

ESCOLA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL: desafios para a ampliação das redes da Baixada Fluminense

*Rejane Peres Neto Costa¹
Anelise Monteiro do Nascimento²*

Resumo

Neste artigo discutimos como, em alguns municípios, vem se efetivando a ampliação da Educação Infantil mediante a universalização da Pré-escola, após a Lei 12.796/2013. O estudo qualitativo foi realizado na Baixada Fluminense, região metropolitana da cidade do Rio de Janeiro. Foram utilizados questionários semiestruturados aplicados aos responsáveis pela Educação Infantil nos municípios investigados e visitas às secretarias que realizaram a ampliação de vagas. Tais questionários foram aplicados nos anos de 2014, 2015 e 2019, com o objetivo de identificar os enredos e os desafios que representam para as políticas locais a obrigatoriedade e universalização da pré-escola. Os principais resultados apontam para o pouco investimento na ampliação das redes públicas de Educação Infantil e para o aumento significativo da rede privada na região. As novas vagas para as turmas de pré-escola ocorreram principalmente em instituições que atendem o Ensino Fundamental. Também é problematizado os impactos da universalização da pré-escola para outras políticas para a Educação Infantil: como o atendimento à creche e a ampliação do horário integral. Passados oito anos, em 2021, as redes ainda precisam triplicar ou até quadruplicar seu atendimento, se a meta for a inclusão das crianças na escola pública como lhes é de direito. Esta pesquisa indaga às Secretarias de Educação sobre suas ações e questiona sobre elementos que as redes, por vezes, desconsideram em seus planejamentos.

Palavras-chave: Obrigatoriedade da Pré-escola; Educação Básica; Políticas Educacionais; Lei 12.796/2013.

¹ Mestranda em Educação no Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Professora de Educação Infantil no município do Rio de Janeiro e Professora Regente de História na rede estadual do Rio de Janeiro. Especialista em Docência na Educação Infantil (Unirio-2016), Licenciatura em Pedagogia (UERJ-2014) e em História. Participa do grupo de pesquisa GRUPIs - Grupo de Pesquisa Infâncias até dez anos. E-mail: rejaneperescosta@hotmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7152-590X>.

² Pós-doutorado em Educação (UFF/2019). Doutorado em Educação (Puc/Rio, 2013) com período sanduíche em Université Paris Descartes - Paris V (2011), Mestrado em Educação pela - PUC - Rio (2004), Especialização em Educação Infantil pela PUC/Rio (2000) e Graduação em Pedagogia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ (1999). Professora Adjunta do Departamento de Educação e Sociedade IM/UFRRJ. Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares PPGEduc/UFRRJ. Coordenadora do GRUPIs - Grupo de Pesquisa Infâncias até dez anos. E-mail: anelise.ufrrj@yahoo.com.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4911-8301>.

PUBLIC SCHOOL OF EARLY CHILDHOOD EDUCATION: challenges to expand networks in the Baixada Fluminense

Abstract

In this paper, we discussed the Child's Education expansion by the pre school's universalization in some municipalities, after the law n. 12.796/2013. The qualitative study was conducted at the metropolitan region of Rio de Janeiro know as Baixada Fluminense. For this purpose, semi-structured surveys were applied to Child's Education representatives at the municipalities mentioned, and visits to the secretariats that carried out the expansion of vacancies. Such surveys were applied throughout the years of 2014, 2015 and 2019, with the objective of identifying the scenarios and challenges that the mandatory and universalization of pre-school represent for local policies. The main results point to the low investment in the Child's Education public system and to a significant increase in the private school system at the region. The new vacancies for the preschool classes occurred mainly in institutions that attend elementary school. The paper also put in question the pre school's universalization impacts in others policies to the Child's Education: such as the nursery attendment and the expansion of the full time school. Eight years later, in 2021, the network still needs to triplicate or even quadruplicate it's service if the goal is the public school's children inclusion, as it is their right. This paper ask to the Educational Secretariats over their actions and put in question elements that the educational network sometimes disregard in their planning.

Keywords: Mandatory Preschool. Basic Education. Educational Policies. Law 12.796/2013.

ESCUELA PÚBLICA DE EDUCACIÓN INFANTIL: retos para ampliar redes en la Baixada Fluminense

Resumen

En este artículo se comenta cómo, en algunos municipios, la expansión de la Educación Infantil se ha llevado a cabo mediante la universalización de la educación preescolar, a partir de la Ley 12.796 / 2013. El estudio cualitativo se realizó en la Baixada Fluminense, región metropolitana de la ciudad de Río de Janeiro. Se aplicaron cuestionarios semiestructurados a los responsables de Educación Infantil de los municipios investigados y visitas a la secretaría que realizó la ampliación de vacantes. Estos cuestionarios se aplicaron en 2014, 2015 y 2019, con el objetivo de identificar las tramas y desafíos que la obligatoriedad y universalización de la educación preescolar plantea para las políticas locales. Los principales resultados apuntan a la poca inversión en la expansión de las redes públicas de Educación Infantil y al aumento significativo de la red privada en la región. Las nuevas vacantes para las clases de preescolar se produjeron principalmente en las instituciones que

atienden a la Escuela Primaria. También se problematizan los impactos de la universalización de la educación preescolar sobre otras políticas de Educación Infantil: como los servicios de guardería y la ampliación de la jornada completa. Ocho años después, en 2021, las redes aún necesitan triplicar o incluso cuadruplicar su servicio, si el objetivo es incluir a los niños en las escuelas públicas como tienen derecho. Esta investigación pregunta a los Departamentos de Educación sobre sus acciones y preguntas sobre elementos que las redes a veces ignoran en su planificación.

