



AVALIANDO O PNE 2014-2024
EVALUANDO EL PNE 2014-2024
EVALUATING THE PNE 2014-2024

<https://doi.org/10.18222/eae.v35.10587>

ALCANCE DA META 1 DO PNE 2014-2024: DIÁLOGOS ENTRE ACESSO E QUALIDADE

 MARIA LUIZA RODRIGUES FLORES^I

 DENISE MADEIRA DE CASTRO E SILVA^{II}

 ARIETE BRUSIUS^{III}

^I Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre-RS, Brasil;
malurflores@gmail.com

^{II} Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS), Porto Alegre-RS, Brasil; *denimcs@gmail.com*

^{III} Rede Municipal de Ensino de Novo Hamburgo (RME-NH), Novo Hamburgo-RS, Brasil;
arietebr50@gmail.com

RESUMO

O artigo apresenta resultados de uma pesquisa cujo objetivo foi analisar as ações de educação infantil que, no âmbito das políticas públicas, visam à implementação da matrícula escolar obrigatória para crianças de 4 e 5 anos, de 2010 a 2019, para uma amostra de sete municípios do Rio Grande do Sul. Como procedimentos metodológicos, realizaram-se revisão da literatura, levantamento de dados demográficos e educacionais em portais oficiais e análise documental. Considerando-se os indicadores da Meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE) vigente, verificou-se que a universalização da pré-escola não se efetivou nesses municípios. A pressão pela expansão da pré-escola pode ter repercutido sobre a evolução da creche, havendo baixa probabilidade de alcance do percentual de acesso à creche até 2024.

PALAVRAS-CHAVE PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO • EDUCAÇÃO INFANTIL •
EDUCAÇÃO ESCOLAR OBRIGATÓRIA • PÚBLICO E PRIVADO EM EDUCAÇÃO.

COMO CITAR:

Flores, M. L. R., Castro e Silva, D. M. de, & Brusius, A. (2024). Alcance da Meta 1 do PNE 2014-2024: Diálogos entre acesso e qualidade. *Estudos em Avaliação Educacional*, 35, Artigo e10587. <https://doi.org/10.18222/eae.v35.10587>

ALCANCE DE LA META 1 DEL PNE 2014-2024: DIÁLOGOS ENTRE ACCESO Y CALIDAD

RESUMEN

El artículo presenta resultados de una investigación cuyo objetivo fue analizar las acciones de educación infantil que, en el ámbito de las políticas públicas, apuntan a la implementación de la matrícula escolar obligatoria para niños de 4 y 5 años entre 2010 y 2019, para una muestra de siete municipios de Rio Grande do Sul. Como procedimientos metodológicos, se realizaron revisión de literatura, recolección de datos demográficos y educativos en portales oficiales y análisis de documentos. Considerando los indicadores de la Meta 1 del Plano Nacional de Educação [Plan Nacional de Educación] (PNE) vigente, se verificó que la universalización del preescolar no se efectivizó en estos municipios. La presión para la expansión del preescolar puede haber tenido un impacto sobre la evolución de las guarderías, teniendo una baja probabilidad de alcanzar el porcentaje de acceso a las guarderías hasta 2024.

PALABRAS CLAVE PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO • EDUCACIÓN INFANTIL • EDUCACIÓN ESCOLAR OBLIGATORIA • PÚBLICO Y PRIVADO EN EDUCACIÓN.

ACHIEVEMENT OF GOAL 1 OF THE PNE 2014-2024: DIALOGUES BETWEEN ACCESS AND QUALITY

ABSTRACT

This article presents the results of a study aimed at analyzing early childhood education actions within the scope of public policies designed to implement compulsory school enrollment for children aged 4 and 5, from 2010 to 2019, across a sample of seven municipalities in Rio Grande do Sul. Methodological procedures included literature review, survey of demographic and educational data from official portals, and document analysis. Based on the indicators of Goal 1 of the current Plano Nacional de Educação [National Education Plan] (PNE), findings indicate that preschool universalization has not been achieved in these municipalities. The pressure to expand preschool may have impacted the development of daycare services, with a low probability of achieving the target percentage of daycare access by 2024.

KEYWORDS PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO • EARLY CHILDHOOD EDUCATION • COMPULSORY SCHOOLING • PUBLIC AND PRIVATE EDUCATION.

Recebido em: 6 SETEMBRO 2023

Aprovado para publicação em: 19 JUNHO 2024



Este é um artigo de acesso aberto distribuído nos termos da licença Creative Commons do tipo BY-NC.

INTRODUÇÃO

O artigo apresenta os resultados de uma pesquisa que examinou as ações desenvolvidas, de 2010 a 2019, no âmbito das políticas públicas de educação infantil, com vistas à implementação da matrícula escolar obrigatória para crianças de 4 e 5 anos, para uma amostra de sete municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). Essa obrigatoriedade foi determinada no escopo da aprovação da Emenda Constitucional n. 59 (2009), instrumento legal que, ao alterar a Constituição Federal de 1988, entre outras determinações, estabeleceu uma faixa etária de matrícula escolar obrigatória no país, abarcando, desde então, a população de 4 a 17 anos (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, art. 208, inciso I). A determinação constitucional de matrícula obrigatória na pré-escola foi incorporada como conteúdo da Meta 1 do atual Plano Nacional de Educação (PNE), com prazo estabelecido para 2016.

No Brasil, a educação escolar é dever do Estado, em relação à oferta gratuita, e responsabilidade das famílias, no que se refere à matrícula e à frequência (Cury & Ferreira, 2010), de modo que a referida alteração carrega uma perspectiva democratizante do ponto de vista do acesso, visando à inclusão de mais pessoas no universo escolar, ao aumentar, em cinco anos, o direito/dever de matrícula na educação básica, para além do ensino fundamental. É importante ressaltar que, também por efeito da Emenda Constitucional n. 59 (2009), tal perspectiva de democratização do acesso foi reforçada com a extensão dos programas suplementares com vistas à permanência escolar para toda a faixa etária da educação básica (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, art. 208, inciso VII).

Essa determinação legal, ao mesmo tempo que materializa o espírito de ampliação do acesso à educação, passa a produzir efeitos imediatos sobre esse direito para a população em idade de pré-escola, o segundo segmento etário da educação infantil, cuja matrícula deixou de ser opção das famílias e passou a ser compulsória. A obrigatoriedade de matrícula também provoca efeitos do ponto de vista do direito à educação para o subgrupo em idade de creche, procedendo a uma cisão na etapa educação infantil, ao manter a matrícula na creche como opção das famílias.

Dada a relevância dos aspectos acima citados, a pesquisa que deu origem a este artigo se dedicou ao acompanhamento da evolução da oferta de atendimento para os dois segmentos da etapa, considerando os índices quantitativos e realizando, simultaneamente, análises acerca das ações desenvolvidas no âmbito da gestão municipal com o objetivo de garantir a universalização da pré-escola, considerando que, em seu artigo 206, inciso VII, “a Constituição estipula um conjunto de princípios do ensino, dentre eles a garantia de padrão de qualidade” (Ximenes, 2014, p. 1028). Para a análise das ações, nos debruçamos sobre as estratégias efetivadas pelos entes municipais da amostra, incluindo a opção pelo *locus* de expansão das

matrículas, se na rede própria ou se a partir de parcerias, e os movimentos ocorridos na evolução da oferta de vagas em creche no período.

Conforme ressalta Lotta (2019), é preciso compreender que processos decisórios no campo das políticas públicas são complexos, sendo esse um pressuposto da literatura referente à sua análise. Dada tal complexidade, impôs-se a necessidade de articulação entre dois aspectos comumente apartados, superando a falsa dicotomia quantidade *versus* qualidade (Flores & Susin, 2013).

Além das análises que tomaram como base os indicadores da Meta 1 do PNE, procedemos ao estudo do conteúdo da Meta 1 dos planos municipais de educação (PMEs) de todos os municípios da amostra: Alvorada, Canoas, Gravataí, Novo Hamburgo, Porto Alegre, São Leopoldo e Viamão (Lei n. 2.897, 2015; Lei n. 5.933, 2015; Lei n. 3.685, 2015; Lei n. 2.823, 2015; Lei n. 11.858, 2015; Lei n. 8.291, 2015; Lei n. 4.365, 2015, respectivamente), constatando um conteúdo de caráter democratizante em relação ao direito educacional e, em muitos casos a presença de estratégias voltadas para a equidade.

