



**Liliane de Alcantara Albuquerque**

**Relações entre capacidades estatais e qualidade da educação infantil em dezessete municípios fluminenses**

**Tese de Doutorado**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas - Educação da PUC-Rio, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Educação.

**Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Alícia Maria Catalano de Bonamino**

Rio de Janeiro,  
fevereiro de 2021



**Liliane de Alcantara Albuquerque**

**Relações entre capacidades estatais e qualidade da educação infantil em dezessete municípios fluminenses**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciências Humanas – Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação do Departamento de Educação do Centro de Teologia e Ciências Humanas da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo.

**Prof<sup>a</sup>. Alicia Maria Catalano de Bonamino**

Orientadora

Departamento de Educação – PUC-Rio

**Prof<sup>a</sup> Alexandra Coelho Pena**

Departamento de Educação – PUC-Rio

**Prof<sup>a</sup>. Naira da Costa Muylaert Lima**

Departamento de Educação – PUC-Rio

**Prof<sup>a</sup>. Maria Fernanda Rezende Nunes**

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO

**Prof<sup>a</sup>. Maria do Rosário Figueiredo Tripodi**

Universidade Federal de Ouro Preto – UFOP

**Prof<sup>a</sup>. Monah Winograd**

Coordenadora Setorial do Centro

de Teologia e Ciências Humanas

PUC-Rio

Rio de Janeiro, 26 de fevereiro de 2021.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

### **Liliane de Alcantara Albuquerque**

Graduada em Pedagogia (2008) pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro e especialista em Administração e Planejamento da Educação (2012) pela mesma instituição. No mestrado em Educação (2016) pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), pesquisou a percepção de gestores, professores e pais sobre a qualidade das creches municipais do Rio de Janeiro. Integrante do Laboratório de Avaliação da Educação (LAEEd), pesquisa educação infantil, qualidade da educação, avaliação da qualidade.

#### Ficha Catalográfica

Albuquerque, Liliane de Alcantara

Relações entre capacidades estatais e qualidade da educação infantil em dezessete municípios fluminenses / Liliane de Alcantara Albuquerque ; orientadora: Alícia Maria Catalano de Bonamino. – 2021.

206 f. : il. color. ; 30 cm

Tese (doutorado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Educação, 2021.

Inclui bibliografia

1. Educação – Teses. 2. Qualidade da educação infantil. 3. Capacidades estatais. 4. Municípios fluminenses. 5. Planos municipais de educação. I. Bonamino, Alícia Maria Catalano de. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Ja-

CDD: 370

A todas as crianças que possuem o direito a uma educação infantil de qualidade e  
àqueles que compartilham desse objetivo.

## Agradecimentos

À Alicia Bonamino, orientadora desta tese, pela paciência, afeto e por todo o conhecimento compartilhado.

Às professoras Alexandra Pena, Maria Fernanda Nunes, Maria do Rosário Figueiredo e Naira Muylaert que aceitaram fazer parte desta banca de defesa de doutorado e às professoras que estiveram nas bancas de qualificação I e II, Adriana Bauer, Maria Fernanda Nunes, Naira Muylaert e Zena Eisenberg, pelas contribuições à esta versão final.

Aos professores e funcionários do Departamento de Educação da PUC-Rio pelas trocas ao longo desses anos. Em especial à professora Naira Muylaert, pela disponibilidade e gentileza constantes.

À Karina Carrasqueira pela atenção e ajuda com os dados.

Aos representantes das Secretarias Municipais de Educação que participaram da pesquisa por meio do questionário.

Ao LAEd, Laboratório de Avaliação Educacional, pelas trocas e aprendizados no percurso da pesquisa, principalmente à Maria Elizabete Ramos pelo apoio e incentivo e José Maurício Carvalho, pelas trocas e parceria.

À turma de doutorado de 2017.1, carinhosamente chamada de 171, queridos amigos! O processo foi mais leve com o apoio mútuo, compartilhamento de experiências e encontros presenciais. Que nossas vidas acadêmicas sejam regadas desse afeto.

Aos amigos do Centro de Tecnologia Educacional (CTE) e do Centro de Educação e Humanidades (CEH) da Uerj, que acompanharam períodos deste processo sempre com apoio e solidariedade. Em especial ao Bruno Deusdará, Rodrigo Carvalho e Taiane Motta pela força.

À Prof<sup>a</sup> Virgínia Louzada e ao GEPPAI, Grupo de Estudos e Pesquisa em Políticas, Avaliação e Infâncias, pela acolhida generosa e compartilhamento de conhecimentos.

Às amigas da vida, Talita Castiglione, Adriele Oliveira e Luanda Machado, heranças da Creche Germinal da Vila, pelo apoio, carinho e incentivo sempre presentes, mesmo que a distância.

À todos os amigos que participaram dessa jornada, Ana Carolina Diz, Carolina Macedo, Carolina Conrado, Jaqueline Mendonça, Jéssica Castro, Thais Gallart, Lucas Bosco e tantos outros que me incentivaram e acreditaram em mim.

À família Albuquerque, com quem aprendi o sentido de família e união, sempre presentes em minha vida, que se emocionam com minhas conquistas. À família Alcantara, pelo carinho apesar da distância física e que também me ensinam constantemente com exemplos, sentidos de companheirismo e solidariedade.

À minha família, Francisca, Fran por acreditarem, apoiarem e incentivarem; e Adil pelas trocas acadêmicas e parceria na vida. Não seria possível sem vocês!

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

## Resumo

Albuquerque, Liliane de Alcantara; Bonamino, Alicia Maria Catalano de. As relações entre capacidades estatais e qualidade da educação infantil em dezessete municípios fluminenses. Rio de Janeiro, 2021. 206 p. Tese de Doutorado. Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Esta pesquisa busca estabelecer relações entre as capacidades estatais e a qualidade da oferta de educação infantil em dezessete municípios do Estado do Rio de Janeiro, no período entre 2014 e 2019. O período se justifica pelas mudanças legais na educação infantil, como a escolarização obrigatória a partir dos 4 anos de idade (BRASIL, 2009b) e das metas de universalização da pré-escola e expansão do atendimento em creches previstas no Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014). Com isso, os municípios, responsáveis constitucionais por esta etapa, tiveram que elaborar e/ou adequar seus Planos Municipais de Educação (PME), integrando metas e estratégias com vistas a ampliar a oferta de vagas em creches, universalizar as pré-escolas e garantir a qualidade da educação infantil. Considerando que o histórico da educação infantil aponta que a qualidade foi muitas vezes preterida no processo de expansão, nos questionamos se os municípios estariam observando a qualidade da educação infantil ao ampliarem suas redes e se a qualidade da educação infantil está de alguma forma relacionada com as capacidades estatais municipais. Dessa forma, nos baseamos na literatura para selecionarmos as dimensões da qualidade da educação infantil a serem consideradas - oferta da educação infantil, infraestrutura e formação docente. Já com relação às capacidades estatais analisamos, em diálogo com Souza (2004; 2020), Pires e Gomide (2016) e Souza e Fontanelli (2020), informações relativas ao desempenho dos municípios em indicadores socioeconômicos, demográficos e educacionais. Também foram investigadas as iniciativas dos municípios destinadas a creches e pré-escolas, por meio de dados do IBGE, PNUD, INEP e de um *survey* direcionado às secretarias municipais de educação, além dos PME. A tese identifica dimensões que podem ser consideradas como *proxy* de capacidades estatais municipais – recursos humanos, infraestrutura e definição de metas e estratégias de ampliação da oferta de vagas para as crianças de 0 a 6 anos de idade presentes nos planos municipais de educação. Em que pese

a natureza exploratória da pesquisa não tenha permitido observar relações diretas entre as capacidades estatais e a qualidade da educação infantil, nos municípios que compuseram a nossa amostra, foi possível identificar que há indicativos de que essa qualidade vem sendo observada de forma heterogênea pelos municípios estudados.

### **Palavras-chave**

Qualidade da Educação Infantil; Capacidades Estatais; Municípios fluminenses; Planos Municipais de Educação.

## Abstract

Albuquerque, Liliane de Alcantara; Bonamino, Alicia Maria Catalano de (Advisor). The relation between state capacities and quality of early childhood education in seventeen municipalities in the state of Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2021. 206 p. Tese de Doutorado - Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This research aims to establish relations between state capacities and the quality of early childhood education in seventeen municipalities in the State of Rio de Janeiro, in the period between 2014 and 2019. The period is justified by the legal changes in early childhood education, such as compulsory schooling from 4 years of age (BRASIL, 2009b) and the goals of universalization of pre-school and expansion of care in daycare centers provided for in the National Education Plan (BRASIL, 2014). With this, the municipalities, constitutionally responsible for this stage, had to elaborate and / or adapt their Municipal Education Plans (PME), integrating goals and strategies with a view to expanding the offer of places in daycare centers, universalizing preschools and ensuring the quality of early childhood education. Considering that the history of early childhood education points out that quality has often been neglected in the expansion process, we question whether municipalities are observing the quality of early childhood education by expanding their municipal school systems and whether the quality of early childhood education is in any way related to municipal state capacities. Thus, we used the literature to select the quality dimensions of early childhood education to be considered - provision of early childhood education, infrastructure and teacher training. Regarding state capacities, we analyzed, in dialogue with Souza (2004; 2020), Pires and Gomide (2016) and Souza and Fontanelli (2020), information related to the performance of municipalities in socioeconomic, demographic and educational indicators. Municipal initiatives aimed at day care centers and preschools were also investigated, using data from IBGE, PNUD, INEP and a survey directed at municipal education departments, in addition to Municipal Education Plans. The thesis identifies dimensions that can be considered as a proxy for municipal state capacities - human resources, infrastructure and the definition of goals and strategies for expanding the offer of places for children from 0 to 6 years of age present in municipal education plans. It

also shows that these capacities vary between municipalities and in the way they seem to affect local educational indicators. Despite the exploratory nature of the research, it was not possible to observe direct relationships between state capacities and the quality of early childhood education, in the municipalities that comprised our sample, it was possible to identify that there are indications that this quality has been observed in a heterogeneous way by municipalities studied.

## **Keywords**

Quality of Early Childhood Education; State Capacities; Fluminense Municipalities; Municipal Education Plans.

## Sumário

1	Introdução .....	21
2	Federalismo e políticas públicas .....	26
2.1	Federalismo e relações intergovernamentais .....	26
2.2	Capacidades estatais .....	34
2.3	Breve revisão de pesquisas sobre políticas do governo federal no estado do Rio de Janeiro .....	44
3	Metodologia.....	54
3.1	Análise documental e bibliográfica.....	56
3.2	Dados do Censo Escolar .....	57
3.3	Planos Municipais de Educação .....	59
3.4	Questionário <i>on-line</i> (survey) .....	60
4	Dimensões da qualidade da/na educação infantil .....	65
4.1	Qualidade da educação infantil .....	65
4.1.1.	Qualidade da/na educação infantil nas publicações do MEC ..	69
4.2	Avaliação da educação infantil – dimensões da qualidade .....	78
4.3	Dimensões da qualidade - Oferta, infraestrutura e formação de professores .....	84
4.4	O que dizem as pesquisas sobre as dimensões da qualidade .....	90
5	Análise dos Planos Municipais de Educação .....	95
5.1	Estratégias mais ausentes e mais presentes nos PME .....	102
5.2	As estratégias replicadas do PNE para os PME .....	104
5.3	Estratégias dos PME diferentes do PNE.....	106
5.4	Estratégias com alteração na redação.....	107
5.5	Estratégias próprias dos municípios não contempladas pelo PNE	109
5.6	Tendências dos PME fluminenses .....	116
6	O Estado do Rio de Janeiro e seus municípios.....	121
6.1	Porte, PIB e IDHM.....	121
6.2	Dados educacionais.....	125
6.3	A Educação Infantil fluminense .....	129
6.3.1.	Oferta da educação infantil .....	130
6.3.1.1.	Taxa de atendimento .....	138

6.3.2. Infraestrutura .....	141
6.3.3. Formação de professores .....	145
6.4 Adesão a políticas ou programas federais .....	150
7 Considerações finais .....	158
8 Referências Bibliográficas .....	170
9 Planos Municipais consultados .....	177
10 Apêndices.....	186
10.1 Indicadores que foram renomeados.....	186
10.2 Manual dos Códigos Atlas.ti.....	188
10.3 Questionário on-line .....	191

## Lista de siglas

AEE – Atendimento Educacional Especializado  
ANA – Avaliação Nacional da Alfabetização  
ANEB – Avaliação Nacional da Educação Básica  
ANRESC – Avaliação Nacional do Rendimento Escolar  
BNCC – Base Nacional Comum Curricular  
BPC – Benefício de Prestação Continuada  
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
COEDI – Coordenação Geral de Educação Infantil  
DATASUS - Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde  
DCNEI – Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil  
ECERS-R – *Early Childhood Environment Rating Scale Revised Edition*  
EF – Ensino Fundamental  
EI – Educação Infantil  
ERJ – Estado do Rio de Janeiro  
FJP – Fundação João Pinheiro  
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
FUNDEF – Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério  
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica  
GT – Grupo de Trabalho  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica  
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal  
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
ITERS-R – *Infant/Toddler Environment Rating Scale*  
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
MEC – Ministério da Educação  
OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

PAR – Plano de Ações Articuladas  
PBF – Programa Bolsa Família  
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação  
PME – Plano Municipal de Educação  
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra a Domicílio  
PNE – Plano Nacional de Educação  
PNLD – Programa Nacional do Livro e do Material Didático  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PROINFÂNCIA – Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil  
PROINFANTIL - Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil  
PUC-Rio – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro  
RBL – Região das Baixadas Litorâneas  
RCS – Região Centro-Sul Fluminense  
RCV – Região da Costa Verde  
RDA – Relatórios Descritivos de Avaliação  
RM – Região Metropolitana  
RMP – Região do Médio Paraíba  
RNF – Região Norte Fluminense  
RNOF – Região Noroeste Fluminense  
RSR – Região Serrana  
SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica  
SEB – Secretaria de Educação Básica  
SME – Secretaria Municipal de Educação

## Lista de figuras

Figura 1: Sobreposição de responsabilidades dos entes federativos com a educação nacional.....	31
Figura 2: Abrangência do PAR .....	41
Figura 3: Linha do tempo – Publicações do MEC/COEDI sobre qualidade da/na educação infantil.....	85
Figura 4: Mapa do Estado do Rio de Janeiro (ERJ), Regiões de Governo e Municípios, 2019.....	122

## Lista de gráficos

Gráfico 1: Municípios participantes de acordo com a região do ERJ.....	123
Gráfico 2: Distribuição das matrículas dos municípios participantes em 2019 .	127
Gráfico 3: Quantidade de estabelecimentos de Educação Básica dos municípios participantes em 2019.....	128
Gráfico 4: Número de escolas públicas e privadas (conveniadas) que ofertam educação infantil - 2019.....	130
Gráfico 5: Proporção de escolas conveniadas nos municípios fluminenses nos anos de 2014 e 2019 .....	131
Gráfico 6: Proporção de escolas urbanas e rurais nos municípios fluminenses em 2019 .....	132
Gráfico 7: Comparativo do crescimento da rede em relação ao número de estabelecimentos que ofertam creche e pré-escola, 2014 e 2019 .....	133
Gráfico 9: Crescimento das matrículas de educação infantil nos municípios fluminenses 2014 e 2019.....	134
Gráfico 10: Taxa de crescimento de matrículas de crianças com deficiência na educação infantil dos municípios fluminenses, 2014 e 2019 .....	135
Gráfico 11: Crescimento das matrículas em creche e pré-escola nos municípios fluminenses 2014 e 2019.....	136
Gráfico 12: Proporção de docentes com ensino superior nos municípios fluminenses em 2014 e 2019 .....	149
Gráfico 13: Proporção de docentes formados em Pedagogia nos municípios fluminenses em 2014 e 2019 .....	150

## Lista de quadros

Quadro 1: Competências dos entes federados de acordo com a Organização da Educação Nacional (LDB, 1996).....	30
Quadro 2: Municípios participantes da pesquisa e a avaliação da Educação Infantil .....	63
Quadro 3: Seções e parâmetros de acordo com os Parâmetros de Qualidade para a Educação Infantil, volume 2 (BRASIL, 2006b) .....	70
Quadro 4: Áreas focais e princípios de acordo com os Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil (BRASIL, 2018a).....	74
Quadro 5: Sentidos de qualidade de acordo com os princípios do Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil (BRASIL, 2018a) .....	76
Quadro 6: Dimensões e indicadores observados pelos Indicadores da Qualidade na Educação Infantil (BRASIL, 2009a).....	80
Quadro 7: Referências para produção de indicadores relativos a Acesso, Insumos e Processos a serem avaliados - Educação Infantil: subsídios para construção de uma sistemática de avaliação (BRASIL, 2012a) .....	83
Quadro 8: Estratégias – Meta 1 do PNE (2014-2024).....	88
Quadro 9: Metas dos PME para a Educação Infantil divergentes do PNE .....	97
Quadro 10: Quantidade de estratégias e ano de publicação dos PME dos municípios participantes .....	98
Quadro 11: Estratégias dos PME em comparação com as estratégias da Meta 1 do PNE .....	100
Quadro 12: Tendências dos PME com relação às metas e estratégias do PNE .....	102
Quadro 13: Estratégias do PNE mais excluídas dos Planos Municipais de Educação.....	103
Quadro 14: Estratégias do PNE mais incluídas nos PME .....	103
Quadro 15: Estratégias replicadas do PNE para os PME fluminense .....	104
Quadro 16: Estratégias dos PME cuja proposta difere do PNE.....	106
Quadro 17: Estratégias com alteração na redação em comparação ao PNE ...	107
Quadro 18: Propostas dos Planos Municipais de Educação em relação às propostas do Plano Nacional de Educação (2014) .....	110
Quadro 19: Estratégias vetadas no PME do Rio de Janeiro.....	119
Quadro 20: Quantidade de Secretarias Municipais exclusivas e conjuntas com outras áreas de acordo com municípios participantes do ERJ .....	126
Quadro 21: Ano de nascimento correspondente à frequência à educação infantil, por creche e pré-escola, de acordo com o ano, de 2014 a 2019.....	138

## Lista de tabelas

Tabela 1: Porcentagem de crianças matriculadas em creche e pré-escolas - Brasil, na região Sudeste e nos Estados do Sudeste, 2018.....	89
Tabela 2: Porte Populacional dos municípios fluminenses em números absolutos e percentual (2019).....	123
Tabela 3: PIB per capita (2017) dos municípios fluminenses em números absolutos e percentual (2017).....	124
Tabela 4: IDHM dos municípios fluminenses em números absolutos e percentual (2010).....	124
Tabela 5: Porte, PIB per capita e IDHM dos municípios participantes.....	124
Tabela 6: Incidência de outras áreas conjuntas às Secretarias Municipais de Educação.....	126
Tabela 7: Características dos municípios participantes que atingiram suas metas no IDEB - anos iniciais (2019).....	129
Tabela 8: Matrículas da educação infantil na rede conveniada de 2014 a 2019 .....	135
Tabela 9: Taxa de crescimento e tendência das matrículas em creche e pré-escola nos municípios fluminenses, 2014 e 2019 .....	137
Tabela 10: Taxa de atendimento em creches de 20014 a 2019.....	139
Tabela 11: Taxa de atendimento em pré-escolas de 20014 a 2019.....	140
Tabela 12: Serviços Básicos.....	142
Tabela 13: Espaços diferenciados utilizados pelos profissionais da educação infantil .....	142
Tabela 14: Espaços diferenciados relacionados à alimentação .....	143
Tabela 15: Espaços diferenciados utilizados pelas crianças .....	144
Tabela 16: Comparativo da taxa de crescimento de matrículas, estabelecimentos e profissionais da Educação Infantil, 2014 e 2019 .....	146
Tabela 17: Comparativo da taxa de crescimento do contingente de profissionais e de docentes da educação infantil, 2014 e 2019 .....	147
Tabela 18: Comparativo da taxa de crescimento do contingente de profissionais e de docentes da rede municipal de educação infantil, 2014 e 2019 .....	148
Tabela 19: Repasses do FNDE aos municípios da amostra vinculados ao Proinfância entre 2014 e 2019 .....	152
Tabela 20: Situação das obras de construção de unidades de educação infantil no SIMEC .....	153
Tabela 21: Repasses do FNDE aos municípios da amostra vinculados ao Brasil Carinhoso entre 2014 e 2019.....	154
Tabela 22: Pontuação de acordo com a participação em programas de indução do governo federal.....	155

Tabela 23: Comparação entre a taxa de crescimento dos estabelecimentos e a situação de obras do Proinfância ..... 156

*A educação é um processo social, é desenvolvimento. Não é preparação para a vida, é a própria vida.*

John Dewey

## Introdução

A qualidade da educação infantil é um tema que tem ganho cada vez mais visibilidade, principalmente em função de dispositivos legais, dentre os quais destacam-se a obrigatoriedade da escolarização a partir dos quatro anos de idade (BRASIL, 2009b; 2013a) e as metas e estratégias estabelecidas no Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014).

Ainda é possível perceber na educação infantil características dos momentos em que sua expansão ocorreu em detrimento da qualidade, contudo, as normativas legais e políticas de indução coordenadas pelo Ministério da Educação (MEC) têm posto a qualidade da educação infantil em destaque. As especificidades engendradas pela faixa etária, como a indissociabilidade de cuidar e educar, ou as brincadeiras e interações como eixos basilares do trabalho pedagógico, suscitam que a qualidade da educação infantil seja observada de modo distinto às demais etapas escolares.

Em conjunto com a legislação, é preciso considerar também a configuração federativa do país que afeta a produção e oferta de políticas públicas sociais. Na equação federativa trazida pela promulgação da Constituição Federal de 1988, os municípios passaram a ser os provedores de políticas sociais universais nas áreas da saúde, assistência social e educação, e, neste último caso, os responsáveis, mais especificamente, pela educação infantil e pelo ensino fundamental.

Apesar do protagonismo dos municípios no novo modelo federativo brasileiro, Souza (2004) adverte que estes geralmente têm exercido menos o papel de formuladores do que de executores de políticas sociais. A heterogeneidade das realidades sociais, econômicas, políticas e institucionais municipais afetam a implementação, a abrangência e os resultados das políticas públicas sociais nos contextos locais.

Essa compreensão nos levou a mobilizar o conceito de capacidade estatal, definido por Pires e Gomide (2016, p. 123) como “Estado em ação” – isto é, as capacidades de identificação de problemas, formulação de soluções, execução de

ações e entrega dos resultados”, na análise da qualidade da educação infantil municipal.

Do ponto de vista institucional, duas legislações recentes têm pressionado os municípios a expandirem a oferta da educação infantil, a Emenda Constitucional 59/2009 (BRASIL, 2009b), ratificada pela Lei 12.796/2013 (BRASIL, 2013a), que torna a escolarização obrigatória a partir dos 4 anos de idade, correspondente à faixa etária da pré-escola, e o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei 13.005/2014 (BRASIL, 2014), que estabeleceu em sua meta 1, a universalização da pré-escola, para as crianças de 4 e 5 anos, até 2016 e o atendimento de, no mínimo, 50% das crianças de 0 a 3 anos, em creches até o fim de sua vigência, em 2024.

Nos marcos legais do PNE, o governo federal precisa colaborar com os sistemas de ensino estaduais e municipais, que são os principais provedores da Educação Básica, para fomentar a qualidade da educação em todos os seus níveis e etapas. Neste sentido, reforça a importância do regime de colaboração para o cumprimento efetivo das ações propostas com vistas à melhoria da qualidade da educação, no sentido também de enfrentar a profunda desigualdade existente entre os estados e entre os municípios brasileiros. Nessa perspectiva, uma das medidas foi determinar a estados, municípios e ao Distrito Federal, a elaboração ou adequação dos seus Planos Municipais de Educação (PME) de modo a convergir com os objetivos propostos para a educação nacional.

Assim, levando em consideração que os municípios são os provedores da educação infantil e apresentam heterogeneidades territoriais, demográficas, socioeconômicas, institucionais e políticas e, segundo a literatura, há influência destas dimensões na produção e entrega de políticas sociais, assim como as injunções postas à ação municipal pelos dispositivos legais, a pesquisa buscou responder às seguintes questões: Como se caracterizam as capacidades estatais municipais? Como elas variam entre municípios e como essas variações afetam a qualidade da educação infantil?

Nessa perspectiva, buscamos estabelecer relações entre os conceitos de capacidades estatais e de qualidade da educação infantil, por meio da operacionalização das dimensões da qualidade da educação infantil que podem ser consideradas, a partir da literatura, como *proxies* de capacidades estatais municipais. Para tanto, foram analisados documentos de natureza normativa nacionais e municipais e dados

com informações demográficas, socioeconômicas, populacionais do IBGE, do Censo Escolar e do DataSus.

Em linha com os estudos de Souza (2004; 2020), Souza e Fontanelli (2020) e Pires e Gomide (2016) definimos as capacidades estatais enquanto capacidades para definir objetivos e para mobilizar as estruturas e processos disponíveis com vistas à implementação das políticas públicas. A operacionalização do conceito de capacidades estatais foi feita com base em Pires e Gomide (2016), autores para quem as capacidades estatais podem ser apreendidas por instrumentos, ações do Estado e habilidades para alcançar os objetivos propostos. Essas três dimensões foram traduzidas e operacionalizadas neste estudo, considerando os Planos Municipais de Educação, na categoria de instrumentos, a oferta de educação infantil, na categoria ações do Estado e a formação docente como parte das habilidades da burocracia municipal para promover o alcance dos objetivos das políticas de educação infantil.

A adoção dessa abordagem baseada na análise de documentos e em dados quantitativos secundários também nos permitiu contornar as restrições à pesquisa de campo impostas pela pandemia da Covid-19.

O estudo das capacidades municipais e de suas possíveis relações com a qualidade da educação infantil, foi realizado em uma amostra composta por dezessete municípios do estado do Rio de Janeiro (ERJ), que se configurou a partir da resposta a um *survey* enviado a todos os municípios fluminenses antes da suspensão das atividades educacionais imposta pela pandemia com objetivo de mapear as iniciativas de avaliação da educação infantil no estado, tema central do primeiro desenho da pesquisa. Embora o desenho original da pesquisa tenha sido readequado e o tema da avaliação da educação infantil secundarizado, os municípios que responderam o *survey* foram selecionados para compor o grupo de análise das capacidades municipais e suas relações com a qualidade da educação infantil na nova versão deste estudo. Assim, integram essa amostra os municípios de Armação dos Búzios, Barra do Piraí, Cabo Frio, Cantagalo, Carmo, Macaé, Magé, Nova Friburgo, Porto Real, Quatis, Rio de Janeiro, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana, Seropédica, Silva Jardim e Sumidouro.

Além desta introdução, a tese está organizada em sete capítulos. O segundo capítulo, Federalismo e políticas públicas, aborda temas como o regime de colaboração, as relações intergovernamentais e as capacidades estatais locais, com ênfase no protagonismo municipal e nas políticas voltadas para a educação infantil. Além

disso, são apresentadas as principais políticas de fomento à qualidade da educação infantil que dependem do regime de colaboração.

O terceiro capítulo, Metodologia, descreve o percurso da pesquisa e as estratégias adotadas para caracterizar as capacidades estatais municipais e a qualidade da educação infantil, que incluíram análise documental bibliográfica, uso de dados secundários e as respostas ao questionário on-line a partir das quais foi retirada a amostra dos municípios fluminenses estudados.

Por sua vez, o quarto capítulo, Dimensões da/na qualidade da educação infantil, discute o tema de forma a englobar tanto o desenvolvimento do conceito de qualidade na educação infantil no contexto brasileiro, quanto as dimensões de qualidade consideradas em propostas de avaliação da educação infantil.

O capítulo cinco, Análise dos Planos Municipais de Educação, apresenta as análises dos PME dos municípios fluminenses, aprofundando as discussões nos dezessete municípios da nossa amostra, no que tange à meta 1 do Plano Nacional de Educação e às estratégias voltadas para esta etapa.

No sexto capítulo, o Estado do Rio de Janeiro e seus municípios, são apresentadas e analisadas as informações socioeconômicas e demográficas (porte populacional, PIB *per capita* e IDHM) e educacionais dos municípios fluminenses.

Por fim, o sétimo capítulo traz as considerações finais, que envolvem a sistematização dos principais resultados da pesquisa sobre as relações entre os planos municipais, indicadores de qualidade da educação infantil e capacidades estatais municipais.

Em que pese a natureza exploratória da pesquisa não ter permitido observar relações diretas entre as capacidades estatais e a qualidade da educação infantil, nos municípios que compuseram a nossa amostra, foi possível identificar que há indicadores de que essa qualidade vem sendo observada de forma heterogênea pelos municípios estudados.

Os principais resultados relativos às três dimensões consideradas - matrícula, infraestrutura e formação docente - indicam uma tendência de crescimento. Esse aumento é percebido no primeiro indicador principalmente com relação ao acesso das crianças a creches e pré-escolas, que parece estar melhor equacionado que os outros indicadores, provavelmente em função dos programas federais e de seus incentivos para ampliação da oferta de vagas. Apesar disso, a desigualdade no aten-

dimento na pré-escola é notória entre os municípios estudados, tendo a maioria delas taxas de atendimento que oscilam entre 75% e abaixo de 50%, e que, portanto, estão muito longe das metas do PNE. No indicador infraestrutura, os resultados relativos aos serviços básicos de água e esgoto pelas instituições que ofertam educação infantil indicam que os mesmos ainda não estão universalizados no conjunto dos municípios da amostra, com menos da metade deles com 100% de abastecimento de água potável e apenas dois municípios com 100% de esgoto sanitário em suas redes, o que mostra a falta de regime de colaboração entre os municípios e o estado do Rio de Janeiro. Por último, no que se refere à formação docente, a tendência geral foi de aumento na proporção de professores com Ensino Superior e de graduados em Pedagogia. No entanto, a proporção de docentes graduada neste nível de ensino na maioria dos municípios fica abaixo de 50%.

Esses resultados, ao serem tomados como *proxies* de capacidades estatais municipais, nos levaram a concluir que no modelo federativo brasileiro em que prevalece o desenvolvimento de políticas educacionais universais com regulação federal e financiamento partilhado, mas com implementação principalmente local, o que conta não é apenas a disponibilidade de recursos financeiros, mas também o profissionalismo e expertise da burocracia local. Dado que os municípios são os principais implementadores das políticas sociais universais, iniciativas federais e estaduais dirigidas ao desenvolvimento das capacidades locais se torna fundamental, inclusive, para a execução de políticas desenhadas pelo governo federal.

## 2

### **Federalismo e políticas públicas**

Esta seção aborda o tema do federalismo e as influências dessa configuração para as políticas públicas sociais, como o regime de colaboração, relações intergovernamentais e capacidades estatais locais, com ênfase no protagonismo municipal e nas políticas voltadas para a educação infantil. Além disso, são apresentadas as sobreposições de competências dos entes federados com relação à educação e as principais políticas de fomento à qualidade da educação infantil que dependem do regime de colaboração.

Federalismo, regime de colaboração, relações intergovernamentais e capacidades estatais locais são conceitos presentes na discussão sobre a qualidade da educação infantil, dado o papel desempenhado pelo município de provedor e implementador de políticas sociais universais e pelo lugar que o governo federal ocupa nos desenhos e coordenação de políticas públicas junto a estados e municípios.

#### **2.1**

##### **Federalismo e relações intergovernamentais**

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) estabeleceu uma nova organização político-administrativa, pela qual União, estados, Distrito Federal e inclusive municípios são entes com autonomia administrativa, política, tributária e financeira. Além das atribuições exclusivas de cada um dos entes federados, há também competências comuns a estados e municípios. Dessa forma,

Em uma Federação, cada unidade (isto é, Estado-Membro) cede parcela de sua soberania para um ente central, responsável pela centralização e unificação do Estado. Essas unidades passam a ser autônomas entre si dentro do pacto federativo. O Estado Federado é, por definição, um Estado descentralizado, revelando autonomia em cada unidade federada e a divisão de competências sem haver hierarquia (ENAP, 2017, p. 10).

Embora o federalismo seja uma forma de organização do Estado brasileiro anterior à carta magna, ganhou uma nova configuração a partir da redemocratização e da promulgação da Constituição Federal em 1988, o que significou o fortalecimento de estados e municípios (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 17).

Nas palavras de Segatto (2015, p. 29) o federalismo consiste em “um sistema político que combina diversidade, autonomia, unidade e interdependência”. Neste sentido, o federalismo no contexto brasileiro de grande extensão territorial condiz com as diferenças regionais (populacionais, ambientais, culturais, climáticas, sociais, econômicas, institucionais) e com a possibilidade de suprir as necessidades de acordo com as demandas. Abrucio e Segatto (2014, apud SEGATTO, 2015, p. 51) consideram ainda as diferenças institucionais, que incluem não apenas as desigualdades orçamentárias entre regiões, estados e municípios brasileiros, mas também a profissionalização de suas burocracias (SEGATTO, 2015, p. 55). Entretanto, com relação às políticas públicas, a previsão de atribuições exclusivas e outras concorrentes entre os entes federados, ocasiona, em determinados casos, duplicidade de ação ou omissão. Voltaremos a esse tema quando abordarmos o regime de colaboração. Ainda de acordo com a autora,

A adoção do federalismo e a sua trajetória no Brasil foram marcadas pelas diversidades físico-territoriais, demográficas, regionais, socioeconômicas e institucionais. A Constituição Federal de 1988 promoveu a descentralização e universalização das políticas sociais e um federalismo do tipo cooperativo, no qual muitas competências são comuns entre os entes. No entanto, sem a definição clara de competências e mecanismos de cooperação, as diversidades socioeconômicas e institucionais foram reforçadas (ALMEIDA, 2005). Somente após 1995 é que houve um esforço de coordenação federal para reduzir essas diversidades, pois, como apontado, a coordenação federal sempre esteve associada aos períodos de centralização e autoritarismo (SEGATTO, 2015, p. 55).

Souza (2004, p. 27) aponta dois momentos com relação ao aumento do papel desempenhado pelos governos locais no contexto federativo. O primeiro deles se refere à época da redemocratização, quando o objetivo era restaurar a Federação e consolidar a democracia, o que pressupunha aumento do poder político e tributário dos entes subnacionais e empoderamento das comunidades locais sobre as decisões referentes às políticas públicas. O segundo momento, a partir dos anos 1990, ocorre quando políticas de municipalização foram incentivadas pelo governo federal, fazendo com que os governos locais se tornassem “os principais provedores dos serviços universais de saúde e educação fundamental” (SOUZA, 2004, p. 27).

De acordo com Segatto e Abrucio (2016, p. 413), desde a promulgação da Constituição Federal as políticas sociais visaram atender aos seguintes objetivos “a expansão universalizada do acesso aos serviços públicos, a descentralização, particularmente da implementação das políticas, e a criação de sistemas de políticas públicas”.

Nessa mesma direção, apontam que, para as políticas educacionais, o papel coordenador do Governo Federal ganhou força a partir da segunda metade da década de 1990, com a adoção de mecanismos de redistribuição de recursos (ABRUCIO; FRANZESE, 2007; SEGATTO; ABRUCIO, 2016).

Assim, o Governo Federal, a partir da década de 1990, atuou no sentido de melhorar a coordenação federativa nas políticas sociais. Abrucio e Franzese (2007, p. 21) destacam os casos da Saúde e da Educação, cuja coordenação vincula o “repasse de recursos financeiros à prestação mais controlada de serviços pelas esferas de governo subnacionais, seja pela fixação de metas, seja pela adoção de padrões nacionais de políticas públicas”.

O caso trazido pelos autores na área da Educação é o Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) em que a União assumiu o papel de coordenador e indutor do processo de municipalização da educação. A principal justificativa foi que a ausência de detalhamento das responsabilidades e competências dos entes federados gera, além de multiplicidade de sistemas educacionais, heterogeneidade e desigualdade no atendimento educacional, em virtude das disparidades na aplicação de recursos financeiros nas redes de ensino (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 22). Para Afonso (2004, apud ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 23) o FUNDEF significou maior redistribuição de recursos chegando aos municípios, tendo sido ainda mais expressiva nas regiões menos desenvolvidas.

Segundo Segatto e Abrucio (2016, p. 413), a consolidação do papel coordenador do governo federal por meio da adoção de “mecanismos de redistribuição de recursos, indução financeira para adoção de determinados programas, diretrizes e regulamentação e de sistemas de avaliação e informação nacionais” complexificou as relações intergovernamentais nas políticas educacionais. Os autores ressaltam que embora seja possível perceber maior ação do governo federal e dos municípios na implementação da política, o papel dos estados continua sendo notório, tanto pelo tamanho das redes de ensino, quanto pela articulação que estabelecem com os governos locais. A este respeito,

Observa-se que há uma grande variedade de atuação: alguns estados realizam programas com os municípios, em outros há fóruns federativos e, na maior parte, não há coordenação. Para além dessa observação geral, pouco se sabe sobre como os governos estaduais têm atuado nesse jogo federativo (SEGATTO; ABRUCIO, p. 413).

Ainda no tocante à Constituição Federal, o artigo 23 estabelece as competências conjuntas à União, estados, Distrito Federal e municípios, dentre as quais encontra-se a educação. De acordo com o inciso V, os entes devem em comum, “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação<sup>1</sup>”. E o artigo 30, relativo às competências dos municípios, estabelece no inciso VI que esses entes deverão, “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental<sup>2</sup>” (BRASIL, 1988).

Nos dois trechos acima fica evidenciada a relevância do regime de colaboração para as políticas educacionais, especialmente para a Educação Básica, que é reforçada nas leis posteriores que tratam da educação nacional, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e os Planos Nacionais de Educação (PNE) de 2001 e de 2014.

A ideia de regime de colaboração trazida pela Constituição é de que a autonomia de governos subnacionais promoveria melhor atendimento às demandas locais, mas dado que há uma grande desigualdade entre os níveis de governo, mecanismos instituídos de coordenação e cooperação possibilitariam a implementação de boas políticas educacionais. Primeiramente, cabe destacar que o termo regime de colaboração é específico da política educacional, não tendo sido utilizado em outras políticas públicas no Brasil. Além disso, tampouco é utilizado pela literatura que discute federalismo e relações intergovernamentais nas políticas sociais. Em segundo lugar, também cabe destacar que não houve nenhuma definição, descrição ou regulamentação de como se daria seu funcionamento na Educação. Recentemente, o MEC o definiu como,

[...] a expressão e a forma de organização dos sistemas de ensino por meio de relações de colaboração, garantindo o cumprimento das responsabilidades definidas nas normas de cooperação e nas novas regras de financiamento, todas direcionadas pelos referenciais nacionais de qualidade expressos na LDB (BRASIL, 2015).

Apesar disso, o Regime de Colaboração não foi regulamentado e ainda segue sendo um conceito vago, que produz variações na sua compreensão e expressão em mecanismos reais de cooperação.

---

<sup>1</sup> Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015.

<sup>2</sup> Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006.

A LDB estabelece que o dever de ofertar a educação é do Estado, de forma a atender à toda a demanda assegurando padrão de qualidade. Além disso, discrimina as competências dos entes federativos, conforme quadro 1, em que podemos observar o papel de coordenador do Governo Federal, uma vez que assume a posição de prestar assistência técnica e financeira no desenvolvimento dos sistemas de ensino, além de estabelecer diretrizes e competências para a elaboração dos currículos, visando ao estabelecimento de conteúdos comuns.

Quadro 1: Competências dos entes federados de acordo com a Organização da Educação Nacional (LDB, 1996)

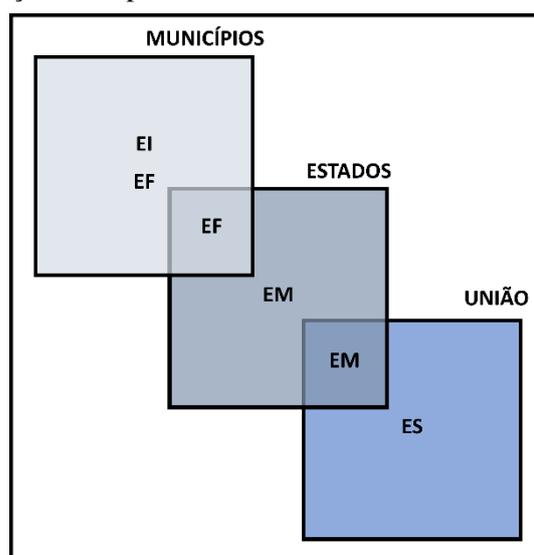
União	Estados	Municípios
<p>I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;</p> <p>II - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;</p> <p>III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;</p> <p>IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;</p> <p>IV-A - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretrizes e procedimentos para identificação, cadastramento e atendimento, na educação básica e na educação superior, de alunos com altas habilidades ou superdotação;</p> <p>V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;</p> <p>VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento</p>	<p>I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;</p> <p>II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;</p> <p>III - elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios;</p> <p>IV - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;</p> <p>V - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;</p> <p>VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, respeitado o disposto no art. 38 desta Lei;</p> <p>VII - assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual.</p>	<p>I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;</p> <p>II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;</p> <p>III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;</p> <p>IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;</p> <p>V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.</p> <p>VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.</p>

<p>escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;</p> <p>VII - baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;</p> <p>VIII - assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;</p> <p>IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.</p>		
--	--	--

Fonte: BRASIL, 1996. Elaboração própria, 2020.

Ainda de acordo com quadro 1, podemos observar nas competências dos entes federativos, a responsabilidade cumulativa do governo federal com a Educação Básica e com o ensino superior; dos estados com o ensino fundamental e, prioritariamente, com o ensino médio; e dos municípios com a educação infantil e, prioritariamente, com o ensino fundamental. A figura 1, abaixo, ilustra a superposição de competências.

Figura 1: Sobreposição de responsabilidades dos entes federativos com a educação nacional



Fonte: LDB, 1996. Elaboração própria, 2020.

O PNE 2001-2011, Lei 10.172 (BRASIL, 2001), foi promulgado como uma das exigências estabelecidas pela LDB, no sentido do estabelecimento do PNE pela União em colaboração com estados, Distrito Federal e municípios, conforme indicado no quadro 1 acima.

Estados e municípios até então atuavam concorrentemente na educação infantil. A título de exemplo, enquanto o atendimento pelos estados nesta etapa diminuiu significativamente de 850 mil no ano de 1987, para 600 mil em 1997 e 396 mil em 1998; no mesmo período, na rede municipal a oferta aumentou de 1,3 milhão, para 2,7 milhões (BRASIL, 2001).

O regime de colaboração se faz presente ao longo de todo o texto. Dos 26 objetivos apresentados para a educação infantil no PNE 2001, 15 dependem ou exigem a colaboração da União para seu cumprimento (BRASIL, 2001). Embora as metas de expansão e atendimento para a educação infantil não tenham sido alcançadas, diversos objetivos foram efetivados em legislação e em programas de indução da qualidade por parte do governo federal. No período correspondente ao início do PNE de 2001 e de 2014, podem ser citados como exemplos os programas PROINFANTIL, PROINFÂNCIA, Brasil Carinhoso; os documentos Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (BRASIL, 2006a; 2006b), Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil (BRASIL, 2006c; 2006d), Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI) (BRASIL, 2010); além da obrigatoriedade da escolarização a partir dos 4 anos de idade (BRASIL, 2013a) e da ampliação do Ensino Fundamental para nove anos (BRASIL, 2006e), que também impactou a educação infantil.

Da mesma forma, o PNE 2014-2024, Lei 13.005 (BRASIL, 2014), aborda o regime de colaboração, evidenciando sua importância para assegurar educação à população brasileira. A seção que trata da educação infantil expressa menos objetivos do que o PNE anterior, apenas 17, que na atual versão são denominadas estratégias.

Tanto o PNE 2001-2011, quanto o de 2014-2024, estabeleceram que os demais entes federados deveriam elaborar seus próprios planos decenais ou adaptar os já existentes. No entanto, no estado do Rio de Janeiro, segundo informações<sup>3</sup> da

---

<sup>3</sup> Informações obtidas via sistema e-SIC. A ouvidoria SEEDUC-RJ informou que “No ano de 2019 ocorreu o III Congresso Estadual de Educação em cumprimento ao art. 67 da lei estadual nº 4528/2005, após ampla discussão pública com as diferentes representações educacionais, coordenada pela Secretaria de Estado de Educação, com recomendações para um novo Plano de Educação do Estado do Rio de Janeiro (PEE). A minuta

Superintendência Pedagógica da Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro não há Plano Estadual de Educação vigente; e como será possível observar no capítulo de análise dos Planos Municipais de Educação, muitos municípios apenas reproduzem o texto nacional.

Com isso, não é possível deixar de apontar que o federalismo, o regime de colaboração e as relações intergovernamentais impactam diretamente no planejamento e nos desenhos das políticas públicas. Para Dourado (2013, p. 768),

Sobre o federalismo brasileiro há, portanto, algumas convergências, com realce para o entendimento de sua tipologia inédita, ao incluir os municípios com prerrogativas de autonomia e por caracterizar-se pelo binômio centralização/descentralização, assumindo importantes contornos na educação. Cruz (2012) sinaliza que o padrão de federalismo desenvolvido no Brasil também condiciona e influencia o setor educacional; o que é revelado pelas relações que a União estabelece com estados, Distrito Federal e municípios na gestão das políticas educacionais, embora a própria Constituição Federal defina parâmetros e responsabilidades, inclusive no financiamento da educação.

Sendo assim, os resultados de uma política podem estar vinculados tanto à possibilidade de indução e/ou coordenação do Governo Federal, quanto às relações intergovernamentais traduzidas na capacidade de articulação dos entes federados e atores burocráticos e, ainda, nas capacidades estatais do ente federado responsável pela política. Especialmente em relação às relações federativas, Segatto (2015, p. 34) ressalta que “de forma sintética, relações intergovernamentais envolvem uma rede de atores para alcançar determinado objetivo”.

Nesta direção, Segatto e Abrucio (2016) ao analisarem seis estados brasileiros (Acre, Ceará, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará e São Paulo) no que tange ao processo de coordenação federativa na área da educação, apontaram tipos diversos de cooperação entre os estados e municípios. Para tanto, os autores procuraram estabelecer relações entre institucionalização e cooperação nos estados selecionados. Em termos de institucionalização, os resultados indicam que os seis estados possuem trajetórias diferentes no que diz respeito à cooperação; em alguns, a municipalização foi o propulsor da cooperação, enquanto para outros, decorreu de mudança política. Já com relação ao conteúdo da cooperação em si, observaram que falta definição e uniformidade aos estados analisados. Enquanto Ceará e Mato

---

com o documento final com recomendações para o PEE encontra-se na Casa Civil para ser encaminhado para a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. O PEE 2009-2019 não está vigente de maneira que teremos que aguardar um novo PEE”.

Grosso do Sul são os estados que têm relações com os municípios mais institucionalizadas e com maior cooperação, Acre e Minas Gerais são considerados intermediários por possuírem pouca institucionalização, enquanto Pará e São Paulo são os com menor institucionalização e cooperação.

Os casos analisados por Segatto e Abrucio (2016) ilustram a heterogeneidade nas relações de colaboração entre estados e municípios de diferentes regiões brasileiras. Enquanto Ceará, localizado na região nordeste, apresenta o maior grau de institucionalização e cooperação, São Paulo, localizado no Sudeste e o mais rico do Brasil, apresenta cooperação fraca e pouco institucionalizada. O caso do estado do Rio de Janeiro não difere da situação de São Paulo em termos de cooperação com os municípios e, justamente por isso, o papel indutor do Governo Federal não pode ser desconsiderado na análise das políticas públicas voltadas para a educação básica dos municípios fluminenses.

Da mesma forma, para o campo da educação infantil, essa relação se faz especialmente importante em virtude das competências e atribuições constitucionais de cada um dos entes federados. Nesse ponto, argumentamos que as políticas coordenadas pelo Governo Federal e induzidas por meio da redistribuição de recursos são as que possuem maior possibilidade de adesão e as que revelam as capacidades políticas, institucionais e técnicas dos municípios.

## 2.2

### **Capacidades estatais**

Para a nossa pesquisa é relevante trazer ao debate as capacidades estatais para refletirmos sobre o que leva alguns municípios a serem mais bem sucedidos na implementação de políticas educacionais, tendo como recorte a qualidade da educação infantil.

Antes de conceituarmos capacidades estatais, cabe pontuar que a produção acadêmica que utiliza esse referencial ainda é escassa quando se trata de relacionar a oferta e/ou qualidade da educação de modo mais geral com as capacidades estatais. Dessa forma, tentamos contribuir para o preenchimento dessa lacuna no debate das possíveis relações entre capacidades estatais municipais e a oferta da política educacional, com foco na educação infantil dos municípios fluminenses.

Para Souza e Fontanelli (2020, p. 45), a relevância do conceito consiste no fato de que a vontade de agentes ou atores políticos, por si só, não faz com que os objetivos das políticas sejam alcançados, e mais do que isso, “os atributos dos Estados precisam ser complementados por mecanismos que viabilizem sua ação”. Ainda segundo os autores,

Em síntese, o Estado deve ser capaz de penetrar no seu território, alcançar diferentes grupos sociais (Mann, 1984) e contar com instrumentos, instituições e organizações para a provisão de bens e serviços (Evans, 1992; Skocpol e Finegold, 1982) (SOUZA; FONTANELLI, 2020, p. 45).

De acordo com Pires e Gomide (2016, p. 123), o conceito de capacidades estatais se desenvolveu a partir de duas gerações de análise. A primeira relacionada à formação e construção dos Estados - soberania, arrecadação de tributos, justiça e aparatos coercitivos, subsidiaram estudos sobre autonomia do Estado. Nessa primeira geração, o conceito “tem sido empregado para explicar as situações em que os Estados emergem, gerenciam conflitos internos e externos e transformam as suas sociedades e economias (Tilly, 1975; Skocpol, 1979; Levi, 1988)”. A segunda geração, por sua vez, investiga se Estados mais consolidados “possuem (ou não) [capacidades] para atingir, de forma efetiva, os objetivos que pretendem por meio de suas políticas públicas, como a provisão de bens e serviços públicos (Matthews 2012)”. Ainda de acordo com os autores,

Em um nível mais concreto (ou micro) em relação ao anterior, alguns analistas têm se referido a estas como as capacidades do “Estado em ação” – isto é, as capacidades de identificação de problemas, formulação de soluções, execução de ações e entrega dos resultados. Assim, a produção de políticas envolve atores, instrumentos e processos que, coordenados, capacitam o Estado para a produção de políticas públicas (Skocpol 1985; Skocpol & Finegold 1982; Mann 1993; Evans 1995; Geddes 1996). Apesar das diferenças de escopo e do nível de abstração entre essas duas gerações, a literatura sobre as capacidades do Estado pode ser amplamente caracterizada por uma preocupação com as habilidades e competências do Estado de estabelecer seus objetivos e realizá-los (PIRES; GOMIDE, p. 123, 2016).

Nesta mesma direção, Souza (2020) compreende capacidades estatais como o “conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado e os governos para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las”. Já Souza e Fontanelli (2020, p. 44), o definem como “capacidade de decidir, formular e implementar políticas públicas”. Podemos apreender que as definições desenvolvidas recentemente incorporam as condições que o Estado possui, em determinado momento, para traduzir suas concepções, enquanto governo, em políticas públicas e ofertá-las em favor da população.

Embora autores considerem o conceito de capacidades estatais como ponto central para a compreensão da efetividade e eficácia das políticas públicas, os estudiosos também concordam que há uma ampla gama de possibilidades pelas quais o conceito pode ser definido e operacionalizado (SOUZA; FONTANELLI, 2020; GRIN, 2012; GRIN *et al.*, 2018). Em razão disso, Fontanelli (2020) destaca a necessidade da definição precisa com relação ao que está sendo considerado para a operacionalização de capacidades estatais. Em suas palavras,

Even though the operationalization of local capacity may be controversial, there is no doubt that municipal administrations do differ in their ability to deal with local problems and demands. Whether the emphasis is on the general performance or on the implementation of specific public policies, some administrations are more capable than others. Local government capacity needs, consequently, to be accurately defined (FONTANELLI, 2020, p. 18).<sup>4</sup>

Grin *et al.* (2018, p. 314) ressaltam que as capacidades estatais suscitam de estudos mais aprofundados tendo em vista que as áreas de administração pública e ciência política têm focado no poder local, em contraposição à literatura sobre a relação existente entre descentralização e capacidades estatais, que indica deficiências no âmbito local.

Souza (2004), por sua vez, ao analisar as capacidades dos governos locais na provisão de políticas sociais universais nas áreas da saúde e da educação, após a promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988), aponta as heterogeneidades presentes nos municípios brasileiros relativas à tamanho, localidade, aspectos financeiros – arrecadação e despesa, entre outros. A autora considera que embora os municípios tenham aumentado sua participação tanto na tributação nacional, quanto nas despesas, ainda há muita desigualdade entre os contextos municipais, especialmente considerando as características socioeconômicas e demográficas.

Souza (2004) pondera, no entanto, que a descentralização, ao contrário de ser abrangente, tornou-se viável em razão do aumento de transferência e redistribuição dos recursos para os municípios garantidos via Constituição e das transferências do governo federal direcionadas a políticas sociais universais. Para a autora, “desen-

---

<sup>4</sup> Apesar da operacionalização de capacidade local ser controversa, não há dúvidas de que administrações municipais diferem em suas habilidades em lidar com problemas e demandas locais. Seja a ênfase na performance geral ou na implementação de políticas públicas específicas, algumas administrações são mais capazes do que outras. A capacidade de governos locais precisa, consequentemente, ser definida com precisão (FONTANELLI, 2020, p. 18). Tradução da autora.

volvimentos recentes apontam para a consolidação de políticas voltadas para a implementação de políticas sociais e não para o aumento da capacidade de decidir sobre onde e como investir os recursos” (SOUZA, 2004, p. 34).

Com relação ao aspecto da descentralização, Souza (2004) ressalta que o caso brasileiro indica que os determinantes vão além do incentivo financeiro, sendo mais relevante o desenho institucional da política. Os casos bem sucedidos de políticas municipalizadas, como nas áreas da saúde e da educação, remetem à capacidade de indução do governo federal para a adesão de estados e municípios, principalmente por meio de incentivos, sejam estes recompensas ou sanções. Nas palavras da autora,

Em resumo, a experiência brasileira mostra que determinações constitucionais, normas, interesses de grupos ou capacidade gerencial e financeira, embora importantes, não foram suficientes para deslocar a implementação de políticas universais para as esferas locais. O desenho institucional da política – moldado em torno de mecanismos de recompensas e sanções, regras claras e universais – e o apoio do Executivo federal na liberação regular dos recursos parecem ser as variáveis mais importantes para a transferência de responsabilidades de implementação para os governos locais. Esses resultados mostram que a descentralização/municipalização no Brasil não implicou a transferência de capacidade decisória para as esferas subnacionais, mas sim na delegação de responsabilidade sobre a implementação de algumas políticas sociais universais, o que não é tarefa fácil para milhares de municípios brasileiros. A experiência brasileira também mostra que as relações intergovernamentais evoluíram para um sistema lubrificado por recompensas e sanções, o que reduziu o grau de conflito entre os níveis de governo, mas, ao mesmo tempo, restringiu a autonomia de gasto e de decisão concedida aos governos locais pela Constituição de 1988 (SOUZA, 2004, p. 37).

