

Políticas de Financiamento e Atendimento à Educação Infantil na Cidade de São Gonçalo/RJ: o Plano Municipal de Educação (PME) (2015-2024)

Mônica de Souza Motta

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

Fabiana Nery de Lima Pessanha

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

Resumo

O artigo apresenta uma reflexão crítica sobre o direito à Educação Infantil no município de São Gonçalo/RJ, cidade localizada na região metropolitana do estado do Rio de Janeiro. Como objetivo, buscou-se problematizar alguns desafios, dilemas e tensões em relação à expansão do atendimento ao direito à Educação Infantil e ao seu financiamento, especialmente a creche, com destaque ao Plano Municipal de Educação (PME) da cidade. As reflexões fundamentam-se na perspectiva teórico-metodológica do Estudo de Caso, articuladas a um conjunto de questões sociais, econômicas, demográficas e político-educacionais, na esfera local. Como resultado, depreende-se que o direito à Educação Infantil, no município, encontra-se distante de plena efetivação, diante das fragilidades para o alcance das Metas 1 e 20 do Plano Municipal de Educação.

Palavras-chave: **Plano Municipal de Educação. Educação Infantil. Creche. Financiamento Educacional. Expansão.**

Policies for Financing and Attendance to Early Childhood Education in the City of São Gonçalo/RJ: the Municipal Education Plan (2015-2024)

Abstract

The article presents a critical reflection on the right to Early Childhood Education in São Gonçalo/RJ, a city located in the metropolitan region of the state of Rio de Janeiro. As an objective, we sought to problematize some challenges, dilemmas and tensions in relation to the expansion of attendance to the right to Early Childhood Education and its financing, especially day care, with emphasis on the Municipal Education Plan (PME, in Portuguese) of the city. The reflections are based on the theoretical-methodological perspective of the Case Study, articulated to a set of social, economic, demographic and political-educational issues, in the local sphere. As a result, it appears that the right to Early Childhood Education in the municipality is far from being fully implemented, given the weaknesses in achieving Goals 1 and 20 of the Municipal Education Plan.

Keywords: **Municipal Education Plan. Early Childhood Education. Day Care. Educational Funding. Expansion.**

Políticas de Financiamento y Cuidados para la Educación de la Primera Infancia en la Ciudad de São Gonçalo/RJ: el Plan Municipal de Educación (PME) (2015-2024)

Resumen

El artículo presenta una reflexión crítica sobre el derecho a la Educación Infantil en el municipio de São Gonçalo/RJ, ciudad ubicada en la región metropolitana del estado de Río de Janeiro. Como objetivo, se buscó problematizar algunos desafíos, dilemas y tensiones en relación con la expansión del derecho a la educación infantil y su financiamiento, especialmente la guardería, con énfasis en el Plan Municipal de Educación (PME) de la ciudad. Las reflexiones se basan en la perspectiva teórico-metodológica del Estudio de Caso, articulada a un conjunto de cuestiones sociales, económicas, demográficas y político-educativas en el ámbito local. Como resultado, se infiere que el derecho a la Educación Infantil en el municipio está lejos de su plena efectividad, dadas las debilidades para la consecución de las Metas 1 y 20 del Plan Municipal de Educación.

Palabras-clave: **Plan Municipal de Educación. Educación Infantil. Guardería Infantil. Financiación Educativa. Expansión.**

Introdução

O texto apresenta um diálogo a partir de duas pesquisas no campo das políticas públicas educacionais, a saber: uma no âmbito da expansão do atendimento à Educação Infantil e, a outra, sobre as políticas municipais de financiamento educacional, na cidade de São Gonçalo, município localizado na periferia da região metropolitana do estado do Rio de Janeiro. Como objetivo, buscamos problematizar alguns desafios, dilemas e tensões no atendimento ao direito à Educação Infantil e ao seu financiamento, especialmente a creche.

Do ponto de vista dos procedimentos teórico-metodológicos, o artigo está fundamentado no Estudo de Caso (LUDKE, 2013; STAKE, 2013), a partir do qual destacamos o Plano Municipal de Educação (PME/SG), Lei de nº 658/2015 (SÃO GONÇALO, 2015), alterada pela Lei nº 1067/2020 (SÃO GONÇALO, 2020), com abrangência para o decênio de 2015/2024, evidenciando-se duas metas específicas, uma que trata do atendimento à Educação Infantil e, outra, que aborda as políticas de financiamento da educação, na esfera local, a saber: *Meta 1* e *Meta 20*, respectivamente.

A concepção teórico-metodológica do Estudo de Caso (LUDKE, 2013; STAKE, 2013), corrente investigativa de cunho etnográfico e qualitativo, possibilita a problematização das políticas municipais de atendimento e financiamento à Educação Infantil, objeto de nossas investigações, em consonância com as especificidades da esfera local, tensionando-as em relação às questões políticas, econômicas e educacionais mais amplas. Delineando o município de São Gonçalo como *lócus* empírico de nossas pesquisas, buscamos investigar algumas nuances, limites e desafios das políticas educacionais locais para a população gonçalense de 0 a 5 anos de idade, especialmente o segmento de 0 a 3.

Como caminho para tangenciar e problematizar as discussões, apresentamos algumas interseções e dados educacionais no âmbito da esfera estadual fluminense, que supomos impactar as políticas para a garantia do atendimento educacional às crianças gonçalenses de

0 a 5 anos. Inferimos que as políticas de atendimento à Educação Infantil no município possam estar atravessadas por fatores de ordem relacional entre os governos estadual e municipal, tendo em vista o porte do município de São Gonçalo, caracterizado como o segundo mais populoso do estado, com estimativa de mais de um milhão de habitantes (IBGE, 2020), atrás somente da capital do estado do Rio de Janeiro, e o 16º do Brasil.

Além desta introdução, este artigo está organizado em mais três seções. Na primeira seção, trazemos uma breve discussão sobre o Plano Municipal de Educação enquanto dispositivo de gestão educacional, em suas complexidades, implicações e dimensão política. Na segunda, traçamos alguns desafios e perspectivas do Plano Municipal de Educação (PME) de São Gonçalo (2015-2024) (SÃO GONÇALO, 2015), com destaque para as *Metas 1 e 20*, que tratam do atendimento à Educação Infantil e das políticas municipais de financiamento educacional, respectivamente. Na terceira seção, abordamos algumas interfaces acerca das políticas educacionais no âmbito do governo estadual fluminense, por acreditarmos que tais políticas impactam a oferta de Educação Infantil na esfera municipal pesquisada. Por fim, delineamos alguns comentários à guisa das considerações finais.

