

POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA (2001-2006).ⁱ

Luiza Freire Noguchi - NuPE (UFPR)ⁱⁱ
profelufreire@yahoo.com.br

Resumo: O estudo apresenta os resultados da dissertação intitulada “Políticas para a Educação Infantil na Região Metropolitana de Curitiba”, parte da pesquisa conduzida pelo Núcleo de Políticas, Gestão e Financiamento da Educação (NuPE/UFPR). Objetiva avaliar o impacto das políticas para a educação infantil, do período entre 2001 e 2006, no Primeiro Anel Metropolitano de Curitiba. Foram analisados dados de matrícula cotejados aos de população infantil para dimensionar a efetividade do direito à educação infantil tomando como base os esforços imediatos do poder público em garantir este direito.

Palavras-chave: Educação Infantil; Direito à Educação; Metropolização.

INTRODUÇÃO

Este trabalho é um dos resultados dos estudos que derivaram a dissertação de mestrado intitulada: *Políticas para a Educação Infantil na Região Metropolitana de Curitiba*. A dissertação, faz parte de uma pesquisa-mãe conduzida pelo Núcleo de Políticas, Gestão e Financiamento da Educação (NuPE), e teve como objetivo central avaliar os impactos das políticas educacionais para a etapa, no período entre 2001 e 2006. O *locus* escolhido foi a Região Metropolitana de Curitiba (RMC) e como recorte a análise dos doze municípios que constituem o Primeiro Anel Metropolitano (PAM)ⁱⁱⁱ.

A escolha deste *locus* e desta etapa da educação básica deu-se principalmente porque as políticas para a educação infantil ocorrem na esfera municipal e analisar a oferta educacional nesta etapa tendo como ponto de partida as relações presentes no micro-sistema (municípios) propicia uma análise mais consistente acerca da (des)articulação do conjunto de municípios escolhidos e reflete em que medida o direito à educação atende aos preceitos designados pelos macro-sistemas, ou seja, o estado e a União. Um dos objetivos essenciais da pesquisa foi unir o debate acerca da dimensão que a região metropolitana exerce na proposição, definição e efetivação das políticas para a educação infantil tendo como eixo norteador da análise a efetividade da política. Até que ponto há o conhecimento do poder público das demandas sociais (nesta caso pelo direito à educação) que extrapolam os limites geográficos-administrativos.

Este trabalho é centralmente focado na discussão dos direitos sociais e da dissolução dos limites territoriais. Pensar em direitos sociais imediatamente remete à idéia de

necessidade, e o conceito julgado como mais apropriado, neste momento, é o exposto por Figueiredo que pode ser definido, “como algo cuja falta provocaria um dano.” (1986, p. 79)

O dano causado à população, no caso dos direitos sociais, tem relação direta com a falta de cumprimento por parte do Estado de tais direitos (habitação, saúde, educação, segurança, etc.). O Estado exerce papel fundamental não só na criação e declaração das normas legais que supostamente garantem estes direitos, mas tem o poder de fazer cumprir estas normas. Para que os direitos sociais sejam efetivamente garantidos, e aqui se frisa o direito à educação infantil, é preciso o questionamento e pressões mais intensas por parte da sociedade sobre a ação do Estado. A urgência em pensar numa região metropolitana mais justa e que atenda aos direitos básicos dos cidadãos que compõem os espaços destas configurações urbanas.

Compreender como a política acontece nas regiões metropolitanas é fundamental para avaliar a política em curso e apontar caminhos para a efetivação delas, levando em conta as peculiaridades das dinâmicas sociais presentes nestes espaços. Verificando a priori se o direito à educação infantil foi efetivamente assegurado pelo poder público nesta região, a partir do dimensionamento imediato e material da política educacional, ou seja, o atendimento escolar.

Esta é uma importante face da política, pois revela uma maior dificuldade ou maior facilidade e vice-versa na tomada de decisões para a educação infantil pelo poder público. Verter o olhar para esta dimensão quantitativa da política oportuniza reflexões sobre os esforços do poder público na efetivação, na prática do direito à educação para todos.

Para responder as questões acerca dos limites territoriais e do direito em si, foram necessárias incursões em outros campos, como o da Geografia Urbana, Sociologia Urbana e nas Ciências Jurídicas (Direito). Estas aproximações teóricas se fizeram necessárias na medida em que trouxeram contribuições para sanar lacunas não analisadas ou pouco desenvolvidas no campo da Educação. Sendo assim, era tida *a priori* como hipótese central deste estudo, a busca por vagas na educação infantil pelos cidadãos em outros municípios do entorno dos seus. Devido ao não atendimento pleno do direito na cidade onde o cidadão reside que este buscava e/ou matriculava seu(s) filho(s) em outra cidade do PAM. Porém esta hipótese foi infirmada, uma vez que não houve registros suficientes do poder público sobre esta demanda na maioria dos municípios, ou por desconhecimento ou por ela ser inexistente ou por outros motivos que não foram apreendidos naquele momento.

Foram registrados alguns casos na região (em Curitiba, Colombo e Araucária) mas o universo de crianças atendidas fora do seu município de origem era módico, frente à hipótese levantada que o número seria muito maior devido às condições de dissolução de fronteiras.

Poucas crianças foram registradas, entretanto foi mencionado pelos Departamentos de Educação Infantil que a procura existe, porém o que não ocorre é a efetivação do direito, uma vez que a família e a criança oriundas de algum município do entorno são barradas em outros municípios devido à maioria deles estabelecer como critério para concorrer à vaga, em alguma instituição de educação infantil (pública), a residência no município onde se localiza a escola.

