

Relações entre federalismo e a oferta da Educação Infantil

Resumo

Este texto busca refletir sobre os desafios vivenciados pelo município da Serra/ES ao garantir a oferta da Educação Infantil, considerando a meta 1 do Plano Municipal de Educação (PMS), instituído pela Lei Municipal nº 4.432/2015. Para isso, apresenta o caráter do federalismo nos anos 2000, evidenciando os limites enfrentados no desdobramento do PME/Serra no tocante dessa meta. Busca ainda apontar a função social da educação destinada às crianças nessa etapa da Educação Básica. Trata-se de um relato de experiência que integra vivências de atuação no Fórum Municipal de Educação (FME) e na docência na Educação Infantil. Apóia-se nas contribuições teóricas de Arretche (1999), Barroso (2004), Ferreira (2013) e Oliveira (2009). Conclui que para a construção e aperfeiçoamento de normas mais claras para o regime de colaboração não se pode prescindir da discussão e do diálogo entre sociedade civil e poder público.

Palavras-chave: Plano Municipal de Educação. Federalismo. Educação Infantil.

Introdução

À luz das contribuições de Oliveira (2009), Arretche (1999) e Barroso (2004), concebemos que as reformas neoliberais que incidiram sobre os anos 1990 redundaram num repasse de responsabilidades para o nível local sem definição de normas claras que facilitassem a colaboração entre os entes federados. Face a um cenário político que ameaça a democracia retirando conquistas sociais, este texto constitui-se um relato de experiência que busca articular vivências no âmbito da Secretaria Executiva do Fórum Municipal de Educação (FME) – em torno da formulação do Plano Municipal de Educação da Serra (PME) 2015-2025 – às experiências de atuação na Educação Infantil. A intenção é contribuir para um movimento de resistência, fortalecendo o debate contra medidas arbitrárias que repercutem significativamente nos municípios.

Sendo assim, o objetivo geral desse texto é discutir sobre a oferta da Educação Infantil no município da Serra/ES, levando em conta a configuração do federalismo nos anos 2000 e os desafios enfrentados por este ente federado frente a esse direito e demanda da sociedade. Para

tanto, em termos específicos, busca apresentar o caráter do federalismo nos anos 2000, buscando evidenciar limites, avanços e perspectivas vivenciados no desdobramento dos dois primeiros anos do PME no tocante à implementação da meta 1, que diz respeito a universalização e ampliação da oferta da Educação Infantil.

Federalismo e a construção do Plano Municipal de Educação/Serra 2015-2025

Segundo Ferreira (2013), o planejamento educacional, cuja materialidade se expressa em um plano, é uma forma de intervenção estatal ao mesmo tempo que se constitui uma técnica de alocação de recursos que depende não somente do caráter técnico-administrativo fiscal e político do Estado, mas, sobretudo, da participação social.

Nessa dinâmica, conforme apontam Abrúcio e Franzese (2014), a federação é uma organização político-territorial que indica a co-participação e a legitimidade das decisões coletivas entre mais de um nível de governo e diferencia-se do modelo de Estado Unitário, no qual o Governo Central é superior às instâncias subnacionais e as relações de poder são hierárquicas. O propósito desse instrumento de governo é tornar compatível o princípio da autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando assim, na divisão de funções e poderes entre os níveis de governo.

Fundamentadas na flexibilização, na gestão e na avaliação por resultado, as reformas neoliberais levadas a termo em meados dos anos 1990 apontavam a novos modos de financiamento, de gestão e de avaliação assentados na descentralização. Esse movimento culminou num repasse de responsabilidades para o nível local. Tais mudanças repercutiram na maneira dos entes federados compartilharem responsabilidades.

Além disso, Arretche (1999) sinaliza que produzidas barganhas federativas por conta das competições eleitorais, cada nível de governo parece transferir a uma outra administração a maior parte dos custos políticos e financeiros da gestão e reservar para si apenas os benefícios procedentes dessa relação. Assim, a responsabilidade pela gestão das políticas sociais tornou-se, em nosso país, elemento de troca política.

