

OBRIGATORIEDADE DA PRÉ-ESCOLA EM PERSPECTIVA: AVALIAÇÃO DO ATENDIMENTO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Bruno Tovar Falciano¹

Maria Fernanda Rezende Nunes²

¹ Doutorando e mestre em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (Unirio), Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: bruno@tovar.com.br

² Professora Titular-Livre em Educação Infantil da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio), Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: nunes.mariafernandarezende@gmail.com

Resumo

O artigo tem como objetivo avaliar os efeitos decorrentes da obrigatoriedade escolar na Educação Infantil a partir da EC nº 59/2009 (BRASIL, 2009a). Foram adotadas como unidade de estudo as redes municipais de ensino do estado do Rio de Janeiro, buscando observar se a população de 4 e 5 anos de idade foi atendida e como ocorreu este atendimento. Para tanto, como escolha metodológica, optou-se pela construção de uma amostra ancorada na seguinte indagação: municípios com população e PIB semelhantes têm o mesmo grau de expansão do atendimento? A partir de uma amostra de 16 municípios, foi possível conhecer as características do atendimento à pré-escola e suas formas de expansão – ensino público, privado ou conveniado, infraestrutura e, por fim, os impactos da expansão no atendimento à creche. As análises foram elaboradas a partir de dados quantitativos, como os microdados do Censo da Educação Básica do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Palavras-chave: Educação Infantil; obrigatoriedade; avaliação.

Abstract

The article aims to evaluate the effects of compulsory schooling on Early Childhood Education after the constitutional amendment nº 59/2009 (BRASIL, 2009a). The research investigate the municipal education system in the state of Rio de Janeiro and observe if the children at 4 and 5 years old were at school system and how this service was provide. As a methodological choice, the sample were build with the goal to address the following question: do municipalities with similar population and GDP have the same degree of expansion of service? From a sample of 16 municipalities, the characteristics of the preschool service and its forms of expansion - public, private, partnership, infrastructure are described and, finally, the impacts of the expansion in the daycare service are examined. The analyzes were based on quantitative data extracted from the microdata of Basic Education Census of Ministry of Education and the Demographic Census of the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE).

Keywords: Early Childhood Education, compulsory education; evaluation

INTRODUÇÃO

Este artigo é parte dos resultados da pesquisa *Expansão da escolaridade obrigatória e políticas municipais de Educação Infantil no estado do Rio de Janeiro*, desenvolvida pelo grupo Educação Infantil e Políticas Públicas/EIPP, que teve como objetivo acompanhar as disposições do governo federal quanto à expansão da escolaridade obrigatória para as crianças de quatro e cinco anos e também levantar o comportamento das matrículas da creche e pré-escola em cada município. Desse modo, foi possível mapear os tipos de expansão do atendimento obrigatório para a população de 4 e 5 anos e o impacto desta medida nas creches municipais.

Trabalhamos com a concepção de que o gestor público está permanentemente imprimindo uma marca na Educação Infantil do seu município, seja por meio da sua capacidade de formulação, argumentação e conhecimento dos significados da Educação Infantil, seja pelo lugar que ocupa no cenário municipal, na construção da política. Além das ideias que orientam o trabalho da gestão, há interesses, disputas, valores e concepções em jogo. Por isso, a capacidade de diálogo, de escuta, de saber lidar com as divergências e com os imprevistos, tão corriqueiros no cenário estadual, torna-se mais do que fundamental. Percebe-se que a política vai se construindo na expressão de vários atores que formulam narrativas, seja pelos discursos, documentos oficiais, deliberações, propostas pedagógicas, planejamentos ou pela prática com as crianças. É sabido que a baixa capacidade estatal e o elevado grau de compromissos burocráticos da administração municipal contribuem, sem dúvida, para o ingresso do setor privado nos processos relativos à oferta da educação pública (TRIPODI, Z. F; SOUSA, 2018). Tem sido esse o caso do estado do Rio de Janeiro?