Para as análises em relação ao conteúdo do PME dos municípios da amostra, além das metas e estratégias do PNE 2014-2024, tomamos como referência normativa o previsto nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI), estabelecidas pela Resolução CNE/CEB n. 5 (2009) e pelo Parecer CNE/CEB n. 20 (2009), e documentos indutores do Ministério da Educação (MEC) (2006a, 2006b, 2006c, 2006d, 2009, 2012) quanto a parâmetros de qualidade relativos a essa oferta educacional, tais como aqueles referentes ao espaço físico (Horn, 2013, 2014) e à infraestrutura adequados e o direito ao tempo integral.

Para apresentar nossas análises, o artigo está organizado em quatro seções, além desta introdução. Na primeira seção, apresentamos breves notas teórico-metodológicas; na segunda, analisamos os resultados dos municípios da amostra em relação às taxas de atendimento à etapa, contemplando a série histórica 2010-2019; na terceira, destacamos os efeitos observados sobre a evolução do atendimento ao subgrupo etário da creche em relação ao da pré-escola; e, na quarta, colocamos em evidência os dados relativos à dependência administrativa das vagas ofertadas no âmbito dos sete sistemas de ensino em questão. Ao final, apresentamos algumas considerações, reforçando os desafios que estão colocados para a garantia do direito à educação infantil com qualidade no âmbito do conjunto de municípios analisados, ressaltando a pouca relação identificada entre o conteúdo da Meta 1 do PNE e dos próprios PMEs e os arranjos levados a efeito para a expansão da pré-escola.

NOTAS SOBRE A ABORDAGEM TEÓRICO-METODOLÓGICA

Do ponto de vista da abordagem metodológica, este estudo se constituiu como uma pesquisa de natureza quantiqualitativa (André, 2013; Flick, 2009), desenvolvida de

2012 a 2019 e para a qual foi selecionada uma amostra de sete municípios do estado do Rio Grande do Sul-RS, considerando a capital, Porto Alegre, e outros seis da RMPA: Alvorada, Canoas, Gravataí, Novo Hamburgo, São Leopoldo e Viamão. Escolheu-se essa amostra porque esses municípios estão entre os que, a fim de atender às metas do PNE, precisavam criar mais de 4.700 vagas para a faixa etária de até 5 anos.¹

As radiografias do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) (2020, 2021b, 2021c, 2021d, 2021e, 2021f, 2021g, 2021h), publicadas anualmente de 2011 a 2020, apresentam uma síntese do período e foram as principais fontes de dados para o trabalho aqui apresentado no que se refere à taxa de atendimento. Quanto ao levantamento da dependência administrativa das vagas ofertadas, essas fontes foram complementadas pelas informações obtidas no portal do Laboratório de Dados Educacionais (LDE), da Universidade Federal do Paraná (UFPR) (2022).

Como procedimentos metodológicos, realizamos revisão da literatura, levantamento de dados demográficos e educacionais em portais de interesse, como o do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), além de análise documental em *sites* públicos, incluindo aqueles dos próprios municípios. Todas essas ações buscavam levantar informações para a construção dos perfis em aspectos socioeconômicos, demográficos e educacionais, de maneira a considerar a realidade de cada ente, sem enfoque comparativo, objetivando focalizar cada realidade como “um fenômeno particular, levando em conta seu contexto e suas múltiplas dimensões” (André, 2013, p. 97).

No caso das radiografias, a regularidade de suas publicações e a abrangência dos diagnósticos foram determinantes para a continuidade da pesquisa, especialmente no que se refere à disponibilização de percentuais de atendimento, uma vez que o acesso a dados para o acompanhamento das políticas públicas de educação infantil carece de fontes estáveis para projeções longitudinais, como já observou Rosenberg (2013a). Em estudo anterior, Flores et al. (2020) evidenciaram que, a depender da fonte, os resultados encontrados quanto aos percentuais de atendimento na educação infantil para os municípios de nossa amostra apresentaram variações significativas.

Em relação ao portal do LDE-UFPR, trata-se de uma plataforma mantida por uma instituição pública de ensino superior, onde são disponibilizados dados abertos sobre indicadores relevantes para estudos educacionais, de forma desagregada e de maneira acessível, embora não haja dados referentes aos percentuais de

1 Esses dados foram extraídos da *Radiografia da educação infantil: Análise do Desempenho 2009-2010*, publicada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS). Esse estudo contemplava os 496 municípios do estado e ordenava os entes municipais de acordo com seu desempenho em termos de aproximação aos indicadores da Meta 1 do PNE 2001-2011.

atendimento. A não realização do Censo Demográfico nos anos de 2020 e 2021, suspenso em função da pandemia de covid-19, repercutiu sobremaneira na continuidade de estudos acerca do acesso educacional, prejudicando as análises de caráter longitudinal. Para tanto, as radiografias do TCE-RS contaram com uma estimativa populacional produzida pelo Departamento de Estatística Educacional da Secretaria de Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul (DEE/SEPLAG/RS).

O Brasil teve dois planos nacionais de educação criados por lei: o primeiro, aprovado pela Lei n. 10.172 (2001), para o decênio 2001-2011; e o segundo, aprovado pela Lei n. 13.005 (2014), para o decênio 2014-2024 (Ministério da Educação [MEC], 2014). Como indicadores para as análises realizadas neste estudo, no qual abordamos o período de 2010 a 2019, consideraram-se os percentuais determinados na Meta 1 de ambos os planos. No Plano de 2001, a meta para a creche era de atendimento a, no mínimo, 30% das crianças da faixa etária correspondente até 2006, e de 50% delas até o final da vigência daquele PNE. Para a pré-escola, a meta intermediária foi colocada como 60% para atendimento em até cinco anos, e 80% até o final da década (Lei n. 10.172, 2001).

No PNE 2014-2024, que não apresentou percentuais intermediários, a meta da creche projetada para o final da década foi a mesma colocada para o final da vigência do plano anterior, enquanto a meta da pré-escola apresentou-se alinhada à determinação da Emenda Constitucional n. 59 (2009), isto é, universalização da matrícula escolar até o ano de 2016 (Indicador 1A) (Lei n. 13.005, 2014). No que se refere ao Plano ainda vigente, em relação à pré-escola, acompanhamos a evolução da oferta, de maneira a identificar se e quando ocorreria a universalização do atendimento. Em relação à expansão do atendimento na creche, nosso foco esteve no acompanhamento dos percentuais de atendimento de 2010 a 2019 produzidos pelo TCE-RS, objetivando produzir dados para uma análise de tendência, uma vez que o período colocado para o alcance da meta se estende até 2024. As análises acerca das estratégias utilizadas visando à expansão da matrícula na pré-escola foram elaboradas a partir de dados extraídos do LDE-UFPR.

A universalização da matrícula na pré-escola deveria ser alcançada, “progressivamente, até 2016, nos termos do Plano Nacional de Educação, com apoio técnico e financeiro da União” (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, art. 6º). Porém, a menos de um ano do término da vigência do atual PNE, tal determinação ainda não se concretizou na média do país. Logo, podemos afirmar que a determinação nacional de ampliação do acesso à educação básica ainda se encontra em processo de implementação, justificando estudos que venham a focar essa dimensão do ciclo das políticas públicas.

Uma vez que os municípios são os entes prioritariamente responsáveis pela oferta da educação infantil no Brasil (Constituição da República Federativa do

Brasil, 1988, art. 211, § 2º), ao evidenciar e analisar os dados relacionados às ações levadas a efeito para a implementação dos planos de educação no âmbito municipal, entendemos que trabalhos como este fortalecem a importância das evidências para as definições relativas à condução de políticas públicas. Durante a realização de nossa pesquisa, diversos estudos foram publicizados, o que contribuiu para a análise acerca das políticas públicas voltadas à educação infantil nos municípios da amostra, já que os resultados parciais indicavam o uso de estratégias que poderiam vir a prejudicar o acesso com qualidade (Brusius et al., 2020; Brusius et al., 2022).

Sobre a relevância de estudos que analisem a etapa da implementação de uma política pública, a literatura destaca que, em geral, essa é a fase de maior duração no ciclo de uma política pública. No caso do PNE, essa etapa se estende à sua própria vigência, de dez anos, havendo a possibilidade de repercussão dos resultados divulgados sobre as definições concernentes à política. Para Lotta (2019, p. 13), a fase da implementação “é o momento em que os planos formulados se tornarão realidade. É o momento que depende fortemente da ação de burocratas e dos instrumentos de ação estatal”.

Apoiamo-nos em Cavalcanti (2006) ao indicar a relevância de estudos de monitoramento de políticas, pois, na fase da implementação, ainda seria possível alterar alguns aspectos em relação a uma ação, projeto ou programa posto em curso pelo poder público. Para a autora, há razões adversas que podem levar ao fracasso de uma política proposta em nível nacional, em um sistema federativo como o nosso, entre elas, a capacidade fiscal e administrativa das agências implementadoras. Assim, com base em Cavalcanti (2006), Lotta (2019) e Januzzi (2021), entendemos que os resultados de pesquisa aqui apresentados podem colaborar para o desenvolvimento de futuros estudos sobre as etapas de implementação e/ou de avaliação dos planos de educação no que se refere à Meta 1, com potencial para subsidiar análises em outros contextos do país.