Todavia é preciso alertar para o fato do não-conhecimento do poder público desta demanda oriunda de outros municípios e que compõem o quadro de alunos das escolas e é muito maior que a apresentada e/ou reconhecida. Um aspecto fundante desta discussão foi o da desarticulação das políticas públicas nos municípios pelo pouco ou nenhum reconhecimento do seu território como parte de uma região criada com o objetivo de integrar suas políticas de modo a garantir o atendimento das necessidades dos cidadãos que ali residem e do trânsito populacional intenso que não se restringe a uma localidade na busca pelo atendimento dos direitos sociais.

PRIMEIRO ANEL METROPOLITANO: A BUSCA PELO *BEM-COMUM*^{iv} E O MOVIMENTO DE *PERMEABILIDADE DE LIMITES*

É nas regiões metropolitanas e grandes centros urbanos que as desigualdades sociais são mais perceptíveis, assim como nos grandes centros urbanos, variadas dicotomias para os cidadãos como saúde e doença, atendimento e descaso, fartura e miséria, conforto e miséria, escola e falta dela, entre outras (ALVES, 1993). A opção de utilizar como recorte a região metropolitana de Curitiba e especificadamente o PAM deu-se pelo fato de neste espaço ser mais visível a não-integração entre os municípios no conjunto das possibilidades sociais, culturais e econômicas, com pouca integração no que diz respeito às políticas específicas de transporte, urbanização e utilização do solo.

É possível observar no PAM uma intensa situação de trânsito populacional, não só com a cidade-pólo (Curitiba), mas também com cidades próximas, pertencentes ao grupo de municípios deste recorte, e que possuem estas características de provimentos de serviços essenciais e almejada qualidade de vida. Há procura por serviços educacionais de qualidade para os filhos, proximidade das escolas com o emprego destes sujeitos e as maiores possibilidades econômicas e culturais, muitas vezes escassas ou insuficientes de onde provêm estes indivíduos. Deste modo, este trabalho se dispõe a apresentar que há um movimento de

dissolução dos limites geográficos-territoriais, produzidos em síntese pelos cidadãos que residem nestes espaços e que não se limitam a buscar o *bem-comum* na cidade onde residem.

Curitiba, sendo a cidade-pólo do PAM, possui um conjunto de municípios que circundam seus limites e os habitantes destes municípios buscam frequentemente os serviços e outras condições de vida oferecidos na capital e nos municípios do entorno, por não encontrarem ou por estes serviços serem insuficientes ou inexistentes onde residem. Existem componentes que indicam a não-integração e a falta de políticas que compreendam o PAM como praticamente integrado socialmente a Curitiba, principalmente no que se relaciona à proposição e ao atendimento real das demandas pela educação infantil nestes municípios.

Desta forma foi possível verificar que há um movimento de dissolução dos limites impressos geográfica e administrativamente pelo poder público local e estadual. Para isso foi pensado o conceito de *permeabilidade de limites* (NOGUCHI, 2009). Esta dissolução,

(...)indica o movimento populacional ou trânsito populacional em busca de melhores condições de vida ou de políticas que atendam suas necessidades ou ainda na busca por trabalho ou serviços e produtos que contemplem o interesse comum independente de onde se encontram, seja na metrópole ou nas cidades de origem. (NOGUCHI, 2009, p.54)

A *permeabilidade de limites* aponta para a insuficiência de tentar explicar as relações políticas somente pensando nos limites geográfico-territoriais, uma vez que eles tornaram-se meros elementos gráficos para indicar onde acaba a metrópole e iniciam as cidades metropolitanas. No cotidiano o que se percebe é a estreita ligação, a união social e territorial da RMC com a metrópole - Curitiba.

Estes limites são extrapolados pelos movimentos populacionais em direção aos locais/municípios onde seus direitos e necessidades serão *a priori* atendidos efetivamente. Desta forma, este movimento de dissolução dos limites territoriais acaba por gerar demandas sociais urgentes, que ultrapassam os limites e as demandas específicas dos municípios, sendo assim as políticas não podem mais ser pensadas, propostas e efetivadas tendo em vista somente as ações isoladas nos municípios, a relação intermunicípios deverá ocorrer para que as políticas públicas de fato atendam a população deste *locus* independente do município de origem.

Um caminho possível para a pretensa efetivação da garantia do *bem-comum*, independente de onde se localiza o cidadão, é a integração das políticas públicas. Nesta perspectiva e tomando a educação como eixo de análise, portanto, fez-se necessário um mapeamento das condições de oferta da Educação Infantil no Primeiro Anel Metropolitano.

Centrar os esforços de pesquisa em verificar se há ou não o atendimento pleno do direito constitucional, ou seja, o direito à educação é um dado importante a ser tomado como referência na questão de dissolução das fronteiras, devido a possível busca do atendimento na educação infantil, e em outros serviços como saúde, habitação, trabalho; na capital ou em outros municípios do PAM. Esta discussão torna-se premente pelo fato do desconhecimento por parte dos municípios desta demanda e a configuração de uma população que necessita de alguma forma e em qualquer município que seu direito seja assegurado. A *permeabilidade de limites* indica o movimento em busca da contemplação não só da educação, mas de todos os outros serviços aos quais os indivíduos têm garantido o acesso por fruição ou por lei.

METODOLOGIA

O período escolhido e delimitado para as análises da pesquisa compreendeu os anos de 2001 a 2006 e uma das justificativas para esta delimitação foi a não consolidação dos dados de matrícula e população, coletados nos bancos de dados padronizados do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), referentes aos anos de 2007 e 2008.