Embora a emergência dos novos marcos regulatórios evidencie mudanças na relação entre Estado e sociedade civil, as ações em torno da elaboração do Plano Nacional de Educação

(PNE) 2014-2024, por meio da Conferência Nacional de Educação (CONAE)/2010 e da constituição do Fórum Nacional de Educação (FNE), constituíram-se um importante movimento de participação social para o debate de todos os níveis, etapas e modalidades educacionais em um fórum de mobilização nacional.

Nessa direção, o processo de elaboração do PME/Serra 2015-2025, buscou ampla participação social: segmentos da sociedade civil organizada, vereadores, outras secretarias, instituições escolares (considerando a participação das crianças na proposição das metas). Não obstante, nos primeiros meses de implementação do plano, o impeachment da presidenta Dilma e os entraves políticos local incidiram sobre o desdobramento das metas contidas no plano decenal.

Verificamos a dissolução do FNE e a falta de interesse local em dar andamento às atividades do fórum municipal e a ampliação das demandas por parte do município no que tange a Educação Infantil a contrapelo da redução de recursos para o financiamento da educação.

O PME/Serra Es: apontamentos sobre a oferta da Educação Infantil

Situado no Espírito Santo, o município de Serra possui uma área de 554, 087 km² organizado em zona urbana, predominantemente, e zona rural. Além desse dado, o município de Serra passou por um intenso processo migratório que desencadeou um “boom populacional” a partir da década de 1970. O município teve um crescimento absoluto de 313.588 habitantes em 30 anos. Saltou de 17.286, em 1970, para 330.874 em 2000. Em 2010, esse número subiu para 409.267; e em 2014 a estimativa populacional era de 476.428 (Acervo da Secretaria Municipal de Educação, 2014).

A extensão territorial associada ao intenso crescimento populacional do município em pouco tempo, indica os inúmeros desafios em garantir o acesso e a permanência, considerando a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e as modalidades de oferta. Nesse processo, a expansão da oferta da Educação Infantil no município de Serra, guardadas as especificidades, ocorreu de forma crescente nas últimas décadas, acompanhando o crescimento da urbanização, a participação da mulher no mercado de trabalho, as mudanças na organização familiar e as reivindicações da sociedade civil quanto ao reconhecimento das crianças enquanto sujeitos de direitos.

Diante de tais mudanças, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº. 9394 de 1996 define Educação Infantil como a primeira etapa da Educação Básica, oferecida em espaços institucionais não domésticos, públicos ou privados, que educam e cuidam de crianças de 0 a 5 anos de idade. Ressalta-se ainda, que as vagas em creches e pré-escolas devem ser oferecidas próximas às residências das crianças. Tal oferta, pública, gratuita e de qualidade, é dever do Estado e, em especial, incumbência prioritária do município, conforme estabelece o Art. 11 da referida Lei (BRASIL, 1996).

De uma concepção assistencialista que vigorou na década de 1980, testemunha-se o surgimento do conceito de criança como sujeito de direito ratificado pelos marcos legais e pelos estudiosos e militantes da área. Nos anos 2000, sob a determinação da LDB nº 9.394 de 1996, a Educação Infantil municipal passa a integrar a Secretaria Municipal de Educação, que assume todas as competências e responsabilidades inerentes a esta etapa de ensino, em regime de cooperação com a Secretaria de Promoção Social (SEPROM). Em 2003, por meio da Lei nº 2.665, o município cria seu Sistema de Ensino (SERRA, 2004).

No ano de 2015, seguindo a lógica nacional, o PME estabeleceu:

Meta 1: universalizar até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste PME (SERRA, Lei nº 4.432, de 04 de novembro de 2015).

O Quadro 1 evidencia a população de 0 a 5 anos no município, o comportamento da evolução populacional nessa faixa etária e sinaliza a demanda por atendimento para a próxima década. Logo a seguir, o Quadro 2 mostra o atendimento à referida população.

Quadro 1 – População de 0 a 5

Ano	População de 0 a 3	População de 4 a 5
2000	26.869	13.001
2010	25.600	13.237
2014	27.708	13.339

Acervo da Secretaria Municipal de Educação, 2014.