Para Souza (2020) capacidade estatal é processual, engloba macro capacidades e multidimensões. As macro capacidades podem ser extrativas - relacionadas a tributos; coercitivas – voltadas à imposição da ordem; de legitimação - criação de consensos; de direcionamento do desenvolvimento socioeconômico; e administrativas - formulação e implementação de políticas públicas. Por sua vez, as multidimensões referem-se aos processos de formulação – envolve dimensões informacionais, financeiras, burocráticas, entre outras, e de implementação de políticas públicas – financeiras, infraestruturais, burocrática e de alcance territorial.

A este respeito, Bichir (2011), ao analisar o poder de coordenação do governo federal na implementação do Programa Bolsa Família (PBF) em São Paulo e Salvador indica que, mesmo em políticas com alto grau de institucionalização como o PBF, os resultados são impactados pelas capacidades municipais no processo de implementação. Desta forma,

No desenho federativo brasileiro, os municípios, além dos estados, são entes federativos e, portanto, têm autonomia política e administrativa. Assim a implementação de políticas nacionais depende, em grande medida, da capacidade de coordenação da União, dos instrumentos institucionais com que esta conta para incentivar os níveis subnacionais a seguir seus objetivos gerais de políticas. Por outro lado, contudo, a qualidade da provisão e os resultados das políticas dependem também das capacidades institucionais locais, particularmente dos recursos humanos, técnicos, informacionais, capacidade de gestão e articulação entre diferentes serviços e políticas, entre outras dimensões disponíveis no nível municipal (BICHIR, 2011, p. 35).

Podemos inferir, a partir da discussão dos autores acima, que a municipalização de políticas públicas voltadas para a área social foi baseada na indução do governo federal por meio de transferência de recursos. Neste sentido, o governo federal assumiu o papel de coordenador das políticas sociais, enquanto os municípios passaram a ser seus executores, ou implementadores. A este respeito, Souza (2004; 2020) enfatiza que os municípios embora tenham adquirido protagonismo após a Constituição Federal de 1988, não obtiveram o poder decisório sobre as políticas a serem implementadas. Possivelmente esse fato se dê em razão das dificuldades de arrecadação e financiamento, especialmente nos municípios de pequeno porte, o que gera desigualdades não apenas entre regiões e estados, mas também entre municípios pertencentes a um mesmo estado.

Saraça *et al.* (2011) ao investigar a gestão pública dos municípios fluminenses nas áreas de gestão financeira, gestão de capital e infraestrutura, gestão de pessoas e gestão de tecnologia e informação, encontram que o tamanho populacional dos municípios influencia na gestão da maior parte dessas áreas - financeira, tecnologia e informação, e de pessoas.

Ainda de acordo com Segatto e Abrucio (2016) a atribuição de coordenador de políticas do Governo Federal se intensificou e

[...] aprofundou sua atuação na coordenação federativa durante o Governo Lula, conforme afirmam Abrucio, Franzese e Sano (2010). Na educação, essa participação ocorreu por meio de vários programas e ações que buscaram redistribuir recursos ou aumentar a articulação entre os níveis de governo mediante uma norma federal. Nessa linha, podem ser citados como casos de coordenação federal a criação do Plano de Ações Articuladas (PAR), do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, da Prova Brasil, da Provinha Brasil e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) (SEGATTO; ABRUCIO, 2016, p. 413).

Algumas dessas políticas voltadas para a Educação Básica contemplam a educação infantil, com destaque para a relevância das ações previstas no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Plano de Ações Articuladas

(PAR); Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA); o Programa Brasil Carinhoso; e o Programa de Formação Inicial para Professores em exercício na Educação Infantil (PROINFANTIL), vinculados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O FNDE, autarquia ligada ao Ministério da Educação, tem a função de prestar assistência técnica e financeira aos estados, Distrito Federal e municípios. Executa as políticas educacionais e repassa aos entes federados recursos como previsto na Constituição, de forma automática ou voluntária (convênios).

O PDE, inaugurado em 2007, constitui-se como um plano executivo, sustentado sob os pilares da visão sistêmica da educação, territorialidade, desenvolvimento, regime de colaboração e mobilização social (BRASIL, 2007a, p. 11); e integra mais de 40 programas relativos aos seus eixos norteadores - Educação Básica, educação superior, educação profissional e alfabetização (BRASIL, 2007a, p. 13).

Nesse sentido, a concretização do mandamento constitucional em perfeita consonância com a visão sistêmica que sustenta o PDE, segundo o qual a União deve exercer “em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios”, implicou revisão da postura da União, que a partir do PDE assumiu maiores compromissos – inclusive financeiros – e colocou à disposição dos estados, do Distrito Federal e dos municípios instrumentos eficazes de avaliação e de implementação de políticas de melhoria da qualidade da educação, sobretudo da educação básica pública (BRASIL, 2007a, p. 11).

No âmbito do PDE (BRASIL, 2007a) as ações voltadas para a Educação Básica consideram a formação de professores e piso salarial nacional, financiamento, avaliação e responsabilização, o plano de metas. O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) é uma das ações do PDE voltadas para a educação infantil.

O Decreto 6.094/2007 (BRASIL, 2007b) reafirma o papel coordenador do governo federal com a implementação de políticas de qualidade por meio de sua cooperação técnica e financeira aos demais entes federados. A publicação estabelece o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que preceitua os esforços conjuntos dos entes em regime de colaboração, com 28 diretrizes em prol da qualidade de todas as etapas da Educação Básica, dentre as quais, a de número 10 se refere especificamente a “promover a educação infantil” (BRASIL, 2007b). O IDEB foi estipulado como principal indicador para verificação da efetivação das

metas estabelecidas nos termos de adesão dos respectivos entes federados. A adesão ao compromisso direciona o apoio da União, mediante o Plano de Ação Articulada (PAR), em termos de assistência técnica ou financeira, cumprindo prioritariamente as diretrizes estabelecidas.

O PAR é o conjunto de ações com vistas ao cumprimento do Compromisso, que conta com a assistência técnica ou financeira do MEC, os estados podem, em adição, colaborar com os municípios, com vistas à execução e monitoramento do compromisso firmado. De acordo com Souza e Batista (2016), em 2012 o PAR deixou de fazer parte do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, para se tornar uma política de Estado. Segundo os autores,

Em 25 de julho de 2012, por intermédio da Lei 12.695 (BRASIL, 2012), o PAR deixa de limitar-se ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, passando a observar as metas, diretrizes e estratégias dos Planos Nacionais de Educação (PNEs), em geral, vindo a ser regulado por lei própria, sendo elevado da condição de política de Governo à de Estado. Na atualidade, abrange os 5.570 municípios brasileiros, tratando-se de uma ação pública que tem como objetivo central melhorar a qualidade da Educação Básica no âmbito dos estados e municípios por meio do planejamento educacional (SOUZA; BATISTA, 2016, p. 107).

Por sua vez, a Lei 12.695/2012 (BRASIL, 2012c) vincula o PAR ao Plano Nacional de Educação e reafirma seu objetivo quanto à melhoria da qualidade da Educação Básica. A implementação do PAR, no entanto, engloba a realização do diagnóstico da educação, elaboração e execução do plano de ações, monitoramento e avaliação do plano de ações (SOUZA; BATISTA, 2016, p. 110).

O relatório diagnóstico e, em consequência, o plano de trabalho proposto refere-se à gestão educacional, formação de profissionais de educação, práticas pedagógicas e avaliação, infraestrutura física e recursos pedagógicos (BRASIL, 2012c). De acordo com a página do FNDE, o PAR configura-se como estratégia de planejamento de políticas voltadas para a educação na qual os entes federados podem “desenvolver ações que contribuam para a ampliação da oferta, permanência e melhoria das condições escolares e, conseqüentemente, para o aprimoramento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) de suas redes [...]” (BRASIL, 2017a).

A figura 2 abaixo nos mostra a abrangência do PAR. Contemplou todas as etapas da Educação Básica, da educação infantil ao ensino médio e diversas modalidades (educação especial, ensino tecnológico e profissional, EJA, educação do

campo, educação ambiental, educação indígena, quilombola e educação étnico-racial). As ações pedagógicas favoreceram a aquisição de recursos (materiais pedagógicos, didáticos, esportivos e de consumo) e a formação de profissionais. As ações voltadas para infraestrutura propiciaram a ampliação, construção, reforma, dentre outros.

Figura 2: Abrangência do PAR

Nível	Etapa	Modalidades	Ações Pedagógicas	Ações de Infraestrutura
Educação Básica	<ul style="list-style-type: none"> <li>Educação infantil</li> <li>Ensino fundamental</li> <li>Ensino médio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Educação especial</li> <li>Ensino tecnológico e profissional</li> <li>Educação de jovens e adultos</li> <li>Educação ambiental</li> <li>Educação do Campo</li> <li>Educação étnico-racial</li> <li>Educação indígena</li> <li>Educação quilombola</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acervos bibliográficos</li> <li>Formação continuada e capacitação</li> <li>Jornada literária</li> <li>Material didático</li> <li>Material pedagógico</li> <li>Material escolar</li> <li>Material de consumo</li> <li>Cursos EAD</li> <li>Materiais esportivos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ampliação</li> <li>Construção</li> <li>Reforma</li> <li>Equipamentos</li> <li>Ônibus escolares</li> <li>Ônibus acessível</li> <li>Bicicleta e capacete</li> <li>Equipamentos e kit de cozinha</li> <li>Brinquedos</li> <li>Quadrás escolares</li> <li>Equipamentos de climatização</li> <li>Instrumentos musicais</li> <li>Mobiliário</li> <li>Computadores, projetores e tablets</li> </ul>

Fonte: Portal FNDE (BRASIL, 2017a).

A abrangência do PAR, somada à possibilidade de assistência técnica e financeira e à relação direta com a União, indica a importância desse programa para os municípios, em especial os menores que possuem dificuldades de todas as ordens.

Tanto o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), quanto do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) abrangem também a educação infantil assim como as demais etapas da Educação Básica, mas se diferenciam dos demais programas por serem proporcionais ao número de matrículas informado pelas instituições no Censo Escolar (BRASIL, 2017d; 2017e).

Já o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), é voltado à distribuição de obras - didáticas, pedagógicas e literárias – e materiais de apoio a alunos e professores da Educação Básica das redes pública e privada conveniada com o poder público. O PNLD depende da adesão por parte dos entes federados, que recebem os livros e material de apoio e se comprometem a executar as ações do programa. Sobre esse ponto, cabe o destaque de que o seu último edital propondo livro didático para a educação infantil destoa do que é defendido pelo campo (BRA-

SIL, 2017f) e gerou várias manifestações contrárias como as realizadas pelo Laboratório de Estudos de Linguagem, Leitura, Escrita e Educação (LEDUC/UFRJ)<sup>5</sup> e ANPED<sup>6</sup>. O edital PNLD 2022 - Edital de Convocação nº 02/2020 (BRASIL, 2020a) prevê no objeto 1 a aquisição de obras didáticas destinadas às crianças, professores e gestores da educação infantil. Este fato contraria o consensado no campo da educação infantil por meio das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil e da própria Base Nacional Comum Curricular de que a aprendizagem na educação infantil se dá por meio das interações e brincadeiras e que a educação infantil não é uma etapa preparatória para o ensino fundamental.

O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), já mencionado anteriormente, também integrante do PDE, foi lançado em 2007, voltando-se especificamente para a educação infantil com a finalidade de garantir o acesso das crianças às instituições que ofertam creche e pré-escola, além da melhoria da infraestrutura física das redes. O programa se baseia em dois eixos, a) construção de creches e pré-escolas, podendo optar por projeto padronizado do FNDE ou próprio; b) aquisição de equipamentos e mobiliários adequados à faixa etária atendida pela educação infantil (BRASIL, 2007c; 2017b).

Já o Programa Brasil Carinhoso tem caráter intersetorial e se caracteriza pela transferência automática de recursos para favorecer o acesso e a permanência em creches públicas ou conveniadas com as redes públicas, de crianças até os 4 anos (48 meses) beneficiárias de programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família (PBF) (BRASIL, 2017c). Os recursos são do Ministério da Cidadania, destinados aos municípios que cumprem os critérios estabelecidos pelo Programa, de ampliação do número de matrículas em creches de crianças beneficiárias do PBF, beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC), ou com deficiência (BRASIL, 2012b).

O Programa de Formação Inicial para Professores em exercício na Educação Infantil (PROINFANTIL) foi um programa emergencial para suprir a exigência de ter profissionais formados de acordo com a legislação. O curso em nível médio,

---

<sup>5</sup> Disponível em: <http://www.educacao.ufrj.br/wp-content/uploads/2019/12/Nota-de-Repudio-do-LEDUC-ao-Edital-PNLD-2022-final.pdf>. Acesso em 01 fev. 2021.

<sup>6</sup> Disponível em: [https://anped.org.br/news/anped-apoia-pedido-de-impugnacao-do-edital-2022-do-programa-nacional-do-livro-e-do-materialhttps://anped.org.br/sites/default/files/images/mpf\\_vf\\_-\\_16-06\\_1.pdf](https://anped.org.br/news/anped-apoia-pedido-de-impugnacao-do-edital-2022-do-programa-nacional-do-livro-e-do-materialhttps://anped.org.br/sites/default/files/images/mpf_vf_-_16-06_1.pdf). Acesso em 01 fev. 2021.

com duração de 2 anos, era voltado para docentes da educação infantil, sem formação em magistério, que atuavam em creches e pré-escolas das redes públicas e privadas sem fins lucrativos, conveniadas ou não com o poder público (BRASIL, 2018b). Vale lembrar que até a Constituição Federal de 1988 creches e pré-escolas eram vinculadas à Assistência Social e, portanto, não havia pré-requisito de formação para os profissionais que atuavam com as crianças; ao integrarem à área de Educação, foi necessário cumprir a exigência mínima de formação em acordo com a LDB de 1996.

Em virtude da divisão das competências entre os entes federativos estabelecida pela Constituição de 1988, o município é o que possui papel mais relevante para a educação infantil por ser o provedor das políticas públicas voltadas para esta etapa, mas que encontra uma série de dificuldades no cumprimento da obrigação constitucional em virtude de suas possibilidades de arrecadação e gastos públicos. Nesse caso, as capacidades estatais locais estão diretamente relacionadas à capacidade de o município ofertar creche e pré-escola à sua população, bem como à garantia da qualidade dessa oferta.

Nesse cenário, duas questões de pesquisa se colocam: Como se caracteriza a qualidade da educação infantil ofertada por municípios com diferentes capacidades estatais? Qual a relação entre capacidades estatais municipais e a qualidade da educação infantil ofertada?

Para responder a essas questões mais gerais, embasados nos referenciais de Souza (2004; 2020), Souza e Fontanelli (2020) e Pires e Gomide (2016) entendemos capacidades estatais enquanto a capacidade do Estado em definir objetivos e mobilizar suas estruturas e processos (instrumentos, instituições, organizações) com vistas à implementação de políticas públicas. Desta forma, trataremos das capacidades estatais administrativas (SOUZA, 2020) dos municípios caracterizadas a partir de três dimensões: socioeconômicas, demográficas e porte do município. Tendo como pressuposto que as capacidades estatais podem ser apreendidas por instrumentos, ações do Estado e pelas habilidades municipais para alcançar os objetivos (PIRES; GOMIDE, 2016), operacionalizaremos o conceito da seguinte forma,

- a) Instrumentos: com foco nos planos municipais de educação;
- b) Ações do Estado: com foco na oferta de vagas (matrículas), construção de novas unidades (infraestrutura);

- c) Habilidade para alcançar os objetivos: com foco na formação técnica dos agentes implementadores (formação docente).

Os PME podem ser considerados como indicativo de capacidade estatal local tendo em vista que é uma ação de planejamento das ações do Estado nas diferentes etapas, níveis e modalidades educacionais. Configura-se como um instrumento, pois é a materialização de um compromisso firmado com a sua população para a política educacional ao longo de dez anos. Reconhecemos que os Planos Municipais materializem o resultado das correlações de forças dos atores que atuam em diferentes frentes da educação municipal, contudo esse aspecto não é contemplado nesta tese. Para a educação infantil mais especificamente, representa a garantia do direito à educação infantil de qualidade, por meio da provisão de recursos materiais e humanos.

Para as ações do Estado e habilidades em alcançar os objetivos, utilizamos indicadores já existentes no Censo Escolar e que guardam relação com as dimensões da qualidade da educação infantil, matrículas, infraestrutura e formação docente. Esses dados também serão considerados indicativos de capacidades estatais para a oferta da educação infantil de qualidade. A próxima seção apresenta uma revisão de estudos sobre as políticas de indução por parte do Governo Federal no estado do Rio de Janeiro voltadas para a educação infantil.

## 2.3

### **Breve revisão de pesquisas sobre políticas do governo federal no estado do Rio de Janeiro**

Nesta revisão exploratória buscamos produções a respeito das políticas de indução da qualidade da educação infantil, coordenadas pelo MEC e implementadas pelos municípios do estado do Rio de Janeiro. É possível identificar nos trabalhos indicações de aproximações com as capacidades estatais dos municípios que aderem/implementam essas políticas.

Souza (2011) pesquisou os efeitos do Programa de Formação Inicial para Professores em exercício na Educação Infantil – PROINFANTIL (BRASIL, 2011), na construção da identidade profissional em professores cursistas do município do Rio de Janeiro.

O curso de formação voltado para professores leigos - profissionais sem formação em nível Médio modalidade Normal e/ou curso superior em Pedagogia atuantes na educação infantil, veio a partir de mudanças nas concepções de infância e de Educação Infantil, expressas na legislação. Souza (2011) destaca que a partir das metas do PNE (BRASIL, 2001), da LDB, que prevê programas de formação para professores em exercício, e da Resolução do Conselho Nacional de Educação (CNE) nº 01/03, que indica a oferta de cursos de formação no Ensino Médio Normal até que todos possuam, no mínimo, essa habilitação, o MEC propôs o PROINFANTIL, enquanto programa emergencial, com foco na profissionalização de professores em exercício.

Souza (2011, p. 33) apresenta as definições do PROINFANTIL como um curso semipresencial, de nível Médio modalidade Normal, voltado para os professores já em exercício, mas sem a formação especificada pela legislação. Com duração de dois anos, totalizando 3.392 horas, era composto por 4 módulos e certificava os concluintes para a docência em Educação Infantil. Era ofertado aos professores atuantes em creches e pré-escolas das redes públicas e privadas sem fins lucrativos. Para ser elegível, o professor deveria atender aos critérios de ter 18 anos, atuar há pelo menos 6 meses na educação infantil e permanecer com vínculo a uma instituição de educação ao longo dos 2 anos de duração do curso.

O programa foi desenvolvido pela União em parceria com universidades federais, estados e municípios “correspondendo a cada Ente federado diferentes responsabilidades, conforme Diretrizes Gerais do Programa e um Acordo de Participação assinado pelas três instâncias envolvidas” (SOUZA, 2011, p. 33).

A partir de entrevistas, Souza (2011, p. 34) recupera a trajetória do Programa e destaca que o MEC foi responsável pelos dois primeiros grupos de formação, desde a “elaboração da proposta técnica, pedagógica e financeira” passando pela “implementação do programa; pela formação das equipes envolvidas; pelo acompanhamento, monitoramento e avaliação de todas as ações, entre outros”, mas que parte das atribuições foi repassada para as Universidades Federais. A estrutura do programa ficou organizada da seguinte forma,

O PROINFANTIL, desde o Grupo II, conta com a articulação dos três níveis: nacional, estadual e municipal; e cada Ente federado tem suas funções específicas. A parceria é formalizada através de um Acordo de Participação que contém as ações e as responsabilidades de cada um. Com as universidades, o MEC estabelece uma parceria por meio de descentralização de crédito. Assim, a estrutura organizacional do

programa apresenta a seguinte configuração: componente nacional – SEED (Secretaria de Educação a Distância), CNP (Coordenação Nacional do PROINFANTIL) e Universidades; componente estadual – EEG (Equipe Estadual de Gerenciamento do PROINFANTIL) e AGF (Agências Formadoras); componente municipal – OME (Órgão Municipal de Educação) e Tutores (profissional que acompanha e orienta o processo de formação do Professor Cursista) (SOUZA, 2011, p. 37).

Segundo Souza (2011, p. 42), o estado do Rio de Janeiro foi incluído em 2009, a partir da ampliação do programa, integrando o Grupo III do PROINFANTIL. O estado foi subdividido em dois grupos de municípios participantes, o Grupo A, que iniciou o programa em 2009, composto por: Angra dos Reis, Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Mesquita, Miguel Pereira, Niterói, Nova Iguaçu, Paraíba do Sul, Paulo de Frontin, Porto Real, Petrópolis, Quissamã, Resende, São Gonçalo, Silva Jardim, Tanguá, Teresópolis; e o Grupo B, composto apenas pelo município do Rio de Janeiro, que iniciou em 2010. Ainda de acordo com a autora,

Em relação ao Estado do Rio de Janeiro, o PROINFANTIL atende, em 2011, 1.681 Professores Cursistas, 199 Tutores e 91 Professores Formadores, sendo o Estado brasileiro com o maior número de participantes neste Grupo III. Esse quantitativo sinaliza muitas questões em relação à formação dos docentes em exercício na Educação Infantil no Estado e sua identidade profissional. A baixa qualificação, assim como o desprestígio do professor de Educação Infantil apontam para escolhas de modelos de Educação Infantil que vêm sendo construídos ao longo da história educacional do Brasil, bem como do papel e da função social deste profissional em cada contexto sócio-econômico e político vigente (SOUZA, 2011, p. 42).

Souza (2011, p. 42), com relação à implementação do programa no ERJ, observou algumas questões quanto ao cumprimento do acordo de participação, dentre as quais: espaços não adequados e sem estrutura para a realização das atividades previstas; falta de pagamento dos professores formadores (servidores da Secretaria Estadual de Educação); matrícula de profissionais não elegíveis, como merendeiras, serventes, entre outros; municípios que não repassaram a verba mensal no valor de R\$ 10,00 por professor cursista (vinculados às redes públicas municipais e privadas sem fins lucrativas); não fornecimento de transporte e alimentação para os cursistas durante as atividades presenciais previstas no PROINFANTIL.

Essas questões ressaltam a complexidade de implementação de um programa que envolve grande número de atores e entes federativos. Com relação à adesão ao PROINFANTIL e sua implementação nos municípios, Souza (2011) resalta as dificuldades político-administrativas, falta de recursos e dificuldades no estabelecimento do regime de colaboração entre entes. Em suas palavras,

A adesão é sempre uma decisão política, os estados e municípios precisam articular o programa às suas políticas de Educação Infantil e formação de professores. No

entanto o que entra e sai da agenda política tem a ver com inúmeros fatores que vão além das questões político-administrativas, passando pela falta de recursos e falta de clareza da função supletiva dos estados frente aos municípios. Cada Ente federado tem autonomia, portanto, tem liberdade de aderir ou não aos programas do governo Federal. No caso da adesão ao PROINFANTIL, estão em jogo as políticas públicas de cada Ente federado. Observa-se uma ambiguidade na adesão ao PROINFANTIL: por um lado, tem-se um curso de formação para os profissionais de creche e pré-escola sem habilitação mínima para o magistério, o que indica uma visão de valorização da profissionalização docente e o fortalecimento da Educação Infantil; por outro, tem-se a permanência de concursos e contratos precários de profissionais sem exigência de formação para o trabalho com as crianças pequenas nos municípios e estados participantes do programa (SOUZA, 2011, p. 43).

No município do Rio de Janeiro, foco de sua pesquisa, Souza (2011) destaca as dificuldades no cumprimento do acordo de participação em virtude da falta de planejamento do estado e do município. As entrevistas coletivas indicaram que a ausência de planejamento e discussões fez com que os participantes não soubessem exatamente se a frequência ao PROINFANTIL traria ganhos à carreira. Além disso, observou a falta de articulação entre o programa, proposta pedagógica do município e equipes gestoras das creches, e que a valorização por parte das equipes pedagógicas, favoreceria ainda mais a formação pelo programa. Um outro ponto com relação ao município do Rio de Janeiro, é que houve, mesmo durante a realização do PROINFANTIL, chamadas aos profissionais concursados para o cargo de agente auxiliar de creche sem a formação mínima exigida por lei, o que Souza (2011, p. 125) definiu como “uma incoerência da própria política educacional. O PROINFANTIL é um programa emergencial que foi criado para corrigir distorções históricas e não para formar recém-concursados”.

No relatório *Proinfância e as estratégias municipais de atendimento a crianças de 0 a 6 anos*, Nunes *et al.* (2015) apresentam a investigação realizada sobre a política do Programa de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), e suas implicações para o atendimento de crianças de 0 à 6 anos de idade, em 7 municípios das regiões das Baixadas Litorâneas, Costa Verde, Médio Paraíba, Metropolitana e Noroeste Fluminense, cujas unidades já estavam em funcionamento.

Os autores explicitam que o Proinfância está embasado no regime de colaboração, efetivado por meio de convênios estabelecidos com o MEC, no âmbito do PAR e do PDE. Nas palavras dos autores,

É com este argumento que o Proinfância se delinea na agenda da política pública. Voltado à construção e à melhoria das condições das instalações físicas das escolas públicas de Educação Infantil, foi instituído pela Resolução nº 6/2007, do Conselho

Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação — FNDE (BRASIL, 2007), 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 (NUNES *et al.*, 2015, p. 22).

De acordo com os autores, são três as possibilidades de projetos arquitetônicos A, B e C. No primeiro, o projeto é especificado pelo proponente, como foi o caso dos Espaços de Desenvolvimento Infantil (EDI) no município do Rio de Janeiro. Já nos dois outros tipos, B e C, há uma especificação prévia cujas principais alterações são o número de crianças atendidas e o número de salas pedagógicas. Enquanto no projeto B, com 8 salas pedagógicas, a capacidade de atendimento é de 240 crianças em dois turnos, ou 120 em turno integral; no C, a capacidade é reduzida pela metade, com 4 salas pedagógicas, atende a 120 crianças atendidas em dois turnos ou 60 em turno integral. Os demais espaços “sala de informática, secretaria, pátio coberto, cozinha, refeitório, sanitário, fraldário, entre outros ambientes, todos adaptados para pessoas com deficiência” são iguais para os dois tipos de projeto descritos (NUNES *et al.*, 2015, p. 23).

Os autores indicam que o impacto da implementação do Proinfância foi alto, tendo em vista que as matrículas nessas unidades entre os anos de 2010 e 2013, representavam cerca de uma a cada dez matrículas da rede (NUNES *et al.*, 2015, p. 23); o Proinfância contribuiu em 54% das novas matrículas criadas no período (p. 24); em alguns municípios, 37% do atendimento às creches e 19% às pré-escolas foram atribuídas às unidades do Proinfância (p. 25). Ressaltam, portanto, os efeitos positivos do Programa nos municípios em que foi implementado, apesar de ainda não conseguir suprir toda a demanda das crianças na faixa etária da educação infantil.

Contudo, Nunes *et al.* (2015), ao reafirmarem a importância das municipalidades para a implementação do Proinfância, evidenciam desafios e tensões enfrentados para a adesão e implementação do Programa, que incluem as dificuldades administrativas para a efetivação de convênio entre União e municípios, a gestão dos recursos públicos, a organização das estruturas nas Secretarias Municipais de Educação, além das questões políticas.

Nunes *et al.* (2015) destacam que 40% dos municípios do ERJ haviam aderido ao Proinfância até março 2012, de acordo com o FNDE, mas a partir de uma enquête realizada em novembro do mesmo ano, constataram que o Programa atingia 54% dos municípios fluminenses.

Os dados disponibilizados pelo FNDE (2012) indicam os desafios que se impõem à execução dos convênios pelas municipalidades para a construção das creches e pré-escolas — apenas cerca de metade das obras financiadas pelo Proinfância conseguiram em dois anos chegar à fase de finalização e solicitar recursos para compra de mobiliário e equipamentos. Observa-se que a gestão de recursos públicos é uma questão administrativa complexa, pois no caminho entre a descentralização dos recursos e a conclusão das obras há ainda muitos entraves que merecem ser levantados e pesquisados para subsidiar a formulação das políticas sociais (NUNES *et al.*, 2015, p. 23).

Os autores destacam a adesão de 37 municípios ao Programa, mas de acordo com o sistema do MEC, apenas 6 deles possuíam unidades em funcionamento. Nesse cenário, refletem sobre os possíveis motivos que levam à adesão e à não efetivação do Programa, indicando aproximações com a literatura sobre capacidades estatais,

A polissemia da palavra “adesão” indica diferentes vertentes de análise, desde uma postura favorável a uma ideia até o ato pelo qual uma pessoa, instituição ou Estado, antes alheio a um processo, passa a participar deste por consentimento próprio. Esta gama de variáveis se revela nos discursos e nas ações dos governos municipais que aceitam participar, mas não levam à frente esta ideia; querem participar, mas enfrentam problemas técnico-burocráticos que impedem que a ação de construção seja levada adiante; ou ainda aqueles que ignoram o Programa pela falta de decisão ou vontade política de alavancar as creches e pré-escolas no município, entre outras. Percebe-se, assim, que a competência técnica e a disponibilidade financeira nem sempre são os motivos que levam à não participação (NUNES *et al.*, 2015, p. 27-28).

Da mesma forma, indicam as razões pelas quais alguns municípios optaram pela não adesão ao Programa, como desinteresse da gestão municipal, dificuldade de acesso da Secretaria Municipal de Educação (SME) às informações, tempo de construção das unidades em desencontro com metas de curto/médio prazos (NUNES *et al.*, 2015, p. 28).

Os autores listaram ainda os desafios mais citados na enquete realizada, que podem indicar os pontos de atenção com vistas à melhoria das relações de colaboração, que englobam: as especificações do programa; demora no trâmite; dificuldade com relação à equipe técnica e mão de obra; mudanças internas à SME; descentralização das responsabilidades; organização e enturmação das crianças em dissonância às concepções do município; adaptação do projeto político pedagógico ao Proinfância e às DCNEI; execução do projeto arquitetônico; licitação e contratação de empreitadas; contratação de funcionários; disponibilidade de equipamentos, materiais e brinquedos, calendário letivo; conscientização da comunidade escolar; concepção de atendimento à educação infantil (NUNES *et al.*, 2015, p. 30-31). Ainda

a este respeito, os autores destacam a ruptura nas SME entre o pedagógico e o político,

[...] pois a compreensão da política educacional se fragmenta nas formas de organização. Nas entrevistas, foi possível perceber que, em alguns municípios, o próprio Secretário de Educação se mantém apartado do processo de disputa das prioridades municipais (NUNES *et al.*, 2015, p. 31).

Já com relação aos impactos do Programa, os respondentes indicaram: adequação da proposta à DCNEI; ampliação da oferta de vagas; melhoria da qualidade da educação infantil; melhoria da formação dos profissionais e formação continuada; valorização do trabalho na educação infantil; participação da reunião do Proinfância (MEC); atendimento a áreas do território com demanda e carências; intersectorialidade; aumento da procura por vagas; ampliação na discussão sobre educação infantil; maior investimento financeiro do município; organização das turmas com docentes e monitores; melhoria nos materiais didáticos (NUNES *et al.*, 2015, p. 32). Destacam ainda os 10% de respondentes que não encontraram impacto em seus municípios e 20% que não quiseram opinar.

A pesquisa realizada por Nunes *et al.* (2015) observou os efeitos positivos do Proinfância, mas também as dificuldades enfrentadas pelos municípios fluminenses em sua implementação, o que converge com o nosso argumento de que as capacidades estatais estão relacionadas com a possibilidade de ofertar educação infantil de qualidade.

Os resultados deste estudo permitem constatar, por um lado, que a eficácia da implantação desse Programa tem sido comprometida pela escassez da estrutura organizacional. O princípio da liberdade de adesão, paradoxalmente, se transforma numa camisa de força, o que propicia que os municípios continuem executores da União, que controla, com sistemas avaliativos, seu desempenho, ferindo o princípio que gerou a ação. Por outro, que a distribuição de cargos e funções nas Secretarias enfraquece a política de Educação Infantil (NUNES *et al.*, 2015, p. 86-87).

Nunes *et al.* (2015) salientam que ao longo do desenvolvimento do estudo, que contemplou também observação nas unidades e entrevistas com gestores e profissionais, ficou evidenciada a precariedade dos contratos temporários de trabalho, além da pouca participação dos profissionais nas propostas pedagógicas e do escasso planejamento coletivo e colaborativo entre professores e com auxiliares. Dessa forma, avaliam que “a construção das unidades do Proinfância não constitui condição única para a melhoria da qualidade no atendimento das crianças pequenas, mas é, sim, condição primeira, que não pode ficar apenas nela” (NUNES *et al.*, 2015, p. 90).

Os autores discutem questões envolvendo a formação de professores, que englobam a formação inicial, continuada e constituição de identidades dos docentes da educação infantil, bases para a atuação crítica e participação ativa dos profissionais, enquanto “direito das crianças, cidadãs plenas de direitos desde o nascimento” (NUNES *et al.*, 2015, p. 91).

Diante das realidades municipais e das relações estabelecidas dentro da organização federalista, ponderam,

As realidades municipais pesquisadas revelam um complexo caminho para a Educação Infantil: em face das eleições municipais do ano de 2012, que criavam incertezas nos cargos de confiança; pela dificuldade de investimento; pela distância dos centros produtores de conhecimento; pela precariedade das instalações das redes municipais. Nunes e Corsino (2013) definem assim as complexidades municipais: O panorama municipal é hoje muito díspar, pois são desiguais as condições sociais e econômicas dos municípios brasileiros. Tal disparidade se coloca no tipo de oferta de ensino — creche, pré-escola, fundamental e médio —, no número de matrículas, na categoria administrativa dos estabelecimentos e, também, na qualidade da oferta — formação docente, equipamentos físicos e pedagógicos. Buscar a unidade do sistema diante de tal diversidade, aceitar e conviver com as diferenças, sem tornar o sistema disperso e/ou excludente, compreender e conceber o espaço educativo, com o envolvimento, a discussão e a formação dos profissionais que nele atuam, implica uma série de ações político-pedagógicas e administrativas consistentes, objetivas e que tenham continuidade. Aí reside o cerne do processo de transição local, o principal desafio da opção brasileira pela estrutura federativa e pela municipalização da educação básica, que tem consequências na política, pela ruptura na organização hierarquizada e centralizada. Assim, se o município tem fragilidades ou potencialidades, elas se projetam com maior ou menor intensidade na política educacional de cunho universal ou residual. (NUNES e CORSINO, 2013, p. 336) (NUNES, *et al.* 2015, p. 92-93).

Nunes *et al.* (2015) apresentam o panorama de 7 unidades de educação infantil, construídos por meio de programa de indução da qualidade, o Proinfância. Os resultados indicam que apesar dos desafios presentes na implementação do programa, a começar pela adesão ou não adesão ao Proinfância, o objetivo de expansão de vagas em creches e pré-escolas foi atendido, além de estabelecer padrão estrutural de qualidade para as instituições de atendimento às crianças.

Nunes *et al.* (2019), no relatório *Expansão da escolaridade obrigatória e política de educação infantil no estado do Rio de Janeiro* apresentam os resultados da pesquisa referente à expansão da obrigatoriedade da escolarização para as crianças a partir dos 4 anos de idade, determinada pela Emenda Constitucional nº 59/2009 (BRASIL, 2009b), no estado do Rio de Janeiro.

Essa pesquisa é de especial interesse para o tema aqui abordado, não apenas pelos resultados que apresenta, mas pelas escolhas metodológicas que indicam as aproximações com as capacidades estatais dos municípios pesquisados.

Para a escolha dos municípios nos quais o processo de universalização da pré-escola foi observado, Nunes *et al.* (2019, p. 15) definiram como variáveis o PIB *per capita*, o porte populacional e a proporção de atendimento na pré-escola no período de 2010-2014. Os municípios foram pareados de acordo com as faixas de porte populacional e PIB, e taxas de redução e aumento do atendimento na pré-escola. Compuseram a amostra Barra do Piraí, Belford Roxo, Cambuci, Carmo, Niterói, Santo Antônio de Pádua, Saquarema e Vassouras que obtiveram redução no atendimento à pré-escola; e Duque de Caxias, Guapimirim, Iguaba Grande, Nova Iguaçu, Paraíba do Sul, Quatis, São Sebastião do Alto, Teresópolis, que registraram aumento do atendimento no período.

Os resultados indicam que, para o bloco de pares dos municípios mais pobres, o porte populacional interferiu no atingimento da meta de universalização, enquanto para o bloco dos mais ricos, o porte não interferiu no atendimento à pré-escola. Na comparação, os autores pontuam “observamos que o PIB elevado incidiu positivamente na efetivação da universalização, pois os municípios do bloco 2, independente da população possuem mais altas taxas de matrícula” (NUNES *et al.*, 2019, p. 44).

Além disso, utilizam como estratégia metodológica, a análise dos Planos Municipais de Educação dos 16 municípios selecionados, observando na meta 1, específica da educação infantil, o planejamento para ingresso na pré-escola, as ações de expansão - que incluem a construção de novas unidades e o conveniamento da rede privada para suprir a demanda, e organização do município para cumprir a meta estabelecida (NUNES *et al.*, 2019, p. 45). Da mesma forma, foi analisada a influência do PNE nos PME em outras metas que também incidem sobre a educação infantil, como a formação de profissionais, gestão democrática, transição da educação infantil para o ensino fundamental e financiamento (NUNES *et al.*, 2019, p. 52).

A partir dos estudos mencionados de Souza (2011) e Nunes *et al.* (2015; 2019) é possível observar que os municípios encontram dificuldades para a implementação de políticas induzidas pelo governo federal voltadas para a educação infantil, seja pela falta de articulação entre os entes federativos, seja por ausência de recursos, por questões técnico-administrativas ou mesmo políticas.

As áreas de oferta, infraestrutura e formação docente têm sido observadas nas políticas discutidas nas pesquisas acima como indicativos das dimensões da qualidade da educação infantil. Portanto, nosso objetivo, é estabelecer relações entre

*proxies* que refletem as capacidades estatais dos municípios fluminenses, objetivadas por meio de porte populacional, PIB *per capita* e IDHM, além dos indicadores de qualidade da educação infantil, oferta de vagas, infraestrutura, formação docente entendendo que esses conceitos coincidem com a própria operacionalização proposta para as capacidades estatais, como pontuado anteriormente. Neste sentido, segundo a literatura de capacidades estatais, serão considerados enquanto elementos de composição das capacidades estatais: os planos municipais de educação, enquanto instrumentos; oferta da educação infantil e construção de novas unidades, compreendida como ações do Estado; e formação docente, como habilidade para alcançar os objetivos. O próximo capítulo apresenta a metodologia adotada.

## Metodologia

Para falar sobre a metodologia adotada, é preciso esclarecer que o objetivo e metodologia da pesquisa original teve que ser readequada em virtude da pandemia de Coronavírus que assolou diversos países, inclusive o Brasil.

As atividades de diferentes setores, inclusive as escolares/educativas foram suspensas subitamente e o isolamento social foi uma das medidas mais recomendadas a fim de minimizar os impactos da pandemia. Com isso, as redes de ensino precisaram de um tempo de adaptação para reorganizar os processos formativos, em face do distanciamento social.

No estado do Rio de Janeiro, as atividades escolares foram suspensas em março de 2020 e o ano foi concluído sem que o retorno presencial fosse efetivado, embora a pressão fosse grande para que isso ocorresse. A segunda onda da doença que se acirrou no início de janeiro de 2021 colocou em dúvida o retorno às aulas em acordo com o período letivo, que se inicia todos os anos em fevereiro. Ainda que pesquisas<sup>7</sup> indiquem que também na educação infantil as atividades foram adequadas para as plataformas virtuais e redes sociais, o interesse inicial da pesquisa não pode ser contemplado por essas formas de atendimento. Esse cenário e o prazo de defesa da tese de doutorado em fevereiro de 2021, nos impediu de aguardar o retorno do funcionamento das escolas.

Março de 2020 seria justamente o mês de início das atividades de campo, mas diante desse contexto, repensamos a pesquisa e propusemos um novo caminho para discutir as relações entre capacidades estatais e qualidade da educação infantil nos municípios fluminenses, sem correremos os riscos de contaminação pela COVID-19, que ainda se prolifera no Estado. Tivemos ciência também que, mesmo tendo modificado a pesquisa para adequá-la ao novo contexto, o estudo teria seus resultados afetados pelo impacto da pandemia na recolha das respostas do questionário *on-line*. Enquanto algumas Secretarias Municipais de Educação receberam a documentação para solicitar autorização para realização de pesquisa acadêmica por *e-*

---

<sup>7</sup> A pandemia foi tema da 14ª Reunião da ANPEd – Sudeste, Direito à vida, direito à educação em tempos de pandemia, realizada no período entre 30 de novembro e 03 de dezembro de 2020, de forma remota.

*mail*, outras requereram a abertura de processo mediante a apresentação da documentação impressa e de forma presencial, requisito que não foi possível atender a partir do mês de março de 2020.

Diante da impossibilidade de acompanhamento das iniciativas de avaliação da educação infantil nos municípios fluminenses, readequamos o escopo do estudo. Redirecionamos assim nosso foco para a relação entre capacidades estatais e qualidade da educação infantil nos municípios fluminenses, por reconhecê-los enquanto principais provedores de políticas sociais como a educação, passando o desenho de pesquisa a contemplar a questão municipal.

Os municípios, embora sejam os responsáveis pela oferta das duas etapas com maior número de matrículas - a educação infantil e o ensino fundamental, são os entes com menor autonomia fiscal e financeira, ou seja, com menos volume na arrecadação de receita e também com menor autonomia para decidir o que se gasta e com o que se gasta, em comparação com os estados e o governo federal. Isso faz com que iniciativas de políticas educacionais na maioria dos municípios brasileiros dependa da indução do Governo Federal. Com isso, uma das questões mais relevantes nesse tema refere-se à capacidade dos municípios de provisão de políticas sociais universais. Em outras palavras, é possível promover uma educação infantil de qualidade por meio das políticas públicas municipais? Essa questão é especialmente importante em países que se caracterizam por desigualdades socioeconômicas e institucionais entre entes federativos, como é o caso do Brasil.

Essa questão se torna mais premente se levarmos em conta o contexto relativamente recente que colocou os municípios diante da obrigatoriedade de escolarização das crianças a partir dos 4 anos de idade (BRASIL, 2013a) e da universalização da pré-escola até 2016 (BRASIL, 2014). Nesse cenário, nosso olhar se volta para a qualidade da educação infantil que está sendo ofertada pelos municípios e para as articulações entre entes federativos. Buscamos, assim, compreender como se coloca a questão da qualidade da educação infantil para os municípios, mais especificamente, para os municípios fluminenses, na medida em que possuem um elevado grau de autonomia nas políticas sociais, mas, ao mesmo tempo, têm competências comuns com os estados, diferentes capacidades estatais e são muito desiguais entre si. Assim, as questões que orientam a pesquisa podem ser assim formuladas:

- 1) Qual a relação entre as capacidades estatais municipais e a qualidade da educação infantil ofertada?
- 2) Como se caracteriza a qualidade da educação infantil ofertada por municípios com diferentes capacidades estatais?

Esta tese está centrada nessa discussão e tem por objetivo geral compreender como as capacidades estatais afetam a qualidade da educação infantil ofertada por municípios brasileiros. Objetivos específicos incluem a caracterização da qualidade da educação infantil em municípios fluminenses com diferentes capacidades estatais e a identificação das concepções de qualidade que embasam as iniciativas federais e municipais relacionadas com a educação infantil.

Na medida em que o objetivo desta tese é compreender a influência das capacidades estatais na qualidade da educação infantil municipal, foram mobilizadas diferentes estratégias para caracterizar essas capacidades e o que está sendo considerado como qualidade, que incluíram análise documental e bibliográfica, uso de dados do Censo Escolar (INEP) e aplicação de um questionário *on-line* nos municípios fluminenses, como será visto nas próximas subseções. Vale antecipar, no entanto, que o conjunto de municípios fluminenses investigado se configurou a partir do desenho inicial da pesquisa e fez uso das respostas dos questionários *on-line* que tinham sido originalmente elaboradas para a pesquisa sobre avaliação municipal da qualidade da educação infantil.

### 3.1

#### **Análise documental e bibliográfica**

Para a compreensão das relações entre capacidades estatais e qualidade na educação infantil, selecionamos os seguintes documentos: 1) pesquisas sobre políticas de indução do governo federal; 2) publicações do MEC que abordam a temática da qualidade; 3) pesquisas sobre qualidade da EI; 4) Planos Municipais de Educação, com ênfase nos dezessete municípios fluminenses.

Os documentos nacionais sobre qualidade selecionados foram os 1) *Parâmetros de Qualidade para a Educação Infantil* (BRASIL, 2006a; 2006b); 2) *Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil* (BRASIL, 2006c; 2006d); 3) *Critérios para atendimento em creches que respeite os direitos*

*fundamentais das crianças* (CAMPOS; ROSEMBERG, 2009); 4) *Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil* (BRASIL, 2018a). As publicações sobre avaliação da qualidade da Educação Infantil, 1) *Indicadores da Qualidade na Educação Infantil* (BRASIL, 2009a); 2) *Educação Infantil: subsídios para a construção de uma sistemática de avaliação* (BRASIL, 2012a), também foram analisadas.

Os documentos acima foram selecionados por expressar a visão oficial da qualidade da educação infantil, que serve como orientação para as políticas propostas por estados e municípios. Os documentos foram descritos e comparados a fim de que dimensões convergentes e diferentes da qualidade pudessem ser caracterizadas.

Toda a análise documental e bibliográfica descrita será apresentada no próximo capítulo, à exceção dos Planos Municipais de Educação que serão discutidos no capítulo 5.

### 3.2

#### Dados do Censo Escolar

Os dados provenientes do Censo Escolar foram utilizados neste trabalho de modo a contextualizar as dimensões da qualidade da educação infantil, informadas pela literatura, nos municípios do estado do Rio de Janeiro.

O Censo Escolar é um importante sistema de coleta de informações da Educação Básica e de acompanhamento das políticas educacionais, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) em colaboração com as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação e conta com a participação das instituições públicas e privadas de todo o país. Os dados, além de explicitar as condições da educação brasileira, servem como base para o repasse de verbas de programas do Governo Federal aos municípios.

Com relação à utilização dos dados populacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) encontramos limitações, por exemplo, para dimensionar a demanda por vagas em creches e pré-escolas, em função do intervalo temporal de dez anos entre os Censos Demográficos e a própria atualização das projeções populacionais pelas Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) que seguem faixas etárias divididas em intervalos de 0-4 anos (o que inclui creche

e parte da pré-escola) e de 5-9 anos (o que inclui apenas um ano de pré-escola e parte do primeiro ciclo do ensino fundamental).

As diferenças de conceituação de creche e pré-escola e no cálculo da idade da criança nas coletas do Censo Escolar e da PNAD incidem, assim, nos resultados, como apontados por Rosemberg (2013) no documento *Análise das discrepâncias entre as conceituações de educação infantil do INEP e IBGE, sugestões e subsídios para maior e mais eficiente divulgação dos dados*. A autora pondera que os conceitos creche e pré-escola precisariam de atualização para obter informações mais fidedignas, enquanto Campos *et al.* (2010) acrescentam que o atendimento à educação infantil em creches e pré-escolas foi tardiamente incorporado às estatísticas educacionais.

Outro problema é que a PNAD, realizada pelo IBGE, embora tenha a educação como um dos indicadores investigados, não divulga resultados para o nível do município. Portanto, enquanto alternativa, calculamos a taxa de atendimento de creches e pré-escolas dos municípios a partir dos dados das taxas de nascidos vivos por municípios, de acordo com o município de residência da mãe, disponíveis no DataSUS, que contabiliza os nascimentos a partir dos registros cartoriais dos municípios. Para a taxa de atendimento fizemos a divisão do número de matrículas de creches e pré-escolas ofertadas em cada município pela taxa de nascidos vivos no município. O cálculo é uma aproximação, tendo em vista que apenas com os dados do DataSus não temos uma visão completa do que acontece no município, como a taxa de mortalidade e movimentos de migração.

A partir das publicações *Parâmetros Nacionais para a Qualidade da Educação Infantil* (2006a, 2006b) e *Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil* (2018a) relacionamos as principais indicações de qualidade que poderiam ser identificados ou mensuradas através das variáveis do Censo Escolar, no período de 2014 a 2019. O período foi definido considerando a obrigatoriedade da escolarização a partir dos 4 anos de idade (BRASIL, 2013a) e universalização da pré-escola a partir do PNE (BRASIL, 2014).

Desta forma, inicialmente selecionamos variáveis da educação infantil (creche e pré-escola) relativas às informações sobre matrícula, docentes, gestores e infraestrutura. Entretanto, ao analisar as bases de todos os anos do período, observamos que há, em alguns dos anos, descontinuidade ou inclusão de novas variáveis.

Esse é o caso dos itens relacionados aos gestores, que foram por isso desconsiderados para nossa análise. Além disso, foi preciso restringir a quantidade de variáveis selecionadas, em virtude da grande quantidade de informações coletadas e disponibilizadas pelo Censo Escolar. Com isso, e em diálogo com a literatura, chegamos à seguinte configuração das dimensões de qualidade a serem analisadas por meio dos dados do Censo Escolar, a) oferta da educação infantil; b) infraestrutura; c) formação docente.

### 3.3

#### Planos Municipais de Educação

Os Planos Municipais de Educação (PME) são os documentos analisados que compõem os contextos locais do conjunto dos noventa e dois municípios fluminenses. A partir deles buscamos apreender as dimensões de qualidade da educação infantil priorizadas pelos municípios, com ênfase nos dezessete que compõem a amostra.

A elaboração dos planos subnacionais, prevista, no artigo 8º do Plano Nacional de Educação, determina que estados, Distrito Federal e municípios, deveriam elaborar ou adequar seus próprios planos, em consonância com o PNE, em até um ano após a publicação da lei (BRASIL, 2014). Ao iniciarmos a pesquisa todos os municípios do estado do Rio de Janeiro já haviam sancionado seus PME, o que ocorreu entre os anos de 2015 e 2018.

A escolha dos PME para análise deve-se a pelo menos três razões. A primeira guarda relação com o PNE e o destaque dado por esse plano à educação infantil em função de alterações na legislação, como a obrigatoriedade da escolarização a partir dos 4 anos de idade, expressa na meta 1 do PNE. A segunda razão diz respeito ao entendimento de que os Planos Municipais de Educação traduzem o compromisso firmado para a melhoria da qualidade das primeiras duas etapas da educação básica pelo município, e ainda, por tratar de planos decenais, que transcendem as gestões partidárias, podendo ser indicativo das capacidades estatais locais. Por fim, está

uma razão de ordem mais prática, relacionada com a disponibilidade dos PME, todos podem ser consultados na página do PNE em movimento<sup>8</sup> e do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro<sup>9</sup>.

Com isso, a análise dos PME focou na Meta 1, específica para a educação Infantil, e suas estratégias. Fizemos uma primeira leitura e observamos que a maioria dos planos manteve a meta estabelecida no PNE, já com relação às estratégias, notamos que havia maior variação.

Assim procedemos à comparação entre os textos do PNE e PME. As estratégias relativas à Meta 1 presentes nos planos municipais foram comparadas com as do PNE e categorizadas de acordo com os seguintes critérios, a) repetem textualmente as estratégias do PNE; b) apresentam alguma alteração na redação, mas mantêm o mesmo conteúdo do PNE; c) apresentam redação diferente, de modo a alterar o conteúdo; d) estratégias que constam no PNE, mas não foram mencionadas nos planos municipais; f) estratégias que não constam no PNE, mas foram incorporadas pelos PME. Essa análise será apresentada no capítulo 5.

### 3.4

#### **Questionário *on-line* (survey)**

O questionário *on-line* foi pensando para a primeira versão da pesquisa, ainda em 2019, cuja intenção era investigar no âmbito dos municípios fluminenses, quais as iniciativas de avaliação da qualidade da educação infantil estavam sendo praticadas. Serviria como instrumento para obtermos um panorama da avaliação da qualidade da educação infantil no estado do Rio de Janeiro (ERJ) e para selecionar os municípios nos quais aprofundaríamos as observações.

Contudo, com as mudanças necessárias em virtude da pandemia, o objeto da pesquisa mudou no sentido de investigar as capacidades estatais municipais e a qualidade da educação infantil. No entanto, na medida em que o questionário *on-line* tinha sido direcionado aos municípios e continham itens cujo conteúdo poderia ser

---

<sup>8</sup> Na página do PNE em movimento é possível conferir no mapa interativo, os estados e municípios que já sancionaram seus Planos Estaduais e Municipais de Educação e consultar os documentos. Disponível em: [http://simec.mec.gov.br/sase/sase\\_mapas.php?uf=RJ&tipoinfo=1](http://simec.mec.gov.br/sase/sase_mapas.php?uf=RJ&tipoinfo=1), acesso em 18 nov. 2020.

<sup>9</sup> Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/conheca-o-mprj/areas-de-atuacao/educacao/controle-social-na-educacao/planos-de-educacao-dos-municipios-do-rio-de-janeiro>, acesso em 18 nov. 2020.

considerado como *proxy* de dimensões das capacidades estatais, utilizamos as respostas recebidas como critério de escolha dos municípios a serem analisados nessa nova proposta. Por um lado, consideramos que a existência de políticas municipais de avaliação da qualidade da educação infantil pode nos ajudar na compreensão das concepções de qualidade subjacentes às propostas municipais, uma vez que o questionário nos aproxima da percepção dos atores responsáveis por formular e implementar as políticas públicas municipais voltadas para a Educação Infantil.

O instrumento foi elaborado tendo como base o relatório *Starting Strong IV: Monitoring Quality in Early Childhood Education and Care* (OCDE, 2015) e o trabalho de Bauer e Horta Neto (2018). Tendo como referencial as dimensões apresentadas nesses dois *surveys*, estruturamos um questionário pretendendo avançar no aprofundamento das características específicas da avaliação da qualidade da educação infantil formuladas e/ ou implementadas por municípios fluminenses.

Uma vez elaborado, o questionário foi pré-testado junto a profissionais da educação infantil, a fim de introduzir possíveis ajustes, tanto com relação ao conteúdo, quanto à formulação dos itens e ao desenho do instrumento. Em paralelo, foram coletados os e-mails e telefones de contato das Secretarias Municipais de Educação indicados nos sites oficiais das prefeituras municipais do Estado do Rio de Janeiro. Em uma segunda etapa, ainda para obter os endereços eletrônicos, entramos em contato por telefone e com os setores de educação infantil para apresentarmos a pesquisa e solicitarmos a indicação de e-mail para envio do questionário. Para as SME que não conseguimos telefone e/ou e-mail, encaminhamos mensagem via ouvidoria do município ou Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação – Fala.BR, na qual é possível solicitar acesso a informações públicas. Depois dessas etapas conseguimos reunir 87 telefones das SME e 89 e-mails dentre os 92 municípios fluminenses.

Em posse desses dados, dispparamos o questionário para os e-mails listados em blocos de acordo com as regiões de governo do Estado – Região Metropolitana (RM); Região Noroeste Fluminense (RNOF); Região Norte Fluminense (RNF); Região Serrana (RSR); Região das Baixadas Litorâneas (RBL); Região do Médio Paraíba (RMP); Região Centro-Sul Fluminense (RCSF); Região da Costa Verde (RCV). Recebemos 22 devoluções de mensagens que não foram entregues em razão do endereço não ter sido encontrado ou da caixa de entrada estar cheia.