Os debates educacionais se fizeram presentes na formulação de indagações de pesquisa e, mais especificamente, nos dados a serem apresentados neste artigo. Embora a universalização da pré-escola tenha sido formulada pela EC nº 59/2009, que torna obrigatória a escolaridade de crianças de 4 a 17 anos, foi na Conferência Nacional de Educação em 2010 e na tramitação do último Plano Nacional de Educação para o decênio 2014-2024 (PNE), no Congresso Nacional, que o debate ganhou novos desdobramentos para a política educacional. Partindo do pressuposto de que política pública é “[...] tudo que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões” (AZEVEDO, 2003, p. 38), a pressão social, além de contribuir para que a obrigatoriedade entrasse na agenda pública, trouxe outros desafios para o atendimento em creche, que, no Rio de Janeiro, vinha sendo ofertado para um contingente pequeno de crianças, e em tempo integral. Estamos remetendo à aprovação da Meta 1 do PNE – “universalizar, até 2016, a

Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 e 5 anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste PNE” (BRASIL, 2014).

Além dos problemas quantitativos decorrentes do cumprimento da meta 1 do plano, em artigo intitulado “Infância e crianças de 6 anos: desafios das transições na educação infantil e no ensino fundamental”, Kramer, Nunes e Corsino (2011) alertavam sobre o quanto a obrigatoriedade da pré-escola poderia “[...] levar à compreensão de que é aí que a educação básica começa, reiterando a antiga cisão entre creches e pré-escolas e trazendo de volta à cena o ideário de preparação para o ensino fundamental” (p. 75). Muitas outras preocupações puderam ser adensadas à consecução dessa política, como a de Campos (2013), por exemplo, em artigo que faz menção à revisão das pesquisas sobre o impacto da qualidade da Educação Infantil no desenvolvimento de crianças pequenas, “[...] que apontam para a diminuição da diferença entre alunos com distintas origens sociais e culturais, após a frequência a programas pré-escolares desenvolvidos em diversos países” (CAMPOS, 2013, p. 39). Ao abordar o tema da obrigatoriedade, também não é possível deixar de lado os aspectos relativos à infraestrutura dos estabelecimentos escolares, “[...] já que temos claro que o espaço físico também educa e que ter acesso a uma infraestrutura de qualidade constitui um direito de todas as crianças” (FALCIANO, SANTOS, NUNES, 2016, p. 899).

Este artigo tem como unidade de estudo as redes municipais de ensino do estado do Rio de Janeiro e busca observar se a população de 4 e 5 anos de idade foi atendida e como ocorreu este atendimento. O primeiro item aborda a construção da amostra: municípios com população e PIB semelhantes têm o mesmo grau de expansão do atendimento? O segundo item busca conhecer as características do atendimento à pré-escola e as formas de expansão – ensino público, privado ou conveniado, infraestrutura e, por fim, os impactos da expansão no atendimento à creche.

A CONSTRUÇÃO DA AMOSTRA

A proposta metodológica foi construída a partir de uma indagação: municípios com condições iniciais semelhantes obtêm resultados de expansão da pré-escola também semelhantes? Qualificar o que são condições iniciais semelhantes foi a etapa principal, e também estabelecer um marco inicial de análise.

Em relação às condições iniciais, três categorias foram utilizadas para qualificar algumas das características dos entes federados: a primeira delas se refe-

re ao produto interno bruto *per capita* (PIB *per capita*); a segunda, ao tamanho da população; e a terceira, ao nível de atendimento da pré-escola. O PIB *per capita* foi escolhido como uma forma de expressar a disposição que cada município teria de mobilizar recursos para a educação. A escolha do tamanho da população ajuda a ter um parâmetro da complexidade da gestão municipal, em função do tamanho da sua população. Por fim, o nível de atendimento da pré-escola em relação à população de 4 e 5 anos fornece informações sobre o maior ou menor esforço empreendido, tendo em vista a universalização. Os dados do PIB e o tamanho da população foram obtidos a partir dos dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sendo o PIB *per capita* calculado por meio da divisão do PIB total pela população total do município. Os dados de matrícula foram obtidos pelo sistema InepData do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

