

Políticas Educacionais e o Financiamento à Creche em São Gonçalo/RJ: um estudo de caso (2011-2020)

Fabiana Nery de Lima Pessanha

Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro/RJ – Brasil

Resumo

O artigo problematiza o financiamento à creche entre os anos de 2011 a 2020, cenário de três políticas educacionais centrais, a saber: a integralidade da complementação dos 10% da União ao FUNDEB, em 2010; a instituição da obrigatoriedade da educação escolar dos 4 aos 17 anos de idade, em 2009 e a ratificação da pré-escola enquanto segmento educacional obrigatório, em 2013. Sob a perspectiva teórico-metodológica do Estudo de Caso, a análise da década (2011-2020) terá como *lôcus* de investigação e problematização o município metropolitano de São Gonçalo/RJ, enfocando as políticas locais de atendimento às crianças de 0 a 3 anos, nesse município. Como resultado do estudo, evidencia-se que, apesar do aumento do número de matrículas na creche, na esfera pública estatal investigada, a garantia desse direito educacional, com qualidade e equidade social, na cidade, ainda se configura como um grande desafio.

Palavras-chave: **Políticas de Financiamento Educacional. Município de São Gonçalo/RJ. Estudo de Caso. Creche.**

Educational Policies and Financing to Early Childhood Education and Care (ECEC) in São Gonçalo/RJ: a case study (2011-2020)

Abstract

The article discusses the financing of early childhood education and care (ECEC) between the years 2011 to 2020, scenario of three central educational policies, namely: the full complement of the 10% of the Union to FUNDEB, in 2010; the institution of compulsory school education from 4 to 17 years of age in 2009, and the ratification of preschool as a mandatory educational segment in 2013. From the theoretical-methodological perspective of the Case Study, the analysis of the decade (2011-2020) will have as a locus of research and problematization the metropolitan municipality of São Gonçalo/RJ, focusing on local policies for the care of children from 0 to 3 years, in this municipality. As a result of the study, it is evident that, despite the increase in the number of enrollments in the ECEC, in the investigated state public sphere, the guarantee of this educational right, with quality and social equity, in the city, still represents a great challenge.

Keywords: **Education Funding Policies. City of São Gonçalo/RJ. Case Study. Early Childhood Education and Care (ECEC).**

Políticas Educacionales y Financiamiento para los Centros Infantiles en São Gonçalo/RJ: un estudio de caso (2011-2020)

Resumen

El artículo discute la financiación de los centros infantiles entre 2011 y 2020, escenario de tres políticas educativas centrales, a saber: la complementación de los 10% de la União al

FUNDEB, em el 2010; la institución de la educación obligatoriedad de la educación escolar de 4 a 17 años de edad, en el 2009 y la ratificación de la educación preescolar como segmento educativo obligatorio, en el 2013. Bajo la perspectiva teórica-metodológica del Estudio de Caso, el análisis de la década (2011-2020) tendrá como locus de investigación y problematización el municipio metropolitano de São Gonçalo/RJ, centrándose en las políticas locales de atención a los niños de 0 a 3 años en este municipio. Como resultado del estudio, se evidencia que, a pesar del aumento del número de matrículas en centros infantiles, en el ámbito público estatal investigado, la garantía de este derecho educativo, con calidad y equidad social, en la ciudad, se configura todavía como un gran desafío.

Palabras clave: **Políticas de Financiación Educacional. Municipio de São Gonçalo/RJ. Estudio de Caso. Centro infantil.**

Introdução

Este artigo objetiva problematizar o financiamento educacional às crianças de 0 a 3 anos de idade, público da creche, segmento assim denominado no artigo 30 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), nº 9.394/96 (BRASIL, 1996). O recorte temporal de análise foi circunscrito ao período de 2011 a 2020, abrangendo o contexto das políticas educacionais e de financiamento vigentes entre os anos estudados. Ressalta-se o contexto conturbado que marcou a década em questão (2011-2020), inicialmente demarcada pela continuidade de um governo de centro-esquerda que impulsionava as políticas nos setores social e educacional, passando pelo *impeachment* da ex-presidente da república, Dilma Rousseff, e pelo governo interino de seu vice, Michel Temer, chegando ao ano de 2018, com a eleição do atual presidente Jair Bolsonaro.

O recorte histórico escolhido justifica-se por três marcos legais importantes na política educacional brasileira, a saber: a consolidação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), criado e regulamentado, respectivamente, pela Emenda Constitucional (EC) nº 53/2006 (BRASIL, 2006) e pela Lei nº 11.494/2007 (BRASIL, 2007); a promulgação da EC nº 59/2009 (BRASIL, 2009), que instituiu a educação obrigatória dos 4 aos 17 anos de idade e retirou os recursos da receita de impostos da União vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) da Desvinculação dos Recursos da União (DRU), e a sanção da Lei nº 12.796/2013 (BRASIL, 2013), que ratificou a obrigatoriedade da educação escolar a partir dos 4 anos de idade.

Além dos marcos legais anunciados, as políticas de financiamento educacional às crianças de 0 a 3 anos, na década delimitada (2011-2020), serão analisadas e problematizadas a partir do *lôcus* empírico de investigação no contexto geopolítico fluminense do município de São Gonçalo/RJ. Localizado na região metropolitana do estado do Rio de Janeiro, segunda maior do País (CASA FLUMINENSE, 2020), o município possui alto contingente populacional, tornando-se relevantes os estudos e pesquisas sobre as políticas para o financiamento e o atendimento educacional à população gonçalense na faixa etária de creche.

O artigo inscreve-se na perspectiva teórico-metodológica do Estudo de Caso (STAKE, 2013; LUDKE, 2013) e considera as políticas educacionais às crianças de 0 a 3 anos, na esfera local pesquisada, como resultados de disputas travadas em arenas sobre as quais incidem uma multiplicidade e complexidade de fatores de ordem histórica, social, política e econômica. Com o intuito de subsidiar a argumentação, além do referencial legal elencado

(BRASIL, 2006/2007; 2009; 2013), foi realizado levantamento dos dados de matrículas em creche, no sítio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2011/2021), e dos recursos municipais do FUNDEB, no sítio do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ, 2017; 2020).