Planos Municipais de Educação: complexidades, implicações e dimensão política

A Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988), em seu artigo 205, determina o direito de todos à educação e define, como dever do Estado, a garantia da *Educação Infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade* (art. 208, inciso IV). Por sua vez, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), nº 9.394/96 (BRASIL, 1996), em seu artigo 21, inciso I, trata da sua regulamentação.

Os textos legais acima referenciados indicam a formulação dos Planos Nacionais de Educação (PNE), que se tornaram marcos norteadores para que o Distrito Federal, estados e municípios organizem e construam, de forma democrática, os seus respectivos planos educacionais, articulando a participação da sociedade civil organizada, conforme suas realidades e peculiaridades locais.

Todavia, podemos destacar que o contexto referente à política pública educacional no Brasil é fortemente marcado por ações de descontinuidade governamentais. E, apesar de os planos configurarem uma exigência legal, articular os sistemas de ensino a uma cultura de planejamento de longa duração ainda se constitui um grande desafio, como nos indicam Souza e Alcântara (2017).

Dessa forma, entendemos que a formulação de uma política com objetivos e metas ampliadas, que configurem os interesses da maioria da sociedade civil organizada, demanda que caminhemos para uma nova cultura política (SOUZA; ALCÂNTARA, 2017), direcionada para a execução de projetos que transitem para além de mandatos de governo. Nesse sentido, os planos apresentam a especificidade de serem uma política de Estado e não de governo. No caminho referente às suas efetivações, eles preveem o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação das metas e estratégias estabelecidas.

No diálogo, a partir do Plano Municipal de Educação (PME) de São Gonçalo (SÃO GONÇALO, 2015), pactuamos com os estudos de Evangelista (2012, p. 56), entendendo que “[...] a análise de documentos implica em considerá-lo(s) resultantes de práticas sociais e expressões da consciência humana possível em um dado contexto histórico e político”. Assim, as elaborações das políticas

públicas educacionais no campo do direito à Educação Infantil nos impulsionam a compreender o papel e a atuação do Estado na construção dos direitos e da democracia (BOSCHETTI, 2009).

Todavia, apontamos que o decurso de tramitação e formulação das políticas públicas educacionais não acontece sem disputas políticas e ideológicas. Apontamos ainda que as discussões, acordos e debates não se esgotam com a promulgação de leis, sendo traduzidas na pluralidade e submetidas às diversas interpretações no momento da sua aplicação, ou seja, na implementação das políticas (BOWE et al., 1992 apud MAINARDES, 2006).

Nesse sentido, o processo de elaboração do Plano Municipal de Educação (PME) pressupõe a participação presumidamente ativa do conjunto da sociedade, ou de parte dela, no sentido de construir uma agenda de políticas educacionais articulada às demandas sociopolíticas locais. Como consequência, postula-se que os processos de gestão construídos a partir desse movimento possam refletir e possibilitar a continuidade do exercício democrático de tomada de decisões, no âmbito das políticas educacionais, com princípio na transparência e na participação social.

O município de São Gonçalo/RJ e o Plano Municipal de Educação: desafios e perspectivas

O *lócus* empírico de nossas investigações é o contexto geopolítico fluminense do município de São Gonçalo/RJ. Localizado na periferia da região metropolitana do estado do Rio de Janeiro, segunda maior do país (CASA FLUMINENSE, 2020), o município possui alto contingente populacional, estimado em mais de 1 milhão de habitantes, com aproximadamente 1.091.737 pessoas (IBGE, 2020), justificando a relevância dos estudos e pesquisas sobre as políticas para o atendimento e financiamento educacional à população gonçalense na faixa etária de Educação Infantil, 0 a 5 anos, sobretudo a creche, 0 a 3 anos.

Dentre as múltiplas possibilidades de problematização a partir do Plano Municipal de Educação (PME) da cidade, Lei de nº 658/2015 (SÃO GONÇALO, 2015), alterada pela Lei nº 1067/2020 (SÃO GONÇALO, 2020), objeto de estudo de nossas pesquisas, recortamos duas *Metas* específicas, uma que trata da universalização e expansão do atendimento à Educação Infantil e outra que aborda as políticas de financiamento, a saber: *Meta 1* e *Meta 20*, respectivamente.

Iniciaremos nossas reflexões a partir da *Meta 1*, que determina:

Universalizar e garantir, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 70% (setenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o 3º (terceiro) ano do início da vigência deste PME, adequando as unidades existentes a padrões de infraestrutura para atender às características singulares da Educação Infantil (SÃO GONÇALO, 2015).

Em busca de traçar um panorama acerca do contexto de atendimento à faixa etária de Educação Infantil no município de São Gonçalo/RJ, reportamo-nos aos dados do IBGE¹, no ano de 2014, que indicam a existência de cerca de 12.407 registros de nascimento, apresentando uma taxa de 13,38% de mortalidade infantil e, no ano de 2017, o quantitativo de 11.290 nascimentos, com uma taxa de mortalidade infantil em torno de 12,17%.

¹ Dados disponíveis em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/sao-goncalo/pesquisa/39/30279>. Acesso em: 10 jun. 2022.

Com base nos dados de nascimento disponíveis no IBGE (2014; 2017), inferimos que a estimativa de crescimento populacional como referência para o atendimento público à Educação Infantil, no âmbito da municipalidade, encontra-se em torno de 10.000 nascimentos, a cada ano. Dessa forma, compreendemos ser importante o planejamento, a elaboração e a implementação de políticas, de longo prazo, que atendam a respectiva demanda populacional.

