do seu território.” (NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011, p. 16)

<sup>27</sup> “Os recursos são repassados por solicitação, mas vinculados ao respectivo Programa [criado pelo Governo Federal e oferecido aos municípios]. Eles sempre serão uma opção do município, nunca uma imposição ou uma interferência da União.” (*ibid.*, p. 32)

qualidade, passando também pela formação dos docentes, entre outros temas, que deverão guiar as ações dos governos municipais, estaduais e federal até o final da vigência do Plano.

Em relação à EI trazemos a aprovação da Meta 1, com o seguinte texto: “universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 e 5 anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste PNE” (BRASIL, 2014a), complementada por 17 estratégias. Com a meta estabelecida acima, a universalização da pré-escola prevista na EC 59/2009, referendada pela Lei nº. 12.796/2013, é incorporada, contudo, mantida a mesma meta da creche prevista no PNE aprovado em 2001. Agora, de acordo com Vieira (2011), “[...] o primeiro grande desafio é democratizar e universalizar o acesso, baseado na concepção de Educação Infantil construída nos últimos 30 anos no Brasil, corrigindo distorções e atenuando desigualdades.” (p. 246) É importante ressaltar que o PME/Nova Iguaçu, aprovado pela Lei nº. 4.504/2015, também prevê, como não podia deixar de ser, a universalização da pré-escola em 2016.

É dessa forma que a Política Pública de EI foi consolidada no Brasil, a partir de todo o arcabouço legal construído ao longo dos últimos anos no Brasil, como uma política pública universalista ou redistributiva, ou seja, com previsão legal para que todos tenham acesso. “Sem dúvida, a legislação, fruto de uma história de lutas e reivindicações de diferentes grupos da sociedade civil organizada, representa um avanço no campo da Educação Infantil.” (NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011, p. 44)

Neste capítulo, conceituamos as políticas públicas e as políticas sociais, com suas similaridades bem como com suas diferenças, concluindo que o acesso à pré-escola é uma política pública social, pois possui a intenção de incluir todas as crianças de quatro e cinco anos, independentemente de suas condições econômicas ou sociais, ao sistema educacional. Também inventariamos, com base em diferentes autores, os diversos tipos de políticas públicas e/ou políticas sociais, identificando a Política Pública de EI como uma política pública universalista ou redistributiva, mas, também, convivendo com vários tipos de políticas (meritocrática, residualista, institucional e regulatória). Buscamos a fundamentação da Tese na gênese da Educação como direito social ao longo da História da legislação educacional brasileira até chegar à atual configuração do marco legal, configurando a EI como a primeira etapa da EB, com atendimento em creches (para crianças de 0 a 3 anos) e em pré-escola (para crianças de 4 e 5 anos), com a pré-escola de caráter obrigatório, devendo ser universalizada até o ano de 2016.

Com a política pública de EI fomentada ao longo desse período por potente marco regulatório, ainda fica a questão: a EI como um direito social já está consagrada? Ou ainda persistem políticas públicas com características meritocráticas e residualistas nos diversos municípios brasileiros?

O próximo capítulo traz a conceituação sobre o monitoramento de políticas públicas e a estratégia metodológica para levar a cabo a empreitada desta Tese, com a delimitação da área de estudo e a escolha do município para o aprofundamento do trabalho de campo, buscando uma forma de análise que identifique até que ponto acontece a universalização da pré-escola e em quais condições, a partir da experiência em um município da BF.

## 2 O MONITORAMENTO DA POLÍTICA E A METODOLOGIA

*“A marca própria do Estado democrático na educação consiste em encontrar uma estratégia de atuação comum, sem ser uniforme, diversificada, sem ser dispersiva, unificada e federativa ao mesmo tempo, que [...] possa oferecer e assegurar a todos os educandos o atendimento de uma formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhes meios para progredirem no trabalho e em estudos posteriores.”*

(Carlos Roberto Jamyl Cury, 2008b)

Iniciamos este capítulo com a conceituação de monitoramento de políticas públicas para embasar a análise da implementação da política pública de EI engendrada no Brasil nas duas últimas décadas. Primeiramente, levamos em conta os modelos e/ou referenciais analíticos na literatura sobre o tema do monitoramento como uma das fases do processo de políticas públicas. Estabelecemos, ainda, as bases legais para o monitoramento das metas da pré-escola na cidade de Nova Iguaçu, com base no que estipula tanto o PNE como o PME/NI, em consonância com o regime de colaboração.

Em seguida, apresentamos os principais elementos presentes no monitoramento de políticas públicas e citamos, também, as diferentes distinções para aplicação na avaliação de políticas públicas e recomendações, com base na literatura internacional, sobre o funcionamento de um processo de monitoramento. Apresentamos o monitoramento social de políticas públicas em relação ao acompanhamento e ao controle sistemático de uma política do poder público, com indicação sobre a importância da informação como componente central na metodologia deste tipo de monitoramento. Agregamos, ainda, informações sobre como desenvolve-se o processo de monitoramento do PME/NI, a partir de uma metodologia própria de participação de diferentes atores sociais da Cidade.

Na segunda seção, expomos a opção metodológica proposta para a elaboração da Tese, que, sendo uma pesquisa com características empíricas, utiliza documentos produzidos pelo campo de estudo e o apoio de entrevistas. Com base nesse arcabouço teórico e empírico, o estudo investiga a trajetória do atendimento na pré-escola no município de Nova Iguaçu – BF – nas últimas duas décadas (1996-2016), a partir, em especial, da aprovação da LDB.

Também é explicado o contexto da pesquisa, iniciando pela região do município escolhido para o estudo: a BF. Tal região, uma sub-região da mesorregião Metropolitana do

ERJ, constitui-se em uma área bastante conhecida, em especial, por seus indicadores socioeconômicos em níveis abaixo do encontrado nas demais regiões do estado e pela situação de pobreza e violência. Em seguida, esclarecemos os motivos que nos levaram a escolher o município de Nova Iguaçu para o trabalho de campo. Identificamos o município de Nova Iguaçu como de maior centralidade e representatividade da região, dado que a maioria dos municípios da região teve sua origem a partir dele, nos processos emancipatórios presentes ao longo do tempo. Por fim, apresentamos um histórico sobre a Educação em terras iguaçuanas.

## **2.1 Sobre o monitoramento de políticas públicas**

### **2.1.1 Conceituação do monitoramento de políticas públicas**

Buscando uma conceituação de monitoramento de políticas públicas, é importante lembrar que o mesmo constitui-se como uma das fases do processo de políticas públicas, em estreita ligação com a formação da agenda, a formulação da política, a implementação e a avaliação. Assim, Cruz (2011) define o monitoramento de políticas públicas como sendo

[...] o acompanhamento da evolução de uma política de modo geral, ou com foco em algum aspecto particular, como, por exemplo, o financeiro ou de gestão, considerando sua correspondência às metas ou objetivos previamente estabelecidos e para que deles não se desvincule. (p. 28)

Nos pressupostos de Lago (2003), o monitoramento social de políticas públicas é um conjunto de práticas relacionadas ao acompanhamento e ao controle sistemático de uma determinada intervenção do poder público, tendo como objetivos enfrentar as desigualdades no acesso aos serviços e equipamentos públicos, democratizar as decisões sobre os investimentos realizados e verificar se o que foi planejado foi executado. A autora tem a clareza de alertar sobre a importância da informação em qualquer metodologia de monitoramento de políticas públicas, que, para ela, é um dos componentes centrais, pois subsidia o diagnóstico da realidade social e apoia na avaliação das prioridades contidas nas intervenções públicas.

Na concepção de Höfling (2001), a avaliação de programas ou projetos tem como relações fundamentais aquela instituída entre o Estado (ou a concepção de Estado) e as políticas sociais que este implementa, em uma determinada sociedade, em determinado período histórico. Temos assim que fatores de diferentes natureza e determinação são importantes no monitoramento de políticas públicas, em especial, quando envolvem as políticas sociais (educação, saúde, previdência, habitação, saneamento etc.), onde “[...] os fatores envolvidos para a aferição de seu ‘sucesso’ ou ‘fracasso’ são complexos, variados, e exigem grande esforço de análise.” (p. 30-31)

Em completa relação com a temática do monitoramento do acesso da EI prevista nesta Tese, o artigo 7º. do PNE (2014-2024) prevê o regime de colaboração entre os entes federados, visando o alcance das metas e a implementação das estratégias. Ademais, estabelece em seus parágrafos (do 1º. ao 7º.):

- (i) que caberá aos gestores dos entes federados a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas no PNE;
- (ii) a possibilidade de adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, que podem ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca;
- (iii) que os sistemas de ensino dos entes federados criem mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas tanto do PNE quanto dos Planos Subnacionais;
- (iv) o favorecimento da implementação de modalidades de educação escolar que necessitem considerar territórios étnico-educacionais e a utilização de estratégias que levem em conta as identidades e especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade envolvida, assegurada a consulta prévia e informada a essa comunidade;
- (v) a previsão da criação de uma instância permanente de negociação e cooperação entre os entes federados;
- (vi) que o fortalecimento do regime de colaboração entre estado e municípios incluirá a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação;
- (vii) que o fortalecimento do regime de colaboração entre os municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação – ADEs.

O último tópico visto acima merece algumas considerações. Araujo (2013) cita como exemplo de indução da União nas políticas públicas de Educação a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 2007, visando enfrentar estruturalmente as desigualdades de oportunidades educacionais na perspectiva de reduzir desigualdades sociais

e regionais. Da mesma forma, menciona o Plano de Ações Articuladas (PAR), que trata-se de um plano de metas elaborado pelos municípios, vinculados ao PDE, entre outros, “que serviram de base para os novos contornos que as ações e proposições sobre a definição do regime de colaboração vêm assumindo no cenário atual.” (p. 795) A autora nos alerta que esses novos contornos relacionados ao regime de colaboração possuem forte matriz empresarial, em especial, pelo empresariado paulista em torno do movimento “Todos pela Educação” (TPE)<sup>28</sup>, baseados em conceitos de territorialidade, associativismo intermunicipal voluntário, redes, protagonismo local e visão estratégica, consolidados em metas e resultados, com adaptação dos chamados arranjos produtivos locais – APLs<sup>29</sup> sob a forma de arranjos de desenvolvimento da educação (ADEs).

Sobre os ADEs, Dourado (2013) já previa um complexo debate com muitas questões em jogo, com envolvimento, inclusive, de diversas proposições do Conselho Nacional de Educação – CNE<sup>30</sup>. “Essas questões têm incidência direta para sua proposição e, sobretudo, sua efetivação, no uso do fundo público e no embate travado entre esfera pública e esfera privada no campo das políticas públicas.” (p. 773) De acordo com Araujo (2013), a partir do ano de 2009 os ADEs passaram a funcionar em diferentes lugares do país, com envolvimento do TPE, do MEC, das Secretarias de Educação, das universidades, dos Conselhos de Educação e dos institutos e fundações ligados a empresas.

Nesse contexto, foi criada a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – Sase/MEC, em 2011, para apoiar na coordenação do trabalho de instituir o Sistema Nacional de Educação. Uma das competências da Sase/MEC é estimular a colaboração entre os sistemas para que as metas de seus respectivos planos de educação sejam consonantes ao PNE, pela via da constituição de uma Rede de Apoio Técnico Nacional para elaboração ou adequação dos planos de educação<sup>31</sup>. O principal objetivo desta rede de técnicos, presentes em todos os estados e no Distrito Federal, é orientar as comissões locais responsáveis de adequação ou elaboração dos PMEs a organizar o trabalho e implementar ações para

---

<sup>28</sup> De acordo com o sítio eletrônico do movimento ([www.todopelaeducacao.org.br](http://www.todopelaeducacao.org.br)), o TPE, fundado em 2006, é um movimento da sociedade brasileira que tem como propósito melhorar o País impulsionando a qualidade e a equidade da Educação Básica.

<sup>29</sup> De acordo com o sítio eletrônico do Sebrae ([www.sebrae.com.br](http://www.sebrae.com.br)), o APL é uma aglomeração de empresas, localizadas em um mesmo território, que apresentam especialização produtiva e mantêm vínculos de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e com outros atores locais, tais como: governo, associações empresariais, instituições de crédito, ensino e pesquisa.

<sup>30</sup> Tais como: sobre ADE (Parecer CNE/CEB n.º. 9/2011 e Resolução CNE/CEB n.º. 1/2012) e regime de colaboração (Parecer CNE/CP n.º. 11/2012).

<sup>31</sup> Cf.: <<http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-articulacao-com-os-sistemas-de-ensino--sase/apresentacao>>. Acesso em: 25/out./2017.

efetivação dos Planos Decenais de Educação, sendo composta por Avaliadores Educacionais, que conta em cada estado com um coordenador, um supervisor e técnicos, conforme o número de municípios do seu território. O município de Nova Iguaçu participa das iniciativas propostas pela Sase/MEC, que envolvem os municípios de uma área de abrangência proposta pela Secretaria no processo de monitoramento e avaliação do seu plano de educação.

É importante ressaltar que Nova Iguaçu readequou seu PME, no prazo de um ano, em consonância com o artigo 8º. do PNE, consolidado pela aprovação da Lei nº. 4.504/2015, colocando, em seu artigo 5º., que compete ao Conselho Municipal de Educação (CME) e ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb realizarem o acompanhamento da execução e avaliação do PME. De acordo com o estabelecido no Plano, a primeira avaliação realizou-se em 2017 e, a partir daí, será efetivada a cada dois anos, até a conclusão do decênio.

Dessa forma, achamos por bem procurar a Semed local para agregar informações sobre o monitoramento previsto, sendo concretizada em uma Entrevista com as responsáveis pela EI no processo de monitoramento levado à cabo pelo município, que segundo elas é de suma importância, pois

é a partir daí que a gente consegue ter uma visão real do que está acontecendo [...]. Se a gente construiu o Plano, [...] só daqui a 10 anos que a gente volta a pegar no Plano, quando muita coisa aconteceu nesse meio do caminho, então, a gente não vai saber o que precisa melhorar, o que precisa ser melhorado, aperfeiçoar, saber onde estão as desigualdades para sanar as dificuldades [...] (ENTREVISTA MONITORAMENTO, Set./2017).

O próximo item retoma essa temática e aprofunda as questões referentes aos mecanismos e às ferramentas de monitoramento de políticas públicas.

### **2.1.2 Mecanismos e ferramentas de monitoramento**

Agregamos alguns conceitos da literatura sobre o tema do monitoramento de políticas públicas, em referência a alguns termos utilizados, tais como, *accountability*, *responsiveness* e *social accountability*, considerando as ferramentas, tanto legais como políticas, que possibilitam que tanto os indivíduos como as organizações da sociedade civil empreendam ações de controle público.

O primeiro termo pode ser conceituado como “[...] a obrigação dos governantes de informar e explicar continuamente o que estão fazendo em linguagem compreensiva e capacitar as agências de controle público para impor sanções.” (SCHEDLER, 1999 *apud* CRUZ, 2011, p. 22) Nesse sentido, a autora, na perspectiva de O’Donnel (1999), explica que os mecanismos de *accountability* podem ser classificados como horizontais ou verticais, o primeiro, relacionado às operações intraestatal, ou seja, entre as agências de Estado, como por exemplo as ações empreendidas pelo Ministério Público e Tribunais de Conta, e, a segunda, relacionada ao controle da sociedade sobre tais agências, que representa a ideia de controle externo, como, por exemplo, por meio de eleição de representantes, tanto no parlamento como no Executivo<sup>32</sup>. Ainda segundo a autora, o segundo termo mencionado – *responsiveness* –, representa a capacidade dos agentes em implementar políticas públicas que venham ao encontro das preferências dos eleitores. Por fim, Cruz (2011) traz a definição de *social accountability*, nos pressupostos de Peruzotti e Smulovitz (2000a), conceituada de acordo com a abordagem institucional, como sendo

[...] um mecanismo não eleitoral, mas vertical, de controle das autoridades políticas, que descansa sobre as ações de múltiplo conjunto de cidadãos, associações e movimentos e ainda sobre a mídia, ações que objetivam expor os erros governamentais, trazendo novas questões para a agenda pública, ou ativando a operação de agências horizontais. Isso emprega tanto instrumentos institucionais como instrumentos não institucionais. (p. 23-24)

A definição acima, deixando claro o papel dos atores sociais, entra em contraste com o mecanismo eleitoral, pois, diferente deste, pode ser exercido durante todo o tempo e não somente no ato eleitoral, pois pode denunciar e expor os malfeitos do governo e incluir questões na agenda pública, com o objetivo de reverter, por meio da mobilização, decisões políticas implementadas. Cruz (2011), na perspectiva de Reuben (2003), acentua que “com maior engajamento, a sociedade civil pode passar a ter uma percepção mais realista das restrições orçamentárias e das dificuldades inerentes às tomadas de decisão nas quais os recursos são escassos e as necessidades da população são diversas.” (p. 27)

---

<sup>32</sup> A eleição é o mais expressivo mecanismo de *accountability* vertical, sendo também objeto de críticas, pois, para alguns, “[...] as eleições são ineficientes na medida em que os eleitores não podem garantir que as ações dos representantes eleitos sejam inteiramente comprometidas com o seu interesse.” (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999 *apud* CRUZ, 2011, p. 21) De outra feita, a partir de outros mecanismos, tanto dos Parlamento como da Justiça, a escolha proveniente da eleição pode ser dilapidada a partir de outros interesses políticos, como no recente caso de *impeachment* da Presidente do Brasil, em agosto de 2016, representando um golpe parlamentar e um desrespeito ao voto popular.

Na perspectiva de Ackerman (2005), Cruz (2011) nos mostra seis diferentes distinções para aplicação de *social accountability* na avaliação de políticas públicas, que são denominadas como:

(i) **Estrutura de Incentivos**, que pressupõe punição e premiação, a primeira sendo necessária para garantir a honestidade, justiça e efetividade das ações tomadas e, a segunda, para estimular o comportamento proativo dos decisores.

(ii) **Accountability para quê?**, onde o foco está nas regras ou procedimentos como uma interpretação do processo decisório, relacionados aos mecanismos de tomada de decisões voltados para estimular mais efetivamente o desempenho.

(iii) **Níveis de Institucionalização**, onde nem sempre os mecanismos de *social accountability* estão previstos em lei ou inseridos permanentemente na estrutura do Estado, com necessidade de aprimoramento da capacidade de negociação das organizações da sociedade civil com o governo.

(iv) **Grau de Envolvimento**, em estreita relação com a anterior, refere-se à participação do cidadão e das organizações da sociedade civil no processo decisório, a partir de formas externas de participação e de instrumentos que facilitem a participação, com ampla informação, transparência e autonomia.

(v) **Grau de Inclusividade**, que pressupõe um amplo engajamento cívico, não somente com o envolvimento dos grupos “bem comportados”, mas também enfrentando o desafio de envolver múltiplos interesses e posições ideológicas diversas, que vai conferir mais legitimidade às decisões, mais do que se fossem tomadas apenas por tecnocratas.

(vi) **Níveis de Governo**, onde as iniciativas de *social accountability* não devem só direcionar o seu foco para o Poder Executivo, mas também para os Poderes Legislativo e Judiciário.

As distinções referidas acima podem ser relacionadas às ações e/ou possibilidades de ações levadas a cabo pelas organizações, tanto públicas como privadas, que possuem afinidades com o desenvolvimento da política de EI, tais como, na participação do Ministério Público de diversos municípios e/ou comarcas na busca de efetivação das metas legais de atendimento da EI, que gera processos e celebram Termos de Ajuste de Conduta para os governantes (Estrutura de Incentivos); no envolvimento de cidadãos e instituições na busca da implementação de políticas de EI, pautado pelo amplo conjunto de legislações que garante o provimento deste serviço público (*Accountability para quê?*); na busca constante de inclusão de recursos nos orçamentos municipais para a EI, mesmo que a lei determine a prioridade para o EF (Níveis de institucionalização); na realização de consultas públicas em Câmaras Municipais, com envolvimento de cidadãos e organizações, versando sobre o atendimento da

EI (Grau de envolvimento); no processo de luta na EI, como por exemplo o Fórum Permanente de Educação Infantil do Rio de Janeiro, que sempre foi o mais plural possível, envolvendo secretarias municipais, universidades, movimentos sociais etc. (Grau de inclusividade); e, por fim, no engajamento em torno da política de EI, com envolvimento dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (Níveis de Governo).

Ao discutir as dimensões de *social accountability*, na esteira de Ackerman (2005), Cruz (2011) assevera que a participação e o envolvimento ativo da sociedade civil e a possibilidade de fortalecimento do aparato do Estado não são mutuamente excludentes ou mesmo iniciativas contraditórias, pois tanto a sociedade civil como o Estado, podem sair fortalecidos. A autora, nos pressupostos de Smulovitz e Peruzzotti (2000a), nos traz a correlação entre a efetividade das estratégias de mobilização da *social accountability* com ações legais e exposição nos meios de comunicação. Ela acrescenta, na perspectiva de Fox (2000), o papel crítico desempenhado pelos meios de comunicação ao encorajar o trabalho das instituições de *accountability* horizontal, sem, contudo, deixar de lembrar as múltiplas pressões sofridas pela mídia em geral.

Em relação aos meios de comunicação do Brasil, daria aqui um capítulo à parte, dada o nível de parcialidade dos principais meios de comunicação, na mão de poucas famílias, ricas e com compromissos conservadores. Por sua vez, a mídia alternativa, em especial com as veiculações via *Internet*, cumpre um papel mais democrático, que repercute e mobiliza uma maior diversidade de posições político-ideológicas. Liedtke (2003) assevera que o clientelismo político, uma das características predominante da política brasileira, repercutiu no controle dos meios de comunicação, primeiramente, na ditadura civil-militar, orientada pela estratégia de integração e segurança nacional, e, a partir da redemocratização, com o surgimento de monopólios e oligopólios no setor.

O autor nos lembra que os meios de comunicação sempre exerceram poder sobre a sociedade, a partir de conceitos que passam pelas ideias de domínio, manipulação, alienação, persuasão etc., que caracterizam a forte influência da comunicação de massa e possíveis consequências lesivas aos indivíduos e ao sistema democrático. Ele arremata que a concentração de poder sobre os meios de comunicação aumentou com a globalização: “a partir da formação de grandes conglomerados empresariais de mídia, em um processo marcado pela fusão de grupos internacionais, amplia-se o potencial de penetração das mensagens sobre vários países ao mesmo tempo.” (p. 58) Assim, quem já exercia um poder nacionalizado, agora passa a dominar também a comunicação em outras nações, o que aumenta muito o público-alvo e a capacidade de atingi-lo. “Consequentemente, temos um

aumento do espaço destinado para a publicidade, para a política, para as ideologias, para a cultura e para a economia.” (p. 58) Por ser uma questão primordial, o autor considera que a comunicação tem que fazer parte do debate cotidiano, “disputando espaço com outros temas de importância como economia, segurança pública, desemprego, educação, entre outros, pois se trata de um elemento chave na construção de uma sociedade democrática.” (p. 67)

Além das ferramentas descritas acima, Valarelli *et al.* (2011), a partir do estudo de casos, nos lembram que a política pública desenvolve-se em determinados contextos, que podem, por exemplo, ocorrer em situação onde as disputas estão em torno da orientação da política pública ou em situação onde as metas já estão pactuadas sob a forma de compromissos ou leis. No primeiro caso, o monitoramento prioriza a produção de informações e análises sobre a realidade, na busca de sua fundamentação ou justificação, ou no favorecimento das posições, argumentos e iniciativas no próprio processo de disputa entre os atores, procurando alimentar as estratégias de embate. No segundo caso, que aproxima-se desta pesquisa, o monitoramento prioriza a produção e análises comparativas entre o previsto e a implementação efetiva da política.

Ainda em relação ao contexto nas análises de Valarelli *et al.* (2011), alguns aspectos foram levantados que achamos oportuno mencionar:

- a existência de marco legal ou regulatório da política em questão e seu grau de consolidação e legitimação;
- a intensidade da disputa em torno da configuração e/ou implementação da política;
- a visibilidade do tema na agenda pública;
- a existência de atores políticos expressivos (organizações, articulações, redes e movimentos) e mobilização social.
- a existência e grau de consolidação e institucionalização de espaços públicos de participação na formulação e controle social da política;
- os âmbitos de formulação e disputa da política (internacional, nacional e/ou local).” (p. 54)

Trazendo para o caso da EI, que será monitorada na presente investigação, temos, de acordo com os aspectos levantados acima, um contexto sólido. Existe um marco legal articulado em todos os níveis da Federação, com alto grau de consolidação e legitimação. A política de EI, em sua trajetória histórica, foi gerada a partir de uma intensa disputa para seu atendimento, seja no campo da Assistência Social ou no campo da Educação. Nos dias atuais, a EI desfruta de grande visibilidade na agenda pública. Muitos atores expressivos participam do processo de consolidação da política de EI, seja público (ligados às instâncias do MEC, especialmente) e da sociedade civil (movimentos e instituições afetas ao tema). No processo de disputa, o Movimento de Luta por Creches teve grande importância, tendo, na atualidade,

um conjunto de fóruns de discussão e de movimento organizado nacionalmente. Por fim, a política de EI tem sua formulação em todos os níveis, seja local, nacional e internacional.

Ainda na análise de casos, Valarelli *et al.* (2011) identificaram as dimensões que perpassam o processo das políticas públicas, tais como: contexto (diagnóstico da realidade), processos de disputa e formulação (articulação entre os diferentes atores sociais), institucionalidade e marco legal (normas e regulamentos jurídicos), implementação (execução de programas e projetos) e impactos (análise dos resultados). Assim, para os autores

as iniciativas de monitoramento são, portanto, parte de uma estratégia de intervenção política mais ampla, que articula ações de pressão junto a tomadores de decisão, defesa e representação de interesses e direitos, produção de conhecimento, capacitação, intervenção na mídia, articulação, mobilização social. (p. 63)

Desta forma, o monitoramento consolida-se, em especial, como estratégia de crítica “[...] à natureza autoritária, excludente e omissa do Estado brasileiro frente a um conjunto de direitos que, proclamados e assegurados formalmente, ainda não estão em plena vigência.” (*ibid.*, p. 63) Entretanto, Ribeiro (2016) alerta que o campo da análise e avaliação de políticas públicas no Brasil ainda é bastante incipiente, trazendo, também, a complexidade de entender e avaliar as políticas sociais, onde “a sua eficácia estará sempre próxima da relação entre o esforço para implementá-las e os resultados obtidos.” (p. 289) Este é o caso da EI no Brasil, que, como já vimos, já possui mecanismos formais e legais para sua efetivação, mas que ainda está longe de ser uma política totalmente consolidada para um grande número de crianças, que ainda não têm acesso de fato à política.

Nos pressupostos de Milani (2008), podemos acrescentar o processo de transformação por que passam as sociedades políticas tanto na América Latina quanto na Europa, o que nos remete às crises de governabilidade e governança<sup>33</sup>. O autor acentua a importância de fomentar a participação dos diferentes atores sociais nas metodologias de monitoramento de políticas públicas que possam ser consideradas como progressistas. Para ele, nos pressupostos de Avritzer (2003) e Dagnino (2002), “a participação social implica colocar a decisão em debate.” (p. 557) Seguindo tais preceitos, nesta investigação, com base nas informações levantadas a partir dos dados oficiais, o público-alvo da política (comunidade escolar) foi convidado a participar, por meio de Entrevistas Semiestruturadas, bem como outros atores responsáveis pelo processo de monitoramento. Alertamos que não foi possível trazer de forma efetiva como ocorre a participação da sociedade civil no contexto de monitoramento das

---

<sup>33</sup> “**Governança**: capacidade de implementar decisões de governo; deve ser diferenciada de **governabilidade**: grau de consentimento social e legitimidade que um governo possui para exercer o poder e ser obedecido.” (CARVALHO *et al.*, 1998a, p. 96)

políticas educacionais, devido ao refluxo do movimento social observado na conjuntura atual da Cidade, que, nesse momento, consegue manter em funcionamento as instâncias de participação popular, tais como, o Fórum Popular Permanente de Defesa da Educação de Nova Iguaçu, porém, com grandes dificuldades de participação e com poucas reuniões de discussão sobre os rumos da educação no município.

Como já vimos, o PME/NI já previa a realização de um monitoramento das metas do Plano. Para averiguar como procedia tal monitoramento, realizamos uma entrevista com as representantes da Semed, responsáveis pelas informações da EI. As informantes nos explicaram que o PME/NI (2015-2025) foi readequado, pois já havia um Plano aprovado em 2008: “ele foi readequado em 2015, tem validade de 10 anos, sendo que consta no Plano que a cada 2 anos ele precisa ser monitorado. E esse é o primeiro ano de monitoramento.” (ENTREVISTA MONITORAMENTO, Set./2017) Desta forma, segundo as informantes, o monitoramento estava em andamento: “a gente está fazendo justamente isso, buscando dados, número do que está acontecendo para saber o que se conseguiu alcançar, o que ainda falta, [...] o que pode ser feito para ser alcançado o que falta... Então, isso é o monitoramento que estamos fazendo no momento.” (*ibid.*)

A opção de monitoramento das metas do PME do município leva em conta a participação social mencionada por Milani (2008), ao envolver, além da Semed, outras instituições.

Então, foi designada uma Equipe Técnica aqui da Secretaria, nós temos um representante de cada setor. E temos encontros semanais, e vão pelo menos dois de cada setor para conversar a respeito. Mas, tem o Conselho Municipal de Educação que participa, as universidades participam, o próprio sindicato dos professores, o Sepe, também participa... Não é só a Secretaria que faz esse monitoramento não. É em conjunto. Todos são convidados, né? (ENTREVISTA MONITORAMENTO, Set./2017)

Vimos, pelos documentos apresentados, que a Semed instituiu, via Portaria, uma Comissão Técnica, com representantes dos diferentes setores da Secretaria, e uma Comissão Coordenadora, com diversos representantes da própria Semed, da Equipe Técnica, da Câmara Municipal etc., e, no momento, aconteciam reuniões semanais no processo de organização de Mini Conferências no município para discutir as metas do Plano.

Então, primeiro, nós fizemos essa busca, qual é a meta e o quê nós alcançamos até agora. Então, a Comissão fez essa busca, agora a gente vai entrar na parte da plenária, nós vamos ter os Fóruns [Mini Conferências], por fim, [...] vamos para a plenária para a gente pensar nas ações que podem ser feitas, que a gente está trabalhando, para poder alcançar, montar um Plano Estratégico para poder buscar atingir a meta [...] (*ibid.*)

Segundo a Portaria que aprova o Regimento Interno das Mini Conferências Regionais e Conferência Final do PME/NI, estes espaços de discussão são etapas para o monitoramento e avaliação do Plano, “de forma a promover um amplo debate e aperfeiçoamento das Notas Técnicas elaboradas pela Equipe Técnica [...]” (NOVA IGUAÇU, 2017b,c, Art. 2º). Ainda de acordo com o Regimento Interno, tal espaço de discussão “será um espaço de participação dos cidadãos, representantes da rede pública, dos segmentos sociais e entidades que atuam na área de educação e dos setores organizados da sociedade civil, dispostos a contribuir para a melhoria da educação.” (*ibid.*, Art. 5º.)<sup>34</sup> De acordo com informações colhidas na Secretaria, as Mini Conferências e a Conferência Final aconteceram conforme previstas, com informações trazidas das mais de 25 reuniões de monitoramento, com inclusão da orientação do Ministério Público e da opinião das escolas da rede, com bastante representatividade, com participação do governo, da sociedade civil, dos sindicatos e das universidades.

O monitoramento de políticas públicas torna-se cada vez mais necessário, mesmo em períodos onde o processo político ocorre dentro do marco da “democracia representativa”, com os atores políticos sendo eleitos para “representar” os anseios da população. Nos pressupostos de Dagnino (2002), Milani (2008) acentua que “a legitimidade da representação política dos interesses da sociedade civil não pode ser compreendida como um cheque em branco, autorizando os governos a atuarem sem constrangimentos e cuja cobrança seria efetivada apenas na eleição seguinte.” (p. 557)

Apesar de todo o arcabouço teórico trazido acima, a presente Tese não tem a pretensão de constituir-se em um mecanismo de *accountability*, estando mais voltada à produção de informações, sistemática e atualizada, sobre a implementação da política de EI na pré-escola no município de Nova Iguaçu, que, contudo, podem apoiar no monitoramento da política pública pelos atores sociais nas diferentes arenas, em especial, no Fórum Permanente de Educação Infantil do Estado do Rio de Janeiro, nos diferentes fóruns populares dos municípios, dentro do processo de rede de políticas públicas, mais especificamente da rede temática da EI, com favorecimento da articulação dos cidadãos e da sociedade civil. Também poderá subsidiar a qualificação de informações que poderão ser acessadas e aprimoradas no processo de monitoramento do PME/NI, que já está sendo desenvolvido no município.

---

<sup>34</sup> Com base no Regimento Interno aprovado, foram realizadas duas Mini Conferências, abrangendo todo o território da Cidade, sendo agrupadas por Unidades Regionais de Governo – URGs e a Conferência Final: Regional I – Posse, Cabuçu, Km 32, Austin e Miguel Couto (23/10/2017); Regional II – Centro, Comendador Soares, Vila de Cava e Tinguá (25/10/2017); Conferência Final (27/10/2017). (NOVA IGUAÇU, 2017c)

A Semed de Nova Iguaçu, dentro do processo de monitoramento do PME, tem ciência da dificuldade em acessar dados atualizados sobre as metas educacionais: “infelizmente, a gente tem encontrado muita dificuldade, a gente está caminhando aí com as informações oficiais, [...] nesse Sistema. Para trazer assim mais próximo da realidade, da necessidade que há, a gente realmente tem encontrado dificuldade.” (ENTREVISTA MONITORAMENTO, Set./2017) Por exemplo, no caso do acesso à EI, a Equipe Técnica de monitoramento leva em conta os dados do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação – Simec, que disponibiliza dados municipais de atendimento: “você deve conhecer esses números, né? É do Simec, vai falar pra gente que Nova Iguaçu, no que diz respeito ao indicador 1, que é atender de 4 e 5 anos, avançou, até o momento, 78% [78,8%]; e da creche, 21%.”<sup>35</sup> (*ibid.*) Esses números levam em conta a quantidade de crianças do Censo Demográfico de 2010, que como será visto no próximo Capítulo, podem ser captados de outra forma, quando levamos em conta estimativas atualizadas.

Assim, os números que serão apresentados servirão para enquadrar as ações dos entes estatais, nos mecanismos definidos como *accountability*, onde o Estado tem que informar sobre seus resultados e avaliar a política pública em termo de capacidade de implementação pelo Estado, que são conceituados como os *responsiveness* de tais políticas.

Acreditamos que, com os dados apresentados, os mecanismos de *social accountability* podem ser acionados por diversos atores, visando otimizar os gastos públicos, a priorização dos recursos orçamentários e melhorar a qualidade do serviço oferecido, inclusive, com acesso aos meios de comunicação como forma de pressão.

O próximo item traz a estratégia metodológica utilizada, a delimitação da área de estudo e a escolha do município para o aprofundamento do trabalho de campo.

## 2.2 Metodologia

### 2.2.1 A escolha do método

---

<sup>35</sup> Refere-se ao *site*: “PNE em movimento”, do Simec/MEC, os famosos gráficos dos “velocímetros”. <<http://simec.mec.gov.br/pde/graficopne.php>>. Acesso em: 24/out./2017.

A opção metodológica principal é a pesquisa empírica, que utiliza para a coleta de dados a “documentação indireta” (pesquisa documental e bibliográfica), a “documentação direta” (levantamento de dados) e a “observação direta intensiva” (entrevistas semiestruturadas com atores que participam diretamente do segmento estudado, ou seja, professores, responsáveis, gestores e representantes do monitoramento do PME)<sup>36</sup>. Demo (1985) considera como pesquisa empírica<sup>37</sup> aquela voltada sobretudo para a face experimental e observável dos fenômenos, manipulando dados e fatos concretos, que, segundo ele, “procura traduzir os resultados em dimensões mensuráveis.” (p. 25) O autor acentua que o valor deste tipo de abordagem metodológica é o de trazer a teoria para a realidade concreta. Contudo, o autor adverte que “se levarmos em conta somente o mensurável, ficaremos com o superficial. Mas, se soubermos usar, a dedicação empírica chega a ser um remédio para as ciências sociais.” (p. 26)

Levamos também em conta o alerta de Bauman (1998), para quem

as teorias tendem a ser recipientes claros e bem talhados feitos para receber os conteúdos limosos e lamacentos da experiência. Mas, para conservá-los aí, suas paredes precisam ser duras; tendem também a ser opacas. [...] Muitas vezes se tem de furar as paredes – “desconstruí-las”, “decompô-las” – para ver o que elas escondem. (p. 106)

Assim, a pesquisa desenvolve-se, primeiro, a partir do tratamento de dados disponibilizados por órgãos oficiais, como encontra-se o percentual de atendimento na pré-escola no município de Nova Iguaçu, com comparações, onde couber, com os dados do Brasil, do ERJ e da BF; segundo, aprofundar as informações sobre as condições do atendimento na realidade municipal. Ressaltamos que os dados de Nova Iguaçu é que serão esmiuçados neste estudo, contudo, o conjunto de dados compilados, em especial, para a BF e para as mesorregiões, microrregiões e municípios do ERJ, bem como para as etapas da EI (creche e pré-escola) e atendimento por meio de convênios, se constituirá em um valioso acervo da

---

<sup>36</sup> De acordo com Lakatos e Marconi (1991), temos, de forma resumida, como técnicas de pesquisa a “documentação indireta”, que é “[...] a fase da pesquisa realizada com intuito de recolher informações prévias sobre o campo de interesse [...], [feitas por] pesquisa documental (ou de fontes primárias) e pesquisa bibliográfica (ou de fontes secundárias).” (p. 174); a “documentação direta”, que “[...] constitui-se, em geral, no levantamento de dados no próprio local onde os fenômenos ocorrem [...] [sendo obtidos] através da pesquisa de campo ou da pesquisa de laboratório.” (p. 186); a “observação direta intensiva”, “[...] realizada através de duas técnicas: observação e entrevista.” (p. 190); e a “observação direta extensiva”, que “[...] realiza-se através do questionário, do formulário, de medidas de opinião e atitudes e de técnicas mercadológicas.” (p. 201).

<sup>37</sup> Demo (1985) distingue quatro linhas básicas de pesquisa, além da empírica já mencionada, a teórica, a metodológica e a prática. Resumidamente temos que a pesquisa teórica é aquela que monta e desvenda quadros teóricos de referência; a pesquisa metodológica não se refere diretamente à realidade, mas aos instrumentos de captação e manipulação dela; e a pesquisa prática é aquela que se faz através do teste prático de possíveis ideias ou posições teóricas.

pesquisa, que poderá ser utilizado em outros momentos e contextos.

Para aprofundar os dados da realidade do atendimento da Cidade de Nova Iguaçu, o estudo levou em conta o tratamento de dados primários oriundos da base estatística “Escola” (2008 e 2016), que abrange a situação e local de funcionamento; caracterização da infraestrutura (abastecimento de água, energia elétrica etc.); disponibilidade de equipamentos didático/pedagógicos; existência de dependências físicas; fornecimento de alimentação escolar; oferta de atendimento educacional especializado; disponibilidade de materiais didáticos de atendimento à diversidade sociocultural. Ou seja, as informações são referentes aos dados já existentes, de domínio público, divulgados regularmente e de abrangência nacional. As informações desta base também servirão para o estabelecimento do *ranking* sobre a qualidade da infraestrutura escolar, baseado em uma metodologia específica (FALCIANO; SANTOS; NUNES, 2016).

Para calcular as populações de 4 e 5 anos do Brasil, do ERJ, da BF e do município de Nova Iguaçu, nos períodos de referência deste estudo, levamos em conta a Contagem da População do IBGE do ano de 1996 e as estimativas populacionais totais dos anos de 2006 e 2016, com o cálculo da estimativa de 4 e 5 anos baseado nas percentagens destas faixas etárias no Censo Demográfico de 2010.

As populações de 4 e 5 anos para os anos 1996, 2006 e 2016, como vistas acima, e os Censos Escolares (1996, 2006 e 2016) nos permitem visualizar, no âmbito do Brasil, do ERJ, da BF e do município de Nova Iguaçu, a trajetória do atendimento na pré-escola. O Censo Escolar é uma importante ferramenta para a formulação e a avaliação de políticas educacionais e de distribuição de recursos financeiros, sendo definido como

uma pesquisa declaratória realizada anualmente pelo MEC/Inep/Deeb em parceria com as Secretarias de Educação estaduais e municipais, que levanta informações estatístico-educacionais sobre a educação básica brasileira. Nesta pesquisa são coletados dados educacionais, tanto sobre a infraestrutura da escola, como sobre o pessoal docente, matrículas, jornada escolar, rendimento e movimento escolar, por nível, etapa e modalidade de ensino, dentre outros. (*online*)<sup>38</sup>

É importante ressaltar que como trata-se de uma pesquisa declaratória, com preenchimento no Sistema feito pela unidade e/ou pelo gestor, as informações partem do ponto de vista destes atores e não podem ser checadas a partir dos dados colhidos pelo Censo Escolar.

---

<sup>38</sup> Cf. IBGE, Comitê de Estatísticas Sociais. Disponível em: <<http://ces.ibge.gov.br/base-dados/metadados/inep/educacao-basica.html>>. Acesso em: 8/jul./2016.

Para analisar as questões referentes aos convênios com instituições de fins não econômicos para o atendimento na EI, trazemos os dados do FNDE relacionados às instituições conveniadas consideradas para os recursos do Fundeb dos anos 2008 a 2016, tanto para o ERJ como para a BF e Nova Iguaçu.

No sentido de refinar os dados de atendimento de Nova Iguaçu, utilizamos a base estatística “Alunos” dos Censos Escolares de 2008 a 2016, com as informações necessárias para a empreitada requerida (ano do censo, tipo de dependência, município de residência do estudante, município que atende o estudante, data de nascimento do estudante e número de matrículas). Optamos por realizar esta parte do estudo a partir do ano de 2008, pois, em 2007, o Inep realizou uma modificação substantiva na sistemática do Censo Escolar, com os dados, a partir de então, dispostos em uma base estatística com possibilidade de comparação ano-a-ano. Assim, não foi possível realizar o mesmo intento a partir do ano de 1996, conforme planejamento original.

É importante ressaltar que o acesso à base estatística “alunos” é um trabalho de grande monta, pois se faz necessário capturar as informações necessárias ao objetivo da pesquisa dentro de um grande número de dados que encontram-se dispersos e misturados entre todos os dados nacionais. Só para se ter uma ideia, encontramos nos resultados finais do Censo Escolar da Educação Básica de 2008 um total de mais de 53 milhões de matrículas, em quase 200 mil estabelecimentos educacionais (BRASIL, 2009d), que, em exercício especulativo, podem ser multiplicados por nove, quando consideramos os anos estudados. Foi a partir desses dados brutos que construiu-se os diferentes bancos de dados de acordo com os critérios que serão explicitados a seguir.

Primeiramente, identificamos no **banco dos estudantes residentes**, a partir do município de endereço, aqueles que atendem a clientela de Nova Iguaçu nos diferentes Censos Escolares (2008 a 2016). Em seguida, separamos em tabelas diferentes cada município e subdividimos por tipos de dependências (federal, estadual, municipal e privada). A partir das tabelas geradas pelas subdivisões, ordenamos os estudantes pelas datas de nascimento (da maior para a menor, considerando ano, mês e dia). A partir das datas de nascimento, consideramos as idades das crianças tendo como base a data de corte em 31 de março para cada ano do Censo Escolar. As idades foram consolidadas para cada município em três blocos: < 4 anos, 4 e 5 anos e > 5 anos, conforme quadro abaixo.

Da mesma forma, procedemos para os **estudantes que são atendidos pelo município de Nova Iguaçu**, com base nos residentes no próprio município e de outros municípios.

Mesmo que o interesse seja analisar o atendimento à EI nas duas últimas décadas

(1996-2016), acreditamos que o período estudado neste quesito foi capaz de nos trazer os elementos necessários para a consolidação dos objetivo da Tese. Verificamos, a partir da análise da trajetória da inclusão da EI enquanto uma política pública, que a mesma foi consolidando-se a partir de movimentos de pressão e das legislações recentes, contudo, com baixo atendimento quantitativo ao longo do tempo, quando comparado às metas dos PNEs (BRASIL, 2001 e 2014), com a ampliação só acontecendo de fato, muitas vezes de forma ainda lenta, nos prazos finais previstos pelas legislações, em especial, para a pré-escola, onde a universalização estava prevista para o ano de 2016.

**Quadro 01 – Referência para classificação dos estudantes matriculados, consolidadas por datas para o atendimento das crianças por faixas etárias**

Ano	< 4 anos	4 e 5 anos	> 5 anos
2008	Depois de 01/04/2004	De 01/04/2002 até 31/03/2004	Antes de 01/04/2002
2009	Depois de 01/04/2005	De 01/04/2003 até 31/03/2005	Antes de 01/04/2003
2010	Depois de 01/04/2006	De 01/04/2004 até 31/03/2006	Antes de 01/04/2004
2011	Depois de 01/04/2007	De 01/04/2005 até 31/03/2007	Antes de 01/04/2005
2012	Depois de 01/04/2008	De 01/04/2006 até 31/03/2008	Antes de 01/04/2006
2013	Depois de 01/04/2009	De 01/04/2007 até 31/03/2009	Antes de 01/04/2007
2014	Depois de 01/04/2010	De 01/04/2008 até 31/03/2010	Antes de 01/04/2008
2015	Depois de 01/04/2011	De 01/04/2009 até 31/03/2011	Antes de 01/04/2009
2016	Depois de 01/04/2012	De 01/04/2010 até 31/03/2012	Antes de 01/04/2010

**Fonte:** Tabulação própria com base na idade de corte em 31 de março.

Considerando como problema a ampliação do acesso sem o acompanhamento dos pressupostos legais da qualidade no atendimento, é possível aferir que os poderes públicos carecem de um planejamento de suas ações em longo prazo e que somente nos prazos finais para o cumprimento das obrigações legais é que se mobilizam, contudo, sem, necessariamente, pensar na qualidade. O aprofundamento do trabalho de campo entrevistou alguns atores que atuam diretamente com a EI, que foi de fundamental importância para a análise da qualidade do atendimento no segmento.

De acordo com Manzini (2004), a entrevista pode ser separada, dentre outros, pelos seguintes tipos: estruturada, semiestruturada e não estruturada. “Assim, a entrevista não estruturada é também conhecida como entrevista aberta ou não diretiva, a entrevista estruturada é conhecida como entrevista diretiva ou fechada, e a entrevista semiestruturada é conhecida com semidiretiva ou semiaberta.” (p. 2) Para a entrevista semiestruturada, o autor salienta a necessidade da elaboração de um roteiro de perguntas principais, que fica aberto para outras questões inerentes às circunstâncias momentâneas na ocasião da entrevista. “O roteiro serviria, então, além de coletar as informações básicas, como um meio para o

pesquisador se organizar para o processo de interação com o informante.” (p. 2)

Assim, para captar as perspectivas dos atores envolvidos utilizamos um roteiro previamente elaborado, que não foi seguido à risca e nem mostrado às entrevistadas, no sentido de compreender o que Romano e Heringer (2011) denominam de “política vivida”, que busca aprimorar a política pública a partir da experiência dos que atuam diretamente na política. Nos preceitos dos autores, as políticas precisam ser bem implementadas para que cumpram com seus objetivos, caso contrário arrisca-se que as mesmas sejam apenas “belas políticas no papel”, consolidadas em leis, decretos, resoluções etc. Como “política no papel” podemos afirmar que a EI já está consolidada, contudo, cabe nesta investigação averiguar como esta política se implementa. Desta forma, o monitoramento da política pública na pré-escola em Nova Iguaçu constitui uma tarefa relevante, onde levamos em conta a participação de atores que atuam na ponta (controle externo), a partir da utilização de entrevistas semiestruturadas com professores e familiares.