Os desafios postos e as contradições presentes para a avaliação da política de educação infantil no âmbito municipal foram apresentados por Rosemberg (2013b), ao afirmar que, quando se trata de avaliar a implementação do PNE, considerando as especificidades da etapa, antes de avaliar se as metas de expansão foram cumpridas, devemos nos perguntar “por que estas metas foram assim estabelecidas? Respondendo a quais necessidades, interesses ou concepções? De que setores/atores sociais?” (Rosemberg, 2013b, p. 60). Sousa (2018), ao enfatizar as disputas presentes no campo quanto àquelas dimensões que devem ser avaliadas para indicar a qualidade da oferta, afirma que, além da definição de parâmetros e indicadores, é preciso ter ciência de que está em disputa um projeto de educação e, portanto, de sociedade.

Tais questões foram trazidas ao debate quando das discussões acerca da aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 277 (2008), da qual se originou a Emenda Constitucional n. 59 (2009). Naquele momento, especialistas questionaram tal proposta e se posicionaram diante dos riscos de tal aprovação, sinalizando que estes poderiam repercutir, inclusive, na evolução do atendimento à creche, considerando-se, inclusive, aspectos relativos à capacidade financeira dos municípios (Rosemberg, 2010; Campos, 2010; Sanches, 2010). Para Rosemberg (2010), tal proposição se tratava de uma “tragédia anunciada”, posto que não houve consulta às famílias, planejamento adequado, nem ampliação de recursos suficientes para a expansão do atendimento escolar. Além disso, a falta de previsão orçamentária poderia repercutir negativamente sobre a própria qualidade das vagas destinadas à pré-escola, sem o impacto esperado em termos de redução de desigualdades, mesmo que a previsão do prazo para a efetivação da matrícula universal na pré-escola tenha sido colocada para até 2016.

Um dos aspectos que trazemos em nossas análises relativas à qualidade se relaciona às parcerias público-privadas utilizadas como opção para a expansão do atendimento pelos municípios da amostra. Recorremos a estudos sobre o tema, tais como os de Borghi e Bertagna (2016), Borghi (2018) e Tripodi (2016), na medida em que as autoras evidenciam o crescimento das parcerias em nível nacional para a ampliação do atendimento à pré-escola, questionando se a garantia da qualidade se mantém em todos os contextos. Na mesma direção, Esteves (2017) alerta como, na realidade brasileira, as legislações não foram suficientes para garantir a efetivação do direito à educação infantil no período de 2003 a 2014, restando uma herança de desigualdades para o novo PNE, recém-aprovado à época.

Outros estudos sobre os arranjos para a implementação da obrigatoriedade de matrícula na pré-escola, evidenciando a opção do poder público por alternativas semelhantes às identificadas em nosso estudo, apresentam dados de Campo Grande (Santos, 2018) e dos três municípios mais ricos do estado de Santa Catarina (Campos & Barbosa, 2016), reforçando a necessidade de aprofundamento de pesquisas sobre as estratégias que vêm sendo utilizadas no país para a ampliação das matrículas desenvolvidas.

Na seção seguinte, apresentaremos alguns aspectos para a contextualização da amostra de municípios e traremos os dados relacionados à evolução do atendimento à educação infantil na série histórica 2010-2019.

EVOLUÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL

A despeito de nossa amostra ser composta por sete municípios localizados na RMPA, há perfis demográficos, socioeconômicos e educacionais distintos, o que

impede uma abordagem comparativa entre eles. Enquanto Porto Alegre tem extensão territorial de 495,39 km², o maior PIB (R\$ 76.074.563.081) e a maior população (1.444.714 habitantes, de acordo com a estimativa populacional de 2021), Alvorada, com uma população de 209.157 habitantes, apresenta um PIB de R\$ 3.082.951.692 e ocupa uma extensão territorial de 71,70 km². Viamão, o maior dos municípios em extensão territorial (1.496,51 km²), apresenta população de 235.638 habitantes e um PIB de R\$ 4.231.150.191 (Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão [SPGG], 2020).

No que se refere ao alcance do percentual de atendimento determinado no PNE para a educação infantil pré-escolar, identificamos que, apesar de movimentos realizados nessa direção, nenhum dos municípios conseguiu elevar o percentual de atendimento de forma a garantir matrícula escolar para todas as crianças de 4 e 5 anos no prazo legal. De acordo com os dados das radiografias da educação infantil do Rio Grande do Sul 2010-2019, do TCE-RS (2021b, 2021c, 2021d, 2021e, 2021f, 2021g, 2021h), em 2016 o percentual de atendimento oscilou entre 26,96% (Alvorada) e 86,7% (Novo Hamburgo). Em 2019, último ano da série histórica aqui analisada, o percentual de atendimento, em ordem crescente, foi o seguinte: Alvorada, 42,75%; Canoas, 68,35%; Porto Alegre, 72,10%; Gravataí, 77,64%; Viamão, 79,59%; São Leopoldo, 89,09%; e Novo Hamburgo, 92,85%.

Em relação ao atendimento ao grupo etário da creche, cujo prazo está indicado como até 2024, na mesma fonte (TCE-RS, 2021b, 2021c, 2021d, 2021e, 2021f, 2021g, 2021h), para o ano de 2019, o percentual de atendimento é: Alvorada, 5,19%; Viamão, 7,26%; Gravataí, 16,24%; Canoas, 20,72%; São Leopoldo, 32,83%; Porto Alegre, 33,84%; e Novo Hamburgo, 35,25%. Na perspectiva de nosso estudo, além de se constituir como um dado quantitativo relativo ao acesso, o percentual de atendimento à creche na série histórica, quando colocado em relação ao da pré-escola, pode gerar um dado de caráter qualitativo e passível de ser vinculado às repercussões da obrigatoriedade de matrícula na pré-escola para a evolução da oferta de atendimento a crianças de até 3 anos.

Assim, a partir de um indicador de caráter eminentemente quantitativo, propomos um olhar direcionado a analisar a *qualidade* do atendimento no âmbito de um sistema de ensino, entendendo que, no que se refere ao direito educacional, os percentuais de acesso à educação infantil e, em especial, à creche não se configuram apenas em números, posto que representam a materialização, ou não, do direito à educação em um dado município, estado ou país, desde os bebês, revelando, assim, a qualidade de um sistema de ensino, como já apontou Beisiegel (2006).

Ainda, apoiamo-nos em Rosemberg (2013b) para afirmar que o monitoramento, a análise e a avaliação de dados acerca do acesso à creche no contexto da pressão pela universalização da pré-escola se tornaram ações relevantes em termos de

engajamento político-social, desde uma perspectiva de produção de conhecimento comprometida com a redução das desigualdades ao acesso educacional para os bebês, sejam elas ações de cunho social, racial, de gênero ou etário ou, ainda, de caráter interseccional.

Corroborando esse entendimento, recorreremos a Januzzi (2021), que retoma o compromisso do Brasil em relação à Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, expresso no texto da atual Constituição Federal. Segundo ele,

. . . decisões públicas precisam se respaldar não só em um conjunto plural e robusto de evidências, mas também – e sobretudo – em informações produzidas à luz dos valores imanentes que orientam o desenho e gestão das políticas públicas, tal como inscritas na Constituição e outros documentos normativos. (Januzzi, 2021).

No PNE 2014-2024, além da meta específica do percentual de atendimento voltada ao grupo etário de até 3 anos, quando consideramos a totalidade das 17 estratégias, estas contemplam direta ou indiretamente as crianças de até 3 anos. Dada a sua importância, destacamos de forma resumida as estratégias especificamente direcionadas à creche: 1.2, 1.3, 1.4, 1.7, 1.15, 1.16, 1.17 (Lei n. 13.005, 2014, Meta 1).

Devido à dívida histórica do país em relação à educação dos(as) bebês e crianças bem pequenos(as), uma vez que a meta de atendimento a, no mínimo, 50% das crianças da faixa etária já estava presente no PNE 2001-2011, não tendo sido cumprida, cabe destacar que o conteúdo das estratégias acima apresentadas, elaboradas em consonância com a linha de base do atual PNE (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira [Inep], 2015), apresentam uma perspectiva democratizante em relação ao direito educacional, apontando na direção de uma necessária redução das desigualdades sociais associada à expansão de vagas, e indicando a responsabilidade dos diferentes níveis de governo para com o levantamento da demanda, que precisa embasar o planejamento para além do percentual mínimo previsto.