Na perspectiva de acompanharmos os números de atendimento à Educação Infantil na cidade, apresentamos o levantamento do quantitativo de matrículas nas redes pública e privada de educação, referente ao período de 2014, ano em que ocorreu a análise situacional do Plano Municipal de Educação (PME), Lei 658/2015 (SÃO GONÇALO, 2015), a 2020, conforme Tabela 1:

Tabela 1 – Matrículas nas redes pública e privada de educação de São Gonçalo/RJ (2014 e 2020)

Rede	Nº de matrículas em 2014 (creche)	Nº de matrículas em 2020 (creche)	Nº de matrículas em 2014 (pré-escola)	Nº de matrículas em 2020 (pré-escola)
Municipal	813	1.332	3.472	5.024
Privada	3.883	4.285	12.115	9.105
Total	4.696	5.617	15.587	14.129

Fonte: Elaborada pelas autoras com base no INEP/Censo Escolar 2014 e 2020.

Com base na Tabela 1, é possível perceber que ocorreu um aumento no atendimento à Educação Infantil, pela rede pública municipal de educação, em torno de 519 matrículas de creche (0 a 3 anos), no período compreendido entre 2014 e 2020. Na pré-escola, no mesmo período, ocorreu uma elevação de 1.552 matrículas. Em relação à rede privada de educação, houve um aumento de 921 matrículas na creche, contra um decréscimo na pré-escola (4 e 5 anos), em torno de 1.458 matrículas.

Ainda em busca de melhor adensamento do panorama de atendimento à Educação Infantil no município, recorremos aos dados referentes ao contingente populacional na faixa etária de 0 a 5 anos de idade, que, no ano de 2014, estaria em torno de 47.821 crianças, conforme análise situacional² descrita no PME (2015/2024) (SÃO GONÇALO, 2015). Nesse mesmo ano, registrou-se o quantitativo total de 20.283 matrículas na Educação Infantil (INEP, 2014), somando-se as redes pública e privada de educação.

Dentre as 20.283 matrículas de 0 a 5 anos registradas no ano de 2014 (INEP, 2014), 4.285 estavam alocadas na rede pública municipal, dentre elas, 813 na faixa etária de creche (0 a 3 anos) e 3.472 na pré-escola (4 e 5 anos). As 15.998 restantes equivalem às matrículas efetivadas na rede privada de educação, sendo 3.883 na creche (0 a 3 anos) e 12.115 na pré-escola (4 e 5 anos).

Os dados acima descritos revelam um expressivo número do atendimento à Educação Infantil pelo sistema privado de ensino. Destaca-se, ainda, a estimativa populacional, no ano de 2014, em torno de 47.821 crianças de 0 a 5 anos de idade, conforme análise situacional PME (2015/2024), em contraste com as 20.283 matrículas na Educação Infantil (INEP, 2014), no mesmo ano, somando-se as redes pública e privada. Esses dados apontam que cerca de 27.538 crianças gonçalenses encontravam-se à margem do direito à educação, ou seja, sem registro de matrículas efetivadas, em 2014.

² Dados disponíveis em: https://servicos.pmsg.rj.gov.br/diario/2015_12_08.pdf. Acesso em: 10 jun. 2022.

Os números registrados no IBGE/e-cidades, referentes à estimativa de Nascidos Vivos³ em São Gonçalo, apontam uma média, baseada em cinco anos consecutivos (2015 a 2019), na qual é possível perceber que os nascimentos no município, a cada ano, encontram-se em torno de 11.000 a 10.400 crianças. Nessa perspectiva, consideramos que o contingente populacional, para o ano de 2020, no âmbito do atendimento à Educação Infantil municipal (0 a 5 anos), estaria estimado em torno de 50.500 crianças.

Voltemos aos dados da Tabela 1, referentes ao quantitativo de matrículas realizadas nas redes pública e privada de educação, no ano de 2020, que apontam um total de 19.746 matrículas na Educação Infantil (creche e pré-escola), sendo que 6.356 correspondem ao atendimento na rede pública municipal de educação e 13.390 contabilizam o número de matrículas na rede privada. Mais uma vez, é possível observar que o atendimento realizado pelo sistema privado é majoritário no município, além de persistir um cenário de exclusão do acesso ao direito à educação a cerca de 30.754 crianças gonçalenses, na faixa etária de 0 a 5 anos de idade, considerando o prognóstico demográfico a partir do IBGE/e-cidades (2020).

Com base no cenário descrito, é possível afirmar que a Educação Infantil municipal tem sido generosamente caracterizada pelo privatismo (PERONI, 2011), visto o número expressivo de matrículas efetivadas no sistema privado de ensino, em detrimento das matrículas realizadas na rede pública. De acordo com os números apresentados, verifica-se que a rede privada é a que mais oferece atendimento à Educação Infantil e que, ainda assim, não garante a universalização do acesso às crianças de 0 a 5 anos de idade a esse segmento educacional.

Segundo Davies e Alcântara (2019), de 2006 a 2017, o município de São Gonçalo ocupou a posição 34, no conjunto dos 92 municípios fluminenses, na classificação percentual da trajetória de elevação do número de matrículas privadas na Educação Básica, no período. Em 2006, o município registrava um total de 53.361 matrículas na Educação Básica privada, aumentando para 75.187, em 2017. O cenário revela um crescimento de 21.826 matrículas, em termos absolutos, ou seja, um aumento percentual de 40,9%, no período analisado.

Pactuamos com Saviani (2013) ao entendermos que, ao delegar sua responsabilidade para a sociedade civil organizada, o poder público fortalece um sistema que reforça processos de exclusão e desigualdade social, ignorando o princípio da CF/88 (BRASIL, 1988), que determina a educação como “direito de todos e dever do Estado”. Segundo o autor, a ação do poder público sofre uma inflexão, passando a ficar baseada na inversão do preceito constitucional, delegando a educação como dever de todos e direito do Estado.

Seguindo no percurso investigativo das pesquisas, buscamos o Relatório de Avaliação do Plano Municipal de Educação (SÃO GONÇALO, 2017), realizado no ano de 2017, pela equipe de monitoramento do PME, que apontou as seguintes informações:

Quadro 1 – Indicador 1/A e 1/B da Meta 1 do PME/SG (2015-2014)

Indicador 1/A - (Pré-escola)	Indicador 1/B - (Creche)
- Objetiva o atendimento de 100% da população na faixa etária de 4 a 5 anos na Pré-escola, porém apresentou o indicativo alcançado de 22,4%, conforme fonte do MEC/INEP/CENSO ESCOLAR.	- Apresenta meta progressiva de atendimento a 70% da população na faixa etária de 0 a 3 anos na creche, porém obteve, como meta alcançada, 12,8%, de acordo com os dados do MEC/INEP/CENSO ESCOLAR.