Palabras clave: Preescolar obligatorio; Educación básica; Políticas educativas; Ley 12.796 / 2013.

Introdução

Como conhecer jamais o menino?
Para conhecê-lo tenho que esperar que ele se deteriore,
e só então ele estará ao meu alcance.
Lá está ele, um ponto no infinito.
Ninguém conhecerá o hoje dele. (...)
O que conheço dele é a situação:
o menino é aquele em quem acabaram de nascer
os primeiros dentes e é o mesmo que será
médico ou carpinteiro.
Enquanto isso -
lá está ele sentado no chão,
de um real que tenho de chamar
de vegetativo para poder entender.
(Clarice Lispector³)

A pesquisa que deu origem a este artigo nasce da constatação de que a obrigatoriedade da entrada das crianças, cada vez mais cedo nos sistemas de ensino, coloca a etapa da Educação Infantil como um dos lócus de solução da universalização da Educação Básica no Brasil. Estamos tratando de um projeto político que vem se revelando mais como um projeto de universalização e ampliação numérica do atendimento (tendo a Baixada Fluminense como referência), do que a efetivação do direito das crianças à uma escola pública, gratuita e de qualidade, como preconizado pela Constituição Federal (BRASIL, 1988). Este texto tem como objetivo apresentar os dados que levam a essa conclusão. Iniciamos com a exposição dos desafios metodológicos, para em seguida sistematizar alguns achados da pesquisa, desenvolvida em uma universidade pública brasileira, que acompanha as estratégias municipais para a ampliação legal da Educação Básica no que se refere a entrada das crianças de quatro e cinco anos nos sistemas de ensino.

A epígrafe que apresenta o texto, “Desenhando um menino”, de Clarice Lispector, abre este texto e inspira o debate proposto. Qual o desafio para se conhecer a criança quando ela é assumida como um outro legítimo? A pergunta de Lispector traz consigo a resposta: jamais conseguiremos conhecer o menino. O que podemos então saber sobre ele? A autora nos dá uma pista: “o que conheço dele é a

³ Texto publicado no Jornal do Brasil em 18/10/1969 e depois no livro “A descoberta do mundo”, com o título: “Desenhando um menino”.

sua situação”. Foi seguindo esse tênue fio - o do conhecimento “do menino” - através do que é possível - sua situação - que elaboramos a pesquisa apresentada a seguir. O foco foi o direito de meninos e meninas de frequentarem a Escola pública de Educação Infantil dos Municípios da Baixada Fluminense⁴.

A pesquisa, desenvolvida com financiamento do CNPQ/FAPERJ, teve início em 2013, após a promulgação da Lei 12.796/13 que ampliou a Educação Básica a partir dos quatro anos de idade. O objetivo geral foi investigar como as Secretarias de Educação dos Municípios da Baixada Fluminense estavam se organizando para atender a obrigatoriedade de matrículas nas pré-escolas. A pesquisa atuou em duas perspectivas: a primeira no campo das políticas e a segunda no campo das práticas. Essa opção se justifica pela necessidade de articulação entre o particular e o geral, entre o micro e o macrosocial (ANDRÉ, 2001, p. 59), sem tomar essas duas dimensões como isoladas, mas, ao contrário, como inter-relacionadas e sócio historicamente condicionadas.

No campo das políticas, foram aplicados dois questionários aos responsáveis pela Educação Infantil dos municípios da Baixada Fluminense, o primeiro nos anos de 2014 e 2015 e o segundo no ano de 2019. O desejo foi conhecer as apostas, os enredos e os desafios que representam, localmente, a política nacional de universalização da pré-escola. No campo das práticas, realizamos estudos de caso nos municípios da região, acompanhando as redes e entrando em instituições que ampliaram o atendimento através da criação de turmas de Educação Infantil em escolas de Ensino Fundamental e instituições Exclusivas de Educação Infantil que aumentaram o número de vagas em turmas já existentes. Nesse artigo apresentamos reflexões a partir dos dados obtidos nos questionários.

“A sua situação”: infância, políticas e escolarização

A obrigatoriedade da educação básica dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade é uma resposta a legislações anteriores que previam a universalização do

⁴ Trabalhamos com os seguintes municípios que integram a grande região metropolitana da cidade do Rio de Janeiro: Belford Roxo, Duque de Caxias, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Queimados, São João de Meriti, Seropédica.

Ensino Médio e a ampliação da Educação Básica. Dentre essas está a Lei 11.274/06 que dispõe sobre a duração de 9 (nove) anos para o Ensino Fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Essa Lei causou grande impacto nos sistemas de ensino e calorosos debates no meio acadêmico, ao retirar as crianças da última turma de Educação Infantil, cuja matrícula era opção da família, e incluí-las no ensino obrigatório. A preocupação que cercava os especialistas foi sintetizada por Kramer (2006, p. 810): “o que é melhor para as crianças, que elas estejam na Educação Infantil ou no Ensino Fundamental?”. A questão era o trabalho pedagógico e a expectativa da antecipação e sistematização de conteúdos de alfabetização, tirando das crianças de seis anos o direito à brincadeira, a interação e a produção cultural, como foco central da cultura infantil em espaços de educação. A Lei 11.274/06 apontava para a antecipação da idade de ingresso nas instituições públicas de ensino e, posteriormente, a Emenda Constitucional nº 59/2009 definiu que essa antecipação se daria com a obrigatoriedade de oferta e matrícula na pré-escolar. Tal Emenda veio se unir às demandas de ampliação da Educação Básica como um todo, firmando a escolarização obrigatória no Brasil dos 4 aos 17 anos através da Lei 12.796/13. É esse cenário político que define o recorte da pesquisa: a ampliação da Educação Básica, mais especificamente a obrigatoriedade do atendimento na Educação Infantil.