A relevância da temática corrobora-se pelo panorama da produção e circulação de pesquisas acadêmicas, que acena para a carência de estudos e pesquisas no campo do financiamento da Educação Infantil, precisamente no segmento creche, problematizando o acesso de crianças de 0 a 3 anos aos equipamentos coletivos educacionais. Ademais, em diálogo com Cruz e Jacomini (2017), é possível compreender e defender que “a garantia do direito à educação implica recursos para sua oferta”, em especial para o segmento creche, que, juntamente com a pré-escola, historicamente esteve excluído de uma efetiva política nacional de financiamento educacional. Levantamento, realizado no Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), constata a necessidade e a importância de pesquisas no campo do financiamento à Educação Infantil, particularmente sobre creches.

Este artigo está organizado em quatro seções. Após a presente, de caráter introdutório, a segunda seção apresenta um panorama de três políticas educacionais que tangenciam o financiamento à creche no período de 2011-2020, sendo delimitados o FUNDEB / (Novo) FUNDEB (BRASIL, 2006; 2007; 2020a; 2020b), a EC 59/2009 (BRASIL, 2009) e a Lei nº 12.796/2013 (BRASIL, 2013). Na terceira seção, discorre-se sobre o atendimento educacional às crianças de 0 a 3 anos no município de São Gonçalo/RJ, por meio de dados e alguns aspectos que interferem nas políticas educacionais, na esfera local. Na quarta e última seção, algumas considerações finais são delineadas a partir das argumentações desenvolvidas no artigo.

Financiamento à Creche: o FUNDEB, a Emenda Constitucional (EC) 59/2009 e a Lei nº 12.796/2013

Antes de iniciar a exposição sobre os três marcos legais que atravessam as políticas de financiamento educacional no período de 2011-2020, faz-se fundamental ratificar os efeitos positivos da LDBEN nº 9.394/96 (BRASIL, 1996) nas políticas para a educação das crianças de 0 a 5 anos, uma vez que a referida Lei, no artigo 29, define a Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica, consagrando-a como direito educacional prescrito desde a Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988), que, no inciso IV do artigo 208, determina que “o Dever do Estado com a Educação será efetivado mediante garantia de [...] atendimento em creche e pré-escola”.

A LDB vigente, indiscutivelmente, constitui-se como um marco legal basilar para as políticas públicas de garantia do direito à Educação Infantil, segmento que abrange a educação das crianças de 0 a 5 anos de idade, até então historicamente tributário do legado assistencialista e compensatório (ROSEMBERG, 2003), sobretudo quando considerada a fração das crianças de 0 a 3 anos. Contudo, os avanços conquistados na LDBEN nº 9.394/96 (BRASIL, 1996) não foram suficientes para a consignação de recursos financeiros necessários à garantia dessa oferta educacional, fato que somente ocorreu a partir da criação do FUNDEB, em 2006.

Estudos como os de Alves e Pinto (2020) e Pinto e Correa (2020) ratificam o aumento de matrículas na Educação Infantil, nos últimos anos, no Brasil. Segundo Alves e Pinto (2020), entre 2010 e 2017, as matrículas na Educação Infantil em redes públicas municipais brasileiras tiveram um aumento de 4,9 para 6,1 milhões, expressando acréscimo de mais de 1(um) milhão de matrículas no período. Em relação à taxa de atendimento à faixa etária de 0 a 3 anos, Pinto e Correa (2020) mencionam que o Brasil registrou uma elevação em torno de 50% entre os anos de 2007 a 2017, passando de 22% para um patamar de 34%.

Nesse panorama, as EC nº 53/2006 (BRASIL, 2006) e 59/2009 (BRASIL, 2009), responsáveis, respectivamente, pela criação do FUNDEB e pela ampliação progressiva, até 2016, da educação escolar obrigatória dos 4 aos 17 anos de idade, tiveram um papel primordial na expansão da Educação Infantil – creche e pré-escola. Farenzena e Luce (2013) inscrevem ambas as emendas como pautas e decisões que impactaram o financiamento público da educação brasileira, em momentos de reformas educacionais constitucionais. As autoras afirmam que parte significativa das alterações impressas nas referidas emendas tensionou e evidenciou as insuficiências e lacunas, no que diz respeito ao financiamento da educação, resistentes na CF/1988 (BRASIL, 1988).

Em tempo de redução das desigualdades econômicas e sociais e de crescimento econômico, ao longo da primeira década dos anos 2000 (FARENZENA; LUCE, 2013; CARVALHO, 2018), as Emendas Constitucionais nº 53/2006 e 59/2009 expressam o espírito progressista do período, conforme destacam Campos e Barbosa (2018). A significativa ampliação de matrículas na Educação Infantil, a partir de então, denota uma agenda de avanços na oferta desse direito educacional, historicamente clamado pelas lutas dos movimentos sociais e dos profissionais da área, bem como reflete as mudanças na concepção de infância, em processo desde os anos de 1980 (ROSEMBERG, 1995).

Criado em 2006 e implementado a partir de 2007, o FUNDEB passou a incorporar a Educação Infantil na repartição dos recursos da cesta, além de ampliar o Salário Educação como fonte de financiamento para toda a Educação Básica, deixando de restringir-se ao Ensino Fundamental. Ressalta-se que a integralidade da complementação da União no valor mínimo de 10%, aos fundos que não atingiam o valor mínimo anual por aluno estabelecido nacionalmente, foi concluída no ano de 2010. Cabe alertar para o fato de que a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 415/2005, precursora da EC nº 53/2006 (BRASIL, 2006), excluía as crianças de 0 a 3 anos da repartição dos recursos do FUNDEB (PINTO, 2007; CANAVIEIRA; PALMEN, 2015; BODIÃO, 2020; NASCIMENTO, 2021), expressando as intensas disputas políticas interfederativas pelos recursos do Fundo e tensionando o financiamento educacional a esse segmento populacional.

Para Farenzena e Luce (2014), a política de fundos, de abrangência nacional e amplo escopo, está enquadrada no vetor da ação pública relativo à “equalização de oportunidades”, cuja inscrição mais forte é a reparação de injustiças provenientes de desfavorecimento econômico, político e territorial entre os entes federados. Segundo as autoras, o FUNDEB possibilita “[...] certa equiparação na capacidade de financiamento dos entes, em benefício, principalmente, dos estados das regiões relativamente mais pobres e dos municípios que têm menos recursos, independentemente da região” (FARENZENA; LUCE, 2014, p. 208), embora não erradique os entraves do modelo federativo fiscal brasileiro, conforme destaca Araújo (2012).