Fonte: Elaborado pelas autoras com base no Relatório de Avaliação do Plano Municipal de Educação (SÃO GONÇALO, 2017).

³ Dados disponíveis em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/sao-goncalo/pesquisa/39/30279?ano=2019>. Acesso em: 10 jun. 2022.

O Relatório de Avaliação do Plano Municipal de Educação (SÃO GONÇALO, 2017) também informa que a maioria das matrículas públicas efetivadas na Educação Infantil, em torno de 65%, estaria sendo realizada nas 32 (trinta e duas) creches comunitárias que se declaram sem fins lucrativos, conveniadas com a prefeitura, e, os restantes 35%, nas escolas/Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEI) municipais estatais, caracterizando um atendimento marcado pelas parcerias público-privadas.

Segundo Nogueira (2003), essa vertente, atrelada aos valores neoliberais, corresponde às novas formas de capilaridade dos segmentos e setores da sociedade civil integrantes do “terceiro setor” ou da “terceira esfera”, “[...] entendido[a] como um vasto conjunto de organizações sociais voltado[a] para o atendimento de necessidades e carências de certos segmentos da população” (NOGUEIRA, 2003, p. 193), caracterizando uma “redescoberta” da participação da sociedade civil na proposta de ressignificação do papel do Estado e no esvaziamento de sua dimensão ético-política.

Particularmente, no campo das políticas para a Educação Infantil, as parcerias público-privadas, denominadas de empreendedorismo social (ALMEIDA; MARTINS, 2017; NOGUEIRA, 2003), alimentam que parte dos recursos, sob a administração do poder público, seja direcionada para os setores da educação privada. Nesse pacote, sob as pressões dos organismos internacionais, podemos identificar iniciativas sob a denominação de: programas alternativos, novos movimentos sociais, parcerias público-privadas, redes de conveniamento, filantropia, privatizações via Organizações Não-governamentais (ONG’s), dentre outras, alimentadas pela histórica lacuna do Estado na garantia da educação pública, gratuita e de qualidade para a pequena infância brasileira (ALMEIDA; MARTINS, 2017; PERONI, 2011).

Ainda em busca de problematizar o panorama do atendimento ao direito à educação, na cidade de São Gonçalo, reportamo-nos ao Censo⁴ do ano de 2014, que registra a existência de 291 escolas da rede privada de ensino e, no ano 2020, o total de 310 escolas com atendimento em todas as modalidades e etapas da Educação Básica, demonstrando uma expansão no número de autorizações de funcionamento das escolas da rede privada de educação pelo poder público local, resguardada a estrutura dos sistemas de educação, conforme estabelecido no §2º do artigo 8º da LDBEN nº 9.394/96 (BRASIL, 1996).

No que se refere às unidades públicas de educação, a consulta ao Censo do ano de 2014 não revelou alteração no quantitativo de escolas municipais, permanecendo o total de 110 unidades. Dessas, 27 realizam o atendimento à faixa etária de creche (0 a 3 anos) e 73 oferecem o atendimento na pré-escola (4 e 5 anos). Cabe destacar que, das 73 unidades públicas municipais que oferecem o atendimento à pré-escola, 43 ofertam outras modalidades e etapas da Educação Básica e não possuem oferta de atendimento para a creche (0 a 3 anos).

Como uma forte marca do poder local na cidade gonçalense (ALVARENGA; TAVARES, 2015; LEAL, 1997), a predominância do setor privado no atendimento à Educação Infantil, na esfera municipal, contraria as determinações legais e contribui para o aumento das desigualdades sociais, econômicas e de acesso à educação. “Nesse sentido, é importante afirmar a Educação Infantil como um direito de todas as crianças e de suas famílias, independentemente de idade, [ou] classe econômica” e social a que pertencem (CAMPOS, 2016, p. 366).

⁴ Dados disponíveis em: <https://www.qedu.org.br/cidade/2806-sao-goncalo/censo-escolar>. Acesso em: 10 jun. 2022.

Ainda na perspectiva de problematizar a implementação da *Meta 1* do PME (SÃO GONÇALO, 2015), o Relatório de Avaliação do Plano Municipal de Educação (SÃO GONÇALO, 2017) também declara que, das 20 estratégias propostas para efetivação da *Meta 1*, 13 (treze) ainda não haviam sido iniciadas, 06 (seis) estariam em fase embrionária e consideradas em andamento, e apenas 01 (uma) foi considerada realizada. Destacamo-la, a *Estratégia 1.15: Mudança imediata a partir da publicação do PME, da nomenclatura de Creche Municipal para Unidade Municipal de Educação Infantil (UMEI)*.

Os dados mencionados expressam o não cumprimento da *Meta 1* do Plano Municipal de Educação (PME) (SÃO GONÇALO, 2015) no que se refere à garantia da universalização do atendimento da Educação Infantil, na pré-escola, para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade, no prazo estipulado, até o ano de 2016. Ademais, revelam fragilidades na ampliação do atendimento à creche para as crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos, que continua pouco expressiva, diante da demanda populacional local.

Dando continuidade às análises, abordamos a *Meta 20* do PME de São Gonçalo (SÃO GONÇALO, 2015), no que tange às políticas de financiamento, que postula:

Ampliar o investimento público em educação pública ao final do decênio [2015-2024]. Implementar, imediatamente, após a aprovação deste documento, mecanismos de fiscalização e controle através de portal de transparência municipal, e efetiva participação dos Conselhos Municipais (Educação, FUNDEB, Alimentação e Escolares) além de uma comissão específica formada por professores e funcionários eleitos pela categoria dos profissionais da educação municipal e representantes do DIEESE para fiscalização e distribuição dos recursos, assim como toda a prestação de contas, apresentação obrigatória das notas fiscais que assegurem o rigoroso cumprimento do art. 212 da Constituição Federal em termos de aplicação dos percentuais mínimos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino (SÃO GONÇALO, 2015).

A despeito dos esforços empreendidos na elaboração do PME em questão, é possível identificar imprecisão no texto da *Meta 20*, uma vez que os termos não definem expressamente os patamares a serem alcançados e nem os caminhos a serem percorridos para a ampliação dos recursos orçamentários e financeiros a serem destinados à educação municipal, para além dos mecanismos já dispostos na legislação vigente, no que diz respeito à vinculação constitucional em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), conforme previsto na Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988), artigo 212, bem como outros dispositivos.