A escolha pela Baixada Fluminense como campo de investigação se deu pelo seu alto índice populacional e baixo índice de desenvolvimento humano (IDH). É uma região que já desfrutou de prestígio perante as outras regiões do estado do Rio de Janeiro pela produção de laranjas. Seu desenvolvimento foi impactado pela inauguração da Estrada de Ferro D. Pedro II, na época do Império durante o século XIX. Ao longo do percurso da Estrada de Ferro, formaram-se vilarejos que, sem nenhum planejamento urbano, transformaram-se nas cidades que hoje compõem a região. A região, no que diz respeito aos sistemas de governo, também é marcada pela alternância entre os mesmos grupos de gestores e descontinuidade nas políticas, ainda que em diferentes mandatos do mesmo partido. Neste trabalho, foram pesquisados onze municípios da Baixada Fluminense, em que vivem 3,7 milhões de habitantes (IBGE), o que equivale a 23% da população do estado do Rio de Janeiro. Como campo de pesquisa podemos afirmar que a região é uma amostra do Brasil

como um todo, uma vez que é um território que abriga grande diversidade e desigualdade econômica, havendo desde municípios com alto grau de dinamismo econômico e outros com áreas de extrema pobreza. Um exemplo é o município de Duque de Caxias, que já foi o 6º maior PIB do Brasil, em 2010, sendo atualmente o 22º, e Belford Roxo, que aparece em 147º colocado, de acordo com os dados do IBGE.

Uma vez justificado o campo da investigação, interessa a este debate a análise das políticas que colocam a escola pública de Educação Infantil em foco, ao preconizar a obrigatoriedade de matrícula aos quatro anos de idade. Esta pesquisa foi motivada pelas seguintes questões: a escolarização universal, da forma como vem sendo proposta nas políticas educacionais dos últimos anos, atende a que projeto de sociedade? Os direitos das crianças são respeitados? O que significa para os municípios, entes federativos responsáveis pela Educação Infantil, essa escolarização obrigatória?

O debate que cerca a obrigatoriedade da escolarização das crianças de quatro e cinco anos ultrapassa o “dever do Estado” indicado pela Constituição de 1988. O que chama atenção, nesse caso, é que, como direito da criança e opção da família, o Estado poderia se ocupar de atender a demanda existente, o que nunca ocorreu. Embora o Plano Nacional de Educação (PNE) venha desde 2011 estimulando os municípios a realizarem um censo educacional das crianças fora da escola, visando localizar a demanda e universalizar a oferta de ensino obrigatório, tal estudo não vem sendo realizado na região investigada e sabemos que infelizmente o Brasil não tem tradição em levantamentos de demandas de atendimento no campo da infância.

Com relação ao atendimento realizado nos últimos anos, o PNE 2001 propunha como primeira meta, o atendimento, até 2011, de 50% das crianças de 0 a 3 anos e de 80% das de 4 a 6 anos. No entanto, questiona-se com base em que dados foram definidos esses patamares. De acordo com Nunes, Corsino e Didonet (2011) no ano de 2011 o atendimento era de 17,1% em creches e 77,6% em pré-escolas. Para o decênio 2014-2024 a meta do PNE foi universalizar, até 2016, o atendimento escolar da população de quatro e cinco anos e ampliar, até 2024, a oferta de Educação Infantil na modalidade creche, de forma a atender a 50% da população de até três anos. Ainda em relação à creche, etapa mais cara da Educação Básica, cabe ressaltar que a meta não foi alterada de um decênio do PNE para o outro. Ao considerar o

processo político como dialético, reconhecemos que as políticas não são neutras. Deste modo, a análise de documentos de políticas não é algo simples, como afirmam Mainardes, Ferreiro e Tello (2011), e, no caso da infância, de modo especial, essa questão ainda envolve o que Freitas (2001) chama de “profusão de imagens acerca da infância”, dentre as quais, a que considera a infância como um dado subordinado ao tema do desenvolvimento.

Buscando conhecer essa realidade, ao longo do período em que a pesquisa foi desenvolvida fomos acompanhando a evolução das matrículas na região em relação ao número de crianças existentes por municípios. No início da pesquisa o quantitativo de crianças a serem incluídas nos sistemas era:

Quadro 1 - Total de crianças a serem incluídas nos sistemas de ensino

Município	Total de crianças de 4 e 5 anos (IDB 2009)	Total de crianças matriculadas na pré-escola (4 e 5 anos) Censo 2012	Total de crianças a serem incluídas no sistema de ensino
Belford Roxo	18.990	3.335	15.655
Duque de Caxias	31.749	6.593	25.156
Itaguaí	3.926	2.599	1.327
Japeri	4.074	1.509	2.565
Magé	8.990	3.811	5.179
Mesquita	6.346	1.429	4.917
Nilópolis	4.776	1.123	3.653
Nova Iguaçu	31.341	4.756	26.585
São João do Meriti	15.933	3.661	12.272
Queimados	5.358	1.169	4.189
Seropédica	2.843	1.827	1.016
Total	134.326	31.812	102.514

Fonte: BRASIL, Indicadores e Dados Básicos/IDB-2009 e Censo Escolar 2012.