É importante destacar que, atualmente, o FUNDEB tornou-se permanente na CF/1988 (BRASIL, 1988), por meio da EC nº 108/2020 (BRASIL, 2020a) e regulamentado pela Lei nº 14.113/2020 (BRASIL, 2020b). Como algumas das principais conquistas e estrutura do Novo FUNDEB, é bom lembrar o aumento da complementação da União para 23% aos fundos que não atingirem o Valor Aluno Ano Total (VAAT), estabelecido nacionalmente, sendo 12% até o final de 2021; 15% em 2022; 17% em 2023; 19% em 2024; 21% em 2025; até alcançar 23% em 2026. No total, a União vai colocar 23%, porém, 10% é na forma de Valor Anual por Aluno (VAAF) (tal como é hoje), 10,5% será na forma de VAAT, uma novidade (a ser dividido em 50% com a Educação Infantil) e 2,5% na forma de Valor Aluno/Ano por Resultado (VAAR) (que ainda carece de regulamentação). Entretanto, o aprofundamento desse aspecto não será contemplado no escopo deste artigo, tendo em vista sua recente implementação e o investimento investigativo demandado pela questão.

Por sua vez, a EC nº 59/2009 (BRASIL, 2009) estabeleceu a obrigatoriedade da educação escolar, progressiva até 2016, à faixa etária dos 4 aos 17 anos de idade, pressionando as políticas de financiamento e abrindo portas para as matrículas na Educação Infantil, sobretudo na pré-escola (FARENZENA; LUCE, 2013). Apesar de “[...] não [prever] os recursos financeiros necessários ao aumento das responsabilidades dos estados, Distrito Federal e municípios, nem da [...] União” (DAVIES, 2015, p. 36), e de não estabelecer uma fonte adicional de financiamento, a EC nº 59/2009 (BRASIL, 2009) incorporou a retirada dos recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) da União da incidência da Desvinculação das Receitas da União (DRU), impulsionando e tensionando a colaboração entre a União, estados, Distrito Federal e municípios, com fins de assegurar a universalização da educação obrigatória, no País.

A primeira década dos anos 2000, cenário das duas reformas constitucionais até aqui enfocadas, caracterizou-se pela redução das desigualdades sociais e regionais e pela promoção do crescimento da economia nacional (CARVALHO, 2018). Segundo Farenzena e Luce (2013, p. 278), as políticas educacionais, no cenário nacional, na primeira década dos anos 2000, refletiram

[...] redirecionamentos na intervenção do Estado na área social, em favor de um papel mais ativo na promoção da cidadania, do que são exemplos, na educação, a instituição do Fundeb; o aumento de recursos para o setor, com distribuição mais equitativa; a ampliação da escolaridade obrigatória e uma amarração mais forte das responsabilidades federativas na oferta - políticas inscritas na Constituição, em dispositivos das [emendas 53/2006 e 59/2009].

Por seu turno, a Lei nº 12.796/2013 (BRASIL, 2013), terceiro marco legal elencado, expressa um conjunto de políticas em busca de equalização do acesso e permanência à educação obrigatória (SOUZA; ARAÚJO; CARNEIRO, 2017). Entretanto, alguns estudos revelam que a obrigatoriedade da pré-escola, ratificada e antecipada pela Lei nº 12.796/2013 (BRASIL, 2013), parece ter refletido em rearranjos no atendimento educacional às crianças de 0 a 3 anos, sobretudo quando considerado o tempo – integral/parcial – de permanência na instituição. Apesar do reconhecimento no que tange a “[...] um grande avanço na direção da democratização do ensino e da educação para a democracia [...], entendida a partir da universalização do acesso de todos à escola” (SOUZA; ARAÚJO; CARNEIRO, 2017, p. 157), alerta-se para os possíveis impactos da escolarização obrigatória, a partir dos 4 anos de idade, no atendimento à creche.

Henriques (2018) revela que a referida lei, ao definir a obrigatoriedade de oferta pelo Estado e de matrícula pelas famílias, no segmento da pré-escola, interferiu, sensivelmente, na oferta de matrículas no segmento creche. O autor problematiza a questão da democratização versus hierarquização dos segmentos educacionais, considerando que o atendimento em creche, diante da obrigatoriedade e universalização da pré-escola, sofreu impactos no tempo de permanência das crianças na instituição, em muitos casos passando de integral para parcial. O autor evidencia os desdobramentos da obrigatoriedade da educação das crianças maiores sobre o direito educacional das menores. Como consequência, aponta que “[...] houve crescimento significativo da oferta de vagas para as crianças de creche nas unidades filantrópicas conveniadas com o poder público municipal” (HENRIQUES, 2018, p. 106) nas prefeituras do estado de São Paulo, sinalizando uma “filantropização”, em geral, religiosa, dessas creches.

Em direção semelhante, Campos e Barbosa (2018) apontam para fatores históricos que determinaram uma concepção assistencialista no atendimento em creches. As autoras destacam uma espécie de (re)atualização da polaridade creche *versus* pré-escola, acentuada pela Lei nº 12.796/2013 (BRASIL, 2013), arrefecendo os avanços conquistados no atendimento educacional às crianças de 0 a 3 anos de idade ao fracionar o segmento da Educação Infantil. As autoras mencionam pesquisas realizadas nos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, evidenciando a ampliação de vagas na creche via conveniamentos em período pós Lei nº 12.796/2013 (BRASIL, 2013).

Ainda com relação ao recorte temporal proposto neste artigo, tomando como referência o Estudo de Caso (LUDKE, 2013; STAKE, 2013) pretendido no município de São Gonçalo/RJ, vale dizer que o estado do Rio de Janeiro promoveu um abrupto processo de municipalização do ensino nos segmentos da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, por meio das Leis nº 5.311/2008 (RIO DE JANEIRO, 2008) e nº 5.597/2009 (RIO DE JANEIRO, 2009), com prazo estabelecido até o ano de 2010 (DAVIES; ALCÂNTARA, 2019).

Segundo Davies e Alcântara (2019, p. 36),

[...] a rede estadual do Rio de Janeiro foi a que mais diminuiu de todas as redes estaduais do Brasil, tornando-se a terceira menor do Brasil, em termos percentuais em 2017, o que surpreende, pois o governo estadual de modo geral tem a segunda ou terceira maior receita de impostos de todos os governos estaduais.

Em termos absolutos, São Gonçalo foi o 3º município com maior redução de matrículas estaduais e, em termos percentuais, o 47º, no conjunto dos 92 municípios do estado, entre os anos de 2007 a 2017, com perda de 48,9% das matrículas ofertadas pela rede estadual, no período (DAVIES; ALCÂNTARA, 2019). Presume-se que tal política impacta o regime de colaboração, interferindo na oferta de Educação Infantil, especialmente a creche.