Foram realizadas seis entrevistas, quatro com professoras e duas com responsáveis por estudantes, a partir das escolas, tanto públicas como privadas<sup>39</sup>, que foram agrupadas como as melhores considerando os “indicadores de infraestrutura escolar” (Entrevistas Professora 1, Professora 2 e Familiar 1) e consideradas como piores pelos mesmos indicadores (Entrevistas Professora 3, Professora 4 e Familiar 2). Para facilitar a leitura, colocamos um nome fictício para cada entrevistada, para o primeiro grupo iniciando com a letra A (Professora 1 = PROF. ABGAIL, rede privada, não específica de EI, tempo integral para os estudantes da EI; Professora 2 = PROF. ANA, rede municipal, não específica de EI, tempo integral para parte dos estudantes da EI; e Familiar 1 = FAM. ÂNGELA, rede privada, não específica de EI, tempo integral para os estudantes de EI); e para o segundo pela letra B (Professora 3 = PROF. BÁRBARA, rede municipal, específica de EI, tempo integral; Professora 4 = PROF. BEATRIZ, rede municipal, não específica de EI, tempo integral para parte dos estudantes de EI; e Familiar 2 = FAM. BIANCA, rede privada, específica de EI, tempo integral).

Os indicadores de infraestrutura escolar na EI, que serviu de base para a composição dos grupos de atores entrevistados, conforme item 3.2 do próximo capítulo, foram construídos com base em estudo desenvolvido por Falciano, Santos e Nunes (2016), onde foi estabelecido um grupo de indicadores para avaliar comparativamente a qualidade da infraestrutura escolar de estabelecimentos de EI de Nova Iguaçu, a partir da base estatística “Escola” do Censo

---

<sup>39</sup> Do ponto de vista do acesso das crianças, é importante ter os dados de todas as redes, pois, pela legislação construída ao longo do tempo no Brasil, o que importa é que a criança seja incluída, seja na rede pública ou na rede privada.

Escolar de 2016, com a elaboração de um *ranking*, em ordem decrescente, que sintetizou, para esta Tese, um resumo com os 15 estabelecimentos de maiores notas e os 15 de menores notas, ao considerar a adequação a tais indicadores. Assim, os dois grupos referidos acima, teve sua composição com base, equanimemente, nas unidades das duas pontas do *ranking*, com, a maioria das entrevistadas da rede particular no primeiro caso e da rede municipal no segundo.

Em relação ao perfil das entrevistadas, observamos que as idades variam de 28 a 35 anos. Em relação à cor/etnia, nenhuma delas se declarou branca, duas se declararam pretas e quatro se declararam pardas<sup>40</sup>. Considerando apenas as professoras, temos que atuam na EI por um período que varia entre 7 e 11 anos.

Em termos de escolaridade, todas as entrevistadas possuem nível superior, porém, quando consideramos apenas as professoras, as duas dos Grupo das instituições mais bem colocadas no *ranking* de indicadores de qualidade de infraestrutura não possuem curso superior na área de Educação (com Ensino Médio, Curso Normal), com especializações em outras áreas que não a Educação. Ao passo que as duas do grupo com os piores indicadores cursaram Pedagogia, com especialização em Educação, enfatizando a área pedagógica.

Das seis entrevistadas, três obtiveram o seu título profissional em uma instituição privada, duas em uma instituição pública federal e uma em uma instituição pública estadual, todas de forma presencial. Todas as professoras participaram de alguma atividade de formação continuada nos últimos cinco anos, a maioria oferecida pela Semed de Nova Iguaçu.

Em relação ao salário bruto atual, 5 delas afirmaram que recebem entre 2 e 5 salários mínimos e 1 mencionou que recebe de 10 a 20 salários mínimos. Em relação à renda bruta familiar, 1 delas marcou a opção de 2 a 5 salários mínimos; 2, de 5 a 10 salários mínimos; 2, de 10 a 20 salários mínimos; e 1, de mais de 20 salários mínimos.

Mesmo tendo ciência do limite da abordagem com base nos atores entrevistados, acreditamos ser de fundamental importância trazer as vozes dessas mulheres no decorrer do texto, na mesma direção de Walter Benjamin (1987a *apud* KRAMER; SOUZA, 1996), que, em sua crítica à cultura moderna, parte do exame das singularidades, de onde emergem os sentidos históricos de uma época. Para ele, a totalidade revela-se nas insignificâncias, nos fragmentos, nos estilhaços, que compõem imagens como de um caleidoscópio.

---

<sup>40</sup> Estamos cientes que a forma de se classificar a população pela cor ou raça se constitui em uma grande polêmica no Brasil, contudo, é importante mencionar, que estamos adotando o padrão de classificação do IBGE, que divide a população em cinco grupos: pretos, pardos, brancos, amarelos e indígenas, defendido pelo instituto por conta da série histórica utilizada para a comparação de dados. Desta forma, segundo critério do Instituto mencionado, todas possuem características da população negra, quando somamos as que se declararam preta com as que se declararam pardas.

Assim, as vozes dessas mulheres comporão o nosso *caleidoscópio*, nos ajudando a percorrer os caminhos da construção desta Tese, como personagens vivas da história e da trajetória da EI no município de Nova Iguaçu. A ideia é verificar como essas professoras e familiares percebem a política pública, como sentem o reflexo dessa política na ponta, como são tratados os profissionais que atuam nas unidades de EI, se a comunidade é chamada para participar do dia-a-dia da pré-escola, quais atributos conferem qualidade à pré-escola e quais as perspectivas do segmento educacional.

Para completar as análises, levamos em conta a entrevista com a equipe de EI da Semed de Nova Iguaçu<sup>41</sup>, que apoiou na compatibilização dos dados coletados e uma entrevista com representantes da Semed no processo de monitoramento e avaliação do PME/NI, que ajudou na conceituação das ferramentas de monitoramento.

Aqui nos reportamos aos cuidados de uma pesquisa como esta, onde o envolvimento direto do pesquisador com o “objeto” estudado nos coloca questões relacionadas à *alteridade*. Amorim (2001) nos traz uma noção de *alteridade* que conjuga a reunião de diferentes, ou seja, trata-se da interação e da interdependência do outro. Para ela, “o *outro* aqui é o interlocutor do pesquisador. Aquele *a quem* ele se dirige em situação de campo e *de quem* ele fala em seu texto [...]” (p. 22).

A autora alerta que a imersão em um cotidiano familiar pode nos cegar, contudo, “[...] o próprio fato de que todo o objeto de pesquisa é construído e não imediatamente dado, já implica um trabalho de negociação com os graus de alteridade que podem suportar a pesquisa e o pesquisador.” (p. 29-30) Amorim (2001) tem a clareza de afirmar que “[...] o outro, justamente por ser outro, independentemente das intenções (conscientes ou não) do pesquisador ou da instituição científica, impõe seu caráter de desconhecido e imprevisível.” (p. 30) Assim, em seus pressupostos, mesmo nos casos em que o pesquisador não é diferente do “objeto” estudado, “o outro se torna estrangeiro pelo simples fato de eu pretender estudá-lo.” (p. 31)

Foi a partir dessas ideias que organizamos o trabalho de campo, mesmo sabendo de seus limites de transposição entre tudo que é falado e o que permanece no texto. Ou seja, que “a voz do *outro* não pode ser transcrita, pois ela é aquilo que da oralidade não se traduz: a sonoridade – barulhos dos corpos, grito e lágrima.” (*ibid.*, p. 49) Sendo assim, coube-me construir o trabalho do texto.

---

<sup>41</sup> Como parte da pesquisa “Expansão da escolaridade obrigatória e políticas municipais de Educação Infantil no Rio de Janeiro”, que está em curso (2014-2018), no âmbito do Grupo de Pesquisa Educação Infantil e Políticas Públicas – EIPP/Unirio.

Assim, a partir de uma vasta bibliografia, com base nos autores de referência para cada assunto tratado, foi possível estabelecer o contexto onde se deu a ampliação do acesso da EI na Cidade de Nova Iguaçu – BF – RJ.

O próximo item apresenta o contexto territorial da investigação, que parte da caracterização da BF e chega ao município selecionado para o aprofundamento dos dados da investigação.

### 2.2.2 Caracterização do contexto da pesquisa

Partindo da premissa que é no município onde a política acontece de fato, optamos por desenvolver a investigação empírica no município de Nova Iguaçu, pertencente a uma região do ERJ denominada como BF, pois, segundo Arretche (2015), trata-se “da unidade de análise mais plausível de tratamento estatísticos desagregado nos dados censitários.” (p. 196) Ainda, de acordo com a autora, “o lugar onde moram importa para o acesso [aos serviços], ou seja, a distribuição espacial da oferta tem um efeito independente sobre as condições de acesso dos indivíduos.” (p. 194)

A BF não é uma região oficial do ERJ, nem pela divisão territorial por Regiões de Governo, organizada pela Ceperj - Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro<sup>42</sup>, nem pela divisão político-administrativa proposta pelo IBGE em mesorregião e microrregiões<sup>43</sup>, apesar de até recentemente possuir espaço na estrutura da Secretaria de Governo do estado do Rio de Janeiro<sup>44</sup>, como Subsecretaria de Estado da Baixada.

A BF é composta, segundo alguns autores<sup>45</sup>, por 13 municípios: Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaguaí, Japeri, Magé, Nilópolis, Nova Iguaçu, Nilópolis, Paracambi,

---

<sup>42</sup> Disponível em: <[http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/info\\_territorios/divis\\_politico\\_administrativo.html](http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/info_territorios/divis_politico_administrativo.html)>. Acesso em: 28/mar./2018.

<sup>43</sup> Disponível em: <<http://www.ngb.ibge.gov.br/Default.aspx?pagina=divisao>>. Acesso em: 28/mar./2018.

<sup>44</sup> Cf.: <<http://www.rj.gov.br/web/segov/exibeconteudo?article-id=141028>>. Acesso em: 16/jun./2013.

<sup>45</sup> Por exemplo, Santos (1997), em seu estudo sobre os problemas e as dificuldades características dos loteamentos periféricos, leva em conta como municípios da Baixada Fluminense aqueles que correspondiam à área do antigo município de Nova Iguaçu, antes das emancipações mais recentes, ou seja, Belford Roxo, Duque de Caxias, Japeri, Nilópolis, Nova Iguaçu, Queimados e São João de Meriti. Alves (2003), em seu trabalho sobre a história da violência na Baixada Fluminense, considera o mesmo conjunto de municípios para o seu estudo. Porto (2001), ao estudar as políticas de saneamento na região, mantém a mesma lógica, acrescentando apenas o município de Mesquita, também emancipado de Nova Iguaçu. Farias (2005), ao realizar um diagnóstico das condições sócio-econômicas e da gestão pública da Baixada Fluminense, acrescenta mais cinco municípios:

Queimados, São João de Meriti e Seropédica. A ocupação desta área inicia-se paralelamente ao povoamento da cidade do Rio de Janeiro em fins do século XVI pelos beneditinos (SOUZA, 1992).

Com base nas informações do PMPI/NI (SANTOS; SOUZA; SILVA, 2013), é possível desvelar a realidade do município de Nova Iguaçu. A Cidade de Nova Iguaçu constitui-se em uma área de grande concentração de pobreza, tanto em termos percentuais, como em termos absolutos, com uma situação dramática em todas as áreas: saúde, educação, cultura etc., tendo a sua autonomia concedida como Vila no ano de 1833, sendo elevada à categoria de Cidade em 1891, tendo o nome de Nova Iguaçu a partir de 1916.

Atualmente, a Cidade de Nova Iguaçu tem como referência espacial os **Setores de Planejamento Integrados** e, para efeito de divisão administrativa, o território da Cidade de Nova Iguaçu passou a ser dividido em Unidades Regionais de Governo – URGs (Centro, Posse, Comendador Soares, Cabuçu, Km 32, Austin, Vila de Cava, Miguel Couto e Tinguá).

Grande parte do território de Nova Iguaçu é coberto de floresta do tipo Mata Atlântica, formando, assim, duas importantes áreas de preservação ecológica: a Reserva Biológica de Tinguá, reconhecida pela Unesco como patrimônio da humanidade e a Área de Proteção Ambiental da Serra de Madureira, considerada pela Unesco como Reserva de Biosfera, entre outras Unidades de Conservação Ambiental.

De acordo com as informações do Censo Demográfico do IBGE (2010), o município de Nova Iguaçu possuía **796.257 habitantes**<sup>46</sup>, sendo 98,9% residindo em Zona Urbana, com preponderância do sexo feminino (52,1%), uma densidade demográfica de 1.527,60 hab/km<sup>2</sup>. A faixa etária relacionada a esta pesquisa (0 a 6 anos) era constituída de uma população de 77.142 crianças, distribuídas da seguinte forma: 0 a 3 anos: 42.721; 4 e 5 anos: 22.272; e 6 anos: 12.149.

Nova Iguaçu, de acordo com o Censo citado, possuía um total de 248.186 unidades domésticas, com 78,6% identificadas com um único responsável e 21,3% com mais de 1 responsável. Dos domicílios acima, 83,1% possuíam esgotamento sanitário adequado, 57,9% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 53,3% de domicílios urbanos em

---

Guapimirim, Itaguaí, Magé, Paracambi e Seropédica. Santos e Ramos (2008), ao discorrer sobre o processo formativo de lideranças sociais e políticas da região, bem como, Younes Ibrahim (2012), ao apresentar as práticas de Educação Infantil comunitária da região, também consideram o mesmo agrupamento de municípios. Lima (2010), em seu estudo sobre desigualdades socioespaciais, aponta uma delimitação mais ampla da Baixada Fluminense, incorporando o município de Mangaratiba.

<sup>46</sup> Em estimativa divulgada pelo IBGE, com data de referência para 1º. de julho de 2017, Nova Iguaçu possuía uma população de **798.647 habitantes** (cf.: IBGE, Diretoria de Pesquisas – DPE, Coordenação de População e Indicadores Sociais – Copis).

vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio).

De acordo com dados disponibilizados pelo IBGE<sup>47</sup>, em 2016, o salário médio mensal era de 2,2 salários mínimos, com a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total de 14,0%. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, encontrava-se 38,7% da população nessas condições. Nova Iguaçu possui como setor predominante o terciário, em especial, com atividades de comércio e serviço.

Segundo o Censo 2010, com base nas pessoas de 15 anos ou mais de idade que não sabem ler e escrever chegava-se a uma percentagem de 4,6%, com grande variação dependendo da idade e da etnia. A taxa de escolarização de crianças de 6 a 14 anos era de 96,2%, quando já deveria ser universalizada.

Em relação à EI, com base em estimativa populacional do IBGE e do Censo Escolar 2016<sup>48</sup>, o percentual de atendimento em creche em Nova Iguaçu era de apenas 5,63% das crianças de 0 a 3 anos; e na pré-escola era de apenas 68,32% das crianças de 4 e 5 anos, bem abaixo da meta do PNE/2014-2024 (50% e 100%, respectivamente).

Em relação à saúde<sup>49</sup>, Nova Iguaçu possuía 242 estabelecimentos de Saúde, sendo 1 público estadual, 63 públicos municipais, 171 privados com fins lucrativos e 7 privados sem fins lucrativos. Destes estabelecimentos privados, apenas 40 tinham convênios com o SUS. No total, o município possuía apenas 914 leitos para internação. Em 2014, a taxa de mortalidade infantil média na cidade era de 15,16 para 1.000 nascidos vivos.

A principal via de transporte de Nova Iguaçu é a Rodovia Presidente Dutra, que liga o município ao eixo Rio-São Paulo. Seguindo-se as estradas que margeiam a linha férrea em direção ao Rio de Janeiro, via Belford Roxo, chega-se aos bairros da Zona Norte do Rio de Janeiro, inclusive aos centros comerciais do Méier e Madureira. Atualmente, o acesso à Cidade do Rio de Janeiro está mais facilitado pelo funcionamento da Linha Vermelha. Outra ligação importante para a Capital e a Linha Vermelha é a Via Light, que liga a cidade ao bairro de Pavuna. O município dispõe ainda de transporte ferroviário para o centro do Rio de Janeiro.

---

<sup>47</sup> Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/nova-iguacu/panorama>>. Acesso em: 24/nov./2018.

<sup>48</sup> Tabulação própria com base: IBGE, Diretoria de Pesquisas - DPE/Coordenação de População e Indicadores Sociais - Copis, para a população total, 2016; para a faixa etária: estimativa com base nas percentagens do Censo Demográfico, IBGE, 2010 e MEC/Inep, Censo Escolar, Número de Matrículas na Educação Infantil por Dependência Administrativa e Município do Estado do Rio de Janeiro, 2016.

<sup>49</sup> Cf.: IBGE, Assistência Médica Sanitária 2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2010 (*site*: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em 3/jan./2012).

Os problemas na área de Justiça e Segurança são decorrentes das condições brasileiras: falta de integração das Polícias Civil e Militar, baixa relação efetivo policial/população, baixa relação juiz/habitante, fraca divulgação dos direitos e dos canais de acesso à Justiça para as populações de menor renda, falta de motivação, credibilidade baixa e morosidade nos procedimentos judiciais.

Para uma aproximação do contexto político brasileiro descrito no Capítulo 1 desta Tese e seus reflexos na realidade do município de Nova Iguaçu, optamos por traçar um panorama geral da ocupação da Prefeitura de Nova Iguaçu por diferentes opções político-ideológicas, considerando a atuação dos partidos políticos brasileiros na Cidade a partir da reformulação partidária aprovada no ano de 1979, onde passou a existir um grande número de partidos, com os primeiros sendo organizados a partir das duas legendas existentes no período da Ditadura civil-militar do Brasil (Arena – Aliança Renovadora Nacional e MDB – Movimento Democrático Brasileiro).

Martins (1994), ao trabalhar na perspectiva do que ele chama de uma *sociologia da história lenta*<sup>50</sup>, nos ajuda a compreender como a questão política brasileira se *desenvolveu*. Ele explica que, em um Estado não-igualitário e patrimonial, a categoria *povo* foi mutilada, com um conceito bem distinto do esperado para um *Estado moderno*. Nessa construção histórica, uma parte da população estava privada do direito do voto e de expressão política, tais como, os escravos, os mendigos e as mulheres. O autor relembra também que nem todos votavam em todas as eleições:

a amplitude do voto era regulada pelo patrimônio de cada um, pois os mais ricos votavam em todas as eleições (municipais, provinciais e nacionais). Os não tão ricos votavam nas eleições municipais e provinciais, mas não nas nacionais. E os senhores de posses mais modestas votavam apenas nas eleições municipais. (p. 27)

Isso significa que grande parte dos eleitores apenas legitimava a ação política daqueles que tinham acesso às demais instâncias de poder, ou seja, não participavam diretamente como eleitores. O autor conclui dizendo que “todo o sistema estava, por isso, baseado em mecanismos de intermediação política de fundamento patrimonial.” (p. 28) O sufrágio universal só foi conseguido com a CF/1988, ou seja, há 30 anos, quando reconheceu o direito de voto aos analfabetos.

---

<sup>50</sup> Tal perspectiva “permite fazer uma leitura dos fatos e acontecimentos orientada pela necessidade de distinguir no contemporâneo a presença viva e ativa de estruturas fundamentais do passado. [...] Mais que isso, [...] permite descobrir, e integrar na interpretação, estruturas, instituições, concepções e valores enraizados em relações sociais que tinham pleno sentido no passado, e que, de certo modo, e só de certo modo, ganharam vida própria. É sua mediação que freia o processo histórico e o torna lento. Não só porque reduz o âmbito da tomada de consciência das verdadeiras dificuldades à transformação social, mas também porque atenua ou reorienta o sentido das ações de propósito transformador.” (MARTINS, 1994, p. 14)

Em relação ao município de Nova Iguaçu, consideramos a ocupação política das prefeituras a partir da eleição de 1982, bem como os partidos e os mandatos de cada um dos prefeitos, conforme quadro abaixo.

**Quadro 02 – Distribuição dos prefeitos de Nova Iguaçu, de 1982 à 2016, considerando os partidos e o período de mandato**

<b>Eleição</b>	<b>Prefeito</b>	<b>Partido</b>	<b>Mandato</b>
<b>1982</b>	Paulo Antônio Leone Neto	PDT	1983-1988
	Francisco de Assis Amaral	PMDB	1988-1988
<b>1988</b>	Aluisio Gama de Souza	PDT	1989-1992
<b>1992</b>	Altamir Gomes Moreira	PDT	1993-1996
<b>1996</b>	Nelson Roberto Bornier de Oliveira	PSDB	1997-2000
<b>2000</b>	Nelson Roberto Bornier de Oliveira	PSDB	2001-2002
	Mário Pereira Marques Filho	PMDB	2002-2004
<b>2004</b>	Luiz Lindbergh Farias Filho	PT	2005-2008
<b>2008</b>	Luiz Lindbergh Farias Filho	PT	2009-2010
	Sheila Chaves Gama de Souza	PDT	2010-2012
<b>2012</b>	Nelson Roberto Bornier de Oliveira	PMDB	2013-2016
<b>2016</b>	Rogério Martins Lisboa	PR	2017-2020

Fonte: Tabulação própria.

Paulo Leone<sup>51</sup>, que já tinha sido vereador da cidade por diversas vezes, foi eleito em 1982. A eleição deu-se dentro da onda brizolista que elegeu diversos prefeitos em várias partes do estado, pois, nesta eleição o voto era vinculado, ou seja, para votar no Brizola teria-se que votar também no prefeito e nos demais candidatos do PDT. Com forte rejeição da população e com forte pressão dos movimentos sociais, o prefeito foi cassado em 1988, com o envio pelo estado, como interventor para terminar o mandato, o ex-deputado estadual e então vice-governador Francisco Amaral, do PMDB.

Na eleição seguinte, o pedetismo continuava forte, elegendo desta vez Aluísio Gama como prefeito. Em 1992, apesar do PDT perder a força na região, elege-se o ex-vereador Altamir Gomes, emplacando o terceiro prefeito consecutivo eleito pelo PDT. Porém, com um dos governos mais mal avaliados da cidade, deixa a cidade com lixo espalhado por todos os lados e com os funcionários com salários atrasados, o que abriu espaço para a derrocada do PDT na cidade.

Assim, em 1996 foi eleito Nelson Bornier, pelo PSDB, que estava no seu segundo mandato de deputado federal, no primeiro eleito pelo PL (1991-1994) e no segundo pelo PSDB (1995-1996). O prefeito conseguiu se reeleger em 2000, pelo PSDB, contudo, deixa o

<sup>51</sup> Faleceu em 2004.

cargo no início de 2002, para concorrer novamente à deputado federal<sup>52</sup>, deixando o poder para seu vice Mário Marques (PMDB), que, antes de ser vice-prefeito foi por sete vezes vereador de Nova Iguaçu, por diversos partidos. É importante ressaltar que Bornier também consegue eleger à deputado federal o seu filho Felipe Bornier, nas eleições de 2006, pelo PHS, e de 2010 e 2014, pelo PSD.

Mário Marques tenta à reeleição em 2004, porém, perde para o candidato do PT Lindbergh Farias<sup>53</sup>, que tinha conseguido montar uma frente ampla em Nova Iguaçu, que abarcava partidos de diferentes espectros políticos, envolvendo PCdoB, PSB, PSDB e PFL. O vice era o então deputado Itamar Serpa, do PSDB, que não assumiu o governo, preferindo continuar como deputado federal. Lindbergh Farias conseguiu se reeleger em 2008, desta vez tendo como vice Sheila Gama, esposa do ex-prefeito Aluísio Gama e na época conselheiro do Tribunal de Contas do Estado e ex-deputada estadual, desta vez contou com uma frente ainda mais ampla, envolvendo PT, PDT, PSB, PV, PCdoB, PTdoB, PR, PTB, PTN, PRB e DEM. No início de 2010, Lindbergh Farias deixou o poder para Sheila Gama para disputar e vencer o cargo de senador pelo estado do Rio de Janeiro pelo PT.

Em 2012, Sheila Gama disputou à reeleição, pelo PDT, mais foi derrotada por Nelson Bornier, pelo PMDB, que retornou à prefeitura pela terceira vez, desta vez com apoio do ex-prefeito Altamir Gomes, que fora derrotado por ele em sua primeira eleição para prefeito.

Por fim, em 2016, é eleito Rogério Lisboa, pelo PR, coligado com vários partidos (PT, PEN, PC do B, PPS e PDT). Antes de ser Prefeito, foi eleito por três vezes vereador de Nova Iguaçu, entre os anos de 1992 a 2006, sendo Secretário de Indústria, Comércio e Obras no Governo Lindbergh, sendo eleito deputado federal, em 2006, pelo DEM, e deputado estadual, em 2014, pelo PR.

No relato acima, evidencia na política de Nova Iguaçu várias categorias que podem ser aprofundadas em estudos posteriores, tais como: mandatos interrompidos, capital eleitoral relacionado aos nomes dos “caciques”, itinerância partidária nos diversos espectros ideológicos e coligações plurais (envolvendo partidos de diferentes tendências políticas), dentre outras. Tanto em Nova Iguaçu como nos demais municípios da BF há uma

---

<sup>52</sup> Em 2002, Bornier se elege deputado federal para o seu terceiro mandato, pelo PL. Em 2006, é eleito pelo PMDB como deputado federal para o quarto mandato. Em 2010, concorre novamente à deputado federal, pelo PMDB, ficando inicialmente como suplente, mas depois retornando ao cargo com a saída de um deputado eleito (Pedro Paulo).

<sup>53</sup> Lindbergh Farias ganhou notoriedade como presidente da UNE e no processo de *impeachment* de Collor de Mello, o chamado Movimento dos Caras Pintadas, sendo eleito deputado federal em 1994, pelo PCdoB. Nas eleições seguintes, não conseguiu se eleger deputado federal e nem vereador do Rio de Janeiro, pelo PSTU, apesar de obter uma grande votação, porém, sem a legenda conseguir o coeficiente eleitoral. Retornou à Câmara de Deputados em 2002, desta vez pelo PT.

combinatória destas categorias ao longo do período estudado, contudo, citaremos nesta Tese apenas os referidos ao município investigado, conforme resumidamente a seguir:

**(i) mandatos interrompidos:**

- cassação por corrupção: Paulo Leone, eleito à prefeito em 1982 e cassado em 1988, tendo como interventor estadual para terminar o mandato, o ex-deputado estadual e então vice-governador Francisco Amaral, do PMDB;
- troca de cargo público: Nelson Bornier foi eleito em 1996, estando no seu segundo mandato de deputado federal. O prefeito conseguiu se reeleger em 2000, contudo, deixa o cargo no início de 2002, para concorrer novamente à deputado federal, deixando o poder para seu vice Mário Marques (PMDB), que, antes de ser vice-prefeito já tinha sido por 7 vezes vereador de Nova Iguaçu, por diversos partidos. Caso semelhante aconteceu com Lindbergh Farias, que ganha a eleição na disputa com o então prefeito Mário Marques, em 2004, deixando a Prefeitura, em 2010, para disputar e vencer o cargo de senador pelo estado do Rio de Janeiro pelo PT.

**(ii) capital eleitoral relacionado ao nome do político:**

- Nelson Bornier cotado como um nome forte, que além de ser eleito e reeleito prefeito (1996, 2000 e 2012), conseguiu quatro mandatos de deputado federal e, ainda, elegeu seu filho para deputado federal por três mandatos.

**(iv) itinerância partidária:**

- Nelson Bornier, eleito em 1996 pelo PSDB, já tinha passagem pelo PL (atualmente PR) e conseguiu voltar à prefeitura pelo PMDB e Lindbergh Farias, eleito deputado federal em 1994 pelo PCdoB, disputa as eleições seguintes pelo PSTU e depois pelo PT. Rogério Lisboa passa a maior parte de sua trajetória no DEM, mas disputa as eleições pelo PR, a partir de 2014.

**(v) Coligações plurais:**

- Lindbergh Farias ganha a eleição para prefeito, em 2004, pelo PT, contudo, com a montagem de uma frente ampla, com envolvimento de partidos de diferentes espectros políticos, tais como: PCdoB, PSB, PSDB e PFL (atual DEM, futuro Centro Democrático), com vice o ex-deputado Itamar Serpa, do PSDB. Conseguiu se reeleger em 2008, contando com uma frente ainda mais ampla, que envolvia PT, PDT, PSB, PV, PCdoB, PTdoB (atual Avante), PR, PTB, PTN (atual Podemos), PRB e DEM.

Acreditamos que delinear tais aspectos nos faz compreender como essas políticas repercutiram na relação do Poder Público com as instituições que atuam na luta pela melhoria

das condições de vida da população nos diferentes municípios da BF. O próximo item acrescenta rastros da história da Educação em terras iguaçuanas.

### **2.2.3 Rastros da educação em Nova Iguaçu**

Para qualificar este item com a história da educação em Nova Iguaçu, nos deparamos com uma escassez de estudos sobre esse tema com o recorte no território do município, mesmo com um grande volume de pesquisas que debruçam-se sobre a cidade e, principalmente, sobre a região da BF. A pesquisa de Dias (2012), baseada em processos de escolarização (notícias jornalísticas, relatórios de diretores de instrução, regulamentos de ensino, legislação de ensino etc.) e de Guedes (2012), com base em fontes primárias de arquivos públicos e privados, nos apoiaram neste intento. Ambas autoras destacam a carência de produção sobre a escolarização na região. Dias (2012) relata que, na produção sobre a região, “marcos políticos e econômicos são constantes, [...] mas são menos presentes os estudos sobre história dos processos de escolarização na região.” (p. 13)

Guedes (2012), nos pressupostos de Gondra e Schueler (2008), salienta que na formação social do século XIX existia o predomínio e a coexistência de múltiplas formas de educação (familiar, religiosa, artesanal, profissional, entre outras), o mesmo acontecia em terras iguaçuanas, onde conviviam escolas públicas, escolas particulares, iniciativas particulares, em casas alugadas para este fim e também em fazendas da região. Em meados do século XIX, a autora encontra informações sobre a existência iniciativas particulares e escolas particulares. “Tais iniciativas e escolas se deram em forma de mestres escolas que cediam suas próprias casas ou alugavam espaços que se transformavam em escolas e algumas pistas acerca de preceptores, homens e mulheres que seguiam pelas fazendas para lecionar.” (p. 60) Em fontes primárias do ano de 1859, acessadas pela autora, foram encontradas informações, por exemplo, de 4 escolas particulares em funcionamento, porém, sem autorização do Departamento de Instrução da Província. Entre os anos de 1837 e 1856, foram implantadas no município 5 escolas públicas de primeiras letras, sendo 4 de meninos e 1 de meninas.

Dias (2012) nos traz que a partir dos anos 1920 a educação ganha mais importância, identificando nela o progresso para o município, como, por exemplo, no desencadeamento de

uma campanha para criação de um Grupo Escolar – GE pelo Jornal Correio da Lavoura<sup>54</sup>, que só logrou êxito no final da década. Em sua investigação, a autora acompanhou o crescimento do número de escolas em Nova Iguaçu desde o final do século XIX até os anos 1930, partindo de 1 escola pública, em 1893, e chegando, em 1933, com 33 escolas municipais, 5 escolas particulares (sendo 3 delas subvencionadas pela prefeitura) e 40 escolas isoladas mantidas pelo estado, além do GE. “Com este número de escolas municipais, o município de [Nova] Iguaçu ocupava também o 4º. lugar no *ranking* da rede escolar mantida pelas municipalidades do estado do Rio de Janeiro, ficando atrás apenas de Itaperuna (53), Campos (49) e Nova Friburgo (37).” (p. 268-269) Algumas das escolas criadas neste período continuam em funcionamento até os dias atuais<sup>55</sup>.

Não podemos deixar de mencionar, nos anos 1980, o esforço de construção de unidades escolares pelo governo estadual do Rio de Janeiro, na implantação dos Centros Integrados de Educação Pública (Cieps), com a inauguração de várias unidades em Nova Iguaçu. Silva e Goulart (2011) nos alertam que

é sabido que as unidades hoje existentes não atuam mais, em geral, dentro da proposta pedagógica da época de sua criação, no início dos anos 80. Implantados pelo antropólogo Darcy Ribeiro, os Cieps traziam em sua essência a ideia de educação popular e comunitária defendida por um dos maiores educadores de nossa história, Anísio Teixeira. Ambos tinham como meta complementar o Ensino Fundamental com atividades diversas, permitindo a prática da educação em sua plenitude, ou seja, a vivência de atividades recreativas, artísticas e esportivas que levassem à formação plena do indivíduo. (p. 20)

Em relação à EI, trago a sua origem ligada à luta pelo atendimento das crianças por influência do movimento feminista, conforme defendida em minha Dissertação de Mestrado. (SANTOS, 2013) Temos, por exemplo, que o Departamento Feminino do Movimento Amigos de Bairros – MAB, em 1984, passa a incluir o tema da creche e da pré-escola na pauta da entidade, o que culmina na realização de um encontro, que envolveu as Associações de Moradores – AMs para discutir a criação de um Programa de Creches Públicas. Nesse encontro verificou-se a existência de 33 AMs filiadas ao MAB que realizavam trabalhos com crianças. (SILVA, 1993) Como resultado, o MAB assina convênio com o MEC para atuar nas

---

<sup>54</sup> É o jornal mais antigo de Nova Iguaçu ainda em circulação. Foi fundado em 22 de março de 1917 por Silvino Hipólito de Azeredo, atualmente tendo Robinson Belém de Azeredo, neto do fundador, como editor-chefe.

<sup>55</sup> Como é o caso do Ginásio Leopoldo (hoje Colégio Leopoldo), fundado em 1930; o Curso Iguaçu, fundado em 1944; o Ginásio Santo Antônio (atual Instituto de Educação Santo Antonio – Iesa), que, em 1936, já ofertava o Curso Normal e, em 1938, o Curso Secundário; o Instituto Iguaçuano de Ensino, fundado em 1944; o Instituto Novo Horizonte (atual Colégio Novo Horizonte), fundado em 1964; o Instituto Gonçalves Dias (atual Colégio Gonçalves Dias), fundado em 1966; o Colégio Antonio Huback, fundado em 1980; entre outros. Em relação à escola pública, tivemos no início dos anos 1960 a fundação do Colégio Monteiro Lobato (atual Escola Municipal – EM – Monteiro Lobato).

pré-escolas comunitárias, contudo, sem atender a totalidade das iniciativas que se desenvolviam sem o apoio do poder público. No final do ano de 1987, eram mencionadas a existência de trabalho pré-escolar em 63 AMs, com 173 turmas. Dessas turmas, “[...] 100 monitoras [recebiam] 1 salário mínimo pelo convênio com o MEC e outras 20 pela Prefeitura [...]” (*ibid.*, p. 210).

Além do MEC, outros convênios com as instituições comunitárias foram realizados pelos órgãos públicos, tanto federais, como estaduais. Muitas dessas iniciativas comunitárias tinham o apoio – e até o incentivo – de órgãos governamentais, como convênios, nos anos 1970, com a LBA, como, por exemplo, o Projeto Casulo (1974). Também a Feem (transformada posteriormente na Fundação para a Infância e Adolescência – FIA) passou, a partir do ano de 1979, a contratar serviços de entidades particulares para firmar convênios.

Ressaltamos que, nas análises sobre a realidade da EI no Brasil, transparece uma grande diferença entre o que é proposto na legislação e o que é encontrado na realidade. Mesmo quando analisamos um município, as diferenças vão aparecer de muitas maneiras, como, por exemplo, entre as redes privada (no caso das entrevistadas para esta Tese, particulares em sentido estrito) e pública. As falas das entrevistadas revelam essa diferença, por exemplo, no atendimento de algumas escolas da rede privada em relação ao atendimento de algumas escolas públicas.

A primeira diferença refere-se ao poder aquisitivo das famílias que acessam as unidades das diferentes redes, conforme nos relata uma entrevistada: “No [...] é particular, paga, ela atende um público seletivo, um público de poder aquisitivo mais alto.” (ENTREVISTA PROF. ABGAIL, Out./2017) Por outro lado, na rede pública, quem acessa “[...] são, geralmente, pessoas com baixa renda, desempregados.” (ENTREVISTA PROF. BEATRIZ, Out./2017) Colocar as crianças nas unidades privadas confere um certo *status quo*, uma certa distinção social, como uma busca por melhor Educação: “eu percebo é que a maioria das pessoas ali são pessoas de renda média à baixa. E quem tem alguma melhor condição, eu percebo que estuda nas escolas particulares ao redor.” (*ibid.*)

As próprias crianças são vistas de forma diferente entre as duas redes, aquelas que conseguem acessar a unidade privada, de acordo com as informações coletadas, “[...] têm o acesso à cultura muito grande, [...] Elas têm vocabulário diferente, eles têm uma noção geográfica muito grande, eles têm um acesso muito grande a viagens, a passeios... É noção cultural, eles costumam ir a teatro, cinema...” (ENTREVISTA PROF. ABGAIL, Out./2017). De outra parte, as que acessam a unidade pública são vistas como crianças que possuem muitas dificuldades, muitas faltas: “a noção cultural é muito limitada, as crianças tem a escola

quase como a única opção de lazer, de cultura, de entretenimento... Tem criança, inclusive, que vai para merendar.” (ENTREVISTA PROF. ANA, Out/2017)

Até mesmo a distribuição geográfica dos estabelecimentos despontam diferenças, ficando as “melhores” escolas no Centro e as “piores” nas periferias, como relatado por responsáveis por estudantes. Os bairros da URG Centro encontram com mais facilidade as escolas de “excelência”: “a escola fica no [...] [bairro da URG Centro] e ela atende as próprias crianças do [...], no meu caso, as crianças que moram no bairro [...]” (ENTREVISTA FAM. ÂNGELA, Out./2017). Essa distinção é percebida pelos moradores das regiões periféricas: “eu estou em busca de uma outra escola. [...] porque, geralmente, as escolas de Educação Infantil que eu percebo ao redor do bairro onde eu moro, ela não tem dado esses cuidados que eu gostaria que tivesse.” E Arremata: “[...] para eu buscar uma outra nesse perfil, teria que trazer pro Centro. É muito complicado, então, vou ter que me adequar às possibilidades à minha volta.” (ENTREVISTA FAM. BIANCA, Out.2017)

Aqui gostaríamos de afirmar que o “território” importa quando pensamos na implementação de políticas públicas, pois, faz toda a diferença o lugar onde a pessoa mora, seja do município em relação à Capital, por exemplo, seja dentro do próprio município, que possui um perfil variado, que comporta uma “elite municipal” no Centro e para aqueles expulsos das áreas centrais, tanto do próprio município como proveniente de outros Centros, restam morar nos loteamentos, muitas vezes clandestinos e/ou irregulares, da periferia urbana, marcados pela escassez de serviços urbanos e equipamentos de uso coletivo.

Quando perguntada sobre o entorno da escola da periferia, a resposta de uma professora é bem enfática, em especial, quando relaciona as questões da violência, que é crescente na região: “a região sofre interferências da violência ao redor, né? Comum de toda comunidade próxima à favela ou comunidades perigosas, vamos colocar assim.” (ENTREVISTA PROF. BEATRIZ, Out./2017) Outra professora entrevistada relaciona às condições da localidade ao perfil da própria clientela atendida, que mostra uma situação de muitas dificuldades para a própria educação da criança em relação às possibilidades de participação da família:

É um bairro que a gente considera bairro, assim, perigoso. As crianças a gente percebe que, assim, muitas não têm uma boa estrutura familiar, aquele que tem um acompanhamento dos pais... Inclusive, na minha turma tenho 20 alunos. Dos 20, vamos colocar assim: 5, convivem com as avós; 3, têm pais presos; e 5, 6, assim, relatam que os pais usam drogas... Então, se for colocar as crianças que têm assistência, que a gente pode contar com a parceria, escola-família, que eu digo, da minha turma, a gente vai colocar umas cinco crianças. Então, a gente tem essa dificuldade. (ENTREVISTA PROF. BÁRBARA, Out./2017)

Outra questão trazida pelas entrevistas é que, na periferia, nem a propalada qualidade na oferta da rede privada é um consenso, o que deixa claro, que, muitas vezes, apenas são acessadas pela falta de unidades da rede pública nessas regiões mais afastadas, o que permite o aparecimento de instituições educacionais a preços baixos para suprir essa demanda, como diz uma familiar: “era a única que atendia ele [...] porque eu tive que colocá-lo com um ano e oito meses. Não tem creches perto da minha casa, [...] então, a mais próxima que tinha era essa que aceitava a crianças com um ano e oito meses, uso da fralda, tem ainda esses negócios.” (ENTREVISTA FAM. BIANCA, Out.2017)

Enfim, para as professoras entrevistadas, a escola privada, em geral, “é uma escola de qualidade, que tem um nível de ensino muito bom, as crianças, lá, saem com uma base muito boa [...]. Lá tem uma educação de destaque.” (ENTREVISTA PROF. ABGAIL, Out./2017) Enquanto, uma realidade oposta apresenta-se para a rede pública: “[...] E, assim, a discrepância que há na escola privada e o que há na escola pública. Aqui no município é um distanciamento muito grande, de infraestrutura, de profissionais...” (ENTREVISTA PROF. ANA, Out/2017).

Temos, assim, que as diferenças no atendimento aparecem nos discursos tanto de familiares como de professores. Também sobressaem nos estudos sobre a política pública de EI, onde fica estabelecido

de um lado, o quadro jurídico de direitos da criança e deveres do Estado [...]. De outro, a situação concreta em que vivem as crianças, a educação “de excelência” que uma parcela recebe, a de “baixa qualidade” a que outra parcela tem acesso e a exclusão de um número significativo de crianças especialmente nos primeiros anos de vida nos ambientes socioeconômicos mais empobrecidos. (NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011, p. 11)

A quantidade de escolas ampliou-se, com a participação do município, do estado e, em grande medida, da rede particular. Lindbergh Farias (prefeito da cidade entre 2005 e 2010), ao prefaciar o livro sobre a experiência do Bairro-Escola na cidade (SILVA; GOULART, 2011), aponta que, segundo o Censo Demográfico de 2000 (IBGE), a escolaridade média da população era de 5,11 anos de estudo, com uma taxa de analfabetismo da ordem de 8,6% entre a população adulta de mais de 25 anos, ao justificar o contexto para a implantação do Bairro-Escola, que, segundo ele, “é, acima de tudo, um programa de intervenção urbana que tem a educação como ponto de partida e como ponto de chegada.” (p. 9).

Silva e Goulart (2011) explicam que os projetos arquitetônicos já existentes, tipo os Cieps, do estado do Rio de Janeiro, ou os Centros Educacionais Unificados – CEUs, do município de São Paulo, não cabiam na realidade financeira do município, em função da

decisão de universalizar o horário integral. Dessa forma, estabeleceu-se que a construção do horário integral a partir de parcerias com organizações do território, ou seja, sem envolver a construção de novas unidades escolares. A importância da implementação do Bairro-Escola de Nova Iguaçu inspirou a criação do Programa Mais Educação, do Governo Federal e, também, em outros municípios brasileiros, tais como: Belo Horizonte (MG), Sorocaba (SP), Natal (RN), Olinda (PE), Ariquemis (RO), Betim (MG) e Canoas (RS). Contudo, essa experiência, que necessitava de pelo menos 20 anos para universalizar o horário integral na rede municipal, foi descartada nos governos posteriores.

No governo de Nelson Bornier (2013-2016) houve o término das obras de algumas unidades educacionais que estavam paradas e a construção de unidades novas. Ao receber o Título de Cidadania Iguaçuana da Câmara de Vereadores, em agosto de 2014<sup>56</sup>, a secretária de Educação de Nova Iguaçu, Maria Aparecida Marcondes Rosestolato, em seu discurso, informa que a gestão tinha inaugurado 5 escolas, em 1 ano e 1/2 de governo, e que iriam inaugurar mais 10 unidades. Em entrevista realizada na Semed no final do ano de 2016 foram relatadas a construção de 13 novas escolas, também lamentavam não ter conseguido a construção de unidades do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), do Governo Federal<sup>57</sup>: “primeiro eram 28, depois 13, depois 11. E agora 3 estão passando... Por hora nenhuma.” (ENTREVISTA SEMED, Nov./2016)

Além da falta de investimento para a construção de novas escolas, encontramos ainda a saída paulatina do estado, primeiro na EI, como poderá ser visto no Capítulo 3 desta Tese, e depois, do EF, em especial do primeiro segmento. De acordo com informação da Comissão de Educação da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (Alerj)<sup>58</sup>, a lei do Sistema de Educação do ERJ<sup>59</sup> determinava que todo o EF Fundamental deveria ser municipalizado até 2015, de forma progressiva.

Além da municipalização de escolas, o estado também extinguiu turmas de EF para privilegiar o atendimento no EM, o que deixa muitas crianças sem paradeiro, já que o

---

<sup>56</sup> Disponível em: <<http://www.cmni.rj.gov.br/site/noticias/ver-noticias.php?pag=2&k=MjE1NQ==>>. Acesso em: 17/mar./2018.

<sup>57</sup> Programa voltado para a construção e melhoria das condições das instalações físicas das escolas públicas de EI, instituído pela Resolução nº. 6, de 24/04/2007, do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, a partir da consideração de que a construção de creches e pré-escolas, bem como a compra de equipamentos e mobiliário, são fundamentais para a melhoria da qualidade da educação.

<sup>58</sup> Disponível em: <<https://al-rj.jusbrasil.com.br/noticias/2972876/municipalizacao-de-ensino-em-nova-iguacu-sera-acompanhada-por-comissao>>. Acesso em: 17/mar./2018.

<sup>59</sup> Trata-se da Lei nº. 4.528, de 28 de março de 2005, que “estabelece as diretrizes para a organização do Sistema de Ensino do estado do Rio de Janeiro”.

município não estava preparado para receber esses estudantes. O drama persiste quando acompanhamos notícias recentes<sup>60</sup>, que nos dão conta do fechamento de turmas em Nova Iguaçu, tais como, no Ciep Nelson Rodrigues e nos Colégios Estaduais – CEs – Natividade Patrícia Antunes, Arruda Negreiros e Professor Amazor Vieira Borges.

Este é o retrato da Educação Básica – EB no ano de 2016, tendo como base na compilação de dados primários do Censo Escolar do MEC/Inep.