Os dados que compõem esse quadro são anteriores à promulgação da Lei 12.796/13 que torna a pré-escola obrigatória, mas são posteriores à Constituição Federal de 1988 que preconiza a Educação como um direito de todos e prevê a universalização da Educação Básica. Olhando para os números do atendimento vê-se que, no total da região, 102.514 (76,29%) crianças precisam ser incluídas na Educação Infantil obrigatória da Baixada Fluminense. Tendo em vista o número de crianças atendidas e o número de crianças fora do sistema, podemos concluir que a realidade é alarmante. Do total dos onze municípios analisados, somente dois atendiam a 50% da demanda: Seropédica e Itaguaí. Em que esses municípios se destacam dos demais? Em um breve levantamento descobrimos que Itaguaí recebeu forte investimento do

setor industrial para a instalação em 2010 da Companhia Siderúrgica do Atlântico (CALIXTO, 2014). Já Seropédica, que por coincidência ou não, era distrito de Itaguaí até 1995, tem como um dos traços da sua história o investimento do governo federal em educação, com a presença de uma universidade federal e um colégio de aplicação que atende à Educação Básica. Que impactos essas primeiras informações têm diretamente sobre o que estamos investigando? Ainda com relação aos dados do Quadro 1, chamamos atenção para os municípios de Duque de Caxias e Belford Roxo, que utilizamos para ilustrar as desigualdades existentes na região. No que diz respeito à oferta de pré-escola para a população, eles estavam na mesma situação, se aproximando dos 20% de atendimento.

Entender as políticas para Educação Infantil nesse contexto com disparidades e aproximações, em uma grande área geográfica e populacional, foi um dos objetivos dessa pesquisa. Tendo em vista que as políticas não são feitas e finalizadas no momento legislativo (MAINARDES, 2006), investigar as soluções locais é uma das maneiras de entender o contexto mais amplo da política educacional brasileira. Para alcançar tal objetivo utilizamos como estratégia de produção de dados a aplicação de questionário. Trataremos dessa opção metodológica a seguir.

“Ninguém conhecerá o hoje dele”

Iniciamos esta seção voltando à epígrafe que escolhemos como abertura deste texto. Nela, como já destacamos, Lispector ressalta “a situação” como o único aspecto que podemos conhecer do menino, uma vez que ele próprio é “um ponto no infinito”. Para além dos “primeiros dentes” ou da profissão que terão no futuro, os meninos e as meninas são seres sociais, impactados pelos processos históricos e culturais. São sujeitos que se constroem na e pela linguagem e que atuam de acordo com a territorialidade na qual estão inseridos. Conhecer a sua situação significa colocar uma lente sobre esses elementos que os inserem no presente e nos desafios sociais que cercam todas as categorias, entre elas a infância. Foi com essa concepção que construímos a pesquisa, com o objetivo de compreender o que significa para a vida das crianças a obrigatoriedade da escolarização como está posta na Lei 12.796/13, que definiu o ano de 2016 como marco para suas entradas nos sistemas

de ensino. Esta questão tem como referência os dados apresentados na seção anterior, de que, no contexto investigado, no ano de 2013, 102.514 crianças precisavam ser incluídas na Educação Básica da Baixada Fluminense. Estariam as escolas públicas preparadas para atenderem a esse volume de matrículas? Essa política provoca uma mudança na vida das crianças ao assumir a infância como uma categoria que tem como marca a inclusão obrigatória em espaços coletivos e sistematizados de aprendizagem, nos quais deverão ter convívio social com outras crianças e adultos para além dos membros da família, uma concepção que deve ser aplicada a todas as crianças dos diferentes contextos nacionais. A abrangência nacional da política, atrelada ao pequeno prazo para sua efetivação (2013-2016), colocou um grande desafio para as redes municipais e, também, uma possibilidade de conhecimento da situação que dos meninos e meninas de quatro e cinco anos nos sistemas de ensino. Isso porque compreendemos que:

o processo de traduzir políticas em práticas é extremamente complexo; é uma alternância entre modalidades. A modalidade primária é textual, pois as políticas são escritas, enquanto que a prática é ação, inclui o fazer coisas. Assim, a pessoa que põe em prática as políticas tem que converter/transformar essas duas modalidades, entre a modalidade da palavra escrita e a da ação, isto é algo difícil e desafiador de se fazer. E o que isto envolve é um processo de atuação, a efetivação da política na prática e através da prática (MAINARDES; MARCONDES, 2009, p. 305).

Para conhecer a “efetivação da política na prática e através da prática” precisávamos de um instrumento que pudesse agregar informações sobre os diferentes contextos, que indicasse desde dados numéricos até as intenções subjetivas de cada secretaria. A partir dessa demanda, optamos pela elaboração de um questionário. A escolha por essa estratégia metodológica também possibilita avançar no debate que rotula as investigações como quantitativas ou qualitativas pela escolha dos instrumentos de pesquisa. A opção por estudar uma região com onze municípios coloca o desafio de olhar para um contexto amplo e complexo, que está em consonância com o problema e o campo de investigação proposto (BRANDÃO, 2012). Nessa escolha buscamos realizar uma análise qualitativa dos dados,

considerando tanto o contexto dos informantes, quanto a subjetividade do ato de pesquisar.

No que se refere ao uso do questionário para a obtenção de dados, Richardson (2015, p. 205) enumera seis vantagens na sua escolha, que sustentam a nossa opção: (1) a possibilidade de obtenção de um grande número de dados simultâneos; (2) a abrangência geográfica; (3) a uniformidade dos dados que auxilia na análise; (4) o questionário preserva o anonimato do informante; (5) O tempo para responder ao questionário, quando esse é enviado com antecedência; (6) a tubulação de dados pode ser feita com maior facilidade.