Faz-se necessário destacar que o direito à Educação Infantil, tanto no segmento creche quanto na pré-escola, não está restrito à aprovação de leis. Para além do direito público e social, a dimensão da qualidade é uma condição fundamental para o atendimento educacional às crianças pequenas. Alinhada às concepções de Silva e Dias (2020, p. 142), a temática da qualidade na Educação Infantil “é uma discussão que implica diversas questões no campo das dimensões filosófica, ideológica, política e social”, evidenciando uma série de interesses em disputa, atrelados a uma determinada concepção de mundo e de sociedade.

Nesse viés, a dimensão da qualidade na educação da pequena infância se configura como um elemento fundante e multidimensional que envolve vários fatores de ordem política, material e simbólica, como físico-estruturais, pedagógicos e curriculares, bem como a qualificação e valorização de seus profissionais. Nas palavras de Silva e Dias (2020, p. 155), “[...] a qualidade defendida perpassa pelas condições de oferta, concepção de infância e criança que contribua para o seu desenvolvimento integral, formação inicial e continuada dos profissionais e envolvimento das famílias”.

A qualidade da educação requer conhecimentos e análises bem detalhados, contribuindo para reflexões que sinalizam a construção de um espaço que potencialize o desenvolvimento dos sujeitos integrantes da instituição, bem como aponte alternativas de participação e integração de diferentes segmentos no processo de vivência das questões educacionais (SILVA; DIAS, 2020, p. 143).

Acredita-se que as políticas voltadas para a qualidade na educação da pequena infância estão pautadas em todas as agendas governamentais, explícita ou implicitamente, em seus discursos e práticas. Portanto, os mecanismos políticos consolidados para tal não devem perder de vista o cotidiano da educação das crianças pequenas, o qual deve, por sua vez, assegurar um processo educativo que potencialize a autonomia e a emancipação dos que nele estão envolvidos. Essa discussão compreende que o acesso à Educação Infantil, especialmente a creche, perpassa não apenas a dimensão do seu financiamento, mas também da qualidade, como um conjunto de estratégias necessárias à sua efetivação.

Em linhas gerais, esta seção objetivou sintetizar o cenário legal vigente no período delimitado (2011-2020), compreendido como um processo histórico, político e social que reflete e delinea a expansão da Educação Infantil, no País. Depreende-se que as duas EC destacadas, nº 53/2006 (BRASIL, 2006), atualizada pela EC nº 108/2020 (BRASIL, 2020a), e nº 59/2009 (BRASIL, 2009), e a Lei 12.796/2013 (BRASIL, 2013), expressam uma demanda social e política pela garantia do direito à educação das crianças de 0 a 5 anos com qualidade e equidade social. Coadunados a um estatuto jurídico contemporâneo em torno de uma agenda de ampliação de direitos para as crianças pequenas, os três marcos legais destacados atravessam, em nível nacional, as políticas de atendimento e financiamento à Educação Infantil que já vinham em tensão e ascensão, desde a LDBEN nº 9.394/96 (BRASIL, 1996).

O município de São Gonçalo/RJ: nuances das políticas na esfera local e o atendimento educacional às crianças de 0 a 3 anos (2011-2020)

Após mais de 30 anos (1955-1988) de domínio das elites agroeconômicas, posteriormente rompido por um grupo de hegemonia populista e conservadora, o município de São Gonçalo permaneceu, por mais de 10 anos (1989-2000), sob influência de sucessivas gestões do Partido Democrático Trabalhista (PDT). Nas eleições de 2004, o PDT retornou à liderança do Poder Executivo, com a vitória de uma líder evangélica ao cargo de prefeita, que governou por dois mandatos consecutivos (2005-2008/2009-2012) (PEREIRA, 2011). Ambas as gestões foram marcadas por expressiva e declarada filiação e práticas alinhadas às igrejas neopentecostais (BORGES, 2018).

Nos dois últimos governos, (2013-2016) e (2017-2020), não foram poucas as denúncias de corrupção, nepotismo e mau uso do dinheiro público pelo Executivo, na cidade. Como

característica marcante da política municipal, percebe-se a “pouca expressão de partidos considerados progressistas, tais como: PCB, PC do B, PSTU e PT” (SENNÁ, 2004, p. 129) nos governos da cidade. As últimas eleições municipais de 2020 elegeram o candidato a prefeito apoiado pelo presidente Jair Bolsonaro, vitorioso em uma disputa acirrada no segundo turno, com 50,79% do total de votos, contra 49,21% do seu oponente de esquerda, do Partido dos Trabalhadores (PT)¹.

Desde a ascensão e declínio da considerada *Manchester Fluminense* – o mais importante parque industrial do estado do Rio de Janeiro, entre as décadas de 1940 e 1960 –, pode-se dizer que o município de São Gonçalo chega à atualidade sufocado por um conjunto de problemas crônicos e estruturais. Localizado na periferia da região metropolitana fluminense, segunda maior do País (CASA FLUMINENSE, 2020), São Gonçalo é a 2ª cidade mais populosa do estado do Rio de Janeiro, atrás, somente, da capital, e 16ª do Brasil, com, aproximadamente, 1.091.737 habitantes (IBGE, 2020). Contudo, apesar da importância da cidade no cenário político estadual e nacional, sendo o segundo colégio eleitoral fluminense e décimo quinto do Brasil², sobressaem suas históricas desigualdades socioeconômicas (educação, trabalho, saúde, renda, segurança, cultura, lazer) e infraestruturais (moradia, saneamento, transporte, tráfego, dentre outras), evidenciando o complexo e precário desenvolvimento socioeconômico, político, educacional e ambiental do município.

Apesar de ocupar a 6ª posição em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) estadual, no conjunto dos 92 municípios fluminenses, está na posição 84, quando considerado o PIB *per capita* (IBGE, 2018). Em 2010, São Gonçalo apresentava 18,6% de seus domicílios sem esgotamento sanitário adequado e apenas 28,7% estavam situados em vias públicas com urbanização considerada satisfatória, além de serviços públicos inadequados e insuficientes. No mesmo ano, 34,5% da população local possuía rendimento nominal mensal *per capita* de até 1/2 salário mínimo, compondo igual percentual de domicílios nessas condições (IBGE, 2010). Em 2019, o rendimento médio mensal dos trabalhadores formais era de dois salários mínimos. Nesse mesmo ano, a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 11,1%.