O ano de 2010 foi estabelecido como o marco inicial por dois motivos de dimensões diferentes, mas que se conjugam: (i) foi o ano subsequente ao da promulgação da EC nº 59/2009, que estabeleceu a obrigatoriedade de atendimento escolar para a população na faixa etária dos 4 aos 17 anos de idade e (ii) é o ano do último Censo Demográfico do IBGE – fonte oficial e detalhada de informações sobre a população. Ressalte-se que a proporção de atendimento no ano de 2010 foi construída a partir do número de matrículas na pré-escola daquele ano dividido pela população na faixa etária de 4 e 5 anos de idade daquele mesmo ano. Entretanto, vale esclarecer que, para monitorar a obrigatoriedade, isto é, verificar se todas as crianças de 4 e 5 anos de idade estariam efetivamente na escola, precisaríamos conhecer a população de 4 e 5 anos e comparar esta informação com o número de crianças de 4 e 5 anos que estivessem efetivamente na escola. Como não há dados da população para esta faixa etária com abrangência municipal posterior ao ano de 2010, bem como os relatórios do Censo da Educação Básica do Inep (divulgados em sua página eletrônica) não trazem o número de matrículas por idade, optamos por trabalhar com a proporção de atendimento seguindo o conceito de “taxa bruta de atendimento”, utilizado pelo Inep para expressar a relação entre as matrículas de uma determinada etapa escolar e a população com idade compatível com esta mesma etapa¹.

Utilizando os critérios adotados, categorizamos os municípios em condições iniciais semelhantes: oito grupos construídos a partir de quatro faixas populacionais (até 20.000, de 20.001 a 50.000, de 50.001 a 200.000 e acima de 200.000 habitantes) e duas faixas de PIB *per capita* (até R\$12.999 e acima de R\$12.999 por

¹A utilização da taxa bruta pode fazer com que municípios apresentem atendimento acima de 100%. Isso pode ocorrer, pois há municípios que atendem crianças de outras localidades limítrofes, bem como há crianças na pré-escola com idade diferente de 4 e 5 anos.

habitante). As quatro faixas populacionais utilizadas foram semelhantes aos cortes utilizados pelo IBGE, porém, aglutinadas de forma a distribuir proporcionalmente o número de municípios. Já a faixa de PIB *per capita* foi dividida pela mediana do valor do PIB *per capita* dos municípios do estado. Com a tabela construída e organizada nessas oito categorias, classificamos então os municípios de acordo com o seu nível de atendimento. Em seguida, analisamos os seus respectivos resultados nos anos subsequentes, medidos pela variação das matrículas da pré-escola entre os anos de 2010 e 2014². Como resultado, encontramos municípios com as mesmas condições iniciais que apresentavam resultados significativamente diferentes, respondendo, assim, uma das indagações da pesquisa.

Diante desse achado, procuramos, então, conhecer os possíveis caminhos da obrigatoriedade nos municípios desse estado. Para tanto, elegemos uma amostra com dois municípios em cada faixa de PIB *per capita* que tivessem populações equivalentes e estivessem situados em estágios próximos do atendimento à meta de universalização da pré-escola em 2010, mas que um deles tivesse obtido uma maior e o outro uma menor diferença do número de matrículas na pré-escola entre os anos de 2010 e 2014. Dessa forma, a amostra obtida foi composta por 16 municípios apresentados no quadro abaixo.

Quadro 01 – Municípios da amostra de acordo com as suas categorias de classificação.

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

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

A pergunta a seguir é decorrente da primeira: como municípios que estão próximos da universalização atingiram esse patamar de atendimento?

² Para a composição da amostra, utilizou-se a variação até 2014, pois esse era o último ano disponível do Censo da Educação Básica do Inep, no momento do desenho inicial da pesquisa. Entretanto, como a pesquisa encerrou em 2018, incorporamos nas análises os últimos dados divulgados, que vão até 2017.