### Quadro 03 – Distribuição do número de escolas das Redes de Ensino de acordo com o tipo de ensino ministrado, em 2016

Rede	Ensino Ministrado	Nº.	EJA*	
Rede Federal [1]	Ensino Profissionalizante integrado com Ensino Médio	1	-	
Rede Estadual [85]	Anos Finais do Ensino Fundamental, Ensino Médio	51	24	
	Anos Finais do Ensino Fundamental	12	3	
	Anos Finais do Ensino Fundamental, Ensino Médio, Curso Normal	2	-	
	Formação Profissional	1	-	
	Curso Normal	1	1	
	Formação Profissional e Ensino Médio	1	-	
	Ensino Médio e Curso Normal	1	-	
Rede Municipal [135]	Ensino Médio	16	5	
	Pré-Escola, Anos Iniciais do Ensino Fundamental	60	5	
	Pré-Escola, Ensino Fundamental	37	13	
	Educação Infantil	11	-	
	Ensino Fundamental	9	4	
	Pré-Escola	7	-	
	Creche, Pré-Escola, Anos Iniciais do Ensino Fundamental	4	-	
	Anos Iniciais do Ensino Fundamental	3	1	
	Ensino Profissionalizante, Pré-Escola, Anos Iniciais do Ensino Fundamental	2	2	
	Ensino Profissionalizante, Pré-Escola, Ensino Fundamental	1	1	
Rede Privada [254]	Educação de Jovem e Adulto	1	1	
	Particular [235]	Pré-Escola, Anos Iniciais do Ensino Fundamental	38	-
		Pré-Escola, Ensino Fundamental	33	-
		Educação Infantil, Anos Iniciais do Ensino Fundamental	29	-
		Anos Iniciais do Ensino Fundamental	28	-
		Pré-Escola, Ensino Fundamental, Ensino Médio	20	-
		Ensino Fundamental	19	-
		Educação Infantil, Ensino Fundamental	16	-
		Ensino Profissionalizante	15	-
		Anos Finais do Ensino Fundamental, Ensino Médio	11	-
		Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio	8	2
		Ensino Fundamental e Ensino Médio	5	-
		Ensino Profissionalizante, Anos Finais do Ensino Fundamental, Ensino Médio	4	1
		Ensino Médio	3	-
		Educação de Jovem e Adulto	2	2
		Ensino Profissionalizante, Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio	1	-
	Educação Infantil	1	-	
	Pré-Escola	1	-	
	Anos Finais do Ensino Fundamental	1	-	
	Comunitária [10]	Educação Infantil	6	1
		Creche	4	-
	Filantrópica [8]	Educação Infantil	3	-
		Creche	2	-
Educação para Pessoas com Deficiências		1	-	
Educação Infantil, Ensino Fundamental		1	-	
Confessional [1]	Pré-Escola, Ensino Fundamental, Ensino Médio	1	-	
	Anos Iniciais do Ensino Fundamental	1	-	

\*Número de escolas com Educação de Jovens e Adultos – EJA dentre os ensinos ministrados das escolas mencionadas.

**Fonte:** Tabulação própria com base nas variáveis do Censo Escolar da Educação Básica do Inep de 2016.

<sup>60</sup> Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/rio/colegios-estaduais-comecam-reduzir-as-turmas-para-ano-letivo-de-2017-na-baixada-20643209.html>>. Acesso em: 17/mar./18.

No referido ano, encontramos um total de 475 escolas em Nova Iguaçu, sendo 1 federal, 85 estaduais, 135 municipais e 254 privadas, conforme quadro acima.

A unidade federal trata-se Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (Cefet/RJ) – unidade educacional de Nova Iguaçu, que oferece o ensino profissionalizante de forma integrada com o EM, além de cursos superiores. De acordo com sítio eletrônico da instituição<sup>61</sup>, o *campus* de Nova Iguaçu foi o primeiro do sistema Cefet/RJ criado fora do município do Rio de Janeiro.

Na rede estadual notamos que nenhuma das escolas atende, em 2016, a EI e os anos iniciais do EF, o que deixa clara a sua saída nessas etapas da EB. A maior parte das unidades concentra-se no EM, contudo, a grande parte delas também oferece vagas do segundo segmento do EF. Observamos a existência de três unidades oferecendo o Curso Normal (Instituto de Educação Rangel Pestana, Colégio Estadual – CE – Milton Campos e CE Arruda Negreiros), que segundo a legislação atual formam professores para a EI e os anos iniciais do EF. Ainda encontramos um número de escolas que tem atuação somente no EF, entretanto, somente nos anos finais. A formação profissional em alguns colégios convive com o EM regular e, também, encontramos em parte das escolas o atendimento da Educação de Jovem e Adulto – EJA.

Todas as unidades da rede municipal atuam, no máximo, até os anos finais do EF, coerente com a competência do ente federativo com a educação. Contudo, três delas estão registradas como ministrando ensino profissionalizante (EM – França Carvalho, EM França Carvalho e EM Dr. José Fróes Machado), todas elas com oferta também de EJA, de pré-escola e de anos iniciais do EF, com uma delas também com oferta de matrículas nos anos finais do EF. A maioria das escolas atende a pré-escola e o EF, o que deixa a etapa da creche desassistida no município. Anotamos a existência de instituições que atendem somente a EI ou apenas o EF, porém em número bastante reduzido.

Em relação à grande rede privada encontrada na cidade, apenas uma unidade é registrada como confessional<sup>62</sup> (Escola Espírita Fraternidade), que atende os anos iniciais do EF. Na categoria filantrópica<sup>63</sup>, encontramos 8 escolas, sendo uma delas específica para pessoas com deficiências (Escola de Educação Especial da Apae de Nova Iguaçu Professora Sheila Gama). As demais atuam em alguma etapa da EI prioritariamente, tendo duas que

---

<sup>61</sup> Disponível em: <<http://www.cefet-rj.br/index.php/nova-iguacu>>. Acesso em: 16/mar./2018.

<sup>62</sup> Entendida pela LDB (Art. 20) como instituída por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas.

<sup>63</sup> Que, de acordo com a LDB (Art. 20), deve ser organizada na forma da lei.

avançam para o EF e uma para o EM. Temos ainda o registro de 10 instituições comunitárias<sup>64</sup>, sendo que a maioria atende todas etapas da EI, com uma delas também atendendo a EJA; e com algumas atendendo apenas a etapa da creche. Contudo, a maioria das unidades da rede privada encontra-se na categoria particular<sup>65</sup> (235). A maioria delas atua em alguma etapa da EI (na creche e/ou pré-escola) e em algum segmento do EF (anos iniciais e/ou anos finais). Um grande número de escolas atende até o EM e encontramos também uma parcela de unidades que oferece opções profissionalizantes. No oferecimento da EJA, apenas cinco escolas.

Apesar do foco desta Tese estar restrito à EI, com informações da EB, apresentamos de forma sumária a existência de unidades de Ensino Superior – ES no município. De acordo com o PME/NI (2015-2025), existem oito unidades de ES credenciadas em Nova Iguaçu na modalidade presencial<sup>66</sup>; e na modalidade a distância é contabilizada mais oito unidades<sup>67</sup>.

No presente capítulo foi conceituado o monitoramento de políticas públicas, onde chegamos à conclusão que a EI possui os requisitos necessários para a inscrição na agenda de municípios, estados e União, pois possui, ainda, metas a serem cumpridas tanto no PNE como nos PMEs, sendo respaldada por uma legislação construída ao longo do tempo e que possui um forte movimento de defesa do acesso ao segmento educacional. Definimos a opção metodológica da Tese para investigar a trajetória do atendimento da pré-escola no município de Nova Iguaçu no decênio de 1996-2016 e também caracterizamos o contexto da pesquisa e detalhamos informações sobre o município escolhido para o aprofundamento do trabalho de campo.

O próximo capítulo, ponto focal desta Tese, analisa a ampliação do acesso na pré-escola em Nova Iguaçu nas últimas duas décadas, tratando, em especial, sobre a obrigatoriedade da referida etapa de ensino.

---

<sup>64</sup> Que, segundo a LDB (Art. 20), são constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas educacionais, sem fins lucrativos, que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade.

<sup>65</sup> Entendida pela LDB (Art. 20) como constituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

<sup>66</sup> Centro Universitário Associação Brasileira de Ensino Universitário (Abeu), Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (Cefet/RJ), Centro Universitário Geraldo Di Biase (UGB), Instituto de Filosofia e de Teologia Paulo VI (Ifiteps), Universidade do Grande Rio Professor José de Souza Herdy (Unigranrio), Universidade Iguaçu (Unig), Universidade Estácio de Sá (Unesa), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

<sup>67</sup> Universidade Estácio de Sá (Unesa), Centro Universitário Internacional (Uninter), Escola Superior Aberta do Brasil (Esab), Universidade Anhanguera (Uniderp), Universidade Castelo Branco (UCB), Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul), Universidade do Norte do Paraná (Unopar) e Universidade Salvador (Unifacs). Possui ainda um polo do Centro de Educação a Distância do Estado do Rio de Janeiro – Cederj, envolvendo a Universidade do Estado Rio de Janeiro (UERJ), a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e a Universidade Federal Fluminense (UFF).

### 3 A AMPLIAÇÃO DO ACESSO NA EDUCAÇÃO INFANTIL

*“Como pesquisadores, nosso papel é procurar conhecer o real e compreendê-lo; como profissionais da Educação nosso desejo é ver a melhoria do atendimento às crianças pequenas, diminuindo as desigualdades e o sofrimento.”*

(Sônia Kramer, 2011)

O objetivo deste capítulo é investigar como ocorreu o processo de ampliação do acesso na pré-escola na Cidade de Nova Iguaçu, nas duas últimas décadas (1996-2016), tendo como pano de fundo as metas estabelecidas pela legislação nacional, em especial, com a previsão de universalização do segmento educacional para o ano de 2016. Desta forma, trazemos os dados de atendimento da EI com base na Sinopse Estatística da Educação Básica, produzida pelo Inep, para os anos de 1996, 2006 e 2016. No sentido de perceber o contexto das unidades de EI, nos apoiamos na base “Escola” do Censo Escolar e, para o refinamento dos dados, na base “Aluno”. Para analisarmos a questão referente à utilização dos convênios para a ampliação de vagas na EI, trazemos os dados do FNDE relacionados às instituições conveniadas consideradas para os recursos do Fundeb. A finalidade é chegar aos dados de Nova Iguaçu, contudo, para efeito de comparação, trazemos, onde couber, as informações consolidadas para a BF, o ERJ e o Brasil.

Assim, a análise da pré-escola em Nova Iguaçu é estabelecida, sempre que possível, a partir de pesquisa longitudinal (1996-2016), no sentido de acompanhar as mudanças ocorridas através das duas décadas, em especial, sobre a importância da obrigatoriedade para o aumento das matrículas, as consequências em relação à qualidade do atendimento e a necessidade de funcionamento do regime de colaboração.

#### 3.1 O retrato das redes de Educação Infantil de Nova Iguaçu

No sentido de conhecer o perfil das unidades de EI, nos baseamos no tratamento de dados primários oriundos da base estatística “Escola” do Censo Escolar do Inep, que abrange a situação e local de funcionamento; caracterização da infraestrutura; disponibilidade de

equipamentos didático/pedagógicos; existência de dependências físicas; fornecimento de alimentação escolar; oferta de atendimento educacional especializado; disponibilidade de materiais didáticos de atendimento à diversidade sociocultural. As informações são referentes aos dados já existentes, de domínio público, divulgados regularmente e de abrangência nacional. A partir da proposta da Tese, os dados são organizados, sempre que possível, em dois períodos (1996-2006 e 2006-2016). É importante ressaltar que até o ano de 2006 a base “Escola” utilizava como unidade censitária o estabelecimento de ensino, ou seja, para captar os anos de 1996 e 2006 foi necessário, para além de extrair os dados, fazer validações para o ERJ visando evitar possíveis desvios. No ano de 2007, a base “Escola” sofreu uma mudança passando a ter os estudantes como unidade censitária, o que facilitou a extração dos dados, no nosso caso, para o ano de 2016. As entrevistas realizadas com professores e familiares serviram para dar alguns *acabamentos* aos números apresentados.

O quadro abaixo mostra a quantidade de unidades e matrículas na EI nos anos de 1996, 2006 e 2016, levando em conta também os estabelecimentos exclusivos de EI. Incorporar os dois tipos de dados torna-se importante, pois permite-nos verificar o número de unidades que atendem à EI em compatibilização com os respectivos números de matrículas, o que não deixam dúvidas em relação às possíveis distorções em referência, por exemplo, ao tamanho da escola e o conseqüente número de matrículas atendidas.

**Quadro 04 – Distribuição das unidades e matrículas de Educação Infantil em Nova Iguaçu por dependência administrativa, nos anos de 1996, 2006 e 2016**

Dependência Administrativa		Estabelecimentos de Educação Infantil			Estabelecimentos Exclusivos de Educação Infantil		
		1996	2006	2016	1996	2006	2016
		Nº.	Nº.	Nº.	Nº.	Nº.	Nº.
Estadual	Unidades	24	3	0	2	1	0
	Matrículas	1.803	385	0	198	150	0
Municipal	Unidades	22	70	122	1	13	18
	Matrículas	2.128	3.558	7.290	62	808	1.283
Privada*	Unidades	70	118	164	5	29	17
	Matrículas	4.255	7.148	10.359	225	1.588	1.487
Total	Unidades	<b>116</b>	<b>191</b>	<b>286</b>	<b>8</b>	<b>43</b>	<b>35</b>
	Matrículas	<b>8.186</b>	<b>11.091</b>	<b>17.649</b>	<b>485</b>	<b>2.546</b>	<b>2.770</b>

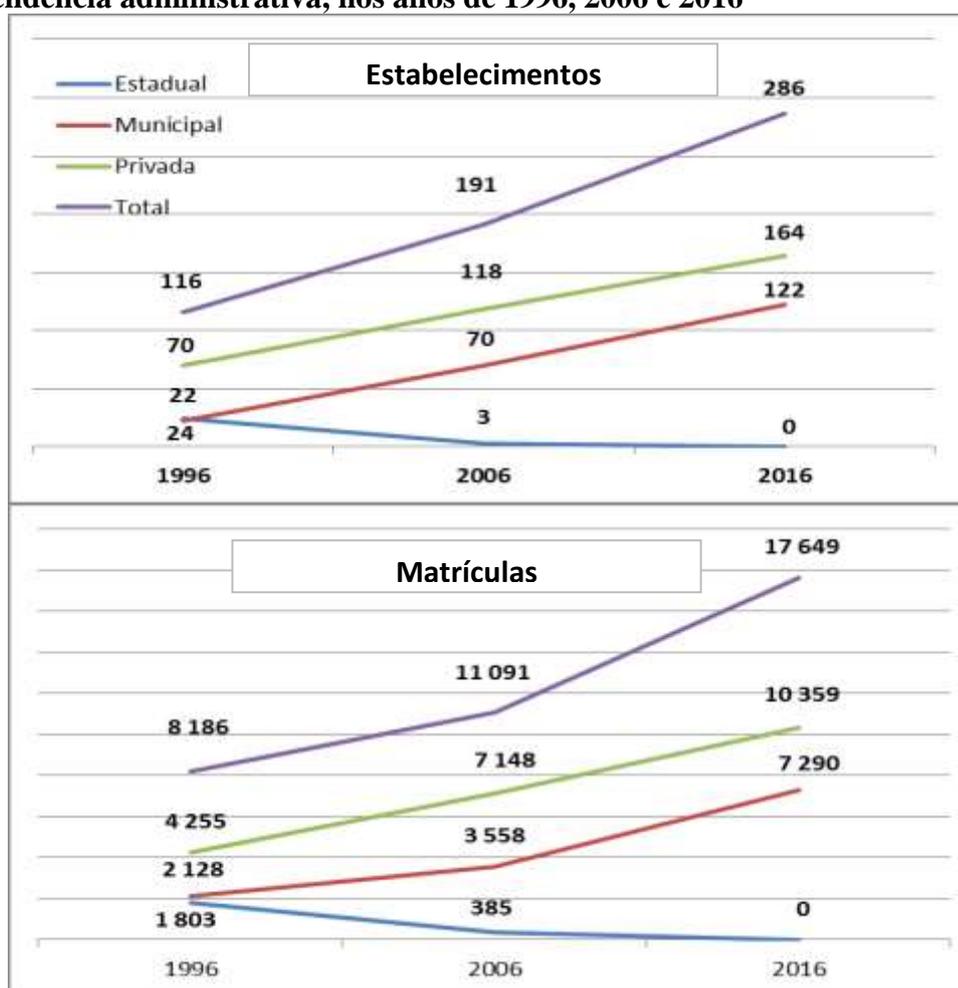
**Fonte:** Tabulação própria a partir dos microdados do Censo da Educação Básica do Inep. Obs.: Considera-se como Educação Infantil para os anos de 2006 e 2016 as etapas Creche e Pré-escola. Já em 1996, como havia outra nomenclatura, considera-se Educação Infantil a etapa de Pré-escola e não considera a antiga etapa de Classe de Alfabetização. Não consta unidade na dependência administrativa federal. \*Inclui: particular, filantrópica e comunitária

É possível observar, pelo quadro acima, que houve uma expansão de unidades de EI em 65% entre os anos de 1996 e 2006, com grande aumento nas unidades exclusivas, que

saíram de 7% em 1996 e chegaram a 23% em 2006, baseado no total de estabelecimentos. Considerando as matrículas, a ampliação no período apresenta-se de forma mais acanhada, com cerca de 35%. As matrículas nas unidades exclusivas avançam, acompanhando o aumento das unidades com este perfil, que atingiram 6% e 23% das matrículas totais em 1996 e 2006, respectivamente.

Analisando as informações pelas dependências administrativas, verificamos que a rede federal já é nula neste primeiro período estudado, ou seja, Nova Iguaçu não contou no período estudado com nenhuma unidade federal atendendo a EI. No gráfico abaixo também é possível observar a evolução das unidades e das matrículas, pelas demais dependências administrativas nos anos estudados.

**Gráfico 01 – Número total de estabelecimentos e de matrículas na Educação Infantil, por dependência administrativa, nos anos de 1996, 2006 e 2016**



**Fonte:** Tabulação própria a partir dos microdados do Censo da Educação Básica do Inep. Obs.: Considera-se como Educação Infantil para os anos de 2006 e 2016 as etapas Creche e Pré-escola. Já em 1996, como havia outra nomenclatura, considera-se Educação Infantil a etapa de Pré-escola e não considera a antiga etapa de Classe de Alfabetização. Não consta unidade na dependência administrativa federal. \*Privada: inclui: particular, filantrópica e comunitária.

A quantidade de unidades que atendem à EI pela rede estadual cai ao longo dos anos no período de 1996-2006, ao passo que a rede municipal dá um salto de quase 220% e a rede privada experimenta um aumento de cerca de 70%. As unidades exclusivas de EI diminuem na rede estadual e aumentam tanto na rede municipal como na privada. O comportamento das matrículas pelas dependências administrativas no período encontra-se da seguinte forma na rede estadual: diminuição de unidades atendendo a EI e a consequente diminuição no número de matrículas, também diminuindo o número de atendimento nas unidades exclusivas. O aumento das matrículas na rede municipal em unidades de EI nesse decênio não acompanha a ampliação percentual do número de unidades, chegando a menos de 70%, contudo, com grande aumento percentual nas matrículas em estabelecimentos exclusivos. Verificamos também um aumento de matrículas na rede privada, que acompanha o comportamento do aumento das unidades de EI, também com ampliação nas matrículas em unidades exclusivas.

No período 2006-2016 também observamos um aumento no número de unidades de EI em Nova Iguaçu em cerca de 50%, contudo, verificamos uma queda de cerca de 20% nas unidades exclusivas de EI, com diminuição de 23% para 12% deste tipo de unidade no período, o que nos leva a indagar sobre o processo de passagem das pré-escolas para as unidades de EF. Entretanto, verificando as matrículas no período, constatamos um aumento um pouco maior em relação à ampliação das unidades (cerca de 60%), também com aumento das matrículas nas unidades exclusivas, mesmo com a diminuição do número de unidades de atendimento, contudo, com diminuição da percentagem de matrículas em unidades exclusivas em relação ao total de matrículas, que saiu de 23% para 16% nos anos de 2006 e 2016, respectivamente.

Observando os dados pelas dependências administrativas nesse segundo período, temos que a rede estadual junta-se à rede federal na ausência de unidades que atendem à EI ao final do decênio, com as vagas incorporadas pela ampliação de unidades municipais, em cerca de 75%, e da privada, em cerca de 40%. Em relação às unidades exclusivas de EI, observamos um aumento de unidades na rede municipal, mas com a ampliação não realizando-se pela rede privada, o que impactou negativamente na quantidade nesse tipo de estabelecimento. Quando agregamos os dados das matrículas no período temos um comportamento similar, em especial, com a ausência da rede federal e o desaparecimento do atendimento da rede estadual ao final da segunda década. As matrículas na rede municipal ampliam em mais de 100% no período, ficando acima da ampliação das unidades e também com aumento nas unidades exclusivas. A rede privada também amplia o número de matrículas, seguindo o comportamento do aumento

das unidades, com uma leve diminuição no atendimento das matrículas em unidades exclusivas.

Temos assim, que tanto na rede municipal como na rede privada, a maioria das unidades e matrículas da EI estão no mesmo espaço onde são atendidos os estudantes do EF, ou seja, em geral, representam um “anexo” de escolas que foram criadas para atender outro público-alvo. Assim, podemos depreender que a estratégia principal tem sido a de aproveitar as unidades já existentes do EF para a expansão das vagas na EI. O fato da rede federal ser nula em todo o período e a estadual ser nula no final da última década, demonstra a responsabilidade municipal no atendimento à EI prevista no marco legal brasileiro, o que evidencia a saída paulatina do estado nesse tipo de atendimento e o consequente aumento do número de unidades da rede municipal e privada.

A ausência dessas esferas e a incipiente presença da rede municipal na primeira década (1996-2006) revela a importância e a presença da rede privada de Nova Iguaçu, somando-se à estagnação das matrículas na rede pública no período, que, quando muito, absorveu as vagas extintas da rede estadual, o que em outras palavras significa dizer que não houve expansão da rede pública, que mantêm-se no mesmo patamar de menos de 3.950 matrículas. Já no segundo período (2006-2016), o maior incremento de unidades e matrículas foi observado na rede municipal, apesar da manutenção da preponderância da rede privada no atendimento, incluindo as particulares em sentido estrito<sup>68</sup>, as comunitárias e as filantrópicas, com ampla preponderância da primeira, que sempre receberam a maioria das matrículas na EI em Nova Iguaçu.

É importante ressaltar que os números apresentados são, em grande parte, referidos ao atendimento na pré-escola, que serão esmiuçados no item 3.4, dada à sua centralidade nesta Tese e a obrigatoriedade do atendimento desta etapa educacional. Ressaltamos que, mesmo observando um aumento de unidades exclusivas de EI, o grosso das matrículas é atendido em estabelecimentos que também atendem outro segmento da EF, com variação de 94%, em 1996, para 84%, em 2016, onde presumimos que muitas delas não foram criadas para receber o público-alvo deste segmento educacional. Outro fato que merece destaque é a importância do município no atendimento da política pública da EI, que divide o atendimento das crianças de zero a cinco anos nas redes municipal e privada.

---

<sup>68</sup> De agora em diante nos referiremos à essa categoria apenas como “particular”.

Em entrevista à equipe de EI da Semed de Nova Iguaçu, observamos que a ideia da pré-escola obrigatória passou a ser considerada a partir da Lei Federal nº. 12.796/2013<sup>69</sup>: “Foi a partir da Lei. Porque a Lei deu prazo. Foi em 2013. Foi a partir daí que nos preparamos para atender o maior número.” (ENTREVISTA SEMED, Nov./2016) Ficou clara a estratégia de ampliar a pré-escola com a utilização de unidades do EF, tanto as unidades já existentes como nas novas inauguradas no mandato em questão: “13 escolas novas [todas de EF], construídas com salas de Educação Infantil. [...] Não expandiu a creche, só têm pré-escola.” (*ibid.*)

Nas entrevistas realizadas com os atores que atuam na ponta (professoras e familiares), elas também foram convidadas a falar sobre a política pública de EI desenvolvida no município de Nova Iguaçu, pois, entendemos que as percepções podem ser diversas, o que mostra, ainda, que a população tem clareza tanto sobre a política implementada como da política negligenciada. Para este item, selecionamos algumas categorias de análise a partir da percepção da política vivida na ponta, tais como: a identificação do tipo de acesso, a atenção dada pelo governo, os espaços e os materiais e a falta de vagas no segmento.

Na busca da identificação do tipo de acesso, conforme visto anteriormente, foi revelado o perfil das unidades de EI do município de Nova Iguaçu, já dando conta da diversidade de instituições que ofertam EI. Aqui vamos nos deparar com duas distinções: a primeira, se faz entre as unidades municipais e privadas; e a segunda, entre unidades não-exclusivas e exclusivas de EI: “a minha, por exemplo, são salas que foram especificadas para a Educação Infantil, ou seja, ela é mista com o primeiro segmento [do EF]. [...] Mas também tem unidades próprias. [...] Então, têm essas duas formas de atendimento.” (ENTREVISTA PROF. BEATRIZ, Out./2017)

Outra questão aventada foi sobre o oferecimento nas modalidades integral e parcial, nas duas redes estudadas. Mas longe de ser uma questão simples de oferecimento de horário, primeiro, por não ficar claro o que significa o horário integral e se existem de fato as condições reais para oferecê-lo. Uma professora entrevistada esclarece que, em unidades da rede municipal, “o horário integral é opção dos pais. Quem fica no horário integral não tem turma específica.” (ENTREVISTA PROF. BEATRIZ, Out./2017) O final da fala deixa transparecer uma improvisação nas atividades de contraturno, diferente de uma das professora da rede privada, que foi mais categórica: “nós temos tudo, nós temos sala de psicomotricidade, temos quadra, temos quatro ambientes de brincadeiras, nós temos aula de inglês, professora de inglês, professora de psicomotricidade, professor de musicalização, sala

---

<sup>69</sup> Lei que altera a LDB para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências.

de musicalização...” (ENTREVISTA PROF. ABGAIL, Out./2017). A entrevistada conclui que: “[...] a estrutura é muito diferente [de uma escola pública]. O que é oferecido para essa criança no horário que ela está no contraturno é muito maior.” (*ibid.*)

Outra professora entrevistada pondera sobre o horário integral na rede municipal em tom de denúncia, sobre a diferença entre o que é registrado oficialmente e o que acontece na prática: “existe o horário integral, só que... Eu descobri logo que entrei que tudo que existe na teoria é diferente na prática. Muita coisa que se fala, que se tem registro, não é de fato o que acontece.” (ENTREVISTA PROF. ANA, Out/2017) Ela continua: “[...] nós recebemos essa verba [do Governo Federal], então o horário integral [...] ele é uma maquiagem.” (*ibid.*) A entrevistada explica que o horário integral existe, mas atende um grupo muito pequeno, “porque precisa existir, precisa de registro, precisa de algumas atividades, mas é um grupo muito pequeno, principalmente, em consideração ao número de alunos da escola.” (*ibid.*) Ainda arremata colocando em xeque as condições de oferecimento do horário integral pela escola:

E nós não temos estrutura para oferecer esse horário integral para mais alunos. Não temos. [...] Porque não tem recursos, o que acontece é uma enrolação, você fica lá e nem é até às cinco horas, fica só um pouquinho à tarde. Tem algumas atividades? - Têm! Só que é muito limitada. É só para dizer que tem, “oh, nós estamos trabalhando com o horário integral”. Mas, de fato, na prática não acontece. (*ibid.*)

Essa falta de condições para o oferecimento do horário integral é recorrente nas falas das entrevistadas, tanto por professora quanto por familiar, em especial, com a falta de estrutura física das unidades, que acontece na rede pública, mas também pode acontecer na rede privada: “É uma Emei pequena, que eles ficam ali o dia todo [...]. Brinquedos, às vezes eles brincam ali dentro. Essa semana que choveu, não pôde nem sair pro pátio pra brincar. Então, acho que isso não é muito legal não. Acho que criança é cheia de energia, quer pular, quer correr...” (ENTREVISTA PROF. BÁRBARA, Out./2017). Mesmo em unidades particulares pode ficar evidenciada uma falta de atividades direcionadas no horário integral, tal como dito por uma responsável por estudante: “na unidade que meu filho estuda, de manhã seria os cuidados, não tem uma atividade, seria mais voltado ao cuidar mesmo, ao tomar conta. À tarde é que eles são divididos por salas, por agrupamento de idade. Eles têm três agrupamentos [...]” (ENTREVISTA FAM. BIANCA, Out.2017). Os responsáveis identificam claramente que as condições não são ideais, mas, existe um certo determinismo justamente pela falta de outras opções, em especial, quando se tem a necessidade da escolha do horário

integral: “[...] Está lá por quê? É a escola mais perto de casa e que os pais têm condições de pagar, que é baratinho.” (*ibid.*)

Mesmo com as dificuldades apresentadas acima, temos ainda sempre uma certa indefinição se o horário permanecerá integral na rede municipal, mesmo que de forma precária: “este ano está integral. Ano passado estava parcial por causa que não tinha monitoras.” (ENTREVISTA PROF. BÁRBARA, Out./2017) A entrevistada explica que a escola retomou a obra no intuito de oferecer mais vagas à comunidade, que, segundo ela, tem uma demanda muito grande, “então, eles até voltaram a obra agora pra ver se colocam mais uma sala e essa sala, ano que vem, acredito que o município vai ser parcial, então vai poder atender mais crianças da rede.” (*ibid.*) Ou seja, pode desenhar-se uma estratégia de ampliação das vagas a partir da diminuição ou eliminação do oferecimento do horário integral: “é o que está sendo comentado, ainda não está certo, né? Mas, é provável que volte, justamente por isso, para poder ofertar mais vagas.” (*ibid.*)

É importante ressaltar que o oferecimento de educação em horário integral está previsto tanto no PNE como no PME/NI, na meta 6, que deve “oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos(as) alunos(as) da educação básica.” (BRASIL, 2014a; NOVA IGUAÇU, 2015) Segundo informações constantes no processo de tramitação do PNE, “em 2009, havia 21,6% das matrículas da Educação Infantil, 1,5% das matrículas do Ensino Fundamental e 1% das matrículas do Ensino Médio, no ensino de tempo integral.” (BRASIL, 2011b, p. 101) Ou seja, as estratégias de alguns municípios podem caminhar em sentido contrário à meta estipulada no PNE. No PME/NI é informado que 116 escolas funcionavam em horário integral e faziam parte do Programa Municipal Escola Viva de Educação Integral, sendo que 110 delas também contavam com recursos do Programa Federal Mais Educação, não sendo informado quanto dessas eram de EI, contudo, podemos aludir que grande parte dessas atendia também o segmento, pois, como já visto, o total de escolas municipais no ano de 2016 era de 135 unidades, sendo 122 de EI.

As professoras entrevistadas identificam uma mudança de conduta do atual prefeito em contraposição ao prefeito anterior<sup>70</sup>: “agora nesse governo novo tem dado uma atenção especial para a Educação, que o governo anterior não dava. O [...] [anterior] não dava atenção

---

<sup>70</sup> O corte de ano deste Tese é o ano de 2016, que coincidiu com o término da gestão municipal, sem haver reeleição do prefeito, mesmo que ele tenha concorrido. Então, com as entrevistas acontecendo em 2017, oferece um espaço de discussão sobre a nova gestão que iniciou-se. Como já visto no item 3.1, a nova gestão chegou inovando na questão da gestão democrática, restaurando o processo de escolha dos diretores por meio de consulta à comunidade escolar.

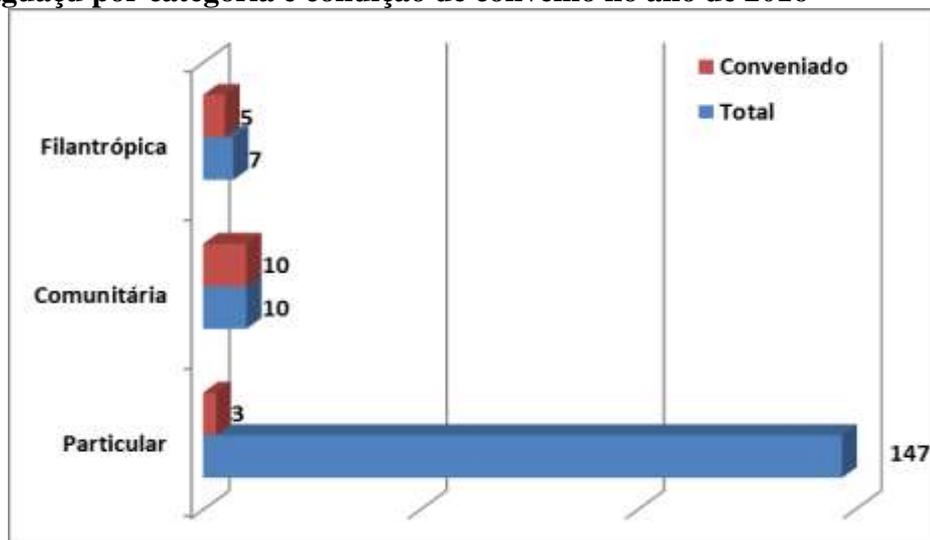
nenhuma para os professores e para a Educação.” (ENTREVISTA PROF. ANA, Out/2017) As falas elogiosas ao prefeito relacionam-se à sua disposição em participar nos fóruns de discussão sobre as melhorias na rede e se estendem à Semed: “e hoje, realmente, a assistência e a representação da Secretaria Municipal de Educação está bem melhor representada e está oferecendo formação melhor e tal.” (*ibid.*) Observam, também, a tentativa de investir mais nas crianças em relação ao envio de materiais, apesar de ainda não serem suficientes: “a gente vivia de uma certa distância, não chegava muita coisa pra gente. Já este ano está chegando e tem se investido muito também na formação dos professores. Mas, eu acredito que ainda precisa investir mais ainda.” (ENTREVISTA PROF. BÁRBARA, Out./2017) A entrevistada também assinala mudanças, em especial, dando conta do cenário de dívidas deixado pelo governo anterior: “para pensar neste ano, o prefeito está se esforçando, este ano está bem diferente do ano passado. Algumas coisas já caminharam. Porque no ano passado a gente ficou sem receber, trabalhou sem receber o ano todo, né? Dezembro, 13º., férias.” (*ibid.*)

É importante ressaltar que a política pública da EI, pelo arcabouço legal já construído, não pode ficar à mercê de um ou outro político, mas sim constituir-se como uma política de Estado, conforme, nos traz Scramingnon *et al.* (2011), “a gestão da Educação Infantil não pode ter compromisso com uma marca de gestão política que ignore ou desfaça o que até ali foi feito, como também não pode estar apegada a uma tradição que impossibilite as inovações e rompimentos necessários.”

Vários estudos apontam que a ampliação do acesso à EI no Brasil, em especial, após a obrigatoriedade do segmento, tem se dado a partir dos convênios, notadamente com instituições sem fins lucrativos (SUSIN; PERONI, 2011; FLORES; SUSIN, 2013; PIRES, 2013; PERONI, 2013; TRIPODI, 2016). É a partir desta análise que se torna oportuna a investigação do conveniamento das unidades de EI privadas com os órgãos públicos em Nova Iguaçu, conforme exposto no gráfico a seguir.

Os conveniamentos, em especial com as instituições de fins não-econômicos, eram realizados no âmbito da Assistência Social a partir do final dos anos 1970 (SANTOS, 2013). Com a aprovação da LDB, em 1996, as instituições sem fins lucrativos foram transferidas para os Sistemas de Ensino, contudo, levando um longo tempo, somente sendo consolidado com a possibilidade de financiamento a partir da aprovação do Fundeb, em 2006. Desta forma, não será possível realizar o acompanhamento nos anos de 1996 e 2006, restando o ano de 2016 para procedermos a nossa análise.

**Gráfico 02 – Número de estabelecimentos privados de Educação Infantil do município de Nova Iguaçu por categoria e condição de convênio no ano de 2016**



**Fonte:** Tabulação própria a partir dos microdados do Censo da Educação Básica do Inep, 2016. Obs.: Não consta unidade confessional.

É possível observar pelo gráfico acima que, entre as unidades privadas, cerca de 10% são sem fins lucrativos, distribuídos em unidades comunitárias e filantrópicas. É praticamente inexistente o convênio com as instituições particulares, com o procedimento ficando restrito às demais instituições. Assim, pelos dados apurados<sup>71</sup>, chegamos à conclusão que a estratégia de expansão das vagas no segmento via convênio com instituições com e sem fins lucrativos não é utilizada no município estudado de forma preponderante, já que representa uma pequena porcentagem quando comparamos com o atendimento municipal e particular, representando cerca de 6% das unidades que atendem à EI.

Dada à questão recorrente de que os municípios utilizam os convênios<sup>72</sup> com instituições de fins não econômicos para a ampliação de vagas na EI, em especial na pré-escola, compilamos os dados do FNDE relacionados às instituições convênidas consideradas para os recursos do Fundeb dos anos 2008 a 2016 para chegar ao número das matrículas convênidas. Para a obtenção dos dados realizamos um levantamento com informações detalhadas, seja pelos diferentes territórios do ERJ (mesorregiões, microrregiões e municípios), bem como pelas etapas da EI (creche e pré-escola) e também pelos diferentes tipos de atendimento (parcial, integral e Educação Especial), contudo, para esta Tese, serão analisados com mais profundidade os dados referentes à pré-escola.

<sup>71</sup> Representam 18 instituições de EI com convênios, dos 286 estabelecimentos registrados no Censo Escolar no ano de 2016.

<sup>72</sup> Atualmente denominado como Termo de Colaboração ou Termo de Fomento pela Lei Federal nº. 13.019/2014, que estabelece o novo marco legal para o Terceiro Setor brasileiro.

É importante ressaltar que “ser considerada para os recursos do Fundeb” não significa que houve convênio de fato, pois muitos municípios desconsideram essa informação e não estabelecem convênios de repasse de *per capita*, quando muito utilizam outros expedientes, tais como, a cessão de materiais e/ou recursos humanos. De qualquer forma, as informações disponibilizadas pelo FNDE são muito importantes para traçarmos um perfil dos municípios que adotam ou poderiam adotar o expediente de estabelecer convênios com repasse de recursos para as instituições de fins não econômicos (comunitárias, confessionais e filantrópicas).

Ademais, achamos oportuno trazer as informações sobre esse quesito, pois tal modalidade de oferta educacional persiste no atual PNE, consolidado na estratégia 1.7, com o seguinte texto: “articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação<sup>73</sup> com a expansão da oferta na rede escolar pública.” (BRASIL, 2014a) É importante ressaltar que a estratégia estimulava a oferta em creches por meio da concessão de certificado, o que gerou muita pressão no processo de tramitação do PNE no Congresso Nacional no sentido de sua exclusão, em defesa do princípio da verba pública para educação pública, porém, a estratégia foi mantida na Lei aprovada. O PME/NI mantém a estratégia constante no PNE em relação aos convênios com instituições de fins não econômicos, da mesma forma, com a advertência da expansão pela rede escolar pública.

É importante mencionar que os municípios priorizavam o estabelecimento de convênios com as instituições que atendiam à creche, pois, o horizonte de matrículas da pré-escola por conveniamento encerraria em 2011, 4 anos após a aprovação do Fundeb. Por isso, o conveniamento para matrículas em creches era mais seguro ao Poder Público, pois, seriam garantidos os recursos necessários para cobrir os custos dessa modalidade de parceria até o final da vigência do Fundeb. Essa preponderância de atendimento por convênio na creche ocorre no município de Nova Iguaçu.

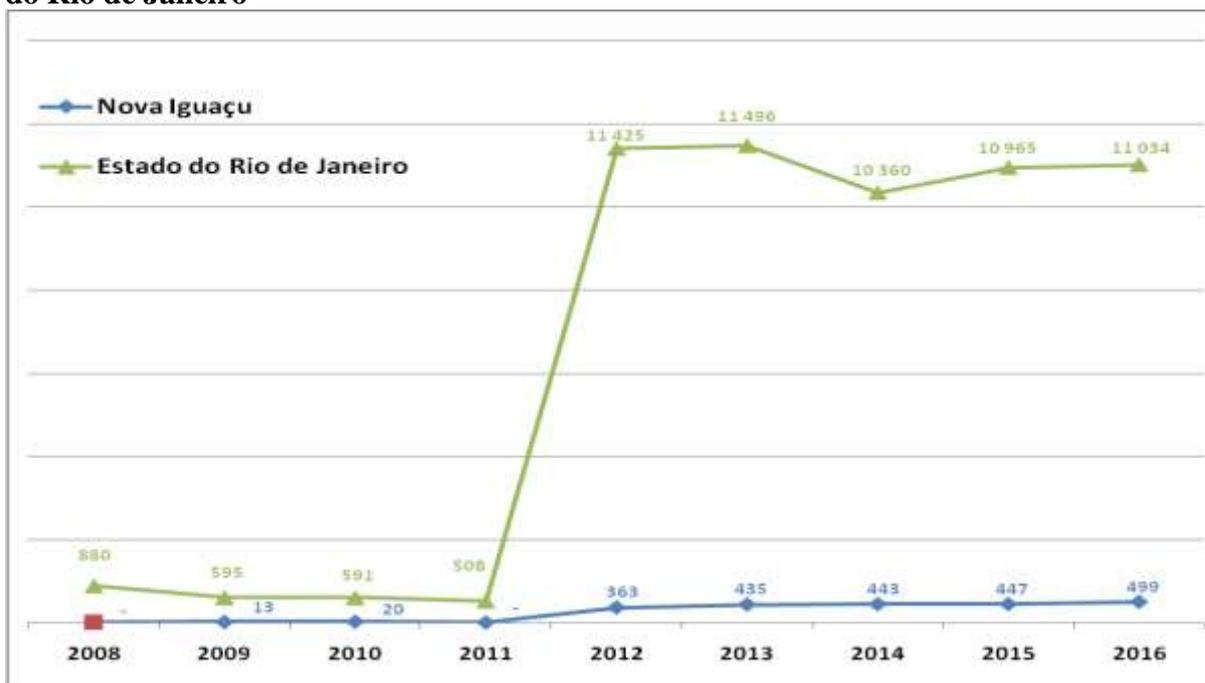
Retornando ao foco desta Tese, que é o atendimento em pré-escola, notamos que os municípios não priorizavam o estabelecimento de convênios para esta etapa, pois, como já vimos, o Fundeb só previa a cobertura financeira até 2011. Porém, como já mencionado no Capítulo 1, foi prorrogada a contabilização destas matrículas, primeiramente, de 2012 a 2016, e, posteriormente, até a universalização da pré-escola. Assim, percebemos que tanto Nova

---

<sup>73</sup> O Cebas – Educação foi uma conquista conseguida por meio da Lei nº. 12.101/2009, que permite a concessão do Cebas pelo MEC e uma nova possibilidade para o atendimento de crianças pelas instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos.

Iguaçu como o ERJ registram convênios na pré-escola com mais força a partir de 2012, conforme nos mostra a evolução das matrículas na pré-escola, de 2008 a 2016 no gráfico abaixo.

**Gráfico 03 – Número de estudantes de pré-escola considerados na distribuição de recursos do Fundeb para convênios nos anos de 2008 a 2016 em Nova Iguaçu e no estado do Rio de Janeiro**



**Fonte:** Tabulação Própria, com base: MEC/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE/Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, 2008 a 2016.

Observando os anos estudados, temos a seguinte situação para o atendimento na pré-escola conveniada em Nova Iguaçu: começa de forma bem tímida a partir de 2009, com atendimento apenas da Educação Especial e só ocorre um salto em 2012, quando passou a ter a previsão de matrículas conveniadas no Fundeb. Nos anos seguintes as estimativas foram de aumento, chegando à quase 500 matrículas em 2016. Contudo, levando-se em conta todo o universo das matrículas do segmento e com a ponderação de que muitos desses convênios foram migrados da Secretaria de Assistência Social para a Educação ao longo do tempo, em especial, após a aprovação do Fundeb, que incluiu essa possibilidade de financiamento, observamos que o atendimento da pré-escola por convênio em Nova Iguaçu no ano de 2016, por exemplo, não chega a 3,5% do total de matrículas<sup>74</sup>.

<sup>74</sup> O mesmo ocorre para as matrículas do estado do Rio de Janeiro, onde das 358.817 matrículas, em 2016, 11.034 são conveniadas, ou seja, representando pouco mais de 3%.

Apesar da BF possuir um movimento comunitário atuante, com forte participação desde o final dos anos 1970, conseguindo convênios ainda no escopo da Assistência Social, avaliamos que não logrou êxito na passagem para a Educação (SANTOS, 2013). Pois, levou-se um longo tempo para essas matrículas serem consideradas, ainda assim, de forma instável, tanto no número de municípios como no número de matrículas. Levando em conta o ano de 2016, a pré-escola conveniada na região contribui apenas com pouco mais de 2% das matrículas (1.583 das 75.661 matrículas). Temos, desta forma, que, assim como no município de Nova Iguaçu, a BF não privilegia as matrículas conveniadas para a ampliação do acesso na pré-escola, o que mostra que, mesmo apresentando ainda baixo atendimento, a expansão ocorre a partir de unidades municipais e particulares. Ou seja, com as informações acima é possível inferir que, apesar do aumento percentual na etapa estudada, ainda temos uma preponderância de matrículas na rede municipal e particular em sentido estrito, com as matrículas conveniadas contribuindo apenas uma pequena percentagem.

Com os dados consolidados, tanto para Nova Iguaçu como para o ERJ de forma geral, estabelecemos com meridiana clareza que, a despeito das impressões gerais que sempre colocam o ERJ como utilizando convênio com as instituições de fins não econômicos para a ampliação do atendimento na pré-escola, isso não é uma verdade absoluta, pois, como aqui foi demonstrado, a ampliação vem se dando com o aumento do atendimento municipal, ainda que conte com suporte da rede privada, em especial, das unidades particulares em sentido estrito, ou seja, com fins lucrativos. Na verdade, temos no ERJ um movimento comunitário forte e atuante, com participação efetiva nos rumos das lutas políticas da EI do estado e, até mesmo, nacional, sem, contudo, transformar essa presença em ocupação de vagas de forma significativa, restando, como deve ser, a expansão via ampliação das unidades municipais, sem deixar de contar com o aporte das unidades particulares e, em menor medida, das instituições de fins não-econômicos.

Para averiguar a forma de ocupação dos prédios escolares utilizados para o atendimento na EI nas diferentes dependências administrativas, utilizamos as informações disponíveis nos microdados dos Censos Escolares de 2006 e 2016 em relação ao número de estabelecimentos e de matrículas na EI, com vistas à análise da expansão do atendimento na última década. De acordo com as informações dispostas no quadro a seguir, temos que, na década (2006-2016), a grande maioria dos estabelecimentos da EI de Nova Iguaçu está localizada em prédios próprios, contudo, ainda apresenta um número elevado de prédios alugados e cedidos.