Contudo, a análise situacional referente à *Meta 20* do PME de São Gonçalo (SÃO GONÇALO, 2015) anuncia o reconhecimento de que

[...] um plano de metas exige uma definição de custos assim como a identificação dos recursos disponíveis para esse fim, das estratégias para ampliação, por meio de criação de novas fontes, a partir da constatação de necessidade de maior investimento (SÃO GONÇALO, 2015).

O fragmento acima, referente à análise situacional da *Meta 20*, indica o reconhecimento da necessidade de viabilização de mais recursos financeiros a serem aplicados em educação, objetivando avanços no atendimento à demanda educacional municipal. O trecho também aponta a necessidade de se buscar meios para aumentar os recursos disponíveis a serem investidos nas políticas educacionais. As pesquisas no campo do financiamento da educação reiteram a prerrogativa de que o direito educacional implica recursos para sua oferta, conforme afirmativa de Cruz e Jacomini (2017).

Segundo dados do TCE/RJ (2019), em 2018, as transferências recebidas do estado e da União compuseram 68,70% das receitas correntes no município de São Gonçalo. A receita tributária total foi de 19,40%, seguida de outras receitas, que totalizaram 11,90%. Segundo a mesma fonte, houve um crescimento de 17% no valor recebido do FUNDEB entre os anos de 2013 a 2018. Davies e Alcântara (2019) afirmam que o município apresentou um aumento de 49,4% no total das receitas vinculadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), entre 2010 e 2017.

Um conjunto de 23 estratégias acompanha a *Meta 20* do PME de São Gonçalo (SÃO GONÇALO, 2015), perpassando variadas frentes. O Quadro 2, a seguir, apresenta algumas.

Quadro 2 – Estratégias para a Meta 20 do PME de São Gonçalo (2015-2024)

20.1) Garantir a destinação dos recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, [...], a parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural e outros recursos, [...];	20.2) Garantir a implementação do Custo Aluno Qualidade - CAQ [...] com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos [...], alimentação e transporte escolar; [...];
20.6) Assegurar a autonomia administrativa e pedagógica das escolas e ampliar sua autonomia financeira, através do repasse de recursos diretamente às escolas [...];	20.7) Garantir, entre as metas dos Planos Plurianuais vigentes nos próximos dez anos, a previsão do suporte financeiro às metas constantes no Plano Municipal de Educação;
20.12) Criar comissões para fiscalizar e assegurar a implementação das metas. Trabalhar junto com os Sindicatos da Educação, Organizações de Classe e Conselhos na questão da fiscalização, sem jus a remuneração para este fim;	20.16) Aperfeiçoar e ampliar os mecanismos de acompanhamento da arrecadação do município;
20.19) Garantir, a partir da publicação deste Plano, que as escolas e os gestores publiquem, bimestralmente, seus balancetes financeiros prestando contas dos recursos recebidos, os quais deverão ser fixados em locais visíveis nas unidades escolares, bem como nos sítios eletrônicos oficiais da Secretaria Municipal de Educação.	20.21) Aperfeiçoar e ampliar os mecanismos de acompanhamento da arrecadação da contribuição social do salário educação.

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir do Plano Municipal de Educação de São Gonçalo (São Gonçalo, 2015).

As estratégias destacadas no Quadro 2 vão desde buscar a garantia da destinação da parcela dos recursos advindos da exploração de petróleo, gás natural e outros recursos, para a educação, passando pela garantia da implementação do Custo Aluno Qualidade (CAQ), investimento na valorização dos profissionais da educação pública municipal, na infraestrutura e aquisição de materiais, alimentação, transporte escolar, até a ampliação da autonomia financeira das unidades educacionais e a busca pelo fortalecimento da transparência, acompanhamento e controle da gestão dos recursos públicos a serem aplicados em MDE. Entretanto, as estratégias são frágeis no que diz respeito à busca de novas fontes de receita, visando o aumento dos recursos para a educação, bem como a previsão do aperfeiçoamento e controle do recolhimento das fontes de recursos já existentes.

Considerando o recorte das nossas pesquisas, no que diz respeito ao atendimento e financiamento para a Educação Infantil, especialmente no segmento creche, damos destaque à Estratégia 20.8, da *Meta 20*, que anuncia “garantir a construção de novas creches municipais, atendendo 100% da demanda de alunos da localidade, utilizando recursos municipais e do Programa Pró-Infância [...], no prazo máximo de 3 anos” (SÃO GONÇALO, 2015)⁵.

⁵ O PROINFÂNCIA, instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, é uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), do Ministério da Educação (MEC), objetivando garantir o acesso de crianças a creches e escolas, bem como a melhoria da infraestrutura das redes de Educação Infantil. Disponível em:

A propósito da Estratégia 20.8, destacamos o estudo de Fernandes (2018), que trata da descrição e análise da participação do governo federal no financiamento da Educação Infantil, no período de 2000 a 2016. A pesquisa mostra o suporte financeiro e estrutural que o governo federal prestou aos municípios e ao Distrito Federal, na perspectiva do regime de colaboração, e ressalta que as mudanças no projeto de governo e de sociedade, a partir dos anos de 2016-2017, apontam para uma progressiva queda no volume dos repasses, bem como uma possível descontinuidade nos programas do governo federal, como o PROINFÂNCIA e o Brasil Carinhoso (BC)⁶.

Em direção convergente, Silva e Dias (2021) corroboram que a política do PROINFÂNCIA contribuiu para colocar a Educação Infantil na agenda de prioridades da política educacional, no âmbito dos governos federal e municipais, entre os anos de 2008 e 2018. Ao discutirem a expansão de vagas para a Educação Infantil, no contexto do PROINFÂNCIA, os autores confirmam a ampliação na expansão da educação das crianças de 0 a 5 anos, em regime de colaboração entre o governo federal e municípios, no período. Contudo, destacamos que, até o momento de nossas pesquisas, ainda não foi possível confirmar a existência de unidades do PROINFÂNCIA no município de São Gonçalo.

Nesse cenário, apontamos para a Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, que congela os gastos públicos em educação por duas décadas (até 2036), impactando negativamente os Planos locais de educação, que se veem diante de desafios ainda mais complexos para a sua efetivação, uma vez que a EC compromete o orçamento da União, fazendo retrair as políticas de parceria entre o governo federal e os demais entes subnacionais.