Considerando-se que em 2019 o percentual de atendimento era de 37,2%, abaixo do necessário no período, os dados do quarto relatório de monitoramento do PNE, publicado pelo Inep (2022), revelaram que, além de não haver perspectiva de alcance do percentual de atendimento na média nacional até 2024, as estratégias essenciais para a superação das desigualdades não haviam sido efetivadas, haja vista a permanência de desigualdades de todas as ordens, sejam as regionais, por localização de moradia, quintil de renda ou critério étnico-racial, quando da análise dos dados desagregados.

Na próxima seção, debateremos os dados referentes à evolução do acesso dos bebês à creche nos municípios da amostra, em cotejamento com o conteúdo

dos PMEs, entendendo-a como uma questão central quando se trata de equidade no acesso à educação.

ACESSO À CRECHE EM RELAÇÃO À EVOLUÇÃO DA PRÉ-ESCOLA

Quando realizamos a análise do conteúdo da Meta 1 dos sete planos municipais, identificamos que a totalidade foi aprovada em 2015, replicando, no mínimo, o percentual de atendimento a 50% da população até 2024. Além disso, também identificamos nos PMEs analisados a proposição de estratégias visando à redução das desigualdades no atendimento à população de até 3 anos e, inclusive, a criação de metas intermediárias não existentes no PNE atual.

No que tange às estratégias da Meta 1 dos PMEs dos municípios da amostra, especificamente àquelas referentes à democratização do acesso à creche, encontramos tanto a replicação do conteúdo das estratégias do PNE 2014-2024 quanto casos em que os municípios estabeleceram desafios maiores, como São Leopoldo, que colocou um prazo intermediário de cinco anos para alcançar 80% do previsto nos indicadores da Meta 1. Porto Alegre e Gravataí definiram por meta alcançar, no mínimo, a taxa de atendimento a 25% da população até 2019. Novo Hamburgo estabeleceu a meta de atingir, em cinco anos, o percentual de atendimento a, no mínimo, 37,5% da população de até 3 anos.

Contudo, de acordo com as radiografias da educação infantil do Rio Grande do Sul analisadas, em 2019, as taxas de atendimento às crianças de 0 a 3 anos oscilaram de 5,19% (Alvorada) a 35,25% (Novo Hamburgo), e apenas três municípios, dentre os sete da amostra, evidenciaram percentual acima de 30% de cobertura – índice que constou como meta intermediária do PNE 2001-2011, a qual deveria ter sido alcançada em 2006. Dessa forma, os dados para esse subgrupo apontam, no cenário nacional, para um improvável alcance do indicador da meta para a etapa da creche até 2024.

Observamos que, no mesmo período, as taxas de atendimento às crianças de 4 a 5 anos de idade oscilaram dos patamares de 42,74% a 92,85%, evidenciando um crescimento significativo não só no percentual de atendimento, mas também na possibilidade do alcance da universalização da matrícula em um futuro mais próximo.

De forma a corroborar nossa hipótese sobre os efeitos da expansão da pré-escola em relação à evolução do atendimento ao grupo etário da creche, apresentamos, na Tabela 1, os dados da variação média (p.p.) da taxa de atendimento na série histórica 2010-2019, cotejando os dois segmentos da educação infantil.

TABELA 1
Varição média da taxa de atendimento em creche e pré-escola (2010-2019)

MUNICÍPIO	CRECHE (P.P.)	PRÉ-ESCOLA (P.P.)
Alvorada	0,01	3,36
Canoas	0,89	3,81
Gravataí	1,23	5,13
Novo Hamburgo	2,15	3,31
Porto Alegre	0,44	1,20
São Leopoldo	1,77	4,66
Viamão	0,27	5,93

Fonte: Elaborado pelas autoras com base na taxa de atendimento municipal (TCE-RS, 2021b, 2021c, 2021d, 2021e, 2021f, 2021g, 2021h).

Os dados da Tabela 1 revelam que a variação média da taxa de atendimento de 2010 a 2019,² em pontos percentuais, se apresentou mais significativa para a população com idade de 4 e 5 anos em todos os casos, o que evidencia um investimento maior na expansão da pré-escola em detrimento da creche. Isso reforça, conforme previsto, uma desaceleração nas matrículas para os grupos de até 3 anos de idade (Campos, 2010; Rosemberg, 2010).

Viamão foi o município em que a variação média da taxa de atendimento se mostrou maior para a pré-escola (5,93 p.p.), enquanto a variação para o caso da creche nesse município ficou em 0,27 p.p. Alvorada se destaca como aquele com a menor variação positiva no período para a creche (0,01 p.p.), em contraposição a uma variação de 3,36 p.p. para a pré-escola. Com o desempenho apresentado em relação ao alcance do indicador da Meta 1 relativo à creche, os sete municípios da amostra permanecem entre os 15 que mais precisam criar vagas para esse segmento, conforme estudo apresentado pelo TCE-RS (2021a) sobre o compromisso dos municípios gaúchos em relação às metas do PNE 2014-2024.

Em síntese, mesmo tendo havido ampliação das matrículas nos sete municípios da amostra no período analisado para o grupo etário da creche, evidenciou-se um maior investimento na expansão da pré-escola em todos os casos. Com isso, constata-se que houve repercussão da obrigatoriedade da pré-escola sobre o desempenho dos municípios em tela quanto à evolução da creche. Além disso, o resultado referente ao baixo desempenho na expansão da creche evidencia que a quebra na unidade da educação infantil como primeira etapa da educação básica de fato se efetivou (Campos, 2010).

2 Cabe referir que, em 2019, o TCE-RS utilizou a mesma estimativa populacional referente a 2018 para o cálculo do percentual de atendimento.

Levando em conta que o país está em processo de avaliação do alcance das metas do PNE atual, visando à elaboração do próximo PNE, é preciso considerar a necessidade de nova meta de atendimento e de novas estratégias que superem o caráter de norma programática (Cury & Ferreira, 2010) dos dois últimos PNEs e se coloquem como ferramentas reais para a superação de desigualdades no acesso à creche, por exemplo, metas intermediárias, estratégias com indicadores mensuráveis e mecanismos de acompanhamento, monitoramento, avaliação e transparência acerca dos dados produzidos. No caso dos PMEs, é necessário que eles se apoiem em uma linha de base fidedigna e apresentem compromisso concreto de avanços no acesso à creche.

As dificuldades, as fragilidades e as inconsistências relativas aos dados para monitoramento do acesso à educação já foram apontadas em um estudo de Rosemberg (1999) e, com maior detalhamento, em pesquisa mais recente sobre as discrepâncias existentes entre as conceituações de educação infantil do Inep e do IBGE, resultado de consultoria prestada ao MEC com o objetivo de subsidiar a construção de indicadores para o monitoramento da implementação da obrigatoriedade de frequência/matriculação de crianças de 4 e 5 anos na pré-escola (Rosemberg, 2013a).

Outra contribuição significativa trazida por Rosemberg e Artes (2012) e Rosemberg (2013a, 2014) se refere à necessidade de mais estudos que façam a desagregação dos dados da subetapa creche por idade das crianças, pois, segundo Rosemberg (2013a, p. 5), “quando se comparam os dados por idade, observa-se que quanto menor a idade da criança, maior a diferença em termos de acesso”. Assim, é possível afirmar que a taxa de atendimento para a creche apresentada pelos municípios brasileiros é prioritariamente composta pela matrícula de crianças de 2 e 3 anos, havendo então uma discriminação etária colocada para as crianças brasileiras desde o acesso à creche.

Couto e Sousa (2022), reconhecendo a dificuldade técnica de monitoramento dos dados referentes à população infantil, necessários para a composição dos percentuais de atendimento, apresentam a possibilidade de acompanhar a evolução do atendimento no nível municipal a partir da proposição do cálculo de uma taxa de atendimento escolar, utilizando-se dados de matrícula obtidos no Censo Escolar e dados populacionais calculados a partir da metodologia de correlação de razões. A partir dessa possibilidade de acompanhamento acerca da própria realidade, os municípios poderiam formular políticas para a creche de forma mais autônoma e considerando uma base de dados mais fidedigna, sem a dependência hoje existente em relação à publicação dos censos populacionais decenais.

Outra contribuição significativa para um planejamento de estratégias em âmbito municipal que considere dados contextuais visando a reduzir as desigualdades regionais é apresentada no estudo de Bernardini et al. (2022) sobre o índice de

necessidade de creches (INC) para os municípios brasileiros, calculado pelos autores para o período 2018-2020. O INC foi construído de acordo com critérios de priorização de atendimento a grupos infantis, englobando aspectos como “crianças residentes em zonas urbanas pertencentes a famílias pobres, monoparentais ou com a mãe ou principal cuidador(a) economicamente ativo(a)” (Bernardini et al., 2022, p. 1).