**Quadro 05 – Número de estabelecimentos e de matrículas de Educação Infantil por dependências administrativas em Nova Iguaçu segundo a forma de ocupação do prédio nos anos de 2006 e 2016**

Dependência Administrativa		Número de Matrículas de Educação Infantil em 2006					Número de Matrículas de Educação Infantil em 2016				
		Prédio Próprio	Prédio Alugado	Prédio Cedido	Não declarado	Total 2006	Prédio Próprio	Prédio Alugado	Prédio Cedido	Não declarado	Total 2016
		Nº.	Nº.	Nº.	Nº.	Nº.	Nº.	Nº.	Nº.	Nº.	Nº.
Estadual	Unidades	3	0	0	0	3	0	0	0	0	0
	Matrículas	385	0	0	0	385	0	0	0	0	0
Municipal	Unidades	56	3	11	0	70	99	12	11	0	122
	Matrículas	2.978	99	481	0	3.558	5.883	766	641	0	7.290
Privada*	Unidades	74	25	19	0	118	110	43	3	8	164
	Matrículas	4.999	1.153	996	0	7.148	6.983	2.569	350	457	10.359
<b>Total</b>	<b>Unidades</b>	<b>133</b>	<b>28</b>	<b>30</b>	<b>0</b>	<b>191</b>	<b>209</b>	<b>55</b>	<b>14</b>	<b>8</b>	<b>286</b>
	<b>Matrículas</b>	<b>8.362</b>	<b>1.252</b>	<b>1.477</b>	<b>0</b>	<b>11.091</b>	<b>12.866</b>	<b>3.335</b>	<b>991</b>	<b>457</b>	<b>17.649</b>

**Fonte:** Tabulação própria a partir dos microdados do Censo da Educação Básica do Inep. Obs.: Não há a informação sobre a forma de ocupação dos prédios nos microdados de 1996 divulgados pelo Inep. Não consta unidade na dependência administrativa federal. \*Inclui: particular, filantrópica e comunitária

No último ano de decênio, entretanto, verificamos uma diminuição do percentual de ocupação em prédio próprios e um aumento percentual em prédios alugados, com maior proximidade entre os percentuais encontrados para os estabelecimentos e matrículas.

Observando as formas de ocupação dos prédios escolares na EI pelas diferentes dependências administrativas, temos que, em 2006, os prédios estaduais eram próprios e não existia o atendimento desta rede em 2016. Das unidades da rede municipal que atendiam a EI, fica praticamente mantido o percentual de prédios próprios em mais de 80%, tanto para as unidades como para as matrículas. Entretanto, sendo observado um aumento percentual nos dados referentes à ocupação em prédios alugados e uma diminuição em prédios cedidos no final da década. Com base nas informações do quadro acima, temos na rede privada um pequeno aumento na utilização de prédios próprios, sendo também observado um aumento na utilização de prédios alugados e uma diminuição em prédios cedidos.

Verificando a relação entre estabelecimentos de ensino e matrículas atendidas não encontramos diferenças relevantes, o que evidencia que o tamanho da maioria das escolas guarda similaridades. Contudo, as informações disponibilizadas acima nos oferecem uma questão que deve ser considerada ao se pensar a sustentabilidade dessas unidades de atendimento à EI a longo prazo, visto a existência de um grande número de estabelecimentos que desenvolve suas atividades em prédios que não são próprios.

As entrevistadas também foram convidadas a analisar os espaços físicos e os materiais disponibilizados para o trabalho pedagógico nas unidades. Aqui também depreendemos, a partir do olhar das professoras entrevistadas, a existência de uma grande diferença entre unidades da rede privada e da municipal. A primeira, com excelente colocação no *ranking* de infraestrutura escolar que será visto no próximo item, apresenta-se como tendo espaço adequado e voltado para as necessidades dos estudantes: “Temos cozinha experimental [...]. Sala de vídeo, sala de leitura. Nós temos equipamentos multimídia [...]. Projetor em toda sala de aula, nós conseguimos associar o material impresso ao material digital. Nós temos acesso à *Internet* em todas as salas.” (ENTREVISTA PROF. ABGAIL, Out./2017) De outro lado, temos unidade da rede municipal que, mesmo alocada nas primeiras colocações no *ranking* mencionado, carece de material básico para o funcionamento: “não tem papel. Se eu quiser papel, tenho que levar da minha casa. Até papel higiênico, até papel A4, que precisa para as atividades. Uma tinta, uma massinha, eu não tenho.” (ENTREVISTA PROF. ANA, Out/2017) Outra entrevistada, pertencente a uma unidade mal avaliada em relação à infraestrutura, corrobora com a constatação da falta de estrutura e de material na rede municipal:

E uma parte assim que eles deveriam olhar é a questão das estruturas das escolas e da questão dos recursos pedagógicos. Porque muitas vezes, hoje mesmo, eu comprei massinha com o meu dinheiro para poder levar para a escola. Então, muitas vezes, sai coisa do nosso dinheiro. Que se a gente for pela LDB, pela agora a Base Nacional que tão lançando aí, as coisas que a gente tem que ofertar, as competências, mas a gente vê que eles não dão os recursos para a gente desenvolver isso. Eles até pedem para a gente fazer determinado tipo de coisa, mas só que a gente não tem o amparo para fazer isso. Então, muitas vezes acaba saindo dos nossos bolsos. (ENTREVISTA PROF. BÁRBARA, Out./2017)

Até mesmo o oferecimento de alimentação, que consta registrado no Censo Escolar como atendido em 100% das escolas municipais de Nova Iguaçu, merece uma atenção quando ouvimos o que nos dizem os atores que estão na ponta desse processo. Uma delas consegue apontar alguma melhoria no ano de 2017, mas alega que até o ano anterior, mesmo no horário integral, a alimentação não tinha os valores nutritivos necessários, prejudicando, inclusive, a aprendizagem das crianças: “eles comiam arroz e ovo, macarrão com carne moída, quando tinha carne moída [...]. Então, a criança que ficava ali, o tempo todo, ou então só tinha essa alimentação, não tava sendo bem nutrida. Isso a gente sabe, que criança que não se alimenta também prejudica a aprendizagem.” (*ibid.*) Outra entrevistada nos esclarece que os problemas continuam, inclusive, com o alerta de que o preço efetuado pela alimentação é muito alto em relação ao que é oferecido às crianças: “o preço é exorbitante dos alimentos, que não é o que chega para as crianças. As crianças poderiam estar comendo um lanche do *McDonald's* por dia cada uma e comem um lanche horrroso.” (ENTREVISTA PROF. ANA, Out/2017)

O próprio tamanho de algumas salas é mencionado por uma professora entrevistada como um fator impeditivo para a realização das atividades com as crianças, em especial, para os estabelecimentos com notas baixas nos indicadores de infraestrutura: “Por exemplo, tá vendo essa sala aqui [pequena sala onde acontecia a entrevista]? Aí minha sala de aula tem 23 [...], mas no dia que vão pelo menos 21, que são frequentes, eu não faço nada. A não ser deixar sentado na cadeira, brincando de bloquinho, de bloco de encaixe, desenhando...” (ENTREVISTA PROF. BEATRIZ, Out./2017). Ela explica que o espaço limita muito as atividades planejadas, o que não dá nem mesmo para criar o cantinho da leitura, tendo que improvisar o momento de leitura com as crianças: “eu prefiro um dia pegar na sala da biblioteca e já pedir a professora [...] que fica na biblioteca, para ela separar alguns livros. [...] Ela separa uma caixa pra mim. Aí, eles fazem a leitura compondo com as experiências deles. [...] mas, não é aquele cantinho [...]” (*ibid.*). A falta de espaço prejudica a realização das atividades psicomotoras, também tendo que improvisar para manter a atividade no planejamento: “tento fazer de acordo que tem com o espaço que tenho. O pátio da escola não

é coberto. O que me sobra é o refeitório [...]. Aí eu dou as atividades psicomotoras no refeitório, aí acaba incomodando o pessoal da cozinha. Aí eu só tenho o espaço restrito de 40 minutos [...]" (*ibid.*).

Deprendemos a partir dos enunciados acima que a municipalidade está longe de cumprir o que determina os Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil (BRASIL, 2006b), que determina como deve ser as características das unidades. O que, segundo Toledo *et al.* (2011), “traz uma questão importante quanto ao papel das políticas que vão atuar no sentido de garantir que o que está na [legislação] seja concretizado de fato, diminuindo a distância entre o ideal e o real.” (p. 69)

Dada a importância dos profissionais da educação no desenvolvimento das atividades educacionais, incluímos informações sobre a quantidade de funcionários nas diferentes redes de atendimento, bem como a média de funcionários por unidade escolar em Nova Iguaçu, conforme mostrado no quadro abaixo.

**Quadro 06 – Número de funcionários e número médio de funcionários por estabelecimento de Educação Infantil do município de Nova Iguaçu segundo a dependência administrativa e a exclusividade de oferta nos anos de 1996, 2006 e 2016**

Dependência Administrativa	Número e número médio de funcionários em estabelecimentos de Educação Infantil						Número e número de funcionários em Estabelecimentos Exclusivos de Educação Infantil					
	1996		2006		2016		1996		2006		2016	
	Nº.	M	Nº.	M	Nº.	M	Nº.	M	Nº.	M	Nº.	M
Estadual	1.461	60,9	373	124,3	0	0,0	24	12,0	18	18,0	0	0,0
Municipal	960	43,6	2.687	38,4	5.418	44,4	6	6,0	199	15,3	263	14,6
Privada*	2.618	37,4	2.636	22,3	5.000	30,5	26	5,2	213	7,3	212	12,5
<b>Total</b>	<b>5.039</b>	<b>43,4</b>	<b>5.696</b>	<b>29,8</b>	<b>10.418</b>	<b>36,4</b>	<b>56</b>	<b>7,0</b>	<b>430</b>	<b>10,0</b>	<b>475</b>	<b>13,6</b>

**Fonte:** Tabulação própria a partir dos microdados do Censo da Educação Básica do Inep. Obs: Considera-se como Educação Infantil para os anos de 2006 e 2016 as etapas Creche e Pré-escola. Já em 1996, como havia outra nomenclatura, considera-se Educação Infantil a etapa de Pré-escola e não considera a antiga etapa de Classe de Alfabetização. Nº. – Número, M – Média. Não consta unidade na dependência administrativa federal. \*Inclui: particular, filantrópica e comunitária.

Primeiramente, é importante ressaltar que o número apresentado considera a escola como um todo, que, como já vimos, em sua grande maioria atende o EF além do atendimento na EI. Contudo, observamos mudanças no número de funcionários ao longo dos anos, com significativa queda na média na primeira década (1996-2006) para as unidades de EI, porém, sendo observado um leve aumento médio nas unidades exclusivas de EI. Neste decênio, quando consideramos as redes municipal e privada, que permanecem em atuação durante todo o período estudado, temos uma diminuição no número médio de funcionários em estabelecimentos que atendem à EI. Em relação às unidades exclusivas de EI, verificamos nas

redes mencionadas uma ampliação na média, porém sendo mais consistente na rede municipal.

Na segunda década estudada (2006-2016), observamos um aumento no número médio de funcionários nos estabelecimentos de EI, também sendo observado dentre as unidades exclusivas. As redes municipal e privada também aumentaram a média de funcionários na segunda década, tanto nos estabelecimentos que atendem à EI como entre as unidades exclusivas, porém, sempre sendo maior na primeira rede.

Observando as duas década agregadas (1996-2016), verificamos uma queda no número médio de funcionários nas unidades que atendem à EI, contudo notamos um aumento quando se trata das unidades exclusivas. Verificando os estabelecimentos de EI nas redes municipal e privada, temos uma estagnação na primeira quando observamos a média de funcionários em todo o período estudado, com diminuição da média da segunda. Contudo, para as unidades exclusivas de EI, o aumento é observado nas duas redes.

É importante ressaltar que, em todo o período estudado, a média de funcionários na rede pública é maior do que na rede privada, o que pode indicar uma relação mercadológica no oferecimento da educação, já que, com isso, podem diminuir os custos das mensalidades. Outro fato importante a salientar é que as unidades educativas ampliaram o número de seus funcionários devido às exigências do marco legal construído no período estudado.

O próximo item, baseado na base estatística “Escola” do Censo Escolar de 2016, discute a construção de indicadores de infraestrutura escolar na EI.

### **3.2 A infraestrutura escolar na Educação Infantil**

Neste item replicaremos a metodologia elaborada por Falciano, Santos e Nunes (2016), que propuseram um grupo de indicadores para avaliar comparativamente a qualidade da infraestrutura escolar de estabelecimentos municipais de EI. De acordo com eles, “espera-se que este critério seja de fácil implementação e que permita a qualquer interessado construir uma escala de qualidade semelhante, a fim de priorizar possíveis intervenções de melhoria na rede pública de ensino.” (p. 882) Os dados para esta Tese foram coletados na base estatística “Escola” do Censo Escolar de 2016 e optamos por não realizar comparações neste item com os anos anteriores, por entendermos que a identificação da qualidade da infraestrutura no

tempo presente é suficiente ao intento desta investigação, que foi buscar, no *ranking* estabelecido, os atores que participaram das entrevistas semiestruturadas dentre as melhores e piores colocações. Reservamos as comparações das duas décadas para outros itens desta Tese. Trazemos as contribuições dos entrevistados na construção dos atributos de qualidade na EI.

Os autores acima nos lembram que o Brasil elaborou vários documentos relacionados à qualidade na EI<sup>75</sup>, principalmente com a finalidade de induzir os municípios na formulação de políticas públicas que gerassem mudanças nas realidades vividas por muitas unidades de EI. Por qualidade tomamos como ponto de partida as considerações de Dahlberg, Moss e Pence (2003), que afirmam que este “é um conceito construído socialmente, com significados muito particulares, produzidos por meio do que chamamos de ‘o discurso da qualidade’.” (p. 119) Entretanto, para além e muito mais de que apenas “discurso”, torna-se necessário que as unidades que atendem as crianças da EI disponham de um espaço físico adequado para receber as crianças.

Para construir os Indicadores de Infraestrutura Escolar, consideramos as variáveis disponíveis no Censo Escolar 2016, com algumas adaptações, totalizando 40 variáveis, que foram agrupadas em 7 categorias, de acordo com a relação entre elas, originando, então, 7 diferentes indicadores de qualidade de infraestrutura escolar, conforme quadro seguinte.

De posse das variáveis do quadro abaixo, que, de forma reduzida, demonstra a composição de cada um destes indicadores, adotamos, conforme Falciano, Santos e Nunes (2016), a seguinte lógica de priorização: é essencial que qualquer local que envolve o atendimento educacional possa oferecer minimamente uma infraestrutura básica como água, luz, esgoto, banheiros e água filtrada; a estrutura que contribui diretamente para o processo pedagógico é mais relevante do que as demais estruturas físicas de apoio; deve-se priorizar a oferta de equipamentos de uso pedagógico em relação aos demais equipamentos; a não adequação dos estabelecimentos às particularidades da EI pode restringir o acesso destas

---

<sup>75</sup> Formulados no âmbito do Ministério da Educação, contamos com quatro importantes documentos, produzidos na primeira década do século XXI, que versam sobre a qualidade na Educação Infantil: (i) *Indicadores da Qualidade na Educação Infantil* (BRASIL, 2009b) – instrumento de autoavaliação da qualidade das instituições de Educação Infantil, por meio de um processo participativo e aberto a toda a comunidade; (ii) *Monitoramento do Uso dos Indicadores da Qualidade na Educação Infantil* (BRASIL, 2011) – documento elaborado com vistas a contribuir com as Secretarias Municipais de Educação no aprimoramento de ações que possam identificar a qualidade das condições e do trabalho realizado nos estabelecimentos educacionais e apontar elementos para sua melhor qualificação; (iii) *Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil* (BRASIL, 2006b) – referências de qualidade para a Educação Infantil a serem utilizadas pelos sistemas educacionais, que promovam a igualdade de oportunidades educacionais e levem em conta diferenças, diversidades e desigualdades do país e das muitas culturas nele existentes; (iv) *Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil* (BRASIL, 2006a) – estudos e parâmetros nacionais relacionados à qualidade dos ambientes das Instituições de Educação Infantil para que estes se tornem promotores de aventuras, descobertas, desafios, aprendizagem e facilitem as interações.

crianças ao seu direito básico à educação; e, por fim, a não acessibilidade destes estabelecimentos às particularidades daqueles que necessitam de atendimento especial pode restringir o acesso destes ao seu direito básico à educação.

#### Quadro 07 – Composição dos Indicadores da Qualidade da Infraestrutura Escolar

Indicador	Descrição	Variáveis (Itens Censo Escolar)
Infraestrutura Básica	Tratam do fornecimento ou não de água, luz, esgoto e água filtrada.	VAR_ÁGUA_FILTRADA (ID_AGUA_FILTRADA) VAR_ÁGUA (IN_AGUA_REDE_PUBLICA, IN_AGUA_POCO_ARTESIANO, IN_AGUA_CACIMBA, IN_AGUA_FONTE_RIO, IN_AGUA_INEXISTENTE) VAR_ENERGIA (IN_ENERGIA_REDE_PUBLICA, IN_ENERGIA_GERADOR, IN_ENERGIA_INEXISTENTE) VAR_ESGOTO (IN_ESGOTO_REDE_PUBLICA, IN_ESGOTO_FOSSA, IN_ESGOTO_INEXISTENTE) VAR_SANITÁRIO (IN_BANHEIRO_FORA_PREDIO, IN_BANHEIRO_DENTRO_PREDIO, IN_BANHEIRO_EI, IN_BANHEIRO_PNE, IN_BANHEIRO_CHUVEIRO)
Estrutura Pedagógica	Verifica a existência de estruturas que contribuem para a vivência educativa.	VAR_BIBLIOTECA (IN_BIBLIOTECA) VAR_QUADRA_ESPORTES (IN_QUADRA_ESPORTES_COBERTA, IN_QUADRA_ESPORTES_DESCOBERTA) VAR_ÁREA_VERDE (IN_ÁREA_VERDE) VAR_PÁTIO (IN_PATIO_COBERTO, IN_PATIO_DESCOBERTO) VAR_LABORATÓRIO_INFORMÁTICA (IN_LABORATORIO_INFORMATICA) VAR_LABORATÓRIO_CIÊNCIAS (IN_LABORATORIO_CIENCIAS)
Adequação à Educação Infantil	Verifica a existência de instalações próprias da EI como existências de berçários, sanitários adaptados, parquinho e banheiro com chuveiro.	VAR_BERÇÁRIO (IN_BERCARIO) VAR_SANITÁRIO_EI (IN_BANHEIRO_EI) VAR_PARQUE_INFANTIL (IN_PARQUE_INFANTIL) VAR_BANHEIRO_CHUVEIRO (IN_BANHEIRO_CHUVEIRO)
Adequação às Crianças com Deficiências	Verifica a existência de instalações próprias para o atendimento especializado como área de circulação, banheiros, mobiliário e salas com materiais pedagógicos etc.	VAR_DEPENDÊNCIAS_PNE (IN_DEPENDENCIAS_PNE) VAR_SANITÁRIO_PNE (IN_BANHEIRO_PNE) VAR_SALA_ATENDIMENTO_ESPECIAL (IN_SALA_ATENDIMENTO_ESPECIAL)
Estrutura Predial	Verifica as demais estruturas administrativas necessárias ao bom funcionamento do estabelecimento.	VAR_SALA_DIRETORIA (IN_SALA_DIRETORIA) VAR_SALA_PROFESSOR (IN_SALA_PROFESSOR) VAR_SECRETARIA (IN_SECRETARIA) VAR_AUDITÓRIO (IN_AUDITORIO) VAR_ALMOXARIFADO (IN_ALMOXARIFADO) VAR_DESPENSA (IN_DESPENSA) VAR_COZINHA (IN_COZINHA) VAR_REFEITÓRIO (IN_REFEITORIO)
Equipamentos de Apoio Pedagógico	Verifica a existência de equipamentos que contribuem para a vivência educativa.	VAR_EQUIP_TV (NU_EQUIP_TV) VAR_EQUIP_DVD (NU_EQUIP_DVD) VAR_EQUIP_SOM (NU_EQUIP_SOM) VAR_EQUIP_MULTIMÍDIA (NU_EQUIP_MULTIMIDIA) VAR_EQUIP_FOTO (NU_EQUIP_FOTO) VAR_COMP_ALUNOS (NU_COMP_ALUNO) VAR_ACESSO_INTERNET (IN_INTERNET, IN_BANDA_LARGA)
Equipamentos Diversos	Verifica a existência de equipamentos que contribuam ao bom funcionamento do estabelecimento.	VAR_COMPUTADORES_OUTROS (NU_COMPUTADOR, NU_COMP_ADMINISTRATIVO) VAR_EQUIP_PARABÓLICA (NU_EQUIP_PARABOLICA) VAR_EQUIP_COPIADORA (NU_EQUIP_COPIADORA) VAR_EQUIP_IMPRESSORA (NU_EQUIP_IMPRESSORA) VAR_EQUIP_FAX (NU_EQUIP_FAX) VAR_EQUIP_VIDEOCASSETE (NU_EQUIP_VIDEOCASSETE) VAR_EQUIP_RETRO (NU_EQUIP_RETROPROJETOR)

**Fonte:** Tabulação própria com base nas variáveis do Censo Escolar da Educação Básica do Inep de 2016. Adaptado de Falciano; Santos; Nunes (2016).

Em seguida, foram estabelecidas notas para a escala de classificação no sentido de chegar a uma nota final com diferentes pesos para cada um dos indicadores. As notas

atribuídas para a escala foram as seguintes: “zero”, para os indicadores “desatendidos” (nenhuma das variáveis do indicador é atendida); “um”, para os que apresentaram atendimento “insatisfatório” (até a metade das variáveis do indicador é atendida); “dois”, para os atendidos “satisfatoriamente” (mais da metade das variáveis é atendida); e a nota máxima de “três”, para aqueles “atendidos” (todas as variáveis do indicador são atendidas). Os pesos das notas dos indicadores seguiram a lógica de priorização apresentada anteriormente e receberam os seguintes valores: “um”, para o indicador “Equipamentos Diversos”; “dois”, tanto para os indicadores de “Estrutura Predial” quanto para o de “Equipamento de Apoio Pedagógico”; “quatro”, para os indicadores “Estrutura Pedagógica”, “Adequação à Educação Infantil” e “Adequação às Necessidades Especiais”; e, por fim, “oito”, para o indicador “Infraestrutura Básica”<sup>76</sup>.

Utilizando os 286 estabelecimentos de EI de Nova Iguaçu identificado como “em funcionamento”, consideramos a rede municipal e a rede privada (particular, comunitária e filantrópica) e aplicamos, então, esta escala de classificação aos sete indicadores propostos anteriormente, com os resultados dispostos no quadro a seguir.

**Quadro 08 – Distribuição absoluta e relativa dos estabelecimentos de Nova Iguaçu que atendiam à Educação Infantil em 2016, para cada indicador**

Indicador	Desatendido		Insatisfatório		Satisfatório		Atendido		Total	
	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem
Infraestrutura Básica	0	0%	0	0%	3	1%	283	99%	286	100%
Estrutura Pedagógica	3	1%	179	63%	90	31%	14	5%	286	100%
Adequação à Educação Infantil	20	7%	132	46%	128	45%	6	2%	286	100%
Adequação às Crianças com deficiências	97	34%	64	22%	90	31%	35	12%	286	100%
Estrutura Predial	0	0%	99	35%	171	60%	16	6%	286	100%
Equipamento de Apoio pedagógico	1	0%	28	10%	152	53%	105	37%	286	100%
Equipamentos Diversos	1	0%	160	56%	110	38%	15	5%	286	100%

**Fonte:** Tabulação própria a partir do Censo Escolar da Educação Básica do Inep de 2016. Adaptado de Falciano; Santos; Nunes (2016).

Podemos observar que o indicador “Infraestrutura Básica” é atendido por quase todas as unidades. Os indicadores “Estrutura Predial” e “Equipamentos de Apoio Pedagógico” são atendidos de forma satisfatória na maioria dos estabelecimentos. Os indicadores “Estrutura Pedagógica”, “Adequação à Educação Infantil” e “Equipamentos Diversos” apresentam-se de

<sup>76</sup> O critério adotado para estabelecimento destes pesos foi o de atribuir a ponderação de 1 para o indicador de menor importância e, em seguida, dobrando este valor para os indicadores subsequentes. Sugerimos a adequação destes pesos em outros estudos caso haja necessidades particulares.

forma insatisfatória. Por fim, temos que o indicador “Adequação às Crianças com deficiências” sinaliza com a maioria dos estabelecimentos como desatendido.

A partir da nota de cada unidade de ensino que atende a EI, elaboramos um *ranking* em ordem decrescente, onde a maior nota é daquele estabelecimento que possui, segundo os indicadores propostos, a maior adequação aos critérios de qualidade de infraestrutura para o atendimento escolar e o de menor nota é daquele que estava menos adequado a estes mesmos critérios, conforme quadro abaixo.

**Quadro 09 – Relação dos 15 estabelecimentos de ensino que atendiam à Educação Infantil em Nova Iguaçu no ano de 2016 com as melhores e piores notas de qualidade da infraestrutura**

RANKING	NO. ENTIDADE	CRECHE	PRÉ-ESCOLA	ANOS INICIAIS ENSINO F	ANOS FINAIS EFUNDAMENTAL	DEPENDÊNCIA/CATEGORIA	INDICADOR INFRAESTRUTURA BÁSICA	INDICADOR ESTRUTURA PEDAGÓGICA	INDICADOR ADEQUAÇÃO À EDUCAÇÃO INFANTIL	INDICADOR ADEQUAÇÃO ÀS CRIANÇAS COM DEFICIÊNCIAS	INDICADOR ESTRUTURA PREDIAL	INDICADOR EQUIPAMENTOS DE APOIO PEDAGÓGICO	INDICADOR EQUIPAMENTOS DIVERSOS	TOTAL
1	ID INF ALGODAO DOCE DO K11 LTDA	X	X	X		P	24	12	8	12	6	6	2	70
2	INSTITUTO DE EDUCACAO SANTO ANTONIO		X	X	X	F	24	12	8	12	4	6	3	69
3	E M MAL MASCARENHAS DE MORAES		X	X		M	24	12	8	12	6	4	2	68
4	INST MENINO JESUS DE COMEN SOARES	X	X	X	X	P	24	12	8	12	4	6	1	67
5	ESCOLA MUNICIPAL MONTEIRO LOBATO		X	X	X	M	24	12	8	8	6	6	2	66
6	CENTRO EDUCACIONAL JOSE ALPHEU NEVES DE NOVA IGUAÇU LTDA	X	X	X		P	24	8	12	8	6	6	1	65
7	CENTRO EDUC PINHEIROS	X	X	X	X	P	24	12	8	8	4	6	3	65
8	EDUCANDARIO NOVA GRECIA		X	X	X	P	24	8	8	12	4	6	2	64
9	COLEGIO GONCALVES DIAS		X	X	X	P	24	12	8	8	4	6	2	64
10	SISTEMA MAGALHAES DE ENSINO - COLEGIO SAURO	X	X	X		P	24	12	8	8	4	6	2	64
11	INST OLAVO BILAC		X	X	X	P	24	12	8	8	4	4	2	62
12	OFICINA DE ENS SONHO MEU	X	X	X	X	P	24	8	8	8	4	6	3	61
13	CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL FERNANDES MUNIZ LTDA		X	X	X	P	24	12	8	8	2	4	3	61
14	EM PROFESSORA PRISCILLA BOUCAS VILLA NOVA		X	X	X	M	24	8	8	12	4	4	1	61
15	COLEGIO EQUIPE SEC LTDA	X	X	X		P	24	8	12	8	4	4	1	61
	[...]													
272	CENTRO EDUCACIONAL MORADA GREEN		X	X	X	P	24	4	4	0	2	4	1	39
273	ESCOLA MUNICIPAL DE EDUCACAO INFANTIL RODRIGO TWARDOWSKY ALVES	X	X			M	24	4	4	0	4	2	1	39
274	E E DE JACERUBA		X	X	X	M	24	4	0	0	4	4	2	38
275	E M MARINETE CAVALCANTE DE OLIVEIRA		X	X		M	24	4	0	0	4	4	2	38
276	ESCOLA MUNICIPAL DE EDUCACAO INFANTIL JOSE VIEIRA DE JESUS	X	X			M	24	4	4	0	2	2	1	37
277	CENTRO EDUCACIONAL AQUILA VIEIRA	X	X	X	X	P	24	4	0	0	4	4	1	37
278	ESCOLA MUNICIPAL DE EDUCACAO INFANTIL COMPACTOR	X	X			M	24	4	0	4	2	2	1	37
279	ESCOLA MUNICIPAL DE EDUCACAO INFANTIL NOVA ERA		X			M	24	4	4	0	2	2	1	37
280	EMEI NISIA SOUZA MARCONDES		X			M	24	4	4	0	2	2	1	37
281	CRECHE MUN PATRICIA M GASPAS SOMMA PEREIRA	X	X			M	24	4	4	0	2	2	1	37
282	INSTITUTO EDUCACIONAL OLIVEIRA DUARTE	X	X	X		P	24	4	4	0	2	2	1	37
283	RIVANDO DE OLIVEIRA CENTRO EDUCACIONAL	X	X	X		P	24	0	4	0	2	4	2	36
284	CRECHE MUN JARDIM EUROPA	X	X			M	24	0	4	0	2	2	1	33
285	E M E I CASA DA CRIANCA PRES GETULIO VARGAS		X			M	24	0	0	0	2	2	1	29
286	E M JOSE LUIZ DA SILVA		X	X		M	16	4	0	0	2	4	1	27

**Fonte:** Tabulação própria a partir a partir do Censo Escolar da Educação Básica do Inep de 2016. Dependências/Categorias: M – Municipal; P – Particular; C – Comunitária; F – Filantrópica.

No quadro acima, apresentamos um resumo com os 15 estabelecimentos de maiores notas e os 15 de menores notas, onde observamos que nenhuma das unidades que atendiam à EI em Nova Iguaçu atingiu o *score* máximo de 75 pontos na escala dos indicadores de infraestrutura, considerando as informações para o ano de 2016.

Nas duas primeiras colocações da escala, ficaram duas unidades privadas, 1 particular e 1 filantrópica, com 70 e 69 pontos (Jardim Escola Algodão Doce do K11 e Instituto de Educação Santo Antônio), seguida por uma escola municipal, com 68 pontos (EM Mascarenhas de Moraes). Entre as 15 primeiras colocações, encontram-se 11 escolas particulares, 3 escolas municipais e 1 escola filantrópica.

Entre as 15 últimas com as piores colocações, encontramos 11 escolas municipais, 4 escolas particulares e nenhuma comunitária ou filantrópica. A situação fica ainda mais surpreendente quando observamos que 8 das 15 com piores notas são de instituições que atendem a EI de forma exclusiva, em especial, à pré-escola, sendo todas municipais. As últimas colocadas, com pontuações abaixo de 35, são todas municipais (Creche Municipal Jardim Europa, Casa da Criança Presidente Getúlio Vargas e EM José Luiz da Silva).

Analisando o quadro acima, verificamos que todas as unidades anotadas nas primeiras colocações atendem à pré-escola, contudo, nenhuma delas é exclusiva de EI. Isso revela que, ao contrário das informações veiculadas nas pesquisas, na mídia e nos documentos legais, em Nova Iguaçu exclusividade não significa qualidade, pois, pelo senso comum, aquelas unidades que são criadas especificamente para a EI deveriam possuir as melhores infraestruturas para atender o segmento.

Outro fato bastante elucidativo é que, pelo menos em relação à infraestrutura, cai por terra a tese de que são as escolas sem fins lucrativos que possuem as piores condições de funcionamento, pois, como vemos aqui, a maioria absoluta das escolas que se apresentam em piores condições são justamente as escolas municipais.

As informações relacionadas às últimas posições no *ranking* corroboram o achado visto anteriormente, pois, identificamos que são justamente as unidades criadas para a EI que possuem as piores notas no quesito da infraestrutura escolar, inclusive, sendo todas da rede municipal de ensino.

Nos somamos às conclusões de Falciano, Santos e Nunes, que nos trazem que mesmo considerando que o conceito de qualidade sofre mudanças, de acordo com a época, a história e o contexto nacional, regional ou local, não podemos deixar de levar em conta que a infraestrutura das unidades educacionais representam um dos fatores preponderantes na busca

da qualidade na EI, “já que temos claro que o espaço físico também educa e ter acesso a uma infraestrutura de qualidade constitui um direito de todas as crianças.” (p. 899)

A organização destes indicadores de qualidade de infraestrutura escolar, levada a termo nesta Tese, pode subsidiar os gestores públicos, no estabelecimento de prioridades para as ações de melhoria, pois leva-se em conta os fatores que mais ou menos afetam os processos educativos, bem como para as instituições que atuam no monitoramento das políticas públicas, sejam públicas ou da sociedade civil.

Sendo esta proposta de caráter quantitativo, necessitamos que outros olhares mais qualitativos se somem à discussão. É nesse sentido que professores e familiares pelos estudantes foram escolhidos para as entrevistas semiestruturadas dentre as unidades dos dois polos do *ranking* acima, visando identificar fatores de cunho qualitativo, além do disposto nos indicadores sugeridos. Estas contribuições estão difundidas no decorrer do texto desta Tese, reservando a percepção desses atores para a qualidade da EI na conclusão deste tópico.

Assim, ao caminharmos pela análise da política pública da EI, convidamos os atores que estão na ponta do processo a responderem as seguintes questões: Quais atributos conferem qualidade à pré-escola? O que precisa ter para ser considerada como de qualidade? Como seria uma boa pré-escola?

Para iniciar a discussão sobre “qualidade”, trazemos o documento elaborado pela CNDE, em parceria com o Mieib (CAMPOS; CRUZ, 2006), que vai ao encontro de pressupostos caros a esta Tese, em relação à construção do conceito sobre a qualidade na EI a partir da participação de atores que atuam e/ou se relacionam diretamente no segmento. Elas nos trazem algumas conclusões no debate sobre a qualidade que achamos oportuno apresentar:

- a qualidade é um conceito socialmente construído, sujeito à constantes negociações;
- depende do contexto;
- baseia-se em direitos, necessidades, demandas, conhecimentos e possibilidades;
- a definição de critérios de qualidade está constantemente tensionada por essas diferentes perspectivas. (p. 15)

Para as autoras, “o direito à Educação Infantil inclui não só o acesso a creches e pré-escolas, mas também o direito a uma educação de qualidade, que considere as necessidades da criança na faixa etária de zero a seis anos.” (p. 103) Continuam elas, “a integração do cuidado e da educação, uma boa comunicação com as famílias e a atenção às suas condições de vida são aspectos fundamentais para um atendimento de qualidade à criança pequena.” (p. 103)

Elas ressaltam que

para atingir uma boa qualidade, que respeite os direitos da criança e de sua família, é indispensável que ela seja construída com a participação ativa de todos os protagonistas envolvidos, o que inclui desde as autoridades responsáveis, nos órgãos oficiais e nas entidades, até os adultos que trabalham nas instituições, com a contribuição de pais e das pessoas da comunidade mais próxima, geralmente chamados apenas a colaborar na execução de alguma tarefa. (p. 103)

Para dar voz a estas entrevistadas e concretude à categorização dos atributos de qualidade na EI, vejamos o que elas dizem. Um atributo que apareceu com frequência trata-se do investimento no profissional que atua no segmento.

O primeiro passo de uma escola de qualidade para a Educação em geral, da Educação Infantil mais ainda, que envolve vidas, crianças pequenas, é o profissional. O profissional deveria ser o maior investimento de toda a instituição. Porque você pode ter qualquer material, você pode ter os melhores materiais, os melhores espaços físicos, o melhor acesso, você pode ter o melhor material, tudo, se você não tiver bons profissionais empenhados, com atualizações pedagógicas frequentes, com investimento na sua formação, com uma ideia de novos horizontes... Se você não tiver um profissional comprometido, você não tem trabalho de qualidade. (ENTREVISTA PROF. ABGAIL, Out./2017)

Mesmo quando as condições materiais do atendimento não estão de acordo com as necessidades para uma Educação de qualidade, o profissional pode fazer a diferença, tanto de forma negativa: “eu estou falando isso porque eu trabalho nesses extremos e eu vejo na escola particular todos os acessos, com todos os espaços, tudo de melhor que pode ser oferecido, ainda vejo profissionais oferecendo serviços que não são de qualidade [...]” (ENTREVISTA PROF. ABGAIL, Out./2017); seja de forma positiva: “então, e na escola pública vejo profissionais esforçados, que conseguem ter bons resultados, mesmo com todas as dificuldades. Então, o principal foco da educação de qualidade é o professor.” (ENTREVISTA PROF. ANA, Out/2017) Outra entrevistada ainda vai mais longe, ao colocar a especificidade do professor da EI: “porque eu ainda percebo muito, que tem aquela ideia que a Educação Infantil, a ideia do pronto atendimento para o Ensino Fundamental. Então, pra você ter uma qualidade; você tem que ter uma profissional que entenda o que é Educação Infantil.” (ENTREVISTA PROF. BEATRIZ, Out./2017)

Ligada à questão do profissional, transparece à formação, específica e de qualidade, como de importância para prover qualidade à EI, em especial, por sua característica de educar e cuidar, como nos relata uma mãe de estudante.

O profissional, ele precisa estar qualificado para receber estas crianças. Nós não podemos dizer que aquele professor, professor universitário, professor de Ensino Médio, ele tivesse aquele mesmo gabarito pra essas crianças da pré-escola. Por quê? Porque essa qualificação profissional ela é peculiar para essa idade. Porque, coisas que eu ficava olhando lá, ela é a professora, mas, exemplo, ela precisa pegar aquela

criança no colo algumas vezes, aquilo ali não é uma atitude de professora, mas uma atitude maternal, atitude de carinho... (ENTREVISTA FAM. ÂNGELA, Out./2017).

Quando trata-se da qualidade da EI, a infraestrutura escolar, o espaço físico, não poderia ficar de fora, sendo valorizado por várias entrevistadas.

Mas, além do professor, que não faz milagre sozinho, nós precisamos sim investir no espaço físico adequado, porque a criança que não está bem no ambiente escolar, ela não aprende tão bem. Não quer dizer que ela não vai aprender, ela pode aprender, ela pode até se sentir bem num ambiente com muito menos coisas, tem crianças felizes com a escola pública que não tem nada, isso não quer dizer tudo, mas o espaço físico conta sim, o material conta, sim. (ENTREVISTA PROF. ABGAIL, Out./2017)

É importante frisar que não é um espaço físico qualquer, tem que ser uma unidade com infraestrutura escolar adequada ao desenvolvimento das crianças que lá se encontram: “[...] porque a criança precisa de espaço. Ela tem corpo, ela precisa fazer movimentos, ela precisa de uma estrutura...” (ENTREVISTA PROF. BEATRIZ, Out./2017).

Além de um espaço físico adequado às peculiaridades da EI, também é necessário prover os materiais necessários ao desenvolvimento das atividades pedagógicas.

Então, primeiro é o recurso, assim, brinquedos pedagógicos, para que a gente venha estar trabalhando, ensinando eles, mas, assim, de maneira mais lúdica. Porque a gente até faz isso, a gente faz com material reciclado, que é uma boa também, tá colaborando com o meio ambiente. Mas, se tivesse blocos de montar, eles amam aquilo. É, letrinhas do alfabeto, várias coisas assim. Então, brinquedos pedagógicos. É, espaço, pensando na estrutura, os banheiros tem que ser adequados. E lá, como está em obras, o banheiro é compartilhado, né? Às vezes meninas vão ao banheiro dos meninos. (ENTREVISTA PROF. BÁRBARA, Out./2017)

A entrevistada não esquece da importância dos recursos tecnológicos: “[...] Porque os recursos que a gente tem lá é o vídeo, mas eu acharia muito importante, de repente ter uma lousa, [...] Porque eu já trabalhei no particular, [...] as crianças tinham judô, tinham balé, tinham informática, tinham a sala lá de música, tinha a tela interativa, tudo isso.” (*ibid.*) Acrescenta, ainda, como importante o acesso à *Internet*: “a gente precisa do computador com acesso à *Internet*, até mesmo para o professor.” (*ibid.*) Enfim, é necessário ter material de qualidade e suficiente para desenvolver as atividades: “o material escolar, tem que ter desde a tinta, a folha, alimento... Tem algumas coisas na Educação Infantil que você tem que trabalhar mais com comestível, porque vai-se muito à boca. Enfim, seria tudo isso.” (ENTREVISTA PROF. BEATRIZ, Out./2017)

Reproduzimos a fala da entrevistada ao referir-se a uma outra unidade de EI em que já trabalhara como referência de qualidade nas questões dos profissionais, da infraestrutura

escolar e dos materiais, que favorecem também o desenvolvimento de atividades mais condizentes com a EI:

Aí eu vou voltar de onde eu via um perfil de Educação Infantil assim ideal. Nós tínhamos espaço físico, salas de aula amplas, com poucas crianças, com profissionais adequados. Com esses espaços livres internos que você conjugava brinquedos, brinquedos construídos, *playground*, vamos colocar assim, tipo: escorrega, balanço e tal. E, ao mesmo tempo, você tinha um local que você tinha a natureza perto, que tinha um campo, um gramado... A criança podia se deitar, tinham tanques de areia. Então, essa estrutura ela já corrobora pra você esquecer a bendita folha. Porque, assim, hoje eu preciso dar folha, porque eu preciso manter a criança fazendo alguma atividade. Mas, assim, eu sei que elas necessitam de outras atividades, mas, como nas unidades da prefeitura não atendem todos esses critérios, você acaba puxando por outras coisas que não seriam assim o ideal. Não é que não tenha, claro que tem, que o que a gente chama de cópia, na minha visão, eu não analiso tanto assim, mas, às vezes, ela é o mais utilizado na Educação Infantil. Mas, não é o ideal. (*ibid.*)

As entrevistadas também dão conta que, conjugado ao espaço e aos materiais, existe a necessidade de desenvolver atividades diversificadas para as crianças que frequentam à EI, tais como música e educação física: “outra coisa importante, que é lei, aula de música para as crianças, ter um professor de educação física, porque isso tudo já está na lei que deve ser ofertada para a Educação Infantil. Mas, no município não tem. Aula de música, aula de educação física.” (ENTREVISTA PROF. BÁRBARA, Out./2017) Outra professora entrevistada acrescenta a biblioteca e a sala multimídia: “aí, a partir do momento que você tem um profissional que consegue pensar todo esse espaço, porque as outras coisas vêm somar. Uma boa biblioteca, uma sala de multimídia.” (ENTREVISTA PROF. BEATRIZ, Out./2017)

Outra questão vista como importante para caminhar em direção à uma EI de qualidade é colocar em prática os parâmetros que devem ser seguidos na implementação da jornada de trabalho dos profissionais do magistério público da EB, que determina que um terço do tempo deve ser direcionado para planejamento fora de sala de aula nas redes públicas: “é um terço do planejamento<sup>77</sup>. Porque a gente não tem e também nem recebe por isso pra gente fazer em casa. Mas, o que acontece, a gente acaba fazendo em casa, fazendo as pesquisas em casa... Aí, ou eu imprimo o trabalho em casa ou levo para imprimir na escola.” (ENTREVISTA PROF. BÁRBARA, Out./2017)

A falta de profissionais auxiliares foi vista como prejudicial à EI de qualidade, assim, fica clara a necessidade das turmas contarem com esses profissionais para a melhoria da qualidade da educação oferecida: “às vezes, tipo assim, um bom ambiente não é só feito com

<sup>77</sup> Refere-se à chamada Lei do Piso (Lei nº. 11.738/2008), que traz a definição de uma jornada de trabalho prevendo 2/3 do tempo para atividades de docência e 1/3 para atividades de apoio à docência.

poucas crianças, também o professor da Educação Infantil ele precisa de alguém que o auxilie. Que a criança é rápida. Então, às vezes, você está dando atenção a um aluno, então, automaticamente...” (ENTREVISTA PROF. BEATRIZ, Out./2017).

Além dos profissionais auxiliares, a EI de qualidade não pode prescindir de outros profissionais para atuar em questões específicas, que fogem ao escopo dos profissionais da educação, tais como: assistente social e psicólogo. “isso faz muita diferença, porque eu já trabalhei nesse ambiente, com essas duas figuras. Então, quando eu tratava de algum problema mais ligado à essa área, nós tínhamos um suporte naquilo que a gente não conseguir alcançar com os nossos conhecimentos.” (ENTREVISTA PROF. BEATRIZ, Out./2017) Na rede privada, a busca desses profissionais pode ser feita por meio de encaminhamento, como nos relata uma das entrevistadas:

Nós temos muitos casos, por exemplo, [...] que nós observamos de início todas as características de situações atípicas, que a gente acha que não são *neurotípicas*, que tem alguma questão. A gente encaminha para os profissionais, aí alguns fazem parceria com a gente, a gente escolhe aquele que tem dado bons resultados, já encaminha pra profissionais que a gente sabe que vão dar um resultado, que vão dar... (ENTREVISTA PROF. ABGAIL, Out./2017).

Outro atributo de qualidade mencionado foi a gestão democrática da escola, como um fator de coesão e de satisfação pelo trabalho desenvolvido, tanto entre os professores:

a gestão da escola eu gosto muito, que é uma gestão democrática, ela dá voz ao professor. Então, a gente se sente bem. Porque já trabalhei até mesmo e, outra escola do município, eu fiz dobra, e era uma gestão de imposição. E isso acaba prejudicando muito a relação com o professor, né? Professor-direção, professor-aluno, como o emocional do professor, que não sente prazer no trabalho. Já na gestão da escola lá, é uma gestão democrática, que dá voz aos professores, a gente trabalha em conjunto. (ENTREVISTA PROF. BÁRBARA, Out./2017)

Como também com a comunidade escolar como um todo, em especial, às famílias:

Enfim, é assim, eu sinto que a escola tem um contato bem direto com a sua comunidade, seus pais... Temos pais bem participativos, que tem pais que vão lá: “não gostei disso, porque funciona assim?”. Aí tem a explicação, é dada, é dada a justificativa. Aí, quando é algo que entra em consenso: “ah, seria melhor de tal forma”. Aí, muda-se a forma e ver. Porque às vezes tem... Tem um negócio muito cultural, né? Negócio das danças, assim... Tem pais que são evangélicos que não concordam com danças, de certas músicas. Aí tem intervenção, “então, não, naquele eixo ali vai ser diferente”. Porque, assim, foi um caso mais recente que eu lembrei. (ENTREVISTA PROF. BEATRIZ, Out./2017)

A necessidade de um padrão mínimo, de um Currículo Mínimo, é apontada quando necessário para se ter uma EI de qualidade. Eles até identificam que os esforços estão sendo feitos nessa direção: “assim, o que eu percebo é assim [...]. Acho que na atual gestão, eles

buscam uma formação de um Currículo Mínimo. Acho que esta é a proposta da atual gestão.” (ENTREVISTA PROF. BEATRIZ, Out./2017) Mas, o que acontecia até então era cada professor buscar a construção de seu próprio currículo:

Na anterior, a gente seguia assim, eu buscava meus conhecimentos, o que eu achava que devia ser o mínimo da Educação Infantil, junto com o Projeto Político-Pedagógico da escola, nossas orientações vindas da Secretaria de Educação, que são os projetos que eles mandavam. Mas, assim, eu nunca vi um documento, assim, essa aqui é a proposta, é o currículo mínimo, a proposta de ensino do município de Nova Iguaçu. Nunca vi isso criado na Educação Infantil. (*ibid.*)

A entrevistada toca na função indutora do MEC ao relacionar as formações dadas baseadas nos documentos federais:

Mas, em compensação, em contrapartida, eles procuram sempre se referendar nos documentos federais. Todas as formações que tive até hoje, nenhuma delas fugiu. Ou eles citavam os Referenciais ou eles citavam aqueles Parâmetros de Qualidade ou as Diretrizes Curriculares da Educação Infantil, aquele livrinho amarelo. Mas, assim, um Currículo Mínimo, uma diretriz curricular para o município de Nova Iguaçu, se existe, eu desconheço. (*ibid.*)

Esse Currículo Mínimo tem que estar atrelado a uma proposta de EI que remeta à vida dessa criança enquanto ser ativo da sociedade, que traga uma experiência de vida, um aprendizado de vida. Uma das mães entrevistadas deu um exemplo nesse sentido:

Vou te dar um exemplo: meu filho tem quatro anos de idade, ontem ele chegou em casa da escola, quando nós chegamos do trabalho, ele disse: “mamãe, nós precisamos fazer uma reunião”. Nesse termo... “Mas não é agora, porque é uma reunião com a família, eu, você e o papai”. Chamou o pai que estava em outro cômodo, nós sentamos, ele ficou de pé. Ele disse que queria ficar de pé. E ele estava nos ensinando a economizar energia elétrica. Aí o pai tinha saído do cômodo que estava e deixou a luz acesa. Ele virou e disse: “papai, inclusive, aquela luz que você deixou acesa quando você saiu do quarto para vir para cá falar comigo, está errado”. Coisas assim... (ENTREVISTA FAM. ÂNGELA, Out./2017).