OS CAMINHOS DA UNIVERSALIZAÇÃO DA PRÉ-ESCOLA

Inicialmente, foi necessária a construção de um indicador de tendência que fosse capaz de relatar a capacidade de atendimento dos municípios em relação à população de 4 e 5 anos. Esse indicador foi construído a partir da comparação das variações do número de matrículas da pré-escola e do número de nascidos vivos por domicílio materno, divulgado anualmente pelo Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datasus). O conceito proposto por esse indicador de tendência é de que, se um município reduzir o seu número de nascidos vivos, ele reduzirá potencialmente a sua população de 4 e 5 anos de idade, e se esse mesmo município apresentar um aumento no número de matrículas, ele ampliará também potencialmente o seu atendimento na pré-escola. De outra forma, se um município aumentar a sua população de 4 e 5 anos de idade ao mesmo tempo em que reduzir o número de matrículas na pré-escola, ele reduzirá potencialmente o seu atendimento³.

O quadro a seguir apresenta os resultados da aplicação dessa metodologia nos municípios da amostra.

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

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

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

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

³ É importante ratificar que este indicador é uma aproximação para se exprimir o atendimento de maneira indireta e não uma projeção do índice de atendimento, em que outros fatores como variação na taxa de ocupação, município de residência das crianças e defasagem idade/série deveriam ser considerados.

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

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

VARIÁVEIS DE QUALIDADE DA PRÉ-ESCOLA

A partir de algumas variáveis obtidas nos microdados do Censo da Educação Básica do Inep, foi possível compreender as características desse atendimento. O quadro abaixo apresenta a relação entre o número de matrículas da rede pública e da rede privada.

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

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

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

A proporção de matrículas atendidas pela rede pública oscila entre 33% a 100%, e é possível perceber sua importante presença no caso dos municípios com uma população de pequeno a médio porte (até 200 mil habitantes) – em torno de 80% do atendimento. Nos municípios com uma população grande (acima de 200 mil habitantes), o atendimento público representa em torno da metade do número de matrículas. A partir desse achado, várias indagações se fazem pertinentes: os municípios menores apresentam baixa atratividade para o setor privado? Os municípios maiores apresentam dificuldades de atendimento para a rede pública? Caso afirmativo, quais dificuldades? Sabe-se que o número de habitantes de um município não é diretamente proporcional à sua extensão territorial e, por isso, outros esforços de atendimento se fazem presentes. Certamente, o comparecimento ou não da rede privada nos ajuda nessa análise.

Ainda em relação ao atendimento da rede pública, podemos afirmar que, em 13 dos 16 municípios pesquisados, a rede pública manteve ou aumentou a sua participação. Analisando especificamente o número absoluto de matrículas, constatamos que a rede pública induziu o movimento total da rede de pré-escolas em 14 dos 16 municípios, isto é, quando a rede pública aumentou o seu número de matrículas, a rede de pré-escolas como um todo também aumentou o seu número de matrículas. De outra maneira, quando houve redução no número de matrículas da rede pública, a rede de pré-escolas como um todo reduziu o seu número de matrículas. Com apenas esses dados, não temos

subsídios para propor qualquer efeito de causalidade, mas parece-nos que há uma relação marcada pela indução da rede pública, que representa em geral 3/4 do número total de matrículas da pré-escola nos municípios da amostra.

O quadro a seguir lança foco sobre a rede de estabelecimentos conveniados com o poder público, que, de acordo com o Censo da Educação Básica do Inep, são apresentados como uma subcategoria da rede privada. Pretendemos, assim, averiguar se, nos municípios da amostra, essa seria uma forma de se chegar à universalização.