A análise apresentada pelos referidos autores para o período indicado evidenciou que, nas regiões Norte e Nordeste, onde foram encontrados os maiores diferenciais entre o INC e a taxa de matrícula, prevaleceram os municípios com altos índices no componente de pobreza do INC, enquanto aspectos como a monoparentalidade e a necessidade de inserção no mercado de trabalho apresentaram maior importância nas outras regiões do país, o que aponta para a necessidade de abordagens que considerem as desigualdades regionais.

Estudos como os acima citados contribuem para a produção de proposições que orientem a formulação do conteúdo do futuro PNE e dos demais planos correlatos, de forma que esses documentos sejam mais contextualizados a cada realidade, ultrapassando o caráter de planos consubstanciados em metas genéricas e replicáveis sem apoio em evidências locais consistentes.

Na seção seguinte, apresentaremos a análise de dados sobre a dependência administrativa das matrículas identificadas para os municípios da amostra na série histórica 2010-2019, colocando no debate um outro aspecto ligado à qualidade das vagas ofertadas no âmbito de cada sistema de ensino.

DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA DAS VAGAS OFERTADAS

Iniciamos a seção apresentando dados das matrículas em cada uma das redes extraídos do portal do LDE-UFPR, considerando a série histórica do estudo, 2010-2019, buscando evidenciar as mudanças ocorridas no período quanto à dependência administrativa. Para tal, utilizaremos nesta seção as nomenclaturas apresentadas naquele portal para indicar a responsabilidade pela matrícula informada e apresentaremos, inicialmente, os dados referentes à subetapa da creche, para os anos inicial e final da série histórica acompanhada; na sequência, abordaremos o caso da pré-escola (Silva & Gonçalves, 2022).

Em 2010, Canoas e Novo Hamburgo eram os municípios nos quais a rede municipal apresentava o maior número de matrículas em creches. Em Alvorada, Gravataí, Porto Alegre, São Leopoldo e Viamão, a dependência administrativa privada conveniada sem fins lucrativos atendia à maioria das matrículas. A responsabilidade municipal para com a oferta de creche, em 2010, em ordem decrescente, apresentava-se da seguinte forma para o grupo de municípios acompanhados em nossa pesquisa: Novo Hamburgo (65%), Canoas (59%), Viamão (40%), Gravataí (39%), São Leopoldo (24%) e Porto Alegre (11%). O município de Alvorada não apresentou

registro de matrículas na rede municipal naquele ano (Silva & Gonçalves, 2022).

Em 2019, as redes municipais de ensino de Canoas e de Novo Hamburgo continuavam a responder pelo maior número de matrículas para o subgrupo da creche, e, naquele ano, foram ampliadas as parcerias para o atendimento a esse subgrupo. Em Alvorada e Porto Alegre, as matrículas da creche foram assumidas na dependência administrativa privada conveniada sem fins lucrativos. Em São Leopoldo, as matrículas foram assumidas pela dependência administrativa privada conveniada com fins lucrativos. Em Gravataí e Viamão, as matrículas foram alocadas na dependência administrativa privada não conveniada com fins lucrativos. A rede municipal comprometeu-se com a oferta de creche em 2019, em ordem decrescente, da seguinte forma: Novo Hamburgo (77%), Canoas (45%), Viamão (29%), Gravataí (28%), São Leopoldo (21%), Alvorada (17%) e Porto Alegre (9%) (Silva & Gonçalves, 2022).

Em 2010, a rede municipal respondia pelo maior número de matrículas em pré-escola nos municípios de Canoas, Gravataí, Novo Hamburgo, São Leopoldo e Viamão. Em Alvorada e Porto Alegre, as matrículas foram predominantemente alocadas na dependência administrativa privada conveniada sem fins lucrativos. Em 2010, a dependência municipal apresentou a oferta de pré-escola de acordo com a seguinte ordem decrescente: Novo Hamburgo (84%), Viamão (53%), São Leopoldo (48%), Canoas (47%), Gravataí (47%) e Porto Alegre (17%). Em Alvorada, não havia registro de matrículas na esfera municipal (Silva & Gonçalves, 2022).

Em 2019, a dependência municipal respondia pelo maior número de matrículas em pré-escola em todos os municípios da amostra, exceto Porto Alegre, onde a maioria das matrículas foram assumidas na dependência administrativa privada não conveniada com fins lucrativos. No conjunto, em 2019, a esfera municipal respondeu pela oferta de pré-escola, em ordem decrescente, como segue: Novo Hamburgo (81%), Viamão (79%), Alvorada (64%), São Leopoldo (63%), Gravataí (57%), Canoas (55%) e Porto Alegre (21%) (Silva & Gonçalves, 2022).

O caso da creche acende um alerta, uma vez que a análise dos dados permite afirmar que apenas os municípios de Canoas e Novo Hamburgo optaram por expandir as matrículas na rede municipal, enquanto os demais ampliaram a oferta de vagas por intermédio do setor privado, seja por convênios ou outras estratégias.

Borghi (2018) identifica uma crescente tendência à privatização da educação no Brasil. Para a autora, a escola pública é aquela que de fato garante o direito à educação, pois as crianças e suas famílias não são vistas como clientes, mas como cidadãos de direitos. A privatização da educação, por outro lado, não garante de fato esse direito e coloca em risco a perspectiva de uma educação gratuita e de qualidade para todos.

Como as crianças de 4 e 5 anos eram atendidas majoritariamente em rede municipal, a análise dos dados permite presumir uma possível cisão entre a creche

e a pré-escola, como se essas não fizessem parte de uma mesma etapa da educação infantil. Contudo destacamos que esse atendimento em rede municipal para a pré-escola tem contado com a inserção de turmas de 4 e 5 anos em escolas municipais de ensino fundamental, conforme já apontamos em estudos anteriores (Silva & Flores, 2019). As crianças de 0 a 3 anos são atendidas sobretudo em redes parceiras ou instituições privadas, podendo ter acesso a uma qualidade inferior de educação, como aponta a literatura (Peroni et al., 2021; Flores et al., 2018).

Silva e Flores (2019) argumentam que a separação entre creche e pré-escola pode dificultar a implementação de uma proposta pedagógica que atenda às singularidades e às especificidades das infâncias, assim como previsto nas DCNEI (Resolução CNE/CEB n. 5, 2009) e também reforçam que, para as crianças de 0 a 3 anos, pode haver o risco de um renascimento de atendimento em redes assistenciais, enquanto a pré-escola passa a aproximar seu currículo de um modelo preparatório ao ensino fundamental.

A educação infantil, em especial a creche, que carrega em sua história uma visão assistencialista e higienista, é vista com pouca relevância social e educacional, sobretudo a partir da Emenda Constitucional n. 59 (2009), com ênfase na obrigatoriedade, o que contribui para a negação do acesso às crianças de 0 a 3 anos, acirrando ainda mais as desigualdades sociais (Flores et al., 2011; Silva & Gonçalves, 2022).

Em estudo que verifica as principais tendências de expansão da educação infantil em municípios brasileiros, tendo como referência o PNE 2014-2024, Tripodi (2016) destaca o caso das capitais. Analisando aspectos referentes ao federalismo e à reforma do aparelho do Estado em relação à educação infantil, a autora constata a existência de arranjos híbridos de governança, com tendência à ampliação da oferta via setor público não estatal, de forma a promover uma aproximação dos percentuais de atendimento às metas do PNE. Ademais, ela alerta que,

... se, por um lado, as parcerias com setores externos ao aparelho estatal têm se desenhado como uma possibilidade de atendimento ao direito constitucional dessa etapa da educação básica, principalmente para os municípios; por outro, arranjos dessa natureza parecem não se efetivar sem criar tensões na consolidação de valores públicos, como igualdade e cidadania, por exemplo. (Tripodi, 2016, p. 387).

Em nosso entendimento, o espaço adequado para o crescimento de matrículas tanto para a creche quanto para a pré-escola seriam escolas municipais de educação infantil (EMEIIs), instituições planejadas para essa oferta, garantindo a unidade da etapa, como preconizado na Lei n. 9.394 (1996) e nas DCNEI (Resolução CNE/CEB n. 5, 2009). A expansão das redes próprias está prevista na estratégia 1.1 do PNE 2014-2024, orientando que o investimento de recursos públicos para a ampliação do atendimento seja alocado para a expansão em instituições municipais.