A crise política e econômica que atravessou o estado do Rio de Janeiro, nos últimos anos, agravou, sobremaneira, a recessão econômica, a retração da atividade industrial e a queda na arrecadação estadual (EM DECADÊNCIA..., 2017), impactando a condição econômica da população e dos municípios fluminenses. O diálogo com os estudos de Rosa (2010) sobre a atual metrópole fluminense, extremamente concentradora, como a cidade Rio de Janeiro, possibilita problematizar as tensões na relação centro-periferia entre o município de São Gonçalo, seus arredores e a capital do estado. Segundo o autor, a cidade do Rio de Janeiro possui peculiaridades que a tornam uma metrópole com grande poder concentrador, o que não necessariamente marginaliza do processo de produção a cidade de São Gonçalo – localizada em sua periferia metropolitana –, mas a posiciona, nos últimos anos, como cumpridora de um papel satélite e secundário na economia da região.

¹ Disponível em: <https://resultados.tse.jus.br/oficial/#/eleicao;e=e427;uf=rj;mu=58971/resultados>. Acesso em: 30 dez. 2020.

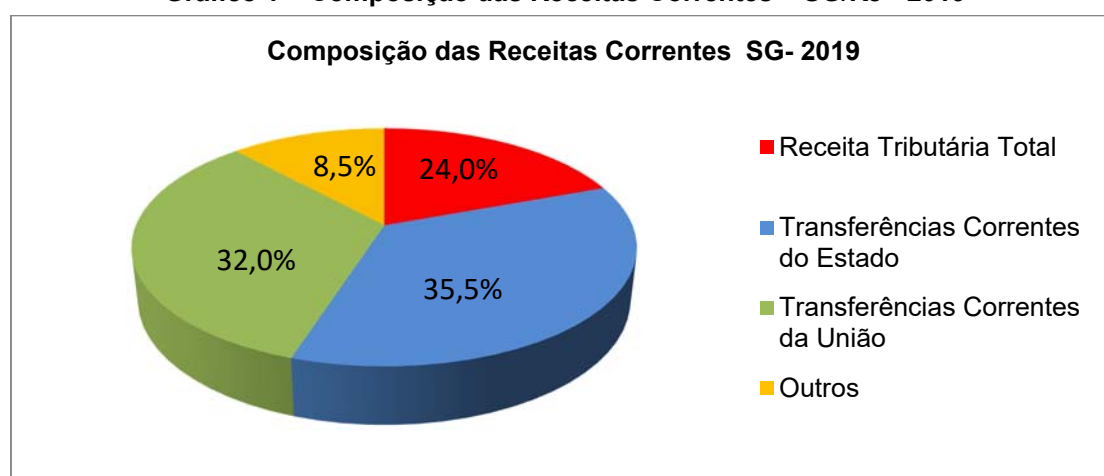
² De acordo com dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o município de São Gonçalo é o segundo colégio eleitoral do estado do Rio de Janeiro e décimo quinto do país, com 663.833 eleitores, em 2020. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo>. Acesso em: 06 out. 2020.

Partindo do panorama apresentado, algumas questões problematizadoras, sobre as políticas de financiamento educacional no município, são: 1- Qual a capacidade orçamentária do município a ser destinada à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)? 2- Quais relações, na política local, influenciam o financiamento e o atendimento educacional às crianças de 0 a 3 anos, na cidade?

Dependente das transferências constitucionais do estado e da União, e do FUNDEB, o município possui pouca autonomia fiscal, o que complexifica, ainda mais, a garantia do direito à educação.

O Gráfico 1 mostra a composição das receitas correntes no município, no ano de 2019, segundo dados do TCE/RJ (2020).

Gráfico 1 – Composição das Receitas Correntes – SG/RJ - 2019



Fonte: Adaptado pela Autora de TCE (2020).

No Gráfico 1 é possível observar que, em 2019, segundo dados do TCE/RJ (2020), as transferências recebidas do estado e da União compuseram 67,5% das receitas correntes no município. A receita tributária total foi de 24,0%, seguida de outras receitas, na proporção de 8,5%. Tal composição das receitas correntes municipais vem mantendo proporção semelhante, pelo menos desde o ano de 2014, conforme Estudos Socioeconômicos dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro, elaborados pelo TCE/RJ (2020).

O Quadro 1, a seguir, apresenta as transferências recebidas do FUNDEB entre os anos de 2011-2019.

Quadro 1 – Transferências recebidas do FUNDEB SG/RJ – (2011-2019)

Transferências recebidas do FUNDEB (2011-2019) (Mil reais)									
FUNDEB	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	187.610	197.991	224.226	206.846	194.491	179.474	178.463	195.534	199.041

Nota: Valores atualizados pelo IPCA/IBGE de setembro de 2021.

Fonte: Elaborado pela autora com base em TCE/RJ (2017/2020).

No Quadro 1, elaborado com base nos dados dos Estudos Socioeconômicos dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro, elaborados pelo TCE/RJ (2017/2020), é possível

observar os valores dos repasses do recebimento do FUNDEB pela Prefeitura de São Gonçalo/RJ, resultado da repartição do Fundo, ao longo dos anos de 2011 a 2019³.

A Tabela 1, abaixo, apresenta dados referentes às matrículas municipais de crianças de 0 a 3 anos, no segmento creche, alocadas entre as redes pública e privada, numa evolução histórica entre os anos de 2011 a 2020.

Tabela 1 – Total de matrículas na Creche (0 a 3 anos) - São Gonçalo – (2011 – 2020)

Ano	Rede Privada	Rede Pública
2011	2.862	696
2012	3.164	776
2013	3.680	873
2014	3.883	813
2015	4.301	812
2016	4.913	1.089
2017	4.929	1.117
2018	4.964	1.130
2019	5.083	1.178
2020	4.285	1.332
Total	42.064	9.816