Ao enfraquecer a base orçamentária da União, passível de ser destinada aos mais variados programas e políticas públicas de direito social, as medidas orçamentárias impostas pela EC nº 95/2016 são consideradas regressivas, por inibirem a formulação e efetivação de políticas públicas que promovam a justiça social, em seus diversos setores, especialmente o acesso e permanência de todos os brasileiros e brasileiras à educação pública, gratuita e de qualidade socialmente referenciada. Esse quadro se agrava, quando considerada a ínfima participação da União no financiamento da Educação Básica nacional (MILITÃO, 2017; FARENZENA; LUCE, 2014; PINTO, 2012).

Os estudos de Amaral (2016, p. 662) indicam que:

[...] se considerarmos que em 2014 o país aplicou o equivalente a 6% do PIB em educação, somando-se os recursos aplicados pela União, pelos estados, DF e municípios (BRASIL. INEP, 2015), pode-se concluir que, se os estados, DF e municípios também aplicarem esta mesma regra prevista na [EC 95/2016], esse percentual se reduzirá para 5% em 2024.

Com essa projeção, consolida-se um cenário de enfrentamento de grandes desafios pelos municípios, no que tange ao acesso e ampliação das vagas para creche, até o ano de 2024,

<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/proinfancia/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-proinfancia>. Acesso em: 06 set. 2021.

⁶ Iniciativa do plano Brasil sem Miséria, o Programa Brasil Carinhoso consiste na transferência automática de recursos financeiros para custear despesas com manutenção e desenvolvimento da Educação Infantil, contribuir com as ações de cuidado integral, segurança alimentar e nutricional, além de buscar garantir o acesso e a permanência. Os recursos são destinados às crianças de zero a 48 meses, matriculadas em creches públicas ou conveniadas com o poder público, cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/brasil-carinhoso>. Acesso em: 06 set. 2021.

conforme estabelecido no Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 11.005/2014 (BRASIL, 2014) e perseguido pelos municípios em seus respectivos Planos locais, sobretudo os que possuem pouca autonomia fiscal, dependentes de um efetivo regime de colaboração e da ação da União, por meio de projetos e programas especiais, como é o caso de São Gonçalo.

O direito à educação em questão: interfaces entre os governos estadual e municipal

Com vistas a ampliar o cenário de reflexão e análise das políticas para a Educação Infantil orientadas nas *Metas 1 e 20* do PME de São Gonçalo (2015-2024) (SÃO GONÇALO, 2015), direcionamo-nos às relações estabelecidas entre as esferas governamentais estadual e municipal, considerando a previsão do regime de colaboração para a oferta da Educação Básica, no território fluminense. Previsto juridicamente na CF/88 (BRASIL, 1988), artigos 23, 30 e 211, na LDBEN nº. 9.394/96 (BRASIL, 1996), artigos 10 e 11, e no PNE, Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014), artigo 7º, o princípio do regime de colaboração, entretanto, ainda carece de dispositivos mais efetivos para sua regulamentação (SOUZA; ALCÂNTARA; VASCONCELOS, 2015; DAVIES; ALCÂNTARA, 2019).

Segundo Davies e Alcântara (2019), o estado do Rio de Janeiro atuou intensamente em prol da municipalização da educação por meio de leis que visavam torná-la obrigatória, no caso da Educação Infantil, a partir de 2010.

Nas palavras dos autores,

Vale notar que, desde final dos anos de 1980, o estado, por meio do Programa Estadual de Municipalização do Ensino de Primeiro Grau (Promurj), intentou, de forma gradativa, municipalizar o atual ensino fundamental. No ano de 2005, a Lei Estadual nº 4.528 buscou induzir a municipalização da Educação Infantil (art. 61) e das séries iniciais do Ensino Fundamental (art. 62), fixando um prazo de três e dez anos, respectivamente, para cessar a oferta de matrículas estaduais nesses níveis de ensino (RIO DE JANEIRO, 2005). Entretanto, a Lei Estadual nº 5.311 (RIO DE JANEIRO, 2008) alterou o art. 61, prescrevendo que o fim da oferta de matrículas estaduais para a educação infantil ocorreria em 2010, enquanto o art. 62 foi 'declarado inconstitucional por meio da Representação de Inconstitucionalidade nº 49/2007', como expõem Souza, Alcântara, Vasconcelos (2014, p. 222). Embora a não oferta de matrículas estaduais para o ensino fundamental tenha sido declarada inconstitucional, vale notar que o Plano Estadual de Educação (PEE) fixado pela Lei Estadual nº 5.597 (RIO DE JANEIRO, 2009) ignorou tal inconstitucionalidade ao prescrever a 'progressiva transferência das matrículas dos anos iniciais do Ensino Fundamental para a rede municipal, conforme o que estabelece a Lei Estadual nº 4.528 (art.62)' (RIO DE JANEIRO, 2005) (DAVIES; ALCÂNTARA, 2019, p. 35-36).

Ainda segundo os autores, a rede estadual de educação do Rio de Janeiro é a terceira menor do Brasil, em termos percentuais, "[...] o que surpreende, pois o governo estadual de modo geral tem a segunda ou terceira maior receita de impostos de todos os governos estaduais" (DAVIES; ALCÂNTARA, 2019, p. 36). Curioso notar que o Plano Estadual de Educação (PEE), Lei Estadual nº 5.597 (RIO DE JANEIRO, 2009), pontua que as redes municipais, em geral, não ampliaram a oferta de matrículas públicas nas séries iniciais do Ensino Fundamental, mas sim na rede privada (DAVIES; ALCÂNTARA, 2019), como é o caso do município de São Gonçalo, conforme o Quadro 3, a seguir.

Quadro 3 – Trajetória numérica e percentual das matrículas estaduais, municipais (2007 e 2017) e privadas (2006 e 2017) na Educação Básica, no município de São Gonçalo/RJ

	Estadual				Municipal				Privada			
	2007	2017	Trajet.	Traj.%	2007	2017	Trajet.	Traj%	2007	2017	Trajet.	Traj%
SG	90.784	46.396	-44.388	-48,9	52.322	40.388	-11.934	-22,8	53.361	75.187	21.826	40,9

Fonte: BRASIL. INEP, 2007, 2008 e 2018. Elaborado por Davies e Alcântara (2019, p. 39).