Para a construção do questionário definimos três etapas. Na primeira etapa fizemos o levantamento de dados dos municípios, com consulta aos sites das Prefeituras, ao IDEB, IDH e censo de matrículas. Essa etapa nos deu uma base de referência para definir os fatores que guiarão as questões e as categorias da pesquisa. Numa segunda etapa realizamos levantamento de outros estudos que utilizaram essa estratégia no campo da pesquisa em políticas para Educação Infantil. Nesse levantamento encontramos a pesquisa de Kramer (2001). A autora e seus colaboradores coletaram informações de 91 municípios do Estado do Rio de Janeiro, em duas etapas: 1999 e 2009, em um estudo longitudinal que buscou mapear a situação dos municípios nos dois períodos históricos, compreendendo o impacto das políticas para as redes de Educação Infantil. O mapeamento foi feito através de questionários. De acordo com Kramer a opção pelo questionário como instrumento de pesquisa ocorreu por ser esse um instrumento “capaz de levantar dados dispersos numa área geográfica extensa” (KRAMER, 2001, p. 15), o que também nos trouxe desafios. A autora relata sobre tal opção:

foi permeada pela constante superação do antagonismo quantitativo/qualitativo (...) Queríamos não só colher dados, mas também fornecê-los. Numa rua de mão dupla em que o informante também pudesse estar refletindo e se nutrindo das suas próprias informações (KRAMER, 2001, p. 15).

Essa também era nossa intenção: sabendo das constantes trocas de gestão e interrupções de projetos, muitas vezes no interior de governos do mesmo partido, o questionário poderia ainda cumprir essa missão apontada por Kramer (2001),

também poderíamos como a autora utilizá-lo em dois momentos distintos. Assim, de posse do conhecimento da existência de uma pesquisa, que logo após a LDB (BRASIL, 1996) voltou seu olhar para a relação entre as políticas nacionais e os desafios que ela representa para as municipalidades, tomamos o questionário elaborado por Kramer (2001) como objeto de análise e partimos para a terceira etapa que foi a definição da estrutura e questões que iriam compor o nosso questionário. Metodologicamente esse percurso pode ser sintetizado da seguinte maneira: (1) levantamento dos dados já existentes sobre a realidade a ser investigada; (2) realização de pesquisa bibliográfica de outras pesquisas que tenham utilizado o questionário para a compreensão de outros contextos; (3) definição das questões e estrutura do questionário.

Uma vez elaborado o questionário, decidimos que ele seria aplicado pessoalmente nas redes. Essa escolha teve como objetivo diminuir o número de respostas em branco, além do benefício do contato direto dos pesquisadores com os sujeitos da pesquisa, favorecendo o esclarecimento de dúvidas e ampliando o debate para além do previsto no questionário.

Construído com questões abertas e fechadas o questionário possui três seções. A primeira objetivou levantar dados sobre a organização da Secretaria de Educação para a gestão e acompanhamento da Educação Infantil: se há um setor que trate especificamente deste segmento educacional; e o número de crianças de 0-6 anos residentes no município e quantas estão matriculadas. Através do preenchimento de uma tabela foi possível levantar de forma discriminada o número de estabelecimentos públicos ou privados que ofertam a Educação Infantil, e qual esfera pública é responsável pelas vagas ofertadas - municipal, estadual ou federal. Também é solicitado o quantitativo de crianças por turma e se há escolas rurais que ofertam vagas em creches e pré-escolas.

A segunda seção buscou esboçar um painel do ingresso e da carreira dos profissionais da Educação Infantil. Através de questões fechadas buscamos levantar dados sobre a existência ou não de concurso para este segmento e se são específicos para a Educação Infantil, a formação exigida para o ingresso, a existência de plano de carreira, como é o processo de escolha dos gestores das unidades e quais são os requisitos para tal cargo, bem como, as questões salariais. Cientes da existência de

um grande número de profissionais que ocupam os cargos de auxiliares dos professores, buscamos dar visibilidade para tais sujeitos, contemplados a todo tempo em nossas questões.

Logo em seguida havia questões abertas, aí interessava-nos saber como estava sendo a ação, “o fazer coisas” (MAINARDES; MARCONDES, 2009, p. 305). Na prática, como o município havia se organizado para atender a demanda criada pela lei, se havia uma proposição de trabalho para os profissionais deste segmento. Buscamos conhecer se foram gerados anseios e expectativas do resultado nas crianças desta nova etapa compulsória da educação, e, por fim, a explanação das especificidades e desafios locais.

Ao procurarmos o menino nas políticas íamos Tateando o seu lugar para ser criança. Como descrito anteriormente, a primeira parte do questionário buscou dar visibilidade à organização de quem pensa neste menino. Dos dez municípios que responderam ao questionário somente dois, Seropédica e Queimados, não criaram um setor específico para a Educação Infantil, estes a mantiveram junto com o Ensino Fundamental. Todos os outros, com diferentes denominações, estabeleceram uma organização própria para a Educação Infantil e nos parece que assim pretendiam um sistema para atingir resultados específicos da área.

Dois desses municípios não sabiam quantos meninos compunham a cidade, a quantas crianças teriam que formular políticas educacionais, a saber, Nilópolis e Seropédica. Já Duque de Caxias só apresentou o quantitativo de matriculados e não de todas as crianças desta faixa etária. Mesmo aqueles que tinham os números, estes mostraram a enorme discrepância entre os meninos e as vagas nas creches e pré-escolas⁵. Os que conseguiram uma vaga compõem turmas entre 15 e 25 crianças, os bebês em turmas menores e as de mais de 2 anos em turmas de 20 a 25 crianças.

Meninos e meninas estão nas cidades e no campo. Apesar dos municípios que compõem a Baixada Fluminense formarem uma grande metrópole, junto de uma das cidades com maior densidade demográfica do país, o Rio de Janeiro, encontramos 32 instituições situadas na zona rural, entre creches e pré-escolas. Este dado

⁵ Vide Quadro 1.

dimensiona a enorme variedade cultural existente na região estudada, e a complexidade e abrangência que essas instituições educacionais estão inseridas.