A escolha do ano de 2001 como inicial ocorreu devido ao fato do vínculo com a pesquisa-mãe do NuPE, que indica como início para as análises, acerca dos impactos da política educacional, o ano escolhido. A princípio justificou-se pela delimitação da constituição de uma série histórica de dez anos no qual serão produzidos bancos de dados sobre o perfil da educação paranaense e que são atualizados constantemente por este núcleo de pesquisa. Os dados empíricos utilizados na pesquisa adviram, além das informações sobre oferta e demanda educacional dos bancos padronizados, de uma entrevista com a responsável pelo Departamento de Educação Infantil (DEI) da Secretaria Municipal de Educação de Curitiba (SMEC) e de questionários que tiveram como objetivo elencar elementos sobre as políticas para a educação infantil aplicados diretamente aos responsáveis pela etapa nos diferentes municípios do PAM.

Os questionários de sondagem foram necessários, a medida que foi preciso levantar aspectos importantes na análise da permeabilidade de limites e dos esforços da esfera municipal para a etapa. De certo modo, verificar como os gestores responsáveis pela educação infantil se posicionam frente à demanda oriunda de outros municípios do entorno. Sendo assim, a partir destes dados foi possível compreender o impacto da política de oferta e atendimento da educação infantil no PAM, por meio da análise detalhada dos municípios que

compõem este espaço, delineados pelos dados obtidos nos bancos padronizados do INEP/MEC, IPARDES e IBGE e na construção de gráficos, tabelas e mapas que deram concretude e significado ao levantamento de dados. A cobertura total da etapa (creches e pré-escolas) foi calculada tendo como base a contabilização das matrículas das dependências pública e privada.

Além das taxas de cobertura foi desenvolvida uma projeção para observar quando, possivelmente, ocorrerá a universalização da oferta levando em conta o crescimento e/ou decréscimo da população, ou seja, da demanda nos municípios do PAM separadamente, abrangendo a totalidade da região.

A projeção do período foi calculada tendo como fonte o procedimento metodológico de cálculo de estudos anteriores da pesquisa do NuPE (DAMASO, 2008). Este cálculo foi padronizado para todos os municípios para obter as taxas de crescimento ou decréscimo de matrícula e população. A seguir, o exemplo das fórmulas utilizadas no cálculo das projeções para as variáveis de matrícula e população, resultando assim na taxa de crescimento ou decréscimo do período:

Taxa de Aumento de Matrículas: *Taxa de Crescimento Populacional:*

$$Tx_{mat} = \frac{Mat_{2006} \times 100}{Mat_{2001} - 100}$$

$$Tx_{pop} = \frac{Pop_{proj.2006} \times 100}{Pop_{proj.2001} - 100}$$

Onde:

Tx_{mat} = taxa de crescimento de 2001-2006 das matrículas.

Mat_{2001} = matrículas 2001.

Mat_{2006} = matrículas 2006

Onde:

Tx_{pop} = taxa de crescimento de 2001 - 2006 da população projetada

$Pop_{proj.2001}$ = população projetada 2001.

$Pop_{proj.2006}$ = população projetada 2006.

FONTE: DAMASO (2008).

A tabela a seguir apresenta o exemplo de cálculo realizado para as taxas de crescimento no PAM, no período entre 2001 e 2006:

Tabela 1: Taxas de Crescimento de Matrícula no Pam – 2001/2006

ANO	CRECHE	PRÉ-ESCOLA	TOTAL
2001	8.148	23.458	31.606
2002	8.451	24.350	32.801
2003	7.642	28.039	35.681
2004	7.316	30.314	37.630
2005	7.662	31.871	39.533
2006	8.596	31.270	39.866
Crescimento	5,5%	33,3%	26,1%

FONTE: INEP E IPARDES (2008) E NUPE (2007).

Com base nos estudos anteriores do NuPE sobre projeção e a tomada da análise pelos dados quantitativos de oferta e demanda, Damaso & Souza (2007) apontam que é “[...] importante se destacar que essa projeção não se efetivará desta forma, pois as taxas de crescimento populacional e de matrículas encontradas e/ou projetadas não se manterão estáveis, uma vez que há diversas outras variáveis não consideradas [...]” (2007, p. 6) e “[...] é preciso verificar que a universalização pode ser antecedente a esta projeção, se forem consideradas as alterações decorrentes do índices de natalidade e de migração populacional para esta região” (DAMASO&SOUZA, 2007, p. 6).

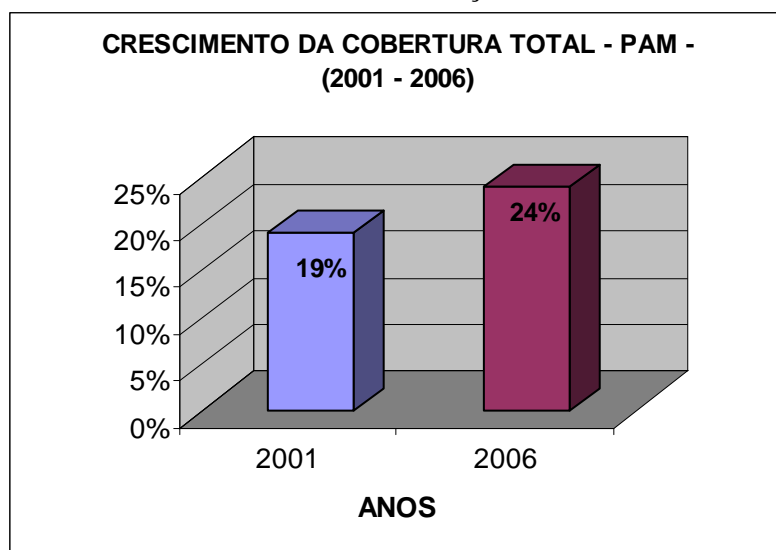
É sabido e esperado que todos tenham direito a uma vaga pública, mas para efeitos de quantificação do atendimento às crianças na região, optou-se na pesquisa por inserir o atendimento na rede privada para flagrar uma das faces da política. Deste modo é possível verificar que a cobertura efetivada por esta rede diminui a pressão e a responsabilidade do poder público, que a utiliza como justificativa para a redução da responsabilidade, pois matricular o filho na rede privada é configurado como uma opção familiar.