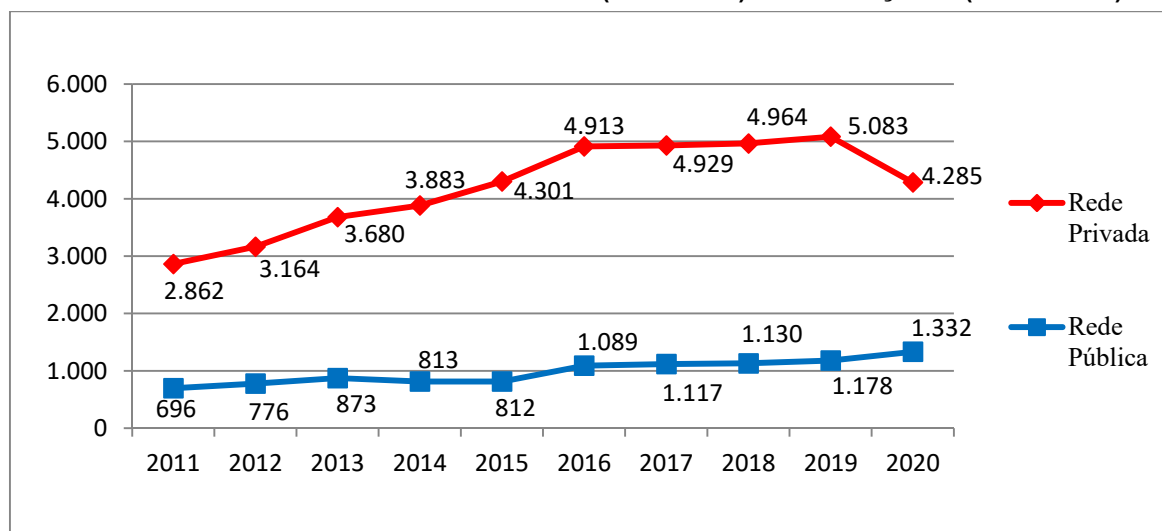
Fonte: Elaborada pela autora com base em Brasil, INEP (2020c).

Conforme é possível constatar, a Tabela 1 expressa um aumento no número de matrículas no segmento creche, no período analisado (2011-2020), saindo de 696, em 2011, para 1.332, em 2020, apresentando uma elevação de quase 100% no período. A trajetória de ascensão de matrículas de crianças de 0 a 3 anos, na rede municipal gonçalense, coaduna-se a uma tendência em nível nacional, nos últimos anos, em que muitas redes municipais de educação vêm apresentando cenário semelhante (PINTO, 2020; PINTO; CORRÊA, 2020; DAVIES; ALCÂNTARA, 2019). Contudo, as matrículas públicas municipais apuradas no período estão longe do alcance da demanda da população local de 0 a 3 anos, considerando que as crianças gonçalenses de 0 a 4 anos eram estimadas, no ano de 2010, em 58.665 (IBGE, 2010), contra o quantitativo de 696 matrículas de crianças de 0 a 3 anos, em 2011.

Em diálogo com Motta (2020), é possível ressaltar a dimensão dos desafios para o alcance do estabelecido no Plano Municipal de Educação (PME) de São Gonçalo para o decênio de 2015-2024, que prevê, em sua meta 1, “[...] ampliar a oferta [...] em creches de forma a atender, no mínimo, 70% das crianças de até 3 anos até o terceiro ano do início da vigência [do] PME” (SÃO GONÇALO, 2015).

Na sequência, o Gráfico 2 se refere às mesmas informações da Tabela 1, apresentando o registro da trajetória das matrículas municipais de crianças de 0 a 3 anos, no segmento creche, alocadas entre as redes pública e privada, numa evolução histórica entre os anos de 2011 a 2020.

³ Não foi possível atualizar o Quadro 1 com a transferência recebida do FUNDEB, em 2020, pois o referido dado ainda não está atualizado no sítio do TCE/RJ.

Gráfico 2 – Total de matrículas na Creche (0 a 3 anos) - São Gonçalo – (2011 - 2020)

Fonte: Elaborado pela autora com base em Brasil, INEP (2020c).

No Gráfico 2 é possível observar, com um pouco mais de visibilidade, a diminuição, embora pequena, das matrículas públicas no segmento creche, entre os anos de 2013 e 2015. Em 2013, a rede municipal registrava 873 matrículas de crianças de 0 a 3 anos de idade, diminuindo para 813 e 812, nos anos de 2014 e 2015, respectivamente. Ressalta-se que o governo municipal em exercício, no período, foi alvo de fortes críticas e de várias denúncias, sendo acusado pelo Ministério Público (MP) por envolvimento em esquemas de corrupção (EX-PREFEITO..., 2017). Ao fim da gestão, o prefeito teve sua prisão decretada devido ao descumprimento de uma ordem judicial para pagamento dos salários dos funcionários da rede municipal de educação (DOLZAN, 2016), entre outras ingerências e problemáticas.

Por outro lado, é possível constatar uma elevação um pouco mais acentuada no número de matrículas públicas no segmento creche, em dois momentos distintos: de 2015 para 2016, em torno de 34%, e, de 2019 para 2020, outro aumento em torno de 13,5%, sendo, na década analisada, os dois crescimentos mais expressivos de matrículas públicas de crianças de 0 a 3 anos. Curiosamente se constata que os dois anos em que houve registro de aumento de matrículas em creches, 2016 e 2020, foram cenários de eleições para o legislativo e o executivo municipal.

Cabe afirmar que a rede pública gonçalense de Educação Infantil – creche e pré-escola –, é composta por uma fração de 32 creches comunitárias, conveniadas com a prefeitura, que acolhem no território municipal a maioria das matrículas das crianças de 0 a 5 anos. Segundo o Relatório de Avaliação do Plano Municipal de Educação (PME) (SÃO GONÇALO, 2017), no ano de 2016, 65% das matrículas na Educação Infantil (creche/pré-escola) eram realizadas nas creches conveniadas e, os restantes 35%, eram efetivadas nas escolas/UMEI municipais. Ademais, cabe destaque à ascensão do protagonismo religioso neopentecostal nas políticas de conveniamento de creches, em cenário mais recente da política municipal, conforme destacam Tavares (2015) e Costa (2015).

Apesar do aumento das matrículas públicas na creche, no período em questão, Davies e Alcântara (2019) demonstram que as matrículas na rede municipal gonçalense, na Educação Básica, caíram 22,8%, no período entre (2007-2017), apesar de o município ter tido

um aumento de 73,6% no total das receitas vinculadas à MDE, de 2010 a 2017, passando de 152.384.036, em 2010, para 227.640.770, em 2017 (DAVIES; ALCÂNTARA, 2019, p. 50).

Ainda em relação ao Gráfico 2, a propósito, é possível observar um acentuado e único decréscimo nas matrículas de 0 a 3 nos na rede privada de ensino, no município, passando de 5.083, no ano de 2019, para 4.285, em 2020. Presume-se que tal declínio tenha sido motivado pela pandemia da Covid-19, que culminou no fechamento dos equipamentos coletivos de Educação Infantil, em 2020, levando a um provável cancelamento das matrículas por parte das famílias.