O Quadro 3 mostra que as matrículas na rede estadual, no município de São Gonçalo, diminuíram de 90.784, em 2007, para 46.396, em 2017, apresentando uma trajetória de queda de menos 44.388 matrículas. A rede municipal gonçalense registrava 52.322 matrículas, em 2007, diminuindo para 40.388, em 2017. Por outro lado, as matrículas na rede privada, na cidade, aumentaram em 40,9%, passando de 53.361, em 2007, para 75.187, em 2017, com uma trajetória de aumento de 21.826 matrículas, em termos absolutos.

Em termos percentuais, o município de São Gonçalo ocupou a posição 47, no conjunto dos 92 municípios do estado que mais tiveram queda de matrículas na rede estadual, menos 48,9%, na década analisada, entre 2007 e 2017 (DAVIES; ALCÂNTARA, 2019). Por sua vez, o município ocupou a 5ª posição, no conjunto dos 92 municípios fluminenses que mais apresentaram queda de matrículas na rede municipal, menos 11.934, em termos absolutos, o equivalente a menos 22,8%, em termos percentuais, na mesma década analisada pelos autores.

Com um regime de colaboração timidamente evocado na CF/1988 (BRASIL, 1988), na LDBEN nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996) (SOUZA; ALCÂNTARA; VASCONCELOS, 2015; DAVIES; ALCÂNTARA, 2019) e no Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014) (DAVIES; ALCÂNTARA, 2019), os encargos e as responsabilidades relativos à oferta de Educação Infantil acabam recaindo exclusivamente sobre o município. Acrescenta-se o agravante de que o PME de São Gonçalo não mantém sintonia com o Plano Estadual de Educação (PEE) Lei Estadual nº 5.597 (RIO DE JANEIRO, 2009), aprovado em 2009.

Reiteramos que a viabilização de um efetivo regime de colaboração e de previsão de recursos orçamentários é fundamental para a efetivação das metas estabelecidas no PME, especialmente as relacionadas à universalização do atendimento na pré-escola e à expansão da oferta no segmento creche. Reiteramos, ainda, que o município não conta com instituições ou equipamentos coletivos pertencentes a outras esferas públicas governamentais que atendam a Educação Infantil municipal.

Acreditamos que os dados trazidos nesta seção, embora abrangentes à Educação Básica, possam contribuir para ilustrar as fragilidades do princípio colaborativo, no âmbito da oferta educacional. Inferimos que as políticas de atendimento à Educação Infantil estão atravessadas não apenas pela timidez jurídica que evoca o regime de colaboração, mas, também, por fatores de ordem relacional entre os três níveis de governos. Esse cenário conflituoso na estrutura educacional brasileira impacta a previsão, tanto da *Meta 1* quanto da *Meta 20*, do PME de São Gonçalo (SÃO GONÇALO, 2015), que tendem ao agravamento de não se efetivarem, devido a fatores como: fragilidades do orçamento municipal; complexidades do nosso modelo federalista fiscal e tensões na perspectiva de colaboração entre os entes federados.

Considerações Finais

Do ponto de vista histórico, legal e político, não há dúvidas de que o PME é um importante dispositivo de gestão democrática para a educação municipal. Entretanto, é possível inferir um conjunto de fragilidades no PME de São Gonçalo.

No que tange à *Meta 1*, o município ainda não atingiu a universalização da pré-escola (4 e 5 anos), tampouco a ampliação, expressiva, de vagas para o atendimento à creche (0 a 3 anos). Também não há indícios de desenvolvimento de ações que visem garantir o direito ao acesso e à permanência das crianças pequenas aos equipamentos públicos e coletivos de educação, fato agravado pelo contexto pandêmico.

Em relação à *Meta 2*, ainda existem desafios nas políticas de planejamento, acompanhamento e gestão participativa na execução orçamentária. Contudo, há de se ressaltar a recente publicação da Lei nº 1.252/2021 (SÃO GONÇALO, 2021), que cria a Unidade Orçamentária “Fundo Municipal de Educação”, vinculada à Secretaria Municipal de Educação (SEMED), possibilitando maior autonomia e acompanhamento da execução orçamentária por parte da Secretaria de Educação e da sociedade civil local.

Ressaltamos que o direito à educação se encontra previsto em legislação vigente, como no caso das *Metas 1 e 20* referenciadas no PME de São Gonçalo (SÃO GONÇALO, 2015). Entretanto, o dever da garantia desse direito à população, pelo poder público local, vem sendo historicamente protelado. A propósito, o entendimento dos “pequenos” (TAVARES, 2003) como sujeitos de direitos, conforme determinado na CF/88, promulgada há mais de 30 (trinta) anos, ainda não se configura como prioridade nas agendas governamentais, no âmbito do direito à educação, revelando grande fragilidade em sua consolidação.

No caso do município de São Gonçalo, a garantia do direito à educação às crianças de 0 a 5 anos foi agravada pelo contexto pandêmico, que se desdobrou no fechamento das escolas, a partir de março do ano de 2020, além do agravamento do cenário político-econômico e social local. Nesse contexto, os desafios para o alcance das Metas 1 e 20 do PME tornaram-se ainda mais evidentes, sobretudo quando considerados fatores de ordem relacional entre os governos estadual e municipal, agravando as dificuldades do regime de colaboração interfederativa.

Referências

ALMEIDA, N. L. T. de; MARTINS, E. B. C. A expansão desigual das ofertas educacionais no Brasil no século 21. **Em Aberto**, Brasília-DF, v. 30, n. 99, p. 129-143, maio/ago. 2017.

ALVARENGA, M. S. de; TAVARES, M. T. G. Relações entre poder local e políticas educacionais em contextos de periferias urbanas. In: ALVARENGA, M. S. de; TAVARES, M. T. G. (Org.). **Poder Local e Políticas Públicas para Educação em periferias Urbanas do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Quartet: Faperj, 2015.

AMARAL, N. C. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. **RBPAE**, v. 32, n. 3, p. 653-673 set./dez. 2016.