A partir da hipótese de que haveria algum grau de integração na educação infantil do PAM, onde os municípios receberiam hipoteticamente matrículas de crianças oriundas dos municípios do entorno, foi realizado o mapeamento através do questionários de sondagem para demonstrar minimamente a esperada integração entre os municípios e a ação do poder público tendo em vista esta demanda, pois há evidente fluxo populacional entre os municípios pesquisados. Este fluxo populacional também pode ser comprovado segundo estimativas do IBGE. O instituto aponta que a RMC possui 3.469.820 habitantes e o PAM (incluindo a capital) 2.948.332 habitantes. A região responde por 29% da população do estado (NOGUCHI, 2009, p.61) , demonstrando assim a necessidade de políticas pensadas e postas em ação para uma parcela significativa e representativa no contexto estadual.

O Primeiro Anel Metropolitano é composto pela totalidade dos dados escolhidos, onde cada município desta região foi observado de maneira isolada para que as relações com os índices de cobertura, do todo, pudessem ser compreendidos de modo mais abrangente e de acordo com as hipóteses levantadas. É possível verificar um lento caminhar na direção do avanço no que se referem às políticas, a oferta e/ou a garantia do direito à educação infantil no PAM. É sabido que as mudanças no campo da educação requerem certa periodicidade para gerarem produtos e impactos no cotidiano e na formulação de políticas, pelo poder público. O processo de transferência da educação infantil, principalmente as creches, da assistência social para a educação foi realizado com mais intensidade após a promulgação da LDB 9394/96, porém foi somente a partir do ano de 2001 que os municípios enfatizaram as ações para a adequação da etapa aos preceitos legais que norteiam a etapa.

Aliada a coleta de dados e os questionários, dados interessantes acerca de uma das hipóteses levantadas surgiram: A não integração dos municípios do PAM na proposição, definição e efetivação das políticas para a educação infantil. Cada município organiza suas ações limitando-se a pensar individualmente, desconsiderando as demandas dos outros municípios. A constar no período analisado a cobertura do PAM passou de 19% em 2001, ou 70.350 crianças, para 24% de atendimento em 2006 ou 87.186 crianças atendidas, nas redes pública e privada desta região. Esta cobertura supera a média da cobertura estadual para a etapa, que é de 15% em 2006, “este aumento é considerável, já que esta etapa não é obrigatória e não recebe recursos específicos.” (DAMASO, 2008, p. 8)

Gráfico 1: Cobertura Total da Educação Infantil no PAM – 2001/2006

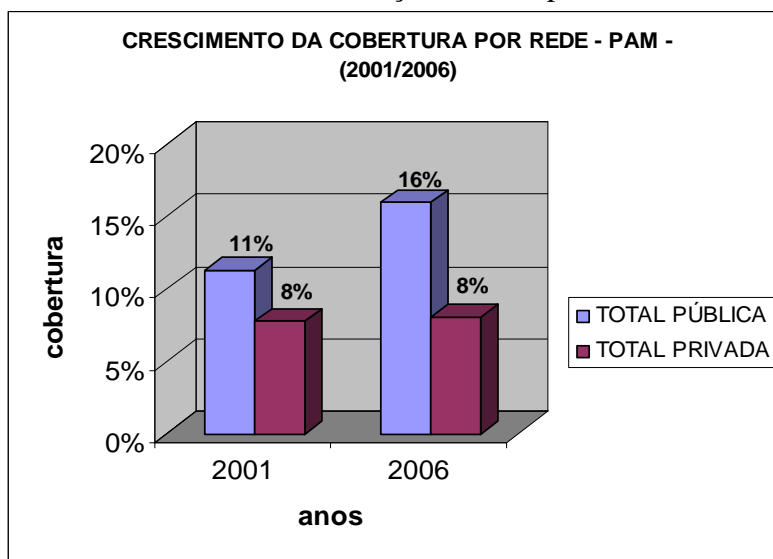


FONTE: INEP e IPARDES (2008), NOGUCHI (2009).

Foi registrada uma ampliação de 5% na educação infantil no período entre 2001 e 2006, podendo ser interpretado como um esforço maior para a garantia do direito à educação infantil. Entretanto, um percentual de 76% da população do 0 aos 6 anos ainda não tinha, em 2006, este direito assegurado. O percentual equivale a 275.949 crianças sem escola no PAM. Estas crianças e suas famílias tiveram constituído para si um dano (FIGUEIREDO, 1986) pela ausência de amparo do Estado em prover um direito que lhes é garantido. É duplamente um dano constituído à vida destes cidadãos, pela não efetividade do direito e uma vez que “a educação é definida no Brasil como condição fundante da cidadania, portanto a ausência do atendimento tem sentido excludente” (SOUZA *et al.*, 2008, p. 2).

Outro fator importante nesta análise é o aumento considerável da rede pública entre 2001 e 2006 no PAM e que colaborou nesta ampliação de 5% da cobertura total. Entre 2001 e 2006 a rede privada, na contabilização dos 12 municípios, não cresceu sua oferta mantendo em 8% a cobertura. Por outro lado a rede pública passou de 11% de atendimentos em 2001 para 16% em 2006. Este crescimento pode confirmar alguns esforços do poder público, na ampliação do atendimento na rede pública, ao direito à educação para a população desta região.