Posteriormente, foram realizados outros envios, sendo que 14 dos e-mails retornaram sistematicamente - 5 da RM; 3 da RCSF; 2 da RSR; 1 de cada uma das Regiões a seguir RBL, RMP, RNOF e RCV. Essa situação expõe a falta de transparência com a população, considerando a dificuldade na comunicação com esses órgãos e tendo em vista que o e-mail oficialmente disponibilizado não é funcional ao público externo. Mesmo em relação às mensagens que aparecem como entregues, não é possível dizer se as equipes das SME têm acesso aos e-mails disponibilizados e se tiveram acesso ou não ao questionário.

Recebemos a indicação de erro de apenas uma das SME, informando que após uma determinada Seção, o questionário ao invés de seguir adiante, apagava todos os dados preenchidos. Verificamos se o erro se repetiria preenchendo os dados como um participante externo e o instrumento não apresentou esse problema. Considerando que o preenchimento depende de conexão de internet, a nossa suposição, portanto, é de que o erro tenha sido provocado por alguma instabilidade na conectividade do participante. Não recebemos a resposta desse município.

O questionário, elaborado em um formulário *on-line* do Google, embora tenha como aspecto positivo a facilidade de manejo na interface e de múltiplas possibilidades de formas de envio, tem como limite a validade temporal do *link* enviado para acesso ao formulário. Como após determinado tempo o *link* expira, foi preciso reenviá-lo com frequência para maximizar as chances de que o questionário fosse respondido.

Somado a isso, apesar de termos recebido parecer favorável à realização de pesquisa acadêmica dos setores responsáveis, três das SME, todas localizada na Região Metropolitana, não forneceram suas respostas ao questionário. Em duas secretarias estivemos presencialmente nas sedes, antes do período de distanciamento social, conversamos com pessoas vinculadas ao setor de Educação Infantil, a autorização foi dada e o questionário não foi retornado. No terceiro município o processo para autorização foi todo por *e-mail* e apesar do acesso obtido por aplicativo de mensagens via celular à uma representante do setor de educação infantil, não obtivemos retorno do questionário.

Recebemos em resposta ao *survey* enviado aos noventa e dois municípios fluminenses, dezenove formulários, dos quais duas respostas duplicadas de municípios que já havia nos respondido e que, portanto, foram desconsideradas. Com isso, chegamos a nossa amostra de dezessete municípios.

Quadro 2: Municípios participantes da pesquisa e a avaliação da Educação Infantil

<b>Município</b>	<b>Possui avaliação da Educação Infantil</b>
Armação dos Búzios	Sim
Barra do Piraí	Já foi avaliada, não avaliam mais.
Cabo Frio	Já foi avaliada, não avaliam mais.
Cantagalo	Sim
Carmo	Sim
Macaé	Não
Magé	Não
Nova Friburgo	Sim
Porto Real	Não
Quatis	Sim
Rio de Janeiro	Sim
São Fidélis	Sim
São Francisco de Itabapoana	Sim
Sapucaia	Sim
Seropédica	Sim
Silva Jardim	Sim
Sumidouro	Não

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria, 2020.

Dos dezessete respondentes, onze municípios indicaram avaliar a Educação Infantil; dois informaram já ter avaliado a Educação Infantil, mas não avaliarem mais; e quatro disseram não avaliar a Educação Infantil, conforme quadro 2.

Portanto a amostra de municípios a ser analisado se configurou a partir dos respondentes ao questionário *on-line*, integrado por Armação dos Búzios, Barra do Piraí, Cabo Frio, Cantagalo, Carmo, Macaé, Magé, Nova Friburgo, Porto Real, Quatis, Rio de Janeiro, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana, Sapucaia, Seropédica, Silva Jardim e Sumidouro, localizados em regiões das Baixadas Litorâneas, Médio Paraíba, Serrana, Metropolitana, Centro Sul e Norte Fluminense. Não recebemos retorno das regiões da Costa Verde e Noroeste Fluminense.

O conjunto de municípios que possui avaliação da educação infantil é bastante heterogêneo: abrange desde municípios de pequeno porte até a metrópole, o PIB varia entre muito baixo e médio e o IDHM entre médio e alto. Já os municípios que já tiveram avaliação da educação infantil no passado são de grande porte. Os municípios que não avaliam, por sua vez, também diferem entre si, seu porte varia entre grande e pequeno, o PIB de muito baixo a muito alto e o IDHM entre médio e alto. Diante da ausência de padrão no perfil dos respondentes podemos questionar tanto se o fato desses municípios terem respondido ao questionário poderia, de algum modo, ser um indicativo de suas capacidades estatais locais, quanto se eles possuírem iniciativas de avaliação para a educação infantil, poderia ser considerado enquanto capacidade estatal.

Na medida em que o objetivo desta tese é compreender como as capacidades estatais afetam a qualidade da educação infantil municipal, o fato de termos respostas de municípios fluminenses que variam em seus indicadores demográficos, socioeconômicos e no segmento da educação infantil parece propício à identificação de possíveis variações nas capacidades municipais e de sua influência na qualidade da de educação infantil ofertada.

Desta forma, ressaltamos que nesta tese o questionário *on-line* respondido pelos dezessete municípios fluminenses foi utilizado apenas para fins de seleção da amostra, por mais que possamos cotejar a avaliação da qualidade da educação infantil enquanto um indicativo de capacidades estatais, este tema ficou secundarizado e os dados do *survey* não foram incluídos nas análises.

Assim, a partir das propostas dos Planos Municipais de Educação e dados coletados pelo Censo Escolar, IBGE e DataSUS, dos dezessete municípios fluminenses, são analisadas as relações entre as capacidades estatais dos municípios do Estado do Rio de Janeiro e as dimensões da qualidade da educação infantil.

## 4

### **Dimensões da qualidade da/na educação infantil**

Esse capítulo aborda como se desenvolveu a discussão em torno da qualidade da/na educação infantil no Brasil. Para esse tema buscamos evidenciar quais as dimensões são consensuais ao considerarmos a literatura.

Com relação à qualidade, abordamos como o conceito foi incorporado pela educação infantil no contexto brasileiro, considerando a trajetória desta etapa, mas apontando influências das discussões iniciadas em outros países, além de abordar a legislação brasileira que trata do tema. No tocante à avaliação da educação infantil, explicitamos as dimensões da qualidade que são consideradas nos documentos nacionais que tratam do tema.

#### **4.1**

##### **Qualidade da educação infantil**

Para discutirmos o tema da qualidade da educação infantil, começaremos abordando como este conceito foi apropriado pelo campo e quais dimensões da qualidade são consensuais na literatura. A qualidade da Educação é um tema que tem sido discutido na área sob diferentes enfoques e que revela a complexidade não apenas dos sistemas educacionais, mas da própria sociedade brasileira, profundamente marcada pela desigualdade que se reflete em oportunidades educacionais diferenciadas de acordo com características sociais do público ao qual é ofertada.

Revisitando a literatura sobre qualidade na educação, saltam aos olhos as diferenças na forma de abordar o tema nos diversos níveis da Educação Básica. Enquanto no ensino fundamental e médio, a qualidade é frequentemente associada ao desempenho dos estudantes aferido por testes, seguida de indicadores de fluxo e de acesso a esses níveis educacionais, as especificidades da educação infantil tornam ainda mais complexa a definição do que é considerado qualidade e de como avaliá-la nesta etapa educacional. A qualidade da educação infantil abrange dimensões que ultrapassam a aquisição do conhecimento, passa pelo binômio cuidar-educar que envolve questões relacionais - entre crianças, adultos e crianças, entre adultos, de

produção de cultura, autonomia, independência, do espaço e materiais disponíveis, da proposta e prática pedagógicas, formação de profissionais, de construção de conhecimento, proteção aos direitos das crianças e diversos outros aspectos que envolvem o entendimento de que a criança se desenvolve integralmente.

Na educação infantil brasileira, o MEC divulgou publicações que indicam as dimensões que precisam ser observadas quanto à qualidade e avaliação da qualidade convergentes com os conceitos de educação infantil consensuados entre pesquisadores, profissionais e representantes de movimentos sociais da área, como será abordado mais adiante. Entretanto, é relevante contextualizar a trajetória da EI para que fique pontuado o quão recentes são as conquistas da área e os desafios que se impõem nesse cenário.

O histórico da educação infantil no Brasil, voltada para públicos diferenciados e com diferentes finalidades, reverbera diretamente no debate sobre a qualidade da educação que está sendo ofertada às crianças pequenas. Para fins de contextualização, alguns marcos serão pontuados em seguida.

O atendimento institucionalizado à infância no Brasil tem desde sua origem uma diferenciação quanto ao público atendido e à sua finalidade. De acordo com Nunes, Corsino e Didonet (2011, p. 17-18) enquanto as creches eram destinadas às mulheres trabalhadoras, crianças desamparadas, órfãs ou abandonadas, e tinham caráter assistencial, visando ao cuidado das crianças de forma ampla, incluindo saúde, alimentação, higiene, segurança física e comportamentos sociais; os jardins de infância eram destinados às crianças de classes sociais média e alta, tinham caráter educacional, e levavam em consideração o desenvolvimento infantil no que se refere à parte física, social, afetiva e cognitiva. Ainda segundo os autores,

Uma referência importante a ser feita sobre esse início, pelas consequências que produzirá ao longo de um século, é a visão dicotomizada da infância: num lado da linha divisória, as crianças das famílias pobres, negras descendentes de escravos, indígenas, abandonadas, órfãs, com deficiência; do outro lado, as crianças das classes média e alta, dos brancos, dos proprietários. Estas eram o modelo e a referência para a avaliação do desenvolvimento das demais, embora as propostas de atendimento daquelas não visassem a promovê-las a ponto de alcançar o mesmo status socioeconômico; visavam antes a que fossem sadias, fisicamente bem desenvolvidas e pudessem contribuir para a formação de um povo forte e um país desenvolvido (NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011, p. 18).

A expansão da educação infantil remete, de modo geral, à época da redemocratização e à necessidade de liberação da força de trabalho feminina do cuidado materno, e, portanto, ao atendimento à demanda por vagas em creches e pré-escolas.

Nesse contexto, a educação infantil se expandiu, por vezes de maneira informal, sem que houvesse qualquer tipo de regulamentação da oferta comprometendo, com isso, sua qualidade.

Campos, Rosemberg e Ferreira (2001, p. 13), investigam as políticas direcionadas à população infantil, especialmente creches e pré-escolas, no período de redemocratização, e sinalizam problemas envolvendo recursos que não eram direcionados aos grupos mais vulneráveis, além de um gerenciamento ineficiente de recursos pelos órgãos governamentais.

Até a chamada Nova República (1985), a gestão de creches e pré-escolas foi responsabilidade de diferentes órgãos do governo em nível federal, como Ministério do Interior, da Educação, da Justiça, da Saúde e do Trabalho. Enquanto cabia ao MEC e ao Ministério do Interior participar, direta ou indiretamente, da construção de instituições, os Ministérios da Justiça, da Saúde e do Trabalho exerciam funções de normatização e fiscalização.

Apesar dessa articulação intersetorial, a expansão de instituições de educação infantil, creches e pré-escolas, ocorreu majoritariamente por meio de programas governamentais que buscavam soluções a baixo custo, objetivando atender um número grande de crianças e quase sempre em condições precárias, sem planejamento pedagógico e formação dos profissionais deficiente (CAMPOS; ROSEMBERG; FERREIRA, 2001, p. 36).

Segundo Campos (2013) no final da década de 1970, o movimento feminista, no âmbito de movimentos sociais urbanos que emergiram no período, defendia a creche enquanto um direito da mãe trabalhadora, mas em seguida, com o reestabelecimento da democracia, as organizações sociais passaram a se preocupar com a qualidade do serviço, fazendo com que a criança se tornasse prioridade. Segundo Campos (2013, p. 30), essa mudança de foco “foi até certo ponto partilhada por lideranças comunitárias populares que procuravam organizar suas próprias creches nos locais de moradia”.

A este respeito, Nunes, Corsino e Didonet (2011) ressaltam a importância do Movimento de Luta por Creche que reivindicava espaços para as crianças pequenas que contemplassem cuidado e educação enquanto as mães trabalhavam. O movimento alcançou visibilidade, impactando meios de comunicação e pressionando o governo, além de ter se expandido dos grandes centros urbanos para todo o país.

Nas palavras dos autores, “Este movimento expandiu-se por todo o país e hoje representa uma força significativa na expressão das demandas sociais pela educação infantil” (NUNES, CORSINO, DIDONET, 2011, p. 26).

Campos (2013) ressalta neste período a formação de organizações não governamentais com o objetivo de assessorar grupos populares em relação à educação infantil, que eram integradas tanto por militantes dos movimentos sociais, quanto por profissionais da área de maneira geral. Essas organizações tiveram papel fundamental em interação com outros atores sociais na garantia da inclusão da educação infantil no sistema educacional, por ocasião da promulgação da Constituição Federal de 1988.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) assegurou o direito social à Educação, sendo sua oferta um dever do Estado. A LDB (BRASIL, 1996), além de reafirmar este direito, incorporou a educação infantil à Educação Básica e, por meio do artigo 89, estabeleceu que todas as instituições de creche e pré-escolas pré-existent ou a serem criadas deveriam ser incorporadas gradativamente aos respectivos sistemas de ensino. O prazo estipulado inicialmente para tanto era de até três anos a contar da publicação da LDB, mas em alguns municípios este processo excedeu o tempo máximo previsto para ser concluído por completo.

De acordo com Tatagiba (2010),

Tal atendimento [à primeira infância] era encarado, até a promulgação da Constituição Federal de 88 (BRASIL, 1988), como benemerência e não como direito social. Contudo, a reivindicação à educação infantil como direito das crianças ganhou corpo e concretizou-se a partir de 1996 (TATAGIBA, 2010, p. 298).

Assim, foram realizados convênios entre o MEC e as Secretarias de Educação visando à expansão da pré-escola, que preferencialmente adotaram modelos alternativos às modalidades de jardim de infância convencionais, de forma a possibilitar uma maior cobertura de atendimento e participação da família e da comunidade (BRASIL, MEC, 1988, p.15, apud CAMPOS; ROSEMBERG; FERREIRA, 2001, p. 46). A expansão se fez apoiada no barateamento dos custos, que foram repassados à comunidade, seja por meio do trabalho voluntário ou semivoluntário, seja pela diminuição da qualidade do serviço prestado (CAMPOS; ROSEMBERG; FERREIRA, 2001, p. 46).

A inserção da educação infantil enquanto primeira etapa da Educação Básica foi perpassada por prós e contras. Certamente, o maior benefício foi o de assegurar

os direitos à educação das crianças de até 6 anos de idade, definindo a finalidade e regulamentando o funcionamento da EI (BRASIL, 1996; 2013a). Por outro lado, também implicou em que políticas direcionadas a outros segmentos impactem na educação infantil, como acontece com a avaliação da qualidade, antecipação da escolarização, dentre outros.

#### 4.1.1.

#### **Qualidade da/na educação infantil nas publicações do MEC**

Diante da polissemia e da fluidez inerentes ao conceito de qualidade, o MEC, por meio da Secretaria de Educação Básica (SEB), conceituou a qualidade na/da Educação Infantil por meio de diversas publicações, dentre as quais destacamos, em ordem cronológica: 1) *Parâmetros de Qualidade para a Educação Infantil* (BRASIL, 2006a; 2006b); 2) *Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil* (BRASIL, 2006c; 2006d); 3) *Critérios para atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças* (CAMPOS; ROSEMBERG, 2009); 4) *Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil* (BRASIL, 2018a).

A elaboração dos Parâmetros de Qualidade para a Educação Infantil (BRASIL, 2006a; 2006b) contou com a participação de diferentes atores que legitimaram o conceito de qualidade entre os envolvidos na educação infantil. O objetivo dessa publicação é apresentar padrões de qualidade para a educação infantil que possam ser usados como referência tanto pelos sistemas educacionais, quanto pelas instituições, a fim de promover a igualdade de oportunidades educacionais considerando as diferenças, diversidades e desigualdades presentes no contexto brasileiro.

[...] sublinhamos que a finalidade de definir os parâmetros de qualidade se realiza neste documento de modo a estabelecer não um padrão mínimo, nem um padrão máximo, mas os requisitos necessários para uma Educação Infantil que possibilite o desenvolvimento integral da criança até os cinco anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social (BRASIL, 2006a, p. 9).

O primeiro volume dos Parâmetros de Qualidade para a Educação Infantil (BRASIL, 2006a), dividido em quatro partes, engloba: as concepções de criança e de pedagogia da educação infantil; o debate sobre a qualidade na educação em geral, e especificamente na EI; resultados de pesquisas realizadas sobre a temática; a qua-

lidade no âmbito da legislação e da atuação dos órgãos competentes. Expõe as principais discussões em torno do conceito de qualidade no campo da EI, desde a incorporação de características empresariais à educação, ao desenvolvimento do conceito por áreas, tais como a psicologia do desenvolvimento e a educação; e pondera que,

1) a qualidade é um conceito socialmente construído, sujeito a constantes negociações; 2) depende do contexto; 3) baseia-se em direitos, necessidades, demandas, conhecimentos e possibilidades; 4) a definição de critérios de qualidade está constantemente tensionada por essas diferentes perspectivas (BRASIL, 2006a, p. 24).

No segundo volume, os Parâmetros de Qualidade para a Educação Infantil (BRASIL, 2006b) apresentam aspectos reconhecidamente relevantes para a melhoria da qualidade do atendimento na educação infantil: propostas pedagógicas, gestão e organização das instituições; profissionais que atuam na educação infantil; a interação entre profissionais; e infraestrutura, conforme indicado no quadro 3, abaixo.

Quadro 3: Seções e parâmetros de acordo com os Parâmetros de Qualidade para a Educação Infantil, volume 2 (BRASIL, 2006b)

Seção	Parâmetros	Quantidade de parâmetros
1) Proposta Pedagógica das instituições de EI	1) Contemplam princípios éticos, políticos e estéticos.	3
	2) Promoção de práticas de cuidado e educação a partir da premissa do desenvolvimento integral da criança.	3
	3) Relação escola-família.	5
	4) Valorização da identidade dos integrantes da comunidade escolar.	3
	5) Inclusão de crianças com necessidades educacionais especiais.	5
	6) Autonomia das propostas com base nas orientações legais.	3
2) Gestão e organização das instituições de educação infantil	7) Funcionamento diurno, atendimento em horário parcial ou integral “sem exceder o tempo que a criança passa com a família” (p. 34).	5
	8) Flexibilidade na organização dos agrupamentos/turmas prevista na proposta pedagógica da instituição.	5
	9) Os profissionais que ocupam cargos de direção, administração, coordenação pedagógica ou coordenação-geral são os responsáveis pela gestão das instituições.	2
	10) Gestores atuam em acordo com profissionais, famílias e representantes da comunidade.	15
3) Profissionais que atuam na educação infantil	11) “Os profissionais que atuam diretamente com as crianças nas instituições de Educação Infantil são professoras e professores de Educação Infantil” (p. 38).	5

	12) Professores de educação infantil promovem ações com objetivo de garantir o bem-estar, crescimento, desenvolvimento e a aprendizagem das crianças.	15
	13) A equipe de profissionais da instituição de pode ser composta por outros profissionais de apoio.	3
4) Interações entre profissionais da educação infantil	14) Promoção de relação de confiança e reciprocidade entre profissionais da educação infantil.	8
5) Infraestrutura das instituições de educação infantil	15) Os espaços, materiais e equipamentos das instituições de educação infantil são prioritariamente voltados para as crianças.	10
	16) Os espaços, materiais e equipamentos das instituições de educação infantil atendem às necessidades das famílias, responsáveis e dos profissionais.	5

Fonte: BRASIL, 2006b. Elaboração própria, 2020.

Considerando que para visar à qualidade as instituições precisam da atuação conjunta das instâncias federativas e burocráticas, o documento deixa claro as atribuições dos níveis federal (MEC e Conselho Nacional de Educação), estadual (Secretarias Estaduais de Educação e Conselhos Estaduais de Educação) e municipal (Secretarias Municipais de Educação e Conselhos Municipais de Educação), reforçando a importância do regime de colaboração em conformidade com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996).

Para que um patamar satisfatório de qualidade seja atingido, é fundamental que o poder público, nos níveis da administração federal, estadual e municipal, atue em regime de colaboração recíproca. Para que não haja duplicidade e/ou “ausência” de ações, é necessário delimitar as fronteiras de atuação e as formas de articulação entre os vários níveis e órgãos responsáveis, em consonância com a legislação vigente (BRASIL, 2006b, p. 13).

Um importante aspecto dessa publicação é a expectativa de que, a partir dela, sejam definidos indicadores de qualidade que permitissem a criação de instrumentos qualificados para o credenciamento, realização de diagnósticos e implementação dos parâmetros em instituições e sistemas educacionais (BRASIL, 2006a). Os indicadores englobariam todo o processo da educação infantil, nos sentidos vertical (MEC, Secretarias Estaduais e Municipais de Educação) e horizontal (instituições).

Já os dois volumes dos Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil (BRASIL, 2006c; 2006d), têm como objetivo encontrar parâmetros nacionais de infraestrutura das instituições que atendem crianças de 0 a 6 anos de idade, considerando as diferenças socioeconômicas, culturais, geográficas, climáticas, entre as regiões do país.

Este trabalho, portanto, busca ampliar os diferentes olhares sobre o espaço, visando construir o ambiente físico destinado à Educação Infantil, promotor de aventuras, descobertas, criatividade, desafios, aprendizagem e que facilite a interação criança-criança, criança-adulto e deles com o meio ambiente. O espaço lúdico infantil deve ser dinâmico, vivo, “brincável”, explorável, transformável e acessível para todos (BRASIL, 2006c, p. 8).

A concepção de qualidade deste documento remete à ideia de que todas as crianças, que frequentam a educação infantil, deveriam ter condições adequadas em termos de espaço e da sua organização, que colaborassem para seu pleno desenvolvimento. Desta forma, há o entendimento de que as relações entre o espaço físico, o projeto pedagógico da instituição, o desenvolvimento da criança e a integração ao meio ambiente devem existir e ser coerentes.

A publicação reconhece que a infraestrutura é uma das questões a ser melhorada, tendo em vista as marcas deixadas pelo assistencialismo que historicamente caracterizou as políticas para a infância, na forma de construções adaptadas e inadequadas ao atendimento a crianças pequenas, de problemas relacionados ao esgotamento sanitário, de energia elétrica, água potável, até a inexistência de espaço externo ou ao ar livre.

Na perspectiva de promover processos participativos e interdisciplinares, agregando experiências que possam ser partilhadas pela comunidade escolar e por especialistas, o texto apresenta sugestões voltadas a dirigentes municipais, à equipe multidisciplinar, arquitetos e engenheiros, gestores e profissionais da educação infantil, e essas sugestões são seguidas da sequência de etapas que poderiam servir de guia aos implementadores.

Os Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil (BRASIL, 2006c), portanto, incluem diferentes condições, a saber: 1) contextuais-ambientais, envolvendo características do terreno, localização, adequação da edificação aos parâmetros ambientais; 2) funcionais e estéticas, relacionadas com a organização espacial, áreas de recreação e vivência, ambientação, acessos e percursos; 3) técnicas, envolvendo serviços básicos de infraestrutura, materiais e acabamentos.

O encarte (BRASIL, 2006d), por sua vez, é embasado nos estudos produzidos para a ampliação da educação infantil da rede municipal de Belo Horizonte. Apresenta separadamente os espaços para crianças de 0 a 1 ano e de 1 a 6 anos de idade. Em relação ao primeiro grupo etário, há especificações para os seguintes aspectos:

a) sala de repouso, b) sala de atividades, c) fraldário, d) lactário, e) solário; já para o segundo grupo etário são especificados os seguintes espaços: a) sala de atividades, b) sala multiuso, c) área administrativa (recepção, secretaria, sala de professores, sala da direção/coordenação), d) banheiros, e) pátio coberto, f) área para serviço de alimentação (produção, recepção/estocagem, refeitório), g) lavanderia, h) serviços gerais, i) depósito de lixo, j) área externa.

A primeira versão dos Critérios para atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças é descrita por Campos (2013). A autora esclarece que houve a preocupação com o uso de uma linguagem acessível “com exemplos concretos de práticas cotidianas, para facilitar a comunicação com as equipes responsáveis nas prefeituras, entidades não governamentais, organizações comunitárias e equipes das unidades, constituídas, em maioria, na época, por pessoal de baixa escolaridade ou sem formação especializada” (CAMPOS, 2013, p. 31).

Por sua vez, a segunda edição deste documento, publicada em 2009 (CAMPOS; ROSEMBERG, 2009) é um documento composto por duas partes. Enquanto a primeira (“Nossa creche respeita a criança”) diz respeito ao funcionamento, organização e práticas internas às instituições, a segunda (“Critérios para políticas e programas”) guarda relação com o estabelecimento de diretrizes e normas políticas, para os programas e sistemas de financiamento das creches.

A primeira parte inclui os direitos da criança à: brincadeira; à atenção individual; ao ambiente aconchegante, seguro e estimulante; ao contato com a natureza; à higiene e à saúde; à alimentação saudável; ao desenvolvimento da curiosidade, imaginação e capacidade de expressão; ao movimento em espaços amplos; à proteção, afeto e amizade; à expressar seus sentimentos; à receber especial atenção durante o período de adaptação à creche; ao desenvolvimento de sua identidade cultural, racial e religiosa. Como é possível observar, alguns itens guardam estreita relação com a infraestrutura a que as crianças têm acesso (CAMPOS; ROSEMBERG, 2009, p. 13-27).

Já a segunda parte inclui, como parte da política de creche, assegurar o respeito aos direitos fundamentais da criança; comprometer-se com seu bem-estar e desenvolvimento; assegurar o direito à: ambiente aconchegante, seguro e estimulante; higiene e à saúde; alimentação saudável; brincadeira; ampliar seus conhecimentos; e ao contato com a natureza (CAMPOS; ROSEMBERG, 2009, p. 31-40). Nesse ponto fica evidente a necessidade de reforçar o direito básico das crianças,

ao mesmo tempo que acentua as especificidades da educação infantil. Nesse caso, por exemplo, brincar e ampliar conhecimentos não são antagônicos, da mesma forma que cuidar e educar são complementares. Neste sentido, o desenvolvimento integral da criança é um dos objetivos e pode ser considerado uma das especificidades desta etapa educativa, segundo o documento.

Em 2018 houve a publicação dos Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil, que reuniu em uma única publicação tanto os volumes 1 e 2 dos Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (BRASIL, 2006a, 2006b) e os Parâmetros Básicos de Infraestrutura e o seu Encarte (2006c, 2006d), constituindo-se como outro documento, diferente dos mencionados e analisados acima.

Voltado para toda a comunidade escolar, o documento busca contemplar “princípios e práticas” e está organizado em oito áreas focais, subdivididas em princípios, que por sua vez, agrupam parâmetros relacionados, tendo como objetivo que instituições garantam a “oferta de maneira inclusiva, equitativa e de qualidade, com eficiência e efetividade” (BRASIL, 2018a, p. 7).

Quadro 4: Áreas focais e princípios de acordo com os Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil (BRASIL, 2018a)

Áreas Focais	Princípios	Parâmetros <sup>10</sup>
1) Gestão dos sistemas e redes de ensino	a) Gestão de acesso, oferta e matrícula	30
	b) Sistemas de Ensino/Rede de Ensino	
2) Formação, carreira e remuneração dos professores e demais profissionais da educação infantil	a) Seleção, carreira e valorização dos professores e profissionais	31
	b) Formação inicial e continuada dos professores e profissionais	
	c) Condições de trabalho dos professores e profissionais da educação	
3) Gestão das instituições de educação infantil planejamento e avaliação projeto pedagógico	a) Planejamento e avaliação	52
	b) Projeto Pedagógico	
	c) Transições (casa-Instituição; ano a ano; entre etapas)	
	d) Instâncias colegiadas	
	e) Promoção da saúde, bem-estar e nutrição	
4) Currículo, interações e práticas pedagógicas	a) Campos de experiências: multiplicidade de experiências e linguagens	41
	b) Qualidade das interações	
	c) Intencionalidade pedagógica	
	d) Observação, planejamento, documentação e reflexão das práticas pedagógicas e das aprendizagens das crianças	

<sup>10</sup> A quantidade de parâmetros segue a informada pelos Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil (BRASIL, 2018a, p. 25) que difere da soma dos indicadores por princípios.

5) Interação com a família e a comunidade	a) Relações com as famílias e a comunidade	17
6) Intersetorialidade	a) Rede de proteção social	10
7) Espaços, materiais e mobiliários	a) Organização dos espaços de aprendizagem e desenvolvimento	27
	b) Insumos pedagógicos e materiais	
8) Infraestrutura	a) Localização e entorno, características do terreno, serviços básicos, condições de acesso à edificação e condicionantes físicos e ambientais	31
	b) Programa de necessidades, setorização, fluxos, áreas e proporções entre os ambientes	

Fonte: BRASIL, 2018a. Elaboração própria, 2020.

Os princípios são diferenciados de acordo com a responsabilidade cabível a cada área de atuação, a saber: gestores da Secretaria Municipal de Educação; gestores da Secretaria Municipal de Educação em colaboração com a Secretaria Estadual de Educação, quando couber; gestores da instituição de educação infantil; professores; professores e profissionais de Apoio das Instituições; e profissionais da instituição de educação infantil indistintamente. Há ainda áreas focais cujo princípios são de responsabilidade compartilhada por todos, como ocorre com os ‘Espaços, Materiais e Mobiliários’ e com a ‘Infraestrutura’.

Ao observarmos a quantidade de parâmetros atribuídos a cada um desses perfis, a responsabilidade pela qualidade decresce hierarquicamente da Secretaria Municipal de Educação, passando pelo gestor da instituição de educação infantil e por fim, chegando aos professores e profissionais da educação infantil. O que denota a importância de ações coordenadas e articuladas entre instâncias governamentais e burocráticas para a efetivação da qualidade, assim como evidencia que a responsabilidade pela qualidade da educação não é restrita aos professores, tal qual o senso comum sustenta ao culpabilizar professores dos mais diversos níveis pela baixa qualidade da educação.

A incidência do termo ‘qualidade’ pode ser observada em princípios que dizem respeito aos sistemas de ensino/rede de ensino; formação inicial e continuada dos professores e profissionais; projeto pedagógico; instâncias colegiadas; qualidade das interações e relações com as famílias e a comunidade, podendo se referir ou representar múltiplos aspectos, como informado no quadro 5.

Quadro 5: Sentidos de qualidade de acordo com os princípios do Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil (BRASIL, 2018a)

Princípio	Qualidade
1.2: Sistema de Ensino/Rede de Ensino	Qualidade dos processos de implementação das Políticas Públicas de Educação Infantil
	Qualidade da oferta
	Qualidade das instituições
2.2: Formação inicial e continuada dos Professores e profissionais	Qualidade da Educação Infantil
	Parâmetros e Indicadores de qualidade
3.2: Projeto Pedagógico	Qualidade do trabalho desenvolvido
3.4: Instâncias colegiadas	Qualidade do ensino e aprendizagem e desenvolvimento da criança
	Qualidade da Educação Infantil
4.2: Qualidade das interações	Qualidade das práticas e interações
5.1: Relações com as famílias e a comunidade	Qualidade da Educação Infantil

Fonte: BRASIL, 2018a. Elaboração própria, 2020.

A partir do quadro acima, é possível observar que o termo além de abarcar muitos sentidos, também envolve os contextos macro e micro, tais como os diferentes processos relacionados à política, como a qualidade dos processos de implementação das políticas públicas de educação infantil; e práticas, relacionadas ao contexto institucional, como a qualidade do ensino, aprendizagem e desenvolvimento da criança.

O termo ‘qualidade’ apareceu em cinco parâmetros para os gestores das Secretarias Municipais e na mesma quantidade para os gestores da educação infantil, enquanto não foi mencionado nos parâmetros direcionados aos professores e/ou profissionais da educação infantil.

É preciso ressaltar que este documento, embora guarde semelhanças com as publicações anteriores (BRASIL, 2006a; 2006b; 2006c; 2006d), traz uma argumentação que até então não estava presente nas publicações do MEC, como os vieses economicistas de retorno dos recursos investidos ou de temas caros à ciência política, como governança e arranjos intersetoriais e da neurociência, como revela o trecho abaixo.

O desenvolvimento cerebral que permitirá a aprendizagem ao longo da vida tem especial relevância durante a Primeira Infância. Pesquisas da neurociência demonstraram que o cérebro humano alcança 80% do tamanho adulto durante os três primeiros anos de vida e que, nessa etapa, se formam 40% das habilidades mentais das pessoas adultas (Araújo e López-Boo, 2010). Áreas de desenvolvimento altamente importantes, como controle emocional, habilidades sociais, linguagem e aritmética, alcançam seu auge nos primeiros três anos de vida infantil. A importância de prestar serviços de qualidade para a Primeira Infância é sustentada por evidências dessa natureza (BRASIL, 2018a, p. 11).

A concepção de qualidade é apresentada como “Resultado de um conjunto de características positivas que permite classificar que algo atende ou excede as expectativas estabelecidas” (BRASIL, 2018a, p. 73). Além disso, traça diretamente relação com a avaliação ao afirmar que,

[...] os Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil pretendem ser a base para formular, implementar e avaliar Políticas Públicas, desenvolver sistemas de monitoramento e avaliação da melhoria da qualidade, desenvolver ferramentas para medir a qualidade das práticas empregadas por adultos em diferentes serviços (BRASIL, 2018a, p. 12).

Nesse sentido, os Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil, cumpririam o papel de ser o documento de referência para a formulação, implementação e avaliação da qualidade das políticas públicas, tendo como foco, a qualidade das práticas pedagógicas desenvolvidas por instituições de EI.

Cabe destacar também a presença da Base Nacional Comum Curricular em toda a construção deste documento, a começar pelas instituições participantes como Todos pela Educação, Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, Movimento pela Base (BRASIL, 2018a, p. 8), que se colocaram fortemente a favor da BNCC. Desta forma, a BNCC é compreendida como mais um dentre os elementos que compõem a qualidade da educação infantil. Entretanto, cabe destacar que a BNCC ainda é objeto de divergências no campo de estudos da educação infantil, havendo autores a favor e contra a implementação da BNCC. As respostas ao questionário *on-line*, embora não sejam objetos de análise desta tese, corroboram o fato de que a BNCC está sendo implementada pelos municípios, dessa forma torna-se imperativo que pesquisas acompanhem esse processo afim de que as formas de implementação, bem como os impactos da política na qualidade da educação infantil possam ser avaliados.

Os documentos acima referidos apresentam dimensões coincidentes da qualidade da educação infantil que podem ser agrupadas da seguinte forma:

- 1) Propostas e práticas pedagógicas – engloba propostas pedagógicas, currículo e práticas desenvolvidas nas instituições de educação infantil, relações com a família e comunidade escolar;
- 2) Gestão – envolve tanto os sistemas e redes de ensino, quanto a organização e funcionamento intrínsecos às instituições de educação infantil;
- 3) Profissionais – formação inicial e continuada dos profissionais, carreira e remuneração;

#### 4) Infraestrutura – espaços, materiais, mobiliários.

O avanço em termos de legislação quanto à qualidade da educação infantil é notável, entretanto, é preciso registrar que a inclusão da etapa na educação básica e da obrigatoriedade da frequência à pré-escola pode transferir para a educação infantil práticas e iniciativas não consideradas adequadas, como as de cunho preparatório para o EF, antecipando a alfabetização. Por outro lado, foi responsável pela inclusão de crianças que anteriormente não tinham acesso à educação infantil, especialmente as mais vulneráveis. Estar na escola é, para muitas crianças e suas famílias, sinônimo de segurança em diversos sentidos, alimentar, físico, emocional.

Cabe ressaltar que os parâmetros, embora desejáveis, são apenas referências amplas e genéricas, e ainda não há definição objetiva do que seja qualidade da educação infantil, tal qual o IDEB serve de referência para os ensinos fundamental e médio. Por conta disso, é relevante discutirmos os aspectos considerados como dimensões da qualidade pelos documentos sobre avaliação da qualidade da educação infantil.

## 4.2

### **Avaliação da educação infantil – dimensões da qualidade**

Os documentos que tratam da avaliação da qualidade da educação infantil apontam quais elementos e dimensões são tidos em conta para que se possa considerar a educação infantil de qualidade.

Este tema tem sido amplamente discutido, especialmente a partir da década de 2000, quando o MEC ampliou o número de publicações voltadas para qualidade e avaliação. Para Nunes, Corsino e Didonet (2011) os documentos norteadores são especialmente importantes, pois são um indicativo de que a construção da qualidade desta etapa tem sido observada.

Neste sentido, cientes de que a avaliação da qualidade da educação está presente em diversos marcos teóricos e legislativos recentes, optamos por apresentar dois documentos que, embora de cunho distinto, apresentam as dimensões de qualidade a serem observadas.

Para a discussão sobre as dimensões de qualidade consideradas na avaliação discutiremos duas publicações do MEC que apresentam propostas de operacionali-

zação da avaliação da EI: 1) *Indicadores da Qualidade na Educação Infantil* (BRASIL, 2009a); 2) *Educação Infantil: subsídios para a construção de uma sistemática de avaliação* (BRASIL, 2012a).

É preciso ressaltar que as perspectivas dessas publicações são distintas. Enquanto o documento *Indicadores da Qualidade na Educação Infantil* (BRASIL, 2009a) é voltado para a autoavaliação das instituições e foi amplamente distribuído para as redes, *Educação Infantil: subsídios para a construção de uma sistemática de avaliação* (BRASIL, 2012a) é resultado de grupo de trabalho, cujo objetivo era, dentre outros, propor diretrizes e metodologia de avaliação da/na educação infantil brasileira. Portanto, podemos dizer que o primeiro (BRASIL, 2009a) se ocupa da avaliação interna às instituições, em relação com sua instância superiora imediata; já o segundo (BRASIL, 2012a), possui uma visão mais ampla do processo de avaliação, incluindo as diferentes instâncias responsáveis pela educação infantil, em fluxos horizontais e verticais; ascendentes e descendentes. Ao propósito dessa pesquisa, o documento *Educação Infantil: subsídios para a construção de uma sistemática de avaliação* (BRASIL, 2012a) representa melhor a relação das capacidades estatais locais e a qualidade da educação infantil.

*Indicadores da Qualidade na Educação Infantil* (BRASIL, 2009a) é um instrumento de autoavaliação que tem o objetivo de fazer com que as instituições de educação infantil encontrem meios de oferecer um serviço de qualidade às crianças que as frequentam. De acordo com Lopes, Grinkraut e Nunes (2014), o documento foi distribuído a todos os Estados e municípios brasileiros.

É enfatizado, ao longo da redação, que a qualidade não é única e, portanto, não há apenas uma forma de alcançá-la, pois múltiplos fatores podem interferir nela, como as concepções compartilhadas socialmente no que tange aos direitos da mulher, ou mesmo à responsabilidade coletiva pela educação das crianças. Entretanto, o texto pondera que para que melhores oportunidades educacionais possam ser ofertadas às crianças atendidas em creches e pré-escolas, é preciso que estas sejam de qualidade (BRASIL, 2009a).

Com isso, a sugestão é que a autoavaliação seja realizada anual ou bianualmente, conjuntamente com os envolvidos no processo educacional das crianças - profissionais e responsáveis. Há o entendimento de que a partir da multiplicidade

de perspectivas dos envolvidos possam ser criadas melhores oportunidades educacionais, e de que o processo de implementação do plano de ação seja acompanhado por meio da participação da comunidade escolar (BRASIL, 2009a).

Por englobar muitos aspectos (respeito aos direitos humanos fundamentais; valorização e reconhecimento das diferenças; concepção de qualidade baseada nos valores sociais mais amplos; legislação educacional brasileira no que diz respeito às finalidades da educação e à forma de organização do sistema escolar; conhecimentos científicos sobre a criança e a formação profissional) o documento propõe que a definição dos planos de ação seja formulada a partir da reflexão das próprias unidades sobre suas práticas.

As *dimensões* são aspectos que devem ser considerados na busca pela qualidade, dentre os quais: 1) planejamento institucional; 2) multiplicidade de experiências e linguagens; 3) interações; 4) promoção da saúde; 5) espaços, materiais e mobiliários; 6) formação e condições de trabalho das professoras e demais profissionais; 7) cooperação e troca com as famílias e participação na rede de proteção social. Cada uma delas é composta por indicadores e subitens a serem preenchidos e analisados pela comunidade escolar, como pode ser observado no quadro 6 abaixo.

Quadro 6: Dimensões e indicadores observados pelos Indicadores da Qualidade na Educação Infantil (BRASIL, 2009a)

<b>Dimensões</b>	<b>Indicadores</b>
1) Planejamento institucional	Proposta pedagógica consolidada
	Planejamento, acompanhamento, avaliação
	Registro da prática educativa
2) Multiplicidade de experiências e linguagens	Construção da autonomia
	Relação com o ambiente natural
	Expressão por diferentes linguagens: plásticas, simbólicas, musicais, corporais
	Experiências com a linguagem oral e escrita que sejam agradáveis, variadas e estimulantes
	Reconhecimento de identidades e valorização das diferenças e cooperação
3) Interações	Respeito à dignidade das crianças
	Respeito ao ritmo das crianças
	Respeito à identidade, desejos e interesses das crianças
	Respeito às ideias, conquistas e produções das crianças
	Interação entre crianças e crianças
4) Promoção da saúde	Responsabilidade pela alimentação saudável
	Limpeza, salubridade e conforto
	Segurança
5) Espaços, materiais e mobiliários	Espaços e mobiliários que favoreçam as experiências das crianças;
	Materiais variados e acessíveis às crianças
	Espaços, materiais e mobiliários para responder aos interesses e necessidades dos adultos
	Formação inicial das professoras

6) Formação e condições de trabalho das professoras e demais profissionais	Formação continuada
	Condições de trabalho adequadas
7) Cooperação e troca com as famílias e participação na rede de proteção social	Respeito e acolhimento
	Garantia do direito das famílias de acompanhar as vivências e produções das crianças
	Participação da instituição na rede de proteção dos direitos das crianças

Fonte: BRASIL, 2009a. Elaboração própria, 2020.

Sousa (2014) destaca três diretrizes presentes no documento Educação Infantil: subsídios para construção de uma sistemática de avaliação (BRASIL, 2012a) produzido pelo Grupo de Trabalho (GT) de Avaliação da Educação Infantil instituído por meio da Portaria Ministerial nº 1.147/2011 do MEC: 1) diálogo entre governo federal e administrações municipais, de modo que indicadores e parâmetros estabelecidos nacionalmente não excluam as propostas de cada contexto; 2) articulação da avaliação da educação infantil com o sistema de avaliação da educação básica considerando as características e especificidades do segmento; e 3) avaliação com objetivo de orientar decisões e ações das diferentes instâncias governamentais.

O documento teve como objetivo a proposição de diretrizes e metodologias para a avaliação da educação infantil a fim de que esta etapa pudesse ser incluída no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), juntamente com as até então existentes - Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC) e Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA). A premissa é que a avaliação seja entendida como um processo “que requer atividades inter-relacionadas que garantam um fluxo de produção de informações, análise, julgamento e decisões que apoiem continuamente a execução das políticas e programas” (BRASIL, 2012, p. 11, apud SOUSA, 2014, p. 75), que serão detalhadas adiante.

A publicação citada (BRASIL, 2012a) destaca a produção brasileira já consolidada sobre qualidade na EI que embasa a proposta avaliativa e enfoca a necessidade de coerência entre a avaliação e as finalidades da educação infantil. Além disso, menciona a importância do papel desempenhado pelos municípios, tendo em vista que eles são os principais responsáveis pela oferta da etapa e que há, especialmente por parte dos pequenos municípios, a demanda por referências para a avaliação de políticas e programas.

A sistemática de avaliação proposta remete à ideia de processo em contraposição às avaliações pontuais, sendo capaz, portanto, de dar subsídios às instâncias

responsáveis pela educação infantil com relação à tomada de decisões. Assim, as diretrizes iniciais para a avaliação da educação infantil propõem: 1) coerência entre as finalidades e características da educação infantil; 2) englobar ações de diferentes níveis de governo; 3) produzir informações relevantes a fim de respaldar iniciativas propostas pelas diversas instâncias; 4) integrar as iniciativas de avaliação institucional já em curso por redes de ensino e instituições; 5) ser abrangente, prevendo indicadores relativos a insumos, processos e resultados; 6) considerar fatores que interferem e condicionam na qualidade; 7) assumir o caráter democrático e inclusivo; 8) estimular a participação dos diferentes atores e setores envolvidos para a definição dos parâmetros de qualidade, possibilitando também a perspectiva formativa da avaliação; 9) considerar contribuições e experiências tanto nacionais, quanto internacionais (BRASIL, 2012a, p. 18-19).

Desta forma, a metodologia inicial sugere a articulação entre dimensões complementares que englobem políticas e programas implementados pelas diferentes instâncias governamentais e os projetos e práticas das instituições educacionais com relação à avaliação institucional. Além disso, inclui a avaliação de fluxos específicos a serem considerados: 1) fluxo descendente, engloba a avaliação de instâncias de governo sob sua coordenação, chegando às instituições; 2) ascendente, realizada pelas instituições e Secretarias Municipais/Estaduais de Educação com relação às políticas e programas do MEC; e 3) horizontal, diz respeito à autoavaliação das instâncias relacionadas à EI (MEC, SME, instituições) (BRASIL, 2012a, p. 19).

O GT de Avaliação da Educação Infantil (BRASIL, 2012a) ressalta que, para que os resultados obtidos pelos diferentes fluxos (concomitantes e complementares) sejam traduzidos em tomada de decisão, é preciso que instâncias sejam instituídas a fim de consolidar e articular resultados e propostas. Assim, a sistemática de avaliação apresentada se propõe a contribuir para “concretizar a noção de avaliação como um meio que contribui ao propósito mais amplo de melhorar a qualidade de cuidado e educação das crianças” (BRASIL, 2012a, p. 21).

De acordo com os documentos do MEC, a publicação identifica os aspectos que devem ser avaliados e que configuram o consenso em torno dos elementos que fazem parte da noção de qualidade da/na educação infantil. O quadro 7 sistematiza as referências de acesso, insumos e processos apresentadas pelo documento.

Quadro 7: Referências para produção de indicadores relativos a Acesso, Insumos e Processos a serem avaliados - Educação Infantil: subsídios para construção de uma sistemática de avaliação (BRASIL, 2012a)

1) Oferta/acesso	Atendimento (Diretrizes, metas e objetivos de acesso/ampliação, anunciados em planos governamentais)
2) Insumos	Orçamento (previsão orçamentária para a Educação Infantil)
	Espaço físico (processo de planejamento e replanejamento do espaço físico, arquitetura/construção dos prédios escolares: tipos, quantidade e condições de espaços internos e externos existentes, segurança, condições de saneamento, limpeza, espaços internos existentes, espaços externos existentes)
	Recursos humanos (número de profissionais docentes e não docentes, formação dos profissionais, valorização dos profissionais)
	Recursos materiais (brinquedos, livros, mobiliário e equipamentos, outros materiais)
	Outros recursos (alimentação e serviços de apoio e proteção aos direitos)
3) Processos	Gestão
	Currículo
	Relações/Interações

Fonte: BRASIL, 2012a. Elaboração da autora, 2020.

Com o intuito de comparar as convergências no que se refere às dimensões e indicadores propostos para a avaliação da qualidade pelos dois documentos do MEC, 1) Indicadores da Qualidade na Educação Infantil (2009a); e 2) Educação Infantil: subsídios para construção de uma sistemática de avaliação (BRASIL, 2012a), as dimensões e indicadores foram listados, pareados a partir de aspectos convergentes ou divergentes, em seguida, foram comparados e renomeados<sup>11</sup>, de modo a contemplar os aspectos englobados pelos documentos para fins de sistematização. Por exemplo, Relações e Interações apareciam nos dois documentos, embora redigidos de forma diferente. Em ambas as publicações (BRASIL, 2009a; 2012a) observamos as seguintes dimensões da qualidade:

Relações e interações – relação entre profissionais, com as crianças e suas famílias;

Gestão – planejamento, acompanhamento, avaliação);

<sup>11</sup> O quadro comparativo com as duas publicações e os indicadores renomeados podem ser consultados no Quadro A dos apêndices, p. 178. Relações e Interações aparecia no documento 1 como: Interação entre crianças e crianças; Respeito à dignidade das crianças; Respeito ao ritmo das crianças; Respeito à identidade, desejos e interesses das crianças; Respeito às ideias, conquistas e produções das crianças; e Interação entre crianças e crianças; no documento 2: Processos - Relações/interações.

Proposta pedagógica e currículo - prática pedagógica, registro, avaliação, múltiplas linguagens, respeito e acolhimento, construção da autonomia, reconhecimento das identidades, valorização das diferenças;

Profissionais – quantitativo, formação inicial e continuada dos profissionais, condições de trabalho, valorização dos profissionais;

Alimentação;

Apoio e proteção aos direitos das crianças;

Infraestrutura e recursos materiais – espaços, materiais, mobiliários, limpeza, salubridade, conforto.

A aproximação dos dois documentos já era esperada tendo em vista que o de 2009 (Indicadores da Qualidade da Educação Infantil) foi tomado como referência para o estudo do GT, mas o documento de 2012 (Educação Infantil: subsídios para construção de uma sistemática de avaliação) apresentou dois indicadores a mais do que o primeiro: atendimento à demanda (diz respeito à diretrizes, metas e objetivos de acesso e ampliação, anunciados em planos governamentais) e orçamento (previsão orçamentária para a EI).

Atribuímos este fato às naturezas distintas das publicações analisadas. Indicadores da Qualidade na Educação Infantil (BRASIL, 2009a) são direcionados à autoavaliação da qualidade ofertada pela instituição, aborda questões inerentes ao cotidiano da educação infantil, envolvendo, não apenas, mas principalmente o público que participa mais diretamente do processo da educação infantil, e o protagonismo de profissionais, familiares ou crianças. Educação Infantil: subsídios para a construção de uma sistemática de avaliação (BRASIL, 2012a) por sua vez, indica um processo mais amplo, que inclui não apenas o cotidiano, mas envolve a política pública, como a oferta e financiamento da educação infantil.

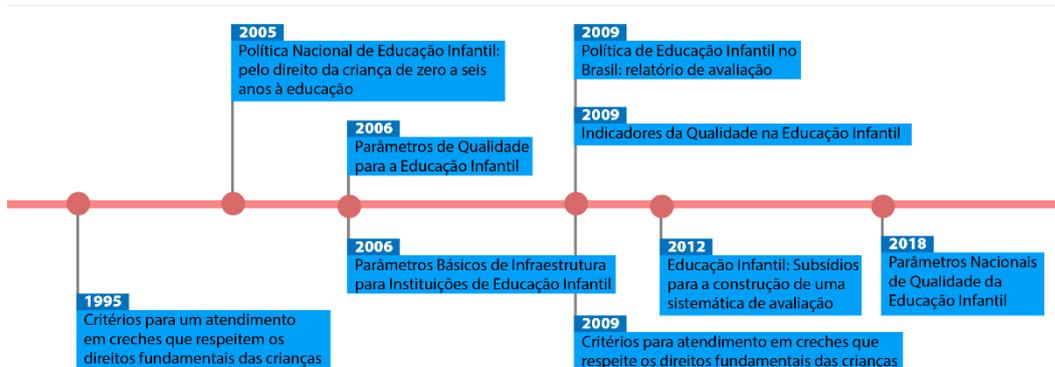
### 4.3

#### **Dimensões da qualidade - Oferta, infraestrutura e formação de professores**

A trajetória de assistencialismo que antecedeu a incorporação de creches e pré-escolas aos sistemas de ensino ainda pode ser percebida nos desafios enfrentados pela educação infantil. Entretanto, como discutimos acima, houve grande

avanço em termos dos marcos teóricos para a efetivação da qualidade da educação infantil, os principais deles estão ilustrados na figura 3, abaixo.

Figura 3: Linha do tempo – Publicações do MEC/COEDI sobre qualidade da/na educação infantil



Fonte: Elaboração própria, 2020.

Buscamos, por meio das publicações vinculadas à Coordenação Geral de Educação Infantil do Ministério da Educação (COEDI/MEC) dedicadas especificamente à qualidade da educação infantil e à sua avaliação, encontrar as principais dimensões do que se seria uma educação infantil de qualidade, ao menos na versão oficial que serve de guia à formulação e implementação de políticas em nível local. Ao analisarmos os documentos foi possível observar que há convergências nas seguintes dimensões: proposta, prática pedagógica e currículo; gestão de sistemas, redes e instituições; profissionais e infraestrutura.

Neste sentido, a formação de professores e profissionais de educação, uma das dimensões que emergiu das comparações e sínteses apresentadas, embora não apareça na figura 3 acima, merece uma ressalva. Em 1994, foi publicado pela COEDI/MEC, o documento *Por uma política de formação do profissional de Educação Infantil* (BRASIL, 1994), coletânea de textos a partir do Encontro Técnico de Formação do Profissional de Educação Infantil ocorrido em Belo Horizonte, em abril do mesmo ano.

Já era consenso àquele momento, que a formação dos professores impactava nos padrões de qualidade da educação ofertada e, por isso, a discussão e elaboração de propostas para a formação dos profissionais da educação infantil e sua valorização eram imperativos. Neste processo, ao MEC cabia assumir a articulação, coordenação e apoio técnico e financeiro (BRASIL, 1994, p. 12).

Como objetivos constavam do documento, além de ofertar formação em serviço, propiciar condições de ampliação da escolarização dos profissionais, principalmente para os que não possuíam formação alguma, os chamados leigos. No relatório síntese, Kramer resume o esforço do encontro,

Finalmente, se é verdade que a heterogeneidade real dos contextos e populações adultas e infantis deste país exigem pluralidade de saídas teóricas e práticas e diversidade de alternativas em nível de políticas públicas, estaduais e municipais, sua unidade se coloca exatamente no objetivo - ponto de chegada dessa política. Esse objetivo pode ser formulado numa direção dupla: 1) concretização do **direito das crianças** a uma educação infantil de qualidade. 2) concretização do **direito dos profissionais** da educação infantil a processos de formação que lhes assegure os conhecimentos teórico - práticos para essa ação de qualidade nas creches e pré-escolas, e **que redundem em avanço na escolaridade e em seu progresso na carreira** (BRASIL, 1994, p. 81).

Por sua vez, a LDB (BRASIL, 1996), por meio do artigo 62 com seus 8 parágrafos define critérios tanto para a formação de docentes quanto para os demais profissionais do magistério. A formação docente requerida para atuação na Educação Básica é em nível superior, mas é admitido a formação em nível médio, modalidade normal, para a educação infantil e o primeiro ciclo do ensino fundamental.

Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura plena, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal (BRASIL, 2017).

Com relação aos demais profissionais do magistério, a redação da Lei 12.056/2009 (BRASIL, 2009c), prevê que formação inicial, continuada e capacitação devem ser promovidos em regime de colaboração pela União, Distrito Federal, estados e municípios. Enquanto a formação inicial deve acontecer preferencialmente de forma presencial, a formação continuada e capacitação podem ser subsidiadas por ferramentas tecnológicas (BRASIL, 2009c).