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

| Município | Categorias | | | Nº matrículas | | Proporção | |
|------------------------|----------------|---------------|-----------------|---------------|-------|-----------|------|
| | PIB per capita | População | Var. Matrículas | 2010 | 2017 | 2010 | 2017 |
| Cambuci | baixo | pequeno | menor | 21 | 0 | 100% | 0% |
| São Sebastião do Alto | baixo | pequeno | maior | 0 | 0 | 0% | 0% |
| Vassouras | baixo | médio-pequeno | menor | 41 | 0 | 16% | 0% |
| Iguaba Grande | baixo | médio-pequeno | maior | 42 | 0 | 25% | 0% |
| Saquarema | baixo | médio-grande | menor | 63 | 0 | 25% | 0% |
| Guapimirim | baixo | médio-grande | maior | 0 | 0 | 0% | 0% |
| Belford Roxo | baixo | grande | menor | 2.159 | 602 | 54% | 15% |
| Nova Iguaçu | baixo | grande | maior | 1.001 | 448 | 19% | 6% |
| Carmo | alto | pequeno | menor | 23 | 0 | 28% | 0% |
| Quatis | alto | pequeno | maior | 0 | 0 | 0% | 0% |
| Santo Antônio de Pádua | alto | médio-pequeno | menor | 25 | 30 | 16% | 19% |
| Paraíba do Sul | alto | médio-pequeno | maior | 47 | 0 | 31% | 0% |
| Barra do Pirai | alto | médio-grande | menor | 0 | 7 | 0% | 2% |
| Teresópolis | alto | médio-grande | maior | 331 | 107 | 29% | 10% |
| Niterói | alto | grande | menor | 3.125 | 1.795 | 41% | 29% |
| Duque de Caxias | alto | grande | maior | 1.372 | 666 | 26% | 8% |

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

Observa-se que os convênios diminuíram em 11 municípios e em outros 3 municípios simplesmente não foram realizados – nem no ano de 2010, nem no ano de 2017. Até mesmo onde os convênios se fizeram mais presentes na amostra, a representatividade deles não passou de 1/3 do total de matrículas da rede privada no ano de 2017. Esses dados fazem crer que as estratégias de atendimento para a pré-escola no Rio de Janeiro não passaram pelo uso de convênios.

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

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

| Município | Categorias | | | Nº matrículas | | Proporção | |
|------------------------|----------------|---------------|-----------------|---------------|--------|-----------|------|
| | PIB per capita | População | Var. Matrículas | 2011* | 2017 | 2011* | 2017 |
| Cambuci | baixo | pequeno | menor | 113 | 207 | 31% | 74% |
| São Sebastião do Alto | baixo | pequeno | maior | 240 | 170 | 84% | 89% |
| Vassouras | baixo | médio-pequeno | menor | 423 | 690 | 45% | 83% |
| Iguaba Grande | baixo | médio-pequeno | maior | 574 | 741 | 91% | 100% |
| Saquarema | baixo | médio-grande | menor | 1.540 | 2.027 | 86% | 95% |
| Guapimirim | baixo | médio-grande | maior | 673 | 981 | 75% | 75% |
| Belford Roxo | baixo | grande | menor | 4.166 | 5.422 | 62% | 66% |
| Nova Iguaçu | baixo | grande | maior | 7.709 | 11.678 | 73% | 78% |
| Carmo | alto | pequeno | menor | 220 | 261 | 52% | 58% |
| Quatis | alto | pequeno | maior | 379 | 315 | 92% | 100% |
| Santo Antônio de Pádua | alto | médio-pequeno | menor | 853 | 649 | 88% | 70% |
| Paraíba do Sul | alto | médio-pequeno | maior | 454 | 667 | 38% | 59% |
| Barra do Pirai | alto | médio-grande | menor | 1.685 | 1.619 | 78% | 77% |
| Teresópolis | alto | médio-grande | maior | 1.471 | 2.327 | 49% | 56% |
| Niterói | alto | grande | menor | 7.884 | 7.447 | 72% | 72% |
| Duque de Caxias | alto | grande | maior | 7.562 | 11.831 | 61% | 67% |

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

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

Identificamos que a oferta de matrículas da pré-escola na rede como um todo, seja pública ou privada, vem crescendo em prédios próprios. Foram 12 municípios da amostra que demonstraram um aumento na proporção de matrículas, entre 2011 e 2017, nesse tipo de estabelecimento. Entretanto, ainda em 2017, um a cada três estabelecimentos da rede de pré-escolas não era próprio. Estamos, em certa medida, dizendo que, quando um prédio é próprio, em geral, há mais investimentos de médio e longo prazo, o que possibilita uma maior adequação das instalações à proposta pedagógica e às particularidades inerentes à Educação Infantil. Conforme levantam Falciano, Santos e Nunes (2016), “[...] a infraestrutura dos estabelecimentos escolares é um dos fatores preponderantes na busca da qualidade na educação infantil, já que temos claro que o espaço físico também educa e que ter acesso a uma infraestrutura de qualidade constitui um direito de todas as crianças” (p. 890).