Gráfico 2: Cobertura da Educação Infantil por Rede no PAM – 2001/2006



FONTE: INEP E IPARDES (2008), NOGUCHI (2009).

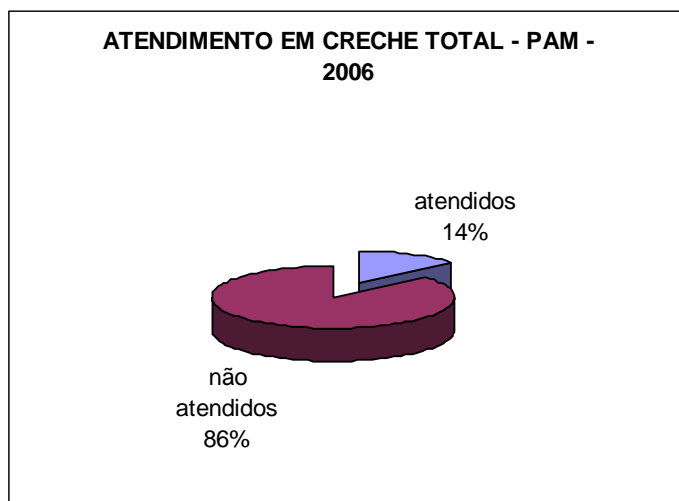
As políticas precisam atender as necessidades da população que demanda por este direito, neste caso o direito à educação infantil. Atender as necessidades é promover uma política efetiva e não somente tendo em vista critérios de *eficácia* - mais vagas na educação infantil - e *eficiência* - mais vagas com a aplicação de poucos recursos, porém atingindo o

objetivo do governante. Segundo Sander, a *efetividade* é um “critério político que reflete a capacidade administrativa para satisfazer as demandas concretas feitas pela comunidade [...] refletindo a capacidade de resposta às exigências da sociedade” (2007, p. 80).

Para Figueiredo (1986) a política pode ser considerada efetiva uma vez que atenda ao critério de produzir impacto adequado e esperado na sociedade a qual foi aplicada. Para tanto, é necessária uma avaliação da política que permita perceber se os benefícios dos produtos e impactos derivados das políticas, e das alterações que esta proporcionou nas condições sociais, atendem plenamente a necessidade por educação dos indivíduos. Além de traduzir-se em políticas efetivas, atender as necessidades dos sujeitos é uma expressão importante do critério de justiça social.

Tendo em vista esta análise da cobertura do PAM e aliada a estas reflexões, é possível observar como se dá o atendimento do direito à educação no PAM referente aos dois níveis que compoem a educação infantil, no ano de 2006, e o incremento da prioridade de atendimento das crianças dos 4 aos 6 anos em detrimento do atendimento das crianças do 0 aos 3 anos:

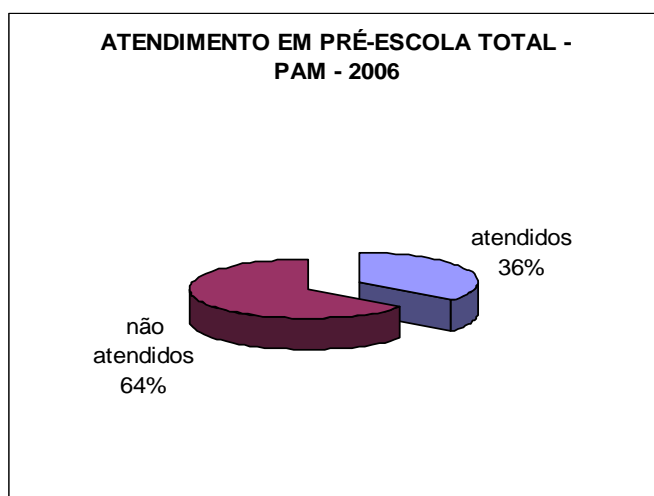
Gráfico 3: Atendimento em Creches Total – 2006



FONTE: INEP E IPARDES (2008), NOGUCHI(2009).

No ano de 2006 somente 14% da população do PAM tinha direito a uma vaga em creches da região, sendo elas públicas ou privadas. É alarmante pensar nos outros 86% excluídos da possibilidade de ter garantido seu direito. Por outro lado a situação das pré-escolas, em 2006, revelou-se da seguinte maneira:

Gráfico 4: Atendimento em Pré-Escolas Total – 2006



FONTE: INEP E IPARDES (2008),NOGUCHI (2009).

Cerca de 36% das crianças dos 4 aos 6 anos possuíam direito à educação pública, entretanto mais da metade das crianças ou 64% da população infantil ainda não tinham acesso à educação infantil. Neste ponto há uma preocupação dos municípios no que diz respeito à demanda latente especialmente com relação às creches. Todos reconhecem que ela existe e que há uma dificuldade generalizada – na região – em atender toda esta demanda e por conseqüência, atender a pressão social em prol da educação infantil.

O contraste do esforço maior em atender as crianças da pré-escola pode estar atrelado à idéia das políticas voltadas às camadas intermediárias da sociedade, onde os extremos são excluídos ou menos priorizados nas políticas públicas (SILVA & SOUZA, 2008), como é o aparente caso das creches no PAM. Esta dicotomia só tende a reforçar o caráter assistencialista das creches, tornando-se um elemento que dificulta o reconhecimento integral da educação infantil como primeira etapa da educação básica.