A preocupação com a adequação da formação dos professores integra tanto o PNE 2001, quanto o PNE 2014. O diagnóstico constante na Lei 10.172/2001 indicou que os docentes da educação infantil configuravam a seguinte situação, não havia dados sobre os da creche e “29.458 professores que atuam na pré-escola precisam fazer o curso de nível médio, modalidade normal, para atingirem a qualificação mínima permitida” (BRASIL, 2001).

Os objetivos e metas 10 do PNE 2001, relativa à formação dos professores e valorização do magistério, estabeleceu o prazo de 5 anos para que todos os docentes em exercício na educação infantil e quatro primeiras séries do ensino fundamental,

estivessem em acordo com a LDB/1996, ou seja, pelo menos habilitados em nível médio, na modalidade normal. Além disso, firmou o prazo de 10 anos para que, por meio de programa conjunto dos entes federados, 70% dos professores da educação infantil e ensino fundamental estivessem habilitados em nível superior na sua formação específica, em licenciatura plena.

Já o PNE de 2014, trata nas metas 15 a 18 da formação docente e valorização dos profissionais do magistério. Esta versão avançou em relação a 2001 ao visar que os professores da Educação Básica possuam formação específica em nível superior (meta 15). Também estabelece a meta que, até o final da vigência do plano, 50% dos docentes da educação básica possuam pós-graduação.

Ainda o PNE (BRASIL, 2014) reforça, em sua meta 1, as dimensões de qualidade – oferta, infraestrutura e formação docente – a partir das estratégias propostas. Sancionado tardiamente por meio da Lei 13.005/2014, é um marco legislativo importante por dar foco a questões relevantes que concorrem para a qualidade de todos os níveis e modalidades da educação. O Plano resulta da exigência do artigo 214 da Constituição Federal, que tem como objetivo a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, além de “definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades (BRASIL, 2009b).

O texto da Lei trata das diretrizes que guiam o PNE; das instâncias de execução e monitoramento; do prazo para monitoramento do cumprimento das metas; investimento de recursos; da realização de conferências nacionais de educação; do regime de colaboração dos entes federados, além de estabelecer diretrizes para os planos subnacionais; do sistema de avaliação nacional; e prazo para o estabelecimento do Plano Nacional subsequente ao vigente.

São vinte as metas do PNE que cobrem toda a educação, da educação infantil à pós-graduação, perpassando aspectos relativos à educação em tempo integral, fomento à educação, formação docente, valorização dos profissionais da educação, gestão democrática e investimento público em educação.

Na meta 1, específica para a educação infantil, o PNE (BRASIL, 2014) estabelece a universalização da pré-escola, para crianças de 4 e 5 anos, até 2016, e a ampliação do atendimento para 50% das crianças de até 3 anos, em creches, até 2024. As dezessete estratégias previstas na meta 1 do PNE, organizadas no quadro 8, concorrem para que esta seja alcançada.

Quadro 8: Estratégias – Meta 1 do PNE (2014-2024)

<b>Estratégias</b>	
1.1	definir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais;
1.2	garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo;
1.3	realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta;
1.4	estabelecer, no primeiro ano de vigência do PNE, normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches;
1.5	manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil;
1.6	implantar, até o segundo ano de vigência deste PNE, avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada 2 (dois) anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes;
1.7	articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação com a expansão da oferta na rede escolar pública;
1.8	promover a formação inicial e continuada dos (as) profissionais da educação infantil, garantindo, progressivamente, o atendimento por profissionais com formação superior;
1.9	estimular a articulação entre pós-graduação, núcleos de pesquisa e cursos de formação para profissionais da educação, de modo a garantir a elaboração de currículos e propostas pedagógicas que incorporem os avanços de pesquisas ligadas ao processo de ensino-aprendizagem e às teorias educacionais no atendimento da população de 0 (zero) a 5 (cinco) anos;
1.10	fomentar o atendimento das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas na educação infantil nas respectivas comunidades, por meio do redimensionamento da distribuição territorial da oferta, limitando a nucleação de escolas e o deslocamento de crianças, de forma a atender às especificidades dessas comunidades, garantido consulta prévia e informada;
1.11	priorizar o acesso à educação infantil e fomentar a oferta do atendimento educacional especializado complementar e suplementar aos (às) alunos (as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, assegurando a educação bilíngue para crianças surdas e a transversalidade da educação especial nessa etapa da educação básica;
1.12	implementar, em caráter complementar, programas de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas de educação, saúde e assistência social, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até 3 (três) anos de idade;
1.13	preservar as especificidades da educação infantil na organização das redes escolares, garantindo o atendimento da criança de 0 (zero) a 5 (cinco) anos em estabelecimentos que atendam a parâmetros nacionais de qualidade, e a articulação com a etapa escolar seguinte, visando ao ingresso do (a) aluno(a) de 6 (seis) anos de idade no ensino fundamental;
1.14	fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda, em colaboração com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância;
1.15	promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3 (três) anos;
1.16	o Distrito Federal e os Municípios, com a colaboração da União e dos Estados, realizarão e publicarão, a cada ano, levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento;

1.17	estimular o acesso à educação infantil em tempo integral, para todas as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.
------	--

Fonte: PNE (BRASIL, 2014). Elaboração própria, 2020.

Os desafios para o alcance das metas do PNE, de modo geral, são grandes tendo em vista que envolvem ações em diferentes níveis para a implementação de políticas públicas efetivas. Com relação à meta 1, os maiores desafios são a expansão da oferta para a faixa de 0 a 3 anos de idade e a equidade de acesso entre crianças dos quartis de renda mais alto e mais baixo da população.

No que diz respeito à equidade no acesso à creche no Brasil como um todo, 29,2% das crianças pertencentes ao quartil mais baixo de renda estão nas creches, enquanto 51% das crianças dos domicílios mais ricos frequentam essa primeira etapa da Educação Básica. Já com relação à faixa etária de 4 e 5 anos, 92,6% da população mais pobre e 97,9% da mais rica estão matriculadas em pré-escolas (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2020, p. 36).

As desigualdades territoriais também são significativas. No Brasil, em 2018, 35,7% das crianças frequentavam as creches (0 a 3 anos) e 93,8% frequentavam a pré-escola (4 e 5 anos). A região Sudeste apresentou índices de 42,5% de matrículas em creche e 94,9% na pré-escola. Todos os Estados apresentaram médias de acesso maiores do que Rio de Janeiro, enquanto São Paulo apresentou maior média para matrículas em creche, com 49%, o Espírito Santo possui o maior acesso à pré-escola, com 96,3%. O Rio de Janeiro foi o Estado com todas as médias abaixo do país e da região sudeste (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2020).

Tabela 1: Porcentagem de crianças matriculadas em creche e pré-escolas - Brasil, na região Sudeste e nos Estados do Sudeste, 2018

	Creche (%)	Pré-escola (%)
Brasil	35,7	93,8
Sudeste	42,5	94,9
Espírito Santo	37,3	96,3
Minas Gerais	36	94,6
São Paulo	49	95,7
Rio de Janeiro	33,2	92,3

Fonte: Todos pela Educação, 2020.

Resultados como esses fazem com que nos importe conhecer como os municípios fluminenses estão ofertando a educação infantil e as condições de atendimento em nível local, em relação aos marcos legislativos e às relações que se estabelecem no pacto federativo – relações intergovernamentais, regime de colaboração e políticas de indução do governo federal.

Deste modo, pensando nas dimensões que as publicações apontaram como sendo os componentes da qualidade da educação infantil em associação com os contextos municipais e seus indicadores educacionais, optamos, para fins dessa pesquisa, por caracterizar a qualidade da educação infantil levando em consideração o acesso à educação infantil e as condições de oferta, nas seguintes dimensões,

Oferta – matrículas, taxa de atendimento; metas de expansão e universalização da educação infantil;

Infraestrutura – serviços básicos, espaços definidos específicos;

Formação docente – proporção de docentes em exercício na educação infantil com a habilitação mínima exigida.

#### 4.4

#### **O que dizem as pesquisas sobre as dimensões da qualidade**

Também as pesquisas sobre qualidade e EI seguem a mesma direção, convergindo na consideração dessas dimensões como imprescindíveis para a qualidade da educação infantil. Nesta seção vamos abordar pesquisas que apresentam resultados sobre a qualidade de instituições de educação infantil, nas três dimensões consideradas em nossa pesquisa: oferta, infraestrutura e formação docente.

Campos, Füllgraf e Wiggers (2006) em revisão realizada sobre o tema abrangendo o período de 1996-2003, adotam as categorias formação dos professores; propostas pedagógicas; condições de funcionamento; práticas educativas e relação com as famílias. Nessas categorias, as creches apareceram em desvantagem em relação às pré-escolas. Enquanto as creches privilegiavam as ações direcionadas aos cuidados – alimentação, higiene, contenção de crianças, as pré-escolas se voltavam às atividades de escolarização. Com relação à formação docente, os desafios diziam respeito à adequação da formação aos professores em exercício, quanto à adequação dos cursos, em nível médio e superior às necessidades intrínsecas ao trabalho realizado pela educação infantil. Profissionais de creches e pré-escolas apresentaram visões negativas sobre as famílias, apontando dificuldades na relação família-escola. Já ao que diz respeito à infraestrutura, a situação é heterogênea, as creches apresentam maiores déficits, principalmente as comunitárias e conveniadas, no caso do prédio, equipamentos, conforto, saneamento e adequação à faixa etária. As pré-

escolas, por sua vez, possuem mais condições, mas impõem restrições às brincadeiras e espaços.

Campos *et al.* (2011a) ao utilizarem as escalas de observação de ambiente *Infant/Toddler Environment Rating Scale Revised Edition* (ITERS-R) e *Early Childhood Environment Rating Scale Revised Edition* (ECERS-R), direcionadas às creches e pré-escolas respectivamente, encontraram resultados semelhantes aos de Campos, Füllgraf e Wiggers (2006). A pesquisa foi realizada em 6 capitais brasileiras e além das escalas, aplicou questionários a diretores e professores das turmas observadas com objetivo de caracterizar a unidade, gestão, professores, além de obter informações próprias do cotidiano das instituições de educação infantil.

Os autores indicaram que creches e pré-escolas apresentam qualidade em níveis insatisfatórios e a associação entre as escalas e as respostas obtidas a partir dos questionários indicam que a pontuação poderia ser maior, caso “algumas condições básicas fossem garantidas a essas instituições e aos seus profissionais e algumas mudanças fossem promovidas nas práticas pedagógicas adotadas” (Campos *et al.* 2011a, p. 47). Os resultados da pesquisa apontam que as condições que mais impactam creches e pré-escolas é infraestrutura adequada, formação continuada de profissionais e serviços de supervisão eficientes (Campos *et al.*, 2011a, p. 48).

Além disso, Campos *et al.* (2011a) ressaltam que as variáveis de qualidade por vezes estão relacionadas a características do contexto em que está localizada a instituição e ao público atendido, indicando dificuldade de acesso e menor qualidade para instituições localizadas nas localidades mais vulneráveis. Da mesma forma, as diferenças observadas entre capitais, pode ser atribuída às desigualdades entre regiões, como no caso do financiamento, e das diferentes formas de construção das políticas municipais.

Campos *et al.* (2011b), na segunda fase da pesquisa conduzida por Campos *et al.* (2011a), realizam um estudo de impacto afim de entender se a frequência à pré-escola de qualidade estaria associada ao desempenho de crianças no ensino fundamental. O estudo englobou instituições de pré-escolas em três capitais brasileiras, cuja qualidade no estudo anterior (CAMPOS *et al.*, 2011a) havia apresentado resultados comprometidos para a maior parte das instituições participantes. O resultado mais significativo é que o impacto da frequência à pré-escola de qualidade é positivo em relação ao desempenho aferido na Provinha Brasil.

Por sua vez, Falciano e Nunes (2020) ao investigarem os impactos da obrigatoriedade da pré-escola sobre o atendimento no estado do Rio de Janeiro, evidenciaram as características do atendimento em pré-escolas e suas formas de expansão, além da infraestrutura e dos impactos gerados sobre o atendimento à creche. Foram considerados no estudo 16 municípios com condições iniciais semelhantes, mas que apresentaram condições de expansão diferentes.

Os resultados dos autores indicam que, nos municípios selecionados, a proporção das matrículas de pré-escola na rede pública varia entre 33% e 100% e nas redes de municípios com porte grande, acima de 200 mil habitantes, o atendimento público representa cerca de 50%. Na maioria dos municípios a rede pública ampliou ou manteve suas taxas de matrícula na pré-escola. Por outro lado, o percentual de matrículas efetivadas através de convênios com a rede privada diminuiu, levando os autores a considerarem que a expansão não se deu com base no conveniamento (FALCIANO; NUNES, 2020).

Falciano e Nunes (2020) não perceberam efeitos negativos sobre o atendimento das creches em razão da obrigatoriedade da pré-escola. De acordo com os autores, as matrículas em creche aumentaram em quatorze dos dezessete municípios, dentre os quais, sete superaram os 50% em número de matrículas. Além de observarem que,

- 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 (FALCIANO; NUNES, 2020, p. 1.060).

Em relação à infraestrutura das pré-escolas, Falciano e Nunes (2020) avaliaram a presença de prédios próprios, em oposição à estratégia de expansão por espaços adaptados. Embora as matrículas em prédios próprios tenham aumentado “ainda em 2017, um a cada três estabelecimentos da rede de pré-escolas não era próprio” (p. 1.057). Observando a situação dos municípios com relação aos banheiros adaptados para a educação infantil e parques infantis, houve aumento dos banheiros adaptados, mas ainda há municípios em que o equivalente a 50% das instituições ainda não dispõe desse equipamento; a presença dos parques infantis foi aumentada em 10 municípios, mas reduzida em outros 6.

Kramer e Nunes (2007) em estudo sobre a gestão da EI e políticas de formação de professores nos municípios do estado do Rio de Janeiro, observam que os gestores das Secretarias Municipais de Educação desconhecem os dados referentes à educação infantil em seus municípios. Além disso, a desigualdade é acentuada com relação ao atendimento, a maior cobertura ocorreu em municípios menos populosos, considerando a faixa etária de 0 a 6 anos e, em oposição, em regiões com maior contingente populacional, como a região metropolitana, o acesso à educação infantil era muito baixo. Com relação às políticas de educação infantil integradas às para a infância,

A desigualdade econômica e social e a precariedade das políticas públicas municipais são agravadas pela omissão do governo federal em definir políticas articuladas para a infância. Por questões de verba, o Fundef provocou a inserção das crianças de seis anos ou menores no ensino fundamental, impondo uma reorganização administrativo-pedagógica do sistema educacional. A falta de uma política educacional trouxe problemas sérios a este nível de ensino quanto à organização em série ou ciclo, número de séries, adequação do espaço e do tempo escolar, formação de professores. O Estado do Rio de Janeiro (em particular a Secretaria Estadual de Educação) é praticamente ausente no delineamento de políticas para a educação infantil, não assumindo seu papel de traçar a política de formação para os profissionais da educação infantil (NUNES; KRAMER, 2007, p. 428-429).

As autoras apontaram que os municípios respondentes indicaram ofertar formação continuada aos seus profissionais de educação infantil, mas as ações eram descontínuas, com baixa participação dos diretores no planejamento e nas ações de formação. As universidades e faculdades públicas eram pouco envolvidas com os municípios e, em sua maioria, as parcerias eram estabelecidas com grupos privados. Observaram também que a carga horária disponibilizada para formação docente era pequena, sendo ainda menor o tempo de formação destinado aos professores auxiliares. Evidenciam ainda a ausência de exigência de formação prévia dos professores para acesso ou atuação com as crianças; e apenas metade dos municípios respondentes afirmaram possuir plano de cargos e carreira para os profissionais do magistério. Já com relação aos recursos financeiros, os municípios não relataram repasses dos governos federal ou estadual, e indicaram não dispor de outras fontes de recurso para além do orçamento próprio (NUNES; KRAMER, 2007, p. 429).

Nunes, Corsino e Kramer (2013), em pesquisa longitudinal sobre as políticas municipais de educação infantil no estado do Rio de Janeiro, apontaram questões semelhantes às apresentadas por Nunes e Kramer (2007): as Secretarias Municipais conhecem pouco a situação da educação infantil em seus municípios. Entretanto,

observaram avanços quanto à expansão das matrículas em creches públicas, à organização e funcionamento do trabalho desenvolvido pelas Secretarias Municipais face à educação infantil; mais ações de formação voltada aos profissionais da educação infantil.

Por mais que os avanços sejam concretizados via marcos legais, as pesquisas indicam distância entre as prerrogativas legais e o cotidiano das instituições de educação infantil. No período em que muitas dessas pesquisas foram realizadas, políticas indutoras de qualidade para a educação infantil foram implementadas e é possível observar, especialmente na pesquisa de Falciano e Nunes (2020), seus resultados em benefício da educação infantil. Apesar disso, as pesquisas indicam o longo percurso que ainda resta com vistas à garantia do direito das crianças à educação infantil de qualidade. Sendo assim, embora cientes de que diversos outros fatores influenciam na qualidade da educação infantil propomos o acompanhamento das dimensões da qualidade oferta, infraestrutura e formação docente nos municípios fluminenses. Registramos que para a compreensão e apreensão da qualidade da educação infantil, aspectos de cunho mais qualitativo tais quais relações e interações, proposta e prática pedagógicas, currículo, planejamento e avaliação, gestão, devem ser considerados. O contexto nos fez optar por uma abordagem metodológica que não tornou possível contemplar essas dimensões - que demandam presença nas instituições e escuta dos atores da educação infantil.

## **Análise dos Planos Municipais de Educação**

Nesta seção analisamos a meta 1, referente à educação infantil, dos Planos Municipais de Educação dos municípios do estado do Rio de Janeiro. Inicialmente, a modo de contextualização, tomamos como base os noventa e dois municípios fluminenses, e em seguida, aprofundamos as análises em relação aos dezessete municípios selecionados pela pesquisa: Armação dos Búzios, Barra do Piraí, Cabo Frio, Cantagalo, Carmo, Macaé, Magé, Nova Friburgo, Porto Real, Quatis, Rio de Janeiro, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana, Sapucaia, Seropédica, Silva Jardim e Sumidouro.

Os Planos Municipais de Educação (PME) cumpriram a exigência disposta no PNE 2014, de que todos os governos subnacionais, Distrito Federal, estados e municípios, deveriam elaborar ou adequar seus próprios planos com metas e estratégias convergindo com o estabelecido no PNE.

Com a análise dos PME objetivamos compreender como a questão da qualidade da educação infantil tem sido explicitada por seus principais provedores, os municípios fluminenses, e como essa questão pode nos permitir inferir aspectos relativos às suas capacidades estatais. Assim, buscamos identificar, a partir dos textos, as metas e estratégias autorais, ou seja, as iniciativas e preocupações que partem dos contextos locais que estão em linha com o PNE, mas também que ultrapassam a obrigatoriedade imposta pelo Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014).

Os Planos dos noventa e dois municípios fluminenses foram sancionados entre os anos de 2015 e 2018, apresentando variedade em formato, informações e amplitude das propostas. Enquanto alguns municípios apresentam uma lista extensa de estratégias, como Nova Friburgo, por exemplo, com 49 estratégias, outros apresentam apenas 2 itens formulados de maneira vaga, como é o caso de Comendador Levy Gasparian. Além disso, há planos com textos praticamente idênticos entre si, como os de Cabo Frio (2015) publicado em julho e Carapebus (2015) publicado em setembro.

Entre os municípios participantes da nossa amostra a publicação dos PME nos diários oficiais ou em veículos equivalentes<sup>12</sup> ocorreu majoritariamente em 2015, com exceção de Magé, cujo plano foi publicado em 2017 e, por último, no Rio de Janeiro, publicado em 2018.

O período de aprovação dos planos municipais foi conturbado e instável politicamente, culminando no impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, processo que durou de dezembro de 2015 a agosto de 2016, e fez com que, em algumas situações, os reflexos do conservadorismo fossem apresentados nos textos aprovados. Isso acontece, por exemplo, no PME de Saquarema (2015) que em sua estratégia 1.17 indica “Fica vedada a discussão sobre temas de orientação sexual entre crianças de 0 (zero) a 05 (cinco) anos”. Trechos semelhantes também aparecem, mesmo que implicitamente, no Plano de Itatiaia (2015), que usa a expressão “desde que esses não firam os princípios morais e éticos”; e de Resende (2015) que menciona “os valores morais da família descritos no artigo 226 da Constituição Federal”.

Já em outras cidades, uma das consequências foi o longo período de discussão necessário à aprovação do PME. O Rio de Janeiro se configura como o caso mais notório, pois foi o último município do estado a sancionar o seu plano, com 3 anos de atraso, apenas em 2018, e em consequência, sua vigência segue até 2028, quando é esperado que um novo plano nacional já esteja vigorando. A relevância dos PME decorre do fato desses documentos apesar de expressarem a correlação de forças dos atores envolvidos - aspecto não contemplado nesta tese, registram o compromisso firmado entre os gestores públicos e a população local, que transcende, ou ao menos deveria, a política de governo com cunho partidário, concretizando-se enquanto política pública de Estado.

Levando em consideração que é esperado um alinhamento entre o Plano Nacional de Educação e os planos subnacionais, na primeira etapa da análise, comparamos a meta 1 do PNE e suas estratégias, com as metas e estratégias correlatas propostas para a educação infantil nos planos dos dezessete municípios do estado do Rio de Janeiro participantes da pesquisa. Neste sentido, nos interessa a forma como os municípios expressam metas e estratégias em seus planos além das prioridades indicadas por determinado contexto. Pressupomos que municípios menores ou com menor capacidade estatal tenderiam a reproduzir o texto do PNE, enquanto

---

<sup>12</sup> Alguns municípios realizam suas publicações em boletins ou jornais de circulação local.

os com maior capacidade teriam mais condições de produzirem propostas próprias, em acordo com as necessidades locais e específicas.

Antes mesmo de detalhar a análise, cabe apontar que, com relação às metas propostas pelos municípios para a Educação Infantil, a maioria (64) propôs a universalização da pré-escola, além do atendimento de, no mínimo, 50% da população de 0 a 3 anos e 11 meses na creche, em convergência com o PNE. Entretanto, da nossa amostra, cinco dos municípios apresentaram metas diferentes com relação ao atendimento da faixa etária correspondente à creche, como pode ser observado no quadro 9 abaixo.

Quadro 9: Metas dos PME para a Educação Infantil divergentes do PNE

Município	Meta proposta pelo PME
Cantagalo – indicou atendimento abaixo da meta estipulada pelo PNE.	Universalizar, até o segundo ano de vigência deste PME, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos de idade. <b>Ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo 20% (vinte por cento) das crianças de até 3 (três) anos</b> até o final da vigência deste PME (CANTAGALO, 2015).
Carmo – comprometeu-se com atendimento superior ao PNE para a creche.	Universalizar, até 2025, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade <b>e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 60% das crianças de até 3 anos</b> até o final da vigência deste PME (CARMO, 2017).
Quatis – estimou em 90% o atendimento em creche até final da vigência do PME, acima do PNE.	Manter a universalização da Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 04 (quatro) e 05 (cinco) anos de idade <b>e ampliar a oferta da educação infantil em creches de forma a atender 90% (noventa por cento) das crianças de até 03 (três) anos</b> até o final da vigência deste PME (QUATIS, 2015).
Rio de Janeiro – projetou universalizar o atendimento em creches em 8 anos a partir da publicação do PME (2026).	Universalizar, até o segundo ano de vigência deste Plano, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro e cinco anos de idade <b>e ampliar a oferta de educação infantil em creches para crianças até três anos, de forma a atender cinquenta por cento da demanda no prazo de três anos e universalizar a oferta em até oito anos de vigência deste Plano</b> (RIO DE JANEIRO, 2018).
São Francisco de Itabapoana – fixou percentual abaixo do PNE.	Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na Pré-Escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade <b>e ampliar a oferta de Educação Infantil em Creches de forma a atender, no mínimo, 40,3% (quarenta inteiros e três décimos por cento) das crianças de até 3 (três) anos</b> até o final da vigência deste PME (SÃO FRANCISCO DO ITABAPOANA, 2015).

Fonte: Planos Municipais de Educação. Elaboração própria, 2020.

Podemos observar que as metas que se diferenciam do PNE são relativas à creche. Entre os municípios que propuseram um percentual de atendimento abaixo dos 50% para as creches, estão Cantagalo, que pretende atender 20% da demanda para a faixa etária de 0 a 3 anos, e São Francisco de Itabapoana, que fixou em 40,3% o atendimento em creches ao longo do período de vigência dos seus planos. Supomos que o valor estipulado por São Francisco de Itabapoana (2015, p. 17-19) seja

resultado do diagnóstico apresentado em seu PME considerando o atendimento da rede municipal, equivalente a 93% e da rede privada, 7%, dessa forma as duas redes chegariam ao percentual de no mínimo 50% das crianças com faixa etária de 0 a 3 anos atendidas em creches. Com o percentual proposto, Cantagalo sequer atinge a meta fixada pelo PNE de 2001, que era de 30%.

Já os que estipularam meta superior aos 50% de atendimento em creches do PNE, estão Carmo com 60%, Quatis que propôs 90% e Rio de Janeiro que estabeleceu como proposta além do atendimento de 50% da demanda da creche em 3 anos (ano de 2021), a universalização da creche no prazo de 8 anos a contar da publicação de seu PME, ou seja, até 2026. Este último município, em virtude de múltiplos fatores, lida frequentemente com a falta de vagas de educação infantil e ações judiciais que o obrigam a cumprir o atendimento às crianças cujas famílias recorrem a essa instância. Em 2018, os termos do Acordo Judicial<sup>13</sup> obrigavam o município a elaborar um plano de ação de forma a disponibilizar, no mínimo, 141.390 novas vagas em creche até 2024 e 29.534 vagas para a universalização da pré-escola até 2021. Embora seja garantida à família a opção de matricular suas crianças em creches, é obrigação do poder público municipal ofertar vagas aos que assim desejarem.

Também cotejamos as estratégias dos PME para a educação infantil com as do PNE. As estratégias podem ser consideradas como objetivos que contribuem para o alcance da meta estabelecida. O número de estratégias propostas pelos dezessete municípios participantes varia de 9 itens no PME de Carmo, a 49, no de Nova Friburgo, como registrado no quadro 10, abaixo.

Quadro 10: Quantidade de estratégias e ano de publicação dos PME dos municípios participantes

<b>Municípios</b>	<b>Estratégias</b>	<b>Ano de publicação</b>
Armação dos Búzios	17	2015
Barra do Pirai	21	2015
Cabo Frio	13	2015
Cantagalo	13	2015
Carmo	9	2015
Macaé	34	2015
Magé	10	2017
Nova Friburgo	49	2015
Porto Real	15	2015
Quatis	17	2015
Rio de Janeiro	19	2018

<sup>13</sup> Ação Civil Pública nº 0233893-88.2003.8.19.0001. Disponível em: [http://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/proposta\\_acordo\\_judicial.pdf](http://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/proposta_acordo_judicial.pdf), acesso 23 jan. 2021.

São Fidélis	16	2015
São Francisco de Itabapoana	15	2015
Sapucaia	16	2015
Seropédica	19	2015
Silva Jardim	24	2015
Sumidouro	12	2015

Fonte: Planos Municipais de Educação. Elaboração própria, 2021.

Comparativamente, notamos entre os municípios quatro formas diferentes de propor as estratégias para a educação infantil: 1) municípios que replicaram o texto das estratégias do PNE em seus PME; 2) municípios que adotaram uma redação diferente para as estratégias, mas mantiveram o objetivo expresso no PNE; 3) municípios que tomaram o tema presente no PNE, mas propuseram estratégias diferentes em seus planos; 4) municípios que não incluíram estratégias que constavam no PNE; e 5) municípios que incluíram estratégias novas que não fazem parte do texto do PNE.

Assim, para compreendermos melhor as tendências municipais, organizamos as estratégias dos PME em comparação com o disposto no PNE, de duas formas, por estratégias e por município, de acordo com a forma textual e conteúdo, classificando-as em estratégias: a) que repetem textualmente as apresentadas no PNE, com isso o PME acaba sendo uma cópia do Plano Nacional; b) redigidas de forma diferente, mas que mantém a mesma proposta do PNE, no sentido de que o objetivo não foi alterado; c) redigidas de forma e com sentidos diferentes do PNE, ou seja os planos municipais aproveitam um tema presente no PNE, mas propõem objetivos distintos; d) que constam no PNE, mas não foram mencionadas nos planos municipais; e) que não constam no PNE, mas foram incluídas pelos PME, como é o caso do tema da organização das redes e instituições, por exemplo e onde percebemos espaço de autoria para apresentação de propostas e preocupações locais. Ressaltamos que foi comum os municípios terem utilizado mais de uma dessas estratégias em seus planos.

Organizamos as estratégias dos dezessete planos municipais e do PNE em um quadro e as comparamos a partir da classificação especificada acima. Em seguida, contabilizamos as incidências por estratégias conforme o quadro 11. A estratégia 1.1, que se refere à definição de metas de expansão das redes públicas de educação infantil, por exemplo, foi replicada em 5 PME, teve a redação alterada em 2 deles, foi incluída de forma diferente em 4 outros e não foi mencionada em 6 planos municipais de educação.

Cabe ressaltar que a classificação das estratégias ausentes do PNE e incluídas pelos municípios (e) não constam no quadro 11, tendo em vista que o objetivo era analisar a aproximação entre as propostas municipais e a nacional.

Quadro 11: Estratégias dos PME em comparação com as estratégias da Meta 1 do PNE

<b>Estratégias dos PME</b>				
<b>Estratégias PNE</b>	<b>Idênticas (a)</b>	<b>Alteradas (b)</b>	<b>Diferentes (c)</b>	<b>Não mencionadas (d)</b>
1.1) definir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais;	5	2	4	6
1.2) garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo;	5	1	0	<b>11</b>
1.3) realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta;	4	4	4	5
1.4) estabelecer, no primeiro ano de vigência do PNE, normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches;	4	1	1	<b>11</b>
1.5) manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil;	<b>8</b>	3	<b>6</b>	0
1.6) implantar, até o segundo ano de vigência deste PNE, avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada 2 (dois) anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes;	4	<b>6</b>	<b>5</b>	2
1.7) articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação com a expansão da oferta na rede escolar pública;	2	2	1	<b>12</b>
1.8) promover a formação inicial e continuada dos (as) profissionais da educação infantil, garantindo, progressivamente, o atendimento por profissionais com formação superior;	4	<b>6</b>	4	3
1.9) estimular a articulação entre pós-graduação, núcleos de pesquisa e cursos de formação para profissionais da educação, de modo a garantir a elaboração de currículos e propostas pedagógicas que incorporem os avanços de pesquisas ligadas ao processo de ensino-aprendizagem e às teorias educacionais no atendimento da população de 0 (zero) a 5 (cinco) anos;	7	3	1	6

1.10) fomentar o atendimento das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas na educação infantil nas respectivas comunidades, por meio do redimensionamento da distribuição territorial da oferta, limitando a nucleação de escolas e o deslocamento de crianças, de forma a atender às especificidades dessas comunidades, garantido consulta prévia e informada;	3	2	3	9
1.11) priorizar o acesso à educação infantil e fomentar a oferta do atendimento educacional especializado complementar e suplementar aos (às) alunos (as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, assegurando a educação bilíngue para crianças surdas e a transversalidade da educação especial nessa etapa da educação básica;	5	3	4	5
1.12) implementar, em caráter complementar, programas de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas de educação, saúde e assistência social, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até 3 (três) anos de idade;	9	2	2	4
1.13) preservar as especificidades da educação infantil na organização das redes escolares, garantindo o atendimento da criança de 0 (zero) a 5 (cinco) anos em estabelecimentos que atendam a parâmetros nacionais de qualidade, e a articulação com a etapa escolar seguinte, visando ao ingresso do (a) aluno(a) de 6 (seis) anos de idade no ensino fundamental;	8	3	1	5
1.14) fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda, em colaboração com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância;	9	2	0	6
1.15) promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3 (três) anos;	7	0	0	10
1.16) o Distrito Federal e os Municípios, com a colaboração da União e dos Estados, realizarão e publicarão, a cada ano, levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento;	6	1	1	9
1.17) estimular o acesso à educação infantil em tempo integral, para todas as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.	5	1	4	7

Fonte: Planos Municipais de Educação. Elaboração própria, 2021.

O quadro nos permite perceber que o mais recorrente entre os planos municipais foi a falta de menção às estratégias constantes no PNE (d), ou seja, foram excluídas da redação dos planos municipais. Em seguida, houve maior número de planos que reproduziram exatamente da mesma forma as estratégias do PNE em seus planos municipais (a). Logo depois, foi prevalente os PME que propuseram estratégias que diferem do PNE (c). Por último, foi menos frequente entre os planos

municipais as estratégias que apresentaram alteração na redação, mas que mantiveram o objetivo original do PNE (b).

Na classificação por município, observamos que há o mesmo número de municípios (6) com tendência a replicar o PNE (a) e a não incluir em seus planos as estratégias propostas pelo PNE (d). No quadro 12, abaixo podemos observar essa distribuição, de acordo com os municípios participantes.

Quadro 12: Tendências dos PME com relação às metas e estratégias do PNE

Estratégias dos PME					
Municípios	Total	Idênticas (a)	Alteradas (b)	Diferentes (c)	Não mencionadas (d)
Armação dos Búzios	17	17	0	0	0
Barra do Piraí	21	12	2	0	3
Cabo Frio	13	0	0	5	12
Cantagalo	13	7	4	1	5
Carmo	9	2	0	5	10
Macaé	34	0	4	9	4
Magé	10	9	0	0	8
Nova Friburgo	49	0	5	7	5
Porto Real	15	4	4	0	9
Quatis	17	9	3	0	5
Rio de Janeiro	19	11	4	1	1
São Fidélis	16	6	4	2	5
São Francisco de Itabapoana	15	0	0	4	13
Sapucaia	16	12	0	0	5
Seropédica	19	0	4	2	11
Silva Jardim	24	7	8	0	2
Sumidouro	12	0	1	4	12

Fonte: Planos Municipais de Educação. Elaboração própria, 2021.

As estratégias que originalmente não constam no PNE, mas foram incluídas pelos PME (e) foram analisadas de outra forma. Nesse caso, utilizamos como suporte o software *Atlas.ti*, como será discutida na subseção 5.5. As demais classificações são descritas na sequência.

## 5.1

### Estratégias mais ausentes e mais presentes nos PME

Comparando os planos municipais de educação dos municípios fluminenses participantes da nossa amostra com as 17 estratégias do Plano Nacional de Educação, notamos que várias estratégias presentes no PNE não estavam contempladas nos PME.

As três estratégias menos presentes nos planos municipais dizem respeito à equidade na educação infantil (1.2), consulta pública por creche (1.4) e articulação

com a rede privada para oferta de vagas (1.7). Enquanto as duas primeiras ficaram de fora na redação de 11 dos PME, a terceira não foi incluída em 12 planos, conforme pode ser observado no quadro 13.

Quadro 13: Estratégias do PNE mais excluídas dos Planos Municipais de Educação

<b>Estratégias do Plano Nacional de Educação</b>	<b>Mais ausentes dos PME</b>
1.2) garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo;	Cabo Frio, Cantagalo, Carmo, Magé, Nova Friburgo, Porto Real, Quatis, São Francisco de Itabapoana, Sapucaia, Seropédica e Sumidouro.
1.4) estabelecer, no primeiro ano de vigência do PNE, normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches;	Cabo Frio, Cantagalo, Carmo, Macaé, Magé, Porto Real, São Fidélis, São Francisco do Itabapoana, Sapucaia, Seropédica e Sumidouro.
1.7) articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação com a expansão da oferta na rede escolar pública;	Barra do Piraí, Carmo, Macaé, Magé, Nova Friburgo, Porto Real, Quatis, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana, Sapucaia, Silva Jardim e Sumidouro.

Fonte: Brasil, 2014. Elaboração própria, 2020.

Diante dessa observação podemos supor que os municípios não dispõem de capacidades técnicas para propor ações que visem à equidade na educação infantil, bem como para colocar em prática mecanismos de consulta pública para as famílias que demandam creche. Além disso, parece que não precisam utilizar a articulação com as redes privadas sem fins lucrativos para a expansão das vagas em creches.

Por outro lado, as estratégias mais presentes nos PME, são as que foram incluídas em uma maior quantidade de PME - independentemente da forma como foram redigidas, estão relacionadas com a infraestrutura e envolvem o programa nacional de construção e reestruturação de escolas (1.5), com avaliação (1.6) e com formação inicial de professores (1.8), presentes em 17, 15 e 14 planos respectivamente, conforme quadro 14. Essas estratégias foram contabilizadas considerando os PME que mencionaram a temática, incluindo os que replicam o texto do PNE e versões desse mesmo texto com alterações na redação.

Quadro 14: Estratégias do PNE mais incluídas nos PME

<b>Estratégias do Plano Nacional de Educação</b>	<b>Mais presentes nos PME</b>
1.5) manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil;	Armação dos Búzios, Barra do Piraí, Cabo Frio, Cantagalo, Carmo, Macaé, Magé, Nova Friburgo, Porto Real, Quatis, Rio de Janeiro, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana, Sapucaia, Seropédica, Silva Jardim e Sumidouro.

1.6) implantar, até o segundo ano de vigência deste PNE, avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada 2 (dois) anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes;	Armação dos Búzios, Barra do Pirai, Cabo Frio, Cantagalo, Carmo, Macaé, Nova Friburgo, Porto Real, Quatis, Rio de Janeiro, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana, Sapucaia, Silva Jardim e Sumidouro.
1.8) promover a formação inicial e continuada dos (as) profissionais da educação infantil, garantindo, progressivamente, o atendimento por profissionais com formação superior;	Armação dos Búzios, Barra do Pirai, Cantagalo, Carmo, Macaé, Magé, Nova Friburgo, Porto Real, Quatis, São Fidélis, Sapucaia, Seropédica, Silva Jardim e Sumidouro.

Fonte: Brasil, 2014. Elaboração da autora, 2020.

Nesse ponto, chama a atenção que o PME do Rio de Janeiro tenha vetado a estratégia 1.8 e que não tenha apresentado na meta 1 estratégia relacionada à formação inicial e continuada dos professores.

As estratégias que foram incluídas por um número maior de planos municipais convergem com duas das dimensões que selecionamos como indicativo de qualidade, infraestrutura e formação docente. Além disso, a estratégia referente à avaliação foi incluída na maior parte dos planos (15), relacionando-a com dimensões da qualidade. Segundo o PNE, a avaliação da qualidade será baseada em indicadores que consideram “a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade” (BRASIL, 2014).

## 5.2

### As estratégias replicadas do PNE para os PME

As estratégias integrantes do PNE mais textualmente reproduzidas pelos planos municipais fluminenses são as relativas aos programas intersetoriais de orientação e apoio às famílias (1.12) e monitoramento do acesso e da permanência das crianças na EI (1.14), replicadas em 9 dos PME. Além disso, também estão presentes o programa nacional de construção e reestruturação de escolas (1.5) e a preservação das especificidades da EI na organização das redes (1.13), ambas replicadas em 8 PME.

Quadro 15: Estratégias replicadas do PNE para os PME fluminense

Estratégias do Plano Nacional de Educação	Replicadas no PME
1.12) implementar, em caráter complementar, programas de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas de educação, saúde e assistência social, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até 3 (três) anos de idade	Armação dos Búzios, Barra do Pirai, Cantagalo, Carmo, Magé, Porto Real, Quatis, São Fidélis e Sapucaia.

1.14) fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda, em colaboração com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância.	Armação dos Búzios, Barra do Piraí, Cantagalo, Magé, Porto Real, Quatis, Rio de Janeiro, Sapucaia e Silva Jardim.
1.5) manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil;	Armação dos Búzios, Barra do Piraí, Cantagalo, Magé, Quatis, Rio de Janeiro, Sapucaia e Silva Jardim.
1.13) preservar as especificidades da educação infantil na organização das redes escolares, garantindo o atendimento da criança de 0 (zero) a 5 (cinco) anos em estabelecimentos que atendam a parâmetros nacionais de qualidade, e a articulação com a etapa escolar seguinte, visando ao ingresso do (a) aluno(a) de 6 (seis) anos de idade no ensino fundamental.	Armação dos Búzios, Barra do Piraí, Cantagalo, Magé, Quatis, Rio de Janeiro, São Fidélis e Sapucaia.

Fonte: Brasil, 2014. Elaboração própria, 2020.

Como é possível perceber no quadro 15, há em comum entre as duas primeiras estratégias, 1.14 e 1.12, o fato de demandarem ações intersetoriais. A intersetorialidade é de grande importância para a EI não apenas considerando o objetivo dessa etapa que preconiza o desenvolvimento integral da criança “em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, completando a ação da família e da comunidade” (BRASIL, 1996), mas também que o direito das crianças está muitas vezes relacionado ao direito das famílias, em especial das mulheres. Ter acesso a vagas em creche é, para algumas mulheres, pré-condição para trabalhar, seja no mercado formal ou informal. Além disso, pode ser sinônimo de segurança para algumas famílias, tanto no que diz respeito à violência conflagrada nos territórios, quanto à alimentação, variáveis essas que afetam principalmente as crianças e mães mais vulneráveis, aquelas que mais dependem da capacidade do estado de prover serviços básicos.

A intersetorialidade é um dos componentes dos Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil (BRASIL, 2018a), entendendo que a abordagem integrada e intersetorial na implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento infantil favorece a garantia dos direitos das crianças.

A prática intersetorial cria uma voz mais unificada e poderosa para garantir que os direitos e necessidades das crianças de 0 a 5 anos sejam atendidos, com o envolvimento de parcerias familiares, sociais e comunitárias. Essa prática convida aqueles que trabalham em diferentes tipos de serviços a engajar-se em discussões, a refletir e a definir qualidade de serviço de acordo com valores, missão, visão, capacidade, natureza e cultura próprias, contribuindo para que cada profissional possa aprender sobre esses aspectos, a fim de trabalhar no sentido de apoiar as famílias e proporcionar uma transição e comunicação cotidianas, quando crianças e suas famílias utilizam esses diferentes serviços (BRASIL, 2018a, p. 58).

Há, no entanto, que se ressaltar que, nesse tópico, apenas 1 município reproduziu integralmente o texto do PNE no seu PME. Esse é o caso de Armação dos Búzios, que apresentou suas 17 estratégias redigidas da mesma forma que o PNE.

### 5.3

#### Estratégias dos PME diferentes do PNE

Notamos também que havia estratégias presentes nos planos municipais cuja redação diferia do proposto pelo Plano Nacional de Educação. As três estratégias que foram incluídas nos planos, mas são apresentadas de forma distinta, estão dispostas no quadro 16, abaixo, e se referem à infraestrutura e ao programa nacional de construção e reestruturação de escolas (1.5), presente em 6 PME, e à avaliação (1.6), presente em 5 planos.

Quadro 16: Estratégias dos PME cuja proposta difere do PNE

<b>Estratégias do Plano Nacional de Educação</b>	<b>PME</b>
1.5) manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil;	Cabo Frio, Carmo, Nova Friburgo, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana e Sumidouro.
1.6) implantar, até o segundo ano de vigência deste PNE, avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada 2 (dois) anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes;	Cabo Frio, Carmo, Rio de Janeiro, São Francisco de Itabapoana e Sumidouro.

Fonte: Brasil, 2014. Elaboração própria, 2020.

Com relação à infraestrutura, embora os municípios indiquem a necessidade da infraestrutura como pré-requisito para a expansão de suas redes, alguns não fazem menção ao programa de construção e reestruturação de escolas, como nos casos abaixo.

1.3 - Garantir que os espaços físicos sejam adequados aos padrões de qualidade e acessibilidade e mobiliados em conformidade com as especificidades infantis (SUMIDOURO, 2015).

2. Adequar e/ou construir prédios de instituições de educação infantil, mantidas pelo poder público municipal, seguindo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais (CARMO, 2015).

O tema da avaliação, por sua vez, também apresenta diferenças em relação ao tratamento recebido no PNE. A análise dos planos municipais indica as seguintes

tendências avaliativas: 1) diagnóstica - avaliação do desenvolvimento das crianças, por exemplo, o município de Carmo (2015); 2) avaliação institucional, estratégia presente no PME de São Francisco de Itabapoana (2015); 3) qualitativa, estratégia de Cabo Frio (2015).

7. Garantir a aplicação avaliação diagnóstica trimestral da SME nas turmas de pré II para mapear o desenvolvimento dos alunos no seu processo ensino/aprendizagem (CARMO, 2015).

1.6) elaborar, até o segundo ano de aprovação deste PME, um sistema de Avaliação e Monitoramento das unidades de Educação Infantil, elaborado com a ampla participação da sociedade através de entidades de classe, de Ensino Superior e estudos e pesquisas, de fóruns de entidades representativas de pais a ser aprovado pelo Conselho Municipal de Educação e, posteriormente, acompanhá-lo, através do Fórum Municipal de Educação do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 2018).

A definição de avaliação prevista pelo município do Rio de Janeiro engloba um sistema de avaliação e monitoramento das unidades, com participação de vários segmentos da sociedade, mas não especifica quais os parâmetros a serem utilizados. Cabe destacar que a proposta do PNE é que sejam observadas as dimensões de qualidade que envolvem a infraestrutura, o quadro de pessoal, as condições de gestão, recursos pedagógicos, situação de acessibilidade, tendo como base indicadores preceituados pelos Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (BRASIL, 2006a; 2006b; 2006c; 2006d), cuja versão mais atualizada foi publicada posteriormente à redação dos respectivos planos da maioria dos municípios fluminenses, em 2018.

## 5.4

### Estratégias com alteração na redação

Por último, contabilizamos as estratégias que foram apresentadas nos PME com alguma alteração na redação, mas que mantinham o objetivo proposto no PNE. As estratégias mais frequentes nessa classificação se referem à avaliação da educação infantil (1.6), formação inicial e continuada de profissionais (1.8), alteradas em 6 planos, e ao levantamento da demanda por creche (1.3) e atendimento educacional especializado com alterações na redação de 5 planos, conforme quadro 17.

Quadro 17: Estratégias com alteração na redação em comparação ao PNE

Estratégias do Plano Nacional de Educação	PME
1.6) implantar, até o segundo ano de vigência deste PNE, avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada 2 (dois) anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura	Macaé, Nova Friburgo, Porto Real, Quatis São Fidélis e Silva Jardim.

física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes;	
1.8) Promover a formação inicial e continuada dos (as) profissionais da educação infantil, garantindo, progressivamente, o atendimento por profissionais com formação superior.	Barra do Pirai, Cantagalo, Magé, Nova Friburgo, Quatis e Silva Jardim.
1.3) realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta.	Barra do Pirai, Cantagalo, Porto Real e Silva Jardim.

Fonte: Brasil, 2014. Elaboração própria, 2020.

Os trechos abaixo ilustram as alterações na redação dos PME, que não alteram a estratégia proposta pelo PNE. O PNE especifica o prazo para início da avaliação da Educação Infantil, no segundo ano de vigência do plano, e que deve ser considerado os parâmetros nacionais de qualidade, tais quais infraestrutura, pessoal, gestão, acessibilidade, recursos materiais e pedagógicos. Por outro lado, não especifica os responsáveis pela ação ou divulgação de resultados, dando margem para que os municípios incluam suas especificações.

Com isso, Nova Friburgo inclui em sua estratégia de avaliação a participação conjunta de Conselho Municipal de Educação, Conselhos escolares e Fórum Permanente e dos usuários da educação, bem como, estabelece a divulgação de dados relativos à avaliação para acesso público. Já Silva Jardim, incluiu informações de parâmetros de qualidade e curriculares, além de outros indicadores que podem ser considerados relevantes, como recursos tecnológicos e transporte escolar.

21. implementar, até 2017, avaliação da Educação Infantil, a ser realizada a cada dois anos, pelo Conselho Municipal de Educação, Conselhos Escolares e Fórum Permanente dos Usuários da Educação, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a qualidade da infraestrutura física, quadro de pessoal, condições de gestão, recursos pedagógicos, acessibilidade, entre outros indicadores relevantes. Os dados deverão ser disponibilizados para acesso público, inclusive na internet (NOVA FRIBURGO, 2015).

1.6) estabelecer, a cada 2 (dois) anos, após a aprovação do Plano Municipal de Educação, com base em parâmetros nacionais de qualidade e curricular, avaliação da educação infantil, na análise da infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos e tecnológicos, a situação de acessibilidade, transporte escolar com normas de segurança, monitoramento e lazer (SILVA JARDIM, 2015).

Nas dimensões relacionadas à formação inicial e continuada de profissionais há casos em que a formação inicial foi suprimida do texto e outros em que o atendimento progressivo por profissionais com formação em ensino superior foi suprimido.

1.9 Promover a formação continuada dos profissionais da educação infantil, garantindo, progressivamente, o atendimento por profissionais com formação superior (SÃO FIDÉLIS, 2015).

1.7) promover a formação inicial e continuada dos(as) profissionais da educação infantil (CANTAGALO, 2015).

Nos PME dos municípios apresentados abaixo, no levantamento da demanda por creche foi incluída a faixa etária da pré-escola para além da creche, como nos casos de Barra do Piraí e Sapucaia. Enquanto Barra do Piraí enfatiza o regime de colaboração, Barra do Piraí não o menciona.

1.2) O município em colaboração com o Estado e União, realizará e publicará, a cada ano, levantamento da demanda manifesta por educação para a população de zero a três anos (creche) e de 4 e 5 anos (pré-escola), como forma de planejar e verificar o atendimento em suas redes (SAPUCAIA, 2015).

1.6- Realizar e publicar anualmente de acordo com a pré-matricula, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, e pré-escola para a população de 4 e 5 (quatro e cinco) anos como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta (BARRA DO PIRAÍ, 2015).

A alteração da redação das estratégias por vezes se dá por meio de detalhes sutis, mas que dão a entender que os municípios, embora sigam o PNE para a elaboração ou adequação de seus planos municipais, desejam imprimir sua autoria por meio de inclusão de informações específicas daquele contexto ou de deixar em aberto possibilidades de não atuação.

## 5.5

### **Estratégias próprias dos municípios não contempladas pelo PNE**

Nesta seção contamos com o auxílio do software *Atlas.ti* na identificação das principais categorias que não estavam presentes no PNE, mas que aparecem com maior frequência nos planos dos municípios da nossa amostra.

Temas não presentes no PNE, mas frequentemente mencionados nos PME, se configuram enquanto espaço de autoria dos municípios e caracterizam as realidades locais. Esse aspecto é especialmente relevante para o objetivo de relacionar capacidades estatais com a qualidade da educação infantil, pois é no distanciamento dos planos municipais em relação ao PNE, que podemos obter os indícios da configuração da educação infantil em determinado contexto, do compromisso assumido com a população, das propostas e desafios.

Dessa forma, entendemos que quanto mais detalhados e explícitos são os objetivos e as estratégias incluídas nos PME, maior é, a princípio, a possibilidade de controle e pressão sobre os gestores públicos quanto ao cumprimento das decisões tomadas (*accountability*), seja pela comunidade escolar, sociedade civil ou instâncias de fiscalização de órgãos públicos, isto é, em relação à capacidade técnica da secretaria de educação de estabelecer ações específicas com o objetivo de cumprir as metas propostas.

Como foi pontuado nas seções anteriores, alguns municípios replicaram as estratégias presentes no PNE para as suas propostas locais, cumprindo, assim, a prerrogativa legal de ter que apresentar um plano municipal. Por outro lado, no entanto, deixaram de apresentar ações concretas que beneficiem a população e que garantam, de fato, o cumprimento do direito a educação. Assim, consideramos que a ausência de propostas próprias voltadas para a realidade específica do município também é um indicador de baixa capacidade estatal local.

De acordo com o quadro 18 abaixo, podemos observar como os municípios organizaram seus planos municipais em termos da quantidade e da aproximação de suas propostas em relação ao PNE. Os municípios listados na coluna da esquerda são os que possuem propostas mais próximas ao PNE, enquanto os listados na coluna da direita são os que apresentaram maior especificidade nas ações propostas para a educação infantil municipal. Já os da coluna do meio são os municípios que apresentaram propostas similares ao PNE com algumas especificidades de seus contextos locais.

Quadro 18: Propostas dos Planos Municipais de Educação em relação às propostas do Plano Nacional de Educação (2014)

<b>Propostas dos PME</b>		
<b>Mais próximas do PNE</b>	<b>Combinação de propostas</b>	<b>Mais distantes do PNE</b>
Armação dos Búzios	Barra do Pirai	Macaé
Cantagalo	Cabo Frio	Nova Friburgo
Magé	Carmo	
Quatis	Porto Real	
Rio de Janeiro	São Francisco de Itabapoana	
São Fidélis	Seropédica	
Sapucaia	Sumidouro	
Silva Jardim		

Fonte: Planos Municipais de Educação dos municípios fluminenses. Elaboração própria, 2021.

Notamos que os temas trazidos pelos PME se referem a profissionais – concurso públicos e profissionais especializados, organização da rede e institucional,

recursos materiais, alimentação escolar, transporte escolar, espaços participativos e equipe multidisciplinar/intersetorial.

Com relação aos profissionais, embora o PNE e os PME deem atenção à formação inicial, continuada e o atendimento progressivo por profissionais com nível superior, foi possível observar frequentemente nos PME a proposta de realização de concurso público para o preenchimento do quadro funcional tanto de profissionais de apoio, como cozinheira, serviços gerais, mas também para os que atuam diretamente com as crianças, auxiliar de creche, auxiliar de educação infantil, quanto para atuação em áreas de acompanhamento do trabalho pedagógico, orientadores educacionais e pedagógicos.

Com relação aos cargos aos quais os concursos se referem, há uma grande variedade de nomenclaturas, especialmente para os cargos de apoio pedagógico. Nesse caso, a maior parte dos municípios indicou como pré-requisito a formação em nível médio para os cargos com atuação em sala de aula, com as crianças.

1.23) promover concurso específico para os cargos de estimulador materno – infantil, auxiliar de creche e educação infantil, destinado à profissionais com nível médio em modalidade normal e formação continuada ofertada pela rede municipal, ao longo do andamento deste plano (SILVA JARDIM, 2015);

1.15- Garantir a inclusão, no quadro permanente de profissionais, da função de auxiliar de educação infantil, mediante ingresso por concurso público e exigência de formação específica na área, para todas as turmas de pré-escola, contemplando o horário escolar (PORTO REAL, 2015).

34. garantir profissional habilitado e concursado para exercer a função de Orientador Pedagógico e Educacional em cada unidade escolar de Educação Infantil (NOVA FRIBURGO, 2015).

A variedade nos nomes dos cargos voltados para o apoio pedagógico chama a atenção por evidenciar a não consolidação enquanto carreira, causando, em consequência, a não valorização desses profissionais refletida principalmente em seus salários. Destacamos que no grupo dos dezessete PME analisados, não houve menção a concurso público para professores da EI.

Também foi frequente a inclusão de profissionais especializados, de música, artes, dança, para atuação principalmente junto à pré-escola, mas também para o atendimento educacional especializado.

1.10) Implementar a atuação do professor de Educação Física em todas as unidades que atendem a Educação Infantil, gradativamente, até o final da vigência deste plano (MAGÉ, 2017).

1.10 - Inserir no processo formativo das crianças, elementos favorecedores da cultura da paz, do campo artístico e estético (com profissionais capacitados para aulas de

dança e música) do cuidado com o meio ambiente, da solidariedade, da ética e da justiça (SUMIDOURO, 2015).