Assim, achamos oportuno conhecer, nos municípios da amostra, os estabelecimentos com banheiro adaptado e parque infantil.

Quadro 6 - Número absoluto e relativo de matrículas da pré-escola em estabelecimentos com banheiro adaptado para Educação Infantil em 2010 e 2017

| Município | Categorias | | | Matrículas | | Proporção | |
|------------------------|----------------|---------------|-----------------|------------|--------|-----------|------|
| | PIB per capita | População | Var. Matrículas | 2010 | 2017 | 2010 | 2017 |
| Cambuci | baixo | pequeno | menor | 210 | 188 | 51% | 67% |
| São Sebastião do Alto | baixo | pequeno | maior | 107 | 113 | 58% | 59% |
| Vassouras | baixo | médio-pequeno | menor | 280 | 525 | 29% | 63% |
| Iguaba Grande | baixo | médio-pequeno | maior | 168 | 555 | 28% | 75% |
| Saquarema | baixo | médio-grande | menor | 845 | 1.460 | 45% | 68% |
| Guapimirim | baixo | médio-grande | maior | 189 | 797 | 22% | 61% |
| Belford Roxo | baixo | grande | menor | 4.233 | 6.713 | 63% | 82% |
| Nova Iguaçu | baixo | grande | maior | 4.709 | 11.291 | 47% | 75% |
| Carmo | alto | pequeno | menor | 142 | 215 | 30% | 48% |
| Quatis | alto | pequeno | maior | 197 | 206 | 58% | 65% |
| Santo Antônio de Pádua | alto | médio-pequeno | menor | 454 | 559 | 42% | 60% |
| Paraíba do Sul | alto | médio-pequeno | maior | 517 | 807 | 48% | 71% |
| Barra do Pirai | alto | médio-grande | menor | 1.136 | 1.512 | 51% | 72% |
| Teresópolis | alto | médio-grande | maior | 1.693 | 2.137 | 52% | 51% |
| Niterói | alto | grande | menor | 8.963 | 10.085 | 79% | 97% |
| Duque de Caxias | alto | grande | maior | 6.247 | 13.243 | 58% | 75% |

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

Em média, nos municípios da amostra, tínhamos 57% das matrículas em 2010 em estabelecimentos com banheiro adaptado. Em 2017, esse número aumentou para 77% das matrículas. Houve um aumento real em 14 dos 16 municípios, o que é bastante promissor; entretanto, chama a atenção o fato de que, em 2017, ainda há municípios onde metade das matrículas é atendida em estabelecimentos sem banheiro adaptado. Que comentários poderiam ser feitos? Em busca da universalização, os municípios estão alocando turmas de pré-escola em escolas voltadas para outras etapas da educação básica? Qual a concepção de criança e a identidade desse atendimento? Interessante notar que os espaços também produzem narrativas, e a que está sendo formulada, para os menos avisados, é a de que a criança tem que se adaptar à vida “dos grandes”?

O próximo quadro nos ajuda a pensar sobre as concepções presentes nesses espaços.