Nesta seção buscou-se analisar as políticas locais de financiamento educacional às crianças de 0 a 3 anos, na década em questão (2011-2020), tendo, como *lócus* de investigação e problematização, o município metropolitano de São Gonçalo/RJ. Com base nos dados de matrículas consultados no INEP (2011-2020), fez-se um panorama do atendimento educacional à creche, além de uma explanação objetiva sobre algumas das principais características políticas, econômicas e sociais que atravessam o direito à educação da pequena infância, no município investigado.

Considerações Finais

A análise sobre a década em questão (2011-2020) procurou retratar os avanços no campo da garantia do atendimento ao direito à Educação Infantil. O cenário, portanto, reflete um histórico de militância e lutas políticas, com negociações e concessões em prol da garantia do direito à educação das crianças de 0 a 5 anos de idade, particularmente a creche. Contudo, as leis, por si só, não garantem que a universalização do direito à educação, sobretudo para as crianças de 0 a 3 anos, seja plenamente alcançada.

Os avanços consignados nos marcos legais apresentados ainda são insuficientes para sanar as inconsistências e lacunas no campo do financiamento da educação brasileira. A propósito, vale ressaltar que muito ainda há o que se avançar para que os entraves nas políticas de financiamento educacional, no País, sejam minimizados, quiçá superados, para que o direito à Educação Infantil, com qualidade socialmente referenciada, seja garantido, sobretudo à população de 0 a 3 anos, tributária de um histórico de políticas assistencialistas, patrimonialistas e conservadoras.

Com relação ao município de São Gonçalo/RJ, *lócus* empírico das problematizações deste artigo, é possível concluir que, apesar do aumento observado no número de matrículas públicas na creche, na década analisada, a expansão desse segmento educacional, na esfera pública estatal municipal, revela-se ainda insuficiente para a garantia do direito à educação, com qualidade, à parcela da população de 0 a 3 anos de idade.

Os dados e questões analisados propõem o desafio da continuidade e aprofundamento das pesquisas sobre a oferta de creche, no município, especialmente a partir dos agravantes da pandemia de Covid-19 e da atual configuração e desdobramentos do (Novo) FUNDEB. Tal cenário ratifica a importância e endossa a continuidade dos estudos, até aqui empreendidos, no âmbito do direito à creche na esfera local investigada.

Referências

ALVES, Thiago; PINTO, José Marcelino de Rezende. As múltiplas realidades educacionais dos municípios no contexto do FUNDEB. **Revista de Financiamento da Educação**, São Paulo, v. 10, n. 23, p. 1-24, 2020.

ARAÚJO, Luiz. O federalismo, os fundos na educação e a diminuição das desigualdades. **Revista Retratos da Escola**, v. 6, n.10, p. 49-63, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acesso em: 04 maio 2020.

BODIÃO, Idevaldo da S. Resenha: Fundeb pra Valer! A incidência política da Campanha Nacional pelo Direito à Educação na criação do Fundo da Educação Básica. **Revista de Financiamento da Educação**, São Paulo, v. 10, n. 31, p. 1-6, 2020.

BORGES, Pedro V. A. **Fé na 'Política da Boa Praça'**: uma análise da relação política e religião (evangélica) em São Gonçalo-RJ. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Bacharelado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, 2018. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/9592>. Acesso em: 21 dez. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 21 dez. 2020.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). **Diário Oficial na União**, Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 03 abr. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm. Acesso em: 03 abr. 2021.

BRASIL. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, [...] altera a Lei n.º 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 jun. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11494.htm. Acesso em: 03 abr. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 nov. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 03 abr. 2021.

BRASIL. Lei n. 12.796, de 4 de abril de 2013. Aprova a lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 abr. 2013. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/>. Acesso em: 03 abr. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para [...] dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); [...] e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 ago. 2020a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em: 03 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494 [...]; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Seção 1 - Edição Extra - 25 dez. 2020b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2020/lei-14113-25-dezembro-2020-790952-publicacaooriginal-162034-pl.html>. Acesso em: 24 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Portal Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Brasília, 2020c. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/inicio>. Acesso em: 10 jan. 2021.

CAMPOS, Rosania; BARBOSA, Maria Carmem S. O mito de Sísifo e a Educação Infantil: inconformismo, resistência e luta. In: ABRAMOWICZ, Anete; HENRIQUES, Afonso Canella (Org.). **Educação Infantil: A luta pela Infância**. Campinas: Papirus, 2018.

CANAVIEIRA, Fabiana O.; PALMEN, Sueli Helena de C. Movimentos Sociais e a luta pela educação infantil. In: GEPEDISC – Culturas Infantis. **Infâncias e Movimentos Sociais**. Campinas: Edições Leitura Crítica, 2015.

CARVALHO, Laura. **Valsa Brasileira: do Boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.

CASA FLUMINENSE. **Mapa da desigualdade**: região metropolitana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2020.

COSTA, Tatiana G. Os convênios com creches comunitárias em São Gonçalo (RJ): repensando os papéis do Estado e da sociedade nas políticas de Educação Infantil. In: ALVARENGA, Marcia Soares de; TAVARES, Maria Tereza G. (Org.). **Poder Local e Políticas Públicas para Educação em periferias Urbanas do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Quartet; Faperj, 2015.

CRUZ, Rosana Evangelista da; JACOMINI, Márcia A. Produção acadêmica sobre financiamento da educação: 2000-2010. **Revista Brasileira Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 98, n. 249, p. 347-370, maio/ago. 2017.

DAVIES, Nicholas. A relação entre União, estados e municípios na educação: colaboração, subordinação ou omissão/irresponsabilidade compartilhada? In: ALVARENGA, Marcia Soares de; TAVARES, Maria Tereza G. (Org.). **Poder Local e Políticas Públicas para Educação em periferias Urbanas do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Quartet/Faperj, 2015.

DAVIES, Nicholas; ALCÂNTARA, Alzira B. Descompasso na educação básica no Estado do Rio de Janeiro: receitas dos governos crescem, porém matrículas públicas caem. **Revista Educação e Cultura Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 16, n.45, p. 31-54, 2019.

DOLZAN, Marcio. Justiça do Rio decreta prisão do prefeito de São Gonçalo. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 29 dez. 2016. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/>

geral,justica-do-rio-decreta-prisao-do-prefeito-de-sao-goncalo,10000097129. Acesso em: 21 dez. 2020.

EM DECADÊNCIA política, Rio viverá uma década de crise. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 23 abr. 2017. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,em-decadencia-politica-rio-vivera-uma-decada-de-crise,70001748272>. Acesso em: 15 jul. 2021.