Não podemos esquecer, também, que a EI de qualidade tem que propiciar lazer e brincadeiras para as crianças. “que essa pré-escola tenha como proposta educar as crianças, [...] de forma lúdica. Porque é isso que faz com que a criança fique feliz em estar naquele ambiente. A criança não tem o pensamento: ‘eu preciso ler esse texto’. Não, ‘eu tô aqui para me divertir, tô aqui para ser bacana’.” (*ibid.*) A mãe entrevistada complementa com a infraestrutura necessária para propiciar esse espaço lúdico:

E quando eu falo de infraestrutura e eu volto à questão lúdica, que precisa ter um parquinho, precisa ter essas atividades, precisa ser colorido, precisa ser agradável, precisa ser alegre para a criança. Porque a criança... O adulto ele chega na universidade, pode ter uma mesa cinza, uma cadeira cinza, ele vai ficar lá e fica estudando. Mas, com a criança não é assim. A pré-escola não é isso, a pré-escola

precisa ter alegria, ter vivacidade, ter o lúdico, para a criança está lá e falar: “que maravilha eu estar aqui dentro”. (*ibid.*)

Além das questões vistas acima, a EI de qualidade também tem que propiciar segurança para as crianças que estão sob seus cuidados:

Uma outra coisa que aconteceu também em uma escola que eu não quis deixar meu filho. A questão da segurança. Eu achei a questão da estrutura da escola, meu filho na época com um ano de idade, e a turma dele seria no segundo andar, com várias escadas para a criança subir, muitos espaços abertos. E eu fiquei olhando aquilo e, inclusive, questionei com a diretora. Ela até me respondeu: “olha, nenhuma criança nunca caiu dali”. Mas, na minha opinião, eu acho que essa não é uma resposta. Eu nem importava que o meu filho subisse até o segundo andar, mas que aquele espaço estivesse todo protegido para ele fazer isso. (*ibid.*)

Por fim, a EI de qualidade deve também preocupar-se com o que vem depois, como deve ser feita a transição da pré-escola para o EF. “porque a Educação Infantil é onde você aprende a sonhar, acreditar que existe um futuro, que esse futuro pode ser melhor. Assim, vejo um corte tão grande na transição. Você vai para o primeiro ano, você tem que aprender a ler e escrever e se esquece que aquela criança é criança.” (ENTREVISTA PROF. BEATRIZ, Out./2017)

Dessa forma, mesmo cientes do limite da presente pesquisa, incluímos os atributos de uma EI de qualidade, levando em conta a opinião das entrevistadas. Como diz uma das entrevistadas, “eu vou então pontuar, mas sem dizer que este primeiro pontuamento seja mais importante ou não, sem uma ordem...” (ENTREVISTA FAM. ÂNGELA, Out./2017). Assim, de acordo com as percepções dos atores que se relacionam com a EI do município e com as análises já realizadas sobre a política pública anteriormente, uma educação de qualidade deve ter os seguintes atributos:

- (i) o investimento no profissional que atua no segmento;
- (ii) a qualificação profissional dos profissionais da EI;
- (iii) a infraestrutura escolar adequada (espaço físico) da unidade de EI;
- (iv) o oferecimento de materiais didático-pedagógicos de qualidade e suficientes;
- (v) o oferecimento de atividades diversificadas para as crianças atendidas;
- (vi) a inclusão de um terço da carga horária para o planejamento;
- (vii) a contratação de profissionais auxiliares para as turmas e profissionais de mediação;
- (viii) a incorporação de uma equipe técnica na escola, com no mínimo, assistente social e psicólogo;
- (ix) a possibilidade de implementação da gestão democrática;
- (x) a elaboração de um Currículo Mínimo para apoiar na atuação dos docentes;

- (xi) a introdução no espaço escolar de uma “proposta de vida” para os estudantes atendidos;
- (xii) a preponderância de espaços educativos lúdicos e de lazer;
- (xiii) a segurança para o desenvolvimento das atividades;
- (xiv) a preocupação com o processo de transição para o EF.

O próximo item traz informações sobre os docentes que atuam na pré-escola em Nova Iguaçu.

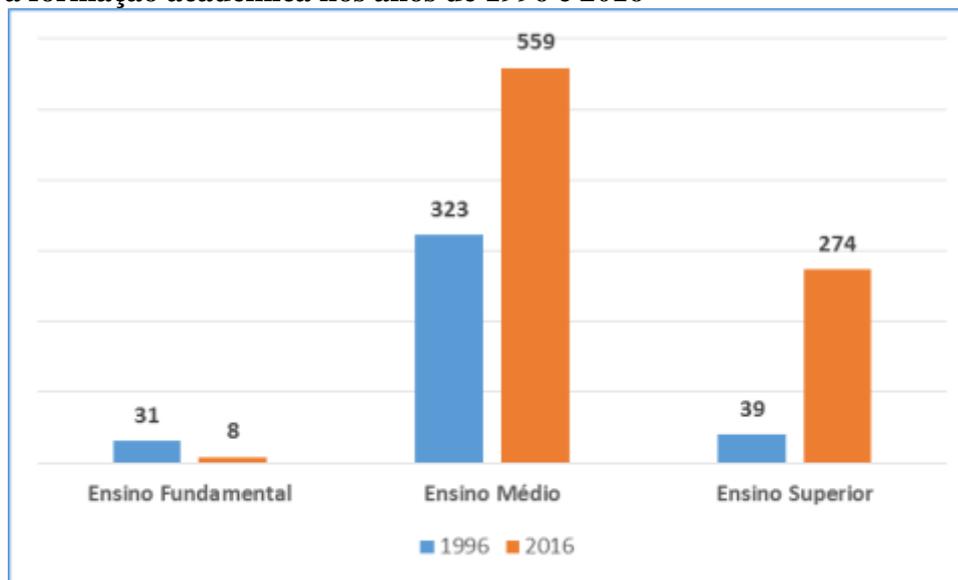
### **3.3 Os docentes e o cotidiano da pré-escola em Nova Iguaçu**

Trazemos informações sobre os docentes da pré-escola no município de Nova Iguaçu, tendo como base o Censo da Educação Básica do Inep para o ano de 1996 e a Sinopse Estatística da Educação Básica do Inep para 2016. De acordo com os documentos citados, Nova Iguaçu mais do que dobrou o número de professores em efetiva regência de turma na pré-escola entre os anos de 1996 e 2016, guardando coerência com a ampliação das unidades escolares no período, sendo também possível averiguar a formação acadêmica dos docentes que atuam diretamente com as crianças na pré-escola. As análises contam com o suporte das falas das entrevistadas.

É importante ressaltar, nos pressupostos de Nunes, Corsino e Kramer (2011), que a formação vai além da dimensão individual, “[...] mas abarca uma dimensão coletiva e interativa que se efetiva no exercício docente, na partilha de concepções e ações que se dão no local de trabalho, no contexto institucional com suas condições e cultura organizacional.” (p. 37) Esta segunda dimensão, infelizmente, não foi possível verificar nos dados mencionados.

No próximo gráfico, podemos observar a escolaridade dos docentes da pré-escola de Nova Iguaçu, onde verificamos que a maioria dos docentes possuem o EM, que apesar de não ser especificado, deve relacionar-se ao Curso Normal, por ser a exigência mínima estabelecida legalmente, porém, com uma queda proporcional quando verificamos os totais dos anos mencionados. Na formação de ES verificamos uma trajetória contrária, onde notamos um aumento percentual no último ano estudado. No EF observou-se uma queda entre os anos estudados, fruto de políticas executadas em épocas em que a legislação não deixava clara a exigência de formação para a EI.

**Gráfico 04 – Número de professores da Pré-escola do município de Nova Iguaçu segundo a formação acadêmica nos anos de 1996 e 2016**



**Fonte:** Tabulação própria a partir dos microdados do Censo da Educação Básica do Inep para o ano de 1996 e sinopse da Educação Básica do Inep para o ano de 2016. Obs: a) No ano de 1996, Ensino Fundamental, Ensino Médio e Ensino Superior referem-se respectivamente a 1º. Grau, 2º. Grau e 3º. Grau; b) A formação acadêmica pode ser completa ou não; c) Em 1996 o total se refere aos profissionais do ensino regular enquanto que em 2016 pode haver também profissionais do ensino especial.

O aparecimento de grande número de docentes com o Curso Normal refere-se à formação mínima exigida pela LDB para atuar na EI. Nunes, Corsino e Kramer (2011) advertem que a realização de concursos públicos para o ingresso no magistério público da EI sem a exigência mínima de formação “[...] são ilegais [...], cabendo aos sistemas favorecer e até mesmo assumir a qualificação e habilitação em serviço dos profissionais que já atuavam em suas redes.” (p. 49) Mesmo não sendo possível conseguir as informações pelas dependências administrativas, arriscamo-nos a dizer que todas as redes, seja pública ou privada, procuram cumprir as exigências mínimas de formação, inclusive, as instituições de fins não-econômicos conveniadas ao poder público, pois nos próprios chamamentos públicos e nos atos de conveniamento exigem-se tal formação dos professores para o estabelecimento de parcerias.

A Sinopse citada não disponibiliza dados sobre os auxiliares da pré-escola, que a formação varia muito de acordo com o município estudado, indo desde a exigência de apenas o EF até o EM. Ou seja, “[...] o cargo de auxiliar é dúbio tanto em relação às exigências de escolaridade para o ingresso, quanto à função exercida nas escolas.” (*ibid.*, p. 49)

Antes de adentrarmos na análise de como é tratado o profissional de educação pela política local, vamos trazer algumas questões sobre quem são esses profissionais, como eles escolheram atuar na EI, tendo como base as entrevistas. Fica claro, que nem todas as

professoras tinham a pretensão de continuar na Educação, inclusive, tendo graduação em área bem distinta, com a escolha do trabalho na área para pagar a Faculdade: “então, quando comecei, eu estudava. [...] fiz o Curso Normal. É que eu sou graduada e pós-graduada em outra área de atuação, [...] não queria continuar na Educação pelo cenário que já se apresentava e continua se apresentando, com a tendência de piorar cada vez mais.” (ENTREVISTA PROF. ABGAIL, Out./2017) Inclusive, trabalhou e, outras áreas, mas acabou com o retorno à Educação e, segundo ela, gostou.

Todas as entrevistadas da rede pública, entraram e continuam até hoje na EI, apesar dos concursos públicos não serem específicos: “O concurso é amplo. Não era específico [...]. Em 2008 eu fiz um concurso [...] e tô na Educação Infantil até hoje. Em Nova Iguaçu permaneci na Educação Infantil.” (ENTREVISTA PROF. BEATRIZ, Out./2017)

Teve quem informasse que, na verdade, queria atuar no EF, que daria mais possibilidades de desenvolver as suas competências em trabalhar por projeto e pesquisa. Mas, segundo ela, por conhecerem as crianças de Nova Iguaçu (*sic*), “me recomendaram eu escolher essa Educação Infantil.” (ENTREVISTA PROF. BÁRBARA, Out./2017) Mesmo assim, ela afirma que não se arrepende da escolha: “mas, eu gosto dos pequenos, principalmente por causa do lúdico, né? Poder trabalhar e ensinar e mais, assim, com o lúdico. Eles também têm mais afetividade e é legal o trabalho.” (*ibid.*)

Encontramos também uma professora que fez a escolha pela EI desde sempre, seja na atuação em outras unidades, tais como, particular e federal, seja na própria construção acadêmica, onde buscou a formação do Curso de Pedagogia com habilitação em EI:

Quando eu entrei pra cá, minha primeira opção era escola de Educação Infantil próxima à minha casa. Se não achasse próxima à minha casa, onde tivesse uma unidade de Educação Infantil com vaga era pra onde eu iria. Porque foi uma escolha que eu fiz pra mim. [...] O perfil, a minha postura, a minha formação, a minha monografia, meu trabalho de especialização..., foi voltado pra Educação Infantil. (ENTREVISTA PROF. BEATRIZ, Out./2017)

Assim, cabe agora saber como, em suas percepções, são tratados os profissionais que atuam nas unidades de EI, divididas em duas categorias: a primeira relacionada à [des]valorização do professor de maneira geral (pelas crianças, pelos pais, pela escola, pelo governo) e, a segunda, em relação ao lugar que ocupa o professor de EI tendo em vista os professores de outros segmentos.

Pelo teor das respostas à questão de como são tratados os professores, subjaz a crença de ser uma das profissões mais importantes, que forma, inclusive, todas as outras, mas, ao mesmo tempo, aparece de maneira muito forte que o professor não tem o papel dele

reconhecido pela sociedade. O professor de EI, em especial, pela falta de conhecimento da sociedade sobre a importância dessa etapa na vida das crianças, sofre uma desvalorização ainda maior, conforme ironiza uma das entrevistadas: “primeiro, aquele conceito que a criança vai para a escola para picar papel. Aí você imagina, a pessoa que vai cuidar, olhar a criança que vai picar papel pode ser qualquer pessoa, pode ser uma cuidadora, não precisa ser muito [...]” (ENTREVISTA PROF. ABGAIL, Out./2017).

O respeito sonhado pelos professores muitas vezes não vem nem dos estudantes, que, em muitos casos, os confrontam de forma acintosa : “pelo contrário, eu vejo alunos, assim, ouço as histórias, né? De alunos que não respeitam os professores, que acha que o professor está ali... Vou usar uma expressão rude, é lixo aquilo ali. E é assim estarrecedor.” (ENTREVISTA FAM. ÂNGELA, Out./2017)

Para alguns pais, os professores têm o trabalho reconhecido: “para alguns pais, para a escola que eu trabalho, eu tenho reconhecimento dentro da minha área, [...] tem o bom retorno: uma professora que auxilia, que avança no desenvolvimento dos filhos deles, que agradecem pela formação que proporcionou aos filhos deles.” (ENTREVISTA PROF. BEATRIZ, Out./2017) Contudo, para outros pais, o trabalho da professora da EI é visto como de uma babá: “porque querem impor uma série de regras, de procedimentos [...]. Que manda pra escola: ‘tia, olha, tem que ser assim, ele só faz assado, ele só come se picar para ele comer...’. Sabe, te dá uma relação de coisas que você tem que fazer, como se eu tivesse só o filho dela.” (*ibid.*) E, por fim, tem aqueles que são indiferentes, não emitem sua opinião: “e tem outros que passo. Não falam nada, assim, não criticam, não elogiam... Passa... Sou mais uma. Assim depende muito de quem está te dando retorno, né?” (*ibid.*)

Em relação à gestão escolar, não houve reclamação de falta de reconhecimento, tanto na rede pública quanto da rede privada: “pros profissionais internos da escola: diretor, orientador, assim, em geral, eu sou sempre bem elogiada pelo meu trabalho, pelo trabalho que desenvolvo.” (*ibid.*) O mesmo também acontecendo na rede privada, conforme depoimento de uma responsável a seguir: “aí falando da instituição que eu me encontro, eu vejo lá também, que a escola trata esses profissionais com muito carinho, muito respeito, de uma forma maravilhosa. E eles também ensinam nossas crianças a tratarem esses professores com o mesmo respeito.” (ENTREVISTA FAM. ÂNGELA, Out./2017)

Em relação à gestão municipal, ao governo, elas admitem que existe uma “relação aberta”, por exemplo na tentativa de envolvimento dos profissionais de educação nas soluções dos problemas: “e eles fizeram até um questionário com a gente neste ano, perguntando algumas questões sobre isso. Principalmente, sobre estrutura. Então eu creio que estão

prevendo algumas mudanças. Então, a gente tem uma relação aberta.” (ENTREVISTA PROF. BÁRBARA, Out./2017) Do ponto de vista governamental, o reconhecimento só não aparece quando se trata da remuneração: “de um modo geral, eu me sinto gratificada. Enquanto reconhecimento, *feedback*, do outro tenho muito reconhecimento. Não quantitativo, dinheiro..., mas, assim, os elogios e os agradecimentos são muitos.” (ENTREVISTA PROF. BEATRIZ, Out./2017)

Pelas entrevistas transpareceram também algumas diferenças de tratamento entre o professor que atua na EI em relação aos professores que atuam em outros segmentos educacionais, o que fica patente na desvalorização do primeiro em relação aos demais, conforme pode ser visto no depoimento a seguir:

A nossa profissão é muito nobre e, inclusive, dentro da Educação, por exemplo, se nós fôssemos dividir os profissionais de Educação Infantil de profissionais de Ensino Fundamental e Médio... O que nós temos? Nós temos a desvalorização muito grande do professor da Educação Infantil, por conta da questão cultural de nosso país. A Educação Infantil é vista como uma coisa muito sem importância ainda, porque pouco se sabe sobre a formação, sobre a importância da formação do ser humano nesses primeiros cinco anos de vida. A base do ser humano é formada aí. Muitos, inclusive, na parte neurológica, a formação neurológica e tal, as sinapses, muitas questões são formadas ali, até os cinco anos. E a sociedade não tem noção direito disso. (ENTREVISTA PROF. ABGAIL, Out./2017)

As entrevistadas identificam que o professor da EI não alcança o mesmo prestígio, que como já vimos não está muito valorizado na sociedade atual, do professor que fez Licenciatura para atuar em outros segmentos educacionais, apesar de identificarem que possuem uma formação muito mais robusta: “a professora que é mais valorizada é da Licenciatura... Inclusive, acho que devia ser obrigatório para todos os professores [cursar] Pedagogia ou Normal, que a gente aprende didática que faz diferença na sala de aula.” (ENTREVISTA PROF. ANA, Out/2017)

As questões trazidas acima nos remetem ao estudo de Elias (2000), que descreve uma comunidade da periferia urbana inglesa, onde um grupo estabelecido desde longa data tratava o grupo de residentes mais novos como *outsiders* (estranhos, “os de fora”, forasteiros). Assim, o autor percebe, a partir de uma pequena comunidade, um tema universal sobre as relações *estabelecidos-outsiders*. No caso do estudo mencionado, “todo o arsenal de superioridade grupal [...] entre os dois grupos que só diferiam no tocante ao seu tempo de residência no lugar.” (p. 21) Podemos fazer uma transposição conceitual para o caso dos professores da EI, que passam a ser *outsiders* em relação aos professores de outros segmentos devido ter chegado por último em sua distinção sobre a sua importância. Por ter chegado antes, arriscamo-nos a dizer, que esses outros professores possuem um maior poder de coesão,

permitindo, como no caso da localidade estudada pelo autor, que “[...] esse grupo reserve para seus membros as posições sociais com potencial de poder mais elevado, [...] e excluir dessas posições os membros dos outros grupos.” (p. 22)

Uma outra questão avaliada pelas entrevistas foi sobre a participação dos pais no cotidiano das unidades educativas, não chegando-se a um consenso, o que nos leva a acreditar que tais relações são construídas escola por escola, diante de suas potencialidades e dificuldades, seja da gestão da escola seja da comunidade onde a escola está inserida. Do ponto de vista das famílias esse envolvimento nem sempre é bem-vindo devido, muitas vezes, às impossibilidades de participação efetiva dos pais por conta de outros compromissos, em especial, o trabalho.

Isso eu vou falar. São muitos momentos que a família é chamada. E aí acontece isso, a gente tem o compromisso profissional e tudo mais, e é todo instante. Assim, a escola tem um projeto de exposição, aí a família é chamada; tem um projeto de leitura, a família é chamada; tem um projeto de teatro, a família é chamada. E nós somos chamados naqueles outros eventos tradicionais, as festas juninas, as festas de fim de ano, as atividades alternativas, tem a capoeira, tem o jazz... A família é chamada. Conclusão, lá nessa escola nós somos muito chamados. (ENTREVISTA FAM. ÂNGELA, Out./2017)

Mas, apesar de ser muitas vezes cansativo para a família, a participação é vista como positiva: “porque a gente trabalha e aquilo tudo. Mas, eu identifico que isso é positivo.” (*ibid.*) Ou seja, apesar das dificuldades, a família procura comparecer: “porque é um paralelo da questão do trabalho e a questão a educação do filho, sopesando esses dois lados, a gente vê o quanto é importante a nossa presença na escola, pro nosso filho, pra nós família. Enquanto família, comparecemos.” (*ibid.*)

Assim, mesmo sabendo que trata-se de um tema controverso e não sendo uma unanimidade, para uma professora da rede privada entrevistada a frequência dos pais é quase 100%.

A presença da família na escola é quase 100% em todos os eventos. A escola promove muitos eventos, muitos encontros, culminâncias de projetos, é sempre com a presença dos responsáveis. Tem muitos projetos, tais como: projeto de alimentação saudável, questão da saúde na mesa; projeto de leitura, com a ciranda literária que acontece o ano inteiro. No final do ano a gente tem o fechamento, a culminância, a gente chama um profissional de fora, da área de leitura ou próxima, para fazer uma culminância com os pais também... Assim, como esses, têm vários outros projetos que envolvem a presença da família. E a gente tem realmente uma presença boa. Inclusive, nas reuniões com os responsáveis também. Neste ano, precisei solicitar uma reunião extra na minha turma, além das reuniões já determinadas no calendário, tive também 80% de presença de responsáveis. Como foi uma reunião atípica, mesmo assim foi muito boa. Então, assim, têm muitos pontos positivos. (ENTREVISTA PROF. ABGAIL, Out./2017)

Em outra realidade, porém, nós podemos ter o oposto: “nós não temos quase nada de presença da família, não tenho 10%. [...] Na reunião de pais de 15, 20 alunos, eu tenho 5 pais no máximo.” (ENTREVISTA PROF. ANA, Out/2017) Mas, também, pode ter participação quando os pais são chamados para questões específicas, em especial, ligadas às melhoras na escola: “quando tem um problema na escola, precisa de envolvimento dos pais, os pais não ficam de fora. Esses pais são convidados sempre a participar, desde de que precise reivindicar alguma melhoria [...]. Ele vai ser chamado.” (ENTREVISTA PROF. BÁRBARA, Out./2017)

Notamos que os pais são chamados à escola, principalmente, em dois momentos: em reuniões de pais e em culminâncias de projetos/eventos. Nas reuniões de pais, transparece, um certo caráter de obrigatoriedade de presença: “mas, assim, em relação às reuniões de pais, eles até participam. Mas, a gente percebe que é uma atividade que eles participam porque sabem que tem aquela obrigatoriedade, né?” (ENTREVISTA PROF. BÁRBARA, Out./2017) As reuniões de pais são momentos privilegiados de contato com os pais, em geral, para dar os informes, tanto administrativos como pedagógicos

Da mesma forma, as culminâncias podem contar com uma boa participação dos pais, conforme visto nos depoimentos abaixo:

Além disso, nós temos as culminâncias dos projetos. Esses projetos acontecem em intervalos mensais, às vezes bimestrais. Nós temos, por exemplo, o Projeto Saúde Começa na Mesa, que acontece em março. Aí nós trabalhamos as questões com os alunos. E dentro desse projeto nós temos, por exemplo, um dia em que o responsável vai à escola para fazer uma comida saudável com as crianças na cozinha experimental. A participação não é só na culminância, durante o projeto a gente também solicita algumas participações. (ENTREVISTA PROF. ABGAIL, Out./2017)

Nós temos também um vídeo de receitas, um vídeo mostrando como a criança participa em casa, os pais vão tendo essa participação. Aí, no fechamento, o sacolão do bairro vai para a escola, monta um *stand* lá dentro da escola e os pais são convidados a ir com as crianças. Primeiro, eles passam pela exposição dos trabalhos que foram realizados pelas crianças ao longo do projeto. E, nesse dia da culminância, eles são convidados a fazer uma feira com os filhos. Entram e compram lá com as crianças. (*ibid.*)

Contudo, muitas vezes a participação frustra os organizadores da escola, não conseguindo a adesão necessária ou acontecendo com baixa adesão, conforme depoimentos abaixo:

Mas, a gente já marcou duas vezes um trabalho para desenvolver na comunidade sobre a questão do lixo. Ia ser uma passeata, só que para ser uma passeata os responsáveis têm que estar juntos, porque a gente não pode sair pelas ruas, né? Com mais de 40, 50 crianças, só a professora e a ajudante. Só que os pais não apareceram, na verdade, nem os alunos apareceram direito. Então, nós vemos que tem essa dificuldade deles perceberem que o educar não é só papel da escola, que eles

também fazem parte desse processo de ensino-aprendizagem, que tem que ser para além da escola. E essa passeata era justamente porque o terreno da escola antigamente era um lixão, antes de ser uma escola, lixão não, ponto de jogar lixo, porque lixão de verdade nem poderia ser porque ia estar contaminando o subsolo, né? E os moradores continuam jogando lixo na escola, eles jogam por cima do muro e as bolsas caem tudo lá. Então, a gente ia fazer essa passeata para conscientizar a população. Aí, não sei se porque, de repente, são eles que jogam ou para não criar contenda com os vizinhos. Eu sei que eles não apareceram. (ENTREVISTA PROF. BÁRBARA, Out./2017)

Este ano teve outra atividade. Um abraço na escola. Até foram, mas não foram, assim, nós somos 80, vamos colocar, foram 30 pais, que na hora de abraçar a gente tentou, abraçar de verdade mesmo, tá!, dar a volta. Aí o aluno meu: “mas tia, eu sou o homem-elástico?”. A gente teve que se esticar todo. (*ibid.*)

Grisa e Jalil (2011) asseveram que a participação consiste em um dos grandes desafios quando se pensa o controle social sobre as políticas públicas, contudo, quando isso acontece, as oportunidades de caminhar para políticas públicas mais adequadas à sua realidade são maiores e, dentre outras descobertas, “[...] significa reconhecer o seu papel na sociedade para além do beneficiário ou beneficiária de uma política pública específica e fazer a sua parte na construção de uma sociedade mais igualitária e democrática.” (p. 341)

A participação, no contexto da unidade de EI é vista como primordial para Rinaldi (2012), que a coloca como fazendo parte de um projeto educativo mais amplo, tendo como principais protagonistas a criança, a família e o educador, que têm seus destinos fortemente ligados. Para ela, o pai/mãe, “ao descobrir aspectos em comum, o prazer de falar e ouvir, ao perceber que se sabe mais do que se imaginou, ao compreender que não se é melhor nem pior do que os outros [...] e que se é participante ativo de um projeto [...]”, traz sua experiência como desencadeadora de processos de crescimento e análise, que “ao desenvolver a comunidade local e suas instituições, podem dar uma contribuição real à consolidação da cultura do *nido*<sup>78</sup> e da criança, que ainda é tão frágil em nosso país.” (p. 101)

O tema relacionado aos profissionais de educação que se constituiu em uma grande indignação entre as professoras e familiares entrevistadas, refere-se ao número de profissionais que atuam diretamente com as crianças na sala de atividades, que mostra, outrossim, uma diferença entre as redes privada e pública, na visão das entrevistadas. Identificou-se em uma unidade da primeira rede, na visão de uma responsável por estudante, um número ideal de profissionais atuando na sala, “na escola do meu filho, que estuda na rede privada, ficam um professor, dois auxiliares e uma mediadora [...]. A escola onde o meu filho

---

<sup>78</sup> Termo usado no contexto da Reggio Emilia (no plural: *nidi*) para centro ou creche para crianças de aproximadamente três meses a três anos. Para centro dedicado às crianças acima de três anos e até a idade escolar obrigatória de seis anos eles chamam de *scuola dell'infanzia* (no plural: *scuele dell'infanzia*).

está mantêm a estrutura que a legislação exige, isso é um exemplo.” (ENTREVISTA FAM. ÂNGELA, Out./2017)

Em contraposição, em uma unidade da rede municipal não aparece o suporte necessário ao professor, em relação ao desenvolvimento do trabalho: “eu tenho, inclusive, alunos especiais, mas na escola pública que eu não tenho ninguém para me auxiliar. Eu tenho uma professora itinerante na teoria, mas o horário dela não fecha com o dos professores, ela sai antes [...]. Ela vai lá para quantificar, para anotar, para cobrar.” (ENTREVISTA PROF. ANA, Out/2017) Outra entrevistada complementa, deixando ainda mais patente a diferença existente na escola da rede privada pesquisada: “na escola particular eu tenho uma mediadora para o aluno especial, eu tenho uma auxiliar para me ajudar nas atividades e eu, somos três professoras na sala de aula.” (ENTREVISTA PROF. ABGAIL, Out./2017) Enquanto isso, na outra rede: “na escola pública sou eu e deus. Eu, meu aluno especial, os meus alunos todos, ainda tem aqueles com algumas especificidades, que não posso nem dizer, nem dá um tratamento que poderia ajudar e tal.” (ENTREVISTA PROF. ANA, Out/2017)

Como visto, o quadro ainda fica mais dramático quando existe a necessidade de inclusão de crianças com deficiências: “tenho um autista [...], mas o conteúdo não é o mesmo. Não posso dá o mesmo material para ele. O autista que faz muita abstração, não consegue alcançar o conteúdo, não escreve, não fala... Não posso dá o mesmo material, eu tenho que adaptar o material por conta própria.” (*ibid.*) Por fim, ela ainda tem a clareza de perceber que pode existir situação de atendimento ainda pior no município, devido à falta de fiscalização: “também não tem ninguém para fiscalizar, se eu não quiser fazer, não faço. Como muitas não fazem. Deveria ser uma inclusão, mas fica do lado de fora, deixa a criança fazer qualquer coisa.” (*ibid.*)

Toledo *et al.* (2011), a partir da análise de entrevistas com gestores municipais, identificam diversos arranjos adotados para um maior atendimento às demandas, algumas delas já identificadas aqui e/ou no decorrer do texto desta Tese, tais como: a diminuição da oferta de horário integral e adoção de horário parcial; o não atendimento às crianças em idade de creche, em especial os bebês, priorizando os mais velhos; a prioridade para moradores do município e os que residem próximos à instituição; o uso de espaços alternativos como aluguel de casas, salas e prédios comerciais; o aproveitamento de salas em escolas de Ensino Fundamental sem as devidas adaptações e a celebração de convênios com instituições comunitárias e filantrópicas. As autoras também identificaram uma certa precarização na contratação de auxiliares/agentes/recreadores como docentes, sem a formação mínima exigida por lei, visando baratear os custos. Nas escolas analisadas neste quesito, temos que algumas

unidades municipais, quiçá também algumas privadas, não estão nem mesmo contratando esses “auxiliares”, deixando todo o trabalho por conta apenas do professor.

Outra questão analisada na política municipal refere-se à formação dos profissionais da educação. As professoras entrevistadas conseguem vislumbrar melhoria nas formações oferecidas na atual gestão da rede municipal, contudo, ainda sentem a falta do oferecimento para todos, ou seja, só uma parte dos profissionais tem acesso: “Este ano já tivemos uma formação muito maior [que nos anos anteriores] [...]. Não é para todo mundo. [...] “Ah, nós oferecemos, a prefeitura está oferecendo a formação para os professores”. Mas, aí vai um representante de cada escola. E os outros? Como é que fica? [...]” (ENTREVISTA PROF. ANA, Out/2017). Outra entrevistada conclui com a necessidade do oferecimento de formação continuada e lembra da importância da atualização no atendimento de crianças com deficiências: “o que eu queria mesmo que tivesse era formação continuada, isso eu acho muito importante. Principalmente para poder trabalhar com a questão dos alunos especiais. [...] Por mais que na Faculdade a gente tenha tido a matéria de Educação Especial. [...] Tem que se atualizar.” (ENTREVISTA PROF. BÁRBARA, Out./2017)

Trazemos também a experiência de uma professora entrevistada de unidade particular, para quem a formação é condizente com a importância do atendimento educacional às crianças pequenas: “tem formação todo o ano, que a minha diretora promove para a gente, contrata os palestrantes, contrata formação. Este ano eu tive oportunidade de ir para a Costa do Suaípe pela escola. As melhores condições que eu já tive a nível de formação continuada.” (ENTREVISTA PROF. ABGAIL, Out./2017) Contudo, a entrevistada ressalta que nem todos os professores acessam à formação quando têm que dispender algum recurso financeiro, mesmo que seja uma quantia simbólica, que, segundo ela, está em nossa cultura não se atualizar se tiver que pagar, mesmo em uma “escola padrão”: “então, a procura foi baixíssima, não foram todos os profissionais da escola, alguns só que fizeram. Mas, olha só, um *resort*, tudo mais, material educacional de ponta, maravilhoso. Eu paguei 400 reais de taxa por um pacote que seria 5 mil reais.” (*ibid.*) Esta questão agudiza mais ainda na unidade pública, pois, “não estão nem recebendo material, tira do próprio bolso para trabalhar. Então, pagar um curso de formação, nem pensar!” (ENTREVISTA PROF. ANA, Out/2017)

Esse item é muito importante para os pressupostos desta Tese, pois, conforme assinalam Nunes e Corsino (2011), “a formação de professores tem sido assinalada pelas pesquisas e pelos documentos oficiais [...], como um dos principais fatores que afetam a qualidade da Educação Infantil.” (p. 89) A qualidade na Educação tem que ser observada em

todos os níveis, etapas e modalidades<sup>79</sup>. Especificamente na etapa da EI, temos a edição pelo MEC de parâmetros de infraestrutura e parâmetros de qualidade para a EI (BRASIL, 2006b,c), que deveriam orientar as ações dos municípios. De acordo, com Nunes, Corsino e Didonet (2011), “na medida que estes são aplicados, a qualidade tende a melhorar, desde a creche até a pré-escola, mas a prática não é necessariamente subsidiária da melhor orientação.” (p. 42)

No município estudado, bem como em muitos outros municípios, fica clara, por exemplo, a utilização do espaço físico de escola do EF como alternativa para ampliar turmas da pré-escola obrigatória. Para tanto, deve-se pensar em formas de atender as especificidades da faixa etária, além da adequação do espaço físico. Temos claro que existem diferentes concepções de infância e de educação voltadas para as crianças e do atendimento. Contudo, “embora coexistam múltiplas propostas decorrentes das práticas sociais, os estudos científicos e os documentos oficiais têm contribuído para a busca de unidade na concepção de infância e educação.” (*ibid.*, p. 53) Essas diferentes concepções de infância e de educação perpassam o ambiente escolar, com diferenças entre as redes e mesmo no seio de uma própria rede de ensino.

Esse ano, por exemplo, foi um ano de crise, né? Eu recebi na escola pública muitas crianças vindas de escolas particulares medianas. E o que eu vi muito foram crianças que já tinham todo o conteúdo, separação de sílabas para a Educação Infantil, famílias... Uma alfabetização mesmo, início de alfabetização na Educação Infantil. Em contrapartida, as mesmas crianças não sabiam se organizar, amarrar um sapato, não sabiam cores. Então, assim, existe uma queima de etapa muito grande em função de um público que quer comprar... (ENTREVISTA PROF. ANA, Out/2017).

Outra entrevistada nos remete à questão cultural e à valorização dos aspectos cognitivos pela sociedade: “então, uma boa escola para os pais é uma escola que a criança com cinco anos, quatro, cinco anos, já está sabendo ler, já está sabendo escrever, ele quer que a criança tenha conteúdo.” (ENTREVISTA PROF. ABGAIL, Out./2017) Mas, nem todos estão à procura deste tipo de concepção escolar: “sobre as outras escolas privadas que eu procurei... Assim, hoje em dia a educação, na minha visão, não é só o que nós aprendemos na nossa época: papel, lápis, ABCD... Era dessa forma, né?” (ENTREVISTA FAM. ÂNGELA, Out./2017) E ela arremata justamente com uma concepção contrária:

---

<sup>79</sup> Como níveis, temos a Educação Básica e o Ensino Superior. A Educação Básica é dividida em três etapas: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio. Transversal aos níveis e etapas, encontram-se as modalidades, tais como: Educação de Jovens e Adultos, Educação Profissional e Tecnológica, Educação Especial, Educação a Distância e Educação Indígena.

Então, quando conheci o [...], o que me encantou foi a diversificação de propostas que ela traz para o aluno, que ela traz para aquela criança. Então, tem uma atividade de psicomotricidade, que a criança está lá pulando, fazendo um “X”, mas depois ela vai lá para a sala de aula e vê: “aí, esse aqui é o X que eu fiz com as pernas”. Aí vai para a sala de vídeo e vai para uma atividade na horta, e vai para uma outra atividade na cozinha experimental, e a criança se sente ali brincando e se divertindo, e, no entanto, ela está ali aprendendo a contar quantos ovos ela usou para fazer e está aprendendo a subtrair, que ela usou cinco ovos e sobraram três. E o meu filho, eu noto, que se quer tem a noção que ele está aprendendo, porque para ele tudo é um lazer, tudo é lúdico. Então, quando eu conheci o [...] e eu vi a proposta, isso foi algo que me interessou muito. (*ibid.*)

A entrevistada tem a clareza de observar que esta não é a realidade de todas as escolas da rede privada, ao contrário, a maioria pratica uma “proposta de educação tradicional”, que mantém uma educação que vem de um longo tempo. “a gente senta lá, naquelas cadeiras ali, um atrás do outro, ‘olha aqui no quadro’, não sei o quê... E ainda hoje na rede privada há essa proposta. Não estou criticando, só dizendo assim que é entre as propostas que eu vi, essa do [...] foi a que mais me interessou [...]” (*ibid.*).

Nesse sentido, o Sistema Municipal de Ensino tem que definir normas que deem suporte técnico-pedagógico para aqueles que atuam nas unidades escolares, sejam elas exclusivas ou não-exclusivas de EI. Percebemos, na entrevista com as responsáveis pelo monitoramento da EI no PME/NI, que a atual gestão da Semed está elaborando uma proposta de Currículo Mínimo para o município.

A Base [...] tá em processo de aprovação. A primeira já foi, a segunda já foi, já está na terceira. E, para que, realmente, a gente tem que começar hoje, começar agora. Porque, assim, eles até colocaram os Parâmetros Nacionais de Qualidade para Educação Infantil, tá lá, era lei... Ficou perdido. Enquanto a gente não for lá, colocar na prática. [...] Começando essa discussão, da Base, como é que vai ser. Tem coisas que tem que começar, ter um norte, um caminho a ser seguido. [...] A gente precisa estar atento a isso e colocando isso no nosso dia-a-dia. (ENTREVISTA MONITORAMENTO, Outubro/2017)

Contudo, na prática ainda não se tem uma proposta mínima que contemple as especificidades da EI, com base em uma concepção de Educação, conforme pode ser visto no depoimento de uma professora da rede municipal abaixo:

Não existe um padrão na escola pública. Eu, por exemplo, trabalho no turno da tarde, nós somos três professoras neste ano, duas de Infantil V, cinco anos, e uma Infantil IV e no turno da manhã são três também. Em cada sala de aula está acontecendo uma coisa diferente, em cada sala de aula está sendo dado um conteúdo, em cada sala de aula sendo administrado de uma forma, o material cada um faz de uma forma. Não existe um padrão, não existe uma regra, não existe nada. Não existe um modelo a seguir. Cada um entrega seu plano de curso no início do ano, que é copiado e colado da *Internet*, muitas vezes, porque muita gente não quer ter trabalho. Não existe uma fiscalização... (ENTREVISTA PROF. ANA, Out/2017).

Assim, as concepções científicas estão associadas às mudanças de paradigma em relação à visão de criança, de infância e de EI, o que impõe a necessidade de um Currículo Mínimo que busque uma educação de qualidade e que seja capaz de promover o desenvolvimento integral, “ampliando o seu universo cultural e sua participação no mundo social e natural, favorecendo a construção de sua subjetividade, promovendo trocas e interações, respeitando as diferenças, colaborando para o seu bem-estar físico, emocional e afetivo, entre outros.” (NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011, p. 54)

Em relação ao mecanismo de nomeação de diretores de unidades de EI, verificamos um retrocesso em Nova Iguaçu, no período estudado, que segue uma tendência encontrada na maioria dos municípios do estado<sup>80</sup>, já que existiam eleições para diretores na gestão petista da Cidade que governou a Cidade de 2005 a 2010, com, inclusive, continuidade no mandato tampão da vice, na ocasião que o prefeito elegeu-se senador, sendo aprovada uma lei para a ocupação de cargo de Diretor Geral, Diretor Adjunto e Coordenador Político Pedagógico das unidades de educação por meio de eleição direta. (NOVA IGUAÇU, 2012)

Contudo, essa lei foi derrubada pelos vereadores no ano de 2013, mesmo tendo veto integral do Prefeito à nova lei aprovada pela Câmara Municipal, permanecendo, assim, na vigência do mandato 2013-2016. No início do novo governo, em 2017, acolhemos com entusiasmo a possibilidade do retorno das eleições diretas, pois, na primeira edição do Diário Oficial do município, foi publicado o Decreto nº. 10.844/2017a, que dispunha sobre o processo de seleção de gestores das unidades escolares e consulta à comunidade escolar da rede pública do Sistema Municipal de Ensino. No mesmo ano, foi publicado o Decreto nº. 11.021/2017c, que estabelecia as regras para as unidades escolares procederem o processo consultivo junto à comunidade escolar para o provimento dos cargos de gestores das escolas da rede pública municipal. As eleições ocorreram nos dias 22 e 23 de novembro de 2017.

A próxima seção traz os números de atendimento na pré-escola de Nova Iguaçu, e onde couber, comparando com os dados da BF, do ERJ e do Brasil, nos anos de 1996, 2006 e 2016.

---

<sup>80</sup> Na pesquisa desenvolvida por Nunes, Corsino e Kramer (2011), sobre o atendimento da Educação Infantil no estado do Rio de Janeiro na primeira década dos anos 2000 (1999-2009), verificou-se que aumentou a percentagem de indicação política para exercer o cargo de direção, chegando, em 2009, a 88,6%, contra apenas 9,6% por eleição.

### 3.4 O que dizem os números sobre o atendimento na pré-escola em Nova Iguaçu

Para calcular as populações de 4 e 5 anos, nos períodos de referência deste estudo, levamos em conta a Contagem da População do IBGE do ano de 1996 e as estimativas populacionais dos anos de 2006 e 2016 baseadas nas percentagens desta faixa etária no Censo Demográfico de 2010. As populações mencionadas acima e os Censos Escolares (1996, 2006 e 2016) nos permitem visualizar, no âmbito do município de Nova Iguaçu (conforme quadro abaixo) como deu-se o atendimento de crianças de 4 e 5 anos de idade na pré-escola. As entrevistas com os atores que atuam na ponta do processo educativo aprofundam a análise sobre o reflexo da política pública e as perspectivas do segmento educacional.

#### Quadro 10 – Atendimento em pré-escola (iv) para as populações de 4 e 5 anos em Nova Iguaçu, por dependências administrativas, nos anos de 1996, 2006 e 2016

Anos	População 4 e 5 anos	Nº. Matrícula Estadual	Nº. Matrícula Municipal	Nº. Matrícula Privada*	Nº. Matrícula Total	% Matrícula Total
1996 (i)	31.120	1.803	2.128	4.255	8.186	26,30%
2006 (ii)	23.624	385	2.983	6.103	9.471	40,09%
2016 (iii)	22.305	-	6.945	8.294	15.239	68,32%

**Fonte:** Tabulação própria com base: (i) IBGE, Contagem da População, 1996, via Sidra - Sistema IBGE de Recuperação Automática. (ii) IBGE, Diretoria de Pesquisas - DPE/Coordenação de População e Indicadores Sociais - Copis, para a população total, 2006; para a faixa etária: estimativa com base nas percentagens do Censo Demográfico, IBGE, 2010. (iii) IBGE, DPE/Copis, para a população total, 2016; para a faixa etária: idem. (iv) MEC/Inep, Censo Escolar, Número de Matrículas na Educação Infantil por Dependência Administrativa e Município do Estado do Rio de Janeiro, 1996, 2006 e 2016. \*Inclui: particular, filantrópica e comunitária.

Primeiramente, é possível analisar os dados populacionais para os anos em estudo, onde verificamos um decréscimo na população de 4 e 5 anos no município de Nova Iguaçu, na primeira década decorrente das emancipações ocorridas em seu território e, na segunda, da própria dinâmica de diminuição da natalidade. O mesmo fenômeno ocorreu tanto para a BF como para o ERJ e para o Brasil, pelo menos até o ano do Censo Demográfico de 2010, só podendo ser confirmada a tendência no próximo processo censitário. Com esses dados, podemos afirmar que a formulação da política de EI na pré-escola (quatro e cinco anos), não está atravessada por um crescimento acelerado da população. Ao contrário, na faixa etária foi observado elevado decréscimo populacional, seguindo a tendência de todo o país. De acordo com informações divulgadas no Censo de 2010, “o dado consolida a trajetória de queda da fecundidade, a partir da década de 1970 e influencia o perfil etário da população: o Brasil tende a ser tornar um país de idosos.” (VIEIRA, 2012, *online*) Ainda no mesmo comunicado,

temos que o número de filhos por mulher era de 6,28 em 1960, caindo para 2,38, em 2000, e para 1,9, em 2010, estando “abaixo da taxa de reposição da população – de 2,1 filhos por brasileira.” (*ibid.*, *online*)

Em relação ao atendimento na pré-escola, notamos um crescimento bastante tímido na oferta de atendimento em Nova Iguaçu na primeira década (1996-2006). Em relação às dependências administrativas, houve um decréscimo de grande monta na oferta de matrículas da rede estadual no decênio, com o aumento da rede municipal não chegando nem a incorporar as vagas perdidas pela rede estadual, o que levou a uma estagnação nas vagas públicas. Desta forma, o aumento observado na década teve como responsável o atendimento da rede privada.

Na segunda década (2006-2016), observamos um aumento considerável nas matrículas totais da pré-escola, contudo, ainda longe da universalização no ano de 2016, conforme determinação legal, sendo um dos piores resultados quando levamos em conta a BF, o ERJ e o Brasil<sup>81</sup>. Considerando as dependências administrativas no segundo decênio, tivemos o desaparecimento das matrículas da rede estadual e um aumento tanto na rede municipal como na privada, porém, desta feita, com mais vigor na primeira rede, mesmo que a preponderância permaneça com a segunda.