Assim, se a ampliação da cobertura nesta região ocorrer deste modo, desconsiderando outros fatores como a redução da natalidade, os investimentos na etapa e os impactos gerados pelas políticas a serem implantadas; é possível pensar numa projeção da universalização da educação infantil no PAM, como apresentado na tabela a seguir:

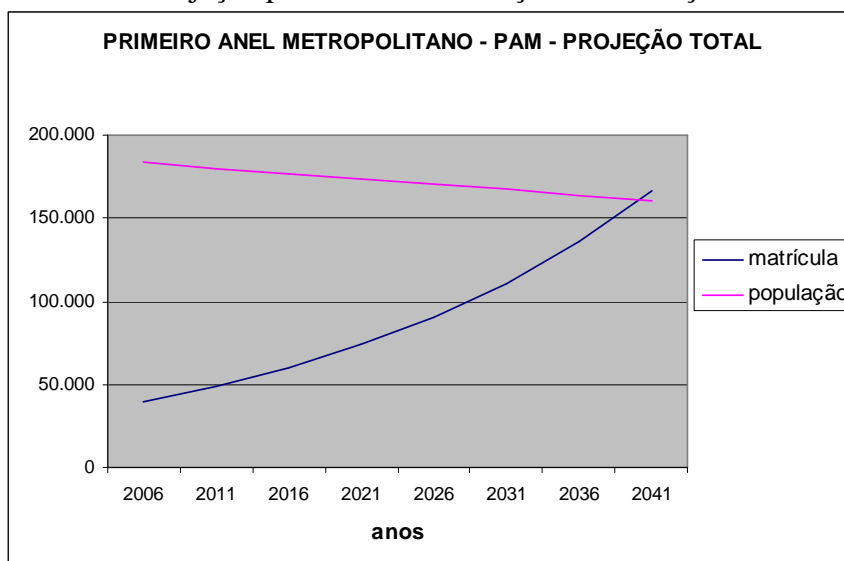
Tabela 2: Projeção da Universalização da Educação Infantil - PAM

PAM	Tx Projeção								
Ano		2006	2011	2016	2021	2026	2031	2036	2041
Matrícula	23%	39.866	48.912	60.010	73.626	90.332	110.828	135.975	166.827
População	-1,85%	183.419	180.018	176.681	173.405	170.190	167.034	163.937	160.898

FONTE: NUPE(2007).

NOTA: Taxa de crescimento utilizada para a projeção de 23% para as matrículas e -1,85% para população, a cada 5 anos (índice verificado entre 2001 e 2006).

Gráfico 5: Projeção para a Universalização da Educação Infantil no PAM



FONTE: INEP E IPARDES (2008), NOGUCHI (2009).

Desconsiderando outras variáveis e tomando somente o cruzamento da taxa de crescimento das matrículas com as taxas de crescimento da população, a universalização da educação infantil no PAM possivelmente acontecerá em meados de 2036. A projeção de universalização também indica que o atendimento na educação infantil do PAM é insuficiente frente à demanda por esta etapa e insuficiente porque somente uma parcela da população tem o direito assegurado atualmente.

De posse dos dados do conjunto dos municípios que formam o PAM, foi possível desenvolver duas tabelas da região, com os índices referentes ao ano de 2006 da cobertura total (percentagem) dos municípios, demonstrando quais municípios atendem mais e quais municípios atendem menos o direito à educação infantil no PAM. Dos 12 municípios analisados na pesquisa, estão indicados aqui somente os quatro que contemplam os melhores índices de desenvolvimento humano e/ou condições econômicas e as coberturas mais altas na educação infantil, são eles: Curitiba, Pinhais, Campo Largo e Colombo.

Tabela 3: Municípios que atendem mais o Direito à Educação - PAM (2006)

PRIMEIRO ANEL METROPOLITANO (PAM) - 2006						
Municípios	Ranking no PAM	Cobertura Total (%)	At. Público Creche (%)	At. Público Pré-escola (%)	At. TOTAL Creche (%)	At. TOTAL Pré-escola (%)
Curitiba	01º lugar	27	11	16	18.204	30.600
Pinhais	02º lugar	29	10	35	1.200	3.202
Campo Largo	03º lugar	36	6	56	698	3.855
Colombo	04º lugar	24	9	36	1.942	6.014

FONTE: INEP E IPARDES (2008); NOGUCHI (2009).

E os três municípios que atendem menos o direito à educação infantil, tanto nas coberturas total na educação infantil como em outros direitos básicos dos cidadãos, todavia por possuírem índices de desenvolvimento humano e econômico precários em vista dos municípios que contemplam mais o atendimento na educação infantil.

Tabela 4: Municípios que atendem menos o Direito à Educação - PAM (2006)

PRIMEIRO ANEL METROPOLITANO (PAM) - 2006						
Municípios	Ranking no PAM	Cobertura Total (%)	At. Público Creche (%)	At. Público Pré-escola (%)	At. TOTAL Creche (%)	At. TOTAL Pré-escola (%)
Almirante Tamandaré	1º lugar	14	6	21	547	1.830
Piraquara	2º lugar	12	6	13	703	1.606
Fazenda Rio Grande	3º lugar	13	4	18	415	1.779

FONTE: INEP E IPARDES (2008); NOGUCHI (2009).

Cabe destacar que a metrópole (Curitiba) se difere na questão da cobertura da educação infantil pela contabilização da população que possui. O município tem, isoladamente, mais da metade da população de todos os municípios do PAM juntos. De acordo com o panorama produzido a metrópole garante mais o direito à educação infantil, por outro lado Almirante Tamandaré garante menos este direito. O restante dos municípios^v caminha para a ampliação da oferta, ficando em faixas intermediárias de atendimento educacional, social e econômico.