1.25) Abrir vagas de concurso para profissionais com formação em educação especial, garantindo que o acompanhante do aluno com NEE seja, por concurso, um profissional capacitado para atuar na área de Educação Especial (MACAÉ, 2015).

Também foi prevalente a inclusão de estratégias que tratam da organização das redes e instituições de educação infantil. De modo geral, estão relacionadas a regulamentações e procedimentos que orientam a atuação tanto da gestão de secretarias municipais, quanto de unidades de educação infantil, tais como o limite máximo de crianças por turma, número máximo de criança de acordo com o espaço disponível (por m<sup>2</sup>), relação profissional(is) por criança; critérios para a matrícula, organização do calendário escolar, contemplando férias e recesso; e elaboração de projeto político pedagógico e propostas pedagógicas.

Os pontos citados acima indicam a tentativa de padronização do atendimento às crianças e suas famílias, o que pode ser interpretado como o esforço destinado a fazer com que a política pública seja entregue com a maior isonomia possível a todos que buscam a educação infantil. Não podemos desconsiderar que as relações herdadas do período em que as creches integravam a Assistência Social e a pré-escola não era obrigatória ainda são presentes na educação infantil e que os avanços em termos legais nem sempre são efetivados no cotidiano. Isto porque, como nos ensinam os estudos sobre implementação de políticas públicas, o processo de implementação envolve todo um conjunto de atores responsáveis não apenas pelas ações, mas também pelas decisões que acontecem entre o lançamento da política governamental e a percepção dos seus resultados e envolvem, simultaneamente, atividades de execução, (re)formulações e tomada de decisão sobre as ações necessárias.

Ao considerarmos a qualidade das interações e relações que se estabelecem entre profissionais e crianças e entre as próprias crianças, o limite máximo de crianças por grupamento bem como a relação entre quantidade de crianças para cada profissional é de suma importância. Quando há, por exemplo, nos municípios, alta demanda e menor possibilidade de atendimento, a incidência de ações judiciais faz com que as matrículas sejam cumpridas e, em consequência, as relação profissional-criança não seja respeitada.

1.8 Garantir nas turmas de Pré-Escola (04 quatro e 05 cinco anos), 20 (vinte) educandos por sala de aula, tendo em vista a qualidade do trabalho na Educação Infantil (PORTO REAL, 2015).

9. garantir o número de alunos adequado para o desenvolvimento do trabalho pedagógico na Educação Infantil, considerando o exposto nesse Plano (NOVA FRIBURGO, 2015).

Da mesma forma, a preocupação com o limite de crianças por grupo também é demonstrada nas situações em que há inclusão de crianças com deficiência. Como nos PME de Macaé e Porto Real.

1.26) Garantir e fiscalizar a redução do número de alunos nas salas onde são atendidos alunos com deficiência, de acordo com a legislação em vigor (MACAÉ, 2015).

1.11 Reduzir para 17 (dezesete) o número de alunos nas turmas em que forem matriculados com deficiência grave (PORTO REAL, 2015).

A relação de criança-profissional também apareceu em alguns PME, conforme trechos abaixo.

1.12 Garantir nas creches para o berçário, no máximo doze educandos por sala, para quatro monitores e um professor(a); para os maternais I e II no máximo, quinze educandos por sala, para três monitores e um professor; para o maternal III, no máximo, quinze educandos por sala, para dois monitores e um professor (PORTO REAL, 2015).

1.2 Assegurar o cumprimento da Resolução nº 02/2011 do Conselho Estadual de Educação – CEE, que determina a relação professor-aluno no que se refere à quantidade de crianças em sala de aula na Educação Infantil (SEROPEDICA, 2015).

O calendário para as creches também é apontado como um desafio para a garantia das férias e recesso escolar tanto para crianças, quanto para profissionais.

24. garantir férias para alunos e profissionais da Educação Infantil, conforme estabelece a Lei Estadual 6158, art. 19 inciso XII, e recessos escolares, de acordo com a Lei Complementar Municipal 040/08, respeitando o calendário escolar anual, de forma que a criança tenha a oportunidade de convivência com a família (NOVA FRIBURGO, 2015).

1.5. Assegurar calendário apropriado para as Creches (SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA, 2015).

Projetos e propostas pedagógicas que contam com a participação da comunidade escolar, também foram incluídos em alguns PME, no âmbito das redes e das instituições.

8. as Unidades Escolares deverão prever no seu Projeto Político Pedagógico estratégias para envolvimento dos pais e/ou responsáveis legais com vistas à superação do problema de infrequência na Educação Infantil; [...]

33. a SME deverá fomentar o debate com os profissionais da educação na revisão e construção das propostas pedagógicas da rede pública municipal de ensino de Nova Friburgo; [...]

46. assegurar a participação democrática de todos os profissionais da educação das Unidades Escolares de Educação Infantil e da comunidade escolar e local na elaboração e/ou avaliação permanente do Projeto Político Pedagógico, respeitando a legislação vigente (NOVA FRIBURGO, 2015).

1.12 Assegurar que todas as instituições de educação infantil e as que também possuem esta modalidade de ensino, formulem e incluam a educação infantil nos seus projetos pedagógicos, de acordo com a realidade de cada localidade (SÃO FIDÉLIS, 2015).

1.6 Garantir a organização do trabalho pedagógico por meio de projetos e atividades pautadas no brincar como princípio educativo, valorizando a concepção de infância e respeitando as crianças em todos os seus direitos (SEROPÉDICA, 2015).

Um outro ponto a ser observado é o estabelecimento de critérios para matrícula, especialmente na creche. De acordo com as DCNEI “É dever do Estado garantir a oferta de Educação Infantil pública, gratuita e de qualidade, sem requisito de seleção” (BRASIL, 2010, p. 12). Na maior parte dos PME em que os critérios de matrículas são citados, há correlação entre a matrícula da criança e o vínculo de trabalho da família, outros municípios, porém, priorizam as crianças em situação de vulnerabilidade social.

1.4) Garantir a construção de berçários que atendam crianças de 6 meses a 2 anos de idade, visto a necessidade de amparo destas crianças e a necessidade das famílias, priorizando matrículas em horário integral para crianças cujos pais comprovem vínculo empregatício ou trabalho autônomo (MACAÉ, 2015).

1.4. Estabelecer critérios para atendimento em tempo integral nas Creches (SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA, 2015).

1.17) estabelecer critérios para atendimento em tempo integral na creche, através de comprovação de trabalho, flexibilizar a permanência da criança nas turmas de creche de acordo com a carga horária de trabalho familiar, no prazo de 02(dois) anos a partir da vigência deste plano (SILVA JARDIM, 2015);

É notório que a creche ainda é uma questão complexa para os municípios em virtude da alta demanda por vagas de período integral e pelos recursos financeiros, materiais, humanos que mobiliza. Se, por um lado, os direitos da criança também envolvem os direitos da família, sobretudo da mãe trabalhadora, por outro, estabelecer critérios de matrícula é negar o direito que todas as crianças possuem, indistintamente. Entretanto, é possível notar que em locais com escassez de vagas, critérios para atendimento são pré-definidos.

Os espaços participativos presentes nos PME se referem a espaços de participação da comunidade escolar, principalmente da família, no âmbito das instituições, sendo o Conselho Escolar o mais mencionado. As participações em outros Conselhos, bem como Fóruns Municipais de Educação também foi notada. Já os profissionais também são chamados a participar na elaboração de propostas curriculares e projeto político pedagógico. Nos casos em que a avaliação institucional é indicada, a participação de todos os atores da educação infantil é requisitada.

1.5 - Estimular a criação de Fóruns Municipais de Educação Infantil, que venham a elucidar a prática do professor em sala de aula, assim como sensibilizar as famílias/responsáveis sobre a importância da primeira etapa da Educação Básica (SUMIDOURO, 2015).

40. todas as Unidades Escolares de Educação Infantil deverão ter formado seu Conselho Escolar, bem como o mesmo deverá ter espaço físico garantido para suas reuniões de conselho e de segmentos (NOVA FRIBURGO, 2015).

Por sua vez, os recursos materiais, frequentemente articulados ao regime de colaboração e/ou parcerias, indicam uma dificuldade dos municípios em arcar com o custeio da manutenção do funcionamento da educação infantil. Os materiais mais citados são os pedagógicos, didáticos, de consumo e mobiliário.

5. garantir, junto ao Poder Público Municipal, o compromisso de dotação de recursos materiais (inclusive lúdico e de estimulação essencial) e humanos que possibilitem o crescimento, com qualidade, das unidades de educação infantil na Rede Municipal de Ensino (CABO FRIO, 2015).

1.16 Garantir recursos didáticos e pedagógicos de qualidade em quantidade suficiente nas unidades escolares de Educação Infantil, com atendimento de 100% da demanda existente até 2016 (SEROPÉDICA, 2015).

Da mesma forma, alimentação escolar e transporte escolar aparecem relacionados ao regime de colaboração. O transporte escolar está majoritariamente associado ao trajeto casa-instituição-casa, mas também à oferta de atividades fora da instituição.

43. garantir a oferta de Merenda Escolar, de forma que a criança possa consumir diariamente os nutrientes necessários para o seu desenvolvimento saudável (NOVA FRIBURGO, 2015).

1.7. Garantir o transporte escolar, em regime de colaboração entre União, Estado e municípios atendendo aos princípios básicos de segurança exigidos pelo Departamento Nacional de Trânsito (DNT) e as normas de acessibilidade, que garantam a segurança das crianças (SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA, 2015).

38. a SME deverá prover, sempre que solicitado, transporte seguro e adequado, para que as Unidades Escolares de Educação Infantil possam realizar atividades fora do espaço escolar (NOVA FRIBURGO, 2015).

Apesar de três estratégias do PNE mencionarem a intersetorialidade, as de número 1.12, 1.14 e 1.15, é possível notar nos PME a importância dada a atuação de equipes multidisciplinares nas instituições, principalmente nas áreas de assistência à saúde e acompanhamento das crianças que precisam de atendimento educacional especializado.

1.15. Incluir na equipe multidisciplinar o cargo/função de Psicólogo, Psicopedagogo e Assistente Social, nos termos do Regimento da Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA, 2015).

16) Assegurar a manutenção da equipe multidisciplinar (orientação pedagógica, psicóloga, fonoaudióloga, nutricionista) na Secretaria Municipal de Educação para orientação aos educadores da rede municipal de ensino (SAPUCAIA, 2015).

A inclusão desses temas nos PME indica que ainda há muito o que ser feito com relação às políticas voltadas para a educação infantil. As questões trazidas pelos municípios abrangem necessidades de pessoal qualificado, de organização das redes e das próprias instituições, do trabalho intersetorial com equipes de profissionais multidisciplinares com vistas ao desenvolvimento integral das crianças que frequentam a educação infantil.

## 5.6

### Tendências dos PME fluminenses

Analisamos os planos municipais de educação dos municípios fluminenses participantes em duas dimensões, a das estratégias presentes nos PME em comparação com o PNE 2014, e na dimensão da forma de redação das propostas municipais.

Na primeira dimensão, da comparação entre os PME e o PNE, observamos que há cinco formas de propor as estratégias: a) idênticas - que repetem textualmente as apresentadas no PNE, ou seja, transpõem do PNE para o PME; b) alteradas - redigidas de outra forma, mas mantêm a mesma proposta do PNE, com isso o objetivo não é alterado; c) diferentes - redigidas de forma e com sentidos diferentes do PNE, se apropriam de temas presentes no PNE, mas a proposta se altera em relação ao objetivo do PNE; d) não mencionados - embora constem no PNE não foram mencionadas nos planos municipais; e) próprias - não constam no PNE, mas foram incluídas pelos municípios de acordo com suas realidades locais.

Como já foi pontuado anteriormente, foi comum os municípios utilizarem uma combinação dessas estratégias na elaboração dos seus PME. Armação dos Búzios foi o único do grupo pesquisado que replicou integralmente as estratégias do PNE para o seu plano municipal de educação. Barra do Piraí, Rio de Janeiro e Sapucaia foram os três municípios que mais mantiveram estratégias em seus PME de forma textualmente idêntica às do PNE. Como pôde ser observado no quadro 18 (página 110).

As estratégias menos presentes nos PME estão relacionadas com a equidade na educação infantil, consulta pública por creche e articulação com a rede privada sem fins lucrativos para a oferta de vagas especialmente em creches. Os dois primeiros pontos podem indicar o desafio para as secretarias de educação dos municípios obterem informações sobre as crianças pequenas, especialmente aquelas que estão fora da escola. Por outro lado, não incluir estratégias dessa natureza em seus PME pode sugerir uma forma de não comprometimento municipal ante a essas questões. A equidade é um ponto chave para diminuir desigualdades, que demanda ações sociais contundentes e intersetoriais. Por outro lado, a ausência em muitos PME da estratégia que trata da articulação com a rede privada para a oferta de vagas, por meio de convênios, permite inferir o esforço dos municípios em expandir a rede própria para suprir a demanda.

Já as estratégias mais incluídas nos PME fluminenses são relacionadas à infraestrutura, avaliação da educação infantil e formação inicial e continuada dos profissionais da educação infantil. O fato dessas estratégias terem sido incluídas na maior parte dos planos municipais corrobora a nossa decisão de ter selecionado infraestrutura e formação docente como indicadores da qualidade da educação infantil e como *proxies* de capacidades estatais, além de visibilizar se os municípios estão priorizando essas dimensões da qualidade da educação infantil.

Por outro lado, as estratégias próprias ou autorais dos municípios – aquelas que não constam do PNE mas que foram incluídas nos PME se referem principalmente a profissionais – concurso públicos e profissionais especializados, organização da rede e institucional, recursos materiais, alimentação escolar, transporte escolar, espaços participativos e equipe multidisciplinar/intersetorial.

Embora o PNE trate do tema profissionais a ênfase dada recai sobre a formação inicial e continuada, garantindo o atendimento, de forma progressiva, por profissionais com nível superior. Os municípios indicam que a necessidade da educação infantil vai além, passa pela contratação de pessoal, por meio dos concursos públicos, em especial de profissionais de apoio - auxiliares de creche, entre outras nomenclaturas dadas ao cargo, e da equipe pedagógica - coordenação e orientação pedagógica/educacional. Além disso, foi observado a numerosa inclusão de profissionais especializados, como professores de educação física, artes, dança, música para atendimento principalmente das pré-escolas, assim como para o atendimento

educacional especializado às crianças com deficiência, transtorno global do desenvolvimento, altas habilidades ou superdotação.

As estratégias voltadas para a organização das redes e instituições estão relacionadas majoritariamente a procedimentos que padronizam as condições de atendimento, como a relação profissional/criança de acordo com a faixa etária, limite máximo de crianças por agrupamento; limite máximo de crianças de acordo com o espaço (m<sup>2</sup>), período de funcionamento (jornada parcial/integral), calendário, critérios de matrícula. Também estão vinculadas às propostas e projetos pedagógicos, registro e documentação pedagógica, que orientam as práticas educativas.

Os municípios incluíram ainda a questão dos recursos materiais indicando ser uma das necessidades da educação infantil. Dispor de infraestrutura e de recursos humanos sem os recursos materiais adequados à faixa etária – brinquedos, livros, itens de higiene, entre outros - não configuram educação de qualidade. Os insumos são essenciais para o trabalho pedagógico e desenvolvimento da criança.

A intersetorialidade, embora presente no PNE, foi incluída nas estratégias próprias dos municípios por meio da demanda de equipes multidisciplinares para atendimento às crianças nas unidades de educação infantil. Esse ponto se distingue do PNE por evidenciar a necessidade do trabalho mais aproximado entre profissionais de várias áreas sociais, como saúde, assistência social, transporte, com as políticas de educação infantil, com vistas ao desenvolvimento integral da criança.

Os espaços participativos embora não sejam contemplados na meta 1 especificamente, guardam relação com a meta 19 do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014), que diz respeito à gestão democrática. O fato de alguns municípios terem incluído em seus PME o incentivo à participação da comunidade escolar, indica que a gestão democrática é um objetivo a ser efetivado também na educação infantil. Essa preocupação expressa em parte dos PME pode também indicar maior aproximação com a comunidade escolar e por isso, maior necessidade de lidar com as demandas sociais.

Dessa forma, considerando a quantidade de estratégias propostas por cada município em seus PME e sua tipologia, de acordo com as classificações descritas anteriormente, observamos as seguintes tendências para os dezessete municípios participantes da pesquisa: a) os que se aproximam do PNE; b) os que apresentam poucas estratégias próprias; c) os que apresentam mais iniciativas próprias e, portanto, que mais se distanciam do PNE.

No primeiro conjunto estão os municípios cujos PME apresentam estratégias idênticas ou muito próximas ao PNE, Armação dos Búzios que, como já foi colocado, replica integralmente as 17 estratégias do PNE, Cantagalo, Magé, Quatis, Rio de Janeiro, São Fidélis, Sapucaia e Silva Jardim.

Outra ressalva desse grupo é o Rio de Janeiro, que embora possua no total 19 estratégias compondo a Meta 1, três delas foram vetadas, assim como o artigo 8º que fazia menção à relação entre quantitativo de profissionais e de crianças por agrupamento na educação infantil e ensino fundamental, sob argumento de que haveria aumento de gastos. Os vetos do então prefeito Marcelo Crivella não se restringiram à educação infantil e atingiu outras metas do PME, a mais afetada foi a meta 17, sobre valorização dos profissionais da educação básica, com oito estratégias vetadas.

Observamos que todas as três estratégias vetadas na meta 1, estão relacionadas aos profissionais da educação, como nos mostra o quadro 19 abaixo. A estratégia 1.8 é sobre a formação continuada dos profissionais, ao passo que a 1.18 tratava da formação em nível médio dos agentes de educação infantil e a 1.19, a inclusão de coordenadores pedagógicos e profissionais especializados - artes, música, educação física, entre outros, em todas as unidades escolares. O Rio de Janeiro possui a peculiaridade de ser o município com a maior rede municipal dentro do estado, contando, portanto, com uma grande quantidade de profissionais de diversas categorias e na educação infantil inclusive com formas de contratação diferenciadas, que levam o município a enfrentar constantes conflitos entre agentes de educação infantil (AEI) e professores de educação infantil (PEI).

Quadro 19: Estratégias vetadas no PME do Rio de Janeiro

1.8	garantir a formação continuada de todos os profissionais através de espaços de formação presencial, semipresencial e à distância, tais como: jornadas pedagógicas, cursos, reuniões e capacitações previstas periodicamente, em calendário oficial, como também, a formação continuada de todos os profissionais da educação em nível superior através de parcerias com universidades públicas e privadas do estado do Rio de Janeiro;
1.18	assegurar, imediatamente, a correção da escolaridade do cargo de agente de educação infantil para o nível de Ensino Médio, na modalidade normal, garantindo lapso temporal de um ano exclusivamente para quem ainda não tem a formação e incluindo o cargo no quadro do magistério;
1.19	garantir, no prazo máximo de um ano após a aprovação deste Plano, em todas as unidades com Educação Infantil, a inclusão de coordenador pedagógico e de professores de outras linguagens com artes, música, educação física e língua estrangeira.

Fonte: RIO DE JANEIRO (CÂMARA MUNICIPAL), 2018. Elaboração própria, 2021.

Por sua vez, Barra do Piraí, Cabo Frio, Carmo, Porto Real, São Francisco de Itabapoana, Seropédica e Sumidouro apresentam, além das estratégias do PNE, algumas iniciativas próprias. Desse grupo, destacamos Cabo Frio, cujo PME versa majoritariamente sobre infraestrutura. Já Macaé e Nova Friburgo são os que apresentam maior quantidade de estratégias e de iniciativas próprias. Enquanto Macaé possui 34 estratégias, Nova Friburgo elenca 49.

Esses dois últimos grupos, que incluíram estratégias próprias voltadas para a educação infantil, são os que apresentam, segundo os critérios considerados na pesquisa, maior capacidade estatal, tendo em vista que seus PME contemplam desafios e propostas para a educação infantil sintonizados com o contexto local. No próximo capítulo apresentamos a análise de dados sociodemográficos e educacionais dos municípios fluminenses, na tentativa de estabelecer relações entre capacidades estatais e qualidade da educação infantil.

## O Estado do Rio de Janeiro e seus municípios

Esse capítulo apresenta informações socioeconômicas e demográficas (porte populacional, PIB *per capita* e IDHM) e educacionais dos municípios do estado do Rio de Janeiro (ERJ). Dados socioeconômicos e demográficos são comumente usados por estudos que operacionalizam capacidades estatais como variáveis de controle (GRIN *et al.*, 2018; SEGATTO, 2015; SARAÇA *et al.*, 2011; NUNES *et al.*, 2019).

O estado do Rio de Janeiro (ERJ), localizado na região Sudeste do país, está entre os 3 menores estados do Brasil com 43.750,27 km<sup>2</sup>, embora esteja entre os 3 primeiros no quesito quantidade de habitantes, tendo como população estimada para o ano de 2020, 17.366.189 de pessoas segundo dados do IBGE<sup>14</sup>.

Seu Produto Interno Bruto (PIB) em 2017 foi de R\$ 671.362 milhões, ficando em 3<sup>a</sup> posição no país e em 2<sup>a</sup> na região Sudeste (IBGE); e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)<sup>15</sup> do estado, tendo como referência o ano de 2010, é 0,761, considerado alto, ocupando assim o 4<sup>o</sup> lugar no país e 2<sup>o</sup> na Região Sudeste (PNUD, 2020). As principais atividades econômicas são relacionadas a indústria, serviços, comércio e agropecuária (CEPERJ, 2019).

### 6.1

#### Porte, PIB e IDHM

O ERJ é composto por 92 municípios, divididos em oito regiões de governo, Noroeste Fluminense, Norte Fluminense, Metropolitana, Serrana, Baixadas Litorâneas, Centro Sul-Fluminense, Médio Paraíba, Costa Verde. De acordo com essa divisão, a menor região em quantidade de municípios é a Costa Verde com três, e a maior é a Metropolitana com vinte e dois.

<sup>14</sup> Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/pesquisa/48/48980?tipo=ranking&indicador=48985&ano=2020>. Acesso em 23 set. 2020.

<sup>15</sup> Segundo dados do PNUD (2020) impactam no IDHM as seguintes dimensões: longevidade (0,835), renda (0,782) e educação (0,675).

Figura 4: Mapa do Estado do Rio de Janeiro (ERJ), Regiões de Governo e Municípios, 2019

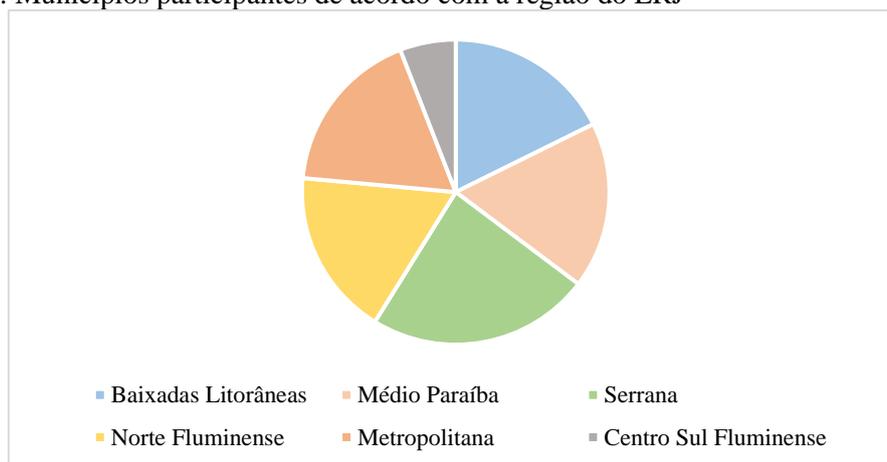


Fonte: CEPERJ, 2020.

De acordo com dados do SEBRAE (2016a, b, c, d, e, f, g, h, i, j, k), na economia fluminense, em termos gerais, as principais atividades econômicas nas regiões são serviços e comércio, indústria, administração pública e agropecuária, embora apresentem variação na composição da economia entre as regiões. Nas regiões Metropolitana, Médio Paraíba e Noroeste Fluminense, a principal atividade econômica é serviços e comércio. Já as regiões Baixadas Litorâneas, Costa Verde e Norte Fluminense, o que se destaca é a indústria. Por fim, nas regiões Centro Sul Fluminense e Serrana, as áreas da administração pública e agropecuária são as que exercem maior peso na economia.

Os municípios participantes da pesquisa pertencem à seis regiões do ERJ, conforme o gráfico abaixo. Armação dos Búzios, Cabo Frio e Silva Jardim são municípios das Baixadas Litorâneas; Barra do Pirá, Porto Real, Quatis, do Médio Paraíba; Cantagalo, Carmo, Nova Friburgo e Sumidouro da região Serrana; Macaé, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana, do Norte Fluminense; Magé, Rio de Janeiro, Seropédica, região Metropolitana; e Sapucaia, da região Centro Sul Fluminense. Não contamos com a participação de municípios das regiões Noroeste Fluminense e Costa Verde.

Gráfico 1: Municípios participantes de acordo com a região do ERJ



Fonte: Dados da pesquisa 2020.

Os municípios fluminenses são muito díspares em termos populacionais e essa heterogeneidade tem implicações para as políticas sociais. Levando em conta essa questão, os municípios do ERJ foram categorizados de acordo com o porte populacional (BRASIL, 2005).

Para tanto, utilizamos a projeção populacional do IBGE para os municípios fluminenses. Sendo assim, os Pequeno I, são os que possuem até 20.000 habitantes e correspondem a 28,3% do total; Pequeno II, entre 20.001 e 50.000, são 30,4%; os Médio, de 50.001 a 100.000, 8,7%; Grande, faixa de 100.001 a 900.000, são 29,3% e por fim, Metrópole, aqueles acima de 900.001, correspondem a 3,3%, conforme tabela 2. Com isso, podemos observar que a maior parte dos municípios fluminenses, 54 em números absolutos, ou 58,7%, possuem até 50.000 habitantes.

Tabela 2: Porte Populacional dos municípios fluminenses em números absolutos e percentual (2019)

Porte populacional	Categorização	Municípios (n)	%
Até 20.000	Pequeno I	26	28,3
20.001 – 50.000	Pequeno II	28	30,4
50.001 – 100.000	Médio	8	8,7
100.001 – 900.000	Grande	27	29,3
Acima de 900.001	Metrópole	3	3,3

Fonte: IBGE, 2019. Elaboração própria, 2020.

A Região Metropolitana engloba além dos 3 municípios categorizados como metrópole, treze municípios grandes, cinco médios e um definido como pequeno II. No total, a população apenas desta região contabiliza 13.069.640 pessoas, ou o equivalente a 76,7% de toda a população do ERJ.

Já na categorização realizada de acordo com o PIB *per capita*, a maioria dos municípios fluminenses (78) está concentrada nas faixas mais baixas, 50 até R\$

25.000,00 e 28 entre R\$ 25.001,00 e R\$ 50.000,00 e apenas 3 municípios possuem o PIB correspondente à faixa muito alta, acima de R\$ 100.001,00, o que, em conjunto, revela as grandes desigualdades entre as regiões e municípios do ERJ.

Tabela 3: PIB per capita (2017) dos municípios fluminenses em números absolutos e percentual (2017)

PIB per capita (2017)	Categorização	Municípios (n)	%
Até R\$ 25.000,00	Muito Baixo	50	54,4
R\$ 25.001,00 – 50.000,00	Baixo	28	30,4
R\$ 50.001,00 – R\$ 75.000,00	Médio	10	10,9
R\$ 75.001,00 – R\$ 100.000,00	Alto	1	1,0
Acima de R\$ 100.001,00	Muito Alto	3	3,3

Fonte: PNUD/IPEA/FJP, 2020. Elaboração própria, 2020.

O IDHM, que contabiliza índices de longevidade, renda e educação, por sua vez, indica que não há municípios fluminenses nas faixas mais baixas: a concentração está nas parcelas média (34) e alta (57). Apenas um município, pertencente à Região Metropolitana, apresenta indicador muito alto, é o caso de Niterói, com IDHM de 0,837.

Tabela 4: IDHM dos municípios fluminenses em números absolutos e percentual (2010)

IDHM	Categorização	Municípios (n)	%
0 – 0,499	Muito Baixo	0	0
0,500 – 0,599	Baixo	0	0
0,600 – 0,699	Médio	34	37,0
0,700 – 0,799	Alto	57	62,0
0,800 – 1,0	Muito Alto	1	1,0

Fonte: PNUD/IPEA/FJP, 2020. Elaboração própria, 2020.

Embora os indicadores correspondentes ao porte do município, PIB e IDHM não sejam correlacionáveis diretamente, por serem de anos diferentes e elaborados com metodologias diferentes, são relevantes para contextualização e para a identificação das condições socioeconômicas enfrentadas pelos municípios na provisão de políticas sociais. A tabela 5 abaixo apresenta os dados dos dezessete municípios participantes da pesquisa.

Tabela 5: Porte, PIB per capita e IDHM dos municípios participantes

Municípios	Porte dos municípios [2019]	PIB per capita [2017]	IDHM [2010]
Armação dos Búzios	Pequeno II - 33.870	53.078,97	0.728
Barra do Pirai	Grande - 100.374	20.789,85	0.733
Cabo Frio	Grande - 226.525	39.781,41	0.735
Cantagalo	Pequeno II - 20.172	34.591,90	0.709
Carmo	Pequeno I - 18.895	22.822,87	0.696
Macaé	Grande - 256.662	62.961,48	0.764
Magé	Grande - 245.071	<b>16.240,43</b>	0.709
Nova Friburgo	Grande - 190.631	27.048,70	0.745

Porto Real	Pequeno I - 19.683	<b>151.721,49</b>	0.713
Quatis	<b>Pequeno I - 14.302</b>	18.525,61	0.690
Rio de Janeiro	<b>Metrópole - 6.718.903</b>	51.776,18	<b>0.799</b>
São Fidélis	Pequeno II - 38.669	17.769,28	0.691
São Francisco de Itabapoana	Pequeno II - 42.205	22.811,47	0.639
Sapucaia	Pequeno I - 18.228	39.777,44	0.675
Seropédica	Médio - 82.312	49.882,41	0.713
Silva Jardim	Pequeno II - 21.774	21.112,23	0.654
Sumidouro	Pequeno I - 15.623	23.666,31	<b>0.611</b>

Fonte: IBGE, 2019. PNUD/IPEA/FJP, 2020. Elaboração própria, 2020.

Como é possível perceber, o porte dos dezessete municípios pesquisados é muito heterogêneo, abrangendo desde o município de Quatis com 14.302 habitantes até o município do Rio de Janeiro com 6.718.903 habitantes; assim, a população do Rio de Janeiro representa quase 470 vezes a de Quatis. Também é desigual o PIB *per capita* dos municípios. O maior contraste é entre Magé, com um PIB equivalente a R\$ 16.240,43, e Porto Real, com R\$ 151.721,49. Já o IDHM indica Sumidouro com o menor índice e, novamente, Rio de Janeiro no topo da lista.

Na seção seguinte, apresentamos os indicadores educacionais relativos à Educação Básica com ênfase aos municípios pesquisados: Armação dos Búzios, Barra do Piraí, Cabo Frio, Cantagalo, Carmo, Macaé, Magé, Nova Friburgo, Porto Real, Quatis, Rio de Janeiro, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana, Sapucaia, Seropédica, Silva Jardim e Sumidouro.

## 6.2

### Dados educacionais

Os dados educacionais aqui apresentados são relacionados à Educação Básica e são utilizados para contextualizar a educação nos municípios do ERJ nas seguintes variáveis: existência de Secretarias Municipais exclusivas para Educação ou em conjunto com outras áreas, tamanho das redes, número de docentes e resultados do IDEB.

As Secretarias Municipais de Educação exclusivas representam 67,4% e as secretarias conjuntas com outras áreas 32,6%. As áreas geralmente estruturadas com a Educação são Cultura, Ciência e Tecnologia, Esportes e Lazer, é possível observar, pela tabela 6, que alguns municípios promovem uma combinação entre elas. Além disso, áreas como Turismo e Eventos também são conjugadas às secretarias municipais de Educação.

Tabela 6: Incidência de outras áreas conjuntas às Secretarias Municipais de Educação

Áreas conjuntas à Educação	Quantidade de incidências
Cultura	11
Ciência e Tecnologia	6
Esportes e Lazer	4
Cultura e Esportes	3
Cultura e Turismo	2
Cultura, Ciência e Tecnologia	2
Cultura, Esportes e Eventos	1
Esportes	1
Total	30

Fonte: Sites das Prefeituras Municipais do ERJ, 2020. Elaboração própria, 2020.

Exploramos a relação entre o porte dos municípios e a existência ou não de secretarias exclusivas para a Educação, tendo em mente que essa relação poderia ajudar a compor uma *proxy* de capacidades estatais, já que, ao menos em teoria, estruturas organizacionais compartilhadas poderiam implicar uma dispersão da atenção dada ao setor educação. No entanto, não há uma relação clara entre porte municipal e secretarias. No total dos municípios de porte pequeno (I e II), 63% das secretarias são exclusivas, já nos de porte médio elas representam 50%, nos de grande porte são 77,8% e por fim, nas metrópoles equivalem a 100%.

A maior parte dos municípios participantes (dez) possui Secretarias de Educação exclusivas e os outros sete se organizam conforme o quadro 20, abaixo.

Quadro 20: Quantidade de Secretarias Municipais exclusivas e conjuntas com outras áreas de acordo com municípios participantes do ERJ

Secretarias	Municípios	Total
Educação	Barra do Piraí, Cabo Frio, Cantagalo, Carmo, Macaé, Nova Friburgo, Quatis, Rio de Janeiro, São Fidélis e Sapucaia	10
Educação, Ciência e Tecnologia	Armação dos Búzios	1
Educação e Cultura	Magé, São Francisco de Itabapoana e Sumidouro	3
Educação, Cultura e Esporte	Seropédica	1
Educação, Cultura e Turismo	Porto Real	1
Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia	Silva Jardim	1

Fonte: Sites das Prefeituras Municipais do ERJ, 2020. Elaboração própria, 2020.

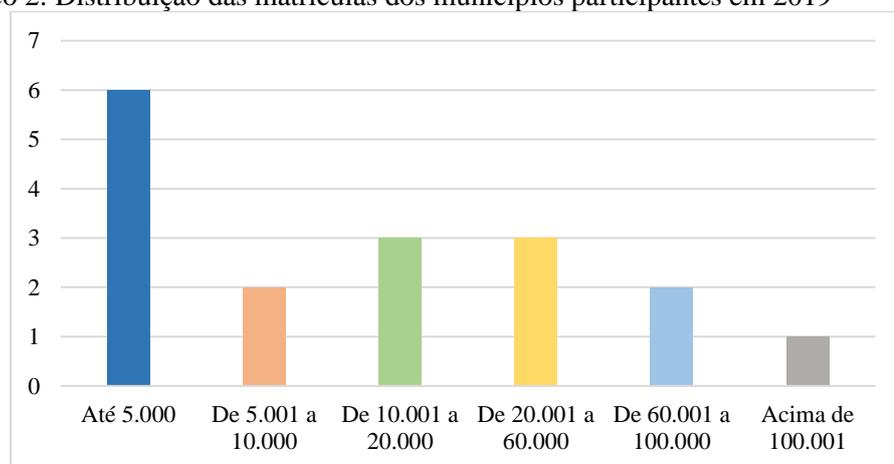
De acordo com dados do Censo Escolar 2019, as matrículas no ERJ contabilizaram 3.573.417 de crianças, jovens e adultos frequentando a Educação Básica<sup>16</sup> considerando todas as etapas de ensino que a compõem, e as redes municipais, estaduais, federais e privadas, localizadas tanto nas zonas rurais, quanto urbanas. A

<sup>16</sup> É preciso considerar as notas da Sinopse Estatística do INEP (INEP, 2019).

Região Metropolitana é a que concentra mais matrículas, totalizando 2.634.769, o equivalente a 73,7% das matrículas de Educação Básica de todo o estado.

Conforme pode ser observado no gráfico 2, abaixo, as matrículas da Educação Básica desses municípios se concentram na faixa de até 5.000 matrículas. A rede com menor quantidade de matrículas na Educação Básica em 2019 é Sumidouro, com 2.791 e a maior é o Rio de Janeiro, com 1.348.505 matrículas. A rede municipal do Rio de Janeiro detém mais que a metade do total de matrículas de toda a região metropolitana.

Gráfico 2: Distribuição das matrículas dos municípios participantes em 2019



Fonte: INEP/Sinopse Estatística da Educação Básica, 2019.

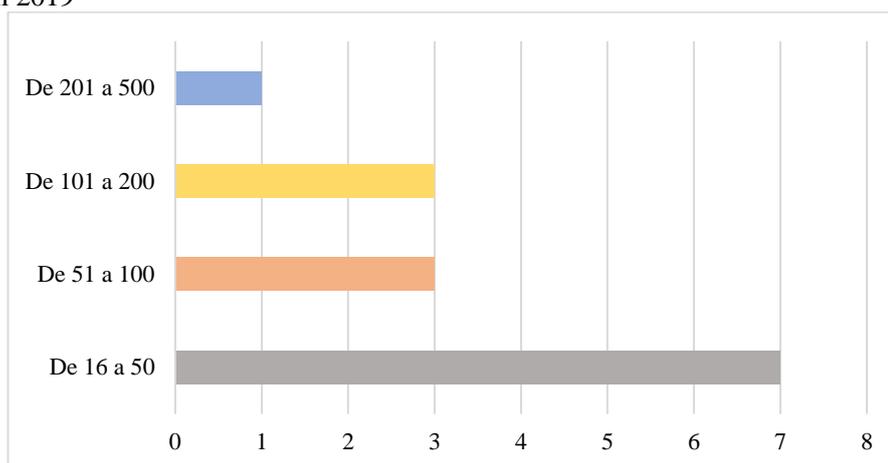
Por sua vez, os docentes da Educação Básica no ERJ somaram em 2019, 3.851 na rede federal, 36.994 na estadual, 72.080 na municipal e 64.457 na privada de acordo com os dados do Censo Escolar (INEP, 2020). Assim como acontece com as matrículas, a rede municipal é a maior empregadora de docentes na Educação Básica do ERJ.

Quanto aos estabelecimentos de ensino, a apresentação dos dados será feita por redes, considerando que as instituições podem ofertar mais de uma etapa de ensino em suas dependências. O Censo Escolar 2019 contabilizou 11.325 estabelecimentos de Educação Básica, 59 em âmbito federal, 1.275 na rede estadual, 5.242 na municipal e 4.749 na rede privada. A quantidade de estabelecimentos na rede pública equivale a 58%, e na rede privada, a 42%.

Os municípios do ERJ apresentam uma grande variação na quantidade de estabelecimentos, que geralmente acompanham seu porte populacional, somando

todas as redes que compõem os sistemas de ensino, a maior parte, 54 dos 92 municípios, se enquadra na faixa de até 50 estabelecimentos. O tamanho das redes de ensino dos municípios estudados pode ser visto no gráfico abaixo. A menor rede de Educação Básica é a de Porto Real, com 14 escolas, e a maior, como já foi colocado, a do Rio de Janeiro, com 3.903, acompanhando o número de matrículas.

Gráfico 3: Quantidade de estabelecimentos de Educação Básica dos municípios participantes em 2019



Fonte: INEP/Sinopse Estatística da Educação Básica, 2019. Elaboração própria, 2020.

Os resultados dos IDEB por municípios fluminenses, por sua vez, indicam uma grande variedade de resultados. De acordo com os dados de 2019 para o IDEB - anos iniciais, a maior parte dos municípios do ERJ se concentra na faixa de 4,1 a 6,0 e não houve resultados nas faixas de 0 a 4,0 e de 8,1 a 10.

Não observamos relação direta entre o resultado do IDEB e características de porte, PIB ou IDHM, mas percebemos que os municípios que possuem maior rede tendem a se concentrar na faixa de 4,1 a 6,0 enquanto os que possuem redes pequenas alcançaram maiores faixas de IDEB. Considerando os noventa e dois municípios do ERJ, dos quatorze com IDEB na faixa de 6,1 a 8,0, dois possuem até 15 estabelecimentos de Educação Básica, sete entre 16 e 50, três municípios até 100 e dois entre 101 e 200 estabelecimentos.

Na avaliação de 2019, dos vinte e cinco municípios do ERJ que atingiram suas metas para os anos iniciais ou ficaram acima delas, dezessete são de pequeno porte (pequeno I e II), com até 50.000 habitantes; três são de médio porte e cinco são de grande porte. A partir desta informação podemos inferir que características como o tamanho da rede e heterogeneidade do público atendido são fatores que podem interferir na qualidade observada no IDEB.

Entre os municípios participantes, o IDEB variou de 4,9 em Seropédica a 6,3 em Macaé, conforme representado no gráfico 4 abaixo. Dos dezessete municípios, oito atingiram suas metas de IDEB para os anos iniciais em 2019, Armação dos Búzios, Cantagalo, Carmo, Macaé, Magé, Porto Real, São Francisco de Itabapoana e Sapucaia. Desses municípios, a maior parte é de pequeno porte com até 50.000 habitantes, possuem redes pequenas, com até 50 estabelecimentos, PIB per capita abaixo de R\$ 50.000 e IDHM entre 0,709 e 0,764.

Tabela 7: Características dos municípios participantes que atingiram suas metas no IDEB - anos iniciais (2019)

Municípios	Porte	PIB per capita [2017]	IDHM [2010]	Estabelecimentos de Educação Básica [2019]	IDEB – anos iniciais [2019]
Armação dos Búzios	Pequeno II	53.078,97	0.728	29	5.8
Cantagalo	Pequeno II	34.591,90	0.709	17	5.3
Carmo	Pequeno I	22.822,87	0.696	23	5.7
Macaé	Grande	62.961,48	0.764	182	6.3
Magé	Grande	16.240,43	0.709	165	5.4
Porto Real	Pequeno I	151.721,49	0.713	14	5.8
São Francisco de Itabapoana	Pequeno II	22.811,47	0.639	69	6.0
Sapucaia	Pequeno I	39.777,44	0.675	24	5.6

Fonte: IBGE, 2019. PNUD/IPEA/FJP, 2020. Elaboração própria, 2020.

De acordo com o que foi discutido, principalmente a partir dos resultados do IDEB - anos iniciais, um indicador relevante de qualidade da educação municipal, é que o porte populacional municipal tem maior influência do que outros indicadores de capacidade estatal, como PIB *per capita* ou IDHM.

### 6.3

#### A Educação Infantil fluminense

Para caracterizar a educação infantil fluminense dos dezessete participantes selecionamos três indicadores, que são compreendidos pela literatura como dimensões da qualidade da educação infantil, a saber: a) oferta; b) infraestrutura; c) formação docente (BRASIL, 2006a; 2006b; 2006c; 2006d; 2009; 2018a).

Os dados apresentados nessa seção foram retirados do Censo Escolar (INEP) de 2014 a 2019. Tendo em vista que é um volume grande de informações, optamos por apresentar em algumas situações comparações entre o primeiro e o último ano do período, 2014 e 2019, com vistas a facilitar a visualização.

Como já foi mencionado, a escolha do período responde a tentativa de observar possíveis tendências dos municípios com relação à educação infantil, especialmente após a aprovação das Leis 12.796/2013 e 13.005/2014 que estabeleceram, respectivamente, a obrigatoriedade da escolarização a partir dos 4 anos de idade e metas de expansão para a educação infantil, universalização da pré-escola e ampliação da oferta de vagas em creches. Ressaltamos ainda que a Lei do PNE (BRASIL, 2014) determinou que os governos subnacionais elaborassem ou adequassem seus próprios planos de modo a convergir com o estabelecido em âmbito nacional.

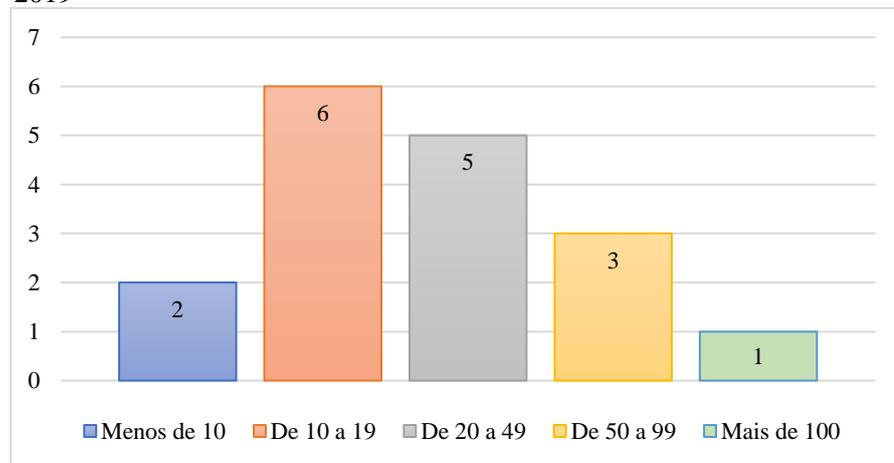
### 6.3.1.

#### Oferta da educação infantil

O alcance territorial de uma política pública é considerado como uma das *proxies* das capacidades estatais pelo fato de ser um indicativo de cobertura da educação e de incorporação de grupos historicamente marginalizados. Assim, a oferta de educação infantil importa também como uma das dimensões das capacidades estatais e de como afetam os resultados da política.

Como podemos observar no gráfico 4, abaixo, o tamanho das redes de educação infantil varia entre os municípios participantes, enquanto Porto Real possui 5 escolas que ofertam a educação infantil, no Rio de Janeiro são 1.123 estabelecimentos entre creches e pré-escolas.

Gráfico 4: Número de escolas públicas e privadas (conveniadas) que ofertam educação infantil - 2019



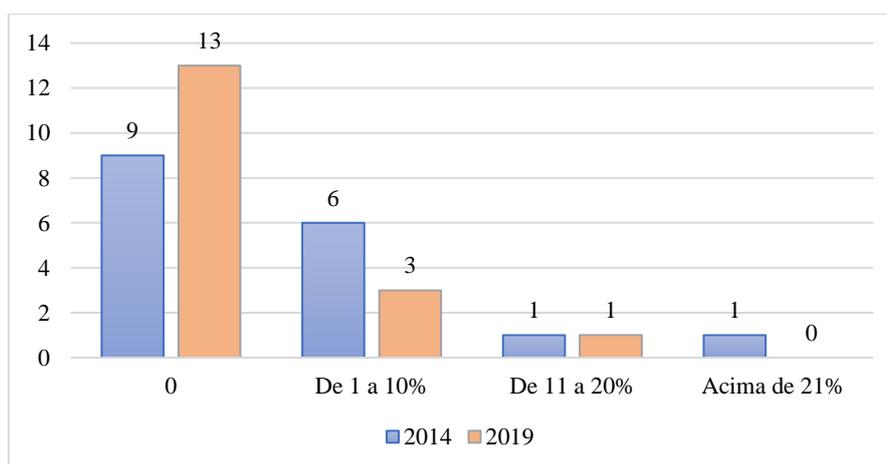
Fonte: INEP, 2019. Elaboração própria, 2021.

Comparando os anos de 2014 e 2019, o número de instituições que ofertam a educação infantil apresentou aumento para os municípios de Armação dos Búzios, Barra do Piraí, Cabo Frio, Magé, São Fidélis e diminuiu em Cantagalo, Carmo, Macaé, Nova Friburgo, Porto Real, Rio de Janeiro, São Francisco de Itabapoana, Sapucaia e Seropédica.

Não houve alteração no número de instituição dos municípios de Quatis, Silva Jardim e Sumidouro. Neste período a rede que contou com maior aumento foi a de Magé, com 23 novas instituições, equivalente a 34,8%, e a maior diminuição foi observada em Cantagalo com 5 instituições a menos, o que corresponde a 33,3% da sua rede.

O gráfico 5, abaixo, mostra a distribuição da proporção de escolas conveniadas em 2014 e 2019. É possível notar que houve uma diminuição do número de escolas conveniadas. No período, apenas duas redes aumentaram seus convênios, São Fidélis e Barra do Piraí, que foram de 0 para 1 convênio. Já Rio de Janeiro e Nova Friburgo, embora ainda possuam escolas conveniadas em 2019, apresentaram diminuição no período. Dos municípios que não possuíam escolas conveniadas em 2014 e 2019, apenas Armação de Búzios teve escolas conveniadas nos anos intermediários.

Gráfico 5: Proporção de escolas conveniadas nos municípios fluminenses nos anos de 2014 e 2019



Fonte: INEP, 2014; 2019. Elaboração própria, 2021.

A rede conveniada é menos utilizada como um recurso para ampliação da oferta de vagas na educação infantil do que nos levava a supor a estratégia 1.7 do

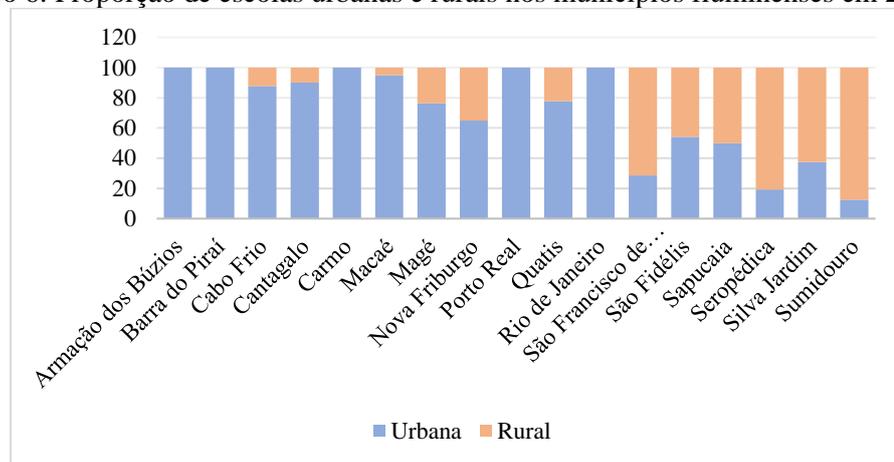
PNE que prevê que a rede pública articule “a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação com a expansão da oferta na rede escolar pública”.

Imaginávamos, assim, que os municípios recorreriam a essa forma de expansão da oferta de vagas na educação infantil, quando não conseguissem suprir a demanda manifesta com as vagas disponíveis na rede própria. Contudo a baixa utilização do convênio com a rede privada é condizente com os Planos Municipais de Educação, em que essa estratégia foi uma das menos presentes nos planos analisados e converge com os estudos de Falciano e Nunes (2019), de que a rede expande mesmo sem os convênios.

Quanto à localização, a maior parte dos municípios da nossa amostra, 12 dos 17, possui escolas na área rural, dentre os quais 4 possuem mais escolas localizadas na zona rural do que na zona urbana como é possível observar no gráfico 6, abaixo.

As escolas de educação infantil rurais representam 87,5% de Sumidouro, 80,8% de Seropédica, 71, 6% da rede municipal de São Francisco de Itabapoana e 62,5% de Silva Jardim. Já Armação dos Búzios, Cabo Frio, Porto Real e Rio de Janeiro, possuem redes 100% urbanas.

Gráfico 6: Proporção de escolas urbanas e rurais nos municípios fluminenses em 2019

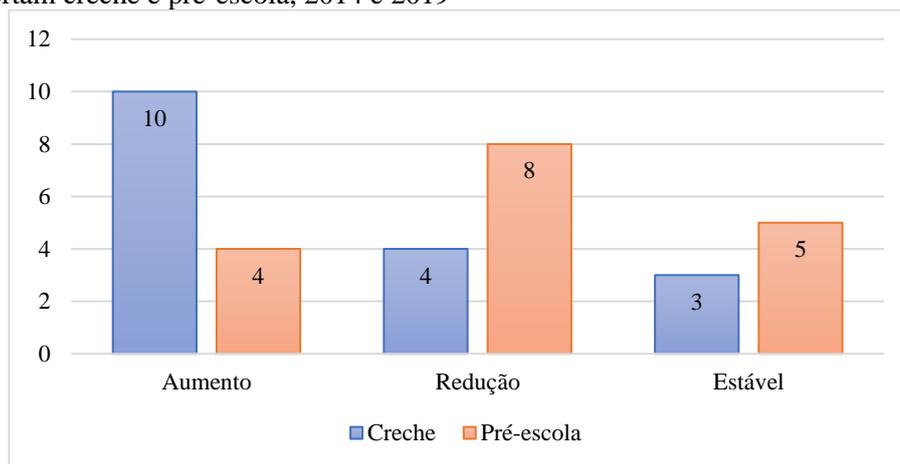


Fonte: INEP, 2014; 2019. Elaboração própria, 2021.

Comparando os anos de 2014 e 2019, observamos que o número de estabelecimentos com oferta de creche cresceu, enquanto o número de estabelecimentos que ofertam a pré-escola diminuiu ou se manteve estável. Dos dez municípios que ampliaram o número de estabelecimentos com atendimento à creche, quatro também aumentaram a pré-escola, Armação dos Búzios, Cabo Frio, Magé e Macaé. Já

três municípios apresentaram uma situação inversa, redução na quantidade de estabelecimentos tanto em creches quanto em pré-escolas, Nova Friburgo, Rio de Janeiro e Seropédica. Cantagalo não possuía instituições com oferta de creche em 2014, portanto, não foi incluído nas análises de taxa de crescimento referente à creche.

Gráfico 7: Comparativo do crescimento da rede em relação ao número de estabelecimentos que ofertam creche e pré-escola, 2014 e 2019



Fonte: INEP, 2014; 2019. Elaboração própria, 2021.

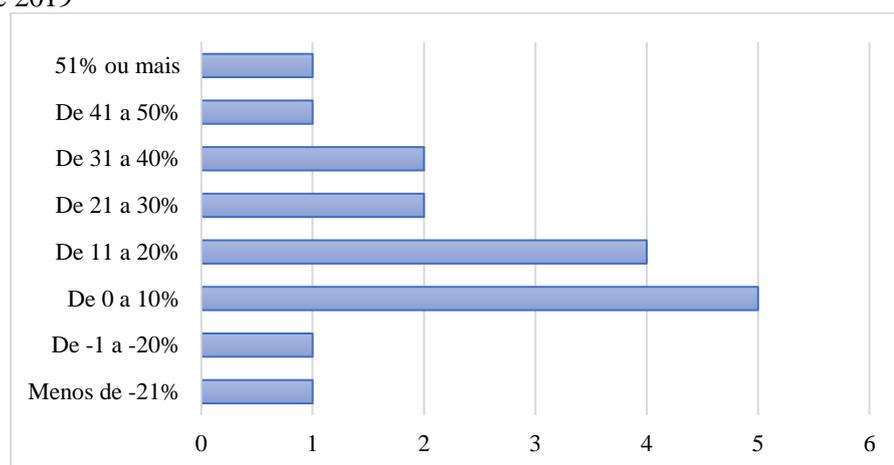
Os municípios que mais ampliaram o número de estabelecimentos com oferta de creches foi Quatis, com taxa de crescimento de 350%, Sapucaia com 233,3% e Armação dos Búzios com 125%. Já as maiores reduções para as creches foram observadas em Seropédica, com uma redução de 45,4% e Nova Friburgo, com uma redução 16,7% de instituições com esse tipo de oferta. Com relação à pré-escola, os maiores aumentos se deram em Armação dos Búzios, com 12,5% e Cabo Frio, com 7,9% e as maiores reduções, em Cantagalo, -35,7% e Porto Real, -33,3%.