EX-PREFEITO Neilton Mulim e mais 10 são presos por fraudes: MP explica o “apagão” de São Gonçalo. **O São Gonçalo**, São Gonçalo, 11 ago. 2017. Disponível em: <https://www.osaogoncalo.com.br/politica/26979/ex-prefeito-neilton-mulim-e-mais-10-sao-presos-por-fraudes>. Acesso em: 21 dez. 2020.

FARENZENA, Nalú; LUCE, Maria Beatriz. Financiamento da educação e responsabilidades federativas: 25 anos de agenda constituinte. **RBPAE**, Brasília, v. 29, n.2, p. 263-281, maio/ago. 2013. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/43523/27393>. Acesso em: 22 ago. 2021.

FARENZENA, Nalú; LUCE, Maria Beatriz. Políticas públicas de educação no Brasil: reconfigurações e ambiguidades. In: MADEIRA, Lígia Mori (Org.). **Avaliação de políticas públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. (Capacidade Estatal e Democracia).

HENRIQUES, Afonso C. Os efeitos da obrigatoriedade da pré-escola nas crianças em idade de creche. In: ABRAMOWICZ, Anete; HENRIQUES, Afonso Canella (Org.). **Educação Infantil: A luta pela Infância**. Campinas: Papirus, 2018.

LUDKE, Hermengarda. Discussão do trabalho de Robert E. Stake: estudo de caso em pesquisa e avaliação educacional. **Educação e Seleção**, Rio de Janeiro, n. 7, p. 15-18, 2013. (1983 impresso). Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/edusel/issue/view/263>. Acesso em: 06 fev. 2021.

MOTTA, Mônica de S. **A Política da Educação Infantil em São Gonçalo/RJ nos contextos dos Planos Municipais de Educação**. 2020. 197 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, 2020.

NASCIMENTO, Iracema S. do. Pontos Críticos do Processo de Negociação Política na Criação do Fundeb 1: a atuação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. **Revista de Financiamento da Educação**, São Paulo, v. 11, n. 9, p. 1-19, 2021.

PEREIRA, Ana Valéria D. **Democracia na perspectiva dos profissionais da educação em São Gonçalo/RJ em face às políticas públicas educacionais**. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Formação de Professores, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, 2011.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007.

PINTO, José Marcelino de Rezende; CORRÊA, Bianca Cristina. Educação infantil e a política de fundos: como tem caminhado essa etapa educacional, em especial com a aprovação do Fundeb? **Revista de Financiamento da Educação**, São Paulo, v. 10, n. 24, p. 1-27, 2020.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei nº 5.311, de 14 de novembro de 2008. Altera a lei estadual nº 4.528, de 28 de março de 2005, e autoriza o poder executivo a criar, no âmbito da secretaria de estado de educação, o “programa escola-infância”. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 17 nov. 2008.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei nº 5.597, de 18 de dezembro de 2009. Institui o plano estadual de educação – PEE/RJ, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 19 dez. 2009.

ROSA, Daniel P. **Política urbana, planejamento, fragmentação e articulação**: São Gonçalo e as transformações no espaço da cidade periférica. 2010. 147 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Geografia, Rio de Janeiro, 2010.

ROSEMBERG, Fúlvia. A criação de filhos pequenos: tendências e ambiguidades contemporâneas. In: DUARTE, Luiz Fernando et al. (Org.). **Família em Processos Contemporâneos**: Inovações Culturais na Sociedade Brasileira. São Paulo: Loyola, 1995. (Coleção Seminários Especiais / Centro João XXIII).

ROSEMBERG, Fúlvia. Sísifo e a educação infantil brasileira. **Pro-Posições**, Campinas, v. 14, n. 1 (40), p. 177-194, jan./abr. 2003.

SÃO GONÇALO (RJ). **Lei nº 1067/20**, que alterou a Lei nº 658/2015 de 09/12/2015. Plano Municipal de Educação de São Gonçalo/RJ - 2015/2024. São Gonçalo, 2015.

SÃO GONÇALO (RJ). **Relatório de Avaliação do Plano Municipal de Educação** – PME de São Gonçalo - RJ - Lei Municipal n.º 658/2015 - Período 2017. São Gonçalo, 2017.

SENNA, Mônica de C. M. **Racionalidade Técnica e Lógica Política**: um estudo sobre o processo de implantação do Programa Saúde da Família em São Gonçalo-RJ. 2004. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Fundação Instituto Oswaldo Cruz (Fiocruz), Rio de Janeiro, 2004.

SILVA, Givanildo; DIAS, Adelaide A. Democratização e educação infantil: oferta e qualidade. **Debates em Educação**, Maceió, v. 12, n. 28, p. 138-157, set./dez. 2020. Disponível em: <https://www.seer.ufal.br/index.php/debateseducacao/article/view/9678>. Acesso em: 17 abr. 2021.

SOUZA, Gloria M. A. de; ARAÚJO, Gisele C. de O.; CARNEIRO, Waldeck. Vinte anos da Lei n.º 9.394/96, o que mudou? Políticas educacionais em busca de democracia. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 11, n. 20, p. 147-160, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://www.esforce.org.br>. Acesso em: 12 abr. 2021.

STAKE, Robert E. Pesquisa qualitativa/naturalista: problemas epistemológicos. **Educação e Seleção**, Rio de Janeiro, n. 7, p. 19-27, 2013. (1983 impresso). Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/edusel/issue/view/263>. Acesso em: 06 fev. 2021.

TAVARES, Maria Tereza G. Movimentos sociais e creche comunitária no Rio de Janeiro: a luta por creches em São Gonçalo. In: GEPEDISC – Culturas Infantis. **Infâncias e Movimentos Sociais**. Campinas: Edições Leitura Crítica, 2015.

TCE. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. **Estudos Socioeconômicos Municípios do estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2017. 134 f. Disponível em: <https://www.tce.rj.gov.br/web/guest/estudos-socioeconomicos1>. Acesso em: 17 de out. 2021.

TCE. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. **Estudos Socioeconômicos Municípios do estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2020. 142 f. Disponível em: <https://www.tce.rj.gov.br/web/guest/estudos-socioeconomicos1>. Acesso em: 17 de out. 2021.

Fabiana Nery de Lima Pessanha é doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação PPG-EDU: Processos Formativos e Desigualdades Sociais da (UERJ-FFP). Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas da(s) Infância(s), Formação de Professores(as) e Diversidade Cultural (GIFORDIC).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3523-4950>

E-mail: pessanhafabi@gmail.com

Recebido em 18 de outubro de 2021

Aprovado em 06 de dezembro de 2021