É importante mencionar que o ERJ já incluía, desde os anos 1980, as crianças no EF aos 6 anos (Classe de Alfabetização – CA), mesmo antes da exigência da legislação, e, nos municípios fluminenses, conforme disponível no Censo Escolar, também isso já acontecia. No nosso caso já percebemos esta inclusão desde 1996, ano escolhido para iniciar a nossa coleta de dados. É importante ressaltar que, dada a dificuldade de vagas, nem todas as crianças tinham acesso à CA, com muitas delas somente iniciando seus estudos aos sete anos ao hoje denominado EF. Este fato também é notado por Rosemberg (2015), esclarecendo que tanto a CF/1988 como a LDB estabelecem a relação entre idade e etapa de ensino, sendo a pré-escola obrigatória para crianças de 4 e 5 anos. Entretanto, a autora adverte que “[...] várias crianças de zero a três anos frequentam, além da creche, o que os informantes denominaram de pré-

---

<sup>81</sup> Pelas informações consolidadas no decorrer desta pesquisa, temos, em 1996, uma percentagem de atendimento de crianças de 4 e 5 anos na ordem de 67,99% no Brasil, 52,87% no ERJ e com a BF apresentando o pior resultado, com apenas 24,42%, um pouco abaixo da percentagem encontrada no município de Nova Iguaçu (26,30%). Em 2006, o Brasil passa a atender 98,38%, enquanto o ERJ chega a 93,63%, supondo o atendimento de crianças de 4 e 5 anos. Enquanto isso, a BF atende pouco mais de 50,00% e Nova Iguaçu experimenta um índice, ainda mais baixo, de 40,09%. Em 2016, com a previsão levando em conta o atendimento de crianças de 4 e 5 anos, ocorre um retrocesso, tanto na percentagem nacional (80,41%), como na estadual (83,21%), o que causa bastante estranheza, já que em 2016 deveria ser o ano da universalização. Apesar do crescimento, a BF continua com os piores resultados quando fazemos a comparação, estando a menos de 70,00% do atendimento, o mesmo acontecendo com os dados de Nova Iguaçu, onde é verificado uma percentagem ainda menor (68,32%).

escola; e crianças de quatro e cinco anos, além da pré-escola, podem frequentar a creche ou ‘classe de alfabetização’ ou Ensino Fundamental.” (p. 274)

É importante aludir que, em relação ao atendimento na pré-escola, tivemos que adequar a faixa etária ao longo dos anos em estudo<sup>82</sup>, visto que a Lei nº. 11.114/2005, reiterada pela EC nº. 53/2006a, define a EI em creche e pré-escola, às crianças de até 5 anos, que anteriormente era considerada de 4 a 6 anos. Ou seja, como nos anos de 2006 e 2016 relacionamos o atendimento às populações de 4 e 5 anos, procedemos da mesma forma para o ano de 1996, o que pode distorcer o resultado percentual.

O baixo atendimento de Nova Iguaçu em relação à EI, aqui visto para a pré-escola, mas com dados ainda mais precários para a etapa da creche, conforme dados coletados para esta pesquisa, é mais um dos indicadores para uma região já repleta de índices negativos em várias áreas, o que confirma o anunciado por Campos e Cruz (2006), baseadas em estudos de Kappel, Kramer e Carvalho (2001), que “quanto menor a renda da população, menor o percentual de crianças matriculadas em creches e pré-escolas, o que revela uma sonegação desse direito justamente àquelas famílias e crianças mais necessitadas desse atendimento.” (p. 13)

Concordamos com Kramer, Nunes e Corsino (2011), quando nos advertem que

a opção brasileira pelo atendimento educacional a toda faixa etária da primeira infância e a inserção das crianças de seis anos no Ensino Fundamental são frutos de um processo histórico de articulação entre duas dimensões: uma social, política e administrativa – que foi se expressando ao longo dos últimos cem anos com os movimentos sociais e de lutas de diferentes setores da sociedade civil organizada – e de outra técnico-científica, constituída por estudos da psicologia, antropologia, filosofia, sociologia, entre outros, que passam a conceber a criança de forma ampla e integrada, e a infância como um momento fundamental no processo de formação humana. (p. 71)

Quando mencionamos o atendimento das crianças na EI, não podemos nos esquecer, em especial, da etapa da pré-escola, que pela legislação construída até o momento, tinha como meta a universalização no ano de 2016. Acreditamos que o advento da pré-escola com acesso obrigatório foi determinante para o avanço das matrículas no município estudado, contudo, não distinguimos que a estratégia política adotada pelos sucessivos governos tenha sido eficaz, pois, muitas crianças ainda encontram-se fora do segmento educacional, ainda

---

<sup>82</sup> Essa questão ainda está longe de ser resolvida, pois temos que considerar a data de corte, onde, em pesquisa desenvolvida por Nunes, Corsino e Kramer (2011), foram identificadas, no ano de 2009, nada menos do que 10 datas de corte para o ingresso das crianças de 6 anos no Ensino Fundamental, indo do mês de janeiro ao mês de dezembro. Por exemplo, seguindo as orientações das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (Resolução CNE/CEB nº. 5/2009) temos como data de corte o dia 31 de março, ou seja, as crianças que nascem após esta data, mesmo com 6 anos continuam na Educação Infantil.

necessitando, por exemplo, de um efetivo regime de colaboração, conforme previsão do artigo 211 da CF/1988.

No processo de monitoramento do PME/NI, os gestores municipais têm clareza que a universalização da pré-escola está longe de ser concluída, mesmo não tendo acesso a dados que permitam identificar no território onde estão as crianças fora da escola. A maior preocupação é atender as demandas por vagas na Secretaria de Educação.

Mas, é importante frisar também que quando o responsável procura pela vaga a gente encaminha, a gente vai buscar onde tem uma vaga para atender. Às vezes a gente tem um pouquinho de dificuldade e o responsável às vezes tem a necessidade de colocar na escola “X”, a gente, às vezes, não tem, mas a gente consegue ofertar em um outro espaço. A gente tem vaga. O aluno não deixa de estudar, não tem criança fora da escola (*sic*) por falta de vaga, entendeu? Se ele vier na Secretaria, ele mora aqui, nós vamos procurar acomodar na proximidade de sua residência, se não tem isso, vai buscar um outro espaço que tenha também uma acessibilidade, mas ele não deixa de estudar. (ENTREVISTA MONITORAMENTO, Set./2017)

Fica evidente com a fala acima que a Secretaria não leva em conta o direito subjetivo do acesso à pré-escola e o que determina o PNE (2014-2024), na estratégia 1.15, que estipula que o município deve promover busca ativa de crianças em idade correspondente à EI, em parceria, com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância. Temos, inclusive, que o PME/NI (2015-2025) repete o mesmo texto na estratégia 1.20. Quando questionados sobre isso, são apresentados os problemas dos municípios em conseguir cumprir todas as estratégias do Plano.

É um esforço contínuo [...]. Não é tão simples, não é tão fácil. A gente tem, por exemplo, a construção [de prédios] do Programa Minha Casa Minha Vida e tá um número, né? Aumento de um dia pro outro. Que não há, né?, a história de um estudo prévio da escola que precisa ser construída, o próprio posto de saúde... Tem vários fatores [...] (*ibid.*).

Outro fato importante para a análise refere-se à obrigatoriedade dar-se em apenas uma etapa da EI, ou seja, na pré-escola. Com a creche ainda permanecendo como opção da família e dever de oferta pelo Estado, o que pode acarretar uma cisão entre as duas etapas, podendo restar à pré-escola a função de preparação para o EF. Neste sentido, pensar estratégias de transição, incluídas nos currículos, entre as duas etapas da EB é de fundamental importância, contribuindo “[...] para assegurar que na Educação Infantil se produzam nas crianças o desejo de aprender, a confiança nas próprias possibilidades de se desenvolver de modo saudável, prazeroso, competente e que, no Ensino Fundamental, crianças e adultos [...] leiam e escrevam.” (KRAMER; NUNES; CORSINO, p. 80)

A realidade apresentada acima pode ser melhor entendida no quadro abaixo, onde estabelecemos as percentagens levando em conta as matrículas e as dependências administrativas.

**Quadro 11 – Atendimento na pré-escola (iv) em Nova Iguaçu considerando as matrículas por dependências administrativas, nos anos de 1996, 2006 e 2016**

Anos	Nº. Matricula Estadual	% Matricula Estadual	Nº. Matricula Municipal	% Matricula Municipal	Nº. Matricula Privada*	% Matricula Privada*	Nº. Matricula Total	% Matricula Total
1996 (i)	1.803	22,03%	2.128	26,00%	4.255	51,98%	8.186	100,00%
2006 (ii)	385	4,07%	2.983	31,50%	6.103	64,44%	9.471	100,00%
2016 (iii)	-	0,00%	6.945	45,57%	8.294	54,43%	15.239	100,00%

**Fonte:** Tabulação própria com base: (i) IBGE, Contagem da População, 1996, via Sidra - Sistema IBGE de Recuperação Automática. (ii) IBGE, Diretoria de Pesquisas - DPE/Coordenação de População e Indicadores Sociais - Copis, para a população total, 2006; para a faixa etária: estimativa com base nas percentagens do Censo Demográfico, IBGE, 2010. (iii) IBGE, DPE/Copis, para a população total, 2016; para a faixa etária: idem. (iv) MEC/Inep, Censo Escolar, Número de Matrículas na Educação Infantil por Dependência Administrativa e Município do Estado do Rio de Janeiro, 1996, 2006 e 2016. \*Inclui: particular, filantrópica e comunitária.

Observando os dados do município de Nova Iguaçu, temos que o atendimento das crianças de quatro e cinco anos na pré-escola tem como carro-chefe a rede privada, que obteve uma elevação na primeira década e um decréscimo na segunda. A rede municipal também experimentou crescimento no período estudado, no primeiro decênio ao incorporar as matrículas deixadas pela rede estadual e com ampliação substancial no segundo. Essa preponderância da rede privada em Nova Iguaçu não encontra eco em outras realidades investigadas, tais como, os dados relativos ao ERJ e ao Brasil, que mostram um predomínio da rede municipal em todo o período, com um crescimento ascendente, ao passo que a rede privada permaneceu com percentagens praticamente estáveis no período, o que nos leva a crer que as matrículas estaduais foram incorporadas pelos municípios.

Voltando à Nova Iguaçu, verificamos que, quando agregamos as duas décadas (1996-2016), a rede privada quase dobrou o número de atendimento na pré-escola, enquanto a rede municipal experimenta um incremento de matrículas muito próximo a conseguida pela rede privada, porém, em termos percentuais, representa um aumento de mais de 225%. Ou seja, apesar da rede privada ainda ser preponderante no município em 2016, é a rede municipal que realiza um verdadeiro salto no atendimento, que, se permanecer a tendência encontrada nesta pesquisa, em curto espaço de tempo, também apresentará uma predominância na rede municipal. Esse fato nos faz concluir que o aumento no atendimento da pré-escola no município representa, além da participação efetiva da rede privada, o aumento da responsabilização do Poder Público em ofertar tais matrículas, o que pode significar um

reflexo direto da legislação, que obriga a universalização deste segmento até o final do período de corte desta Tese.

É importante ressaltar a legislação construída no Brasil ao longo do tempo, que supõe que os municípios devam ofertar vagas suficientes para atender à demanda, pois temos a criança considerada como sujeito de direitos, independentemente de qualquer circunstância como gênero, raça/etnia, religião, classe social, local de moradia ou de condição econômica. Desta forma, essa questão das vagas também foi trazida na análise da política municipal pelas entrevistadas, corroborando com as análises quantitativas deste Capítulo.

A carência de vagas é percebida pelos familiares entrevistados, o que impossibilita o acesso de muitas crianças à EI: “enquanto mãe, o que eu também percebo é a necessidade de meus vizinhos. Tem muita criança na faixa etária do meu filho que procuram a escola pública, não acham vagas, porque não tem uma demanda atendida, pelo menos na região onde eu moro [...]” (ENTREVISTA FAM. BIANCA, Out.2017). Ela afirma, ainda, que devido ao perfil dos moradores da região de poder aquisitivo baixo e a estrutura familiar precária, em sua maioria, não tem condições de pagar a escola particular: “tem famílias ao meu redor que só tem a mãe, então, só depende da escola pública.” (*ibid.*)

A situação de falta de vagas descritas acima fica ainda mais crítica em relação às crianças da primeiríssima infância, em idade de creche, pois é comum as escolas, mesmo privadas, só aceitarem as crianças quando não mais estão usando fraldas.

Aí, meu filho estuda em uma escolinha, porque também é difícil achar escola que aceite crianças com uso de fralda, né? [...] Então, meu filho estudou durante a creche nessa escola. Porque foi a única opção que nós tivemos, que é a opção que as pessoas têm. E é uma escola, assim, de custo baixíssimo. O atendimento, os cuidados, assim, não posso falar pelos conteúdos pedagógicos, também, não estava buscando tanto isso, estava buscando mais os cuidados, né? Mas também tem uma proposta pedagógica, mas é a opção de quem mora na minha região tem. (*ibid.*)

Como não tem a opção de unidades públicas que ofertem vagas para essa faixa etária, a população que precisa tem que buscar outras alternativas, tais como: “ou é cuidador, ou alguém cuida, ou é nessas escolas que não têm registros na região.” (*ibid.*)

Nesse sentido, cabe aos municípios avançar tanto na oferta da pré-escola, que já deveria estar universalizada em 2016, como na oferta pública de creche, que conte com a qualidade requerida pela legislação e merecida às crianças da faixa etária da EI. Vieira (2011), ressalta que, para além da obrigatoriedade, o acesso das crianças “[...] deve significar, mais que uma imposição às famílias, [mas,] um meio de propiciar uma universalização que

oportunize experiências enriquecedoras e emancipadoras no percurso escolar de todas as crianças pequenas brasileiras.” (p. 257)

Por fim, não podemos deixar de alertar que a gestão da EI é responsabilidade prioritária das instâncias municipais. “Cabem aos municípios a oferta, a organização e a gestão de sua rede de instituições de Educação Infantil e, também, a regulamentação, o acompanhamento, a orientação e a fiscalização das demais, públicas e privadas, que existem em seu território geográfico.” (NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011, p. 52)

Aprofundando a análise, buscamos identificar como, na percepção dos atores, é sentido o reflexo da política de EI na ponta. Resta evidente uma diferença no atendimento das crianças, em especial, entre a rede privada e pública, como já foi mencionada anteriormente: “O reflexo é claro, é muito claro. Se você fizer hoje uma visita, se você chegar hoje no [...] [Escola Particular] e ir ao [...] [Escola Municipal], que é uma escola que eu tenho contato, fazer uma comparação, você já vai ter claramente a diferença.” (ENTREVISTA PROF. ANA, Out/2017) Na verdade, fica claro que o acesso das crianças é diferenciado, de acordo com o tipo de educação ofertada:

Aí você vê que a assistência, a formação, o conteúdo, tudo reflete diretamente na criança. Você vê que a criança do [...], por exemplo, é uma criança que usa, que tem vocabulário diversificado, uma criança que sabe aguardar a sua vez de falar, sabe se portar... É uma criança que sabe se organizar, tanto quanto nas questões pessoais. Uma criança com três, quatro anos, ela chega em casa, ela tira os sapatos, vai colocar a meia dentro do tênis e colocar num canto. Na escola pública, coloca um tênis em cada lugar, não sabe amarrar o cadarço, o vocabulário muito pobre, as músicas, né?, a influência cultural é totalmente diferenciada [...]. Inclusive, na escola tem um projeto de pintura que nós trabalhamos os pintores, tem música clássica... Então, e na escola pública tem crianças que cantam *funk*, que é o que eles têm de acesso, cantam isso na escola. (ENTREVISTA PROF. ABGAIL, Out./2017)

A forma como a Educação é ofertada, como a política é aplicada no dia-a-dia, com suas potencialidades e com suas dificuldades, reflete diretamente nos resultados conquistados, pois fica claro que quando a criança tem todas as necessidades atendidas aprende muito melhor do que aquela que passa necessidades, tanto em casa e muitas vezes na própria unidade escolar: “então, por exemplo, no meu bloco não tem filtro, a água que tem a gente enche de uma biquinha, em *off*, enche da bica para as crianças beberem, sem ser filtrada. Isso quando tem água.” (ENTREVISTA PROF. ANA, Out/2017) Outra entrevistada minimiza os reflexos nas crianças por causa, segundo ela, do “jeitinho brasileiro” e da dedicação dos professores: “a gente não deixa de trabalhar. Mas, a gente acaba tirando dos nossos recursos para poder estar ofertando às crianças.” (ENTREVISTA PROF. BÁRBARA, Out./2017) Mas,

despeito do esforço pessoal, é possível entrever efeitos visíveis na oferta das atividades da EI, que, em última análise, também afeta a qualidade da Educação do município.

Outro dia, não consegui executar o meu planejamento porque não tenho material, não tenho uma estrutura, não tenho apoio, não tenho orientação... Tem teoricamente orientação pedagógica, mas que tem que se dividir para a escola toda, não dá conta de todo mundo. Não tenho apoio, não tenho material. Aí, tem dia que não tem nem água, a gente conseguiu água na torneira, que tem de vez em quando, mas não sabia quando a gente ia ter água lá. Então, isso limita meu planejamento. Eu não posso fazer atividade com tinta, não posso dar as atividades que são propostas para a Educação Infantil. Então me limita muito lá. (ENTREVISTA PROF. ANA, Out/2017)

Mesmo sendo a mesma professora, a atuação difere quando executada em unidades com perfis diferentes:

Quando comecei trabalhar na rede pública, inclusive, como peguei o mesmo nível, de quatro anos, nas duas escolas [a outra particular], eu fiz o mesmo planejamento, achei que pudesse dar o mesmo planejamento. “Que ótimo vou dar o mesmo planejamento nas duas escolas”. Mas, não aconteceu nada disso, porque não consegui fazer nem o primeiro planejamento, atividade lúdica, não tem material, não tem muita coisa de conteúdo, tem mais coisa lúdica. Nem o primeiro planejamento, a primeira semana, eu consegui fazer. É muito diferente. Mas, com certeza, é diferente as oportunidades em relação à escola particular. Mas, é assim um conjunto, um sistema... (ENTREVISTA PROF. ANA, Out/2017).

É evidente que a diferença não é só entre unidades privadas e públicas, podendo haver escolas particulares tanto de excelência como com uma oferta duvidosa de Educação. O mesmo pode-se dizer da rede pública. Contudo, a percepção construída em torno da escola pública na atualidade ainda coloca como aquela que oferece uma Educação de pior qualidade: “na particular, também tenho experiência de outras escolas, que também não eram assim nem tão boas quanto a escola que eu trabalho na rede privada, nem tão ruins quanto a escola pública. Mas, seria assim um meio termo [...]” (ENTREVISTA PROF. ABGAIL, Out./2017).

Fica claro com as exposições acima que o tipo de Educação ofertada tem um reflexo, tanto positivo como negativo, nas crianças que são atendidas. Mas, o que dizer do reflexo naquelas que não acessam à EI, por falta de vagas, principalmente. Na verdade, essas crianças não terão a oportunidade de vivenciar as experiências propiciadas por esse tipo atendimento escolar: “Primeiro, a Educação Infantil, [...] se baseia pela socialização. Então, essas crianças [...] não teve interação com o outro de sua idade. Então, ela não vai interagir com outra criança. Então ela acaba perdendo essa ideia da construção do que é ser criança, né?” (ENTREVISTA PROF. BEATRIZ, Out./2017)

O termo *socialização* visto acima, foi recorrente nas entrevistas. Nos pressupostos de Corsaro (2011), “numa perspectiva sociológica, a socialização não é só uma questão de

adaptação e internalização, mas também um processo de apropriação, reinvenção e reprodução.” (p. 31) Assim, o autor cunhou o conceito *reprodução interpretativa*, com o termo surgindo como uma proposta para superar a conotação individualista que o termo *socialização* sugere. Segundo o autor, o termo *interpretativo* se refere ao fato de as crianças se apropriarem criativamente de informações do mundo adulto para resolverem suas próprias questões, por meio da criação e participação em culturas próprias, as quais o autor denomina cultura de pares. O termo *reprodução*, por sua vez, está relacionado “a ideia de que as crianças não se limitam a internalizar a sociedade e a cultura, mas contribuem ativamente para a produção e mudanças culturais.” (p. 31-32) Desta forma, o Sociólogo da Infância define “cultura de pares infantis como um conjunto estável de atividades ou rotinas, artefatos, valores e preocupações que as crianças produzem e compartilham em interação com os demais.” (p. 128)

A entrevistada avança em sua contribuição para a importância da participação da criança nesse universo propiciado pelo espaço educativo, em especial, quando essa criança relaciona-se com um espaço “pobre” de incentivos e de bons exemplos.

Meu trabalho, tem hora que eu paro de ouvir o que a criança diz para eu poder construir uma rede de saberes que não vai se distanciar do infantil, mas que também, ao mesmo tempo, tá ligado à rede de saberes do mundo, do conhecimento geral. Perceber coisas que eles não teriam em casa, né? Por conta da não instrução do pai ou [...] da negligência também do pai. A gente percebe muito isso nessa idade, que é uma idade que conta praticamente tudo que acontece com ele. Você consegue ver com maior transparência o que acontece com a criança. A ideia de ouvir... Eu tenho criança que quando a gente está na roda de conversa ela não espera o outro, ela quer falar, falar, falar... E quando em reunião de pais, aí os pais perguntam como tá aquela criança, aí: “caramba, ela fala muito!”. “Ela fala? Em casa ela só fica muda!” Ou, em contrapartida, há: “aqui não fala, mas em casa fala!”. Mas, assim, se perde. Perde não só a socialização, a compreensão de valores pertinentes à idade. (ENTREVISTA PROF. BEATRIZ, Out./2017)

Foi observada também a importância da instituição escolar na formação de valores importantes para a convivência saudável na sociedade: “Porque, também, assim, a escola também se tornou um meio de construção de valores, que às vezes os pais estão tão... Priorizando tanto a si e ao trabalho, ao sustento, que se esquecem dessas coisas que fazem parte do perfil da família.” (*ibid.*) Uma das responsáveis por estudante corrobora esta visão da importância da ajuda do acesso das crianças à EI:

[...] foi uma ajuda grandiosa. Por quê? Ele é o meu primeiro filho, então eu sou aquela chamada mãe de primeira viagem. Inúmeros fatores, eu não sabia como agir, não sabia como fazer, não sabia como educar, qual era o melhor caminho para aquelas situações do dia-a-dia. E a escola me ajudou muito e eu vou destacar dois pontos. Um, que a escola ajuda na educação de um modo geral, ajuda a criança a se expressar, ajuda a criança a falar, ajuda a criança a sentar-se à mesa, ajuda a criança

nas coisas do dia-a-dia, num bom dia, uma boa tarde, boa noite... Ajuda na sua educação toda. (ENTREVISTA FAM. ÂNGELA, Out./2017)

Concluindo, trazemos Kramer, Nunes e Corsino (2011), com base no aporte teórico de Benjamin (1987a, 1987b), Bakhtin (1988a, 1988b) e Vigotski (1972, 2009), que concebem as crianças como produtoras de cultura, constituídas a partir de sua classe social, etnia, gênero e com diferenças físicas, psicológicas e culturais. Segundo as autoras, “elas brincam, aprendem, criam, sentem, crescem e se modificam ao longo do processo histórico que dá corpo à vida humana, dão sentido ao mundo, produzem história e superam sua condição natural por meio da linguagem.” (p. 71) Daí a necessidade dessas crianças terem a oportunidade de acessar esses espaços educativos desde a mais tenra idade, pois, “seu desenvolvimento cultural implica construir a história pessoal no âmbito da história social. Quando interagem, aprendem, formam-se e transformam; como sujeitos ativos, participam e intervêm na realidade; suas ações são maneiras de reelaborar e recriar o mundo.” (p. 71)

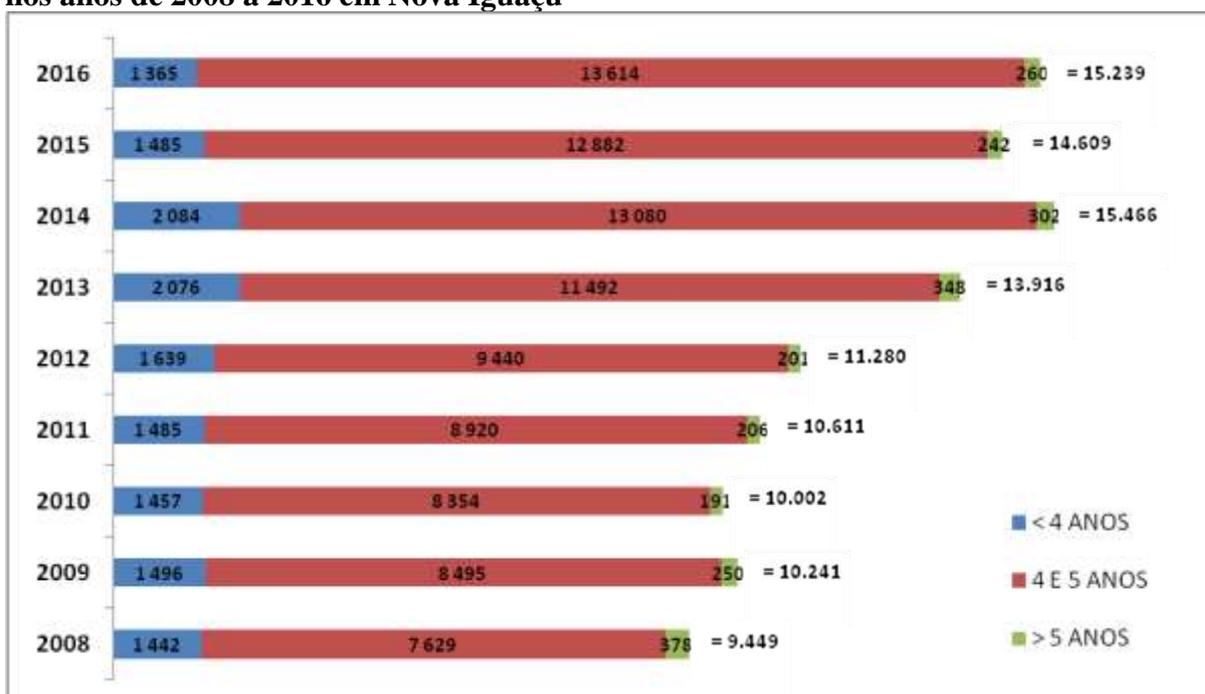
Para realizar um aprofundamento nos estudos sobre o atendimento na pré-escola em Nova Iguaçu indo além da metodologia usual, que considera a estimativa populacional de crianças de quatro e cinco anos e a consequente matrícula contabilizava para o município no respectivo ano, como foi feito no início desta seção e nos diversos monitoramentos municipais, buscamos o refinamento dos dados tendo como base as informações disponíveis no Censo Escolar.

Assim, o estudo leva em conta o tratamento de dados primários oriundos da base estatística “Alunos” dos Censos Escolares de 2008 a 2016, considerando as seguintes informações: ano do censo, tipo de dependência, município de residência do estudante, município que atende o estudante, data de nascimento do estudante e número de matrículas. Com o tratamento dos dados, foi possível estabelecer a real idade das crianças atendidas; depois, a partir do próprio município estudado, verificar o número de atendimento de crianças do próprio município, bem como de outros municípios; e segundo, a partir de Nova Iguaçu como município de residência dos estudantes, verificar quais municípios recebem essas matrículas. Não foi possível acessar os dados a partir do ano de 1996, nem de 2006, conforme ideia original, pois, o Censo Escolar sofreu uma mudança sistemática em 2007, o que dificultou, dessa forma, o processo de comparação. Nesse sentido, optamos por iniciar esta parte do estudo em 2008, com a base estatística já consolidada, conforme gráfico abaixo.

Observando o gráfico abaixo, verificamos que Nova Iguaçu amplia o número de matrículas na pré-escola ao longo dos anos estudados, com queda em 2010 e ápice em 2014, que parecia ser uma possibilidade de avançar rumo à universalização. Porém, em 2015, é

observada uma queda no atendimento e, apesar de aumentar no ano de 2016, ainda ficou muito aquém da universalização pretendida para o ano e nem chegou a atingir o número de matrículas conseguido em 2014, o que nos leva, como visto na seção anterior, a menos de 70% de atendimento às crianças, com o exercício considerando a população de 4 e 5 anos de idade.

**Gráfico 05 – Número de atendimento de estudantes de pré-escola por faixa etária e total, nos anos de 2008 a 2016 em Nova Iguaçu**



**Fonte:** Censo Escolar, Inep/MEC, 2008 a 2016, Base “Aluno”. Obs.: Os números de matrículas foram comparados ano-a-ano com as Sinopses do Inep. Os anos de 2008, 2009 e 2011 sofreram ajustes, sendo diminuídas 43, 29 e 5 matrículas, respectivamente, sem, contudo, influenciar nos resultados das análises. Não consta nenhum atendimento na Rede Federal.

É importante notar que quando nos aproximamos dos dados municipais observamos, como pode ser visto no gráfico acima, outros arranjos para o atendimento das crianças. Os dados desvelados só foram possíveis a partir da distribuição das matrículas dos estudantes nos microdados do Censo Escolar de 2008 a 2016, onde foram analisadas as matrículas considerando o ano civil, ou seja, dia, mês e ano de nascimento. Assim, verificamos que nem todas as crianças atendidas encontram-se na faixa etária da pré-escola, ou seja, crianças de 4 e 5 anos, tendo como base a data de corte de 31 de março (ver Quadro 01, na metodologia).

Notamos que em todos os anos em estudo existe uma porcentagem de crianças abaixo da idade estabelecida para a pré-escola sendo atendida no município, porém, foi verificada uma diminuição ao longo dos anos, que partiu de 15,3% em 2008 e chegou em 2016 com

9,0% das matrículas. O mesmo ocorre com crianças com mais de 5 anos, que apresenta-se em menores percentagens e também com quedas ao longo dos anos, que representa um percentual de 4,0% em 2008 e chegou em 2016 com o atendimento de 1,7% das matrículas. Somando-se as duas pontas do atendimento fora da data estabelecida para a pré-escola nos anos em estudo, verificamos, por exemplo, uma percentagem de quase 20% em 2008 e de mais de 10% em 2016, o que demonstra que, apesar da diminuição, ainda persiste o atendimento de crianças fora da faixa etária estabelecida pela legislação. É importante lembrar que o marco legal construído no País associa idade da criança com a etapa da EI (creche ou pré-escola), o que nos levou a apoiar o monitoramento da pré-escola, etapa obrigatória, nos pressupostos de Rosemberg (2015), ou seja, verificando se a escolaridade de crianças de 4 e 5 anos ocorre na pré-escola ou se a pré-escola é usada para o atendimento de outras faixas de idade, como foi identificado neste estudo.

Na início desta seção, realizamos uma primeira aproximação sobre o atendimento da pré-escola no município de Nova Iguaçu, que apesar do aumento da oferta nos anos estudados, ainda estava muito aquém do desejado, com atendimento representando menos de 70% da clientela estimada de crianças de 4 e 5 anos, em 2016. Com as informações do gráfico acima, podemos verificar que os dados de atendimento encontram-se ainda mais longe da universalização, atingindo pouco mais de 60% de matrículas de crianças de 4 e 5 anos. Ou seja, diminui o cálculo da percentagem do atendimento de crianças que estão na idade correta de frequentar o segmento educacional, o que distorcem, sobremaneira, as informações sobre o atendimento, em especial; das crianças que deveriam ser contabilizadas na etapa da creche.

O Anexo 02 mostra as informações com base nas dependências administrativas, as faixas etárias e se os estudantes são oriundos do próprio ou de outros municípios, detalha, ano-a-ano, a partir das idades atendidas (< 4 anos, 4 e 5 anos e > 5 anos) e considera as crianças residentes atendidas pelo próprio município e o atendimento de crianças de outros municípios por Nova Iguaçu.

Observando as dependências administrativas expostas no Anexo 02, temos que não existe atendimento pela rede federal e a rede estadual só aparece no ano de 2008. Todas as redes estudadas atendem crianças fora da faixa etária considerada para a pré-escola, com preponderância da rede privada e da faixa etária de menos de quatro anos, que deveria ser atendida na creche. Este fato parece óbvio, dada à possibilidade da escola ser cadastrada no Sistema Estadual de Ensino, que tinha data de corte em 31 de dezembro, caso a mesma também atendesse outra etapa da EB, ou mesmo por questões financeiras: quanto mais estudantes, mais receitas.

Comparando as crianças das redes municipal e privada, temos que aquelas atendidas na pré-escola com menos de 4 anos, tem preponderância na rede privada em todos os anos estudados, o que representa quase 100% das matrículas de crianças que foram *envelhecidas*, nas palavras de Rosemberg (2015), para frequentar a pré-escola. A rede municipal sofre variações ao longo do período estudado, contudo, com uma percentagem abaixo de 5% desse tipo de matrícula. Temos, desta forma, que os dados demonstram que a rede municipal busca adequar a entrada das crianças na pré-escola conforme determinação legal, ao passo que a rede privada segue na aceitação de crianças em idade de creche na pré-escola, seja pela conveniência do credenciamento no Sistema Estadual de Educação, para aquelas unidades que atuam em outros segmentos educacionais, ou, simplesmente, pelo maior aporte financeiro.

Quando analisamos os dados das redes municipal e privada com atendimento de crianças com mais de 5 anos, que deveriam estar no EF com base na data de corte em 31 de março, também encontramos preponderância na rede privada, contudo, caindo, numericamente, nas duas redes. Aqui também fica demonstrado que a rede municipal busca adequar o atendimento das crianças à faixa etária da pré-escola e que resta à rede privada o processo de *emenecer*, ou seja, como se a idade da criança voltasse para trás, com as unidades atendendo crianças de mais de cinco anos que já deveriam estar no EF, em especial, no atendimento da clientela em instituições que atendem pessoas com deficiências, que retêm no segmento por mais tempo<sup>83</sup>. Assim, ao atender faixas etárias não previstas para a pré-escola, as redes contribuem para um atendimento mais baixo das faixas etárias de quatro e cinco anos ao longo dos anos, distorcendo, em especial, os dados de atendimento da faixa etária da creche (zero a três anos).

Assim, o que nos trazia preocupações em relação ao cálculo da percentagem de atendimento visto, inicialmente, em relação às idades das crianças atendidas, piora ainda mais quando observamos a análise acima e verificamos que das matrículas mencionadas, por exemplo em 2016, apenas 11.633 são de estudantes residentes e na faixa etária de 4 e 5 anos, com as demais provenientes de outros municípios. Assim, em um primeiro refinamento, o atendimento das crianças residentes cairia para pouco mais de 50% da população de 22.305 crianças estimadas para o município no ano mencionado.

Como pode ser visto, resumidamente no Anexo 02, os estudantes atendidos por Nova Iguaçu são provenientes do próprio município, de outros municípios do ERJ e, também, de municípios muito distantes de outros estados brasileiros. Temos assim, que em todos os anos

---

<sup>83</sup> O aprofundamento sobre o atendimento de pessoas com deficiências não será objeto desta pesquisa.

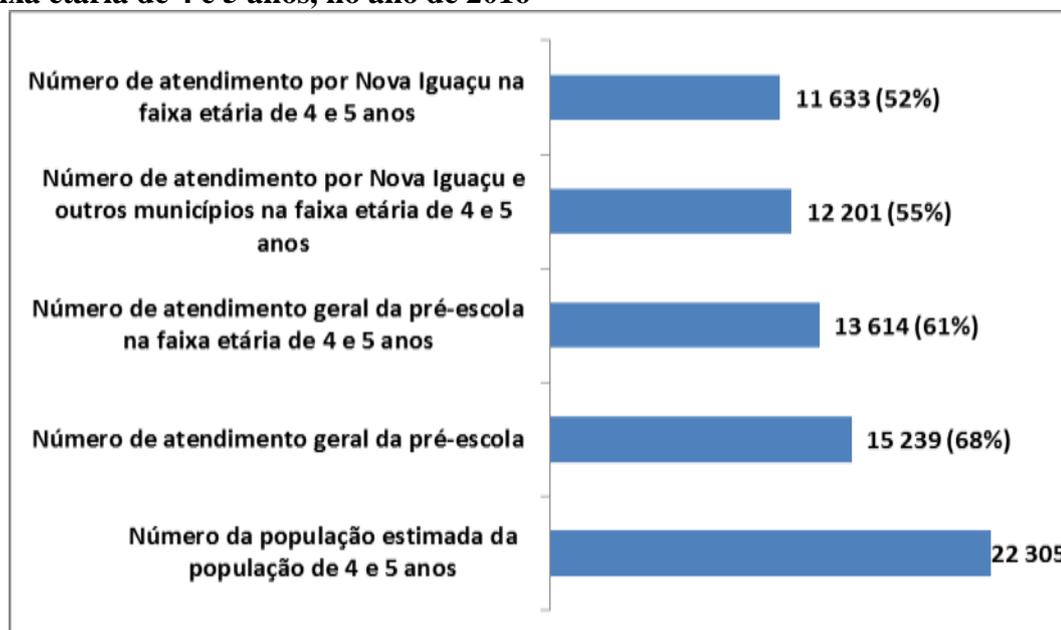
estudados, as redes municipal e privada atendem crianças de outros municípios, o mesmo acontecendo na rede estadual somente no ano de 2008.

Desta forma, no aprofundamento dos dados encontrados na base estatística “Alunos” do Censo Escolar, analisamos as informações sobre a distribuição do atendimento das crianças entre municípios, visando identificar se Nova Iguaçu atende além das crianças de seu território, crianças de outros municípios. Ademais, também constitui objeto de análise verificar se Nova Iguaçu é apoiado por outros municípios no atendimento de suas crianças. Assim, fechamos as possibilidades sobre a forma como as crianças são atendidas por um determinado município, muitas vezes atendendo crianças de outros territórios em detrimento de seus próprios habitantes, com todas as tensões que tal atendimento possa gerar para ambos, tanto para o município que tem suas crianças atendidas pelas dependências administrativas de outros municípios ou como para aquele que recebe tal clientela.

Deste modo, cabe averiguar também se existem outros municípios que recebem as matrículas de Nova Iguaçu, ou seja, com a consolidação das informações baseadas nos estudantes residentes em Nova Iguaçu, mas que são atendidos por outros municípios, como pode ser visto, resumidamente, no Anexo 03, onde são expostos, ano-a-ano, os dados de atendimento pelo próprio município das crianças residentes e pelo atendimento de crianças de Nova Iguaçu por outros municípios, levando em conta a faixa etária e a dependência administrativa. Nesse sentido, ao analisarmos o atendimento das crianças com base em sua residência, nos aproximamos do atendimento real desta clientela, pois elas estão atendidas, seja pelo próprio município onde moram, ou por algum outro município.

Ao tomarmos o atendimento do ano de 2016, já tínhamos visto que, se considerarmos apenas as crianças de 4 e 5 anos atendidas por Nova Iguaçu, chegaríamos ao atendimento de 11.633 matrículas, o que representa pouco mais de 50% do atendimento da população estimada da faixa etária para o ano. Contudo, ao olharmos o Anexo 03, percebemos que foram acrescidas 568 matrículas atendidas por outros municípios, o que nos leva a concluir que, considerando as crianças residentes, o atendimento sobe para 12.201 matrículas (55% das 22.305 crianças estimadas no ano), maior do que a observada anteriormente, porém, menor do que o atendimento total do município, que, conforme já vimos, era de 13.614 matrículas (61%), quando consideramos somente a faixa etária, ou 15.239 matrículas, quando consideramos todo o atendimento (68%). Os dados acima podem ser melhor evidenciados no gráfico abaixo.

**Gráfico 06 – Número da população estimada de 4 e 5 anos e atendimento de estudantes de pré-escola considerando o atendimento geral, o atendimento geral na faixa etária de 4 e 5 anos, o atendimento de estudantes residentes por Nova Iguaçu e outros municípios na faixa etária de 4 e 5 anos e o atendimento por Nova Iguaçu de estudantes residentes na faixa etária de 4 e 5 anos, no ano de 2016**



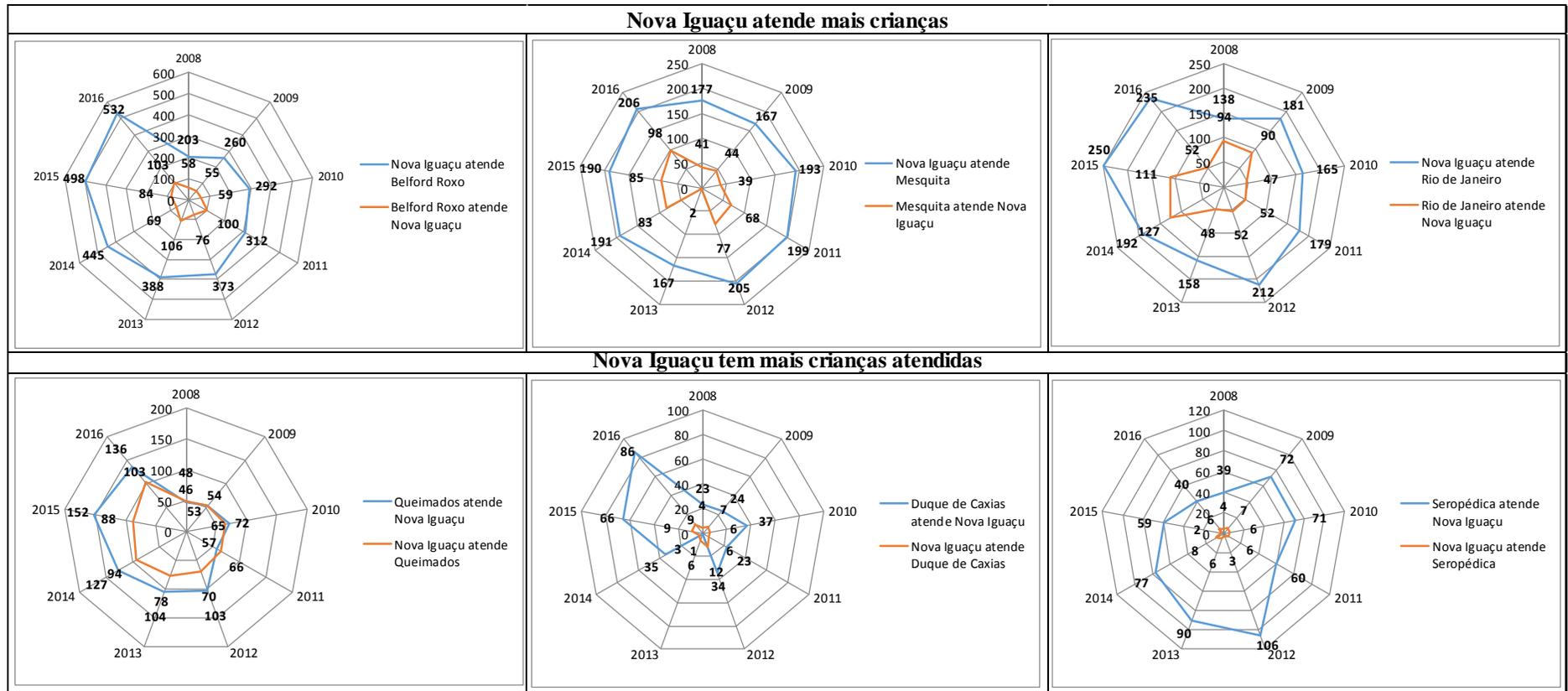
**Fonte:** Censo Escolar, Inep/MEC, 2016, Base “Aluno”.

Notamos pelo gráfico acima que, dependendo da metodologia utilizada para monitoramento do atendimento, podemos chegar a percentagens diferentes, em especial, quando não levamos em conta o ano civil das crianças e quem realmente atende à clientela da pré-escola. Desta forma, ao nosso ver, a opção que mais se aproxima do atendimento real das crianças de Nova Iguaçu é a representada pelo atendimento dos residentes, seja pelo próprio município, seja por outros municípios, ou seja, atingindo 55% da população de 4 e 5 anos em 2016.

O balanço entre os dois tipos de atendimento pode ser visto no Anexo 04, onde observamos que em todos os anos estudados, Nova Iguaçu recebe mais matrículas de outros municípios do que outros municípios recebem de Nova Iguaçu, sendo exceção apenas na rede federal, pela não existência de tal rede na Cidade atendendo o segmento e pela rede estadual, que só foi identificada em Nova Iguaçu, neste tópico, no ano de 2008.

Selecionamos alguns municípios para evidenciar a relação entre os municípios, onde um é beneficiado e ou outro beneficia, sendo cinco municípios da BF (Belford Roxo, Duque de Caxias, Mesquita, Queimados e Seropédica) e o município do Rio de Janeiro, a Capital do estado homônimo, considerando o atendimento total nas diferentes redes de ensino, conforme Gráfico 07.

**Gráfico 07 – Seleção de municípios onde Nova Iguaçu atende mais estudantes e onde tem mais estudantes atendidos, entre 2008 e 2016**



Fonte: Tabulação própria, com base no Censo Escolar, Inep/MEC, 2008 a 2016.

De certa forma, as relações entre os municípios dão-se de forma harmônica, com benefício mútuo para ambos. Em alguns municípios, Nova Iguaçu atende mais crianças do que é atendido, tais como:

(i) em Belford Roxo, onde em todos os anos estudados Nova Iguaçu contabiliza mais atendimento do que é atendido. O atendimento de crianças de Belford Roxo por Nova Iguaçu é dividido entre as redes municipal e privada, com a segunda rede tendo uma ligeira vantagem na maioria dos anos. Contudo, as crianças de Nova Iguaçu atendidas por Belford Roxo tem preponderância na rede privada em todo o período estudado.

(ii) em Mesquita, onde o atendimento também prevalece no município investigado, com as crianças de Mesquita atendidas por Nova Iguaçu em sua maioria na rede privada em todo o período estudado. As crianças de Nova Iguaçu atendidas por Mesquita dividem-se entre as redes municipal e privada ao longo dos anos.

(iii) no Rio de Janeiro, a vantagem numérica também é de Nova Iguaçu, com preponderância na rede municipal. Na recepção de matrículas de crianças iguaçuanas pelo município do Rio de Janeiro a preponderância sofre alterações ao longo dos anos entre as redes municipal e privada.

Por outro lado, existem municípios que atendem mais crianças de Nova Iguaçu do que têm seus residentes atendidos em contrapartida, como é o caso dos municípios a seguir:

(i) Queimados, atende mais crianças de Nova Iguaçu do que é atendido na maioria dos anos do período estudado. Queimados recebe as crianças de Nova Iguaçu majoritariamente na rede municipal, que acontece de forma similar no atendimento de crianças de Queimados por Nova Iguaçu.

(ii) Duque de Caxias, o atendimento supera o de Nova Iguaçu, preponderantemente na rede municipal. Poucas crianças de Duque de Caxias são atendidas por Nova Iguaçu, com o atendimento dando-se nas redes municipal e privada.

(iii) Seropédica, aparece com vantagem numérica sobre Nova Iguaçu em todo o período estudado. Na maior parte dos anos, Seropédica recebe as matrículas de Nova Iguaçu em sua maioria na rede municipal. Nova Iguaçu, por sua vez, atende uma pequena parcela de crianças de Seropédica, na maior parte do tempo com preponderância na rede municipal.

Nos exemplos acima transparecem três tipos de relações entre os municípios, quais sejam, relações onde um município tem uma vantagem por ter crianças de sua jurisdição atendidas por outro município, outra quando aparece a desvantagem daquele que atende estudantes que não são de seu próprio território, e, por fim, onde há troca de benefícios entre eles ou ambos são beneficiados, que, em todos os casos, devem gerar tensões entre os

municípios, em especial, quando não conseguem sequer atender as crianças de sua própria municipalidade.