Com relação ao número de matrículas na educação infantil, a grande maioria dos municípios apresentou crescimento entre 2014 e 2019. Como já foi mencionado, a expansão das matrículas na educação infantil é relevante por estarmos observando o comportamento de dados municipais no período imediatamente após a promulgação de duas leis que afetam a oferta de educação infantil. Por um lado, está a lei que torna obrigatória a escolarização dos 4 aos 17 anos de idade abrangendo, portanto, a pré-escola. Por outro lado, temos o PNE, que definiu a universalização da pré-escola até 2016 e a ampliação da oferta em creche, de modo a atingir 50% da demanda ao fim de sua vigência em 2024. Nesse sentido, o crescimento da

oferta municipal de vagas em creches e pré-escolas pode ser entendido como adesão à norma federal.

O gráfico 9 apresenta o crescimento de matrículas da educação infantil como um todo, considerando conjuntamente creche e pré-escola. O município de Magé se destaca com um crescimento de 55,5% nas matrículas e Seropédica com redução de -24%.

Gráfico 9: Crescimento das matrículas de educação infantil nos municípios fluminenses 2014 e 2019



Fonte: INEP, 2014; 2019. Elaboração própria, 2021.

É importante destacar que, em termos absolutos, a variação das matrículas entre municípios maiores e menores tem impacto diferenciado na redução e ampliação da oferta de vagas. Por exemplo, Cantagalo reduziu em 12% o número de vagas, ou o equivalente a 68 matrículas, enquanto Seropédica, teve uma redução de 24%, ou 722 matrículas a menos. Já o Rio de Janeiro, aumentou em 3% o número das matrículas, ou 4.863, e Silva Jardim aumentou em 9,6%, o equivale a 95 matrículas.

As matrículas em instituições conveniadas foram reduzidas comparando 2014 e 2019. Armação dos Búzios chegou a possuir matrículas da educação infantil nos anos de 2015 e 2016, Sapucaia de 2014 a 2017 e São Francisco de Itabapoana em 2014, mas nos anos subsequentes zeraram as matrículas em instituições conveniadas. O inverso aconteceu com São Fidélis que passou a ter esse tipo de atendimento em 2018 e finalizou 2019 com 8 matrículas. De acordo com os dados da tabela 8, podemos observar que Cabo Frio e Sapucaia diminuíram as matrículas em estabelecimentos conveniados até que zeraram em 2019, já Nova Friburgo, embora siga a tendência de redução desse tipo de matrícula, contava em 2019 com 141. Rio de

Janeiro, é o município com maior quantidade de matrículas na rede conveniada, correspondendo a 11,5% do total das matrículas da EI.

Tabela 8: Matrículas da educação infantil na rede conveniada de 2014 a 2019

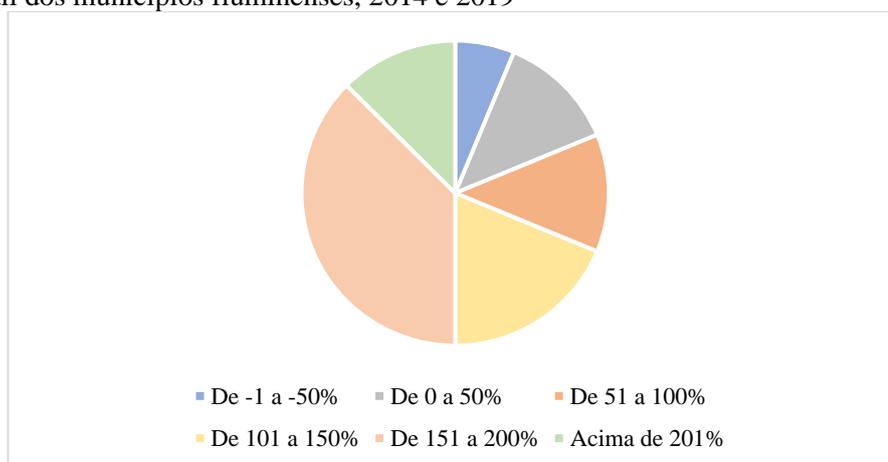
Município	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Armação dos Búzios	0	102	86	0	0	0
Barra do Piraí	0	0	25	31	0	6
Cabo Frio	322	214	185	166	173	0
Cantagalo	5	9	5	0	0	0
Macaé	36	35	91	36	36	0
Magé	58	55	36	33	21	0
Nova Friburgo	568	547	507	568	389	141
Rio de Janeiro	33.900	31.314	30.155	29.619	16.965	19.618
São Francisco de Itabapoana	39	0	0	0	0	0
São Fidélis	0	0	0	0	4	8
Sapucaia	75	61	55	42	0	0

Fonte: INEP, 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019. Elaboração própria, 2021.

Observamos que entre 2014 e 2019 a informação de matrículas de crianças com deficiência aumentou na maior parte dos municípios participantes. Armação dos Búzios manteve a mesma quantidade de 13 matrículas no período e Cantagalo, embora tenha apresentado aumento nos anos intermediários, diminuiu 4 vagas em 2019, em comparação com 2014, ou - 44%.

Os municípios de Barra do Piraí, Macaé, Nova Friburgo, Rio de Janeiro, São Fidélis e Sumidouro, de 2014 a 2019, vêm apresentando crescimento contínuo de matrículas de crianças com deficiências. Sumidouro, no entanto, só passou a informá-las a partir de 2017 e não integra o gráfico abaixo.

Gráfico 10: Taxa de crescimento de matrículas de crianças com deficiência na educação infantil dos municípios fluminenses, 2014 e 2019



Fonte: INEP, 2014; 2019. Elaboração própria, 2021.

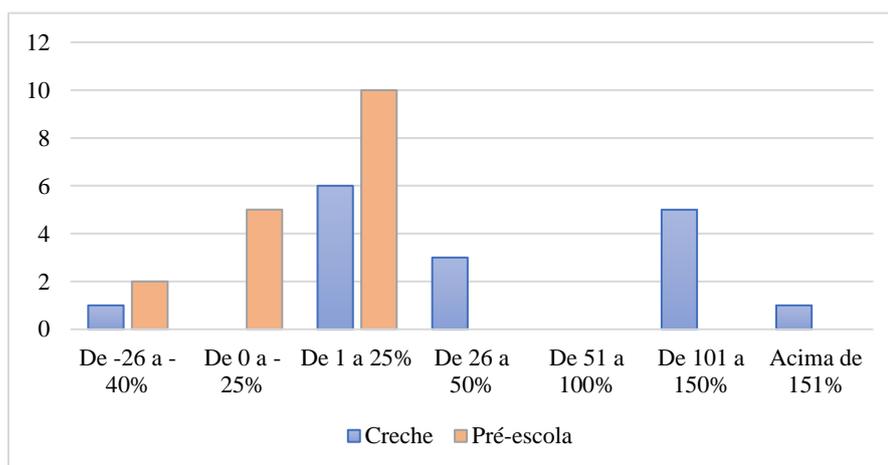
Com relação às matrículas em creches e pré-escolas, os municípios apresentaram maior aumento nas matrículas em creches do que em pré-escolas. A taxa de

crescimento das matrículas em creche variou de -37,8% a 190,3%. Apenas um município dentre os dezessete, Seropédica, teve redução de matrículas em creches em 2019 se comparado a 2014. Sapucaia teve maior taxa de crescimento que Magé, Porto Real e Sumidouro e juntos, esses quatro municípios, tiveram crescimento de matrículas em creches todos os anos do período. Observamos que o ano em que os municípios de Cabo Frio, Carmo, Magé, Porto Real, Sapucaia e Sumidouro mais ampliaram matrículas em creche foi 2019.

Já com relação às pré-escolas, a variação foi de -34,9%, em Cantagalo a 32,9%, em Magé. Um maior número de municípios apresentou redução de matrículas comparando 2019 a 2014, Cabo Frio, Cantagalo, Carmo, Nova Friburgo, Quatis, Sapucaia e Seropédica. Ao contrário da creche, a mesma quantidade de municípios ofertou maior número de vagas em pré-escolas nos anos de 2014 e 2019. Em 2014, Cabo Frio, Cantagalo, Quatis, Sapucaia e Seropédica, computaram mais matrículas em pré-escola do que nos anos subsequentes e em 2019, Macaé, Magé, Porto Real, São Francisco de Itabapoana e Sumidouro, ampliaram suas matrículas em pré-escola em relação aos anos anteriores.

O gráfico 11, mostra o comportamento dos municípios em relação às matrículas em creche e pré-escola, comparando 2014 e 2019. É possível observar que a creche teve maior expansão do que a pré-escola neste período.

Gráfico 11: Crescimento das matrículas em creche e pré-escola nos municípios fluminenses 2014 e 2019



Fonte: INEP, 2014; 2019. Elaboração própria, 2021.

Com isso, identificamos 3 tendências nas matrículas de educação infantil entre os municípios participantes. A primeira se refere ao aumento de matrículas

em creche e pré-escola, a segunda à ampliação de matrículas em creche e redução em pré-escola e por fim, a terceira, de retração em creche e pré-escola.

O primeiro grupo é composto por dez municípios que ampliaram suas matrículas tanto em creches, quanto em pré-escolas. Em nove deles podemos observar que a ampliação na creche é maior do que na pré-escola. Apenas em um ocorre o inverso, em São Francisco do Itabapoana, o aumento das matrículas em pré-escola é maior do que em creche. Já os cinco municípios do segundo grupo, embora tenham apresentado crescimento para as matrículas em creche, tiveram retração das matrículas em pré-escola. Por fim, Seropédica que reduziu matrículas em creche e em pré-escola. Não incluímos Cantagalo nessas análises tendo em vista que em 2014 não havia matrículas em creche.

Tabela 9: Taxa de crescimento e tendência das matrículas em creche e pré-escola nos municípios fluminenses, 2014 e 2019

Município	Creche	Pré-escola	Tendência
Armação dos Búzios	128%	22%	Ampliação em creche e pré-escola
Barra do Pirai	15,2%	8,8%	
Macaé	41%	13,5%	
Magé	104,4%	32,8%	
Porto Real	124,7%	6%	
Rio de Janeiro	5,2%	0,9%	
São Francisco de Itabapoana	10,9%	17%	
São Fidélis	30,3%	2%	
Silva Jardim	20,5%	2,34%	
Sumidouro	114,8%	22,4%	
Cabo Frio	33%	-0,7%	Ampliação em creche e redução em pré-escola
Carmo	5%	-3,1%	
Nova Friburgo	5%	-1%	
Quatis	131,9%	-25,3%	
Sapucaia	190,3%	-9,3%	
Seropédica	-37,8%	-18,5%	Redução em creche e pré-escola

Fonte: INEP, 2014; 2019. Elaboração própria, 2021.

A partir dos dados acima observamos que as matrículas em creches têm se ampliado mais do que na pré-escola, apesar da obrigatoriedade legal desta etapa. Ao contrário, a nossa suposição era de que a oferta em pré-escola seria privilegiada em detrimento das creches. No entanto, esses dados seguem tendência convergente com os resultados encontrados por Falciano e Nunes (2019) para uma amostra de municípios do ERJ.

### 6.3.1.1

#### Taxa de atendimento

As taxas de atendimento complementam as informações relativas às metas expressas nos PME e à situação dos dezessete municípios participantes com relação às creches e pré-escolas.

Para o cálculo da taxa de atendimento tomamos como referência o estudo de Falciano e Nunes (2019) e utilizamos os dados do DataSus<sup>17</sup> referentes ao número de nascidos vivos de acordo com a residência da mãe. Coletamos os dados projetando a idade das crianças que estariam frequentando creches e pré-escolas entre 2014 e 2019.

Assim, crianças nascidas entre 2011 e 2014 estariam na faixa etária da creche em 2014 e as nascidas entre 2008 e 2010 estariam na pré-escola neste mesmo ano. As crianças com 6 anos de idade foram incluídas no cálculo por conta da idade de corte que considera a data de 31/03 de cada ano para matrícula no Ensino Fundamental, portanto as crianças que completam 6 anos após essa data ainda fazem parte da educação infantil. O quadro 21 indica o intervalo dos anos de nascimento correspondentes ao ano de frequência à educação infantil de 2014 a 2019.

Quadro 21: Ano de nascimento correspondente à frequência à educação infantil, por creche e pré-escola, de acordo com o ano, de 2014 a 2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Creche</b>	2011-2014	2012-2015	2013-2016	2014-2017	2015-2018	2016-2019
<b>Pré-escola</b>	2008-2010	2009-2011	2010-2012	2011-2013	2012-2014	2013-2015

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Dessa maneira, utilizamos os dados do DataSus de 2008 a 2019 para a realização do cálculo de acordo com a frequência à creche ou à pré-escola no período de 2014 a 2019. Também utilizamos os dados do Censo Escolar das matrículas em creches e pré-escolas da rede municipal pública e da rede privada sem fins lucrativos conveniadas com o poder público. Ressaltamos que o cálculo é uma aproximação em que o número de matrículas da rede municipal foi dividido pela soma de crianças nascidas vivas, de acordo com a faixa etária definida para creche e pré-escola. Além disso, esclarecemos que a utilização dos dados extraídos do DataSus

<sup>17</sup> Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/defthtm.exe?sinasc/cnv/nvuf.def>, acesso em 04 fev. 2021.

não considera o comportamento populacional dos municípios tais como mortes ou possíveis migrações.

De acordo com os PME, Cantagalo, Carmo, Quatis, Rio de Janeiro e São Francisco de Itabapoana foram os municípios que propuseram metas de atendimento à creche, diferentes do PNE que estabelece o percentual mínimo de 50%. Cantagalo e São Francisco de Itabapoana, propõem um atendimento inferior, de 20% e 40,3%, respectivamente. Meta superior ao PNE foi indicada por Carmo, 60% e Quatis, 90%. O Rio de Janeiro, por sua vez, propôs o atendimento a 50% em 3 anos da vigência do plano (2021) e universalização em oito anos (2026).

Contudo, a partir da tabela 10, podemos ver que a taxa de atendimento para a creche ainda está longe de alcançar a meta, embora tenha aumentado em 2019, quando comparado a 2014. Atualmente, Quatis é o município com mais proximidade com o PNE, embora esteja distante da meta proposta em seu PME.

Tabela 10: Taxa de atendimento em creches de 20014 a 2019

Município	Taxa de atendimento em creche (%)					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Armação dos Búzios	10,7	13	22,7	20,1	19,2	20,6
Barra do Pirai	22,4	22,7	24,9	25,1	24,4	26
Cabo Frio	22,7	21,6	23,5	28,2	31,3	32,6
<b>Cantagalo</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>13,4</b>	<b>0</b>	<b>14,6</b>	<b>15,1</b>
<b>Carmo</b>	<b>35</b>	<b>28,4</b>	<b>34,5</b>	<b>36,4</b>	<b>34,9</b>	<b>39,2</b>
Macaé	24,4	24,1	31,6	33,4	35,7	35
Magé	12,7	12,4	12,8	17,2	20,5	25,1
Nova Friburgo	29,9	30,4	31	33,4	32,6	31,4
Porto Real	14,1	14,6	26,1	28,3	33,5	35,6
<b>Quatis</b>	<b>18,7</b>	<b>20,2</b>	<b>22,7</b>	<b>50,1</b>	<b>51,8</b>	<b>49,5</b>
<b>Rio de Janeiro</b>	<b>21,8</b>	<b>21,4</b>	<b>21,4</b>	<b>23,2</b>	<b>22,1</b>	<b>24,6</b>
<b>São Francisco de Itabapoana</b>	<b>6,9</b>	<b>23,1</b>	<b>19,2</b>	<b>22,5</b>	<b>18,7</b>	<b>20,3</b>
São Fidélis	24,6	24,7	27,8	34,6	33,7	33,4
Sapucaia	12,9	15	34,3	35	36,4	38,1
Seropédica	20,1	17,3	19,7	8,9	9,7	<b>11,9</b>
Silva Jardim	32,8	32,1	32,9	38,7	42,3	41,9
Sumidouro	6,8	9,2	8,2	10,2	10,9	12,9

Fonte: DATASUS, 2014-2019; INEP, 2014-2019. Elaboração própria, 2021.

Tanto os municípios que propuseram metas inferiores ao PNE, quanto os que propuseram metas superiores, ficaram abaixo do estabelecido por seus próprios PME. Ainda que com meta prevista abaixo do estipulado pelo PNE, o atendimento em São Francisco de Itabapoana não chegou aos 40,3% e Cantagalo não conseguiu atingir os 20%. É preciso esclarecer que Cantagalo não possuía creche até 2016, ano em que uma creche do Proinfância foi inaugurada no município, contudo em

2017 não foi informado atendimento em creche no Censo Escolar, conforme indicado na tabela.

Da mesma forma, Carmo que estabeleceu a meta de atendimento de 60% está pouco acima do previsto com atendimento de 39,2% em 2019 e Rio de Janeiro, que havia previsto 50% em 2021, em 2019 atingiu apenas 24,6%. O único município que apresentou redução em 2019 em comparação a 2014, foi Seropédica, em que não foi possível observar tendência de queda nas taxas de natalidade.

Com relação à pré-escola, todos os municípios deveriam, em 2016, ter universalizado o atendimento às crianças na faixa etária de 4 a 6 anos de idade. De acordo com a tabela 11, abaixo, podemos observar que os índices estão também distantes da universalização, o que podemos atribuir ao uso apenas de matrículas de oferta municipal para o cálculo da taxa de atendimento, o que exclui a parcela da população atendida pela rede privada com fins lucrativos em alguns municípios. Ainda assim, há na amostra municípios que atendem além de sua população, como o caso de São Francisco de Itabapoana, com 110%.

Tabela 11: Taxa de atendimento em pré-escolas de 2014 a 2019

Município	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Armação dos Búzios	47,8	50,6	48,4	54,2	57,5	51,9
Barra do Pirajá	49,3	49,3	52,1	56,2	52,4	49,6
Cabo Frio	53,6	51,8	47,9	44,8	44,4	49,6
<b>Cantagalo</b>	<b>75,5</b>	<b>75,8</b>	<b>61</b>	<b>57,1</b>	<b>51,4</b>	<b>49,5</b>
Carmo	46,8	52,4	50,1	48,3	47	46,9
Macaé	55,6	53,8	52,2	51,2	51,4	51
Magé	38,1	39,2	39,8	43,7	46	48,1
Nova Friburgo	41,5	41,6	43,9	44,9	44,4	44,4
Porto Real	60,3	61,3	43	44,3	50,7	52,8
<b>Quatis</b>	<b>95,9</b>	<b>89,7</b>	<b>86,4</b>	<b>52,6</b>	<b>61,5</b>	<b>63,1</b>
Rio de Janeiro	36	35	35,5	35,9	33,3	33,9
<b>São Francisco de Itabapoana</b>	<b>97,9</b>	<b>107,8</b>	<b>109,3</b>	<b>115,1</b>	<b>112,4</b>	<b>110</b>
São Fidélis	52,1	48,7	47,3	47,2	47,1	46
Sapucaia	74	72,5	69,4	73,1	71,1	73,8
Seropédica	66,5	63,5	57,6	54,5	53,1	52,9
Silva Jardim	64,9	65,9	68,9	69,1	63,9	67
Sumidouro	66,5	73,7	70,7	69	60	67,3

Fonte: DATASUS, 2014-2019; INEP, 2014-2019. Elaboração própria, 2021.

Destacamos ainda os casos de Quatis e de Cantagalo que, embora não sejam os únicos a apresentar diminuição do atendimento na pré-escola entre 2014 e 2019, foram os que apresentaram queda mais acentuada no período. Em Cantagalo observamos queda na taxa de natalidade para a faixa etária correspondente a pré-escola

em -12,9 comparando 2014 e 2019. Ao contrário, em Quatis houve crescimento na taxa de natalidade de 13,5% no mesmo período.

### 6.3.2.

#### Infraestrutura

A infraestrutura foi definida como uma das dimensões da qualidade e, portanto, do esforço municipal, tendo como base os documentos do MEC, *Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil* (BRASIL, 2006c; 2006d) e *Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil* (2018a), nos quais são apresentadas as características da infraestrutura adequadas à EI. Trata-se de variáveis relativas ao compartilhamento de espaços prediais; espaços diferenciados para crianças e adultos; e serviços básicos. E também uma das dimensões, ao lado das dimensões financeiras e burocráticas, que fazem a diferença na implementação de políticas sociais como educação e saúde.

O espaço para a educação infantil é de suma importância tendo em vista que representa a segurança e acolhimento às crianças e suas famílias, além de favorecer ao pleno desenvolvimento das crianças que frequentam a instituição e de atender às necessidades de mães trabalhadoras. Neste sentido, estrutura ofertada e a organização do ambiente são compreendidas como auxiliares no processo de aprendizagem e desenvolvimento infantil e, portanto, como parte das capacidades do governo local de prover bens e serviços públicos e contribuir para o desenvolvimento humano.

A preocupação com a infraestrutura adequada à faixa etária atendida, que respeite as especificidades da infância e suas culturas e que, simultaneamente, propicie o desenvolvimento, a independência e a autonomia são indicativos de que a qualidade está sendo perseguida em favor das crianças pequenas.

Na verificação da infraestrutura, optamos por dar ênfase ao que foi privilegiado nos Planos Municipais de Educação dos municípios participantes da nossa amostra, serviços básicos, além de espaços diferenciados para uso de profissionais e de crianças.

Os serviços básicos considerados foram água, esgotamento sanitário, energia elétrica e coleta de lixo da rede pública. Dos dezessete municípios participantes, todos contam com energia elétrica fornecida em 100% de sua rede desde 2014 e em 2019 a situação não foi alterada. Conforme a tabela 12, a coleta de lixo foi ampliada.

Tabela 12: Serviços Básicos

Água			Esgoto sanitário		
	2014	2019		2014	2019
100%	0	7	100%	1	2
De 76% a 99%	8	4	De 76% a 99%	4	6
De 51% a 75%	6	3	De 51% a 75%	7	6
De 25% a 50%	2	2	De 25% a 50%	4	2
Menos de 25%	1	1	Menos de 25%	1	1
Energia elétrica			Coleta de lixo		
	2014	2019		2014	2019
100%	17	17	100%	9	11
De 76% a 99%	0	0	De 76% a 99%	6	6
De 51% a 75%	0	0	De 51% a 75%	2	0
Menos de 50%	0	0	Menos de 50%	0	0

Fonte: INEP, 2014; 2019. Elaboração própria, 2021.

Com relação aos serviços de água e esgoto, a situação é diferente. A tabela 12, indica que a existência deste recurso varia entre as redes municipais de educação e que houve melhora no acesso ao esgoto sanitário para onze municípios que aumentaram o quantitativo de escolas com acesso a esse serviço. Entretanto, no município de São Francisco de Itabapoana, tanto em 2014 quanto em 2019, todas as escolas informaram não utilizar esse serviço.

Os espaços destinados aos profissionais selecionados para análise são a sala da direção, sala dos professores, secretaria e almoxarifado. Comparando 2014 e 2019, os municípios apresentaram alterações conforme tabela 13. Dos dezessete municípios, sete aumentaram os quantitativos de unidades com sala da direção, onze com salas de professores, treze com secretaria e quatorze com almoxarifado.

Tabela 13: Espaços diferenciados utilizados pelos profissionais da educação infantil

Sala Direção			Sala Professores		
	2014	2019		2014	2019
100%	2	2	100%	2	3
De 76% a 99%	5	4	De 76% a 99%	3	7
De 51% a 75%	5	5	De 51% a 75%	10	5
De 25% a 50%	4	6	De 25% a 50%	2	2
Menos de 25%	1	0	Menos de 25%	2	3
Secretaria			Almoxarifado		
	2014	2019		2014	2019
100%	1	3	100%	0	0
De 76% a 99%	4	7	De 76% a 99%	1	4
De 51% a 75%	7	3	De 51% a 75%	4	4
De 25% a 50%	5	4	De 25% a 50%	6	6
Menos de 25%	0	0	Menos de 25%	6	3

Fonte: INEP, 2014; 2019. Elaboração própria, 2021.

Para os ambientes relacionados à alimentação, selecionamos a cozinha, refeitório e despensa, espaços citados nos PME com especificações a serem seguidas a

fim de que o padrão de qualidade fosse mantido, assim como nos Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil (BRASIL, 2006c; 2006d).

Com relação aos ambientes dedicados à alimentação, quase todas as escolas possuem cozinha. Em 2019, apenas Armação de Búzios teve menos de metade de suas escolas relatando ter cozinha em sua unidade.

Tabela 14: Espaços diferenciados relacionados à alimentação

Cozinha			Refeitório			Despensa		
	2014	2019		2014	2019		2014	2019
100%	15	14	100%	1	2	100%	2	3
De 76% a 99%	2	3	De 76% a 99%	6	9	De 76% a 99%	10	13
De 51% a 75%	0	0	De 51% a 75%	7	6	De 51% a 75%	2	1
De 25% a 50%	0	0	De 25% a 50%	2	0	De 25% a 50%	2	0
Menos de 25%	0	0	Menos de 25%	1	0	Menos de 25%	1	0

Fonte: INEP, 2014; 2019. Elaboração própria, 2021.

Já o refeitório, ambiente destinado para as crianças fazerem suas refeições, possui uma incidência bem menor. Embora tenha havido aumento, apenas duas das dezessete redes tinham 100% de suas escolas de educação infantil com refeitório, Armação dos Búzios – em contraposição à ausência de cozinha em mais da metade da sua rede, e Porto Real. Considerando a despensa, os municípios também indicaram ampliação em suas redes de local específico para armazenamento dos alimentos, em treze deles observamos o crescimento deste espaço.

A tabela 15, abaixo, por sua vez, apresenta os espaços escolares oferecidos às crianças e sua leitura indica que ainda há dificuldades na provisão da infraestrutura adequada à educação infantil, por mais que o atendimento tenha sido expandido. Por um lado, podemos observar que a adequação dos banheiros às crianças pequenas aumentou em 2019 em comparação com 2014, treze municípios registraram aumento nessa variável, isso significa que há mais instituições com banheiros que seguem os padrões de altura para vasos sanitários, pias e chuveiros adequados à utilização das crianças.

A variável banheiro adaptado para portadores de necessidades especiais (PNE) também melhorou no período, indicando que as redes estão mais aptas a incluir crianças na educação especial desde a educação infantil, uma das estratégias integra a meta 1 do PNE (BRASIL, 2014), contudo, ainda está em um patamar baixo, a maior parte dos municípios, em 2019, possuía de 25% a 50% de suas redes com esse recurso.

Tabela 15: Espaços diferenciados utilizados pelas crianças

Banheiro EI			Banheiro PNE*			Berçário		
	2014	2019		2014	2019		2014	2018 <sup>18</sup>
100%	0	1	100%	0	0	100%	0	0
De 76% a 99%	3	3	De 76% a 99%	0	0	De 76% a 99%	0	0
De 51% a 75%	5	8	De 51% a 75%	0	3	De 51% a 75%	0	0
De 25% a 50%	7	3	De 25% a 50%	9	9	De 25% a 50%	3	4
Menos de 25%	2	2	Menos de 25%	8	5	Menos de 25%	14	13
Parque Infantil			Pátio Descoberto			Sala de Leitura/Biblioteca		
	2014	2019		2014	2019		2014	2019
100%	0	0	100%	0	0	100%	0	1
De 76% a 99%	1	2	De 76% a 99%	7	10	Mais de 75%	1	1
De 51% a 75%	5	3	De 51% a 75%	7	4	De 51% a 75%	4	3
De 25% a 50%	5	8	De 25% a 50%	1	3	De 25% a 50%	8	9
Menos de 25%	6	4	Menos de 25%	2	0	Menos de 25%	4	3

Fonte: INEP, 2014; 2019. Elaboração própria, 2021. \*Portadores de Necessidades Especiais.

Pátio descoberto é destaque porque sua presença cresce significativamente entre 2014 e 2019, em 75% ou mais das instituições de educação infantil. Por outro lado, a tabela 15 também aponta que a existência de outros espaços adequados e específicos ao uso das crianças foi limitada e estável no período, como acontece, por exemplo, com o Parque infantil, ou com a Sala de Leitura/Biblioteca, presente na maior parte dos municípios em apenas de 25% a 50% da sua rede de educação infantil.

Por fim, no caso do Berçário, espaço específico destinado a bebês com até 2 anos de idade, ainda é prevalente a quantidade de municípios que indica ter Berçário em menos de 25% das suas instituições.

A infraestrutura é uma das dimensões que compõem a qualidade da educação infantil, mas que ainda suscita atenção, como foi evidenciado. Para que os municípios consigam atender a demanda e expandir a rede em creches e pré-escolas, é pré-requisito que se tenha o espaço adequado. Neste sentido, o Proinfância se destaca como uma política que pode contribuir para que os municípios atinjam as metas estabelecidas. A adesão, ou não, a políticas ou programas federais indutoras de qualidade também pode ser considerada como mais um indicador das capacidades estatais municipais, tendo em vista que os municípios precisam cumprir pré-requisitos para concorrerem aos editais e, após a execução, implementar ações de acompanhamento e avaliação.

<sup>18</sup> A variável berçário foi descontinuada pelo Censo Escolar em 2019, por isso optamos por manter as informações coletadas pelo INEP em 2018.

### 6.3.3.

#### Formação de professores

Nesta seção trataremos da formação dos profissionais da educação infantil municipal, com uso de dados dos Censos Escolares de 2014 e 2019. Para professores, a formação inicial em Pedagogia, embora seja admitida a formação em Ensino Médio modalidade Normal, é um marco importante não apenas para a profissionalização e valorização dos profissionais que atuam com a primeira infância, quanto para o reconhecimento de que a qualidade perpassa por essa dimensão.

Por outro lado, apareceram nos Planos Municipais os requisitos de formação para os profissionais de apoio pedagógico, com diferentes nomenclaturas adotadas pelos municípios - auxiliares de creche, auxiliares de educação infantil, entre outros, o que também é relevante para a profissionalização e valorização desses profissionais.

A formação inicial e continuada presente no PNE e em muitos PME, que engloba os profissionais da educação infantil indistintamente, possui um valor simbólico caro à educação infantil, inclusive pela não separação entre os profissionais que cuidam e os que educam. Nesta etapa, cuidar e educar caminham juntos em favor do desenvolvimento das crianças, da construção de conhecimentos e de produção da cultura.

Como vimos, as capacidades estatais são multidimensionais. Na dimensão administrativa, a capacidade de formular e implementar políticas públicas através de uma burocracia profissionalizada, faz da formação profissional uma das *proxies* para se chegar a conclusões sobre algumas das inúmeras dimensões do que se consua em chamar de capacidade estatal. Assim como os recursos financeiros, profissionalismo e expertise da burocracia local são importantes determinantes da provisão de bens públicos, inclusive para a execução de políticas desenhadas pelo governo federal, o que inclui os programas de formação de profissionais para a educação infantil.

Nessa perspectiva, nos interessa observar não apenas o quanto o município ampliou desde o PNE o seu efetivo de profissionais, mas também sua formação. Por meio do Censo não será possível verificar as formações continuadas, mas seria importante que os municípios que indicaram em seus PME a realização de formação

continuada fossem acompanhados para que delineamentos fossem propostos pensando na continuidade do trabalho para o próximo plano decenal.

Fazendo o cruzamento dos dados das taxas de crescimento de 2014 e 2019 das matrículas, estabelecimentos e profissionais, conforme tabela 16, podemos observar que apenas em dois municípios, Cantagalo e Seropédica, a retração ocorreu nessas três dimensões. Já em Macaé e no Rio de Janeiro apesar do aumento nas matrículas, houve redução nas taxas de estabelecimentos e de profissionais.

Tanto os municípios com estabilidade em relação ao número de estabelecimentos, Quatis, Silva Jardim e Sumidouro, quanto os que tiveram redução nessa dimensão, Carmo, Nova Friburgo, Porto Real, São Francisco de Itabapoana e Sapucaia, apresentaram aumento nas matrículas e nos profissionais. Cabo Frio, por sua vez, embora tenha ampliado o número de matrículas e de estabelecimentos, diminuiu sua taxa de profissionais. O crescimento das três dimensões concomitantemente só foi observado em três municípios, Armação dos Búzios, Barra do Pirai e São Fidélis.

Podemos inferir a partir disso, que a redução nas taxas de matrículas está associada à diminuição no número de estabelecimentos e de profissionais, por outro lado, o aumento nas matrículas não garante o aumento das taxas nas outras duas dimensões.

Tabela 16: Comparativo da taxa de crescimento de matrículas, estabelecimentos e profissionais da Educação Infantil, 2014 e 2019

<b>Município</b>	<b>Matrículas</b>	<b>Estabelecimentos</b>	<b>Profissionais*</b>
Armação dos Búzios	47,10%	27,20%	55%
Barra do Pirai	11,20%	3,40%	13,10%
Cabo Frio	11,80%	11,30%	-31,40%
<b>Cantagalo</b>	<b>-12%</b>	<b>-33,30%</b>	<b>-22,40%</b>
Carmo	0,90%	-9%	24%
Macaé	24,58%	-1,60%	-2,80%
Magé	55,48%	34,80%	43%
Nova Friburgo	1,80%	-8,49%	1,30%
Porto Real	37,80%	-28,57%	48%
Quatis	9,20%	0	21,90%
Rio de Janeiro	2,90%	-19,26%	-13,80%
São Francisco de Itabapoana	15,60%	-8,10%	16,60%
São Fidélis	13,6%	14,28%	29,90%
Sapucaia	27,69%	-15,78%	43,20%
<b>Seropédica</b>	<b>-23,97%</b>	<b>-10,30%</b>	<b>-7,70%</b>
Silva Jardim	9,58%	0	31,90%
Sumidouro	35%	0	19,20%

Fonte: INEP, 2014; 2019. Elaboração própria, 2021.

\*Professores e profissionais de apoio pedagógico

Tomando apenas o grupo dos profissionais como referência, a maior parte dos dezessete municípios participantes ampliou o número de docentes e profissionais de apoio pedagógico na educação infantil, entre 2014 e 2019, em instituições municipais e conveniadas.

Armação dos Búzios, Porto Real foram os que mais apresentaram aumento no número de profissionais no período com crescimento de 55% e 48%, respectivamente. Já Cabo Frio e Cantagalo foram os que mais reduziram seus efetivos de profissionais da etapa, conforme tabela 16, acima.

Quando se consideram apenas os docentes, observamos que treze municípios apresentaram aumento nesta taxa no período de 2014 e 2019. Armação dos Búzios e Porto Real os maiores aumentos foram para a categoria docente, com 53,8% e 52,4%, respectivamente. Já as maiores reduções ocorreram em Cantagalo e Rio de Janeiro, com -40% e -27%, respectivamente.

Apesar da redução no total de profissionais, Cabo Frio e Macaé apresentaram aumento nas taxas de docentes quando se comparam os anos de 2014 e 2019. A tabela 17, abaixo, indica o comparativo entre as taxas de crescimento dos profissionais – somados professores e profissionais de apoio pedagógico, e de docentes da educação infantil.

Tabela 17: Comparativo da taxa de crescimento do contingente de profissionais e de docentes da educação infantil, 2014 e 2019

<b>Município</b>	<b>Profissionais</b>	<b>Docentes</b>
Armação dos Búzios	55,0%	53,8%
Barra do Piraí	13,1%	14,2%
Cabo Frio	-31,4%	23,3%
Cantagalo	-22,4%	-40,0%
Carmo	24,0%	8,0%
Macaé	-2,8%	3,3%
Magé	43,0%	38,8%
Nova Friburgo	1,3%	-2,1%
Porto Real	48,0%	52,4%
Quatis	21,9%	20,5%
Rio de Janeiro	-13,8%	-27%
São Francisco de Itabapoana	16,6%	8,0%
São Fidélis	29,9%	1,0%
Sapucaia	43,2%	26,30%
Seropédica	-7,7%	-7,60%
Silva Jardim	31,9%	45,80%
Sumidouro	19,2%	19,20%

Fonte: INEP, 2014; 2019. Elaboração própria, 2021.

Já os profissionais em instituições conveniadas são pouco numerosos, representando menos de 1% do total em São Fidélis, 2% ou menos em Nova Friburgo e

Barra do Pirai. O maior número de profissionais é no Rio de Janeiro, com 16% do total, ou 2.259 em 2019, registra uma queda de -37,5% em relação à 2014. Com relação aos docentes, a retração no município foi de -53,1%.

Considerando os profissionais e docentes apenas da rede municipal, foi observado crescimento comparável ao apresentado acima na tabela 17. Seguindo a mesma tendência, treze municípios ampliaram o número de profissionais da rede municipal, enquanto uma redução foi observada em Cantagalo, Rio de Janeiro e Seropédica, conforme indicado na tabela 18, abaixo.

Tabela 18: Comparativo da taxa de crescimento do contingente de profissionais e de docentes da rede municipal de educação infantil, 2014 e 2019

Município	Profissionais	Docentes
Armação dos Búzios	55,0%	53,80%
Barra do Pirai	13,1%	11,20%
Cabo Frio	37,4%	28,50%
Cantagalo	-20,5%	-38,50%
Carmo	24,0%	8%
Macaé	-2,5%	3,50%
Magé	45,1%	42,10%
Nova Friburgo	7,5%	3,30%
Porto Real	48,0%	52,40%
Quatis	21,9%	20,50%
Rio de Janeiro	-7,1%	-17,80%
São Francisco de Itabapoana	17,8%	9,20%
São Fidélis	29,1%	0
Sapucaia	53,6%	38,50%
Seropédica	-7,7%	-7,60%
Silva Jardim	32%	45,80%
Sumidouro	19,2%	19,20%

Fonte: INEP, 2014; 2019. Elaboração própria, 2021.

Já levando em conta apenas os docentes, Macaé destoou do comportamento observado, é o único em que observamos crescimento em 3,5% para os docentes e redução de -2,5% para os profissionais de sua rede. Não houve aumento de docentes na rede municipal de São Fidélis, o quantitativo se manteve estável em 2019, se comparado a 2014. Os demais municípios seguiram as tendências de aumento e redução tanto para profissionais, quanto para docentes.

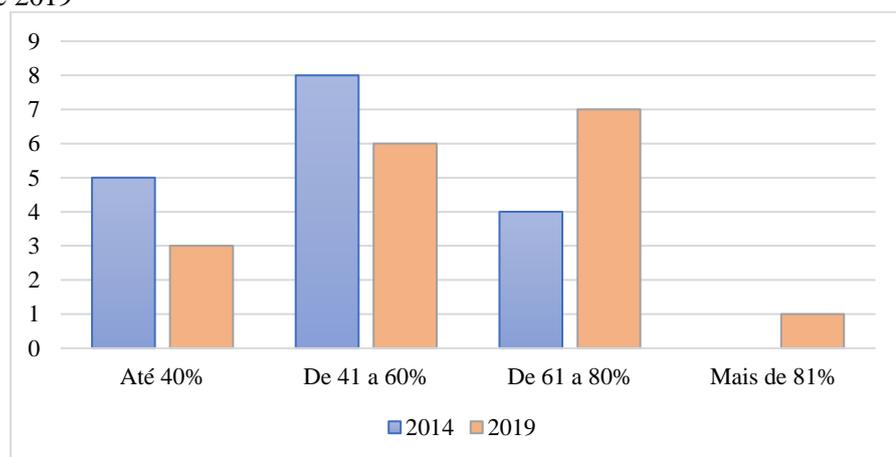
Embora os concursos mais recentes tenham estabelecido como critério o nível superior, o Ensino Médio na modalidade normal ainda é admitido para a docência em creches e pré-escolas. Algumas redes, por diferentes razões, podem ter maior dificuldade de impor o nível superior em Pedagogia como exigência para concurso ou contratação. Uma dessas razões pode estar associada às capacidades estatais de natureza financeira, já que as diferenças salariais entre professores com formação

em nível superior e em nível médio oneram diferentemente as contas do município. Outra dificuldade deve-se muitas das vezes à indisponibilidade de profissionais formados no ensino superior, principalmente em municípios interioranos onde não há polos de formação como faculdades e universidades e o PROINFANTIL, possibilitou que profissionais sem formação específica, atuantes na educação infantil, se habilitassem no magistério.

Cabe ressaltar que o PNE reforça a atenção que os municípios devem ter com a formação inicial dos docentes e continuada de todos os profissionais que atuam na educação infantil, tendo em vista que a formação docente também integra uma das dimensões da qualidade da educação infantil (BRASIL, 2006a; 2006b; 2009a; 2018a). Além disso, podemos assumir, a partir da literatura e do próprio PNE, que quanto mais adequadas forem a formação tanto dos docentes, quanto dos profissionais de apoio pedagógico, maiores serão as capacidades técnicas para o desenvolvimento de suas funções. Entendemos, portanto, que a escolarização é um fator relevante para a qualidade da educação infantil ofertada.

A despeito de que tenha se estabelecido como meta no PNE 2014 que o atendimento na educação infantil seja realizado progressivamente por professores formados em curso superior, especificamente em Pedagogia com Licenciatura Plena, a maioria das redes municipais do estado ainda possui 60% ou menos de seus docentes com este nível de formação, conforme gráfico 12.

Gráfico 12: Proporção de docentes com ensino superior nos municípios fluminenses em 2014 e 2019

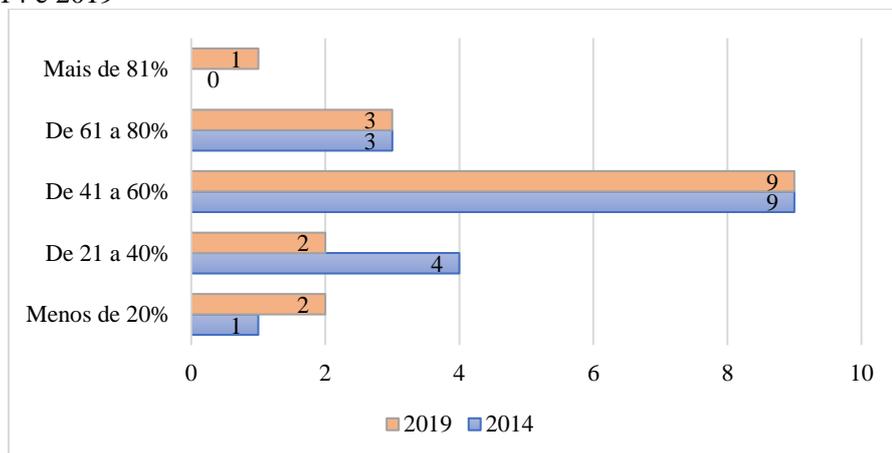


Fonte: INEP, 2014; 2019. Elaboração própria, 2021.

Contudo, nem todos os docentes com Ensino Superior, são formados em Pedagogia. Observamos que a proporção dos docentes com Pedagogia com relação ao

total dos docentes ainda é baixa, em 2014 variou entre 8% em Carmo e 36,7% em Nova Friburgo, e em 2019, entre 11,4% em Seropédica e 70,8% em Cantagalo. Para este caso, no entanto, cabe a ressalva de que houve acentuada redução no quantitativo de docentes no período.

Gráfico 13: Proporção de docentes formados em Pedagogia nos municípios fluminenses em 2014 e 2019



Fonte: INEP, 2014; 2019. Elaboração própria, 2021.

Considerando a proporção dos docentes com Pedagogia entre os que possuem formação em nível superior, os índices são mais favoráveis, embora a maior parte dos municípios da amostra ainda possua até 60% dos docentes formados em Pedagogia, conforme o gráfico 13 registra acima. Magé, Quatis, Rio de Janeiro, Seropédica, Silva Jardim e Sumidouro apresentaram percentuais mais altos de docentes com formação em Pedagogia em 2014 do que em 2019.

Em conjunto, as dimensões oferta, infraestrutura e formação docente são consideradas componentes da qualidade da educação infantil e refletem algumas das dimensões das capacidades estatais porque fazem parte do conjunto de instrumentos e de instituições de que o governo municipal dispõe para a provisão mais ou menos universal e de qualidade da política de educação infantil.

## 6.4

### Adesão a políticas ou programas federais

A adesão a programas e políticas federais pode ser considerado mais um indicativo das capacidades estatais, técnicas e burocráticas, uma vez que uma inadequada capacidade local limita a capacidade do governo federal de prover bens e

serviços públicos, que dependem não só de recursos financeiros, mas também do profissionalismo e da expertise da burocracia local. Em uma federação como a brasileira, onde os municípios são os principais implementadores das políticas sociais universais, a existência de capacidades locais é fundamental para a execução de políticas desenhadas no governo federal.

Desta forma, focamos inicialmente em três políticas e programas dirigidos à educação infantil, o PROINFANTIL, o Proinfância e o Brasil Carinhoso, no período de 2014 a 2019. Pedimos informações específicas sobre a adesão dos dezessete municípios fluminenses da nossa amostra por meio da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.br) da Controladoria Geral da União.

O retorno sobre o PROINFANTIL, voltado para a formação em nível médio, modalidade normal, de profissionais atuantes na educação infantil sem formação, não permitiu obter informações a respeito de quais municípios participaram enquanto o programa esteve vigente e, portanto, serão reportados dados sobre a participação municipal em duas iniciativas do governo federal: Proinfância e Brasil Carinhoso.

Sobre o PROINFANTIL foi possível verificar apenas que, no ERJ, o curso vigorou de 2010 a 2012, em parceria entre a Universidade Federal do Rio de Janeiro e a Secretaria de Educação a Distância. Tendo em vista que não houve vigência após esse período, não foi possível analisá-lo. Já a partir do estudo de Souza (2011), tivemos acesso a informações sobre a implementação deste programa na cidade do Rio de Janeiro.

O Proinfância, é voltado para a construção de creches e pré-escolas, com projetos padronizados pelo FNDE ou elaborados pelo município proponente, bem como para aquisição de mobiliário e equipamentos para a rede física da educação infantil. Embora se trate de um programa nacional e seu desenho inclua tanto a colaboração entre entes federativos, quanto a definição de responsabilidades, sua implementação depende dos municípios (BRASIL, 2013b).

O Proinfância foi incluído em grande parte dos PME como uma forma de expansão das redes públicas de educação infantil, o que nos indica que a indução do governo federal é capaz de viabilizar a expansão da rede e o cumprimento de suas responsabilidades constitucionais.

O estudo de Falciano, Nunes e Santos (2019) sobre os efeitos do Proinfância mostra que apenas vinte dos noventa e dois municípios possuíam estabelecimentos

construídos através do Proinfância com projetos-padrão. Contudo, a baixa quantidade de estabelecimentos concluídos e em funcionamento não significa que houve baixa adesão, ao contrário, os autores ressaltam a grande quantidade de obras relacionadas à ampliação e reformas também previstas no programa, além das que foram canceladas no período examinado.

Buscamos com isso identificar se os municípios que compõem a nossa amostra aderiram à esta política e se possuem estabelecimentos em funcionamento originados no Proinfância. Os dados foram coletados a partir da literatura já produzida a respeito no ERJ (NUNES, *et al.*, 2015; FALCIANO, NUNES, SANTOS) e em sistemas de liberação de verbas - SIMAD<sup>19</sup> do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), do Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação - SIMEC, módulo “Obras 2.0”<sup>20</sup> e de busca nos sites das prefeituras municipais.

Além disso, registramos que recebemos resposta a uma solicitação feita ao FNDE, por meio da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.br) da Controladoria Geral da União, com informações específicas dos dezessete municípios fluminenses sobre o Proinfância. O FNDE indicou que não identificou iniciativas de infraestruturas relacionadas ao Proinfância entre 2014 e 2019 nos municípios de Armação dos Búzios, Cabo Frio, Cantagalo, Carmo, Macaé, Quatis, Sapucaia e Seropédica.

Contudo, de acordo com os dados do Sistema de liberações do FNDE, entre 2014 e 2019, receberam recursos relacionados ao Proinfância os municípios de Armação dos Búzios, Barra do Piraí, Macaé, Magé, Nova Friburgo e Rio de Janeiro, conforme tabela 19, abaixo.

Tabela 19: Repasses do FNDE aos municípios da amostra vinculados ao Proinfância entre 2014 e 2019

Município	Repasses FNDE de acordo com SIMAD - Proinfância					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Armação dos Búzios	350.987,78	0	0	189.324,49	108.061,92	0
Barra do Piraí	205.789,95	0	0	0	0	0
Cabo Frio	1.155.526,77	73.806,20	0	153.762,92	0	0
Cantagalo	0	0	0	0	0	0
Carmo	0	0	0	0	0	0
Macaé	1.997.044,21	127.014,35	660.542,98	0	0	0
Magé	538.676,18	0	0	0	0	0
Nova Friburgo	328.466,51	280.186,11	0	0	0	0
Porto Real	0	0	0	0	0	0

<sup>19</sup> Disponível em: [https://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet\\_fnde.LIBERACOES\\_01\\_PC?p\\_ano=2014&p\\_programa=BW&p\\_uf=RJ&p\\_municipio=](https://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet_fnde.LIBERACOES_01_PC?p_ano=2014&p_programa=BW&p_uf=RJ&p_municipio=). Acesso em 01 fev. 2021.

<sup>20</sup> Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/painelObras/index.php>. Acesso em 01 fev. 2021.

Quatis	0	0	0	0	0	0
Rio de Janeiro	189.369,95	0	5.560.940,37	0	0	0
São Fidélis	0	0	0	0	0	0
S. Francisco de Itabapoana	0	0	0	0	0	0
Sapucaia	0	0	0	0	0	0
Seropédica	0	0	0	0	0	0
Silva Jardim	0	0	0	0	0	0
Sumidouro	0	0	0	0	0	0

Fonte: FNDE, 2021. Elaboração própria, 2021.

Apesar de ter recebido repasses referentes ao Proinfância, Barra do Piraí não possui unidades construídas pelo programa e, no SIMEC, a obra consta como cancelada, além do Relatório de Fiscalização nº 11/2018 (BRASIL, 2018c) indicar que as obras, após quatro anos, não haviam sido iniciadas. A situação encontrada em Barra do Piraí não é isolada, em Armação dos Búzios, houve licitação publicada em 2019 para a execução de uma obra e, mesmo após o fim do convênio, a obra consta no SIMEC como inacabada. A tabela 20, apresenta a situação das obras de construção de unidades de educação infantil pelo Proinfância nos municípios da amostra.

Tabela 20: Situação das obras de construção de unidades de educação infantil no SIMEC

Município	Situação da Obra			
	cancelada	inacabada	em execução	concluída
Armação dos Búzios	0	1	0	0
Barra do Piraí	1	0	0	0
Cabo Frio	3	3	0	1
Cantagalo	0	0	0	1
Carmo	0	0	0	1
Macaé	6	0	1	2
Magé	7	0	0	0
Nova Friburgo	0	0	0	2
Porto Real	0	0	1	1
Quatis	0	0	0	1
Rio de Janeiro	15	0	3	16
São Fidélis	0	0	0	0
São Francisco de Itabapoana	0	0	0	0
Sapucaia	0	0	0	0
Seropédica	1	0	0	1
Silva Jardim	1	0	0	0
Sumidouro	2	0	0	0

Fonte: SIMEC, 2021. Elaboração própria, 2021.

A partir da tabela acima, podemos perceber que dos dezessete municípios, pouco mais da metade, nove, possui obras concluídas, ou seja, unidades construídas a partir deste programa. Além disso, observa-se que há quatro municípios que não possuem obras em nenhuma das situações.

Uma questão que permanece para pesquisas futuras é o que ocasiona tantas obras não concluídas, se essa realidade está relacionada em alguma medida à falta de capacidade do município, seja ela técnica, burocrática ou administrativa e de que

forma a situação pode ser equacionada nos processos de implementação. Santos, Nunes e Falciano (2015, p. 23) dão pistas de que os principais entraves estão relacionados à gestão dos recursos públicos. Já Nunes, Santos e Ricci (2015, p. 30-31), em entrevistas a gestores municipais, acrescentam que indicam como desafios, dentre outras, questões técnicas de cumprimento das exigências pelo Programa, prazo e execução das obras, de organização interna das próprias secretarias e de concepções que envolvem a infância, educação infantil.

Já no caso do Brasil Carinhoso, não é necessária a adesão dos municípios, contudo, eles precisam cumprir as metas estabelecidas de ampliação do número de matrículas em creches de crianças beneficiárias do Programa Bolsa Família, do Benefício de Prestação Continuada, ou com deficiência. Para que os recursos sejam efetivados, as matrículas precisam ser na rede pública ou conveniada com o poder público, em horário parcial ou integral, e ser informadas no Censo Escolar da Educação Básica no ano anterior ao repasse. Neste sentido, o cumprimento das metas de expansão é relevante para inferir a existência de capacidades estatais nos municípios.

Da mesma forma que com o Proinfância, conferimos no sistema de liberação de recursos do FNDE quais municípios haviam recebido repasses vinculados ao Brasil Carinhoso entre 2014 e 2019. O ano de 2015 não consta na tabela 21 abaixo, pois não havia a opção de seleção do programa nesse ano, já em 2018 nenhum valor de repasse aos municípios foi listado.

Tabela 21: Repasses do FNDE aos municípios da amostra vinculados ao Brasil Carinhoso entre 2014 e 2019

Município	Repasses FNDE de acordo com SIMAD – Brasil Carinhoso				
	2014	2016	2017	2018	2019
Armação dos Búzios	82.051,93	58.116,66	757,6	0	0
Barra do Pirai	345.006,77	213.402,43	23.607,19	0	8.909,84
Cabo Frio	945.311,60	280.284,14	2.214,53	0	0
Cantagalo	0	1.748,32	1.949,02	0	0
Carmo	131.191,69	12.777,71	0	0	0
Macaé	795.378,25	0	0	0	0
Magé	768.065,54	227.810,82	1.894,01	0	0
Nova Friburgo	925.655,60	0	0	0	0
Porto Real	23.769,92	42.144,70	0	0	0
Quatis	73.938,18	0	0	0	0
Rio de Janeiro	34.787.057,79	40.810.249,05	2.203.383,04	0	739.683,56
São Fidélis	288.210,28	0	28.124,42	0	1.445,96
São Francisco de Itabapoana	280.782,19	75.996,59	0	0	2.378,36
Sapucaia	35.997,71	0	0	0	0
Seropédica	408.545,56	0	0	0	0
Silva Jardim	219.300,41	0	0	0	0
Sumidouro	22.284,31	0	0	0	0

Fonte: FNDE, 2021. Elaboração própria, 2021.

A partir da tabela 21, podemos observar que, em 2014, com exceção de Cantagalo, todos receberam recursos do Brasil Carinhoso, já nos anos seguintes o número de municípios contemplados foi diminuindo e, em 2019, apenas quatro deles receberam recursos. Barra do Piraí e Rio de Janeiro foram os que tiveram participação mais constante e os que receberam recursos do programa por quatro anos.

O Brasil Carinhoso guarda relação com a estratégia de equidade, uma das menos presentes nos PME, já que tem como objetivo o acesso e permanência de crianças em vulnerabilidade social, aquelas beneficiárias dos programas de transferência de renda. O não recebimento desse recurso, indica a dificuldade por parte dos municípios de alcançar o objetivo de manter essas crianças na escola.

Sendo assim, considerando a adesão e participação em programas de indução do governo federal, propomos uma aproximação com as capacidades estatais municipais em forma de escala arbitrária para cada um desses programas. Para o Proinfância utilizamos como referência a situação das obras, e definimos 1 para os municípios sem obras, 2 para as obras com status de cancelada ou inacabada, 3 para as em execução e 4 para as concluídas. Nos casos em que havia mais de uma opção, por exemplo, Porto Real, prevaleceu o maior número na escala, como o município já havia uma unidade construída, ficou com o número 3.