Essa estratégia prevê também o regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, e precisa ser articulada à estratégia 1.5, que se refere à manutenção e à ampliação de programa nacional de construção e reestruturação de escolas. O Programa Proinfância, iniciado em 2007, vinculado ao Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), contribuiu significativamente para a expansão das redes próprias (Albuquerque et al., 2020), mas apresentou problemas, deixando diversas obras paradas. Em 2023, com o início de um novo governo em nível federal, anunciou-se a retomada de obras paradas, o que poderá promover a ampliação de matrículas nas redes próprias nos próximos anos.

A estratégia de construção de escolas de educação infantil esteve presente em todos os PMEs. No entanto, os PMEs não deixam claro se essas escolas seriam EMEIs com gestão pública ou se seriam construídas e repassadas ao setor privado para a sua gestão. Os municípios de Gravataí e São Leopoldo destacam a possibilidade de adesão ao Programa Nacional de Construção e Reestruturação de Escolas, o qual tem por finalidade expandir o atendimento à educação infantil. Com isso, as estratégias municipais previstas não garantem, necessariamente, a expansão de vagas na rede municipal, visto que mesmo instituições conveniadas são contabilizadas nas dependências administrativas do setor privado.

A responsabilidade pela oferta de educação infantil é dos municípios em regime de colaboração com a União e com os estados, todavia os convênios podem ser de caráter emergencial e pontual. . . . Contudo, destacamos que a ampliação da pré-escola não pode, sob nenhuma justificativa, diminuir ou até mesmo paralisar o atendimento da demanda manifesta por creche. É preciso definir políticas que garantam uma ampliação com qualidade da oferta de toda educação infantil e não de parte dela. (Flores et al., 2011, p. 141).

Além da construção de escolas, as parcerias público-privadas foram assinadas como estratégia para a expansão de vagas para a educação infantil nos municípios de Canoas, Gravataí, Novo Hamburgo, São Leopoldo e Viamão. Cumpre ressaltar a fragilidade dos PMEs: embora eles prevejam estratégias para a expansão do ensino, o método para realizar isso não foi apresentado de modo objetivo. Assim, mesmo que haja a construção de escolas, não há garantias da expansão da rede de ensino municipal, ainda que estudos demonstrem ser isso o que apresenta a maior qualidade da vaga ofertada.

Com base nos estudos trazidos nesta seção, destacamos que a ampliação da oferta em instituições públicas, gratuitas e de qualidade é um fator que pode contribuir para a redução de desigualdades no acesso à educação infantil em nosso país, na medida em que as políticas públicas avancem para além da garantia de uma vaga, muitas vezes, descomprometida com o atendimento a critérios de qualidade, apesar de subsidiada com recursos públicos.

Contudo, em outros estudos para a mesma amostra de municípios (Flores & Albuquerque, 2016; Silva & Gonçalves, 2022), já constatamos o aumento da alocação de turmas de pré-escola em espaços de escolas municipais que antes atendiam exclusivamente à faixa etária do ensino fundamental, não adequados à educação infantil, sendo parte dessa oferta com redução da duração da jornada de atendimento, na maior parte dos casos, contemplando apenas quatro horas diárias (Brusius & Daniel, 2022). Portanto, torna-se relevante o acompanhamento dos arranjos que vêm sendo realizados para a expansão do atendimento, haja vista os riscos para a garantia da qualidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando-se o objetivo do presente estudo, que foi analisar ações desenvolvidas no âmbito de sete municípios da RMPA, no período de 2010 a 2019, com vistas à implementação da matrícula escolar obrigatória de crianças de 4 e 5 anos, com base nos dados coletados e em diálogo com a literatura, apresentamos conclusões em dois sentidos: movimentos relativos à evolução quantitativa das matrículas para os dois subgrupos etários da etapa e possíveis desdobramentos para a qualidade da oferta decorrentes das estratégias adotadas pelos municípios da amostra para tal expansão.

Em relação à pré-escola, observamos que o atendimento foi significativamente superior em todos os municípios, quando comparados os dados para os anos de 2010 e de 2019, não tendo ocorrido o mesmo em relação ao segmento creche. Apesar do referido crescimento, nenhum dos entes alcançou a universalização do acesso para as crianças de 4 e 5 anos até 2016, nem mesmo ao final da série histórica apresentada neste estudo.

No que se refere à qualidade do atendimento, os dados evidenciaram que, em termos de estratégias para a expansão da pré-escola, o conjunto dos municípios examinados usou de um arranjo que vem se tornando comum no país: a ampliação de matrículas a partir das parcerias público-privadas. Assim, concluímos que, além da não universalização do acesso à pré-escola para as crianças desses municípios, também houve efeitos diretos para a qualidade das vagas ofertadas.

Embora os PMEs analisados indicassem estratégias de expansão, como a construção de escolas, o aumento se deu majoritariamente a partir de parcerias com o setor privado. Ainda que cada um dos municípios represente uma realidade em particular, identificamos trajetórias muito semelhantes no período analisado, reforçando, em certos casos, as tendências anteriores, sendo possível observar a intensificação de arranjos organizativos visando à expansão do acesso no período mais recente.

Em relação à evolução do percentual de atendimento a crianças de até 3 anos, observamos que ela sofreu uma inflexão no período analisado, como efeito dos movimentos realizados pelos municípios para a universalização da pré-escola, o que contribuiu para deixar o segmento creche ainda mais distante do alcance do direito educacional previsto no ordenamento jurídico nacional, com tendência a que, passados 24 anos da aprovação da lei que criou o PNE 2001-2011, a meta de atendimento a, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos continue sem perspectiva de alcance em 2024. É preciso referir que os baixos percentuais de atendimento avançam em conjunto com a ampliação das desigualdades educacionais, como já atestou o relatório de monitoramento do Inep (2022).

Identificamos que, em alguns municípios, a oferta de creche já apresentava uma trajetória incipiente no início da série; contudo, como apontado na literatura, evidenciou-se que houve efeito negativo da pressão pela obrigatoriedade da matrícula na pré-escola, gerando mais prejuízos a esse direito. Por fim, constatou-se que, apesar da proposição de estratégias de caráter democratizante em termos de acesso educacional presentes no PNE vigente e replicadas nos planos municipais de educação analisados, a maior parte delas não serviu para orientar as políticas educacionais em nível de gestão das redes de ensino no âmbito dos sistemas municipais. Em vez disso, foram priorizados arranjos que podem fragilizar tanto o direito à creche quanto o direito à pré-escola.

Enfim, ressaltamos a complexidade da análise de políticas públicas, uma vez que uma política originalmente projetada como de caráter democratizante em termos de acesso educacional, como foi o caso da determinação quanto à matrícula escolar obrigatória na pré-escola, pode passar por alterações diversas durante o processo de sua implementação, gerando repercussões negativas para o alcance de seus próprios objetivos. Nesse sentido, os achados de nossa pesquisa podem subsidiar estudos com base no ciclo de políticas, com ênfase na etapa da implementação e na análise dos aspectos próprios desta, visando a identificar quais fatores e agentes interferiram no alcance dos objetivos iniciais.

Uma vez que não foram construídas e mantidas as condições necessárias para o alcance dos objetivos da política em questão no âmbito da Federação, incluindo-se a assessoria técnica e financeira da União, aqueles municípios menos autossuficientes em relação a tais condições se mostraram com dificuldades para efetivar as metas dos próprios PMEs. Por outro lado, também se observou que municípios maiores e com mais capacidade orçamentária fizeram escolhas por arranjos que exigiram menor investimento e compromisso públicos, repassando recursos públicos para a compra de vagas em instituições privadas.