Somadas às tensões geradas, não podemos deixar de incluir a questão do financiamento, que na opção brasileira, como foi visto ao situarmos os marcos da política da EI no Capítulo 1, é estabelecida pelo Fundeb, com as matrículas em estabelecimentos de EI da rede municipal e conveniadas com o poder público remunerada de acordo com o valor educando/ano, para sua manutenção. Por isso, privilegiamos as informações da rede municipal nos parágrafos anteriores, onde, a primeira vista, parece que o município leva desvantagem, ao recepcionar mais matrículas do que ter suas matrículas recepcionadas, que, de forma geral, acontece com o município de Nova Iguaçu. Porém, quando analisamos do ponto de vista da partição orçamentária do Fundeb aos municípios, aquele que recepciona mais matrículas leva vantagem, pois, receberá mais recursos, que o transforma em *município-ganhador*, enquanto o município que atende menos perde recursos, que pode ser chamado de *município-perdedor*, pois os recursos são destinados ao município a partir do número de estudantes registrados no Censo Escolar, independente do endereço da criança.

É importante ressaltar que, via de regra, o financiamento propiciado pelo Fundeb está muito aquém do necessário para uma educação com qualidade social. Por exemplo, no Portal “Custo Aluno-Qualidade Inicial – CAQi & Custo Aluno-Qualidade – CAQ”, desenvolvido pela CNDE, com base nos insumos necessários à uma educação de qualidade, prevê, para o ano de 2015, um valor de R\$ 5.036,15 por estudante/ano para a pré-escola integral e R\$ 3.873,96 para a pré-escola parcial, enquanto o Fundeb mínimo para o ano é de R\$ 3.349,27 e R\$ 2.576,36, respectivamente, o que representa uma razão de 1,50 nos dois casos, ou seja, os valores do Fundeb deveriam aumentar em cerca de 50% para atingir o valor proposto pelo CNDE<sup>84</sup>.

Com os dados consolidados neste item da Tese, concluímos que ainda é necessário um grande esforço na busca do atendimento na EI, com a política de universalização da pré-escola prevista nos documentos legais ainda se encontrando em processo de efetivação. Ressaltamos, que para a efetivação de uma política não basta ter a previsão legal, ela depende de vários fatores e também se faz necessária a participação de diferentes atores, seja governamental ou não-governamental, com o objetivo de buscar a concretização das metas almejadas. Desta forma, concordamos com Flach (2011), quando afirma que “[...] a legislação só será eficaz se as pessoas envolvidas no processo estiverem realmente comprometidas com

---

<sup>84</sup> Cf.: <<http://www.custoalunoqualidade.org.br/calculos-do-caqi-e-do-caq#PosicaoLink4>>. Acesso em: 15/jul./2017.

a sua aplicação.” (p. 291) Necessita, outrossim, de uma implementação adequada, ou seja, de vontade política dos governantes de todos os níveis e de recursos humanos e orçamentários.

Como um último esforço de análise da política pública de EI do município de Nova Iguaçu, indagamos às entrevistadas quais seriam, em suas visões, as perspectivas do segmento educacional. Ou seja, intentamos, a partir das falas e das experiências das pessoas, imaginar qual a possibilidade potencial da EI no futuro.

Ao pensar no futuro do segmento educacional, uma primeira constatação recai sobre a responsabilidade dos governantes em proporcionar um futuro decente, eles deveriam concretizar os sonhos já apontados para a obtenção de uma EI de qualidade social, como nos diz uma mãe de estudante da rede privada: “Mas, falando em cidade, [...] são os nossos governantes que tinham que mudar. Os nossos governantes precisariam, [oferecer] a infraestrutura, criar, construir as pré-escolas, com uma infraestrutura que essas nossas crianças da nossa cidade precisam.” (ENTREVISTA FAM. ÂNGELA, Out./2017) A entrevistada complementa: “como eu te falei, eu renovo o meu pensamento, [...] que a criança deve sim ingressar na pré-escola, mas com essa qualidade, com essa base. Os nossos governantes ter, mas não têm, não temos, infelizmente. É triste, é frustrante falar, mas nós não temos.” (*ibid.*)

Uma professora da rede municipal entrevistada não vê muito futuro se a municipalidade não ampliar as vagas, de modo que todas as crianças sejam contempladas: “se não houver ampliação de vagas, vai funcionar da mesma forma que está, muita criança jogada à mercê da sua sorte. Porque sem ampliação não tem como atender a demanda.” (ENTREVISTA FAM. BIANCA, Out.2017)

Contudo, ainda é possível entrever uma visão mais otimista de uma professora da rede municipal, que, para além das vagas que devem ser criadas, “as crianças tenham mais prazer de estar ali no ambiente, [...] que as crianças tenham oportunidades, até mesmo extra escola, [...] passeios, ida a museu, ida ao jardim zoológico, essas coisa assim. Que se ofertem mais possibilidades de vivências para as crianças.” (ENTREVISTA PROF. BÁRBARA, Out./2017)

As igualdades de condição de acesso à EI de qualidade têm que ser para todas as crianças, não dá para ser, como diz Campos (2012), uma “política pequena para as crianças pequenas”, ou ainda, como visto pelos depoimentos mostrados nesta Tese, “uma educação pobre para crianças pobres”. A EI ofertada terá que fugir do determinismo colocado por uma das professoras da rede municipal, onde parece não haver futuro plausível, haver solução para

as desigualdades detectadas na oferta de tão importante aporte ao desenvolvimento das crianças.

Numa escola eu tenho os patrões e na outra estamos criando os empregados. Eu acho que é isso que a gente vê claramente. Uma os patrões, na outra os empregados. Esse da escola pública tem muito menos chance, muito menos oportunidade e vão ter ao longo da vida muito menos oportunidades que os alunos da escola particular. Enquanto que nessa escola que tive oportunidade de trabalhar, que também era particular, eu tenho os intermediários, os gerentes. No [...], os patrões; no [...], os gerentes; e na escola pública, os peões, os funcionários. (ENTREVISTA PROF. ABGAIL, Out./2017)

Assim, apesar do acesso à EI ser amparado por um leque de pressupostos legais, ainda “[...] persiste o duplo desafio: a expansão do atendimento na faixa de zero a três anos (creche) e a melhoria da qualidade em todo o segmento de zero a seis anos.” (NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011, p. 16) Desta forma, acreditamos que deve haver uma expansão da EI, de acordo com as metas legais, sem contudo, prescindir da qualidade do serviço ofertado à população. Nesse sentido, concordamos com os autores acima, para quem “a proteção dos direitos sociais, perante as desigualdades brasileiras, tem exigido a presença do Estado e o controle da sociedade civil organizada na adoção de políticas públicas adequadas para o seu efetivo cumprimento.” (p. 74)

Nunes e Corsino (2011), nos pressupostos de Rua (1998), nos lembram que, fica claro no embate de formulação da política pública, que uma decisão representa apenas uma grande quantidade de intenções sobre a solução de um problema, expressa na forma de determinações legais: decretos, resoluções etc. Contudo, “nada disso garante que a decisão se transforme em ação e que a demanda que deu origem ao processo seja efetivamente atendida.” (p. 85) Assim, não podemos perder de vista que “na política pública, a falta de uma ação ou o equívoco de uma decisão pode perdurar, no âmbito educacional, por várias décadas.” (p. 85) Foi com esse espírito que essa Tese foi construída, com a pretensão de apoiar a consolidação da política pública de EI para todas as crianças, com qualidade socialmente referenciadas nas melhores teorias e práticas.

Este Capítulo representa o cerne desta Tese, onde foi tratado, inicialmente, sobre o perfil das unidades de EI de Nova Iguaçu, sendo observado tanto uma ampliação do número de unidades como do número de matrículas, com identificação de que a maioria delas atende, além da pré-escola, outras etapas do EF, o que referenda que a estratégia de ampliação foi a partir da utilização de estabelecimentos originalmente construídos para outra etapa ou construídos já baseados no atendimento à EI em conjunto com o EF. Com os dados consolidados também foi possível identificar que a ampliação do acesso na utilização do

expediente do convênio com instituições de fins não-econômicos não é utilizada em larga escala, pois representa uma percentagem mínima, quando consideramos o atendimento municipal e particular.

Em seguida, estabelecemos os Indicadores de Infraestrutura Escolar e analisamos todas as unidades que atendem a EI no ano de 2016 no município de Nova Iguaçu, em especial, para chegarmos ao *ranking* com as melhores e piores adequações aos indicadores propostos, com o resultado surpreendente de ter a maioria das escolas com menores notas provenientes da rede municipal.

Também neste Capítulo, foi realizado o processo de monitoramento dos dados de acesso à pré-escola pelo tempo decorrido, com base nos anos de 1996, 2006 e 2016, utilizando a metodologia usual, que considera a estimativa de crianças na faixa etária de 4 e 5 anos do município e o número de crianças atendidas pelas diferentes dependências administrativas, bem como com a realização de diversos refinamentos, com base nas idades das crianças atendidas e no município de origem.

O próximo capítulo estabelece as considerações finais, que retoma o objetivo, a hipótese e as questões, bem como refaz os percursos empreendidos por esta Tese.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

*“Estamos caminhando rumo a um horizonte que sempre recua diante de nós, mas, à medida que caminhamos, vemos novas paisagens se abrindo, enquanto que as paisagens pelas quais já passamos parecem diferentes quando olhamos para trás.”*

(Gunilla Dahlberg, Peter Moss e Alan Pence, 2003)

Retomamos o objetivo geral desta Tese, que trata-se de “analisar o processo de ampliação do acesso na pré-escola na Cidade de Nova Iguaçu, nas duas últimas décadas (1996-2016), tendo como pano de fundo as metas estabelecidas pelo PNE”. Assim, estava posto o desafio de analisar o acesso, identificar as influências da legislação e conhecer a repercussão do atendimento na pré-escola. A nossa hipótese era que “a ampliação do acesso à pré-escola no município de Nova Iguaçu, nas últimas duas décadas (1996-2016), foi realizada devido à imposição da legislação, conquistada ao longo do tempo, que coloca o atendimento no segmento como direito público subjetivo, devendo ser universalizado em 2016.” Como foi vista no decorrer desta Tese, a hipótese foi confirmada, apesar de não se ter ainda o atendimento universalizado como prevê o marco legal construído para o segmento educacional. Concluímos que a legislação, com suas idas e vindas, avanços e retrocessos, tem importância na implementação da política, que passa a ser uma referência tanto de quem reivindica como de quem implementa, como quem diz: “está lá na Constituição, está lá na Lei...”, tanto é que foi na segunda década estudada, com a legislação sobre o direito subjetivo à pré-escola mais robusto, que houve um avanço considerável no acesso. Contudo, não podemos deixar de destacar a importância da luta, tanto na conquista da lei, como na peleja por sua efetivação.

Evidentemente que a empreitada levada a termo nesta Tese constituiu-se como um grande desafio e enfrentou inúmeras dificuldades, porém, todas possíveis de serem sanadas no processo de construção e adequação da estratégia metodológica, que avaliou a dimensão dos diversos conceitos necessários à tarefa de constituição do documento final. Campos (2009) aponta que uma das dificuldades ao empreender estudos no campo da Educação dá-se pelo fato da sociedade contemporânea absorver, em sua própria realidade e na consciência de seus atores, subsídios com base nos campos de produção intelectual. Ela exemplifica, a partir de dados colhidos por pesquisas educacionais, “[...] quando professores ou mesmo pais dão respostas aos pesquisadores, reproduzindo ou se inspirando em teorias ou resultados de

pesquisas incorporadas ao senso comum.” (p. 273) Essa constatação foi muito presente nas entrevistas realizadas nesta Tese. Outra dificuldade trazida pela autora refere-se ao caráter propositivo da produção sobre Educação, que representa um campo fundamentalmente voltado a uma prática social, “na qual, como pesquisadores e intelectuais formadores de educadores, somos também atores.” (p. 274) Desta forma, segundo ela, as relações entre a pesquisa e a realidade educacional são complexas e caminham em várias direções, “não comportando, portanto, perguntas ingênuas sobre os efeitos da primeira sobre a segunda, nem cobranças simplificadas daqueles que se ocupam da segunda sobre a primeira.” (p. 275)

Foi a partir dessas diretrizes que o trabalho foi constituído, que deu forma às diversas fases encadeadas no documento final, levando em conta o confronto e o aprimoramento de conceituações, a construção de um desenho metodológico e a organização de um modelo de análise de diversas informações afetas ao acesso na pré-escola em Nova Iguaçu, que, entretanto, poderá ser replicado em outros territórios.

Iniciamos com o capítulo que conceitua as políticas públicas como ações realizadas pelo governo, mas que também podem envolver o setor privado, ou até mesmo as suas omissões, que geram medidas administrativas ou jurídicas e consequências para a população. Consideramos que nem sempre a política pública está direcionada aos setores mais precarizados da sociedade e pode também servir aos interesses dos setores dominantes. Vimos, contudo, que existem políticas públicas que são direcionadas especificamente para demandas ou necessidades sociais de grupos socialmente excluídos, sendo, nesse caso, consideradas como políticas públicas sociais ou políticas sociais. Desta forma, concluímos que o acesso à pré-escola é uma política pública social, pois possui a intenção de incluir todas as crianças de quatro e cinco anos, independentemente de suas condições econômicas ou sociais, ao sistema educacional.

Após, analisamos o contexto político brasileiro, em especial, após a aprovação da CF/1988, e chegamos à conclusão que as desigualdades sociais ainda persistem e que o efeito esperado só acontece com o advento da universalização, onde os mais pobres são incorporados por último, como ocorre no acesso à pré-escola no Brasil.

Em seguida, trazemos as políticas públicas e/ou políticas sociais a partir das concepções de Estado, tendo como base as tradições marxistas e neoliberal, com o objetivo de inventariarmos, com base em diversos autores, os seus diversos tipos, tais como: institucional-redistributiva ou redistributiva ou universalista (provê serviços e benefícios de forma universal); meritocrática ou corporativista (o Estado participa de forma complementar ao mercado); residual ou residualista ou distributiva ou compensatória (atuação temporária,

pontual ou setorial do Estado quando a família e/ou o mercado falha); regulatória (pauta-se pela legislação); institucional (política gestada em arenas que envolvem organizações governamentais e da sociedade civil); constitutiva ou estruturadora (define regras do processo de implementação das diversas políticas).

Com isso, identificamos a Política Pública de EI como sendo uma política pública universalista ou redistributiva, mas, também, convivendo com vários tipos de políticas, tais como, meritocráticas-corporativas (pela participação da iniciativa privada na oferta dos serviços); residualistas ou compensatórias ou distributivas (intenção de atender a grupos sociais específicos na falta de vagas para todos); institucionais (aprovação de legislações diversas em conselhos); e regulatórias (aprovação de leis dos parlamentos).

Para melhor fundamentarmos a Tese, apresentamos a gênese da Educação como direito social na busca de elementos ao longo da História da legislação educacional brasileira, em especial, ao trazer o aparecimento do conceito da obrigatoriedade escolar em vários momentos até se chegar ao direito público subjetivo pela CF/1988. Identificamos também a evolução do atendimento à criança pequena no Brasil em suas várias versões (jardins de infância, creches assistencialistas, creches nas indústrias, patronatos de menores etc.), até chegarmos na nova concepção de EI, a partir do ordenamento jurídico construído com a aprovação da CF/1988, que configura o segmento como a primeira etapa da EB, com atendimento em creches (para crianças de 0 a 3 anos) e em pré-escola (para crianças de 4 e 5 anos), com a pré-escola de caráter obrigatório, devendo ser universalizada até o ano de 2016.

A seguir, chegamos ao segundo capítulo, onde depreendemos que o monitoramento de políticas públicas refere-se ao acompanhamento da evolução de uma política, seja ela de forma geral ou em um de seus aspectos, em estreita ligação com as outras fases do processo das políticas públicas, tais como, a formação da agenda (inscrição dos problemas na pauta de uma autoridade), a formulação da política (busca da transformação do problema em solução), a implementação (aplicação de um programa de ação a um problema) e a avaliação (apreciação do resultado da implementação da política).

Assim, chegamos à conclusão que a EI possui os requisitos necessários para a inscrição na agenda de municípios, estados e União, pois possui, ainda, metas a serem cumpridas tanto em relação ao PNE quanto aos PMEs, com respaldo em uma legislação construída ao longo do tempo e que possui um forte movimento de defesa do acesso ao segmento educacional. Consideramos as deliberações tanto do PNE como do PME local para articular o processo de monitoramento levado a cabo pelo município, em especial, com a articulação com União e estado, via regime de colaboração.

Em seguida, conceituamos alguns termos importantes no processo de monitoramento de políticas públicas, tais como: *accountability* (prestação de contas por meio de mecanismos de controle e regulação) e *social accountability* (controle social das políticas públicas por meio da ação de cidadãos e organizações da sociedade civil) e identificamos as diferentes distinções avaliativas de políticas públicas, buscando sua correlação com a política da EI, tais como, na participação do Ministério Público na busca de efetivação das metas legais de atendimento (Estrutura de Incentivos); no envolvimento de cidadãos e instituições na busca da implementação deste serviço público (*Accountability* para quê?); na busca constante de inclusão de recursos nos orçamentos municipais (Níveis de institucionalização); na realização de consultas públicas em Câmaras Municipais (Grau de envolvimento); no processo de luta na EI envolvendo secretarias municipais, universidades, movimentos sociais etc. (Grau de inclusividade); e, por fim, no engajamento em torno da política de EI por diversos Poderes constituídos (Níveis de Governo).

Citamos, também, o contexto engendrado pela EI em seus diversos aspectos, tais como, na existência de um marco legal sólido, na intensa disputa para seu atendimento, de sua visibilidade na agenda pública, da participação de atores expressivos, com movimentos organizados em vários âmbitos e com formulação da política em todos os níveis da Federação. Com esses pressupostos, monitorar a política de EI não se esgotará nesta investigação, contudo, pode apoiar processos de monitoramento que envolvam a participação de atores que atuam em diferentes arenas de políticas públicas (controle externo). Para dar mais concretude ao monitoramento, agregamos informações sobre o processo de monitoramento e avaliação engendrado no município, em consonância com o PNE e o PME/NI. É importante salientar que o monitoramento faz parte da luta social e política, sendo necessário envolver o maior número possível de atores que tenham interesses em buscar a efetivação do direito das crianças à EI.

Em continuidade, nos debruçamos sobre a opção metodológica da Tese para investigar a trajetória do atendimento da pré-escola no município de Nova Iguaçu a partir do ano de 1996, ano da aprovação da LDB em vigor, na busca de captar o percentual de atendimento ao longo deste período, com base no tratamento de dados estatísticos de órgãos oficiais e incluindo também a percepção de atores que atuam na ponta do processo educativo. Também neste item caracterizamos o contexto da pesquisa e detalhamos informações sobre o município escolhido para o aprofundamento do trabalho de campo.

Após a estruturação das fases conceituais, chegamos ao capítulo central da Tese, que analisa os dados da pré-escola na Cidade de Nova Iguaçu. As questões apresentadas na Introdução desta Tese puderam ser respondidas, tais como:

***- As unidades de atendimento guardam as especificidades da EI ou foram aproveitadas unidades do EF já existentes?***

Tratamos, inicialmente, sobre o perfil das unidades de EI de Nova Iguaçu, que, no período estudado, teve uma ampliação numérica, saindo de 116, em 1996, para 286, em 2016, distribuídas pelas diferentes dependências administrativas. Da mesma forma, houve uma ampliação no número de atendimento de crianças da faixa etária do segmento educacional, partindo de 8.186, em 1996, e chegando a 15.239, em 2016. Uma primeira questão identificada é que a maioria absoluta das unidades que atendem à EI também atendem outras etapas da EB, em especial, o EF, o que deixa clara a estratégia de ampliar o atendimento na pré-escola a partir da utilização de estabelecimentos originalmente construídos para outra etapa ou construídos já levando em conta o atendimento à EI em conjunto com o EF.

***- A ampliação se deu no âmbito público ou a partir de parcerias?***

Outro fato relevante nesta análise é que, em todo o período estudado, o atendimento pela rede privada é preponderante no município em investigação. Como é comum relacionar a ampliação de vagas com a oferta de matrículas via conveniamento com instituições de fins não-econômicos, resolvemos averiguar essa variável no município estudado, a partir dos dados disponibilizados pelo FNDE, de 2008 a 2016, relacionado às instituições consideradas para a distribuição dos recursos do Fundeb. Verificamos que o acesso à pré-escola por esta modalidade de financiamento saiu de nenhuma matrícula, em 2008, para 499, em 2016, que considerando a matrícula total do ano (15.239), chega à 3,3%.

Assim, em relação à ampliação do acesso utilizando o expediente do conveniamento com instituições de fins não-econômicos, chegamos à conclusão que não é utilizada em larga escala, já que representa uma pequena percentagem, quando consideramos o atendimento municipal e particular.

***- Qual a situação da infraestrutura dos prédios ocupados pelas unidades que atendem à pré-escola?***

Nem todas as unidades que atendem à EI no município estão em prédios próprios, com algumas unidades estando em prédios alugados ou cedidos, o que pode comprometer a sustentabilidade do atendimento a longo prazo. Identificamos que a média de funcionários encontrados na rede pública é maior do que na rede privada.

Ao estabelecermos os Indicadores de Infraestrutura Escolar e analisarmos todas as unidades que atendem a EI no ano de 2016 no município de Nova Iguaçu, chegamos à conclusão que os indicadores “Infraestrutura Básica” é atendido por quase todas as unidades; “Estrutura Predial” e “Equipamentos de Apoio Pedagógico” são atendidos de forma satisfatória na maioria dos estabelecimentos; “Estrutura Pedagógica”, “Adequação à Educação Infantil” e “Equipamentos Diversos” apresentam-se de forma insatisfatória; e “Adequação às Crianças com deficiências” encontra-se desatendido na maioria dos estabelecimentos.

A partir da nota encontrada para cada unidade educativa, estabelecemos um *ranking* com as melhores e piores adequações aos indicadores propostos. Foi visto que nenhuma das unidades atingiu o *score* máximo de 75 pontos na escala dos indicadores de infraestrutura, quando consideramos as informações para o ano de 2016. Nas 15 primeiras colocações, encontramos 11 escolas particulares, 3 escolas municipais e 1 escola filantrópica e nas 15 últimas 11 escolas municipais, 4 escolas particulares e nenhuma comunitária ou filantrópica, dentre estas, 8 são de instituições que atendem a EI de forma exclusiva.

**- Qual a situação dos docentes nas unidades de pré-escola?**

Em relação aos docentes que atuam na pré-escola em Nova Iguaçu, ainda encontramos a maioria possuindo o EM (Curso Normal), em 2016, relacionado à formação mínima exigida pela LDB para o segmento (66%), contudo, identificamos uma ampliação da percentagem de profissionais com o ES no período estudado, chegando à 33%, em 2016.

**- Como ocorre o atual atendimento das crianças à EI na pré-escola?**

Em uma primeira aproximação sobre os dados, levamos em conta a metodologia usual, que considera a estimativa de crianças na faixa etária de quatro e cinco anos do município e o número de crianças atendidas pelas diferentes dependências administrativas. Com isso, observamos que as matrículas cresceram quase 90%, saindo de 8.186, em 1996, e chegando a 15.239, em 2016, correspondendo, quando comparados à estimativa de crianças de 4 e 5 anos, à 26,30% e 68,32%, respectivamente, ou seja, deixando mais de 30% das crianças da faixa etária de fora do atendimento na pré-escola, no ano que, de acordo com a legislação em vigor, devia estar universalizada.

**- Nova Iguaçu atende as crianças de quais municípios?**

De posse desses dados preliminares, resolvemos refinar os dados a partir da base estatística “Alunos” dos Censo Escolares de 2008 a 2016, primeiramente, consideramos o ano civil dos atendidos e a data de corte de 31 de março, na busca de um monitoramento mais real, que considerasse as crianças *envelhecidas*, ou seja, crianças que têm menos de 4 anos e

estão na pré-escola e crianças *emeninecidas*, isto é, crianças com mais de 5 anos ainda na pré-escola. Verificamos que todas as redes existentes em Nova Iguaçu atendem crianças fora da faixa etária, com preponderância da rede privada e da faixa etária de menos de quatro anos. Por exemplo, em 2008, das 9.449 matrículas, a rede municipal atendia 62 crianças com menos de 4 anos (0,7%), enquanto a rede privada atendia 1.367 (14,5%); em 2016, das 15.239 matrículas, a rede municipal passa a atender 21 crianças com menos de 4 anos (0,1%), ao passo que a rede privada atende 1.344 (8,8%). Na outra ponta, ou seja, crianças com mais de 5 anos na pré-escola, temos que, em 2008, a rede municipal atendia 37 das 9.449 matrículas (0,4%), enquanto a rede privada atendia 304 (3,2%); em 2016, a rede municipal passa a atender 23 das 15.239 matrículas (0,2%) e a rede privada passa a atender 237 (1,6%).

É possível concluir que a rede municipal busca adequar o atendimento das crianças na pré-escola conforme determinação legal, o mesmo não acontecendo com a rede privada, que ainda mantém um número de crianças que deveria estar na creche ou no EF. É importante destacar aqui um achado em relação ao monitoramento do acesso à pré-escola, pois, por exemplo, o número de 15.239 matrículas, em 2016, encontrados pela primeira aproximação dos dados (representando 68,32% de uma população estimada de 22.305 crianças de 4 e 5 anos), passa a ser, nessa nova metodologia de monitoramento, de 13.614 matrículas, quando consideramos apenas as crianças atendidas de 4 e 5 anos, ou seja, passando a representar uma porcentagem de 61% do atendimento da clientela, ainda mais longe da universalização.

#### ***- Onde são atendidas as crianças residentes em Nova Iguaçu?***

Também a partir da base estatística “Alunos”, refinamos ainda mais os dados para descobrir de quais municípios provêm as crianças atendidas por Nova Iguaçu e em quais municípios as crianças de Nova Iguaçu são atendidas. Inicialmente, percebemos que, quando consideramos apenas as crianças de Nova Iguaçu de 4 e 5 anos atendidas pelo próprio município, o número de matrículas cai ainda mais, chegando, por exemplo em 2016, a 11.633, pouco mais de 50% das crianças estimadas (22.305). Isso acontece porque em todos os anos estudados, Nova Iguaçu atende crianças de outros municípios.

Contudo, da mesma forma que Nova Iguaçu atende crianças de outros municípios, existem outros municípios que atendem as crianças de Nova Iguaçu, sendo possível averiguar quando consideramos o atendimento pela residência do estudante, que somado com o atendimento feito pelo próprio município nos aproximamos do atendimento real da clientela. Por exemplo, quando consideramos as crianças de 4 e 5 anos no ano de 2016, foi acrescentado 568 matrículas de crianças residentes em Nova Iguaçu atendidas por outros municípios, o que

elevaria o número de atendimento dessa clientela para 12.201 matrículas, o que representa 55% das 22.305 crianças estimadas para a faixa etária.

Verificamos que em todos os anos estudados, Nova Iguaçu recepciona mais matrículas de outros municípios do que o movimento contrário. Para evidenciar em quais contextos Nova Iguaçu se apresenta, selecionamos alguns municípios, para o primeiro caso, onde Nova Iguaçu recebe mais estudantes (Belford Roxo, Mesquita e Rio de Janeiro) e para o segundo, onde a Cidade tem mais estudantes recebidos (Queimados, Duque de Caxias e Seropédica).

***- Qual qualidade foi vivenciada ao longo do processo de ampliação do atendimento na perspectiva daqueles que vivem a política na ponta?***

Definimos que a análise da política de EI do município de Nova Iguaçu levaria em conta as percepções dos atores que atuam na ponta do processo (professores e familiares), verificando como tais atores sociais percebem a política pública, como sente o reflexo dessa política na ponta, como são tratados os profissionais que atuam nas unidades de EI, se a comunidade é chamada para participar do dia-a-dia da pré-escola, quais atributos conferem qualidade à pré-escola e quais as perspectivas do segmento educacional. Entre outras contribuições, identificamos, na visão das entrevistadas, que para se ter uma EI de qualidade é necessário: investir no profissional, qualificar o profissional, propiciar uma infraestrutura escolar adequada, oferecer materiais didático-pedagógicos de qualidade e suficientes, oferecer atividades diversificadas, incluir o um terço da carga horária para o planejamento, contratar profissionais auxiliares, incorporar uma equipe técnica, implementar a gestão democrática, elaborar um Currículo Mínimo, introduzir uma “proposta de vida”; ter espaços educativos lúdicos e de lazer, ter segurança e preocupar-se com o processo de transição para o EF. Buscamos, também, traçar as perspectivas do segmento educacional. As contribuições destes atores percorreu toda a escrita da Tese, dando *acabamento* aos textos dos diferentes capítulos.

Como avanta esta Tese, o direito à EI no Brasil já está consagrado na legislação, contudo, como também foi apontado, ainda não está em plena vigência, apesar dos esforços empreendidos e das vitórias conquistadas ao longo do tempo. A política de EI foi gestada há muito tempo, com claros objetivos conquistados, atualmente sendo considerada a primeira etapa da EB, com obrigação legal de atendimento pelo Estado e como direito subjetivo para as crianças de 4 e 5 anos, a partir da EC 59/2009, referendada pela Lei nº. 12.796/2013. O atendimento na EI, em especial na região estudada, aumentou seu atendimento ao longo do tempo, mas ainda está aquém do atendimento desejado.

Assim, a presente pesquisa analisa os dados e informações sobre o acesso para que sirvam de base para a mobilização social de atores que atuam na testa do movimento pela EI,

como uma referência fundamental para as práticas de monitoramento realizados por Fóruns, Movimentos e Secretarias Municipais de Educação, no sentido que sejam efetivados os direitos garantidos em lei e para que todas as crianças tenham uma EI de qualidade, pois, conforme acentuam Valarelli *et al.* (2011), “apesar de termos uma Constituição avançada, que afirma o direito à educação, e de termos declarações internacionais que reafirmam esse direito, o contingente de pessoas sem acesso à escola e sem acesso à qualidade de ensino é alarmante.” (p. 80)

O mesmo acontece em relação à EI, onde, por exemplo, em 2016, apuramos que o Brasil atende pouco mais de 27% das crianças de 0 a 3 anos em creche, enquanto o ERJ se aproxima de 28%. A BF, região focal desta Tese, atende no mesmo ano perto de 12% da faixa etária em questão. Apesar dos dados serem um pouco melhores, as diferenças também são acentuadas na pré-escola, onde, em 2016, o Brasil atende cerca de 80% das crianças de 4 e 5 anos e o estado nem chega a 85%. Também aqui, a BF continua com resultados aquém dos encontrados anteriormente, atendendo menos de 70% da clientela. No mesmo ano, Nova Iguaçu não chega nem a 6% no atendimento à creche e nem a 70% na pré-escola. Alertamos que esses dados estão considerando como se todas as crianças atendidas estivessem dentro da faixa etária determinada por lei, que, como foi visto, deixa a situação ainda mais dramática. Por exemplo, considerando as crianças de 4 e 5 anos de Nova Iguaçu, tanto atendidas pelo próprio município como por outros municípios, essa percentagem cai para cerca de 55%.

Com a apresentação dos dados desta Tese mostramos um retrato da situação da pré-escola no município de Nova Iguaçu, contudo, é possível o aprofundamento das análises em várias direções, seja de maneira mais abrangente e até nas situações mais específicas, inclusive, com a atualização de dados em pesquisas posteriores (por exemplo: como está o atendimento da faixa etária da creche?, onde estão as crianças não atendidas na pré-escola?, quem são as crianças “fora de faixa” atendidas na pré-escola?, como de fato ocorre o horário integral?, qual o número de professores por turma?, como está a disponibilidade de auxiliares?, qual o efeito do atendimento da pré-escola na faixa anterior e na etapa posterior?, entre outras questões).

Destacamos aqui uma consideração referente às distinções apontadas pelas entrevistadas em relação ao “território” do município, que não foi aprofundada aqui, mas onde foi observada a existência de diferenças entre os bairros da URG Centro em relação aos bairros da periferia quando se trata da implementação de política pública, em nosso caso, da EI. Assim, esperamos com este estudo contribuir para o trabalho dos que estão envolvidos na luta pela melhoria da qualidade de vida para todos e sirva para concretizar a ideia que já

tínhamos em relação à diferença que faz uma criança nascer neste ou naquele bairro, neste ou naquele município, nesta ou naquela região, neste ou naquele estado, neste ou naquele País.

Outra questão que também merece destaque é que, apesar do avanço tanto da legislação quanto do percentual de crianças atendidas, nem todas as crianças na idade da pré-escola estão atendidas, o que prejudica sobremaneira as crianças dos estratos sociais mais desfavorecidos, que, como foi visto, são os últimos a acessar a política pública, que, em geral, só acontece com o advento da universalização, que, conforme preconiza a legislação fartamente tratada neste Tese, deveria acontecer no ano de 2016.

Desta forma, muitas crianças estão privadas do direito humano do acesso à EI. Em outros níveis de ensino, existe a possibilidade de acessá-lo em outros momentos, na forma regular e supletiva, contudo, na EI este tempo não volta mais. Perdeu essas experiências, elas estão perdidas para sempre. Assim, como bem diz o Plano Nacional pela Primeira Infância – PNPI,

intervir nessa primeira etapa, com um programa de Educação Infantil de qualidade, é uma estratégia eficaz, como atestam pesquisas recentes, pois garante uma vida mais plena para toda criança de qualquer ambiente socioeconômico, possibilitando que as crianças vivam uma infância mais feliz, sedimento a base do desenvolvimento pessoal posterior, assegura maior resultado na educação escolar, traduzido em melhor aprendizagem no Ensino Fundamental e Médio, aumenta ganhos financeiros futuros e reduz gastos posteriores em programas sociais. (RNPI, 2010, p. 46-47)

Isto posto, concordamos com Valarelli *et al.* (2011), que “não é possível pensarmos um país socialmente justo e economicamente desenvolvido enquanto houver a exclusão de contingentes inteiros de crianças, jovens e adultos dos processos de aprendizagem e da reflexão que a escola propicia.” (p. 80)

Mesmo que na atual conjuntura, em consonância com o momento histórico e político, tenhamos observado um refluxo na participação da sociedade civil, com pouca participação no processo de monitoramento das metas do PNE, restrita à participação do monitoramento proposto pela Semed, dentro dos limites estabelecidos pelo PME local, devemos trazer a política pública, dentre ela a Educação Infantil, para o centro do debate. Assim, acreditamos que o desafio do Movimento Social está calcado na organização e mobilização permanente, por meio de manifestações, debates e discussões em fóruns próprios, que envolvam todos os setores da sociedade, em especial, os movimentos populares, aliados aos profissionais de educação, em torno de um processo de monitoramento do acesso, da permanência e da qualidade da Educação.

Não podemos esquecer que a sociedade civil de Nova Iguaçu foi muito atuante, em especial, no período da ditadura civil-militar, sendo um foco de resistência na luta pelos direitos negados. Contudo, observamos, desde o final dos anos 1980, uma mudança significativa no cenário sociopolítico, com a redução das manifestações populares nas ruas da Cidade, adaptando-se às promessas de afirmação e extensão dos direitos sociais previstos na CF/1988, pois, com as práticas democráticas consolidadas (*sic*), o inimigo comum não é tão claro como antes. Contra quem estamos lutando? Assim, nos anos 1990 e 2000, os movimentos sociais perdem sua força. Observa-se também uma despolitização da participação da sociedade civil. Várias pessoas, entre elas lideranças importantes, são cooptadas. Os espaços legais de participação, como é o caso dos Conselhos de Direitos, não conseguem se converter em espaço representativo da vontade popular na formulação de políticas públicas, mas, mesmo assim, os movimentos sociais, “[...] priorizam esses espaços e deixaram de ter uma atitude mais reivindicativa e de concentrar suas forças de pressão nas manifestações de rua.” (BRAVO *et al.*, 2006a, p. 34)

É importante ressaltar que os Movimentos Sociais possuem papéis de destaque nas conquistas educacionais, como, por exemplo nos últimos anos, na realização da Conferência Nacional da Educação Básica (Coneb/2008)<sup>85</sup> e na Conferência Nacional da Educação (Conae/ 2010)<sup>86</sup>. Para Araújo Filho (2011), a participação em tais Conferências reinicia o processo de construção coletiva das políticas educacionais, aprofundando discussões anteriores, contudo, necessitando de constante debate e aprimoramento, “a fim de consolidar a educação como direito, garantindo acesso, permanência e aprendizagem a todos que estão nas escolas, com o desenvolvimento de políticas de valorização dos trabalhadores e das trabalhadoras que nelas atuam.” (p. 7)

---

<sup>85</sup> A Coneb, realizada em abril de 2008, refletiu sobre as políticas e a gestão a ela direcionadas, tendo como temática central “A Construção do Sistema Nacional Articulado de Educação”, sendo precedida de amplos debates e espaços de deliberação coletiva em todos os estados da Federação e no Distrito Federal por meio da realização de conferências estaduais e distrital e, ainda, em alguns municípios. A Coneb teve a participação de 1463 delegados(as) e 464 observadores(as), oriundos dos 26 estados e do DF, sendo contemplados os mais diversos segmentos e organizações sociais. (BRASIL, 2008b)

<sup>86</sup> A Conae, realizada no período de 28 de março a 1º de abril de 2010, constituiu-se num acontecimento ímpar na história das políticas públicas do setor educacional no Brasil e contou com intensa participação da sociedade civil, de agentes públicos, entidades de classe, estudantes, profissionais da educação e pais/mães (ou responsáveis) de estudantes. Ao todo foram credenciados/as 3.889 participantes, sendo 2.416 delegados(as) e 1.473, entre observadores/as, palestrantes, imprensa, equipe de coordenação, apoio e cultura. As conferências municipais, intermunicipais, distrital e estaduais que a precederam, reuniram também diferentes segmentos, setores e profissionais interessados na melhoria da qualidade da educação brasileira, a partir do tema central: Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação. (BRASIL, 2010)

No que tange à EI, ressaltamos a participação ativa no processo de tramitação do PNE (2014) no Congresso Nacional de muitas instituições e/ou movimentos que tinham interesse na implantação de um Plano que trouxesse subsídios para as políticas públicas na área de educação, com destaque para a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), a Rede Nacional Primeira Infância (RNPI) e o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (Mieib), que desde a apresentação do Projeto de Lei no final do ano de 2010, participaram das discussões com vistas ao aprofundamento do debate, em especial, àquelas referentes à EI.

Por conseguinte, o presente estudo constitui-se como aporte ao monitoramento da política pública de EI, dentro de um processo em curso onde várias políticas estão em monitoramento, pois “as iniciativas de monitoramento de políticas públicas no Brasil surgiram no interior dos processos de luta social e política que demarcaram a transição recente na direção de uma democracia ampliada e da instituição de novos direitos de cidadania.” (VALARELLI *et al.*, 2011, p. 171) Contudo, o processo de luta é permanente, pois, a qualquer tempo conquistas consolidadas podem sofrer reveses nas diferentes conjunturas, que são dinâmicas e não ocorrem como em uma linha reta: tem altos e baixos, tem idas e vindas, tem avanços e retrocessos.

Concordamos com Valarelli *et al.* (2011), quando avaliam a institucionalização das políticas públicas e a pressão sofrida pelos setores conservadores, mantendo-as “[...] sob permanente ameaça das tendências de privatização do Estado, de fracionamento dos direitos, de focalização e transformação das políticas sociais em meras políticas de assistência e mitigação da pobreza.” (p. 171) Até mesmo com a promulgação da CF/1988, com conteúdo avançado, mas que tinha o desafio de implementação pelos conservadores desde a sua aprovação.

Consideramos que os dados arrolados no presente estudo devem ser divulgados, publicizados como ferramenta de ação política, que pode trazer uma contribuição aos processos de monitoramento da política pública de EI, por diferentes fóruns e movimentos; contudo, sem esgotar a complexidade do tema, que demanda novos estudos e pesquisas com o fito de aprofundar o debate sobre o acesso à EI, com qualidade social, para todas as crianças.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABONG. ONGs, conselhos paritários de gestão e democratização do espaço público: sociedade civil enfrenta desafios para atuar nos conselhos paritários de gestão e consolidar democracia. *In: Fax Abong*, São Paulo, 1997.
- ALVES, José Cláudio Souza. **Dos barões ao extermínio**: uma história da violência na Baixada Fluminense. Duque de Caxias, RJ: APPH, CLIO, 2003.
- AMORIM, Marília. **O pesquisador e seu outro**: Bakhtin nas ciências humanas. São Paulo: Musa, 2001.
- ANHAIA, Bruna Cruz de. **Educação superior e inclusão social** – um estudo comparado de duas ações afirmativas no Brasil: dos debates à prática. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2013.
- ARAÚJO, Gilda Cardoso. Federalismo e políticas educacionais no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 787-802, jul.-set. 2013.
- ARAÚJO FILHO, Heleno. **Reformas Educacionais**: consequências para os sistemas e para os trabalhadores em educação. Recife: Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco – Sintepe/PE, 2011. Disponível em: <<http://www.sintepe.org.br/pdf/reformas.pdf>>. Acesso em: 4/fev./2018.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva (Org.). **Trajetórias das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole/Editora Unesp, 2015.
- AZEVEDO, Sérgio de. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. *In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos et al. Políticas públicas e gestão local*: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: Fase, 2003.
- BAUMAN, Zigmunt. **O mal-estar da pós modernidade**. Tradução Mauro Gama, Cláudia Martinelli Gama; revisão técnica Luís Carlos Fridman. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998.
- BENJAMIN, Walter. A tarefa do tradutor. Tradução Fernando Camacho. *In: A tarefa do tradutor, de Walter Benjamin*: quatro traduções para o português. Belo Horizonte: Fale/UFMG, 2008.
- BRASIL. CÂMARA DE DEPUTADOS. **Relatório da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº. 8.035, de 2010 – Plano Nacional de Educação – Projeto de Lei nº. 8.035, de 2010**. Relator: Deputado Ângelo Vanhoni, 2011b.
- \_\_\_\_\_. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº. 15, de 7 de abril de 2015**. Insere parágrafo único no art. 193; inciso IX, no art. 206 e art. 212-A, todos na Constituição Federal, de forma a tornar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb instrumento

permanente de financiamento da educação básica pública, incluir o planejamento na ordem social e inserir novo princípio no rol daqueles com base nos quais a educação será ministrada, e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1198512>>. Acesso em: 7/abr./2018.

\_\_\_\_\_. CONGRESSO NACIONAL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 5/mar./2012. 1998.

\_\_\_\_\_. CONGRESSO NACIONAL. **Emenda Constitucional nº. 53, de 19 de dezembro de 2006**. **Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm)>. Acesso em: 28/mar./2015. 2006a.

\_\_\_\_\_. CONGRESSO NACIONAL. **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 que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º. do art. 211 e ao § 3º. do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm)>. Acesso em: 5/mar./2012. 2009a.

\_\_\_\_\_. CONGRESSO NACIONAL. **Emenda Constitucional nº. 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm)>. Acesso em: 8/abr./2017. 2016a.

\_\_\_\_\_. CONGRESSO NACIONAL. **Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)>. Acesso em 5/mar./2012. 1996.

\_\_\_\_\_. CONGRESSO NACIONAL. **Lei nº. 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. 2001. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm)>. Acesso em: 23/mar./2012. 2001.

\_\_\_\_\_. CONGRESSO NACIONAL. **Lei nº. 11.114, de 16 de maio de 2005**. Altera os arts. 6º., 30, 32 e 87 da Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm)>. Acesso em: 28/mar./2015. 2005.

\_\_\_\_\_. CONGRESSO NACIONAL. **Lei nº. 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm)>. Acesso em: 5/mar./2012. 2007a.

\_\_\_\_\_. CONGRESSO NACIONAL. **Lei nº. 11.738, de 16 de julho de 2008.** Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm)>. Acesso em: 28/mar./2015. 2008a.

\_\_\_\_\_. CONGRESSO NACIONAL. **Lei nº. 12.695, de 25 de julho de 2012.** Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei nº. 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei nº. 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do Fundeb as instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei nº. 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei nº. 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm)>. Acesso em: 20/out./2012. 2012.

\_\_\_\_\_. CONGRESSO NACIONAL. **Lei nº. 12.796, de 04 de abril de 2013.** Altera a Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Disponível em: <<http://www.legisweb.com.br/legislacao/?legislacao=253025>>. Acesso em: 5/mai./2013. 2013.

\_\_\_\_\_. CONGRESSO NACIONAL. **Lei Nº. 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)>. Acesso em: 1/fev./2015. 2014a.

\_\_\_\_\_. CONGRESSO NACIONAL. **Lei nº. 13.019, de 31 de julho de 2014.** Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs. 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm)>. Acesso em: 7/abr./2018. 2014b.

\_\_\_\_\_. CONGRESSO NACIONAL. **Lei nº. 13.348, de 10 de outubro de 2016.** Altera as Leis nºs. 12.722, de 3 de outubro de 2012, que dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta de educação infantil, para incluir as crianças beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada - BPC e as crianças com deficiência e estabelecer novas regras de repasse do apoio financeiro, e 11.494, de 20 de junho de 2007, que “Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências”. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13348.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13348.htm#art2)>. Acesso em: 8/jan./2017. 2016b.

\_\_\_\_\_. CONGRESSO NACIONAL. **Lei nº. 13.415, de 16 de fevereiro de 2017.** Altera as Leis nºs 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral.

\_\_\_\_\_. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Resolução CNE/CEB nº. 5/2009.** Brasília: Câmara de Educação Básica/Conselho Nacional de Educação, 2009c.

\_\_\_\_\_. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Instituições conveniadas e alunos considerados na distribuição de recursos do Fundeb.** Brasília: FNDE, 2008 a 2016.

\_\_\_\_\_. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse estatística da educação básica: censo escolar 2006.** Brasília: Inep, 2007.

\_\_\_\_\_. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse estatística da educação básica: censo escolar 2008.** Brasília: Inep, 2009d.

\_\_\_\_\_. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse estatística da educação básica: censo escolar 2016.** Brasília: Inep, 2017.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DE EDUCAÇÃO. **Parâmetros básicos de infraestrutura para instituições de educação infantil.** Brasília: MEC, SEB, 2006b.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil.** Brasília, DF: Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica, 2006c.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Conferência Nacional de Educação Básica:** Documento Final. Brasília: MEC/Secretaria Executiva Adjunta/Comissão Organizadora da Conferência Nacional da Educação Básica, 2008b.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DE EDUCAÇÃO. **Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de educação infantil.** Brasília: MEC, 2009b.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Conferência Nacional de Educação:** Documento Final. Brasília: MEC/Secretaria Executiva/Secretaria Executiva Adjunta, 2010.

\_\_\_\_\_. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto Nº. 6.253, de 13 de novembro de 2007.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei nº. 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm)>. Acesso em: 5/mar./2012. 2007b.

\_\_\_\_\_. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Medida Provisória Nº. 746, de 22 de setembro de 2016.** Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, altera a Lei no. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei no. 11.494 de 20 de junho de 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos Profissionais da Educação, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv746.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv746.htm#art1)>. Acesso em: 8/jan./2017. 2016c.

\_\_\_\_\_. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº. 13.415, de 16 de fevereiro de 2017.** Altera as Leis nºs. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº. 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº. 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº. 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13415.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13415.htm)>. Acesso em: 8/abr./2017. 2017.