Já para o Brasil Carinhoso, nos embasamos na quantidade de anos em que o recurso foi recebido, 1 para os que receberam em apenas um dos anos e assim sucessivamente até 4, para os que receberam em todos os anos em que as informações estavam disponíveis, ou seja, 2014, 2016, 2017 e 2019.

Tabela 22: Pontuação de acordo com a participação em programas de indução do governo federal

<b>Municípios</b>	<b>Proinfância</b>	<b>Brasil Carinhoso</b>
Armação dos Búzios	2	3
Barra do Piraí	2	4
Cabo Frio	2	3
Cantagalo	4	2
Carmo	4	2
Macaé	4	1
Magé	2	3
Nova Friburgo	4	1
Porto Real	4	2
Quatis	4	1
Rio de Janeiro	4	4
São Fidélis	1	3
São Francisco de Itabapoana	1	3
Sapucaia	1	1
Seropédica	4	1

Silva Jardim	2	1
Sumidouro	2	1

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Dessa forma, podemos observar na tabela 22, acima, que apenas Rio de Janeiro tirou a maior pontuação para o Proinfância e para o Brasil Carinhoso, já Sapucaia ficou com baixa pontuação em ambos.

Contrastando as informações que utilizamos como *proxies* de capacidades estatais, porte, PIB, IDHM, além das taxas de crescimento de matrículas, estabelecimentos, profissionais e docentes, e a pontuação atribuída de acordo com a participação em programas de indução, Proinfância e Brasil Carinhoso, observamos que dos oito municípios que possuem unidades do Proinfância, sete apresentaram redução no número de estabelecimentos e um se manteve estável se compararmos 2014 com 2019. Em dois deles, Cantagalo e Seropédica, houve redução também nas demais taxas – matrículas, profissionais e docentes. Por outro lado, os dois municípios que não possuem obras relacionadas ao Proinfância, também apresentaram queda na taxa de crescimento dos estabelecimentos, conforme tabela 23.

Tabela 23: Comparação entre a taxa de crescimento dos estabelecimentos e a situação de obras do Proinfância

Município	Estabelecimentos	Proinfância
Armação dos Búzios	27,20%	2
Barra do Pirai	3,40%	2
Cabo Frio	11,30%	2
<b>Cantagalo</b>	<b>-33,30%</b>	<b>4</b>
<b>Carmo</b>	<b>-9%</b>	<b>4</b>
<b>Macaé</b>	<b>-1,60%</b>	<b>4</b>
Magé	34,80%	2
<b>Nova Friburgo</b>	<b>-8,49%</b>	<b>4</b>
<b>Porto Real</b>	<b>-28,57%</b>	<b>4</b>
<b>Quatis</b>	<b>0</b>	<b>4</b>
<b>Rio de Janeiro</b>	<b>-19,26%</b>	<b>4</b>
São Fidélis	-8,10%	1
São Francisco de Itabapoana	14,28%	1
Sapucaia	-15,78%	1
<b>Seropédica</b>	<b>-10,30%</b>	<b>4</b>
Silva Jardim	0	2
Sumidouro	0	2

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Com relação ao Brasil Carinhoso, os dois municípios que receberam o recurso em todos os anos analisados e com informações disponíveis, apresentam informações diferentes. Enquanto Barra do Pirai, um município de porte grande, com PIB muito baixo e IDHM alto, indicou crescimento nas dimensões matrículas, estabelecimentos, profissionais, docentes e na formação docente na comparação entre 2014

e 2019; Rio de Janeiro, uma metrópole, com PIB e IDHM altos, apresentou crescimento nas matrículas e redução em todas as outras dimensões. Não conseguimos observar correlação entre receber o recurso do Brasil Carinhoso e outras dimensões.

## Considerações finais

Pretendemos ao longo deste trabalho identificar relações entre as capacidades estatais municipais, considerando como *proxies* dessas capacidades algumas das dimensões da qualidade da educação infantil, especificamente oferta, infraestrutura e formação docente. A pesquisa considerou o período de 2014 a 2019 e como empiria, uma amostra de dezessete municípios fluminenses.

O recorte temporal foi definido em função do interesse em acompanhar o cumprimento pelos municípios dos dispositivos legais que instituíram a obrigatoriedade da escolarização para a faixa etária da pré-escola e metas e estratégias de atendimento às creches e pré-escolas.

A educação infantil ainda carrega como herança as características da época em que sua expansão se deu em detrimento da qualidade, contudo, legislações recentes e ações coordenadas pelo Ministério da Educação têm colocado a qualidade da educação infantil no centro do debate. Essa discussão é de suma relevância tendo em vista as especificidades da etapa, a indissociabilidade do cuidar e educar, das brincadeiras e interações como eixos orientadores do trabalho pedagógico, o desenvolvimento integral como objetivo último da educação infantil.

O debate em torno da qualidade da educação infantil retrata complexidades de diferentes ordens e reflete, em parte, as arraigadas desigualdades sociais e educacionais da sociedade brasileira.

A Emenda Constitucional 59/2009 (BRASIL, 2009b), endossada pela Lei 12.796/2013 (BRASIL, 2013a) que torna a escolarização obrigatória a partir dos 4 anos de idade, correspondente à faixa etária da pré-escola, e o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei 13.005/2014 (BRASIL, 2014), que estabeleceu em sua meta 1 a universalização da pré-escola até 2016 e o atendimento de, no mínimo, 50% das crianças de 0 a 3 anos em creches até 2024, pressionaram os municípios no sentido da ampliação da oferta de educação infantil.

O PNE objetiva fomentar a qualidade da educação em todos os seus níveis e etapas e, para tanto, o governo federal, por meio do MEC, precisa colaborar com os

sistemas de ensino estaduais e municipais, que são os principais provedores da Educação Básica. Uma de suas medidas, foi determinar que estados, municípios e o Distrito Federal, elaborassem ou adequassem seus Planos Municipais de Educação (PME) de modo a convergir com os objetivos propostos para a educação nacional.

Considerando ainda que os municípios, provedores das políticas voltadas para a educação infantil, apresentam heterogeneidades territoriais, demográficas, socioeconômicas e institucionais que influenciam o processo de construção da política educacional e seus resultados, e, diante das obrigações impostas pelo ordenamento legal, nos questionamos: Como se caracteriza a qualidade da educação infantil ofertada por municípios com diferentes capacidades estatais? Qual a relação entre capacidades estatais municipais e a qualidade da educação infantil ofertada? Para tanto, procuramos estabelecer relações entre o conceito de capacidades estatais e o de qualidade da educação infantil e operacionalizamos essas relações através de dimensões da educação infantil consideradas, a partir da literatura, como *proxies* das capacidades estatais dos municípios pesquisados.

À luz dos trabalhos de Souza (2004; 2020), Souza e Fontanelli (2020) e Pires e Gomide (2016), interpretamos as capacidades estatais como as capacidades para definir objetivos e para mobilizar as estruturas e processos disponíveis com vistas à implementação das políticas públicas.

Neste trabalho, que trata das capacidades estatais da burocracia que atua na gestão da educação municipal, contextualizamos inicialmente os dezessete municípios estudados a partir de indicadores socioeconômicos, demográficos e populacionais.

A operacionalização do conceito de capacidades estatais foi feita com base em Pires e Gomide (2016), autores para quem as capacidades estatais podem ser apreendidas por instrumentos, ações do Estado e habilidades para alcançar os objetivos propostos. Essas três dimensões foram traduzidas e operacionalizadas neste estudo da seguinte forma:

- d) Instrumento – planos municipais de educação;
- e) Ações do Estado – oferta da educação infantil, infraestrutura;
- f) Habilidade para alcançar os objetivos – formação docente.

Os PME foram considerados como um indicador das capacidades estatais tendo em vista que são instrumentos que refletem as ações estatais de planejamento

para o alcance do objetivo proposto de fomento à qualidade da educação. Além disso, considerou-se que os planos municipais expressam o compromisso entre o município e sua população em torno da política educacional, que vigora em uma temporalidade que transcende o tempo de diversas gestões municipais e interesses político-partidários.

Já com relação às ações estatais e às habilidades para alcançar seus objetivos, as dimensões consideradas envolveram a oferta da educação infantil, traduzida em número de matrículas, infraestrutura e formação de professores. Em particular, a formação de professores é um indicador importante porque se refere à formação profissional daqueles que implementam e entregam a política de educação infantil municipal diretamente às crianças no cotidiano das creches e pré-escolas.

A operacionalização das capacidades estatais tal qual especificado está referenciada em algumas das dimensões que a literatura relaciona com a qualidade da educação infantil.

Assim, após a análise dos documentos do MEC (BRASIL, 2006a; 2006b; 2006c; 2006d; 2009a; 2012a; 2018a) e da identificação daqueles aspectos da qualidade da educação infantil convergentes nos sete documentos, selecionamos dimensões que pudessem ser observadas por meio de dados do Censo Escolar. Essa abordagem quantitativa a partir de dados secundários, também nos permitiu contornar as restrições à pesquisa de campo impostas pela pandemia do Covid19. Foram três as dimensões selecionadas como indicadores da qualidade da educação infantil, conforme especificado abaixo:

- a) Oferta – matrículas, taxa de atendimento, metas de expansão e universalização da educação infantil;
- b) Infraestrutura – serviços básicos, espaços definidos específicos para uso das crianças e de adultos;
- c) Formação docente – proporção de docentes e profissionais em exercício na educação infantil e docentes com a habilitação mínima exigida.

A amostra, composta por dezessete municípios do Estado do Rio de Janeiro, se configurou a partir da resposta a um *survey* enviado a todos os municípios fluminenses com objetivo de mapear as iniciativas de avaliação da educação infantil no estado. Embora a pesquisa tenha sido readequada, e o tema da avaliação da educação infantil secundarizado, os municípios que responderam o *survey* compuseram

o grupo analisado para esta versão. Integram a amostra os municípios de Armação dos Búzios, Barra do Piraí, Cabo Frio, Cantagalo, Carmo, Macaé, Magé, Nova Friburgo, Porto Real, Quatis, Rio de Janeiro, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana, Seropédica, Silva Jardim e Sumidouro.

A análise dos PME teve como objetivo compreender as propostas dos municípios para a educação infantil e inferir, a partir dela, capacidades estatais de acordo com o conteúdo dos planos. Com isso, buscamos identificar nos textos aproximações com as metas e estratégias do PNE, entendendo que as iniciativas mais autônomas, isto é, as que foram incluídas pelos municípios, poderiam indicar mais capacidade de diagnóstico e planejamento estratégico dos agentes responsáveis pela gestão técnico-administrativa e política da educação nos municípios.

Procedemos às análises dos textos dos PME de duas formas, em comparação com as metas e estratégias propostas pelo PNE para a educação infantil e por município. A análise dos PME dos dezessete municípios evidenciou que as estratégias mais recorrentes, independentemente de como estivessem redigidas, se relacionam à infraestrutura, à avaliação da educação infantil e à formação inicial e continuada dos profissionais da educação infantil. Foi interessante notar que os municípios consideram essas dimensões como componentes da qualidade da educação infantil, validando, assim, duas das dimensões (infraestrutura e formação profissional) consideradas pela pesquisa também como indicadores de capacidades estatais. A avaliação, embora não tenha sido considerada na pesquisa, aparece no PNE e na maioria dos PME como instrumento de auxílio para que a qualidade seja alcançada.

As estratégias menos presentes nos planos municipais, por sua vez, dizem respeito à equidade na educação infantil, à consulta pública por creche e à articulação com a rede privada. A maior ausência dos dois primeiros temas pode ser um reflexo das dificuldades das SME em ter acesso à contagem da população de crianças na faixa etária abrangida pela creche e pela pré-escola, na perspectiva discutida por Nunes e Kramer (2007), que sinalizam para o desconhecimento existente sobre a dimensão da população local e seu prejuízo para a produção de políticas públicas. Por outro lado, o fato de não haver menção às desigualdades nos PME aponta para um cenário adverso à necessária expansão e fortalecimento de políticas e serviços públicos voltados ao enfrentamento da exclusão e dos problemas associados à desigualdade social e à parcela da população mais vulnerável, que é a que mais precisa delas. Já a articulação com a rede privada refere-se à oferta de vagas em instituições

privadas conveniadas sem fins lucrativos. A nossa suposição era que os municípios se utilizariam desse expediente para alcançar as metas propostas para creche e pré-escola. No entanto, essa estratégia está pouco presente nos PME, e os dados do Censo Escolar confirmam tratar-se de um recurso pouco frequente nos municípios da amostra, o que a princípio pode indicar o esforço do município em expandir sua própria rede, e que converge com os resultados encontrados por Falciano e Nunes (2020) para outros municípios do estado do Rio de Janeiro.

As estratégias dos PME que mais replicam o PNE são as que envolvem ações intersetoriais, a implementação de programas de orientação e apoio às famílias e o acompanhamento e monitoramento do acesso e permanência das crianças na educação infantil, especialmente as beneficiárias de programas de transferência de renda. A intersectorialidade integra uma das áreas focais dos Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil (BRASIL, 2018a, p. 59-60), tendo como princípio a rede de proteção social e assumindo que ações de proteção integral precisam ser articuladas e providas por meio de políticas públicas intersetoriais.

Essa tendência à inclusão da estratégia de acesso e permanência de crianças beneficiárias de programas sociais é conflitante com a ausência da estratégia relativa à equidade nos planos analisados. Embora seja um indício da preocupação com o combate às desigualdades, aparentemente esta estratégia está contemplada nos PME em função da articulação intersetorial, em que a escola desempenha a função de acompanhamento da frequência escolar das crianças em situação de vulnerabilidade social, dentro de um programa interinstitucional já estabelecido, de âmbito nacional, ou mesmo local.

Já as estratégias incorporadas aos planos que estão redigidas de forma diferente em comparação ao PNE, se referem à infraestrutura, ao programa nacional de construção e reestruturação de escolas e à avaliação da educação infantil, o que mais uma vez indica a ênfase e as áreas para as quais os municípios conseguem propor ações.

As estratégias frequentemente alteradas nos PME incluem a avaliação da educação infantil e a formação inicial e continuada de profissionais, mas são alterações pontuais que não mudam o sentido mais geral da estratégia.

Por fim, a última tendência observada é a presença de estratégias próprias ou autorais nos PME, ou seja, daquelas que não estavam no PNE, mas foram incluídas pelos municípios de acordo com as necessidades, preocupações e realidades locais.

Dentre elas, merecem destaque as questões concernentes aos profissionais da educação infantil. Para além do reconhecimento presente no PNE de que a formação inicial e continuada desses profissionais resulta em melhoria da qualidade educacional, a maioria dos municípios que inseriu estratégias próprias, incorporou a contratação de pessoal por meio da realização de concurso público, em especial os profissionais para apoio pedagógico e para compor equipes pedagógicas. Há de se registrar que há muitas nomenclaturas para a mesma função de profissionais de apoio pedagógico, como auxiliar de creche, auxiliar de educação infantil, o que revela a fragilidade do cargo e sua baixa valorização. A proposta de realização dos concursos públicos pode indicar também a busca pelo município da superação, ou ao menos da diminuição, da falta de professores, de formas de contratação precária de profissionais para o trabalho na educação infantil, ou de um melhor equacionamento da razão profissionais x número de crianças nos grupamentos.

Além disso, também foi frequente a menção aos profissionais especializados de diferentes áreas (educação física, música, artes, dança) para atuação principalmente na pré-escola, além de profissionais especializados para atendimento às crianças com deficiência, transtorno global do desenvolvimento, altas habilidades ou superdotação. A inclusão de profissionais especializados cumpre uma dupla função nas unidades de educação infantil, por um lado, permite que a criança se desenvolva integralmente, fazendo com que tenha vivências e experiências ricas na infância e, por outro lado, libera os docentes para que possam cumprir o tempo destinado ao planejamento das atividades e ao registro pedagógico. Embora a Lei 11.738/2008 (BRASIL, 2008) que trata do piso salarial e jornada dos profissionais do magistério público não seja recente, é notória a dificuldade que os professores encontram para ter esse tempo garantido.

Desta forma, a análise das metas e estratégias propostas indicam, de acordo com os critérios adotados na pesquisa, a capacidade propositiva dos municípios. Avaliamos que os municípios que replicaram as propostas do PNE podem estar apenas cumprindo com uma exigência legal, ao passo que os que excluíram metas e estratégias de seus planos indicam maior dificuldade em lidar com questões que demandam mais atenção para que o direito à educação infantil de qualidade seja garantido. Repetição e omissão de metas e estratégias para a educação infantil nos PME analisados foram consideradas como indícios de baixa capacidade estatal lo-

cal, porque sua ausência pode expressar barreiras concretas que dificultem a produção de políticas capazes de colaborar com o desenvolvimento e a melhoria da qualidade da educação infantil.

De modo contrário, as estratégias próprias que não constavam no PNE e foram incluídas nos planos municipais foram considerados pela pesquisa como expressão de um maior comprometimento estatal com a população por meio do PME. Há questões locais muito próprias, que políticas de âmbito nacional dificilmente abarcam, com isso, os planos municipais se tornam ainda mais relevantes. Como argumentam Nunes, Santos e Barros (2017), propor políticas em âmbito local envolve uma série de aspectos,

[...] das condições materiais das redes públicas e privadas, da cobertura do atendimento ao segmento, da situação da escolaridade dos profissionais, das características políticas e econômicas dos municípios e, mesmo, das condições de vida da população (NUNES, SANTOS, BARROS, 2017, p. 305).

Assim, entendemos que os municípios que expressam em seus PME suas próprias estratégias para a educação infantil, indicam maior capacidade estatal municipal de inclusão de proposições tendo em vista a situação local. Há características em comum entre os municípios que apresentaram mais estratégias autorais, tais como ser de porte grande e IDHM alto. No entanto, para as demais categorias da relação PNE-PME, não foi possível estabelecer associações entre indicadores demográficos e socioeconômicos e indicadores educacionais.

Desta forma, considerando a proximidade das propostas presentes nos PME com o disposto no PNE, agrupamos os municípios em **a) mais próximas do PNE** - Armação dos Búzios, Cantagalo, Magé, Quatis, Rio de Janeiro, São Fidélis, Sapucaia e Silva Jardim, **b) combinação de propostas** – Barra do Piraí, Carmo, Porto Real, São Francisco de Itabapoana, Seropédica e Sumidouro; e **c) mais distantes do PNE** – Macaé e Nova Friburgo.

Entretanto, observamos que o PME ser próximo ou distante do PNE não implica necessariamente maiores ou menores taxas de crescimento nos indicadores de qualidade da educação infantil. Desta forma, compreendemos que replicar as propostas do PNE para os planos municipais não impede os municípios de proporem ações próprias com vistas ao aumento da qualidade da educação infantil.

Comparamos ainda o alcance das metas propostas pelos municípios, considerando se as taxas de atendimento em creche e pré-escolas eram superiores ou inferiores às propostas pelo PNE. O cálculo foi realizado com os dados do DataSus para a projeção da população na faixa etária correspondente à creche e à pré-escola entre 2014 e 2019 e com dados do Censo Escolar para o período.

A taxa de atendimento para a faixa etária das creches cresceu na maioria dos municípios fluminenses, embora as metas estipuladas nos PME não tenham sido alcançadas. Já a pré-escola, cuja universalização deveria ter sido efetivada em todos os municípios em 2016, segundo o PNE, apenas um município chegou a este patamar, São Francisco de Itabapoana, que, com 110% de atendimento, tem capacidade de atendimento superior ao tamanho de sua própria população em idade de frequentar a pré-escola. Os demais municípios apresentam taxas abaixo dos 75% de atendimento e destes, sete ainda possuem taxas abaixo dos 50%.

De acordo com esses dados, ainda há um longo caminho a percorrer para que o acesso à educação infantil seja de fato garantido enquanto direito previsto na Constituição. Além disso, fica explicitado que os dispositivos legais por si só não são indutores o suficiente, e, portanto, há necessidade de políticas federais para a educação infantil que incorporem incentivos aos municípios para que os objetivos dos planos sejam alcançados e aprimorados.

Em relação às dimensões que caracterizam a qualidade da educação infantil analisamos oferta, infraestrutura, profissionais e formação docente, tendo como base as taxas de crescimento desses indicadores nos municípios da amostra, no período de 2014 a 2019. Por se tratar de um trabalho de natureza exploratória, investigamos se seria possível identificar tendências de aumento e redução dos indicadores nessas dimensões com os indicadores demográficos e socioeconômicos dos municípios. No entanto, não conseguimos perceber padrões claros nessas associações.

No tocante à oferta da educação infantil, os resultados apontam para o crescimento agregado de matrículas em creche e pré-escola na maior parte dos municípios, apenas dois dentre os dezessete apresentaram reduções nessas taxas. Observamos que as matrículas em creches aumentaram em mais municípios que as da pré-escola. Esse dado é compatível com os achados de Falciano e Nunes (2020; 2019) no sentido de a expansão da creche ter sido superior ao da pré-escola apesar da

obrigatoriedade legal, e que a expansão da creche aconteceu inclusive em municípios em que houve redução de matrículas na pré-escola.

Nosso estudo revela a tendência de que a redução das taxas de crescimento das matrículas esteja acompanhada também da redução do crescimento dos estabelecimentos e do quantitativo de profissionais de apoio pedagógico e de professores. Pesquisas futuras poderão esclarecer se a redução das matrículas nesses municípios responde a mudanças demográficas ou nas capacidades dos gestores da política pública educacional municipal.

Com relação ao número de estabelecimentos, as maiores taxas de crescimento foram observadas novamente nas creches. Considerando as unidades que ofertam educação infantil, creches e pré-escolas, identificamos redução em nove municípios, estabilidade em três e aumento em cinco deles. Como apenas em Cantagalo e Seropédica as retrações nas matrículas e estabelecimentos foram observadas, inferimos que a redução na taxa de crescimento dos estabelecimentos, nesses casos, não interfere diretamente nas matrículas.

Tomados em conjunto, os dados de matrículas e estabelecimentos revelam o crescimento mais robusto das creches, o que pode ser atribuído ao Proinfância. Embora o programa seja voltado para a construção de creches e pré-escolas, Falciano, Nunes e Santos (2019, p. 268) indicam o predomínio das unidades de atendimento exclusivo para creches. De acordo com os autores, ainda quando o atendimento contemplava toda a educação infantil, as matrículas em creche equivaliam a mais da metade do total.

Outro resultado relevante que pode ter sido influenciado também pelo Proinfância, no sentido de colaborar para a expansão da rede municipal em espaços próprios, já que um dos pré-requisito do programa é a comprovação, por parte do município, de propriedade do terreno em que a obra será executada; e a tendência de queda observada nos convênios firmados com a rede privada sem fins lucrativos, tanto em termos de matrículas, quanto na quantidade de instituições conveniadas. Cabe destacar que apenas dois municípios incluíram a estratégia (1.7), que trata da articulação com a rede privada para a expansão da rede em seus PME, Rio de Janeiro é um deles, junto com Armação dos Búzios que, lembrando, replicou para seu PME todas as estratégias presentes no PNE.

Com relação à infraestrutura, ressaltamos os resultados relativos aos serviços básicos, aos espaços destinados à alimentação e uso pelas crianças da educação infantil. Os serviços básicos que ainda não estão universalizados em todos os municípios da amostra dizem respeito ao acesso à água e ao esgoto sanitário, embora tenham indicado melhora. Nos extremos, em 2019, sete municípios possuíam redes com 100% de abastecimento de água, enquanto em um município o serviço abarcava menos de 25% das instituições. Por sua vez, esgoto sanitário alcança 100% em dois municípios e até 25% em um deles. A legislação referente ao saneamento básico, que inclui os serviços de água e esgoto, prevê sua operacionalização mediante mecanismos de cooperação entre entes federados (BRASIL, 2020b).

Identificamos, nos espaços específicos para alimentação, aumento no número de refeitórios. Em 2014, sete municípios indicavam que 76% ou mais das instituições de suas redes possuíam refeitórios, em 2019, onze municípios estavam nessa faixa, o que reitera a possibilidade desse crescimento ser um dos efeitos gerados pelo Proinfância, que prevê dentre os espaços coletivos, os refeitórios.

Já sobre os espaços voltados para uso das crianças evidenciamos que a presença dos parques infantis ainda é baixa, uma vez que a maioria dos municípios (doze) indicam que menos de 50% da sua rede de educação infantil dispõe desse recurso. Quanto aos banheiros adequados ao uso de crianças pequenas, houve aumento, mas apenas quatro municípios possuem 76% ou mais de sua rede com atendimento a esse padrão. Também observamos aumento nos banheiros acessíveis, para uso de pessoas com deficiências, contudo, a maior parte das redes municipais ainda está abaixo dos 50%. Para a literatura, o espaço é uma dimensão importante da qualidade, e os Parâmetros Básicos de Infraestrutura (BRASIL, 2006c; 2006d) tiveram papel relevante no delineamento de padrões infraestruturais para instituições de educação infantil. Entretanto, os resultados desta pesquisa apontam que os municípios ainda encontram limitações e desafios para adequação de toda a rede, o que pode ter relação com as dificuldades de financiamento para construção, reforma e adaptação desses espaços. Neste sentido, o Proinfância se coloca como uma política de indução de padrões de qualidade, em que pese, como demonstrado por Nunes e Falciano (2015) e Nunes, Santos e Ricci (2015), os entraves que se colocam entre a adesão ao programa e a conclusão das obras, que nem sempre os municípios conseguem equacionar.

No que se refere à formação docente, a tendência geral foi de aumento na proporção de professores com Ensino Superior e de graduados em Pedagogia, quando se comparam os anos de 2014 e 2019. Embora esse dado indique um esforço sustentado no tempo em favor da formação inicial e continuada desses professores, a proporção de docentes com Pedagogia na maioria dos municípios ainda fica abaixo dos 50% em relação ao total dos professores, sendo que em seis municípios o percentual de professores com Pedagogia dentre os que possuem Ensino Superior ainda fica abaixo dos 50%.

Também analisamos a adesão municipal a programas federais que buscam induzir a qualidade da oferta de educação infantil, como o Proinfância e o Brasil Carinhoso, considerando essa adesão como mais um indicador de capacidades estatais. Em associação ao porte, PIB *per capita*, IDHM, taxas de crescimento de matrículas, estabelecimentos, profissionais e formação docente, observamos que dos oito municípios que possuem unidades do Proinfantil concluídas, houve tendência à redução no número de estabelecimentos se compararmos 2014 com 2019. Não foi possível nesta pesquisa evidenciar prováveis causas para a redução dos estabelecimentos, ou mesmo estabelecer relação direta com o fato de o município possuir unidades concluídas do Proinfância, tendo em vista que o desenho metodológico da pesquisa e o tamanho da amostra não eram adequados à estudos envolvendo algum grau de associação entre variáveis ou causalidade. Contudo, por meio dos critérios selecionados para esta tese foi possível fazer algumas inferências lógicas que confirmam que as capacidades estatais municipais impactam nos resultados finais das políticas públicas, tendo em vista que alguns municípios conseguem ser mais bem sucedidos do que outros.

Os PME foram considerados instrumentos que expressam intenções, que podem não vir a ser traduzidas em ações efetivas para a melhoria da qualidade. A oferta de vagas e de infraestrutura são ações estatais concretas e mensuráveis e que apresentaram resultados mais efetivos. Interpretamos o comportamento positivo dos indicadores municipais nestas duas dimensões como um provável reflexo de políticas coordenadas pelo governo federal, como Proinfância e Brasil Carinhoso. Por sua vez, os resultados da ampliação da formação docente parecem estar mais relacionados com a habilidade estatal municipal, embora ainda estejam longe do desejável. A baixa proporção de docentes com Ensino Superior e graduados em Pedagogia pode ser efeito da ausência de iniciativas articuladas por meio do regime

de colaboração entre entes federados voltadas para a formação desses implementadores de políticas públicas sociais. Em função disso, ainda é amplamente aceita a formação inicial em nível Médio, modalidade Normal, enquanto requisito para a contratação docente.

Deste modo, face à heterogeneidade dos resultados entre municípios que informam diferentes capacidades estatais, ressaltamos a importância do desenvolvimento de modelos analíticos para a análise de implementação das políticas sociais, em especial da área de educação, considerando as diferentes capacidades estatais locais.

Diante do exposto, evidenciamos a relevância de se considerar as políticas do governo federal para a educação infantil no estudo das capacidades estatais municipais. Nessas relações federativas, há a tendência ao desenvolvimento de políticas educacionais universais com regulação federal e financiamento partilhado, mas com implementação principalmente local. Esse desenho reforça a importância dos governos locais e o entendimento de que uma inadequada capacidade local limita a capacidade do governo central de prover bens e serviços públicos e de contribuir para o desenvolvimento educacional.

Os resultados apresentados, ao serem tomados como *proxies* de capacidades estatais municipais, nos levaram a concluir que no modelo federativo brasileiro em que prevalece relação entre centralização da formulação e descentralização da execução das políticas dirigidas à educação infantil, o que conta não é apenas a disponibilidade de recursos financeiros, mas também o profissionalismo e expertise da burocracia local. Dado que os municípios são os principais implementadores das políticas sociais universais, iniciativas federais e estaduais dirigidas ao desenvolvimento das capacidades locais se tornam fundamentais, inclusive, para a execução de políticas desenhadas pelo governo federal.

## Referências Bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e Políticas Públicas**: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAUJO, Maria Fátima Infante; BEIRA, Lúgia. (Org.). *Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos*. 1ª ed. Edições FUNDAP: São Paulo, v. 1, p. 13-31, 2007.

BAUER, Adriana; HORTA NETO, Joao Luiz (coord.). **Avaliação e gestão educacional em municípios brasileiros**: mapeamento e caracterização das iniciativas em curso: relatório final – resultados do *survey*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2018.

BICHIR, Renata Mirandola. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais**: o caso do Programa Bolsa Família. 2011. 278f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 1, de 05 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. MEC/SEF/COEDI. **Por uma política de formação do profissional de Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEF/DPE/COEDI, 1994.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 27.833, col. 1, 23 dez. 1996.

\_\_\_\_\_. Lei 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 1, 10 jan. 2001.

\_\_\_\_\_. **Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil**. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Brasília: MEC, SEB, vol. 1. 2006a.

\_\_\_\_\_. **Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil**. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Brasília: MEC, SEB, vol. 2. 2006b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros básicos de infra-estrutura para instituições de educação infantil**. Brasília: MEC, SEB, vol. 1, 2006c.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros básicos de infra-estrutura para instituições de educação infantil**. Brasília: MEC, SEB, vol. 2, 2006d.

\_\_\_\_\_. Lei 11.274 de 06 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Brasília, **Diário Oficial da União**, Seção 1, p. 1, 07 fev. 2006e.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Brasília: MEC, 2007a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>, acesso 27 out. 2020.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília, **Diário Oficial da União**, Seção 1, p. 5-6, de 25 de abril de 2007b. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=25/04/2007&jornal=1&pagina=5&totalArquivos=96>, acesso em 27 out. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **RESOLUÇÃO/CD/FNDE nº 006 de 24 de abril de 2007**. Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – PROINFÂNCIA. FNDE, MEC, 2007c.

\_\_\_\_\_. Lei 11.738 de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III 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. **Diário Oficial da União**, página 1, 17 de julho de 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação/Secretaria da Educação Básica. **Indicadores da Qualidade na Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEB, 2009a.

\_\_\_\_\_. 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. Brasília, **Diário Oficial da União**, Seção 1, 12 de nov. 2009b.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.056, de 13 de outubro de 2009. Acrescenta parágrafos ao art. 62 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, **Diário Oficial da União**, Seção 1, p. 1, 14 out. 2009c.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil**. Brasília: MEC, SEB, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **RESOLUÇÃO/CD/FNDE nº 42, de 19 de agosto de 2011**. Estabelece os critérios e os procedimentos para a participação das Instituições Federais de Ensino Superior na implementação do Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil - PROINFANTIL, da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação. FNDE, MEC, 2011.

\_\_\_\_\_. **EDUCAÇÃO INFANTIL: Subsídios para construção de uma sistemática de avaliação**. MEC, 2012a.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012. Altera as Leis nos 10.836, de 9 de janeiro de 2004, 12.462, de 4 de agosto de 2011, e 11.977, de 7 de julho de 2009; dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, seção 1, página 1, de 4 out. 2012b.

\_\_\_\_\_. 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. Brasília, **Diário Oficial da União**, seção, página 1, de 26 jul. 2012c.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.796, de 4 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. Brasília, **Diário Oficial da União**, de 05 de abril de 2013a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Brasília, **Diário Oficial da União**, edição 115, seção, p. 7, 18 jun. 2013b.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, **Diário Oficial da União**, de 25 de junho de 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Diretoria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país**. Brasília: SASE/MEC, 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Altera as Leis nº 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. **Diário Oficial da União**, nº 35, p.1, 17 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Sobre o PAR**. Portal FNDE. Brasília: MEC/FNDE, 2017a. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/par/sobre-o-plano-ou-programa/preguntas-frequentes-2>. Acesso em 27 out. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Sobre o PROINFÂNCIA**. Portal FNDE. Brasília: MEC/FNDE, 2017b. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/proinfancia>. Acesso em 27 out. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Sobre o Brasil Carinhoso**. Portal FNDE. Brasília: MEC/FNDE, 2017c. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/brasil-carinhoso/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-brasil-carinhoso>. Acesso em 27 out. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Sobre o PNAE**. Portal FNDE. Brasília: MEC/FNDE, 2017d. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-sobre-o-pnae>. Acesso em 27 out. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Sobre o PNATE**. Portal FNDE. Brasília: MEC/FNDE, 2017e. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnate>. Acesso em 27 out. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Sobre os Programas do Livro**. Portal FNDE. Brasília: MEC/FNDE, 2017f. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/programas-do-livro>. Acesso em 27 out. 2020.

\_\_\_\_\_. **Parâmetros nacionais de qualidade da educação infantil**. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Brasília: MEC/SEB, 2018a.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.432, de 29 de junho de 2018. Regulamenta a Política de Avaliação e Exames da Educação Básica. Brasília, **Diário Oficial da União**, nº 125, seção 1, página 1, de 2 de julho de 2018b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Auditoria Interna. Coordenação de Fiscalização de Programas. Divisão de Fiscalização de Programas. **Relatório de Fiscalização nº. 11/2018**. Prefeitura Municipal de Barra do Pirai – RJ. 2018c. Disponível em: <https://www.fnede.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/auditoria-interna/relatorios-de-auditoria/item/11876-ai-relatorios-auditoria-interna-2018>, acesso em 08 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Edital de convocação nº 02 de 2020. CPGLI – PNLD 2022 – Educação Infantil. Brasília, **Diário Oficial da União**, nº 96, seção 3, p. 42, de 21 de maio de 2020a. Disponível em: <https://www.fnede.gov.br/index.php/programas/programas-do-livro/consultas/editais-programas-livro/item/13526-edital-pnld-2022>. Acesso em 17 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. Brasília, **Diário Oficial da União**, edição 135, seção 1, página 1, 2020b.

CAMPOS, Maria Malta; ROSEMBERG, Fúlvia; FERREIRA, Isabel Morsoleto. **Creches e pré-escolas no Brasil**. São Paulo: Cortez: FCC, 2001.

CAMPOS, Maria Malta; FÜLLGRAF, Jodete; WIGGERS, Verena. A qualidade da educação infantil brasileira: alguns resultados de pesquisa. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 127, p. 87-128, jan./abr. 2006.

CAMPOS, Maria Malta; ROSEMBERG, Fúlvia. **Crítérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças**. Brasília: MEC, SEB, 2009.

CAMPOS, Maria Malta; ESPOSITO, Yara; ROSEMBERG, Fúlvia; ANDRADE, Dalton Francisco; BEHAUM, Sandra; GIMENES, Nelson; BHERING, Eliana Bahia; BASSI, Marcos Edgar; ABUCHAIM, Beatriz. **Educação Infantil no Brasil: avaliação qualitativa e quantitativa**. Relatório Final. São Paulo: FCC/BID/MEC, 2010.

CAMPOS, Maria Malta; ESPOSITO, Yara Lúcia; BHERING, Eliana; GIMENES, Nelson; ABUCHAIM, Beatriz. A qualidade da educação infantil: um estudo em seis capitais brasileiras. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 1, n. 142, p. 20-54, jan./abr. 2011a.

CAMPOS, Maria Malta; BHERING, Eliana; ESPOSITO, Yara Lúcia; GIMENES, Nelson; ABUCHAIM, Beatriz; VALLE, Raquel; UNBEHAUM, Sandra. A contribuição da educação infantil de qualidade e seus impactos no início do ensino fundamental. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 15-33, jan./abr. 2011b.

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

CEPERJ. **Boletim de Conjuntura econômica fluminense - mês de referência Dezembro-2018**. CEPERJ/CEEP/COPE: Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: [http://arquivos.proderj.rj.gov.br/sefaz\\_ceperj\\_imagens/Arquivos\\_Ceperj/ceep/dados-economicos/Bol-etim-de-Conjuntura-Economica/2018/Dezembro/Boletim\\_12\\_2018.pdf](http://arquivos.proderj.rj.gov.br/sefaz_ceperj_imagens/Arquivos_Ceperj/ceep/dados-economicos/Bol-etim-de-Conjuntura-Economica/2018/Dezembro/Boletim_12_2018.pdf). Acesso 24 set. 2020.

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

ENAP. **Introdução ao Federalismo e ao Federalismo Fiscal no Brasil**. Escola Nacional de Administração Pública (Enap): Brasília, DF, 2017.

FALCIANO, Bruno Tovar; NUNES, Maria Fernanda Rezende; SANTOS, Edson Cordeiro. Dez anos do PROINFÂNCIA: efeitos de uma política pública de indução. **Estudos de Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 30, n. 73, p. 254-278, jan./abr. 2019.

FALCIANO, Bruno Tovar; NUNES, Maria Fernanda Rezende. Obrigatoriedade da pré-escola em perspectiva: avaliação do atendimento no estado do Rio de Janeiro. **Revista Pesquisa e Debate em Educação**, Juiz de Fora, MG, v.10, n.1, p.1047 - 1063, jan./jun. 2020.

FONTANELLI, Flávio dos Santos. **Beyond the Supply Side of the Distributive Politics: The Influence of Local Government Capacity and Policy Institutionalization on the Allocation of Intergovernmental Grants in Brazil**. Tese (Doutorado em Administração) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2020.

GRIN, Eduardo José. Notas sobre a construção e a aplicação do conceito de capacidades estatais. **Teoria e Sociedade**, Minas Gerais, edição 20.10 jan./jun, 2012.

GRIN, Eduardo José; NASCIMENTO, Alex Bruno; ABRUCIO, Fernando Luiz; FERNANDES, Antônio Sérgio. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 23, n. 76, p. 312-336, set./dez. 2018.

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

LOPES, Valéria Virgínia; GRINKRAUT, Ananda; NUNES, Míghian Danae Ferreira. Os Indicadores da Qualidade na Educação Infantil e a política de avaliação. **Cadernos Cenpec**, Minas Gerais, v. 4, n. 1, dez. 2014.

NUNES, Maria Fernanda Rezende; CORSINO, Patrícia; DIDONET, Vital. **Educação infantil no Brasil: primeira etapa da educação básica**. Brasília: MEC/SEB e Fundação Orsa, 2011.

NUNES, Maria Fernanda Rezende; CORSINO, Patrícia; KRAMER, Sonia. Educação infantil e políticas municipais: um estudo longitudinal. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 148, p.152-175, jan./abr. 2013.

NUNES, Maria Fernanda Rezende. (coord.). **Políticas de Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro: Proinfância e as estratégias municipais de atendimento a crianças de 0 a 6 anos**. Rio de Janeiro: Maria Fernanda Rezende Nunes, 2015.

NUNES, Maria Fernanda Rezende; SANTOS, Edson Cordeiro; RICCI, Aline. Desafios e perspectivas da implantação do Proinfância no Estado do Rio de Janeiro. IN: **Políticas de Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro: Proinfância e as estratégias municipais de atendimento a crianças de 0 a 6 anos**. Rio de Janeiro: Maria Fernanda Rezende Nunes, p. 27-32, 2015.

NUNES, Maria Fernanda Rezende; SANTOS, Edson Cordeiro; BARROS, Camila dos Anjos. Pré-escola, obrigatoriedade e planos de educação no Rio de Janeiro. **Revista Contemporânea de Educação**, Rio de Janeiro, vol. 12, n. 24, p. 303-322, mai/ago de 2017.

NUNES, Maria Fernanda Rezende. (org.). **Expansão da escolaridade obrigatória e política de educação infantil no estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: UNIRIO, 2019.

OCDE. **Starting Strong IV: Monitoring Quality in Early Childhood Education and Care**. OECD Publishing: Paris, 2015.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.

RIO DE JANEIRO (CÂMARA MUNICIPAL). O Presidente da Câmara Municipal do Rio de Janeiro nos termos do art. 56, IV combinado com o art. 79, § 5º, da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, de 5 de abril de 1990, não exercida a disposição do § 7º do art. 79, promulga os vetos parciais ao art. 8º e seus incisos e alíneas e no Anexo: às Estratégias: 1.8; 1.18 e 1.19, da Meta 1; às Estratégias: 2.14 e 2.15 da Meta 2; às Estratégias: 4.20; 4.23 e 4.29 da Meta 4; à Estratégia 5.4 da Meta 5; à Estratégia 6.1, da Meta 6; às Estratégias: 7.3; 7.5; 7.16; 7.18; 7.47 e 7.49 da Meta 7; às Estratégias: 17.4; 17.6; 17.19; 17.23; 17.25; 17.30; 17.31 e 17.35 da Meta 17; às Estratégias: 18.6; 18.8; e 18.9 da Meta 18; às Estratégias: 19.4 e 19.18 da Meta 19; na Meta 20, seu *caput* e Estratégia 20.8 e às Estratégias: 21.1 e 21.3 da Meta 21 da Lei 6.362, de 28 de maio de 2018, oriunda do Projeto de Lei nº 1709-A de 2016, de autoria do Poder Executivo, rejeitados na sessão de 28 de junho de 2018. **Diário Oficial do Poder Legislativo do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, ano XLI, nº 125, p. 3-5, 2018. Disponível em: [http://www.camara.rj.gov.br/dcm\\_visualiza.php](http://www.camara.rj.gov.br/dcm_visualiza.php), acesso em 08 fev. 2021.

ROSEMBERG, Fúlvia. **Análise das discrepâncias entre as conceituações de educação infantil do INEP e IBGE, sugestões e subsídios para maior e mais eficiente divulgação dos dados**. Produto 1 – Documento Técnico “A”. Brasília: MEC/DCEI/COEDI, 2013. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=33021-educ-infantil-analise-discrepancias-inep-ibge-sugestoes-subsidios-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=33021-educ-infantil-analise-discrepancias-inep-ibge-sugestoes-subsidios-pdf&Itemid=30192), acesso em 04. set. 2020.

SARAÇA, Carlos Eduardo; FELLOWS, Carla; BRITO, Leonardo Chagas de; BURLAMAQUI, Patrícia de Oliveira; SÍLVA, Patrícia Moreira Mendonça e. Perfil da gestão pública dos municípios do Rio de Janeiro. In: VELOSO, João Francisco Alves *et. al.* (Orgs). **Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras**. Brasília: Ipea, p. 183-221, 2011.

SEBRAE. **Painel regional: Baixada Fluminense/Observatório Sebrae/RJ**. Rio de Janeiro: SEBRAE/RJ, 2016a.

\_\_\_\_\_. **Painel regional: Centro Sul Fluminense/Observatório Sebrae/RJ**. Rio de Janeiro: SEBRAE/RJ, 2016b.

\_\_\_\_\_. **Painel regional: Costa Verde/Observatório Sebrae/RJ**. Rio de Janeiro: SEBRAE/RJ, 2016c.

\_\_\_\_\_. **Painel regional: Leste Fluminense/Observatório Sebrae/RJ**. Rio de Janeiro: SEBRAE/RJ, 2016d.

\_\_\_\_\_. **Painel regional: Médio Paraíba/Observatório Sebrae/RJ**. Rio de Janeiro: SEBRAE/RJ, 2016e.

\_\_\_\_\_. **Painel regional: Noroeste Fluminense/Observatório Sebrae/RJ**. Rio de Janeiro: SEBRAE/RJ, 2016f.

\_\_\_\_\_. **Painel regional: Região dos Lagos/Observatório Sebrae/RJ**. Rio de Janeiro: SEBRAE/RJ, 2016g.

\_\_\_\_\_. **Painel regional:** Serrana I/Observatório Sebrae/RJ. Rio de Janeiro: SEBRAE/RJ, 2016h.

\_\_\_\_\_. **Painel regional:** Serrana II/Observatório Sebrae/RJ. Rio de Janeiro: SEBRAE/RJ, 2016i.

\_\_\_\_\_. **Painel regional:** Norte Fluminense/Observatório Sebrae/RJ. Rio de Janeiro: SEBRAE/RJ, 2016j.

\_\_\_\_\_. **Painel regional:** Norte Fluminense/Observatório Sebrae/RJ. Rio de Janeiro: SEBRAE/RJ, 2016k.

SEGATTO, Catarina Ianni. **O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de educação: Uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental.** 196 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

SEGATTO, Catarina Ianni; ABRUCIO, Fernando Luiz. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. **Revista Brasileira de Educação**, v. 21, n. 65, p. 411-429, abr./jun. 2016.

SOUSA, Sandra Zákia. Concepções de qualidade da educação básica forjadas por meio de avaliações em larga escala. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 19, n. 2, p. 407-420, jul. 2014.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 27-41, abr./jun. 2004.

\_\_\_\_\_. **Capacidades estatais locais.** Apresentado em Seminário Internacional Desafios para a Modernização do Estado, ENAP, Brasília, 25 slides. 11 fev. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/centrais-de-conteudo/sem/seminario-internacional/celina-souza-capacidades-estatais-locais.pdf>. Acesso em 12 nov. 2020.

SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In: MELLO, Janine *et. al.* (Orgs). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades.** Brasília: Ipea, 2020.

SOUZA, Donaldo Bello de; BATISTA, Neusa Chaves. Balanço das Avaliações Municipais do Plano de Ações Articuladas: desafios atuais ao desenvolvimento da política nacional PAR. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 32, n. 1, p. 105-131, jan./mar. 2016.

SOUZA, Marina Pereira Castro e. **O Proinfantil no município do Rio de Janeiro: de agentes auxiliares de creche a professores?** 2011. 140f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

TATAGIBA, Ana Paula. Aspectos da política educacional carioca: trajetórias da Educação Infantil. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 67, p. 275-302, abr./jun. 2010.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário Brasileiro da Educação Básica 2020.** Todos pela Educação: Editora Moderna, São Paulo, 2020.

## Planos Municipais consultados

ANGRA DOS REIS (Município). Lei nº 3.357, de 02 de julho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação - PME, de Angra dos Reis e dá outras providências. **Boletim Oficial do Município de Angra dos Reis**, Angra dos Reis, ano IX, n. 566, p. 18-24, 03 jul. 2015. Disponível: <<https://tinyurl.com/y5n2xmdr>>. Acesso em: 23 abr. 2020.

APERIBÉ (Município). Lei nº 607, de 09 de julho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação - PME e dá outras providências. **Diário Oficial dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, ano VI, n. 1.444, 10 jul. 2015. Disponível: <[https://www.mprj.mp.br/documents/20184/174657/Aperibe\\_Lei\\_607\\_15\\_Plano\\_Municipal\\_de\\_Educacao.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/174657/Aperibe_Lei_607_15_Plano_Municipal_de_Educacao.pdf)>. Acesso em: 23 abr. 2020.

ARARUAMA (Município). Lei nº 1961, de 24 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação adequado em conformidade com o artigo 162 da Lei Orgânica do Município de Araruama e da Lei Federal nº 13.005/2014, e dá outras providências. **Jornal Lagos Notícia**, Araruama, ano 19, n. 484, 24 jun. 2015, p. 02-20. Disponível: <[https://www.mprj.mp.br/documents/20184/174657/Araruama\\_Lei\\_1.961\\_15\\_Plano\\_Municipal\\_de\\_Educacao.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/174657/Araruama_Lei_1.961_15_Plano_Municipal_de_Educacao.pdf)>. Acesso em: 23 abr. 2020.

AREAL. Lei nº 859, de 22 de junho de 2015. Regulamenta o Plano Municipal de Educação de Areal. **Diário Oficial do Município de Areal**, Areal, edição 1123, caderno I, p. 04-27, 22 jun. 2015. Disponível: <<https://tinyurl.com/rjs59k6a>>. Acesso em: 23 abr. 2020.

ARMAÇÃO DOS BÚZIOS (Município). Lei 1.114, de 30 de junho de 2015. Dispõe sobre aprovar o Plano Municipal de Educação para o decênio 2015/2025, e dá outras providências. **Boletim Oficial do Município de Armação dos Búzios**, Armação dos Búzios, ano X, n. 707, p. 02-14, 14/16 jul. 2015. Disponível em: <[https://seguro.mprj.mp.br/documents/112957/9048923/Armacao\\_de\\_Buzios\\_Lei\\_1.114\\_15\\_Plano\\_Municipal\\_de\\_Educacao.pdf](https://seguro.mprj.mp.br/documents/112957/9048923/Armacao_de_Buzios_Lei_1.114_15_Plano_Municipal_de_Educacao.pdf)>. Acesso em: 23 abr. 2020.

ARRAIAL DO CABO (Município). Lei 1.931 de 19 de junho de 2015. Dispõe sobre a aprovação do novo Plano Municipal de Educação de acordo com a Lei nº 13.005/2014 (NPE) e dá outras providências. **Jornal Noticiário dos Lagos**, Cabo Frio, n. 1.283, 20 jun. 2015. Disponível em: <[https://www.mprj.mp.br/documents/20184/203908/arraial\\_do\\_cabo\\_lei\\_1.931\\_15\\_plano\\_municipal\\_de\\_educacao.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/203908/arraial_do_cabo_lei_1.931_15_plano_municipal_de_educacao.pdf)>. Acesso em: 23 abr. 2020.

BARRA DO PIRAÍ (Município). Lei nº 2.574 de 30 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação de Barra do Piraí – PME para o decênio 2015/2025 e dá outras providências. **Boletim Informativo da Prefeitura Municipal de Barra do Piraí**, Barra do Piraí, RJ, ano 11, n. 796, p. 03, 06 jul. 2015. Disponível em: <[https://www.mprj.mp.br/documents/20184/174657/Barra\\_do\\_Pirai\\_Lei\\_2.574\\_15\\_Plano\\_Municipal\\_de\\_Educacao.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/174657/Barra_do_Pirai_Lei_2.574_15_Plano_Municipal_de_Educacao.pdf)>. Acesso em: 24 abr. 2020.

BARRA MANSA (Município). **Lei nº 4.453 de 18 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação. Barra Mansa, RJ, 2015. Disponível em: <<http://camarabarra-mansa.rj.gov.br/atividades/noticias/947-camara-de-barra-mansa-aprova-plano-municipal-de-educacao>>. Acesso em: 24 abr. 2020.

BELFORD ROXO (Município). Lei nº 1.529 de 24 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Belford Roxo – Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. **Jornal Hora H**, Belford Roxo, p. 09, 26 de jun. 2015. Disponível em: <[https://www.mprj.mp.br/documents/20184/174657/belfordroxo\\_lei1.529\\_15\\_planomunicipaldeeducacao.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/174657/belfordroxo_lei1.529_15_planomunicipaldeeducacao.pdf)>. Acesso em: 24 abr. 2020.

BOM JARDIM (Município). Lei Municipal nº 1.432 de 02 de junho de 2015, que aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Bom Jardim e dá outras providências. **Jornal Mais Bom Jardim**, RJ, 05 jun. 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/8yyppk26>>. Acesso em: 24 abr. 2020.

BOM JESUS DO ITABAPOANA (Município). **Lei nº 1.178 de 24 de junho de 2015**. Dispõe sobre a aprovação da adequação do Plano Municipal de Educação para o Decênio 2015-2025 dá outras providências. Bom Jesus do Itabapoana, RJ, 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/8yy2rp3p>>. Acesso em: 24 abr. 2020.

CABO FRIO (Município). Lei nº 2.644 de 01 de julho de 2015. Aprova o Plano de Educação, no âmbito do Município de Cabo Frio e dá outras providências. **Jornal Noticiário de Lagos**, edição nº 1.288, ano X, 04-05 jul. 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/576naea9>>. Acesso em: 27 abr. 2020.

CACHOEIRAS DE MACACU (Município). Lei nº 2.056 de 24 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação – PME e dá outras providências. **Diário Oficial de Cachoeiras de Macacu**, Cachoeiras de Macacu, n. 589, p. 2-5, 26 jun. 2015. Disponível em: <<https://www.cachoeirasdemacacu.rj.leg.br/legislacao/lei2056.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2020.

CAMBUCI (Município). Lei nº 232, de 03 de março de 2016. Institui o Plano Municipal de Cambuci RJ e dá novas providências. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, ano XLII, n. 53, p. 02-04, 22 mar. 2016. Disponível em: <<https://tinyurl.com/35nk3auh>>. Acesso em: 28 abr. 2020.

CAMPOS DOS GOYTACAZES (Município). Lei nº 8.653, de 11 de junho de 2015. Institui o Plano Municipal de Educação no município de Campos dos Goytacazes, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Campos dos Goytacazes**, Campos dos Goytacazes, ano VII, n. XLVI, p. 01-11, 15 jun. 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/6rm63xat>>. Acesso em: 28 abr. 2020.

CANTAGALO (Município). Lei nº 1.275 de 19 de junho de 2015. Institui o Plano Municipal de Educação na conformidade do parágrafo 2º do artigo 263 da Lei Orgânica do Município de Cantagalo, do Estado do Rio de Janeiro. **Jornal Logus Notícias**, Carmo, ano VIII, edição 210, p. 05-09, 24-25 jun. 2015. Disponível em: <[https://www.mprj.mp.br/documents/20184/203908/Cantagalo\\_Lei\\_1.275\\_15\\_Plano\\_Municipal\\_de\\_Educacao.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/203908/Cantagalo_Lei_1.275_15_Plano_Municipal_de_Educacao.pdf)>. Acesso em: 28 abr. 2020.

CARAPEBUS (Município). **Lei nº 632, de 08 de setembro de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação – PME e dá outras providências. Carapebus, RJ, 2015. Disponível em: <[https://www.mprj.mp.br/documents/20184/174657/Carapebus\\_Lei\\_632\\_15\\_Plano\\_Municipal\\_de\\_Educacao.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/174657/Carapebus_Lei_632_15_Plano_Municipal_de_Educacao.pdf)>. Acesso em: 28 abr. 2020.

CARDOSO MOREIRA (Município). **Lei nº 525, de 24 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação (PME) e dá outras providências. Cardoso Moreira, RJ, 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/xv4j95bk>>. Acesso em: 28 abr. 2020.

CARMO (Município). Lei nº 1.763, de 23 de junho de 2015. Dispõe sobre a aprovação do PME – Plano Municipal de Educação, com vigência nos próximos 10 (dez) anos, a contar da publicação desta lei e dá outras providências. **Jornal Tribuna Serrana**, Carmo, edição 796, p. 03-05, 27 jun. 2015. Disponível em: <<http://www.carmo.rj.gov.br/legislacao/leis>>. Acesso em: 28 abr. 2020.