Quadro 7 - Número absoluto e relativo de matrículas da pré-escola em estabelecimentos com parque infantil em 2010 e 2017.

| Município | Categorias | | | Matrículas | | Proporção | |
|------------------------|----------------|---------------|-----------------|------------|--------|-----------|------|
| | PIB per capita | População | Var. Matrículas | 2010 | 2017 | 2010 | 2017 |
| Cambuci | baixo | pequeno | menor | 242 | 160 | 59% | 57% |
| São Sebastião do Alto | baixo | pequeno | maior | 107 | 113 | 58% | 59% |
| Vassouras | baixo | médio-pequeno | menor | 294 | 295 | 30% | 35% |
| Iguaba Grande | baixo | médio-pequeno | maior | 443 | 741 | 75% | 100% |
| Saquarema | baixo | médio-grande | menor | 1.055 | 1.533 | 56% | 72% |
| Guapimirim | baixo | médio-grande | maior | 223 | 650 | 27% | 50% |
| Belford Roxo | baixo | grande | menor | 4.266 | 4.250 | 63% | 52% |
| Nova Iguaçu | baixo | grande | maior | 5.294 | 9.307 | 53% | 62% |
| Carmo | alto | pequeno | menor | 252 | 315 | 54% | 70% |
| Quatis | alto | pequeno | maior | 190 | 32 | 56% | 10% |
| Santo Antônio de Pádua | alto | médio-pequeno | menor | 656 | 479 | 60% | 51% |
| Paraíba do Sul | alto | médio-pequeno | maior | 811 | 622 | 75% | 55% |
| Barra do Pirai | alto | médio-grande | menor | 1.245 | 989 | 56% | 47% |
| Teresópolis | alto | médio-grande | maior | 2.234 | 2.312 | 69% | 55% |
| Niterói | alto | grande | menor | 9.921 | 9.530 | 87% | 92% |
| Duque de Caxias | alto | grande | maior | 5.899 | 11.137 | 54% | 63% |

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

Apesar de 10 municípios da amostra terem aumentado a disponibilidade de parque infantil, outros 6 reduziram a oferta de parque infantil. O saldo disso foi que, na média desses municípios da amostra, quase não houve mudanças na oferta de parque infantil, uma vez que em 2010 representavam 63% das matrículas e 65% em 2017. Interessante notar que não há indicativos, nesse grupo de municípios, de que o tamanho da população contribua para a disponibilidade de espaço para os parques infantis. Niterói, por exemplo, que é uma cidade urbana com mais de duzentos mil habitantes, possui 90% do atendimento com parques infantis.

Em artigo sobre os resultados do Programa Proinfância – programa do governo federal que tem como meta a garantia do acesso à creche e à pré-escola, com a construção de novos estabelecimentos, a partir de seus projetos-padrão –, Falciano, Nunes e Santos (2019) apontam o papel indutor do estado na melhoria da infraestrutura: “[...] houve ganhos significativos para as redes como um todo nas adequações dos estabelecimentos às necessidades da Educação Infantil” (p. 276). Neste estudo, tínhamos como hipótese a ideia de que a obrigatoriedade de universalização da pré-escola pudesse concentrar todos os esforços de expansão da rede, mas vimos que a creche foi a maior beneficiada pelo programa, garantindo, assim, a sua expansão e o aprimoramento da qualidade.

Assim, neste recorte, construímos a mesma pergunta com a intenção de explicitar os dados referentes à creche nos municípios da amostra, ou seja, diante da necessidade de universalização da pré-escola, em que medida são feitos esforços municipais de expansão da creche?

Quadro 8 - Número absoluto e relativo de matrículas em creche em relação ao total de matrículas da Educação Infantil e crescimento do número de matrículas de creche em 2010 e 2017.

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

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

Percebe-se que a creche não sofreu efeitos negativos com a obrigatoriedade da pré-escola nos municípios da amostra. Suas matrículas cresceram em 14 dos 16 municípios estudados, sendo que, desses, 7 municípios registraram aumentos superiores a 50% no número de matrículas. E não foi apenas isso que verificamos:

- a Educação Infantil – creche e pré-escola – cresceu em quase todos os municípios, sendo impulsionada justamente pelo crescimento das matrículas em creche;
- as matrículas em creche aumentaram a sua representatividade em relação a pré-escola na Educação Infantil; e
- a creche cresceu até mesmo em 7 dos 16 municípios em que a pré-escola reduziu as suas matrículas.