REFERÊNCIAS

- Albuquerque, S. S. de, Ferrazzo, F. P., & Pires, H. C. M. (2020). A implementação do Programa Proinfância no Rio Grande do Sul: Uma nova cultura em relação ao direito à educação infantil. In D. B. Rocha, & H. Royer (Orgs.), *Educação infantil: Uma visão multidisciplinar* (pp. 127-151). ESGC Publicações. https://www.ufrgs.br/einaroda/wp-content/uploads/2016/08/E-book_educacao_infantil-TCE-RS.pdf
- André, M. (2013). O que é um estudo de caso qualitativo em educação? *Revista da FAEEBA: Educação e Contemporaneidade*, 22(40), 95-103. <https://doi.org/10.21879/faeaba2358-0194.2013.v22.n40.p95-103>
- Beisiegel, C. R. (2006). *A qualidade do ensino na escola pública*. Liber Livro.
- Bernardini, R., Kang, T., & Wink, M. V., Jr. (2022). Índice de Necessidade de Creches para os municípios brasileiros, 2018-2020. *Estudos em Avaliação Educacional*, 33, Artigo e08675. <https://doi.org/10.18222/eae.v33.8675>
- Borghí, R. F. (2018). Que educação é pública? A privatização de um direito. *EccoS Revista Científica*, (46), 19-32. <https://doi.org/10.5585/eccos.n46.7832>
- Borghí, R. F., & Bertagna, R. H. (2016). Que educação é pública? Análise preliminar do atendimento conveniado na educação infantil nas diferentes regiões administrativas brasileiras. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 97(247), 506-518. <https://doi.org/10.1590/S2176-6681/278133671>
- Brusius, A., & Daniel, C. (2022). Alocação de turmas de pré-escola e jornada de atendimento. In A. Brusius, C. Daniel, & M. L. R. Flores (Orgs.), *Monitoramento de políticas públicas de educação infantil: Repercussões da matrícula obrigatória na pré-escola em municípios do Rio Grande do Sul* (pp. 113-125). UFRGS. <https://www.ufrgs.br/einaroda/wp-content/uploads/2022/12/DIGITAL-LIVRO-POLITICAS-PUBLICAS-completo-05-12-22-1-1.pdf>
- Brusius, A., Daniel, C., & Flores, M. L. R. (Orgs.). (2022). *Monitoramento de políticas públicas de educação infantil: Repercussões da matrícula obrigatória na pré-escola em municípios do Rio Grande do Sul*. UFRGS. <https://www.ufrgs.br/einaroda/wp-content/uploads/2022/12/DIGITAL-LIVRO-POLITICAS-PUBLICAS-completo-05-12-22-1-1.pdf>
- Brusius, A., Silva, D. M. C., & Flores, M. L. R. (2020). Pré-escola obrigatória no Rio Grande do Sul: Desafios à garantia do direito. In D. B. Rocha, & H. Royer (Orgs.), *Educação infantil: Uma visão multidisciplinar* (pp. 100-126). ESGC Publicações. https://www.ufrgs.br/einaroda/wp-content/uploads/2016/08/E-book_educacao_infantil-TCE-RS.pdf
- Campos, M. M. M. (2010). A educação infantil como direito. In Campanha Nacional pelo Direito à Educação, *Insumos para o debate 2 – Emenda Constitucional n. 59/2009 e a educação infantil: Impactos e perspectivas* (pp. 8-14). Campanha Nacional pelo Direito à Educação.
- Campos, R., & Barbosa, M. C. S. (2016). Obrigatoriedade de matrícula aos 4 anos: Ampliação ou recuo do direito? *Textura*, 18(36), 66-77. <http://posgrad.ulbra.br/periodicos/index.php/txra/article/view/1627>
- Cavalcanti, M. M. A. (2006). Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: Uma abordagem conceitual. *Revista Interfaces de Saberes*. <https://avaliacao.gife.org.br/publicacao/avaliacao-de-politicas-publicas-e-programas-governamentais-uma-abordagem-conceitual>
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (1988). Brasília, DF. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Couto, A. A. A., & Sousa, S. Z. (2022). Acesso à creche nos municípios do Brasil: Possibilidades para o monitoramento. *Cadernos de Pesquisa*, 52, Artigo e09025. <https://doi.org/10.1590/198053149025>

- Cury, C. R. J., & Ferreira, L. A. M. (2010). Obrigatoriedade da educação das crianças e adolescentes: Uma questão de oferta ou de efetivo atendimento? *Nuances: Estudos sobre Educação*, 17(18), 124-145. <https://doi.org/10.14572/nuances.v17i18.729>
- Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009*. (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, DF. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm
- Esteves, L. C. G. (2017). A pré-escola e o direito à educação: Aportes para um debate. *Estudos em Avaliação Educacional*, 28(67), 102-131. <https://doi.org/10.18222/eaev.v28i67.4082>
- Flick, U. (2009). *Introdução à pesquisa qualitativa*. Artmed.
- Flores, M. L. R., & Albuquerque, S. S. de. (2016). Direito à educação infantil no contexto da obrigatoriedade de matrícula escolar na pré-escola. *Textura – Revista de Educação e Letras*, 18(36), 87-110. <http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/txra/article/view/1726>
- Flores, M. L. R., Brusius, A., Bonneau, C. S., & Seixas, J. C. (2020). Desafios em pesquisas sobre o acesso à educação infantil: Um estudo de caso no Rio Grande do Sul. *Políticas Educativas*, 14(1), 98-110. <https://seer.ufrgs.br/index.php/Poled/article/view/109580>
- Flores, M. L. R., Brusius, A., & Santos, C. (2018). Expansão da pré-escola em instituições com oferta de ensino fundamental: Reafirmando o direito das crianças à qualidade. *Zero-a-Seis*, 20(38), 339-359. <https://doi.org/10.5007/1980-4512.2018v20n38p339>
- Flores, M. L. R., Santos, M. O., Klemann, V., Rosa, M. F., & Moreira, M. L. (2011). Creche: Do direito da criança de 0 a 3 anos de idade aos desafios atuais. In C. Manhas (Org.), *Quanto custa universalizar o direito à educação?* (pp. 137-148). Inesc. <https://andi.org.br/wp-content/uploads/2020/10/quanto-custa-universalizar-o-direito-a-educacao.pdf>
- Flores, M. L. R., & Susin, M. O. K. (2013). Expansão da educação infantil através da parceria público-privada: Algumas questões para o debate (quantidade *versus* qualidade no âmbito do direito à educação). In V. M. V Peroni (Org.), *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: Implicações para a democratização da educação* (pp. 220-244). Liber Livro.
- Horn, M. G. S. (2013). *Projeto de fortalecimento institucional das secretarias municipais de educação na formulação e implementação da Política Municipal de Educação Infantil*. MEC. http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=33041-educ-infantil-organizacao-espaco-interno-proinfancia-produto02-pdf&category_slug=janeiro-2016-pdf&Itemid=30192
- Horn, M. G. S. (2014). *Projeto de fortalecimento institucional das secretarias municipais de educação na formulação e implementação da Política Municipal de Educação Infantil*. MEC. http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=33051-educ-infantil-organizacao-espaco-interno-proinfancia-produto03-pdf&category_slug=janeiro-2016-pdf&Itemid=30192
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). (2015). *Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de base*. Inep. https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/plano_nacional_de_educacao_pne_2014_2024_linha_de_base.pdf

- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). (2022). *Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2022*. Inep. https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf
- Januzzi, P. M. (2021, 19 abril). Valores públicos e a avaliação de políticas. *Nexo*. <https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2021/valores-p%C3%BAblicos-e-a-avalia%C3%A7%C3%A3o-de-pol%C3%ADticas>
- Lei n. 2.823, de 24 de junho de 2015. (2015). Aprova e institui o Plano Municipal de Educação e dá outras providências. Novo Hamburgo, RS. <https://leismunicipais.com.br/a/rs/n/novo-hamburgo/lei-ordinaria/2015/283/2823/lei-ordinaria-n-2823-2015-aprova-e-institui-o-plano-municipal-de-educacao-e-da-outras-providencias?q=lei+2823%2F2015>
- Lei n. 2.897, de 24 de junho de 2015. (2015). Cria o Plano Municipal de Educação e dá outras providências. Alvorada, RS. <https://leismunicipais.com.br/plano-municipal-de-educacao-alvorada-rs>
- Lei n. 3.685, de 9 de outubro de 2015. (2015). Institui o Plano Municipal de Educação (PME) e dá outras providências. Gravataí, RS. <https://www.cmgravatai.rs.gov.br/documento/lei-ordinaria-no-3685-2015-244573>
- Lei n. 4.365, de 24 de junho de 2015. (2015). Aprova o Plano Municipal de Educação – PME e dá outras providências. Viamão, RS. <https://leismunicipais.com.br/a/rs/v/viamao/lei-ordinaria/2015/437/4365/lei-ordinaria-n-4365-2015-aprova-o-plano-municipal-de-educacao-pme-e-da-outras-providencias?q=lei+4365%2F2015>
- Lei n. 5.933, de 22 de junho de 2015. (2015). Aprova o Plano Municipal de Educação e dá outras providências. Canoas, RS. <https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/canoas/lei-ordinaria/2015/593/5933/lei-ordinaria-n-5933-2015-aprova-o-plano-municipal-de-educacao-e-da-outras-providencias>
- Lei n. 8.291, de 24 de junho de 2015. (2015). Aprova o Plano Municipal de Educação de São Leopoldo e dá outras providências. São Leopoldo, RS. <https://leismunicipais.com.br/plano-municipal-de-educacao-sao-leopoldo-rs>
- Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (1996). Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm
- Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. (2001). Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm
- Lei n. 11.858, de 25 de junho de 2015. (2015). Institui o Plano Municipal de Educação (PME). Porto Alegre, RS. <https://leismunicipais.com.br/plano-municipal-de-educacao-porto-alegre-rs>
- Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. (2014). Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm
- Lotta, G. (2019). A política pública como ela é: Contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In G. Lotta (Org.), *Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil* (pp. 11-38). Enap.
- Ministério da Educação (MEC). (2006a). *Parâmetros básicos de infra-estrutura para instituições de educação infantil*. MEC/SEB. http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/miolo_infraestr.pdf
- Ministério da Educação (MEC). (2006b). *Parâmetros básicos de infra-estrutura para instituições de educação infantil: Encarte 1*. MEC/SEB. <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfparinfestencarte.pdf>