Outro dado que consideramos de importância central é aquele que revela quem são os profissionais que se ocuparão das crianças e dos espaços da primeira infância. Os critérios de formação, ingresso na rede, plano de carreira e remuneração revelam as políticas locais de valorização e formação de professores, e estes fatores impactam diretamente no atendimento que é ofertado para as crianças. Nas interações diárias com as crianças, além dos professores, trabalham, também, os auxiliares. Há, na verdade, uma variedade de nomenclaturas para esse cargo: estimulador, recriador, agente, dentre outros. Em todos os municípios encontramos profissionais terceirizados ou temporários, professores e auxiliares, sendo os professores em menor quantidade, pois na maioria estes são concursados e estatutários. Esta questão mostra uma diferenciação entre estes profissionais, que vai desde a salarial e de proteção de seguridade até as exigências de formação para atuar na educação. Aos professores é exigido o curso normal ou pedagogia e aos auxiliares somente ensino médio.

Nas políticas locais encontramos, ainda, as permanências de velhos arranjos, como é o caso dos cargos de gestão das unidades escolares. Apenas em um município, Queimados, há eleição para a direção, todos os outros fazem indicação política do gestor, alguns sem quaisquer critérios técnicos. Um indicativo da manutenção de mecanismos de controle pessoal da administração pública, tendentes a contrariar os princípios constitucionais de impessoalidade, eficiência e moralidade, e ainda contrariando a experiência democrática que a escola pode proporcionar para toda comunidade escolar (BRASIL, 1988).

Nas questões abertas, nas quais propusemos a descrição das políticas para cumprimento da obrigatoriedade e das propostas pedagógicas locais, observamos na primeira aplicação do questionário, em 2014/2015, os anseios na aposta do cumprimento do programa federal Proinfância⁶, que propunha a construção de

⁶ O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, é uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação, visando garantir o acesso de crianças a creches e escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física da rede de Educação Infantil.

unidades exclusivas de Educação Infantil. Os dados do segundo questionário apontam que os municípios não conseguiram cumprir os pré-requisitos do programa e as unidades não foram construídas. Encontramos somente duas instituições desse programa na segunda aplicação do questionário em 2019. Na ausência da ampliação via programa Proinfância, a solução encontrada pelos municípios foi muito parecida: (1) a substituição do atendimento em horário integral pelo parcial; (2) a diminuição de oferta na modalidade creche e ampliação da pré-escola; (3) realocação de espaços com a troca de salas de leitura, atendimento multidisciplinar, brinquedoteca, sala de vídeo, por salas de aula; (4) a criação de turmas de pré-escola nas escolas de ensino fundamental.

Ball (2006), ao propor uma metodologia para o estudo das políticas educacionais, alerta para o fato de que as políticas colocam problemas para seus sujeitos, problemas que precisam ser resolvidos nos contextos. Por vezes, as políticas em curso são desarticuladas e contraditórias, concorrentes umas às outras, o que inviabiliza a implementação de algumas delas (BALL, 2006, p. 20). De posse dessa concepção, tentamos montar o cenário de implementação de uma lei e das especificidades locais. Apresentamos agora um pequeno mosaico daquilo que, a nós, parece dar um esboço, o mais amplo possível, dos problemas que impactam no atendimento dos meninos e das soluções locais encontradas.

A falta de profissionais ou de uma política que vise a permanência destes é um dado comum a todos os municípios estudados. Em Mesquita, segundo o relatado, há uma dificuldade na permanência dos professores, o que impacta na descontinuidade da organização do trabalho. Esse é o único município da Baixada Fluminense que possui um concurso específico para os profissionais da Educação Infantil. A saída recorrente dos docentes parece estar relacionada, principalmente, à ida para outros municípios que ofereçam melhores condições de trabalho.

Preocupação comum também a São João de Meriti que apresentou como seu grande nó a alta rotatividade dos profissionais e as dificuldades com o espaço físico. Esta última inquietação está atrelada à apreensão em garantir o direito de brincar dos meninos e meninas. A preocupação com a adequação do espaço também foi citada em Nova Iguaçu, em Belford Roxo e em Japeri, que assim como em outros

municípios, diversos Cieps⁷ foram municipalizados e que se tornaram locais para o atendimento da Educação Infantil.

Encontramos parcerias dos municípios com setores empresariais, como possibilidade para formação continuada dos professores, como em Queimados, onde a Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos (Abrinq) oferecia capacitação mensalmente aos professores e em Nilópolis que trabalhava em parceria com a Natura no projeto Trilhas⁸. Em Seropédica encontramos uma proposta bastante singular, que buscava ofertar subsídios para o trabalho pedagógico. Segundo o relato, através da Secretaria Municipal de Educação, foi criado um Guia Institucional com os conteúdos mínimos a serem desenvolvidos por bimestre, o papel do professor era efetivar o guia e, ainda, contar com o suporte através de uma página digital de uma rede social.

Foram indicados dois relatos de formação continuada dos professores da Educação Infantil. Um no município de Duque de Caxias, que proporcionou a visita de alguns de seus profissionais da Secretaria de Educação a Cuba, para troca de experiências e percepção de como em outro país é organizada a demanda social por educação. O outro em Nilópolis. Este município, segundo o relato, promoveu uma formação em trabalho para os profissionais da primeira creche da rede, inaugurada à época.

Com relação a passagem das crianças da Educação Infantil para o Ensino Fundamental, em Nilópolis foi relatado a existência do Projeto ELOS, que consiste em um trabalho com as turmas de 5 anos, de acordo com os responsáveis pela Educação Infantil dessa rede, esse projeto “foi criado diante da preocupação em garantir uma transição segura para as crianças”. Contudo, “havia uma preocupação da obrigatoriedade desse um tom de alfabetização para a pré-escola com atividades duras de escrita e leitura, e que não mais permitissem aos meninos a brincadeira” (Questionário de Pesquisa, 2014).