CARMO (Município). Lei nº 1.923, de 20 de setembro de 2017. Inclui no Anexo Único da Lei 1.763 de 23 de junho de 2015, que se refere ao Plano Municipal de Educação, a descrição das metas e dá outras providências. **Jornal Tribuna Serrana**, Carmo, edição 1.031, p. 03-04, 23 set. 2017. Disponível em: <<https://tinyurl.com/48ybmzse>>. Acesso em: 13 out. 2020.

CASIMIRO DE ABREU (Município). Lei nº 1.693, de 03 de junho de 2015. Criação do Plano Municipal de Educação no Município de Casimiro de Abreu. **Jornal Oficial do Município de Casimiro de Abreu**, Casimiro de Abreu, edição CDLXVII, p. 01-12, 12 jun. 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/fdj8zknf>>. Acesso em: 28 abr. 2020.

COMENDADOR LEVY GASPARIAN (Município). Lei nº 881, de 08 de junho de 2015. Dispõe sobre a aprovação do Plano Municipal de Educação do Município de Comendador Levy Gasparian e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Comendador Levy Gasparian**, Comendador Levy Gasparian, edição 282, caderno I, p. 01-61, 26 jun. 2015. Disponível: <<https://tinyurl.com/y3678fwm>>. Acesso em: 28 abr. 2020.

CONCEIÇÃO DE MACABU (Município). Lei nº 1.392, de 22 de julho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação da Cidade de Conceição de Macabu - PME, com vigência de dez anos, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Conceição de Macabu**, Conceição de Macabu, ano 12, n. 56, p. 06- 28 jul. 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/fe5jr4>>. Acesso em: 28 abr. 2020.

CORDEIRO (Município). Lei nº 1.987, de 15 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação e dá outras providências. **Jornal Tribuna Serrana**, Carmo, n. 795, 24 jun. 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/jdp983y8>>. Acesso em: 28 abr. 2020.

DUAS BARRAS (Município). Lei nº 1.183, de 18 de junho de 2015. Dispõe sobre a aprovação do PME – Plano Municipal de Educação, com vigência nos próximos 10 (dez) anos, a contar da data de publicação desta Lei e dá outras providências. **Diário Oficial dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, edição 1.432, 24 jun. 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/ybc299hc>>. Acesso em: 29 abr. 2020.

DUQUE DE CAXIAS (Município). Lei nº 2.713, de 30 de junho de 2015. Aprova a adequação do Plano Municipal de Educação para o decênio 2015/2025 e dá outras providências. **Boletim Oficial do Município de Duque de Caxias**, Duque de Caxias, n. 6.241, p. 03, 30 jun. 2015. Disponível em: <<https://www2.leismunicipais.com.br/leismunicipais/originais/rj/duque-de-caxias/lei-ordinaria-2713-2015.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2020.

ENGENHEIRO PAULO DE FRONTIN (Município). Lei nº 1.178, de 29 de jun. de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação da Cidade de Engenheiro Paulo de Frontin para o decênio 2015 - 2024. **Diário Oficial dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, edição 1.443, 09 jul. 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/mh6wkw25>>. Acesso em: 28 abr. 2020.

GUAPIMIRIM (Município). Lei nº 859, de 24 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação de Guapimirim 2015-2025, e dá outras providências. **Boletim Informativo Oficial do Município de Guapimirim**, Guapimirim, ano 16, n. 146, jun. 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/4bvufupv>>. Acesso em: 29 abr. 2020.

IGUABA GRANDE (Município). Lei nº 1.174, de 24 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação para o decênio 2015-2025, e dá outras providências. **Informativo da Prefeitura de Iguaba Grande**, Iguaba Grande, ano X, n. 158, p. 01, 2ª quinzena jun. 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/2fptfh8v>>. Acesso em: 29 abr. 2020.

ITABORAÍ (Município). Lei 2.556, de 22 de junho de 2015. Adequa o Plano Municipal de Educação, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Jornal Diário do Leste**, Itaboraí, edição 1160, 24 jun. 2015, Disponível em: <[https://www.mprj.mp.br/documents/20184/203908/Itaborai\\_Lei\\_2.556\\_15\\_Plano\\_Municipal\\_de\\_Educacao.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/203908/Itaborai_Lei_2.556_15_Plano_Municipal_de_Educacao.pdf)>. Acesso em: 29 abr. 2020.

ITAGUAÍ (Município). **Lei nº 3.324, de 30 de junho de 2015**. Institui o Plano Nacional de Educação, na conformidade do artigo 239 da Lei Orgânica do Município do Itaguaí – Estado do Rio de Janeiro. Itaguaí, RJ, 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/djhy4nje>>. Acesso em: 29 abr. 2020.

ITALVA (Município). **Lei nº 1.086, de 24 de junho de 2015**. Dispõe sobre a homologação do Plano Municipal de Educação 2015-2025. Itálva, RJ, 2015. Disponível em: <<https://www.mprj.mp.br/documents/20184/174657/Italva.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2020.

ITAOCARA (Município). **Lei nº 1.019, de 24 de junho de 2015**. Institui o Plano Nacional de Educação, na conformidade do artigo 241 da Lei Orgânica do Município de Itaocara, Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Itaocara, RJ, 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/9m5eub6n>>. Acesso em: 29 abr. 2020.

ITAPERUNA (Município). **Lei nº 718, de 23 de junho de 2015**. Dispõe sobre a aprovação do Plano Municipal de Educação – PME e dá outras providências. Itaperuna, RJ, 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/ydapjpb2>>. Acesso em: 01 mai. 2020.

ITATIAIA (Município). Lei nº 736, de 08 de setembro de 2015. Dispõe sobre Plano Municipal de Educação de Itatiaia - PME e dá outras providências. **Jornal A Voz da Cidade**, Itatiaia, RJ, 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/ype4mrx>>. Acesso em: 01 mai. 2020.

JAPERI (Município). **Lei nº 1.311, de 23 de junho de 2015**. Dispõe sobre a aprovação do Plano Municipal de Educação para o decênio 2015-2025, na forma a seguir especificada, e adota outras providências. Japeri, RJ, 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/28h7jhc>>. Acesso em: 01 mai. 2020.

LAJE DO MURIAÉ (Município). **Lei nº 736/2015, de 29 de junho de 2015**. Institui o Plano Municipal de Educação – PME para o decênio 2015-2025 e dá outras providências. Laje do Muriaé, RJ, 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/rcs7zp76>>. Acesso em: 01 mai. 2020.

MACAÉ (Município). Lei nº 4.106/2015, de 23 de junho de 2015. Dispõe sobre a instituição do Plano Municipal de Educação – PME, e dá outras providências. **Jornal Diário da Costa do Sol**, Macaé, edição 3.576, p. 11-16, 04 jul. 2015. Disponível em: <[http://www.mprj.mp.br/documents/20184/174657/Macae\\_Lei\\_4.106\\_15\\_Plano\\_Municipal\\_de\\_Educacao.pdf](http://www.mprj.mp.br/documents/20184/174657/Macae_Lei_4.106_15_Plano_Municipal_de_Educacao.pdf)>. Acesso em 01 mai. 2020.

MACUCO (Município). **Lei nº 705, de 18 de junho de 2015**. Institui o Plano Municipal de Educação para o decênio 2015-2025 e dá outras providências. Macuco, RJ, 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/nd3ktj3x>>. Acesso em: 01 mai. 2020.

MAGÉ (Município). Lei nº 2.326, de 19 de dezembro de 2016. Altera dispositivos das Metas Nacionais da Lei do Plano Municipal de Educação de Magé PME - nº 2.267/2015 e dá outras providências. **Boletim Informativo Oficial**, Magé, edição 533, 16-31 jan. 2017. Disponível em: <<https://tinyurl.com/2euutxfu>>. Acesso em: 01 mai. 2020.

MANGARATIBA (Município). **Lei nº 963, de 23 de junho de 2015**. Dispõe sobre a aprovação da adequação do Plano Municipal de Educação e dá outras providências. Mangaratiba, RJ, 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/5ky48wyc>>. Acesso em 01 mai. 2020.

MARICÁ (Município). Lei nº 2.613, de 17 de setembro de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação para o decênio 2015-2025 e dá outras providências. **Jornal Oficial de Maricá**, Maricá, ano VII, edição 605, p. 02-08, 14 out. 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/mct22bbp>>. Acesso em: 01 mai. 2020.

MENDES (Município). **Lei nº 1.780, de 30 de junho de 2015**. Dispõe sobre a adequação do Plano Municipal do Município de Mendes, na forma a seguir especificada, e dá outras providências. Mendes, RJ, 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/v4vpayh4>>. Acesso em: 05 mai. 2020.

MESQUITA (Município). Lei nº 908, de 28 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação – PME e dá outras providências. **Jornal de Hoje**, Mesquita, p. 05-06, 30 jun. 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/ynzayrnw>>. Acesso em: 05 mai. 2020.

MIGUEL PEREIRA (Município). Lei nº 2.913, de 23 de junho de 2015. Institui o Plano Municipal de Educação, e dá outras providências. **Boletim Informativo de Miguel Pereira**, Miguel Pereira, ano X, n. 352-A, Caderno Especial, p. 01-26, 30 jun. 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/4pkkvbs>>. Acesso em 05 mai. 2020.

MIRACEMA (Município). Lei nº 1.602, de 18 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação para o decênio 2015-2025, e dá outras providências. **Boletim Oficial da Prefeitura de Miracema**, Miracema, n. 933, 30 jun. 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/475tv2hr>>. Acesso em: 05 mai. 2020.

NATIVIDADE (Município). Lei nº 817/2017, de 16 de agosto de 2017. Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Natividade - RJ para o decênio 2015-2025 e dá outras providências. **Órgão Oficial do Município de Natividade**, Natividade, RJ, ano I, n. 18, p. 01-11, 19 ago. 2017. Disponível em: <<https://www.natividade.rj.gov.br/jornal/1344-ano-i-n-18-natividade-rj-19-de-agosto-2017/file.html>>. Acesso em: 05 mai. 2020.

NILÓPOLIS (Município). Lei nº 6.490, de 03 de setembro de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Nilópolis para o decênio (2015-2024), e dá outras providências. **Jornal A Voz dos Municípios Fluminenses**, Nilópolis, p. 13-14, 04/10 set. 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/3a5hbhhd>>. Acesso em: 05 mai. 2020.

NITERÓI (Município). Lei nº 3.234, de 02 de agosto de 2016. Aprova o Plano Municipal de Educação para o decênio 2016-2026, na forma a seguir especificada, e adota outras providências. **A Tribuna**, Niterói, 04 ago. 2016. Disponível em: <[http://www.niteroi.rj.gov.br/downloads/do/2016/08\\_Ago/04.pdf](http://www.niteroi.rj.gov.br/downloads/do/2016/08_Ago/04.pdf)>. Acesso em: 05 mai. 2020.

NOVA FRIBURGO (Município). **Lei nº 4.395, de 24 de junho de 2015**. Institui o Plano Municipal de Educação do Município de Nova Friburgo (PMENF) e dá outras providências. Nova Friburgo, RJ, 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/4jxny5ev>>. Acesso em: 05 mai. 2020.

NOVA IGUAÇU (Município). 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 dá outras providências. **ZM Notícias**, Nova Iguaçu, p. 01-23, 24 jun. 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/3j8u7982>>. Acesso em: 05 mai. 2020.

PARACAMBI (Município). Lei nº 1.169/2015, de 18 de junho de 2015. Aprova e institui o Plano Municipal de Educação de Paracambi, para os fins que menciona, e dá outras providências. **ZM Notícia**, Nova Iguaçu, 04 jul. 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/3ut74mpx>>. Acesso em: 05 mai. 2020.

PARAÍBA DO SUL (Município). Lei nº 3.187, de 28 de maio de 2015. Institui o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Jornal de Paraíba do Sul**, Paraíba do Sul, 10 jun. 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/2e7m4kjc>>. Acesso em: 05 mai. 2020.

PARATY (Município). **Lei nº 2.028/2015, de 21 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre o Plano Municipal de Educação – PME para o decênio 2015/2025, e dá outras providências. Paraty, RJ, 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/7snvruam>>. Acesso em: 05 mai. 2020.

PATY DO ALFERES (Município). Lei nº 2.181, de 23 de jun. de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação - PME e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Paty do Alferes**, Paty do Alferes, ano XX, n. 2.120, p. 02-06, 23 jun. 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/wey43t7u>>. Acesso em: 05 mai. 2020.

PETRÓPOLIS (Município). Lei nº 7.334, de 23 de julho de 2015. Dispõe sobre a aprovação do Plano Municipal de Educação para o próximo decênio e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Petrópolis**, Petrópolis, ano XIV, n. 4.751, p. 01-17, 24 jul. 2015. Disponível em: [http://www.mprj.mp.br/documents/20184/174657/petrpolis\\_lei\\_7.334\\_15\\_plano\\_municipal\\_de\\_educacao.pdf](http://www.mprj.mp.br/documents/20184/174657/petrpolis_lei_7.334_15_plano_municipal_de_educacao.pdf), acesso em 05 mai. 2020.

PINHEIRAL (Município). **Lei nº 854, de 24 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Pinheiral e dá outras providências. Pinheiral, RJ, 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yv934467>>. Acesso em: 05 mai. 2020.

PINHEIRAL (Município). Lei nº 1.008, de 14 de maio de 2018. Aprova novas metas e estratégias para o Plano Municipal de Educação do Município de Pinheiral e determina outras providências. **Informativo Oficial do Município de Pinheiral**, Pinheiral, ano XXII, n. 495, p. 02-12, 15 mai. 2018. Disponível em: <<https://tinyurl.com/k2zjvn7u>>. Acesso em: 05 mai. 2020.

PIRAÍ (Município). Lei nº 1.205, de 16 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação e dá outras providências. **Informativo Oficial do Município de Piraí**, Piraí, ano 25, n. 1.403, p. 01, 22 jun. 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/fkc3cnms>>. Acesso em: 05 mai. 2020.

PORCIÚNCULA (Município). Lei nº 2.154/2015, de 08 de junho de 2015. Institui o Plano Municipal de Educação na conformidade com o artigo 104 da Lei Orgânica do Município de Porciúncula Estado do Rio de Janeiro. **Jornal Dois Estados**, Miracema, 10 jun. 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/h6wctc>>. Acesso em: 05 mai. 2020.

PORTO REAL (Município). **Lei nº 549 de 23 de junho de 2015**. Dispõe sobre o Plano Municipal de Educação da Cidade de Porto Real para o decênio 2015-2024. Porto Real, RJ, 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/nm879r3t>>. Acesso em 05 mai. 2020.

QUATIS (Município). **Lei nº 883, de 24 de junho de 2015**. Dispõe sobre a aprovação do Plano Municipal de Educação – PME do Município de Quatis – RJ e dá outras providências. Quatis, RJ, 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/n8bkz8tc>>. Acesso em: 05 mai. 2020.

QUEIMADOS (Município). Lei nº 1.251/15, de 15 de julho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação - PME e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Queimados**, Queimados, ano 03, n. 627, p. 02-17, 04 ago. 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/6u5x8cap>>. Acesso em: 06 mai. 2020.

QUISSAMÃ (Município). Lei nº 1.474, de 25 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação – PME e dá outras providências. **Jornal Diário da Costa do Sol**, Macaé, 26 jun. 2015. Disponível em: <[http://www.mprj.mp.br/documents/20184/174657/Quissama\\_Lei\\_1.474\\_15\\_Plano\\_Municipal\\_de\\_Educacao.pdf](http://www.mprj.mp.br/documents/20184/174657/Quissama_Lei_1.474_15_Plano_Municipal_de_Educacao.pdf)>. Acesso em 06 mai. 2020.

RESENDE (Município). Lei nº 3.190, de 01 de julho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Resende para o decênio 2015-2025. **Boletim Oficial do Poder Executivo do Município de Resende**, Resende, ano VII, n. 026, p. 01-09, 03 jul. 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/mnaxwc32>>. Acesso em: 06 mai. 2020.

RIO BONITO (Município). **Lei nº 2.070, de 23 de junho de 2015**. Ajusta o Plano Municipal de Educação de Rio Bonito em conformidade com a Lei Federal 13.005 de 24 de junho de 2014 e dá outras providências. Rio Bonito, RJ, 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/2nufxd6x>>. Acesso em: 06 mai. 2020.

RIO CLARO (Município). Lei nº 792, de 29 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal do Município de Rio Claro-RJ e dá outras providências. **Boletim Oficial do Município de Rio Claro**, Rio Claro, ano VI, n. 259, p. 02, 03 jul. 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/2ktee9py>>. Acesso em: 06 mai. 2020.

RIO DAS FLÔRES (Município). **Lei nº 1.808, de 18 de junho de 2015**. Dispõe sobre a aprovação do Plano Municipal de Educação do Município de Rio das Flôres na forma a seguir especificada e adota outras providências. Rio das Flôres, RJ, 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/kvm9cz9u>>. Acesso em: 06 mai. 2020.

RIO DAS OSTRAS (Município). Lei nº 1.898, de 19 de junho de 2015. Institui e aprova o Plano Municipal de Educação de Rio das Ostras e dá outras providências. **Jornal Oficial**

**Rio das Ostras**, Rio das Ostras, ano XII, edição 744, p. 03-06, 19/25 jun. 2015. Disponível em: <[http://www.mprj.mp.br/documents/20184/174657/Rio\\_das\\_Ostras\\_Lei\\_1.898\\_15\\_Plano\\_Municipal\\_de\\_Educacao.pdf](http://www.mprj.mp.br/documents/20184/174657/Rio_das_Ostras_Lei_1.898_15_Plano_Municipal_de_Educacao.pdf)>. Acesso em: 06 mai. 2020.

RIO DE JANEIRO (Município). Lei nº 6.362, de 28 de maio de 2018. Aprova o Plano Municipal de Educação - PME e dá outras providências. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, ano XXXII, n. 49, p. 03-11, 29 maio 2018. Disponível em: <[http://www.mprj.mp.br/documents/20184/174657/riodejaneiro\\_lei6362\\_18\\_planomunicipaldeeducacao.pdf](http://www.mprj.mp.br/documents/20184/174657/riodejaneiro_lei6362_18_planomunicipaldeeducacao.pdf)>. Acesso em: 06 mai. 2020.

SANTA MARIA MADALENA (Município). Lei nº 1.967, de 15 de junho de 2015. Dispõe sobre o Plano Municipal de Educação do Município de Santa Maria Madalena para o decênio 2015/2025. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, ano XLI, n. 113, p. 02-05, 29 jun. 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/fc278j5c>>. Acesso em: 06 mai. 2020.

SANTO ANTÔNIO DE PÁDUA (Município). **Lei nº 3.664, de 19 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Santo Antônio de Pádua, Estado do Rio de Janeiro. Santo Antônio de Pádua, RJ, 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/3vns8j6w>>. Acesso em: 06 mai. 2020.

SÃO FIDÉLIS (Município). **Lei nº 1.442, de 23 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação – PME e dá outras providências. São Fidélis, RJ, 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/2km3xhwk>>. Acesso em: 06 mai. 2020.

SÃO FRANCISCO DO ITABAPOANA (Município). **Lei nº 496/2015, de 18 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação – PME no Município de São Francisco do Itabapoana. São Francisco do Itabapoana, RJ, 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/6nchpsde>>. Acesso em: 06 mai. 2020.

SÃO GONÇALO (Município). Lei nº 658, de 07 de dezembro de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de São Gonçalo e dá outras providências. **Diário Oficial de São Gonçalo**, São Gonçalo, p. 01, 09 dez. 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/4e9jnpv6>>. Acesso em: 06 mai. 2020.

SÃO JOÃO DA BARRA (Município). Lei nº 367/2015, de 08 de julho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação – PME – 2015/2025 alinhado com o Plano Nacional de Educação – Lei Federal 13.005 de 25 de junho de 2014, revoga a Lei Municipal nº 145/2009, de 21 de dezembro de 2009, e dá outras providências. **Diário Oficial de São João da Barra**, São João da Barra, p. 01-45, 14 jul. 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/jnkejk8h>>. Acesso em: 06 mai. 2020.

SÃO JOÃO DE MERITI (Município). Lei 2.004, de 17 de junho de 2015. Aprova e institui o Plano Municipal de Educação para o decênio 2014/2024. **Diário Oficial da Cidade de São João de Meriti**, São João de Meriti, ano XIII, n. 4.210, p. 02-57, 26 jun. 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/dzzj4n8h>>. Acesso em: 06 mai. 2020.

SÃO JOSÉ DE UBÁ (Município). **Lei nº 427, de 03 de julho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação de São José de Ubá-RJ e dá outras providências. São José de Ubá, RJ, 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/25yf96zk>>. Acesso em: 07 mai. 2020.

SÃO JOSÉ DO VALE DO RIO PRETO (Município). Lei nº 1.952, de 02 de dezembro de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação para o decênio 2015-2025 e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São José do Vale do Rio Preto**, São José do Vale do Rio Preto, ano VI, n. 852, p. 01-14, 03 dez. 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/zatsv3rh>>. Acesso em: 07 mai. 2020.

SÃO PEDRO DA ALDEIA (Município). Lei nº 2.606 de 22 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação – PME. **Jornal Noticiário dos Lagos**, Cabo Frio, 23 jun. 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/3ujas57v>>. Acesso em: 07 mai. 2020.

SÃO SEBASTIÃO DO ALTO (Município). **Lei nº 706, de 15 de julho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de São Sebastião do Alto-RJ, para o decênio 2015-2025 e dá outras providências. São Sebastião do Alto, RJ, 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/3jp28sxf>>. Acesso em: 07 mai. 2020.

SAPUCAIA (Município). Lei nº 2.593, de 18 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação para o Decênio de 2015 a 2025. **Jornal Entre Rios**, Sapucaia, 19 jun. 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/2hu2twfy>>. Acesso em: 07 mai. 2020.

SAQUAREMA (Município). Lei nº 1.427, de 24 de junho de 2015. Adequa o Plano Municipal de Educação (PME), instituído pela Lei Municipal nº 1.053 de 19 de março de 2010, às diretrizes, metas e estratégias previstas no Plano Nacional de Educação (PNE), em conformidade com a Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Jornal da Região Leste Fluminense**, Araruama, ano LIII, edição 2.896, p. 08-23, 28 jun. 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/6wxect33>>. Acesso em: 07 mai. 2020.

SEROPÉDICA (Município). Lei nº 566, de 01 de julho de 2015. Dispõe sobre o novo Plano Municipal de Educação de Seropédica e dá outras providências. **Jornal Atual**, Itaguaí, edição 1.446, p. 10-15, 22 jul. 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/jr3w9x5w>>. Acesso em: 07 mai. 2020.

SILVA JARDIM (Município). **Lei nº 1.663, de 26 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação de Silva Jardim e dá outras providências. Silva Jardim, RJ, 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/2u4fve54>>. Acesso em: 08 mai. 2020.

SUMIDOURO (Município). **Lei nº 1.116, de 24 de junho de 2015**. Institui o Plano Municipal de Educação do Município de Sumidouro e dá outras providências. Disponível em: <<https://tinyurl.com/h3xyh332>>. Acesso em: 08 mai. 2020.

TANGUÁ (Município). **Lei nº 971, de 24 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação para o decênio 2015-2025 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mprj.mp.br/documents/20184/174657/Tangua5.pdf>>. Acesso em: 08 mai. 2020.

TERESÓPOLIS (Município). Lei nº 3.379, de 24 de junho de 2015. Institui o Plano Municipal de Educação, na conformidade do § 1º, inciso IV, do art. 181 da Lei Orgânica do Município de Teresópolis Estado do Rio de Janeiro. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, ano XLII, n. 112, p. 05, 26 jun. 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/e83nsrbm>>. Acesso em: 08 mai. 2020.

TRAJANO DE MORAES (Município). **Lei nº 963, de 24 de junho de 2015**. Institui o Plano Municipal de Educação em conformidade com o art. 8º da Lei 13.005/2014. Trajano de Moraes, RJ, 2015. Disponível em: <https://tinyurl.com/yh4np4cj>. Acesso em: 09 mai. 2020.

TRÊS RIOS (Município). Lei nº 4.208, de 22 de junho de 2015. Cria e regulamenta o Plano Municipal de Educação para o período de 2015-2025 e dá outras providências. **Boletim Informativo Oficial**, Três Rios, ano XLIV, n. 1.400, p. 36-47, 30 jun. 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/cvv6jm32>>. Acesso em: 09 mai. 2020.

VALENÇA (Município). Lei nº 2.865, de 23 de junho de 2015. Dispõe sobre a aprovação do Plano Municipal de Educação para o decênio de 2015-2024, na forma a seguir especificada e dá outras providências. **Boletim Oficial**, Valença, edição 685, p. 50-64, 24 jun. 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/2rhbmcyjv>>. Acesso em: 09 mai. 2020.

VARRE-SAI (Município). Lei nº 775/2015, de 27 de agosto de 2015. Institui o Plano Municipal de Educação de Varre-Sai, Estado do Rio de Janeiro, realinhando o mesmo ao Plano Nacional de Educação (13.005/2014) e dá outras providências. **O Diário do Noroeste**, Itaperuna, 09 set. 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/rx2aak>>. Acesso em: 09 mai. 2020.

VASSOURAS (Município). **Lei nº 2.820, de 07 de julho de 2015**. Institui o Plano Municipal de Educação, em conformidade com a Lei Orgânica assim como à luz da Lei de Diretrizes e Bases e legislações correlatas e dá outras providências. Vassouras, RJ, 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/2sd59srs>>. Acesso em: 09 mai. 2020.

VOLTA REDONDA (Município). Lei nº 5.345, de 30 de maio de 2017. Aprova o Plano Municipal de Educação – PME de Volta Redonda para o decênio 2015-2014. **Volta Redonda em Destaque**, Volta Redonda, ano XIX, n. 1378, p. 02, 01 jun. 2017. Disponível em: <<https://tinyurl.com/h83z2bc3>>. Acesso em: 09 mai. 2020.

# 10

## Apêndices

### 10.1

#### Indicadores que foram renomeados

Quadro A: Indicadores renomeados

<b>Indicador renomeado</b>	<b>1) Indicadores da Qualidade na Educação Infantil (BRASIL, 2009a)</b>	<b>2) Educação Infantil: subsídios para construção de uma sistemática de avaliação (BRASIL, 2012a)</b>
Relações e interações	Interação entre crianças e crianças; Respeito à dignidade das crianças Respeito ao ritmo das crianças; Respeito à identidade, desejos e interesses das crianças; Respeito às ideias, conquistas e produções das crianças; Interação entre crianças e crianças.	Processos - Relações/interações
Gestão	Planejamento, acompanhamento, avaliação Registro da prática educativa.	Processos - Gestão
Proposta pedagógica e currículo	Proposta pedagógica consolidada	Processos - Currículo
Proposta pedagógica e currículo	Construção da autonomia; Relação com o ambiente natural; Reconhecimento de identidades e valorização das diferenças e cooperação	<b>Processos</b> <sup>21</sup>
Proposta pedagógica e currículo	Expressão por diferentes linguagens: plásticas, simbólicas, musicais, corporais;	Processos - Currículo
Proposta pedagógica e currículo	Experiências com a linguagem oral e escrita que sejam agradáveis, variadas e estimulantes.	Processos - Currículo
Alimentação	Responsabilidade pela alimentação saudável.	Insumos - Outros recursos (alimentação e serviços de apoio e proteção aos direitos).
Infraestrutura e recursos materiais	Limpeza, salubridade e conforto; Segurança; Espaços e mobiliários que favoreçam as experiências das crianças;	Insumos - Espaço físico (processo de planejamento e replanejamento do espaço físico, arquitetura/construção dos prédios escolares: tipos, quantidade e condições de espaços internos e externos existentes, segurança, condições de saneamento, limpeza, espaços internos existentes, espaços externos existentes).
Infraestrutura e recursos materiais	Materiais variados e acessíveis às crianças; Espaços, materiais e mobiliários para responder aos interesses e necessidades dos adultos.	Insumos - Recursos materiais (brinquedos, livros, mobiliário e equipamentos, outros materiais).

<sup>21</sup> A definição de Brasil (2012a) para processos é “aspectos relativos à gestão, currículo, relações/interações que se espera estejam presentes na educação infantil” (p. 24).

Profissionais	Formação inicial das professoras; Formação continuada; Condições de trabalho adequadas.	Insumos - Recursos humanos (número de profissionais docentes e não docentes, formação dos profissionais, valorização dos profissionais).
Proposta, prática pedagógica e currículo	Respeito e acolhimento.	<b>Processos</b>
Relações e interações	Garantia do direito das famílias de acompanhar as vivências e produções das crianças.	<b>Processos</b>
Apoio e proteção aos direitos das crianças	Participação da instituição na rede de proteção dos direitos das crianças.	Insumos - Outros recursos (alimentação e serviços de apoio e proteção aos direitos).
-	-	Oferta/acesso - Atendimento à demanda (Diretrizes, metas e objetivos de acesso/ampliação, anunciados em planos governamentais).
-	-	Insumos - Orçamento (previsão orçamentária ei);

Fonte: BRASIL, 2009a; 2012a.

## 10.2

## Manual dos Códigos Atlas.ti

<b>Manual dos Códigos Atlas.ti</b>	
Acesso e permanência	Quando o texto se refere ao acesso e permanência à educação infantil
Acompanhamento pedagógico	Quando o texto se refere ao acompanhamento pedagógico das crianças.
Alimentação escolar	Quando o texto se refere ao ato de alimentar as crianças ou de prover alimentação durante o período escolar.
Articulação com a rede privada	Quando o texto se refere a oferta de vagas em instituições privadas não lucrativas em forma de convênios, para a expansão do atendimento na educação infantil.
Articulação redes e Universidades	Quando o texto se refere à parceria estabelecida entre as redes municipais de educação e as Universidades visando à formação inicial e continuada dos profissionais, além da democratização do acesso ao conhecimento produzido acerca da infância.
Atividades culturais e esportivas	Quando o texto se refere às atividades a serem ofertadas à educação infantil.
Avaliação	Quando o texto se refere à avaliação da educação infantil e suas características, participantes, público-alvo, periodicidade.
Beneficiárias de programas de transferência de renda	Quando o texto se refere às crianças e famílias que são beneficiárias de programas de transferência de renda nacional ou municipais, como o Programa Bolsa Família, ou Bolsa Família Carioca.
Busca ativa da demanda	Quando o texto se refere à busca realizada a fim de ter conhecimento sobre quais crianças e famílias estão fora da educação infantil e precisam desse atendimento.
Consulta pública da demanda	Quando o texto se refere à consulta realizada pelas famílias ou interessados para saber das vagas disponíveis nas instituições de educação infantil.
Critérios para matrícula	Quando o texto se refere aos critérios estabelecidos pelas redes para que a matrícula da criança seja elegível ou prioritária, como comprovação de vínculo empregatício dos pais ou responsáveis, ou vulnerabilidade social.
Currículos e propostas pedagógicas	Quando o texto se refere aos currículos, propostas pedagógicas, projetos políticos pedagógicos das instituições e/ou das redes.
DCNEI	Quando o texto se refere ao documento das Diretrizes Nacionais Curriculares da Educação Infantil (DCNEI).
Desenvolvimento integral	Quando o texto se refere ao desenvolvimento integral das crianças da educação infantil.
Equidade	Quando o texto se refere à equidade no acesso e permanência de crianças de diferentes classes sociais à educação infantil.
Equipe multidisciplinar	Quando o texto se refere à profissionais de diferentes áreas (psicólogos, psicopedagogos) para atendimento às crianças das unidades de educação infantil sem mencionar a integração de outras Secretarias Municipais.
Especificações da infraestrutura	Quando o texto se refere a orientações específicas com relação aos espaços da infraestrutura, como para uso das crianças (berçários, banheiros, solários, refeitórios, parques infantis, salas multiuso, salas de leitura, biblioteca, brinquedoteca), salas para uso dos profissionais (cozinha, despensa, secretaria, sala dos professores, banheiros, entre outros).
Espaços participativos	Quando o texto se refere a instâncias de participação da comunidade escolar Conselho Escolar, Conselho Municipal de Edu-

	cação, Fóruns Municipais de Educação Infantil, Conselho Estadual de Educação, Fórum Permanente dos Usuários da Educação.
Formação inicial dos profissionais	Quando o texto se refere à formação inicial, ou seja, a escolaridade mínima a que o profissional precisa para atuar na educação infantil.
Formação continuada dos profissionais	Quando o texto se refere à formação continuada para atualização, aperfeiçoamento contínuo dos profissionais que atuam na educação infantil.
Formação em nível superior	Quando o texto se refere à formação em nível superior dos profissionais que atuam na educação infantil.
Infraestrutura	Quando o texto se refere à ampliação, construção, manutenção ou reforma das estruturas físicas das instituições de educação infantil.
Interações e brincadeiras	Quando o texto se refere ao eixo do trabalho pedagógico na educação infantil, interações e brincadeiras.
Intersetorialidade	Quando o texto se refere a ações que demandam articulação entre diferentes Secretarias da Saúde, Assistência Social, Proteção à Infância como busca ativa, levantamento da demanda manifesta, programa de orientação às famílias, acompanhamento e monitoramento do acesso e permanência das crianças, em especial das beneficiárias da transferência de renda, atendimento médico, bucal, acompanhamento psicológico entre outros.
Levantamento da demanda manifesta	Quando o texto se refere a recolher informações de modo a saber quantas e quais crianças ainda precisam ser atendidas na educação infantil.
Organização das instituições	Quando o texto se refere a organização das instituições para atendimento da demanda como a elaboração de projetos e propostas pedagógicas, controle e acompanhamento de frequência, elaboração e expedição de documentação que ateste o desenvolvimento da criança, organização das equipes de profissionais disponíveis, entre outros.
Organização das redes	Quando o texto se refere a como a rede se organiza para oferta a educação infantil, além de questões relacionadas ao ano letivo, como calendário da educação infantil, limite máximo de crianças por turma, relação de crianças por profissionais, período de férias e recessos escolares, horário de permanência diário e de funcionamento das instituições, atendimento próximo à residência, entre outros.
Padrão de qualidade	Quando o texto se refere à padrões de qualidade.
Parcerias	Quando o texto se refere às parcerias estabelecidas seja com instituições públicas ou privadas.
Profissionais	Quando o texto se refere à realização de concursos públicos ou a essa forma de contratação, ao perfil dos profissionais.
Profissionais de apoio	Quando o texto se refere aos profissionais de apoio às instituições como ajudante de cozinha, cozinheira, serviços gerais, porteiros, disciplinários, extraclasse, secretárias, auxiliares de secretaria.
Profissionais de apoio pedagógico	Quando o texto se refere aos profissionais de apoio que atuam diretamente com os docentes agente auxiliar de creche, assistente de creches, auxiliar de creche, auxiliar de educação infantil, estagiários, estimulador materno-infantil.
Profissionais especializados	Quando o texto se refere a profissionais de outras áreas como artes, educação física, dança, música.
Programa de orientação às famílias	Quando o texto se refere a implementação de programas de orientação voltado às famílias.
Programa Nacional de construção e reestruturação de escolas de educação infantil	Quando o texto se refere ao Programa Nacional de construção e reestruturação de escolas de educação infantil e aquisição de equipamentos, atual Proinfância.

Recursos	Quando o texto se refere aos recursos financeiros, materiais e humanos necessários ao desenvolvimento do trabalho educativo.
Regime de colaboração	Quando o texto se refere ao regime de colaboração estabelecido entre entes federativos.
Supervisão/Orientação	Quando o texto se refere ao acompanhamento técnico/pedagógico realizado pela SME ou instituição às equipes da educação infantil.
Territórios étnico-educacionais	Quando o texto se refere ao atendimento e especificidades das populações do campo, quilombolas e indígenas.

## 10.3

### Questionário on-line

#### Avaliação da Educação Infantil nos municípios fluminenses

Este questionário, enviado aos 92 municípios fluminenses, é uma das fases da pesquisa de doutorado intitulada ‘Implementação da avaliação da qualidade da Educação Infantil no Rio de Janeiro’, vinculada à Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), desenvolvida por mim, Liliane Albuquerque, e orientada pela Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Alicia Bonamino.

As suas respostas são de extrema importância para o levantamento de informações sobre a existência das iniciativas relacionadas à avaliação da Educação Infantil e nos ajudarão a traçar um panorama desta temática ainda pouco explorada, principalmente no Estado do Rio de Janeiro.

O questionário conta com 8 seções incluindo esta apresentação e um agradecimento final, as demais seções contam com a média de 10 questões, com estimativa de 20 (vinte) minutos para o preenchimento.

Agradecemos a sua colaboração e nos colocamos à disposição para quaisquer esclarecimentos por meio do email [lilianeaa@yahoo.com.br](mailto:lilianeaa@yahoo.com.br) e do telefone (21) 981668492.

Atenciosamente,

Liliane Albuquerque.

**\*Obrigatório**

Endereço de e-mail\*

---



Vinculação Institucional - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Informações gerais sobre a Educação  
Infantil municipal.

## 1. Identificação e caracterização do município

1.1 Nome do Município: \*

---

1.2 Na estrutura da Secretaria Municipal de Educação existe um setor voltado para o acompanhamento pedagógico da Educação Infantil? \* *Marcar apenas uma oval.*

Sim.

Não.

1.3 Quantas escolas de Educação Infantil o município possui em 2019?

---

a) Somente com funcionamento de creche: \*

---

b) Somente com funcionamento de pré-escola: \*

---

c) Com funcionamento de creche e pré-escola no mesmo local: \*

---

d) Com funcionamento da Educação Infantil (creche e/ou pré-escola) no mesmo local que o Ensino Fundamental: \*

---

1.5 Quantas matrículas na Educação Infantil o município possui em 2019?

---

a) Creche: \*

---

b) Pré-escola \*

---

1.6 O município possui documento de Orientação Pedagógica voltado para as instituições de Educação Infantil? \**Marcar apenas uma oval.*

Sim.

Não. *Pular para a pergunta 16*

1.7 Em caso positivo, insira o título do documento de Orientação Pedagógica:

---

---

1.8 O município está implementando a Base Nacional Comum Curricular para a Educação Infantil (BNCCEI)? \* *Marcar apenas uma oval.*

Sim. *Pular para a pergunta 15*

Não. *Pular para a pergunta 75*

1.9 Quais as ações que o município está desenvolvendo com relação à BNCCEI? \*

---

---

Esta seção busca informações específicas sobre a avaliação da Educação Infantil no município.

## 2. Avaliação da Educação Infantil

2.1 O município possui proposta de avaliação para a Educação Infantil atualmente? \*  
*Marcar apenas uma oval.*

- Sim. *Pular para a pergunta 17*
- Não. *Pular para a pergunta 21*
- A Educação Infantil já foi avaliada, não é mais. *Pular para a pergunta 22*

2.2 A proposta de avaliação para a Educação Infantil se constitui como: *Marcar apenas uma oval.*

- Própria (elaborada pelo município). *Pular para a pergunta 18*
- Adquirida de outra instituição (empresa, ONG, outras). *Pular para a pergunta 19*
- Federal. *Pular para a pergunta 31*

2.4 Em caso de proposta própria elaborada pelo município, quem participou da elaboração? Assinale todos os envolvidos no processo: *Marque todas que se aplicam.*

- Secretaria Municipal de Educação;
- Gestores das instituições municipais de Educação Infantil (diretores, coordenadores pedagógicos);
- Professores das instituições municipais de Educação Infantil;
- Outros profissionais das instituições municipais de Educação Infantil;
- Famílias das crianças atendidas;
- Comunidade externa às instituições de Educação Infantil.

*Pular para a pergunta 31*

2.5 Em caso de proposta adquirida pelo município, informe o que motivou a aquisição:\*

---



---

2.6 Informe de qual empresa/instituição foi adquirida a proposta avaliativa para a Educação Infantil:\*

---



---

*Pular para a pergunta 31*

2.3 Qual a razão apontada para a Educação Infantil não ser avaliada?

---

---

*Pular para a pergunta 75*

2.3 Qual a razão apontada para a Educação Infantil não ser avaliada?

---

---

2.12 A avaliação da Educação Infantil praticada pelo município estava regulamentada por alguma legislação (municipal, estadual, federal)? \* *Marcar apenas uma oval.*

Sim.

Não.

Outro:

---

2.13 Em caso da proposta avaliativa estar regulamentada por alguma legislação, indicar qual(is).

---

---

2.14 Cite os três principais motivos para a rede municipal ter avaliado a Educação Infantil: \*

---

---

2.15 Qual a finalidade da avaliação realizada? \*

---

---

2.16 O que foi avaliado no segmento da Educação Infantil? \*

---

---

2.17 O que foi priorizado pela avaliação da Educação Infantil no município? \* *Marcar apenas uma oval.*

Apreensão da qualidade.

Estabelecimento de metas.

Obtenção de resultados.

2.18 As instituições de Educação Infantil da rede municipal eram incentivadas a

realizarem avaliação institucional? \* *Marcar apenas uma oval.*

- Sim.
- Não.

2.19 Em qual período ocorreu a avaliação da Educação Infantil no município?

\_\_\_\_\_

*Pular para a pergunta 75*

2.7 O município avaliou a Educação Infantil nos três últimos anos (2016, 2017, 2018)? Assinale todos os anos em que houve avaliação neste segmento: \* *Marque todas que se aplicam.*

- Em anos anteriores a 2016.
- Sim, em todos (2016, 2017, 2018)
- 2017.
- 2018.
- Não.

2.8 Houve interrupção na avaliação da Educação Infantil nos últimos anos? Em caso positivo, indique os principais motivos. \* *Marcar apenas uma oval.*

- Sim.
- Não.
- Outro: \_\_\_\_\_

2.9 No caso de ter ocorrido avaliação em algum dos três últimos anos, para qual/quais faixa(s) etária(s) foi realizada a avaliação da Educação Infantil? Assinale todas que se aplicam. \* *Marque todas que se aplicam.*

- Berçário I - 0 a 11 meses
- Berçário II - 1 ano a 1 ano e 11 meses
- Maternal I - 2 anos a 2 anos e 11 meses
- Maternal II - 3 anos a 3 anos e 11 meses
- Pré-escola I - 4 anos a 4 anos e 11 meses
- Pré-escola II - 5 anos a 5 anos e 11 meses
- Não houve avaliação no período.

2.10 Houve/haverá avaliação para a Educação Infantil em 2019? \* *Marcar apenas uma oval.*

- Sim. *Pular para a pergunta 35*

Não. *Pular para a pergunta 36*

2.11 Em caso positivo, para qual/quais faixa(s) etária(s) foi/será realizada a avaliação da Educação Infantil em 2019? Assinale todas as que se aplicam. \* *Marque todas que se aplicam.*

- Berçário I - 0 a 11 meses
- Berçário II - 1 ano a 1 ano e 11 meses
- Maternal I - 2 anos a 2 anos e 11 meses
- Maternal II - 3 anos a 3 anos e 11 meses
- Pré-escola I - 4 anos a 4 anos e 11 meses
- Pré-escola II - 5 anos a 5 anos e 11 meses

2.12 A avaliação da Educação Infantil está regulamentada por alguma legislação (municipal, estadual, federal)? \* *Marcar apenas uma oval.*

- Sim.
- Não.
- Outro: \_\_\_\_\_

2.13 Em caso da proposta avaliativa estar regulamentada por alguma legislação, indicar qual(is).

---



---

2.14 Cite os três principais motivos para a rede municipal avaliar a Educação Infantil: \*

---



---

2.15 Qual a finalidade da avaliação realizada? \*

---



---

2.16 O que é/foi avaliado no segmento da Educação Infantil? \*

---



---

2.17 O que é priorizado pela avaliação da Educação Infantil no município? \* *Marcar apenas uma oval.*

- Apreensão da qualidade.
- Estabelecimento de metas.
-

Obtenção de resultados.

2.18 As instituições de Educação Infantil da rede municipal são incentivadas a realizarem avaliação institucional? \* *Marcar apenas uma oval.*

- Sim.
- Não.

Esta seção busca informações sobre o desenho avaliativo da Educação Infantil no município.

### 3. Características da avaliação da Educação Infantil

3.1 Qual aspecto é/foi avaliado na Educação Infantil? \* *Marcar apenas uma oval.*

- Serviço ofertado pelas instituições. *Pular para a pergunta 44*
- Equipe de profissionais das instituições. *Pular para a pergunta 54*
- Desenvolvimento e/ou resultados das crianças atendidas pelas instituições. *Pular para a pergunta 64*

Esta seção busca informações sobre o desenho avaliativo da Educação Infantil no município, especificamente sobre a avaliação do serviço ofertado pelas instituições.

### 4. Serviço ofertado pelas instituições

4.1 Assinale o(s) modo(s) de avaliação utilizado(s) em caso de avaliação externa:

\* *Marque todas que se aplicam.*

- Inspeção
- Questionário
- Revisão por pares
- Outro: \_\_\_\_\_

4.2 Assinale o(s) modo(s) de avaliação utilizado(s) em caso de avaliação interna:

\* *Marque todas que se aplicam.*

- Autoavaliação
- Meta-avaliação
- Revisão por pares
- Teste/prova
- Outro: \_\_\_\_\_

4.3 Assinale o(s) instrumento(s) para esta(s) avaliação(ões): \* *Marque todas que se aplicam.*

- Observação
- Entrevista
- Análise documental
- Check list
- Escala de avaliação
- Teste/Prova
- Instrumentos de triagem Relatório
- Portfólio
- Outro: \_\_\_\_\_

4.4 Qual a frequência da avaliação realizada? \* *Marcar apenas uma oval.*

- Anual
- Bianual
- Mais de uma vez ao ano
- Outro: \_\_\_\_\_

4.5 Como são analisados os resultados obtidos pela(s) avaliação(ões) do serviço? \*

---



---

4.6 Indique quem são os participantes da análise desses resultados. \*

---



---

4.7 Como são divulgados os resultados da avaliação? \* *Marque todas que se aplicam.*

- Os resultados são amplamente divulgados (página na internet, mídia local, informativos afixados nas instituições)
- Os resultados são divulgados apenas para as instituições
-

- Os resultados são discutidos com os profissionais responsáveis pelas crianças
- Os resultados são divulgados para pais/responsáveis
- Os resultados são disponibilizados apenas quando solicitado

4.8 Com que propósito(s) é/são usado(s) o(s) resultado(s) da avaliação relativa ao serviço prestado pelas instituições: \* *Marque todas que se aplicam.*

- Avaliar ações e programas propostos pela Secretaria de Educação
- Diagnosticar desigualdades intra rede
- Motivar as instituições a buscarem melhores resultados
- Incentivar as instituições a discutirem seus resultados
- Estabelecer metas de desempenho para instituições
- Dar apoio financeiro ou material às instituições
- Cortar apoio financeiro ou material das instituições
- Afixar placa referente aos resultados obtidos pelas instituições
- Identificar as necessidades das instituições
- Acompanhar a gestão das instituições de Educação Infantil
- Avaliar o trabalho do professor
- Bonificar profissionais
- Demitir profissionais
- Planejar iniciativas de formação continuada de profissionais da rede
- Reestruturar o currículo das instituições
- Elaborar novas propostas pedagógicas para a Educação Infantil
- Acompanhar/monitorar o desenvolvimento das crianças
- Informar às famílias e comunidade sobre o trabalho desenvolvido na instituição
- Orientar práticas que busquem assegurar a qualidade da educação ofertada

4.9 Cite os três principais motivos para a rede municipal avaliar o serviço ofertado pelas instituições de Educação Infantil: \*

---



---

Alguma outra área é/foi avaliado na Educação Infantil? \* *Marcar apenas uma oval.*

- Equipe de profissionais das instituições. Responder à seção 5.  
*Pular para a pergunta 54*
- Desenvolvimento e/ou resultados das crianças atendidas pelas instituições.  
Responder à seção 6. *Pular para a pergunta 64*
- Não. *Pular para a pergunta 75*

Esta seção busca informações sobre o desenho avaliativo da Educação Infantil no município, especificamente sobre a avaliação dos profissionais.

## 5. Equipe de profissionais das instituições

5.1 Assinale o(s) modo(s) de avaliação utilizado(s) em caso de avaliação externa:

\* *Marque todas que se aplicam.*

- Inspeção
- Questionário
- Revisão por pares
- Outro: \_\_\_\_\_

5.2 Assinale o(s) modo(s) de avaliação utilizado(s) em caso de avaliação interna:

\* *Marque todas que se aplicam.*

- Autoavaliação
- Meta-avaliação
- Revisão por pares
- Teste/Prova
- Outro: \_\_\_\_\_

5.3 Assinale o(s) instrumento(s) para esta(s) avaliação(ões): \* *Marque todas que se aplicam.*

- Observação
- Entrevista
- Análise documental
- Check list
- Escala de avaliação
- Teste
- Instrumentos de triagem
- Relatório
- Portfólio
- Outro: \_\_\_\_\_

5.4 Qual a frequência da avaliação realizada? \* *Marcar apenas uma oval.*

- Anual
- Bianual
- Mais de uma vez ao ano
- Outro: \_\_\_\_\_

5.5 Como são analisados os resultados obtidos pela(s) avaliação(ões) dos profissionais? \*

---



---

5.6 Indique quem são os participantes da análise desses resultados. \*

---



---

5.7 Como são divulgados os resultados da avaliação? \* *Marque todas que se aplicam.*

- Os resultados são amplamente divulgados (página na internet, mídia local, informativos afixados nas instituições)
- Os resultados são divulgados apenas para as instituições
- Os resultados são discutidos com os profissionais responsáveis pelas crianças
- Os resultados são divulgados para pais/responsáveis
- Os resultados são disponibilizados apenas quando solicitados

5.8 Com que propósito(s) é/são usado(s) o(s) resultado(s) da avaliação relativa aos profissionais da Educação Infantil: \* *Marque todas que se aplicam.*

- Avaliar ações e programas propostos pela Secretaria de Educação
- Diagnosticar desigualdades intra rede
- Motivar as instituições a buscarem melhores resultados
- Incentivar as instituições a discutirem seus resultados
- Estabelecer metas de desempenho para instituições
- Dar apoio financeiro ou material às instituições
- Cortar apoio financeiro ou material das instituições
- Afixar placa referente aos resultados obtidos pelas instituições
- Identificar as necessidades das instituições
- Acompanhar a gestão das instituições de Educação Infantil
- Avaliar o trabalho do professor
- Bonificar profissionais
- Demitir profissionais
- Planejar iniciativas de formação continuada de profissionais da rede
-

- Reestruturar o currículo das instituições
- Elaborar novas propostas pedagógicas para a Educação Infantil
- Acompanhar/monitorar o desenvolvimento das crianças
- Informar às famílias e comunidade sobre o trabalho desenvolvido na instituição
- Orientar práticas que busquem assegurar a qualidade da educação ofertada
- Outro: \_\_\_\_\_

5.9 Cite os três principais motivos para a rede municipal avaliar a equipe de profissionais da Educação Infantil: \*

---



---

5.10 Algum outro aspecto é/foi avaliado na Educação Infantil? \* *Marcar apenas uma oval.*

- Serviço ofertado pelas instituições. *Pular para a pergunta 44*
- Desenvolvimento e/ou resultados das crianças atendidas pelas instituições. *Pular para a pergunta 64*
- Não. *Pular para a pergunta 7*

Esta seção busca informações sobre o desenho avaliativo da Educação Infantil no município, especificamente sobre a avaliação das crianças.

## 6. Desenvolvimento e/ou resultados das crianças

6.1 Tipo de avaliação utilizado para o desenvolvimento e/ou resultados das crianças \*  
*Marque todas que se aplicam.*

- Avaliação externa
- Avaliação interna

6.2 Assinale o(s) instrumento(s) utilizado(s) para avaliar o desenvolvimento e/ou resultados das crianças. \* *Marque todas que se aplicam.*

- Observação
- Entrevista
- Check list
- Escalas de avaliação
- 
-

Teste

Instrumento de triagem

- Relatório
- Portfólio
- Outro: \_\_\_\_\_

6.3 Indique abaixo quais dimensões são consideradas na avaliação do segmento da Educação Infantil: \* *Marque todas que se aplicam.*

- Linguagem
- Matemática
- Socioemocional
- Motora
- Autonomia
- Criatividade
- Saúde
- Bem-estar
- Ciências
- Tecnologia da Informação e Comunicação
- Outro: \_\_\_\_\_

6.4 Indique abaixo quais dimensões NÃO são consideradas na avaliação do segmento da Educação Infantil: \* *Marque todas que se aplicam.*

- Linguagem
- Matemática
- Socioemocional
- Motora
- Autonomia
- Criatividade
- Saúde
- Bem-estar
- Ciências
- Tecnologia da Informação e Comunicação
- Outro: \_\_\_\_\_

6.5 Qual a frequência da avaliação realizada? \* *Marcar apenas uma oval.*

- Anual
- Bianual
- Mais de uma vez ao ano
- \_\_\_\_\_

Outro:

6.6 Como são analisados os resultados obtidos pela(s) avaliação(ões) das crianças? \*

---



---

6.7 Indique quem são os participantes da análise desses resultados. \*

---



---

6.8 Como são divulgados os resultados da avaliação? \* *Marque todas que se aplicam.*

- Os resultados são amplamente divulgados (página na internet, mídia local, informativos afixados nas instituições)
- Os resultados são divulgados apenas para as instituições
- Os resultados são discutidos com os profissionais responsáveis pelas crianças
- Os resultados são divulgados para pais/responsáveis
- Os resultados são disponibilizados apenas quando solicitados

6.9 Com que propósito(s) é/são usado(s) o(s) resultado(s) da avaliação relativa ao desenvolvimento das crianças: \* *Marque todas que se aplicam.*

- Avaliar ações e programas propostos pela Secretaria de Educação
- Diagnosticar desigualdades intra rede
- Motivar as instituições a buscarem melhores resultados
- Incentivar as instituições a discutirem seus resultados
- Estabelecer metas de desempenho para instituições
- Dar apoio financeiro ou material às instituições
- Cortar apoio financeiro ou material das instituições
- Afixar placa referente aos resultados obtidos pelas instituições
- Identificar as necessidades das instituições
- Acompanhar a gestão das instituições de Educação Infantil
- Avaliar o trabalho do professor
- Bonificar profissionais
- Demitir profissionais
- Planejar iniciativas de formação continuada de profissionais da rede
- Reestruturar o currículo das instituições
- Elaborar novas propostas pedagógicas para a Educação Infantil
- Acompanhar/monitorar o desenvolvimento das crianças
- Informar às famílias e comunidade sobre o trabalho desenvolvido na instituição
-

Orientar práticas que busquem assegurar a qualidade da educação ofertada

Outro: \_\_\_\_\_

6.10 Cite os três principais motivos para a rede municipal avaliar a equipe de profissionais da Educação Infantil: \*

---

---

6.11 Algum outro aspecto é/foi avaliado na Educação Infantil? \* *Marcar apenas uma oval.*

- Serviço ofertado pelas instituições. *Pular para a pergunta 44*
- Equipe de profissionais das instituições. *Pular para a pergunta 54*
- Não.

Dados do responsável pelo preenchimento do questionário:

a) Nome: \*

---

b) Cargo/função: \*

---

c) Telefone/e-mail para contato\*

---

Agradecemos a sua participação e estamos à disposição para dúvidas e esclarecimentos por e-mail: [lilianeaa@yahoo.com.br](mailto:lilianeaa@yahoo.com.br), ou pelo telefone (021) 981668492.

Atenciosamente,

Liliane Albuquerque.