- Ministério da Educação (MEC). (2006c). *Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil*. MEC/SEB. <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfparqualvol1.pdf>
- Ministério da Educação (MEC). (2006d). *Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil* (Vol. 2). MEC/SEB. <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfparqualvol2.pdf>
- Ministério da Educação (MEC). (2009). *Indicadores da qualidade na educação infantil*. MEC/SEB. http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/indic_qualit_educ_infantil.pdf
- Ministério da Educação (MEC). (2012). *Educação infantil: Subsídios para construção de uma sistemática de avaliação*. MEC. http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=11990-educacao-infantil-sitematica-avaliacao-pdf&category_slug=novembro-2012-pdf&Itemid=30192
- Ministério da Educação (MEC). (2014). *Planejando a próxima década: Conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação*. MEC/SASE. https://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf
- Parecer CNE/CEB n. 20, de 9 de dezembro de 2009. (2009). Revisa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, seção 1, 14.
- Peroni, V. M. V., Susin, M. O. K., & Montano, M. (2021). A relação público-privada na oferta da educação infantil em Porto Alegre. *Educação & Realidade*, 46(3), Artigo e105676. <https://doi.org/10.1590/2175-6236105676>
- Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 277, de 8 de julho de 2008*. (2008). Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação de Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal. Brasília, DF. <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=403508>
- Resolução CNE/CEB n. 5, de 17 de dezembro de 2009*. (2009). Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília, DF. https://www.seduc.ro.gov.br/portal/legislacao/RESCNE005_2009.pdf
- Rosemberg, F. (1999). O estado dos dados para avaliar políticas de educação infantil. *Estudos em Avaliação Educacional*, (20), 5-58. <https://doi.org/10.18222/ea02019992234>
- Rosemberg, F. (2010). *Uma tragédia anunciada: A educação pré-escolar obrigatória* [Mimeo]. Fundação Carlos Chagas.
- Rosemberg, F. (2013a). *Análise das discrepâncias entre as conceituações de educação infantil do INEP e IBGE, sugestões e subsídios para maior e mais eficiente divulgação dos dados* [Documento técnico]. MEC. https://www.gov.br/mec/pt-br/media/seb/pdf/publicacoes/educacao_infantil/educ_infantil_analise_discrepancias_inep_ibge_sugestoes_subsidios.pdf
- Rosemberg, F. (2013b). Políticas de educação infantil e avaliação. *Cadernos de Pesquisa*, 43(148), 44-75. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742013000100004>
- Rosemberg, F. (2014). Políticas públicas e qualidade da educação infantil. In M. O. dos Santos, & M. I. S. Ribeiro (Orgs.), *Educação infantil: Os desafios estão postos e o que estamos fazendo* (pp. 169-185). Sooffset.
- Rosemberg, F., & Artes, A. (2012). O rural e o urbano na oferta de educação para crianças de até 6 anos. In M. C. S. Barbosa, A. P. S. da Silva, J. Pasuch, F. de L. A. Leal, I. de O. e Silva, M. N. M. Freitas, & S. S. de Albuquerque (Orgs.), *Oferta e demanda de educação infantil no campo* (pp. 13-70). Evangraf.
- Sanches, C. E. (2010). Desafios do poder público municipal na garantia do acesso à pré-escola e na ampliação do acesso à creche na perspectiva da Emenda Constitucional n. 59/2009.

- In Campanha Nacional pelo Direito à Educação, *Insumos para o debate 2 – Emenda Constitucional n. 59/2009 e a educação infantil: Impactos e perspectivas* (pp. 36-42). Campanha Nacional pelo Direito à Educação.
- Santos, A. P. O. D. (2018). *Arranjos e estratégias para o cumprimento da Emenda Constitucional n. 59/2009: Estudos do município de Campo Grande (MS)*. UFGD.
- Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG). (2020). Indicadores municipais. DEE/SPGG. <https://indicadoresmunicipais.planejamento.rs.gov.br/>
- Silva, D. M. de C., & Flores, M. L. R. (2019). Reflexões sobre a obrigatoriedade de matrícula no Município de Farroupilha (RS). In R. M. D. da Silva, & C. Riboli (Orgs.), *Políticas educacionais: Abordagens, experiências e dilemas contemporâneos* (pp. 117-138). Deviant.
- Silva, D. M. de C., & Gonçalves, M. V. (2022). Dependência administrativa das matrículas. In A. Brusius, C. Daniel, & M. L. R. Flores (Orgs.), *Monitoramento de políticas públicas de educação infantil: Repercussões da matrícula obrigatória na pré-escola em municípios do Rio Grande do Sul* (pp. 98-112). UFRGS. <https://www.ufrgs.br/einaroda/wp-content/uploads/2022/12/DIGITAL-LIVRO-POLITICAS-PUBLICAS-completo-05-12-22-1-1.pdf>
- Sousa, S. Z. (2018). Avaliação da educação infantil: Questões controversas e suas implicações educacionais e sociais. *Revista de Educação PUC-Campinas*, 23(1), 65-78. <https://doi.org/10.24220/2318-0870v23n1a3958>
- Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS). (2020). *Radiografia da educação infantil 2020*. TCE-RS. https://tcers.tc.br/cidadao/estudos_pesquisas/radiografia_educacao_infantil_2020/
- Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS). (2021a). *Diagnóstico da Educação Municipal (RS): O cumprimento de metas do Plano Nacional de Educação nos municípios gaúchos*. TCE-RS. https://tcers.tc.br/repo/misc/estudos_pesquisas/diagnostico_educacao/Relatorio_Educacao.pdf
- Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS). (2021b). *Radiografia da educação infantil 2010-2019: Alvorada*. TCE-RS. https://portalnovo.tce.rs.gov.br/repo/misc/estudos_pesquisas/educacao_infantil/2021/4300604.pdf
- Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS). (2021c). *Radiografia da educação infantil 2010-2019: Canoas*. TCE-RS. https://portalnovo.tce.rs.gov.br/repo/misc/estudos_pesquisas/educacao_infantil/2021/4304606.pdf
- Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS). (2021d). *Radiografia da educação infantil 2010-2019: Gravataí*. TCE-RS. https://portalnovo.tce.rs.gov.br/repo/misc/estudos_pesquisas/educacao_infantil/2021/4309209.pdf
- Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS). (2021e). *Radiografia da educação infantil 2010-2019: Novo Hamburgo*. TCE-RS. https://portalnovo.tce.rs.gov.br/repo/misc/estudos_pesquisas/educacao_infantil/2021/4313409.pdf
- Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS). (2021f). *Radiografia da educação infantil 2010-2019: Porto Alegre*. TCE-RS. https://portalnovo.tce.rs.gov.br/repo/misc/estudos_pesquisas/educacao_infantil/2021/4314902.pdf
- Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS). (2021g). *Radiografia da educação infantil 2010-2019: São Leopoldo*. TCE-RS. https://portalnovo.tce.rs.gov.br/repo/misc/estudos_pesquisas/educacao_infantil/2021/4318705.pdf
- Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS). (2021h). *Radiografia da educação infantil 2010-2019: Viamão*. TCE-RS. https://portalnovo.tce.rs.gov.br/repo/misc/estudos_pesquisas/educacao_infantil/2021/4323002.pdf

- Tripodi, Z. F. (2016). Educação infantil: Da diversidade de oferta aos novos locais de governança. *Educação*, 39(3), 383-392. <https://doi.org/10.15448/1981-2582.2016.3.21890>
- Universidade Federal do Paraná (UFPR). (2022). Laboratório de Dados Educacionais: Grupo de pesquisa que realiza estudos e formação em política e gestão da educação. *LDE-UFPR*. <https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/>
- Ximenes, S. (2014). *Padrão de qualidade do ensino: Desafios institucionais e bases para a construção de uma teoria jurídica* [Tese de doutorado, Universidade de São Paulo]. Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da Universidade de São Paulo. https://www.teses.usp.br/index.php?option=com_jumi&fileid=17&Itemid=160&id=B7A6DE890D0B&lang=pt-br