⁷ Projeto do governo estado do Rio de Janeiro, da década de 1980, os Centros Integrados de Educação Pública visavam ofertar atendimento educacional em horário integral, oferecendo serviços médicos, recreativos e alimentar.

⁸ Trilhas é um projeto da empresa Natura, voltado à formação de professores que trabalham com crianças em fase de alfabetização.

Em Duque de Caxias foi citada a novidade do acompanhamento recente do Ministério Público à Educação, através de uma promotora que tem solicitado dados e conduzido as questões apresentadas no âmbito judicial. Para a Secretaria de Educação desse município as crianças de 4 e 5 anos que não estavam matriculadas era por causa das famílias que não buscavam as vagas. Nos causou bastante estranhamento tal dado diante do abismo entre a oferta e a demanda por vagas.

Ao conhecer e ouvir as pessoas que se ocupam da organização das leis, visando o atendimento de milhares de crianças, seguimos as pistas do que as políticas públicas propõem e de sua materialidade em realidades complexas e a sujeitos diversos. Interessava-nos conhecer a situação dos meninos e meninas nas políticas e seus lugares nas instituições, junto a outros sujeitos, crianças e adultos. O questionário nos deu a oportunidade de aproximação desse conjunto humano, que são forças sociais ativas e reativas que acionam as políticas. Os significados e possibilidades são múltiplos e muito bem sintetizados nas palavras de Ball:

É importante reconhecer que diversidade social e “diferença” são bases importantes para entender o escopo das forças sociais ativas envolvidas em e resistentes às mudanças – reconhecimento é importante. Igualmente, no entanto, os efeitos das políticas são sentidos nos fatos sociais básicos da pobreza, da opressão e da desigualdade (2006, p. 27).

Nesse sentido, um aspecto que chamou a atenção foi que, diante da obrigatoriedade imposta às famílias da entradas das crianças da pré-escola nos sistemas e a lentidão dos municípios houve um avanço do atendimento na rede privada. Apresentamos esses dados a seguir, primeiro destacando a lentidão da ampliação dos sistemas municipais e depois os dados da atendimento da rede privada.

Quadro 2 - População e Sistema Escolar Público/2015

Município	População 4 e 5 anos	Matrícula Pré-escola/ Rede Municipal	Crianças fora do sistema	Percentual de crianças fora do sistema
Belford Roxo	14499	3895	10604	73 %
Duque de Caxias	25605	7594	18011	70 %
Itaguaí	3655	2710	945	26 %
Japeri	3013	1782	1231	41 %
Magé	6687	3877	2810	42 %
Mesquita	4607	1426	3181	69 %
Nilópolis	4192	992	3200	76 %
Nova Iguaçu	23549	6281	17313	74 %
Queimados	4728	1574	3154	67 %
São João de Meriti	13466	3220	10246	76 %
Seropédica	2112	2028	84	4 %

Fonte: Ceperj, 2013/ Inep, 2016. Ano de Referência: 2015.

Esse Quadro, se comparado ao Quadro 1 apresentado na primeira seção do texto, demonstra a pequena ampliação das redes públicas de pré-escolas desses municípios em 2015. Do total investigado, apenas seis municípios passaram a atender mais de 50% da demanda e somente o município de Seropédica alcançou a meta de universalização da pré-escola prevista no PNE 2014/2024. Mas, a Lei 12796/13 não coloca somente na mão do Estado a obrigação da entrada das crianças de quatro e cinco anos nos sistemas, ela torna dever dos pais ou responsáveis a matrícula das crianças. Em que esse aspecto se soma à nossa análise? Vamos discuti-lo após a apresentação do Quadro 3.

Quadro 3 - População e Sistema Escolar/2015

Município	População de 4 e 5 anos	Matrículas na Pré-escola/ Rede Pública	Matrículas na Pré-escola/ Rede Privada	Crianças fora do sistema	Percentual de crianças fora do sistema
Belford Roxo	14499	3895	4251	6353	44 %
Duque de Caxias	25605	7594	8592	9419	37 %
Itaguaí	3655	2710	629	316	9 %
Japeri	3013	1782	418	813	27 %
Magé	6687	3877	1776	1034	15 %
Mesquita	4607	1426	1381	1800	39 %
Nilópolis	4192	992	2360	840	20 %
Nova Iguaçu	23549	6281	8328	8985	38 %
Queimados	4728	1574	1233	1921	41 %
São João de Meriti	13466	3220	6476	3770	28 %
Seropédica	2112	2028	203	-119	- 6 %

Fonte: Ceperj, 2013/ Inep, 2016. Ano de Referência: 2015.

Se considerarmos os dados da rede privada todos os municípios atendem a mais de 50% da demanda da faixa-etária. Nota-se que o atendimento em instituições privadas é maior do que a pública em cinco dos onze municípios. Em Mesquita e Queimados os números se aproximam. Logo, as famílias procuram pelo atendimento das crianças nesta faixa etária, mas será que todas as famílias encontram vagas disponíveis e acessíveis a elas? Por fim, apontamos que este é um dado que merece destaque porque a maior diferença encontrada, entre o retorno do questionário em 2014/2015 e em 2019, foi o fato dos municípios indicarem que alcançaram a meta de universalização da pré-escola. Mas perguntamos, como tal constatação converge com a diferença numérica de crianças sem atendimento na pré-escola?