Quadro 2 – Atendimento na Educação Infantil em 2014

População de 0 a 3	Matrícula			Não-matriculados	% de não-matriculados
	Municipal	Privada	Total		
27.708	6.369	187	6.556	21.152	76,33%
População de 4 e 5	Matrícula			Não-matriculados	% de não-matriculados
	Municipal	Privada	Total		
13.339	11.277	931	12.168	1.171	8,77%

Acervo da Secretaria Municipal de Educação, 2014.

O Quadro 2 registra o desafio da rede municipal no tocante ao atendimento de 50% (cinquenta por cento) à população de 0 a 3 anos até 2025, visto que a parcela atendida na rede privada é muito pequena. São 187 crianças atendidas na rede privada e 6.369 na rede municipal. Em relação às crianças de 4 e 5 anos, o acesso, provavelmente, pode ter sido garantido até 2016 com a inauguração de novas instituições, haja vista as intensas pressões por parte da sociedade e do Ministério Público, ou mesmo por meio de estratégias de ampliação do atendimento dessa faixa etária em detrimento do atendimento a crianças de 0 a 3 anos. O município, em parceria com o governo federal construiu uma média de 14 Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI), com entrega prevista para 2016. Convém destacar que capacidade de atendimento desses equipamentos públicos não corresponderá à demanda de 0 a 3 anos até 2025, pois não somam 3.000 vagas; isso sem considerar as crianças de 04 e 05 anos que são matriculadas nas instituições novas.

Além da ampliação do número de vagas na Educação Infantil, outras questões estão vinculadas à permanência: atendimento em período integral; despesas com manutenção, professores e demais servidores, merenda, infraestrutura, recursos pedagógicos, formação continuada. Soma-se a esses elementos a situação de acessibilidade, o atendimento das populações do campo e das comunidades tradicionais na Educação Infantil nas respectivas comunidades, as condições de gestão, dentre outros fatores, conforme meta 1 da Lei Municipal nº 4.432/2016.

Diante das demandas que se colocam em relação à oferta da Educação Infantil e da Educação Básica, o corte nos gastos públicos para os próximos 20 anos com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016 e a falta de diálogo – a partir do golpe de 2016 – com a sociedade civil indicam que viveremos contextos ainda mais difíceis de recuos no que tange à divisão das responsabilidades e da pactuação entre os entes federados, o que repercute negativamente no acesso e na permanência das crianças em instituições de Educação Infantil.

Considerações finais

A redução das despesas em educação e o redesenho de programas federais, ratificam as dificuldades enfrentadas e fragilidade desses instrumentos. Para tanto, concebemos que é necessária a discussão sobre o tema *educação* e a construção de normas mais claras. Tais normas só serão razoáveis após muito debate das posições de cada ente federado. Além disso, serão sempre temporárias e passíveis de revisão, a cada nova configuração das forças políticas no interior de cada esfera da federação.

Referências

ABRUCIO, L. F.; FRANSEZE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil, [S.I.; s.n., 200-]. Brasil. Disponível em: <http://www.defesasocial.rn.gov.br/content/aplicacao/searh_escola/arquivos/pdf/paper-federalismo-fernando-abrucio.pdf>. Acesso em: 01 Set 2018.

ARRETCHE, M. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n.40, p. 111-141, 1999.

BARROSO, J. Os novos modos de regulação das políticas educativas na Europa: da regulação dos sistemas a sistema de regulações. In: **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 39. p. 19-28, jul. 2004.

DOURADO, L. F. O plano nacional de educação como política de estado: antecedentes históricos, avaliações e perspectivas. In: DOURADO, L. F. (org.). **Plano nacional de educação (2011-2020): avaliações e perspectivas**. 2. ed. Goiânia: Editora UFG, 2011.

OLIVEIRA, D. A. Gestão das políticas educacionais: ação pública, regulação e governance. IN: DOURADO, L. **Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios?** São Paulo: Xamã, 2009b.

FERREIRA, E. B. Democracia e tecnocracia no planejamento educacional brasileiro: tensões permanentes na educação do século XXI. In:_____. E. B.; FONSECA, Marília. (Org.). **Política e planejamento no Brasil do século 21**. Brasília: Liber Livro, 2013. p.57-81.