BRAVO, Maria Inês Souza *et al.* Lutas pela saúde da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. **Luta pela saúde na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.** Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2006a.

\_\_\_\_\_. Conselhos e comissões de políticas e direitos existentes no estado do Rio de Janeiro. In: BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. **Luta pela saúde na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.** Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2006b.

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

CABRAL, Angela Varella. **Estudo do “menor carente” na perspectiva da política da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem)**. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Instituto de Estudos Avançados em Educação/Departamento de Psicologia em Educação, 1982.

CAMPOS, Maria Malta. Para que serve a pesquisa em educação? **Cadernos de Pesquisa**, v. 39, n. 136, p. 269-283, jan./abr. 2009.

CAMPOS, Maria Malta; CRUZ, Silvia Helena Vieira (reladoras). **Consulta sobre qualidade da educação infantil: o que pensam e querem os sujeitos deste direito**. São Paulo: Cortez, 2006.

CARVALHO, Antonio Ivo de *et al.* **Gestão em saúde: curso de aperfeiçoamento para dirigentes municipais de saúde: programa de educação a distância**. Rio de Janeiro: Fiocruz; Brasília: UnB, 1998a, vol. I.

\_\_\_\_\_. **Gestão em saúde: curso de aperfeiçoamento para dirigentes municipais de saúde: programa de educação a distância**. Rio de Janeiro: Fiocruz; Brasília: UnB, 1998b, vol. II.

CARVALHO, Isabel; STEPHANOU, Luís. **Movimentos sociais, sociedade e terceiro setor. Curso de Especialização em Gestão Social**. Disciplina: Sociedade Civil e Gestão das Organizações da Sociedade Civil. Cead/UFRGS, maio-junho 2005. Disponível em: <[www.ea.ufrgs.br/pos\\_graduacao/.../CEAD%20UFRGS%201.ppt](http://www.ea.ufrgs.br/pos_graduacao/.../CEAD%20UFRGS%201.ppt)>. Acesso em: 22/jan./2012.

CASEIRO, Luiz Carlos Zalaf. **Desigualdade de acesso à educação superior no Brasil e o Plano Nacional de Educação**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2016.

CIVILETTI, Maria Vitória Pardal. O cuidado às crianças pequenas no Brasil escravista. São Paulo, **Caderno de Pesquisa**, Fundação Carlos Chagas, n. 76, fevereiro 1991, p. 31-40 (texto 4).

CORSARO, William A. **Sociologia da Infância**. Tradução: Lia Gabriele Regius Reis; Revisão técnica: Maria Letícia B. P. Nascimento. Porto Alegre: Artemed, 2011.

CRUZ, Verônica. Monitoramento de políticas públicas e *societal accountability*: conceitos e práticas, uma revisão da literatura internacional. *In*: ROMANO, Jorge; HERINGER, Rosana (Org.). **A política vivida: olhar crítico sobre monitoramento de políticas públicas**. – 1. ed. – Rio de Janeiro: Ford Foundation, 2011.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Legislação educacional brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

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

\_\_\_\_\_. Um novo movimento da educação privada. *In*: ADRIÃO, Thereza; PERONI, Vera (Org.). **Público e privado na educação**: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008b.

DAHLBERG, Gunilla; MOSS, Peter; PENCE, Alan. **Qualidade na educação da primeira infância**: perspectivas pós-modernas. Tradução Magda França Lopes – Porto Alegre: Artmed, 2003.

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

DIAS, Amália. **Entre laranjas e letras**: processos de escolarização no distrito-sede de Nova Iguaçu (1916-1950). Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Faculdade de Educação, 2012.

DIAS, José Fernandes. **O que é o neoliberalismo?** Elementos fundamentais para uma análise crítica. Rio de Janeiro, s/ed., 1997 (mimeo).

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. *In*: \_\_\_\_\_. The Three worlds of welfare capitalism. Princeton: Princeton University Press, 1990. Tradução do Capítulo: Dinah de Abreu Azevedo, **Lua Nova**, n. 24, set. 1991.

ELIAS, Norbert. **Os estabelecidos e os outsiders**: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Tradução: Vera Ribeiro; tradução do prefácio à edição alemã: Pedro Sússekind; apresentação e revisão técnica: Federico Neiburg. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000.

FAGNANI, Eduardo. A política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **Texto para discussão**. IE/Unicamp, n. 192, junho 2011.

FALCIANO, Bruno Tovar; SANTOS, Edson Cordeiro dos; NUNES, Maria Fernanda Rezende. Infraestrutura escolar: um critério de comparação da qualidade do atendimento na educação infantil. *In*: **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 27, n. 66, p. 880-906, set./dez. 2016.

FARIAS, Luís Otávio (Consultor). **Diagnóstico das Condições Sócio-Econômicas e da Gestão Pública dos Municípios da Baixada Fluminense**. Rio de Janeiro e Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação Departamento de Avaliação e Monitoramento, 2005.

FLACH, Simone de Fátima. Direito à educação e obrigatoriedade escolar no Brasil: entre a previsão legal e a realidade. **Revista HistedBR On-line**, Campinas, n. 43, p. 285-303, set. 2011.

FLEXOR, Georges Gérard; LEITE, Sergio Pereira. Análise de políticas públicas: breves considerações teórico-metodológicas. *In*: LIMA, Eli de Fátima; DELGADO, Nelson; MOREIRA, Roberto (Org.). **Mundo rural**: configurações sociais, poderes e políticas. Rio de Janeiro: MAUAD, 2007, v. 1.

FLORES, Maria Luiza Rodrigues; SUSIN, Maria Otília Kroeff. Expansão da educação infantil através da parceria público-privada: algumas questões para o debate (quantidade

versus qualidade no âmbito do direito à educação). *In*: PERONI, Vera Maria Vidal (org.). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado**: implicações para a democratização da educação. Brasília: Liber Livro, 2013.

FREIRE, Adriani Pinheiro e SIMÕES, Marinêz (Coord.). **Diagnóstico de creches e pré-escolas da Baixada Fluminense**. Rio de Janeiro: Fundação Fé e Alegria do Brasil/Nucrep, 2001.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *In*: **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, jun. de 2000.

GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Trad. Carlos Nelson Coutinho – 4ª. ed. – Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S.A., 1982.

\_\_\_\_\_. **Concepção dialética da história**. Trad. Carlos Nelson Coutinho – 3ª. ed. – Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S.A., 1995.

GRISA, Catia; JALIL, Laeticia. O monitoramento da política vivida: a trajetória do projeto medindo e melhorando o impacto do monitoramento de políticas públicas pela sociedade civil. *In*: ROMANO, Jorge; HERINGER, Rosana (Org.). **A política vivida**: olhar crítico sobre monitoramento de políticas públicas. – 1. ed. – Rio de Janeiro: Ford Foundation, 2011.

GUEDES, Jordania Rocha de Queiroz. **Cenário do processo de escolarização do recôncavo da Guanabara**: a história de Iguassú (1833-1858). Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

HÖFLING, Eloísa Martins. Estado e políticas (públicas) sociais. **Caderno Cedes**, ano XXI, n.º. 55, novembro/2001.

HORTA, José Silverio Baia. Direito à educação e obrigatoriedade escolar. **Caderno de Pesquisa**, n. 104, p. 5-34, jul. 1998.

KRAMER, Sonia. Crianças e adultos em diferentes contextos: desafios de um percurso de pesquisa sobre infância, cultura e formação. *In*: SARMENTO, Manuel; GOUVEA, Maria Cristina Soares de (orgs). **Estudos da infância**: educação e práticas sociais. 2. ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

\_\_\_\_\_. O que dizem as entrevistas: condições, gestão, formação e identidade. *In*: NUNES, Maria Fernanda; CORSINO, Patrícia; KRAMER, Sônia. **Educação Infantil e formação de profissionais no estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Traço e Cultura, 2011.

KRAMER, Sonia; NUNES, Maria Fernanda R.; CORSINO, Patrícia. Infância e crianças de 6 anos: desafios das transições na educação infantil e no ensino fundamental. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 1, 220p. 69-85, jan./abr. 2011.

KRAMER, Sonia; SOUZA, Solange Jobim e (Org.). **História de professores**: leitura, escrita e pesquisa em educação. São Paulo: Ática, 1996.

KUHLMANN JUNIOR, Moysés. Instituições pré-escolares assistencialistas no Brasil (1889-1922). São Paulo, **Caderno de Pesquisa**, Fundação Carlos Chagas, n. 78, agosto 1991.

LAGO, Luciana Corrêa do. Indicadores de monitoramento social de políticas públicas. *In*: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos *et al.* **Políticas públicas e gestão local**: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: Fase, 2003.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1991.

LIEDTKE, Paulo Fernando. Políticas públicas de comunicação e o controle da mídia no Brasil. **EmTese**, vol. 1, nº 1 (1), agosto-dezembro/2003, p. 39-69.

LIMA, Marcos Rangel de. **Desigualdades socioespaciais no município de Duque de Caxias, RJ**: uma abordagem interestelar. Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/Escola Nacional de Ciências Estatísticas, 2010.

LOPES, Artur Sérgio. **Baixada Fluminense – do lugar do sujeito à atomização social**: uma reflexão sobre o refluxo dos movimentos sociais a partir da experiência do Conselho Comunitário do Jardim Gláucia. Dissertação de Mestrado, Niterói: Curso de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense, 2001.

MANZINI, Eduardo José. Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros. *In*: **Seminário Internacional sobre Pesquisa e Estudos Qualitativos**, vol. 2, 2004, Bauru. A pesquisa qualitativa em debate. Anais... Bauru: USC, 2004.

MARTINS, José de Souza. **O poder do atraso**: ensaios de sociologia da história lenta. São Paulo: Editora Hicitec, 1994.

MILANI, Carlos R.S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *In*: **Revista de Administração Pública – RAP**. Rio de Janeiro 42(3): 551-79, maio/junho, 2008.

NOVA IGUAÇU/RJ. **Lei nº. 4.213, de 10 de dezembro de 2012**. Autoriza eleição de diretores e coordenadores políticos pedagógicos da Rede Municipal de Educação de Nova Iguaçu. Atos Oficiais de Nova Iguaçu, 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 4.504, de 23 de junho de 2015**. Dispõe o Plano Municipal de Educação para o decênio 2015-2025, na forma a seguir especificada, e adota outras providências. Atos Oficiais de Nova Iguaçu, 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº. 10.844, de 1º de janeiro de 2017**. Dispõe sobre o processo de seleção de gestores das unidades escolares e consulta à comunidade escolar da rede pública do Sistema Municipal de Ensino da Cidade de Nova Iguaçu e dá outras providências. Atos Oficiais de Nova Iguaçu, 2017a.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº. 11.021, de 19 de outubro de 2017**. Dispõe sobre o processo de consulta à comunidade escolar para seleção de gestores das unidades escolares da rede pública do Sistema Municipal de Ensino da Cidade de Nova Iguaçu e dá outras providências. Atos Oficiais de Nova Iguaçu, 2017c.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº. 125, de 02 de outubro de 2017.** Regimento Interno das Mini Conferências Regionais e Conferência Final do Plano Municipal de Educação de Nova Iguaçu. Atos Oficiais de Nova Iguaçu, 2017b.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº. 132, de 18 de outubro de 2017.** Regimento Interno das Mini Conferências Regionais e Conferência Final do Plano Municipal de Educação de Nova Iguaçu. Atos Oficiais de Nova Iguaçu, 2017c.

NUNES, Maria Fernanda Rezende; CORSINO, Patrícia. Novos marcos para a educação infantil (2009-2010): consequências e desafios. *In:* NUNES, Maria Fernanda Rezende; CORSINO, Patrícia; DIDONET, Vital. **Educação Infantil no Brasil:** primeira etapa da educação básica. Brasília: Unesco, MEC/SEB, Fundação Orsa, 2011.

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

NUNES, Maria Fernanda; CORSINO, Patrícia; KRAMER, Sônia. Com os questionários nas mãos: um balanço da década. *In:* NUNES, Maria Fernanda; CORSINO, Patrícia; KRAMER, Sônia. **Educação Infantil e formação de profissionais no estado do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Traço e Cultura, 2011.

PERONI, Vera Maria Vidal. A privatização do público: implicações para a democratização da educação. *In:* \_\_\_\_\_ (org.). Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação. Brasília: Liber Livro, 2013.

PIRES, Daniela de Oliveira. O histórico da relação público-privada no Brasil: o enfoque jurídico. *In:* PERONI, Vera Maria Vidal (org.). Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação. Brasília: Liber Livro, 2013.

PONDÉ, Pedro. **Eu leio.** S. Loc.: Vagalume, s.d. Disponível em: <<https://www.vagalume.com.br/o-circulo/eu-leio.html>>. Acesso em: 30/mar./18.

PORTO, Hélio Ricardo Leite. **Saneamento e cidadania:** trajetórias e efeitos das políticas públicas de saneamento na Baixada Fluminense. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: UFRJ/Ippur, 2001.

PRZEWORSKY, Adam. **Estado e Economia no Capitalismo.** Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

RAICHELLIS, Raquel. **Breve história do serviço social no Brasil.** Textos publicados originalmente na Agenda CFSS, 2006.

Disponível em:

<<http://web.intranet.ess.ufrj.br/dokuwiki/doku.php?id=servicosocial:servicosocial>>. Acesso em: 20/jan./2012.

RIBEIRO, Eliane. Políticas de juventude no Brasil: conhecimento e percepção de jovens. *In:* PINHEIRO, Diógenes *et al.* **Agenda juventude Brasil:** leituras sobre uma década de mudanças. Rio de Janeiro: Unirio, 2016.

RINALDI, Carla. Participação como comunicação (1984). *In: \_\_\_\_\_*. **Diálogos com Reggio Emilia**: escutar, investigar e aprender. Trad. Vania Cury – 1. ed. – São Paulo: Paz e Terra, 2012.

RNPI – REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA. **Plano nacional pela primeira infância**. Brasília: RNPI, 2010.

ROCHA, Paulo Eduardo (Org.). **Políticas públicas sociais**: um novo olhar sobre o orçamento da União – 1995/1998. Brasília – DF: Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc, 1999.

ROMANO, Jorge; HERINGER, Rosana. Recuperando experiências de monitoramento de política pública por organizações da sociedade civil. *In: \_\_\_\_\_* (Org.). **A política vivida**: olhar crítico sobre monitoramento de políticas públicas. – 1. ed. – Rio de Janeiro: Ford Foundation, 2011.

ROSEMBERG, Fúlvia. Análise das discrepâncias entre as conceituações de educação infantil do Inep e do IBGE: sugestões e subsídios para uma maior e mais eficiente divulgação dos dados. *In: ARTES, Amélia; UNBEHAUM, Sandra*. **Escritos de Fúlvia Rosemberg**. São Paulo: Cortez/Fundação Carlos Chagas, 2015.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas**: conceitos básicos. S. l.: s. n., s. d. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/o/1635738>>, acesso em 10/set./2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Hacia una Sociologia de las ausencias y una sociologia de las emergencias. \_\_\_\_\_. *In: Conocer desde el sur*: para una cultura política emancipatoria. Lima – Peru: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales-UNMSM/Programa de Estudios sobre Democracia y Transformación Global, 2006. p. 65-114.

SANTOS, Edson Cordeiro dos. **A periferia da periferia**: estudo do (e para o) loteamento Parque Todos os Santos (Nova Iguaçu - RJ), sob uma perspectiva Interdisciplinar. Monografia Especialização. Rio de Janeiro: Departamento de Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Curso de Especialização em Sociologia Urbana, 1997.

\_\_\_\_\_. **Iniciativas populares**: o movimento comunitário e a educação infantil na Baixada Fluminense. Dissertação (Mestrado em Educação). Rio de Janeiro: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – Unirio/PPGE, 2013.

\_\_\_\_\_. **Iniciativas populares**: o movimento comunitário e a educação infantil na Baixada Fluminense. *In: 37ª Reunião Nacional da ANPEd* – 04 a 08 de outubro de 2015, UFSC – Florianópolis.

SANTOS, Edson Cordeiro dos; SOUZA, Andréa de Oliveira Salustriano de; SILVA, Flavio Médiçi da Silva (Org.). **Plano Municipal pela Primeira Infância de Nova Iguaçu**. Rio de Janeiro: Solidariedade França-Brasil, 2013.

SANTOS, Eva Teresinha dos; RAMOS, Luciano França. O processo formativo de lideranças sociais e políticas na Baixada Fluminense – Duque de Caxias e Nova Iguaçu. *In: BROSE,*

Markus. **Liderança para democracia participativa**: experiências a partir da teologia da libertação. Goiânia: Ed. da UCC, 2008.

SANTOS, Hermílio. Sociedades complexas e políticas. *In*: \_\_\_\_\_ (Org.). **Debates pertinentes**: para entender a sociedade contemporânea. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

SCRAMINGNON, Gabriela *et al.* Gestão: práticas, ambiguidades e dificuldades. *In*: NUNES, Maria Fernanda; CORSINO, Patrícia; KRAMER, Sônia. **Educação Infantil e formação de profissionais no estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Traço e Cultura, 2011.

SILVA, Jailson de Souza e; GOULART, Maria Antonia. **Bairro escola**: a experiência da educação integral em Nova Iguaçu. Rio de Janeiro: Observatório de Favelas, 2011.

SILVA, Percival Tavares da. **Origem e trajetória do Movimento Amigos de Bairros em Nova Iguaçu (MAB 1974/1992)**. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Instituto de Estudos Avançados em Educação, 1993.

\_\_\_\_\_. De laranjais e loteamentos: notas para uma reflexão sobre os efeitos dos loteamentos em Nova Iguaçu. **II Encontro Sobre Educação e Meio Ambiente na Baixada Fluminense**, Duque de Caxias: Univerta/Fase, 1992 (mimeo).

STRELHOW, Thyeles Borcarte. Breve história sobre a educação de jovens e adultos no Brasil. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n.38, p. 49-59, jun.2010.

SUSIN, Maria Otilia Kroeff; PERONI, Vera Maria Vidal. A parceria entre o poder público municipal e as creches comunitárias: a educação infantil em Porto Alegre. *In*: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - RBPAE**, v. 27, n. 2, mai./ago. 2011, p. 185-201.

TELLES, Vera da Silva. Direitos Sociais: afinal do que se trata. Publicado *In*: **Direitos sociais**: afinal do que se trata? Belo Horizonte, MG: Editora da UFMG, 1999.

TOLEDO, Leonor Pio Borges de *et al.* Condições da educação infantil nas redes municipais: entre arranjos e soluções. *In*: NUNES, Maria Fernanda; CORSINO, Patrícia; KRAMER, Sônia. **Educação Infantil e formação de profissionais no estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Traço e Cultura, 2011.

TRIPODI, Zara Figueiredo. Educação infantil: da diversidade de oferta aos novos locais de governança. *In*: **Educação**, v. 39, n. 3, p. 383-392, Porto Alegre, set.-dez. 2016.

VALARELLI, Leandro *et al.* Mapeamento de experiências de monitoramento de políticas públicas pela sociedade civil no Brasil. *In*: ROMANO, Jorge; HERINGER, Rosana (Org.). **A política vivida**: olhar crítico sobre monitoramento de políticas públicas. – 1. ed. – Rio de Janeiro: Ford Foundation, 2011.

VIEIRA, Isabela. IBGE: com taxa de fecundidade baixa, Brasil tende a se tornar país de idosos. **Agência Brasil**. Rio de Janeiro, 17/10/2012. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2012-10-17/ibge-com-taxa-de-fecundidade-baixa-brasil-tende-ser-tornar-pais-de-idosos>>. Acesso em: 15/nov./2012.

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

YOUNES IBRAHIM, Suzete (Org.). **O amanhã que a gente tece**: práticas em educação infantil comunitária na Baixada Fluminense. Rio de Janeiro: Solidariedade França-Brasil, 2012.

**Anexo 01**  
**Carta, TCLE e Roteiro de Entrevista.**



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
Centro de Ciências Humanas e Sociais - CCH  
*Programa de Pós-Graduação em Educação - Doutorado*

Prezada(o) [...],

Atualmente estou cursando o Doutorado em Educação pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – Unirio, e tenho como tema de Tese a “**LDB – Duas décadas de desafios para a pré-escola: uma análise do monitoramento do acesso na cidade de Nova Iguaçu**”.

Na delimitação da área geográfica para estudo, identifiquei o município de Nova Iguaçu como sendo representativo para a realização do trabalho de campo. Assim, para aprofundar as questões suscitadas pelo estudo bibliográfico, irei realizar um trabalho de “entrevistas semiestruturadas” com atores sociais que se relacionam diretamente com o segmento estudado (professores e familiares), no sentido da obtenção de informações que possibilitem a análise do contexto ou do meio social dos entrevistados.

Nesse sentido, gostaria de convidá-lo(a) para participar de um momento de discussão, com o objetivo de melhor conceituar a qualidade da Educação Infantil ofertada no município e conhecer as perspectivas do segmento na região.

O encontro será no dia \_\_ de \_\_\_\_\_ de 2017, às \_\_h, no(a) \_\_\_\_\_ . Para a organização do encontro, necessito que você faça a sua confirmação.

Para agilizar, envio, em anexo, um roteiro para colher informações sobre o perfil dos participantes e um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, que solicito que sejam preenchidos e entregues no dia do encontro.

Informo, ainda, que os dados coletados serão analisados e utilizados na redação da Tese citada, sendo garantido tanto o anonimato como o sigilo dos respondentes.

Desde já, obrigado por sua colaboração.

Edson Cordeiro dos Santos



**COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA – CEP-UNIRIO**  
**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - UNIRIO**

**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

**Título: LDB – Duas décadas de desafios para a pré-escola: uma análise do monitoramento do acesso no município de Nova Iguaçu.**

**OBJETIVO DO ESTUDO:** O objetivo deste projeto é conhecer o processo de ampliação do acesso na pré-escola, nas duas últimas décadas (1996-2016), tendo como pano de fundo as metas estabelecidas pelo atual Plano Nacional de Educação.

**ALTERNATIVA PARA PARTICIPAÇÃO NO ESTUDO:** Você tem o direito de não participar deste estudo. Estamos coletando informações para aprofundar as questões suscitadas pelo estudo bibliográfico. Se você não quiser participar do estudo, isto não irá interferir na sua vida profissional/estudantil.

**PROCEDIMENTO DO ESTUDO:** Se você decidir integrar este estudo, você participará de uma entrevista semiestruturada e/ou de uma entrevista individual sobre o perfil do entrevistado, que durará aproximadamente 1 hora, bem como utilizaremos seu trabalho final como parte do objeto de pesquisa. Ressaltamos que a Entrevista Semiestruturada tem como objetivo a obtenção de dados que possibilitem a análise do contexto ou do meio social dos entrevistados, assim como de suas visões de mundo ou representações coletivas. Para captar as perspectivas dos atores envolvidos utilizaremos o instrumento denominado “roteiro de entrevista”, que não é um roteiro a ser seguido à risca, servindo apenas para orientar as perguntas do pesquisador. Utilizaremos também um questionário para ser respondido pelos participantes das Entrevistas Semiestruturadas, no sentido de estabelecer o perfil das respondentes.

**GRAVAÇÃO EM ÁUDIO:** Todas as entrevistas serão gravadas em áudio. Os áudios serão ouvidos por mim e por uma entrevistadora experiente e serão marcadas com um número de identificação durante a gravação e seu nome não será utilizado. O documento que contém a informação sobre a correspondência entre números e nomes permanecerá trancado em um arquivo. Os áudios serão utilizados somente para coleta de dados. Se você não quiser ser gravado em áudio, você não poderá participar deste estudo.

**RISCOS:** Você pode achar que determinadas perguntas incomodam a você, porque as informações que coletamos são sobre suas experiências pessoais. Assim você pode escolher não responder quaisquer perguntas que o façam sentir-se incomodado.

**BENEFÍCIOS:** Sua entrevista ajudará na obtenção de informações que possibilitem a análise do contexto ou do meio social dos entrevistados, mas não será, necessariamente, para seu benefício direto. Entretanto, fazendo parte deste estudo você fornecerá mais informações sobre o lugar e relevância desses escritos para própria instituição em questão.

**CONFIDENCIALIDADE:** Como foi dito acima, seu nome não aparecerá nos áudios, bem como em nenhum formulário a ser preenchido por nós. Nenhuma publicação partindo destas entrevistas revelará os nomes de quaisquer participantes da pesquisa. Sem seu consentimento escrito, os pesquisadores não divulgarão nenhum dado de pesquisa no qual você seja identificado.

**DÚVIDAS E RECLAMAÇÕES:** Esta pesquisa está sendo realizada no município de Nova Iguaçu. Possui vínculo com a Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – Unirio através do Programa de Pós-Graduação em Educação – Doutorado, sendo o aluno Edson Cordeiro dos Santos o pesquisador principal, sob a orientação da Professora Doutora Maria Fernanda Rezende Nunes. Os investigadores estão disponíveis para responder a qualquer dúvida que você tenha. Caso seja necessário, contate Edson Cordeiro dos Santos no telefone (21) 9-9999-8517, ou o Comitê de Ética em Pesquisa, CEP-UNIRIO no telefone (21) 2542-7796 ou e-mail cep.unirio09@gmail. Você terá uma via deste consentimento para guardar com você. Você fornecerá nome, endereço e telefone de contato apenas para que a equipe do estudo possa lhe contatar em caso de necessidade.

Eu concordo em participar deste estudo.

Nome: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_\_\_

Endereço \_\_\_\_\_

Telefone de contato \_\_\_\_\_

Nome do Pesquisador: Edson Cordeiro dos Santos

Assinatura (Pesquisador): \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_\_\_

### **Roteiro da Entrevista**

**Tema:** Monitoramento do acesso na pré-escola em Nova Iguaçu – RJ.

**Conceito:** Perspectivas dos sujeitos que atuam na Educação Infantil.

**Sujeitos da pesquisa:** professores e familiares que relacionam-se com a Educação Infantil no município de Nova Iguaçu.

**O que se pretende coletar:** definições do conceito de qualidade e perspectivas do atendimento da Educação Infantil.

**Método/Técnica:** Entrevista Semiestruturada

**Instrumento:** Roteiro de Entrevista

**Perguntas da Pesquisa:**

- Você poderia falar um pouco sobre a instituição de Educação de Infantil e sobre o bairro em que ela se encontra? Como surgiram? Quando surgiram? Atendem a quem?
- Como se deu a sua escolha pela atuação na EI? Por que colocou seu filho(a) na EI?
- Você conhece a política de Educação Infantil desenvolvida no município? Como você vê seu desenvolvimento? Possui unidades próprias? Utilizam salas em escolas do Ensino Fundamental? É em horário integral? É em horário parcial?
- Como você sente o reflexo dessa política na ponta, na unidade de Educação Infantil? Como você acha que deve ser? Os espaços são adequados? Os espaços são improvisados?
- Em que a política de Educação Infantil modificou a sua vida? O que mudou na comunidade?
- O que você precisa saber sobre a política de Educação Infantil do município?
- Que atributos conferem qualidade à pré-escola? O que precisa ter para ser considerada como de qualidade? Como seria uma boa pré-escola? O que acha que tem que mudar?
- Na sua opinião, para que serve a pré-escola?
- Como são tratados os profissionais que trabalham na instituição de EI que você conhece?
- A comunidade é chamada a participar do dia-a-dia da pré-escola? Quando? Como?
- Como você vê o atendimento da Educação Infantil na unidade de Educação Infantil que você conhece? Quais os pontos positivos? Quais os pontos negativos? O que queremos melhorar?
- Caso você fosse uma autoridade pública (Por exemplo: Secretário Municipal de Educação), que avaliação você faria do atendimento da Educação Infantil?
- Como você vê o futuro da Educação Infantil (perspectivas)? O que precisamos fazer para ter a pré-escola que queremos? Precisamos pedir ajuda a quem? Quem deveria ajudar e não ajuda?

**Anexo 02 – Atendimento de crianças pelo município de Nova Iguaçu, levando em conta a dependência administrativa e as faixas etárias, de 2008 a 2016**

ANO	MUNICÍPIOS	ESTADUAL				MUNICIPAL				PRIVADA				TOTAL			
		< 4 ANOS	4 E 5 ANOS	> 5 ANOS	TOTAL	< 4 ANOS	4 E 5 ANOS	> 5 ANOS	TOTAL	< 4 ANOS	4 E 5 ANOS	> 5 ANOS	TOTAL	< 4 ANOS	4 E 5 ANOS	> 5 ANOS	TOTAL
2008	DE NOVA IGUAÇU	9	125	31	165	58	3 531	34	3 623	1 180	3 131	262	4 573	1 247	6 787	327	8 361
	DE OUTROS MUNICÍPIOS RJ	4	14	5	23	3	293	3	299	84	227	20	331	91	534	28	653
	DE MUNICÍPIOS OUTROS ESTADOS	-	2	1	3	1	18	-	19	4	8	1	13	5	28	2	35
	DE MUNICÍPIOS NÃO ESPECIFICADOS	-	-	-	-	-	84	-	84	99	196	21	316	99	280	21	400
	<b>TOTAL 2008</b>	<b>13</b>	<b>141</b>	<b>37</b>	<b>191</b>	<b>62</b>	<b>3 926</b>	<b>37</b>	<b>4 025</b>	<b>1 367</b>	<b>3 562</b>	<b>304</b>	<b>5 233</b>	<b>1 442</b>	<b>7 629</b>	<b>378</b>	<b>9 449</b>
2009	DE NOVA IGUAÇU	-	-	-	-	68	3 921	28	4 017	1 093	3 110	150	4 353	1 161	7 031	178	8 370
	DE OUTROS MUNICÍPIOS RJ	-	-	-	-	8	432	5	445	78	236	38	382	86	668	43	797
	DE MUNICÍPIOS OUTROS ESTADOS	-	-	-	-	-	23	1	24	3	13	1	17	3	36	2	41
	DE MUNICÍPIOS NÃO ESPECIFICADOS	-	-	-	-	3	253	5	261	243	507	22	772	246	760	27	1 033
	<b>TOTAL 2009</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>79</b>	<b>4 629</b>	<b>39</b>	<b>4 747</b>	<b>1 417</b>	<b>3 866</b>	<b>211</b>	<b>5 494</b>	<b>1 496</b>	<b>8 495</b>	<b>250</b>	<b>10 241</b>
2010	DE NOVA IGUAÇU	-	-	-	-	70	3 974	24	4 068	1 144	3 041	124	4 309	1 214	7 015	148	8 377
	DE OUTROS MUNICÍPIOS RJ	-	-	-	-	7	438	2	447	92	287	20	399	99	725	22	846
	DE MUNICÍPIOS OUTROS ESTADOS	-	-	-	-	-	24	-	24	2	16	2	20	2	40	2	44
	DE MUNICÍPIOS NÃO ESPECIFICADOS	-	-	-	-	-	82	-	82	142	492	19	653	142	574	19	735
	<b>TOTAL 2010</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>77</b>	<b>4 518</b>	<b>26</b>	<b>4 621</b>	<b>1 380</b>	<b>3 836</b>	<b>168</b>	<b>5 381</b>	<b>1 457</b>	<b>8 354</b>	<b>191</b>	<b>10 002</b>
2011	DE NOVA IGUAÇU	-	-	-	-	19	4 024	34	4 077	1 249	3 499	124	4 872	1 268	7 523	158	8 949
	DE OUTROS MUNICÍPIOS RJ	-	-	-	-	7	385	3	395	107	333	21	461	114	718	24	856
	DE MUNICÍPIOS OUTROS ESTADOS	-	-	-	-	-	12	-	12	1	11	4	16	1	23	4	28
	DE MUNICÍPIOS NÃO ESPECIFICADOS	-	-	-	-	1	121	-	122	101	535	20	656	102	656	20	778
	<b>TOTAL 2011</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>27</b>	<b>4 542</b>	<b>37</b>	<b>4 606</b>	<b>1 458</b>	<b>4 378</b>	<b>169</b>	<b>6 005</b>	<b>1 485</b>	<b>8 920</b>	<b>206</b>	<b>10 611</b>
2012	DE NOVA IGUAÇU	-	-	-	-	26	4 163	21	4 210	1 245	3 735	139	5 119	1 271	7 898	160	9 329
	DE OUTROS MUNICÍPIOS RJ	-	-	-	-	5	447	3	455	130	396	16	542	135	843	19	997
	DE MUNICÍPIOS OUTROS ESTADOS	-	-	-	-	-	5	-	5	2	16	1	19	2	21	1	24
	DE MUNICÍPIOS NÃO ESPECIFICADOS	-	-	-	-	2	107	1	110	229	571	20	820	231	678	21	930
	<b>TOTAL 2012</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>33</b>	<b>4 722</b>	<b>25</b>	<b>4 780</b>	<b>1 606</b>	<b>4 718</b>	<b>176</b>	<b>6 500</b>	<b>1 639</b>	<b>9 440</b>	<b>201</b>	<b>11 280</b>
2013	DE NOVA IGUAÇU	-	-	-	-	41	4 469	18	4 528	1 676	5 513	278	7 467	1 717	9 982	296	11 995
	DE OUTROS MUNICÍPIOS RJ	-	-	-	-	7	441	-	448	122	325	17	464	129	766	17	912
	DE MUNICÍPIOS OUTROS ESTADOS	-	-	-	-	-	18	-	18	4	16	-	20	4	34	-	38
	DE MUNICÍPIOS NÃO ESPECIFICADOS	-	-	-	-	-	48	-	48	226	662	35	923	226	710	35	971
	<b>TOTAL 2013</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>48</b>	<b>4 976</b>	<b>18</b>	<b>5 042</b>	<b>2 028</b>	<b>6 516</b>	<b>330</b>	<b>8 874</b>	<b>2 076</b>	<b>11 492</b>	<b>348</b>	<b>13 916</b>
2014	DE NOVA IGUAÇU	-	-	-	-	24	5 342	18	5 384	1 769	6 145	239	8 153	1 793	11 487	257	13 537
	DE OUTROS MUNICÍPIOS RJ	-	-	-	-	2	508	2	512	121	384	20	525	123	892	22	1 037
	DE MUNICÍPIOS OUTROS ESTADOS	-	-	-	-	-	23	1	24	1	17	3	21	1	40	4	45
	DE MUNICÍPIOS NÃO ESPECIFICADOS	-	-	-	-	-	46	-	46	167	615	19	801	167	661	19	847
	<b>TOTAL 2014</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>26</b>	<b>5 919</b>	<b>21</b>	<b>5 966</b>	<b>2 058</b>	<b>7 161</b>	<b>281</b>	<b>9 500</b>	<b>2 084</b>	<b>13 080</b>	<b>302</b>	<b>15 466</b>
2015	DE NOVA IGUAÇU	-	-	-	-	23	5 279	33	5 335	1 223	5 607	154	6 984	1 246	10 886	187	12 319
	DE OUTROS MUNICÍPIOS RJ	-	-	-	-	1	566	6	573	125	466	18	609	126	1 032	24	1 182
	DE MUNICÍPIOS OUTROS ESTADOS	-	-	-	-	-	40	1	41	2	34	6	42	2	74	7	83
	DE MUNICÍPIOS NÃO ESPECIFICADOS	-	-	-	-	3	326	3	332	108	564	21	693	111	890	24	1 025
	<b>TOTAL 2015</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>27</b>	<b>6 211</b>	<b>43</b>	<b>6 281</b>	<b>1 458</b>	<b>6 671</b>	<b>199</b>	<b>8 328</b>	<b>1 485</b>	<b>12 882</b>	<b>242</b>	<b>14 609</b>
2016	DE NOVA IGUAÇU	-	-	-	-	19	5 982	21	6 022	1 096	5 651	179	6 926	1 115	11 633	200	12 948
	DE OUTROS MUNICÍPIOS RJ	-	-	-	-	2	570	2	574	104	540	20	664	106	1 110	22	1 238
	DE MUNICÍPIOS OUTROS ESTADOS	-	-	-	-	-	39	-	39	5	29	2	36	5	68	2	75
	DE MUNICÍPIOS NÃO ESPECIFICADOS	-	-	-	-	-	310	-	310	139	493	36	668	139	803	36	978
	<b>TOTAL 2016</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>21</b>	<b>6 901</b>	<b>23</b>	<b>6 945</b>	<b>1 344</b>	<b>6 713</b>	<b>237</b>	<b>8 294</b>	<b>1 365</b>	<b>13 614</b>	<b>260</b>	<b>15 239</b>

**Fonte:** Censo Escolar, Inep/MEC, 2008 a 2016, Base “Aluno”. Obs.: Os números de matrículas foram comparados ano-a-ano com as Sinopses do Inep. Os anos de 2008, 2009 e 2011 sofreram ajustes, sendo diminuídas 43, 29 e 5 matrículas, respectivamente, sem, contudo, influenciar nos resultados das análises. Não consta nenhum atendimento na Rede Federal.

**Anexo 03 – Atendimento de crianças residentes no município de Nova Iguaçu, levando em conta a dependência administrativa e as faixas etárias, de 2008 a 2016**

ANO	MUNICÍPIOS	FEDERAL				ESTADUAL				MUNICIPAL				PRIVADA				TOTAL			
		<4 ANOS	4 E 5 ANOS	>5 ANOS	TOTAL	<4 ANOS	4 E 5 ANOS	>5 ANOS	TOTAL	<4 ANOS	4 E 5 ANOS	>5 ANOS	TOTAL	<4 ANOS	4 E 5 ANOS	>5 ANOS	TOTAL	<4 ANOS	4 E 5 ANOS	>5 ANOS	TOTAL
2008	POR NOVA IGUAÇU	-	-	-	-	9	125	31	165	58	3.531	34	3.623	1.180	3.131	262	4.573	1.247	6.787	327	8.361
	POR OUTROS MUNICÍPIOS	-	2	4	6	-	4	-	4	6	204	9	219	25	73	48	146	31	283	61	375
	<b>TOTAL 2008</b>	-	2	4	6	9	146	31	186	64	3.735	43	3.842	1.205	3.204	310	4.719	1.278	7.070	388	8.736
2009	POR NOVA IGUAÇU	-	-	-	-	-	-	-	-	68	3.921	28	4.017	1.093	3.110	150	4.553	1.161	7.031	178	8.370
	POR OUTROS MUNICÍPIOS	-	2	1	3	-	5	-	5	8	209	15	232	22	90	58	170	30	306	74	410
	<b>TOTAL 2009</b>	-	2	1	3	-	5	-	5	76	4.130	43	4.249	1.115	3.200	208	4.623	1.191	7.337	252	8.780
2010	POR NOVA IGUAÇU	-	-	-	-	-	-	-	-	70	3.974	24	4.068	1.144	3.041	124	4.309	1.214	7.015	148	8.377
	POR OUTROS MUNICÍPIOS	-	2	2	4	-	1	-	1	7	212	7	226	29	112	35	176	36	327	44	407
	<b>TOTAL 2010</b>	-	2	2	4	-	1	-	1	77	4.186	31	4.294	1.173	3.153	159	4.485	1.250	7.342	192	8.784
2011	POR NOVA IGUAÇU	-	-	-	-	-	-	-	-	19	4.024	34	4.077	1.249	3.499	124	4.872	1.268	7.523	158	8.949
	POR OUTROS MUNICÍPIOS	1	2	2	5	1	-	-	1	7	206	8	221	58	143	6	207	67	351	36	434
	<b>TOTAL 2011</b>	1	2	2	5	1	-	-	1	26	4.230	42	4.298	1.307	3.642	130	5.079	1.335	7.874	174	9.383
2012	POR NOVA IGUAÇU	-	-	-	-	-	-	-	-	26	4.163	21	4.210	1.245	3.735	139	5.119	1.271	7.898	160	9.329
	POR OUTROS MUNICÍPIOS	-	5	1	6	-	1	-	1	1	330	9	340	31	137	8	176	32	473	18	523
	<b>TOTAL 2012</b>	-	5	1	6	-	1	-	1	27	4.493	30	4.550	1.276	3.872	147	5.295	1.303	8.371	178	9.882
2013	POR NOVA IGUAÇU	-	-	-	-	-	-	-	-	41	4.469	18	4.528	1.676	5.513	278	7.467	1.717	9.982	296	11.998
	POR OUTROS MUNICÍPIOS	2	4	2	8	-	-	-	-	2	286	-	288	40	161	5	206	44	451	7	502
	<b>TOTAL 2013</b>	2	4	2	8	-	-	-	-	43	4.765	18	4.816	1.716	5.674	283	7.673	1.761	10.433	303	12.497
2014	POR NOVA IGUAÇU	-	-	-	-	-	-	-	-	24	5.342	18	5.384	1.769	6.145	239	8.153	1.793	11.487	257	13.537
	POR OUTROS MUNICÍPIOS	1	4	-	5	1	-	-	1	7	376	1	384	21	144	7	172	30	524	8	562
	<b>TOTAL 2014</b>	1	4	-	5	1	-	-	1	31	5.718	19	5.768	1.790	6.289	246	8.325	1.823	12.011	265	14.099
2015	POR NOVA IGUAÇU	-	-	-	-	-	-	-	-	23	5.279	33	5.335	1.223	5.607	154	6.984	1.246	10.186	187	12.319
	POR OUTROS MUNICÍPIOS	1	2	1	4	-	-	-	-	9	437	3	449	38	154	8	200	48	593	12	683
	<b>TOTAL 2015</b>	1	2	1	4	-	-	-	-	32	5.716	36	5.784	1.261	5.761	162	7.184	1.294	11.479	199	12.972
2016	POR NOVA IGUAÇU	-	-	-	-	-	-	-	-	19	5.982	21	6.022	1.096	5.651	179	6.926	1.115	11.633	200	12.948
	POR OUTROS MUNICÍPIOS	-	1	-	1	-	-	-	-	7	349	-	366	25	318	6	249	32	568	6	606
	<b>TOTAL 2016</b>	-	1	-	1	-	-	-	-	26	6.331	21	6.378	1.121	5.869	185	7.175	1.147	12.201	206	13.554

**Fonte:** Censo Escolar, Inep/MEC, 2008 a 2016, Base “Aluno”. Obs.: Os números de matrículas foram comparados ano-a-ano com as Sinopses do Inep. Os anos de 2008, 2009 e 2011 sofreram ajustes, sendo diminuídas 43, 29 e 5 matrículas, respectivamente, sem, contudo, influenciar nos resultados das análises.

**Anexo 04 – Balanço do atendimento de crianças atendidas por Nova Iguaçu provenientes de outros municípios e de crianças de Nova Iguaçu atendidas por outros municípios, levando em conta a dependência administrativa e as faixas etárias, de 2008 a 2016**

ANO	MUNICÍPIOS	FEDERAL				ESTADUAL				MUNICIPAL				PRIVADA				TOTAL			
		< 4 ANOS	4 E 5 ANOS	> 5 ANOS	TOTAL	< 4 ANOS	4 E 5 ANOS	> 5 ANOS	TOTAL	< 4 ANOS	4 E 5 ANOS	> 5 ANOS	TOTAL	< 4 ANOS	4 E 5 ANOS	> 5 ANOS	TOTAL	< 4 ANOS	4 E 5 ANOS	> 5 ANOS	TOTAL
2008	DE OUTROS MUNICÍPIOS	-	-	-	-	4	16	6	26	4	395	3	402	187	431	42	660	195	842	51	1 088
	POR OUTROS MUNICÍPIOS	-	2	4	6	-	4	-	4	6	204	9	219	25	73	48	146	31	283	61	375
	DIFERENÇA ATENDIMENTO	-	2	4	6	4	12	6	22	2	191	6	193	162	358	6	514	164	559	10	713
2009	DE OUTROS MUNICÍPIOS	-	-	-	-	-	-	-	-	11	708	11	730	324	756	61	1 141	335	1 464	72	1 871
	POR OUTROS MUNICÍPIOS	-	2	1	3	-	5	-	5	8	209	15	232	22	90	38	170	30	306	74	410
	DIFERENÇA ATENDIMENTO	-	2	1	3	-	5	-	5	3	499	4	498	302	666	3	971	305	1 158	2	1 461
2010	DE OUTROS MUNICÍPIOS	-	-	-	-	-	-	-	-	7	344	2	353	236	795	41	1 072	243	1 339	43	1 625
	POR OUTROS MUNICÍPIOS	-	2	2	4	-	1	-	1	7	212	7	226	39	112	35	176	36	327	44	407
	DIFERENÇA ATENDIMENTO	-	2	2	4	-	1	-	1	-	332	5	327	207	683	6	896	207	1 012	1	1 218
2011	DE OUTROS MUNICÍPIOS	-	-	-	-	-	-	-	-	8	318	3	329	209	879	45	1 133	217	1 397	48	1 662
	POR OUTROS MUNICÍPIOS	1	2	2	5	1	-	-	1	7	206	8	221	58	143	6	207	67	351	16	434
	DIFERENÇA ATENDIMENTO	1	2	2	5	1	-	-	1	1	312	5	308	151	736	39	926	150	1 046	32	1 228
2012	DE OUTROS MUNICÍPIOS	-	-	-	-	-	-	-	-	7	559	4	570	361	983	37	1 381	368	1 542	41	1 951
	POR OUTROS MUNICÍPIOS	-	5	1	6	-	1	-	1	1	330	9	340	31	137	8	176	32	473	18	523
	DIFERENÇA ATENDIMENTO	-	5	1	6	-	1	-	1	6	229	5	230	330	846	29	1 205	336	1 069	23	1 428
2013	DE OUTROS MUNICÍPIOS	-	-	-	-	-	-	-	-	2	577	3	582	289	1 016	42	1 347	291	1 593	45	1 929
	POR OUTROS MUNICÍPIOS	1	4	-	5	1	-	-	1	7	376	1	384	21	144	7	172	30	324	8	362
	DIFERENÇA ATENDIMENTO	1	4	-	5	1	-	-	1	5	201	2	198	268	872	35	1 175	261	1 069	37	1 367
2014	DE OUTROS MUNICÍPIOS	-	-	-	-	-	-	-	-	4	932	10	946	235	1 064	45	1 344	239	1 596	55	2 290
	POR OUTROS MUNICÍPIOS	1	2	1	4	-	-	-	-	9	437	3	449	38	154	8	200	48	593	12	653
	DIFERENÇA ATENDIMENTO	1	2	1	4	-	-	-	-	5	495	7	497	197	910	37	1 144	191	1 403	43	1 637
2016	DE OUTROS MUNICÍPIOS	-	-	-	-	-	-	-	-	2	919	2	923	248	1 062	38	1 368	250	1 581	60	2 291
	POR OUTROS MUNICÍPIOS	-	1	-	1	-	-	-	-	7	349	-	356	25	218	6	249	32	568	6	606
	DIFERENÇA ATENDIMENTO	-	1	-	1	-	-	-	-	5	570	2	567	223	844	52	1 119	218	1 413	54	1 685

**Fonte:** Censo Escolar, Inep/MEC, 2008 a 2016, Base “Aluno”. Obs.: Os números de matrículas foram comparados ano-a-ano com as Sinopses do Inep. Os anos de 2008, 2009 e 2011 sofreram ajustes, sendo diminuídas 43, 29 e 5 matrículas, respectivamente, sem, contudo, influenciar nos resultados das análises.

**Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – Unirio**  
**Programa de Pós-Graduação em Educação**  
Avenida Pasteur, 458 – térreo – Prédio do CCH – Urca – Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20290-240  
Telefone: (21) 2542-2281 - E-mail: [ppg\\_edu@unirio.br](mailto:ppg_edu@unirio.br)