BOSCHETTI, I. Avaliação de políticas e projetos sociais. **CFESS**, ABEPSS, Brasília, 2009. Disponível em: <https://www.cressrn.org.br/files/arquivos/V6W3K9PDvT66jNs6Ne91.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1998. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1988. Disponível em: Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso: 18 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1996. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 18 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em: 26 ago. 2021.

CAMPOS, R. Fazendo o dever de casa: Estratégias Municipais para Educação Infantil em face às orientações do Banco Mundial. **Poiésis**, Tubarão, v. 10, n. 18, p. 353-370, jun./dez. 2016.

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

CRUZ, R. E. da; JACOMINI, M. 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, N.; ALCÂNTARA, A. 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.

EVANGELISTA, O. Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional. In: ARAUJO, R. M. L.; RODRIGUES, D. S. (Org.). **A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais**. Campinas: Alínea, 2012. P. 52-71.

FARENZENA, N.; LUCE, M. B. Políticas públicas de educação no Brasil: reconfigurações e ambiguidades. In: MADEIRA, L. M. (Org.). **Avaliação de políticas públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. (Capacidade Estatal e Democracia).

FERNANDES, E. **Financiamento da Educação Infantil no Brasil**: descrição e análise da participação do governo federal no período de 2000 a 2016. 2018. 244 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **e-cidades**: São Gonçalo. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/sao-goncalo/panorama>. Acesso em: 31 ago. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **e-cidades**: São Gonçalo. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/sao-goncalo/panorama>. Acesso em: 31 ago. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **e-cidades**: São Gonçalo. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/sao-goncalo/panorama>. Acesso em: 31 ago. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **e-cidades**: São Gonçalo. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/sao-goncalo/panorama>. Acesso em: 31 ago. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **e-cidades**: São Gonçalo. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/sao-goncalo/panorama>. Acesso em: 31 ago. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **e-cidades**: São Gonçalo. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/sao-goncalo/panorama>. Acesso em: 31 ago. 2021.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LUDKE, H. 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. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/edusel/issue/view/263>. Acesso em: 08 set. 2021.

MAINARDES, J. Abordagem do Ciclo de Políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, 2006.

MILITÃO, S. C. N. Financiamento da Educação Básica: trajetória histórica e panorama atual. In: RIBEIRO, A. I. M.; PRADO, V. M. do; MARIANO, J. L. M. (Org.). **História da Educação Brasileira**: um olhar didático ilustrado com charges. Curitiba: Appris, 2017.

NOGUEIRA, M. A. Sociedade Civil, entre o Político-Estatal e o Universo Gerencial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 185-202, jun. 2003.

PERONI, V. M. V. Mudanças no papel do Estado e políticas de educação: Notas sobre a relação público/privado. In: PERONI, V. M. V.; ROSSI, A. J. (Org.). **Políticas educacionais em tempos de redefinição no papel do Estado**: Implicações para a democratização da educação. Pelotas: Ufpel, 2011.

PINTO, J. M. R. Financiamento da educação básica: a divisão de responsabilidades. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 155-172, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acesso em: 04 set. 2021.

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

SÃO GONÇALO (RJ). **Lei nº 1067/20, de 09/01/2020, que alterou a Lei nº 658/2015 de 09/12/2015**. Plano Municipal de Educação de São Gonçalo/RJ - 2015/2024.

SÃO GONÇALO (RJ). **Relatório de Avaliação do Plano Municipal de Educação – PME de São Gonçalo/RJ**. Lei Municipal nº 658/2015 - Período 2017.

SAVIANI, D. Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: abordagem histórica e situação atual. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 743-760, jul./set. 2013.

SILVA, G. da.; DIAS, A. A. A política de expansão de vagas para a educação infantil: o Proinfância em questão. **Educação**, Porto Alegre, v. 43, n. 3, p. 1-12, set./dez. 2021. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/37455>. Acesso em: 13 abr. 2021.

SOUZA, D. B. de; ALCÂNTARA, A. B. Planos Municipais de Educação metropolitanos: desafios ao acompanhamento e avaliação local. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 35, n. 3, p. 758-783, jul./set. 2017.

SOUZA, D. B.; ALCÂNTARA, A. B.; VASCONCELOS, M. C. C. Previsões do regime de colaboração na gestão da educação em São Gonçalo (RJ): uma análise exploratória pautada no Plano Municipal de Educação. In: ALVARENGA, M. S. de; TAVARES, M. T. G. (Org.). **Poder Local e Políticas Públicas para Educação em periferias Urbanas do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Quartet; Faperj, 2015.

STAKE, R. 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, M. T. G. **Os Pequenos e a Cidade**: O papel da escola na construção de uma alfabetização cidadã. 2003. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

TCE. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. **Estudos Socioeconômicos Municípios do estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2019. 132 f. Disponível em: <https://www.tce.rj.gov.br/web/guest/estudos-socioeconomicos1>. Acesso em: 29 jul. 2021.

Mônica de Souza Motta é doutoranda do Programa de Políticas Públicas e Formação Humana (PPFH) na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre em Educação (PPGedu) pela UERJ. Graduada em Pedagogia pela Universidade Federal Fluminense (1998). Exerce a função de professora supervisora educacional - Secretaria Municipal de Educação de São Gonçalo/RJ. Tem experiência na área de Educação. Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas da(s) Infância(s), Formação de Professores(as) e Diversidade Cultural (GIFORDIC) e do Grupo de Pesquisa em Educação, Estado, Sociedade Civil e Participação Política (GPESP). Moção de Aplausos/2016 (Câmara Municipal de São Gonçalo/RJ).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6041-3486>

E-mail: monica_mtt2004@yahoo.com.br

Fabiana Nery de Lima Pessanha é doutora em Educação pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), no Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGedu) - *Processos Formativos e Desigualdades Sociais*. Mestre em Educação (UERJ - 2017) e graduada em Pedagogia pela Universidade Federal Fluminense (UFF - 2003). Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas da(s) Infância(s), Formação de Professores e Diversidade Cultural (GIFORDIC). Atualmente, atua como Pedagoga - Supervisora Educacional - na Fundação Municipal de Educação de Niterói/RJ (FME) e como Professora Inspetora Escolar - na Secretaria de Estado de Educação/RJ (SEEDUC). Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Educação Infantil, Planejamento e Avaliação Educacional.

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

E-mail: pessanhafabi@gmail.com

Recebido em 05 de janeiro de 2022

Aprovado em 09 de fevereiro de 2022