Há duas frentes a serem discutidas, tendo em vista o objetivo proposto neste estudo. A primeira frente é destinada à observação do impacto gerado pela oferta, tomando a análise da

totalidade do PAM foi percebido um avanço do poder público na ampliação da etapa na totalidade da região. As condições apontadas pelos municípios e o tratamento dos dados revelaram que há um avanço significativo da cobertura, mas se pensado no foco do trabalho e na segunda frente de discussão – um atendimento a todos os cidadãos nas suas necessidades, independente do seu município de origem – é possível afirmar que ainda existe um longo caminho a ser percorrido em busca da efetividade das políticas educacionais nesta região, quiçá outras políticas sociais não abordadas na pesquisa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dissolução dos limites presentes nesta região, que de certo modo deveria propiciar um incremento da garantia efetiva aos direitos sociais, acaba por dificultar a efetivação dos mesmos nos municípios que compõem o Primeiro Anel Metropolitano, especialmente do direito à educação, devido as baixas condições dos municípios poderem atender a demanda oriunda do seu território, quiçá dos territórios vizinhos. É possível perceber que há um movimento de ampliação da garantia do direito, mas estas ações ainda são tomadas no âmbito local. Parte desta descaracterização da região como um todo que pode ser articulada, se deve à descentralização das políticas públicas, uma divisão entre os entes federados e com a qual os municípios ainda se adaptam. Devido às diversidades de configurações é possível verificar na mesma região municípios autônomos com relação à distribuição e arrecadação dos recursos e outros dependentes exclusivamente dos recursos da União.

Um dos caminhos na tentativa de superar as diversidades desta região seria a articulação das políticas públicas. Tornar o processo de decisão conjunto e unitário, não desconsiderando as características sociais e históricas dos municípios, mas tentando elaborar propostas de ação que visem à melhoria das condições de vida dos sujeitos que são parte e que constituem estes espaços. Apesar das críticas apontadas nesta pesquisa, principalmente quanto à ausência de efetividade na garantia do direito à educação infantil, é preciso ponderar que existem esforços – mesmo que insuficientes e a passos lentos – do poder público na tentativa de amenizar a pressão populacional por este direito e realmente efetivar a sua garantia a todos.

Este processo se inicia com o atendimento da demanda explícita e, quem sabe, em um tempo menor que as projeções apresentadas, a demanda latente. A partir do momento em que os esforços forem concentrados no atendimento da demanda latente e o poder público local possa agir articulando as necessidades da população do município com políticas integradas de atendimento à demanda educacional e de outros serviços, quem sabe a permeabilidade de

limites poderá ser pensada como uma questão crucial na formulação, proposição e ação das políticas educacionais e de outras demandas sociais, como a saúde, habitação, segurança pública, dentre outras.

São visíveis os esforços empenhados pelos municípios na tentativa de superar e ampliar seu atendimento, todavia parece que há mais a intenção de promover políticas que atendam os critérios de eficiência e eficácia (vagas com menor investimento e precarização do serviço), ações que “são movidas por concepções um tanto distantes da idéia de justiça social, vale dizer, desarticuladas das necessidades sociais” (SOUZA *et al.*, 2008, p. 1).

A segunda frente tem relação direta com as questões levantadas acerca da integração das políticas para a educação infantil entre os municípios do PAM. Todo este movimento gerado em prol do atendimento da população no seu direito é composto de desarticulações, e que são difíceis de apreender, pois não há como saber ao certo se elas se iniciam nos municípios, na região ou até mesmo no estado.

O que é possível de ser observado é uma tentativa de manter as políticas localizadas, muitos municípios indicaram que suas políticas não são discutidas e/ou implementadas dentro de um conjunto de articulações e integrações vertentes da discussão coletiva entre todos os municípios desta área. O que acontecem e quando acontecem, são encontros esporádicos com determinados municípios – geralmente os limítrofes – de caráter mais pedagógico. (NOGUCHI,2009)

Os municípios demonstraram que atuam com políticas localizadas, sem a consciência de que pertencem a um todo que pode ser integrado, uma região constituída por lei para existir e promover ações integradas. O movimento de permeabilidade de limites ocorre nesta região não só na busca pelo atendimento na educação infantil, mas também por outros serviços essenciais à vida dos cidadãos. Para Castro (2006), esta é uma realidade complexa, pois,

(...) é na metrópole, mais exatamente no caso das regiões metropolitanas, que a possibilidade de gestão se apresenta mais complexa, uma vez que envolve o princípio cooperativo dos diferentes níveis de governo na solução de problemas que extrapolam os limites formais político-administrativos (CASTRO, 2006, p. 127).

Para a maior integração das políticas públicas, efetivas, nesta área seria necessário pensar e promover uma atuação em conjunto dos municípios e dos administradores que são parte fundamental deste espaço, na medida em que podem interagir articuladamente em prol do bem-comum da população que compõem esta área. O olhar acerca do direito à educação infantil proporcionou, também, um olhar acerca das políticas públicas como um todo na região que também carecem de um atendimento mais efetivo e integrado, entre elas: saúde,

habitação, trabalho, transportes e segurança. Algumas possuem certo grau de integração, especialmente com a metrópole, mas ainda assim são insuficientes para atender toda a necessidade da população do PAM.

Se a integração ocorresse de fato, poderia facilitar a diminuição das desigualdades na oferta entre os municípios, poderia dar condições de realização da integração e da permeabilidade de limites entre as políticas educacionais quem sabe das outras políticas públicas de atendimento aos direitos dos cidadãos. A partir do momento em que os esforços forem concentrados no atendimento da demanda e o poder público local possa agir articulando as necessidades da população do município com políticas integradas de atendimento à demanda educacional e de outros serviços, quem sabe a permeabilidade de limites poderá ser pensada como uma questão crucial na formulação, proposição e ação das políticas educacionais e de outras demandas sociais.