NOTA FINAL

Ter uma agenda nacional acordada com o conjunto da sociedade civil é fundamental, pois ela induz demandas educacionais, decisões e ações dos atores envolvidos. Entretanto, quanto à universalização da pré-escola nos municípios da amostra objeto desta pesquisa, observa-se que há outras agendas em curso e que as demandas macro não garantem uma correspondência rigorosa às necessidades locais. Os movimentos demográficos da população infantil, por exemplo, são muito diversos e não necessariamente estão afinados com a tendência estadual ou nacional. Vimos que a população infantil cresce no período analisado – de 2010 a 2017 – em vários municípios do Rio de Janeiro.

Constata-se, também, uma desigualdade de origem determinada pelo município de nascimento das crianças, revelando que nem todas têm as mesmas condições de acesso à Educação Infantil. Muitos empreenderam esforços em direção à universalização, enquanto em outros municípios a oferta é muito incipiente, tendo em vista a meta 1 do PNE.

Há indícios de que apenas a obrigatoriedade de matrícula para a população a partir de 4 anos de idade, por si só, não alterou a trajetória de expansão ou redução de matrículas na pré-escola – vimos que os municípios mantiveram a tendência de aumento ou redução do número de matrículas, tanto no período de 2010 a 2014 quanto no de 2010 a 2017.

Outro achado foi a proporção da rede pública no atendimento à pré-escola. Essa rede se fez mais presente nos municípios com até 200 mil habitantes, ficando em torno de 80%, enquanto, nos municípios acima dessa faixa populacional, representou em torno de 50% do atendimento. Verificou-se, também, que a rede pública induziu o aumento ou a redução do número total de matrículas da rede de pré-escolas e que as estratégias de atendimento para a pré-escola contaram com prédios próprios e não foi feito uso de convênios.

Em relação ao impacto da obrigatoriedade da pré-escola na creche, a pesquisa mostrou que, nos municípios da amostra e no período estudado, a creche não sofreu efeitos negativos. Ocorreu exatamente o contrário, pois a Educação Infantil – creche e pré-escola – cresceu em quase todos os municípios, impulsionada pelo crescimento das matrículas em creche, que aumentaram a sua representatividade em relação à pré-escola no âmbito da Educação Infantil, tendo ainda a creche ampliado o seu número de matrículas até mesmo em municípios onde a pré-escola reduziu as suas matrículas.

REFERÊNCIAS

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

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

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

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

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

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

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

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Base de microdados do Censo Escolar da Educação Básica**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/microdados>. Acesso em: 03 jun. 2018.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sistema de consulta a informações e estatísticas educacionais (InepData)**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/inep-data>. Acesso em: 24 abr. 2015.

_____. Ministério da Saúde. Datasus. **Nascidos Vivos 1994-2016 no Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: <http://datasus.saude.gov.br/informacoes-de-saude/tabnet/estatisticas-vitais>. Acesso em: 03 abr. 2015.

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

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censos demográficos**: características gerais da população. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov>. Acesso em: 10 mar. 2015.

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

http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2011/default_xls.shtm. Acesso em: 30 mar. 2015.

FALCIANO, B. T.; NUNES, M. F. R.; SANTOS, E. C. Dos. Dez anos do Proinfância: efeitos de uma política de indução. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, SP, v. 30, n. 73, p. 254-278, 2019. ISSN: 0103-6831, DOI: <http://dx.doi.org/10.18222/eae.v30i73.5719>.

FALCIANO, B. T.; SANTOS, E. C. Dos; NUNES, M. F. R. Infraestrutura escolar: um critério de comparação da qualidade na Educação Infantil. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, SP, v. 27, n. 66, p. 880-906, 2016. DOI: dx.doi.org/10.18222/eae.v0ix.4021.

KRAMER, S.; NUNES, M. F. R.; CORSINO, P. Infância e Crianças de 6 anos: desafios das transições na Educação Infantil e Ensino Fundamental. **Educação e Pesquisa** (USP. Impresso), v. 37, p. 69-85, 2011.

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

Recebido em: 01 de dezembro de 2019

Aceito em: 20 de junho de 2020

Publicado em: 30 de junho de 2020