Considerações finais

A aplicação do questionário nos dois períodos evidenciou que em 2014/2015 a obrigatoriedade da entradas das crianças de 4 e 5 anos nos sistemas não passava de um “estado de coisas”, em 2019, ela já era vista pelos gestores locais como um “problema político” (RUAS, 1998). Embora os municípios digam em 2019 que universalizaram a pré-escola, como vimos no Quadro 3, a meta não foi alcançada e menos ainda se deu via acesso exclusivo à escola pública gratuita. Outra questão é que as estratégias adotadas colocam em risco outras metas do PNE, como a ampliação da escola de horário integral e o atendimento na creche. Há que se problematizar também os aspectos relacionados à qualidade. Campos (2011), em estudo realizado em seis capitais, aponta que as melhores investidas de atendimento estão em instituições exclusivas de Educação Infantil, estratégia menos presente no contexto investigado. A opção pela ampliação dos sistemas na Baixada Fluminense foi majoritariamente pela criação de turmas de pré-escola em escolas de ensino fundamental. Além disso, sobre a universalização da pré-escola, destaca-se ainda que os dados dos nascidos vivos e os dados dos matriculados não bate. Será preciso aguardar pelo censo populacional previsto para o ano de 2021 para conhecer melhor essa realidade e evidenciar os impactos da obrigatoriedade da pré-escola e seus efeitos sobre os sistemas, as redes, famílias e crianças.

A pesquisa iniciou com levantamento de dados que evidenciou a realidade antes da obrigatoriedade das matrículas na pré-escola, o que deu visibilidade ao

desafio que a política impôs aos municípios. Passados oito anos, em 2021, as redes ainda precisam triplicar ou até quadruplicar seu atendimento se a meta for a inclusão das crianças na escola pública como lhes é de direito.

Esta pesquisa, como outras da mesma natureza, ao indagar às Secretarias de Educação sobre suas ações, acaba por problematizar muitos elementos da política. As redes de educação, por vezes, desconsideram em seus planejamentos como fazer com que esse ganho político se torne efetivo na vida das crianças. Isto tendo como horizonte que a obrigatoriedade da entrada das crianças de quatro e cinco anos nos sistemas, não seja somente uma ampliação numérica do atendimento. Mas sim que a obrigatoriedade represente melhoria na qualidade de vida das crianças, que agora têm a escolarização obrigatória como uma realidade em suas experiências de infância.

Começamos este texto com a epígrafe de Lispector, seguindo a orientação da autora de que “a situação” pode indicar elementos para conhecer “o menino”. Terminamos concluindo que os meninos estão inseridos nas políticas, mas que isso não lhes assegura o acesso à educação pré-escolar pública. Os dados indicam que, na recontextualização das políticas, na esfera micro, os arranjos são variados e demonstram, no que tange a Baixada Fluminense, o pouco investimento na ampliação das redes pública de Educação Infantil e um aumento significativo da rede privada. Novas pesquisas que se dediquem a esse tema podem ajudar a compreender esse fenômeno em outros contextos e/ou a ampliar as análises no contexto que aqui trouxemos.

REFERÊNCIAS

ANDRÉ, Marli. Pesquisa em educação: buscando rigor e qualidade. *Cadernos de Pesquisa*, p. 51-64, julho de 2001.

BALL, Stephen. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. *Currículo sem Fronteiras*, v. 6, n. 2, p. 10-32, jul/dez 2006.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988.

BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 1996.

BRASIL. *Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001*. Plano Nacional de Educação (PNE). PNE 2001-2011. 2001.

BRASIL. *Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006*. Altera a Lei nº 9.394/1996, dispondo sobre a duração de 9 anos do Ensino Fundamental a partir dos 6 (seis) anos de idade. 2006.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 59 11/11/ 2009*.

BRASIL. *Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013*. Altera a Lei nº 9.394/1996, dispondo sobre obrigatoriedade da matrícula a partir dos 4 (quatro) anos de idade. 2013.

BRASIL. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Plano Nacional de Educação (PNE). PNE 2014-2024. Câmara dos Deputados, Edições Câmara. 2014.

BRASIL. MEC. *Base Nacional Comum Curricular*. 2017.

BRANDÃO, Zaia. *Pesquisa em educação - Conversas com Pós-Graduandos*. Rio de Janeiro: Ed. PUC, São Paulo: Loyola, 2012.

CALIXTO, Izânia Maria. Políticas Públicas e Qualidade de Vida na Baía de Sepetiba (Rio de Janeiro Brasil): modernização infraestrutural afetando a população carioca. I CONGRESSO DE GEOGRAFIA POLÍTICA, GEOPOLÍTICA E GESTÃO DO TERRITÓRIO, 2014, Rio de Janeiro. In: *Anais do I Congresso de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território*. Rio de Janeiro: Rebrageo, 2014, p. 356-360.

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*, vol. 41, n. 142, abril 2011.

KRAMER, Sonia et al. *Relatório de pesquisa: formação de profissionais da educação infantil no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Ravil, 2001.

MAINARDES, Jefferson. Abordagens do ciclo de políticas: uma contribuição para análise de políticas educacionais. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 27, nº 94, p. 47-69, jan/abr 2006.

MAINARDES, Jefferson; MARCONDES, Maria Inês. (2009). Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 30, n. 106, p. 303-318, jan/abr 2009.

MAINARDES, Jefferson; FERREIRA, Marcia dos Santos; Tello, César. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In: Ball, Stephen; Mainardes, Jefferson. *Políticas Educacionais - questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, p. 143-172, 2011.

NUNES, Maria Fernanda; CORSINO, Patrícia, DIDONET, Vital. *Educação infantil no*

Brasil: primeira etapa da educação básica. Brasília: UNESCO, Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica, Fundação Orsa, 2011.

RICHARDSON, Roberto Jarry et al. *Pesquisa social: métodos e técnicas.* São Paulo, SP: Atlas, 2015.