A dissolução dos limites presentes nesta região, devido este intenso movimento de demandas sociais e pelas diversidades de condições econômicas e sociais dos municípios que compõem o Primeiro Anel Metropolitano dificultam a efetivação dos direitos sociais, especialmente do direito à educação.

Por fim, a análise destes municípios comprova a não-articulação dos poderes públicos locais em atender além da sua demanda, aquela proveniente dos municípios do entorno, uma forma de garantir o direito à educação a mais sujeitos. A ausência de continuidade entre as administrações e a responsabilidade delegada a órgãos que não têm em seus documentos e ações a preocupação/opção por políticas educacionais integradas (cada município faz as suas políticas de forma independente), gera a descontinuidade de propostas de uma gestão para a outra, causando a impossibilidade de uma *cultura de planejamento* (SOUZA, M; 2006), tanto no campo das políticas educacionais como nos outros campos das políticas públicas e da gestão da região metropolitana. E ao pensar em planejamento e integração desta região, parte-se da premissa que,

(...) planejar e gerir uma cidade não significam, apenas, planejar e gerir coisas, mas sim, acima de tudo, planejar e gerir relações sociais. Seja para amenizar o embrutecimento representado e condicionado pelas cidades atuais, seja para conquistar cidades substancialmente diferentes e mais justas (SOUZA, M. 2006, p. 50).

Para além das cidades mais justas entra a efetivação do direito à educação, a começar pela proposição e efetivação das políticas para a educação infantil. O desconhecimento por parte do poder público local da demanda advinda dos municípios do entorno. Desconhecimento por opção – uma vez que atualmente não é possível o atendimento nem a

toda a demanda das listas de espera – ou devido à intenção e prioridade de investimento na etapa obrigatória (ensino fundamental) em detrimento das outras etapas da educação básica. É preciso promover nesta região políticas de atendimento que superem os limites municipais e se articulem em prol do atendimento do bem-comum. Retirar da simples proclamação e do esquecimento os direitos essenciais dos cidadãos (CURY,2007;BOBBIO,2004). Não basta só proclamá-los e assegurá-los, mas fazer o possível para que todos saibam que podem ter assegurados seus direitos, especialmente aqueles que não sabem e/ou esqueceram-se do seu direito fundamental, o direito à educação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, Júlia Falivene. **Metrópoles – Cidadania e Qualidade de Vida**. São Paulo: Editora Moderna, 4ª edição, 1993.
- BOBBIO, Norberto. **Era de Direitos**. 1ª edição, São Paulo: Editora Campus, 2004.
- CASTRO, Henrique Rezende. **A Região Metropolitana na Federação Brasileira: Estudo do Caso Londrina, Paraná**. 146f. Dissertação - UFRJ, 2006
- CURY, Carlos Roberto Jamil. **A Gestão Democrática na Escola e o Direito à Educação**. IN: Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. Vol. 23, nº 3, set/dez. 2007.
- DAMASO, Alexandra & SOUZA, Ângelo Ricardo de. **Análise das Políticas Educacionais na Oferta de Educação Infantil na Região Metropolitana de Curitiba e Litoral do Paraná**. Jornal de Políticas Educacionais, nº 2, Curitiba: NuPE, 2007.
- DAMASO, Alexandra Frasco Ferrari. **A efetividade da política educacional na Região Metropolitana de Curitiba e Litoral do Paraná**. Relatório de Iniciação Científica PIBIQ-CNPQ, UFPR: Curitiba, 2008.
- FIGUEIREDO, Argelina C. & FIGUEIREDO, Marcus F. **Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica**. Análise & Conjuntura: Belo Horizonte, p. 107-127, set/1986.
- NOGUCHI, Luiza Freire. **Políticas para a Educação Infantil na Região Metropolitana de Curitiba**. 175f. Dissertação – UFPR, 2009.
- SANDER, Benno. **Administração da Educação no Brasil: Genealogia do Conhecimento**. Brasília: Liber Livro, 2007.
- SILVA, Paulo Vinicius Baptista da & SOUZA, Gizele de. **Notas de estudos sobre a Infância**. IN: SILVA, Paulo Vinicius Baptista da; LOPES, Jandicleide Evangelista & CARVALHO, Arianne. Por uma Escola que Protege: A Educação e o Enfrentamento à Violência contra Crianças e Adolescentes. Editora UEPG: Ponta Grossa, 2008.
- SOUZA, Ângelo Ricardo de et al. **A Política de Oferta Educacional no Estado do Paraná (2001-2006)**. IN: Anais do IV Simpósio da UFU, Uberlândia: MG, 2008.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao planejamento e à Gestão Urbanos**. 4ª edição, Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2006.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (<http://www.ibge.gov.br>).

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP (<http://www.inep.gov.br>).

Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES (<http://www.ipardes.gov.br>).

Núcleo de Política, Gestão e Financiamento da Educação – NuPE/UFPR (<http://www.nupe.ufpr.br>)

NOTAS

ⁱ Pesquisa realizada com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e vinculada ao Núcleo de Política, Gestão e Financiamento da Educação (NuPE) da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

ⁱⁱ Luiza Freire Noguchi possui graduação em Pedagogia e mestrado na Linha de Política e Gestão da Educação ambos da Universidade Federal do Paraná, atualmente colabora como pesquisadora do NuPE (UFPR).

ⁱⁱⁱ Optou-se pela denominação “PAM” para facilitar a menção do conjunto dos doze municípios analisados, são eles: Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras e São José dos Pinhais.

^{iv} *Bem-comum* é aqui entendido como o direito à educação, saúde, habitação, trabalho e segurança para todos os cidadãos.

^v Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Magro, Quatro Barras e São José dos Pinhais.