



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Educação e Humanidades

Faculdade de Formação de Professores

Rosana Ribeiro

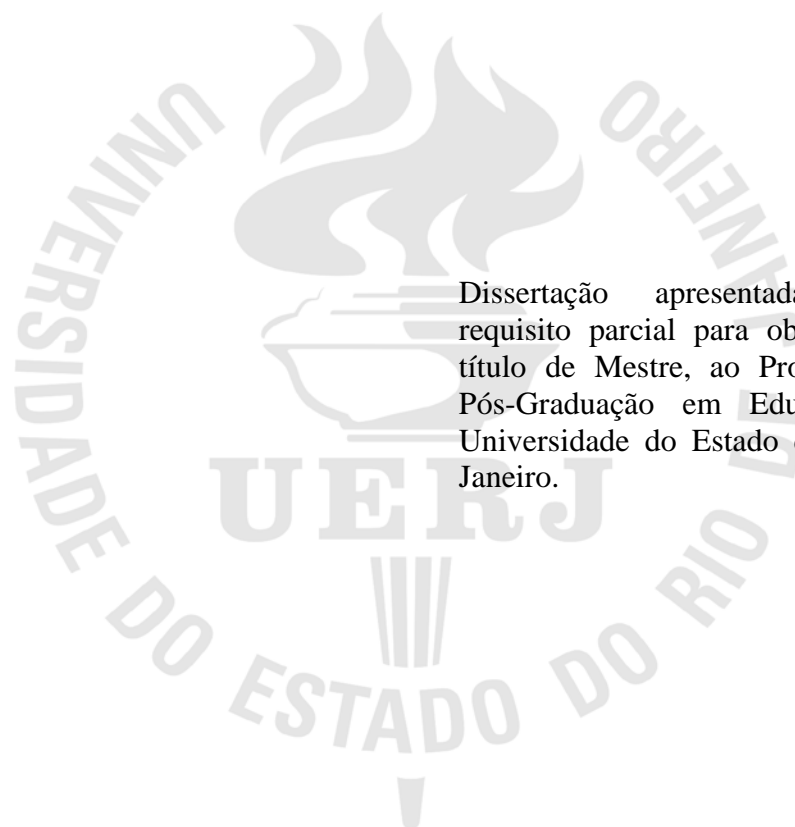
**Uma análise do Programa “Mais Infância”: concepções e ações
envolvidas na implementação da política pública para a Educação
Infantil em Niterói
(2013-2016)**

São Gonçalo

2018

Rosana Ribeiro

Uma análise do Programa “Mais Infância”: concepções e ações envolvidas na
implementação da política pública para a Educação Infantil em Niterói
(2013-2016)



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Maria Tereza Goudard Tavares

São Gonçalo

2018

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CEH/D

R484 Ribeiro, Rosana.
TESE Uma análise do programa “Mais Infância”: concepções e ações envolvidas na implementação da política pública para a educação infantil em Niterói (2013-2016) / Rosana Ribeiro.
– 2018.
143f. : il.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Maria Tereza Goudard Tavares.
Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Formação de Professores.

1. Educação – Teses. 2. Educação infantil. 3. Política pública. 4. Niterói (RJ). I.Tavares, Maria Tereza Goudard. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Formação de Professores.

CDU 371

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Rosana Ribeiro

Uma análise do Programa “Mais Infância”: concepções e ações envolvidas na
implementação da política pública para a Educação Infantil em Niterói
(2013-2016)

Dissertação apresentada, como
requisito parcial para obtenção do
título de Mestre, ao Programa de
Pós-Graduação em Educação da
Universidade do Estado do Rio de
Janeiro.

Aprovada em 06 de fevereiro de 2018.

Banca Examinadora:

Prof^a. Dra. Maria Tereza Goudard Tavares (Orientadora)
Faculdade de Formação de Professores – UERJ

Prof^a. Dr^a. Vera Maria Ramos de Vasconcellos
Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ

Prof^a. Dr^a. Monica de Castro Maia Senna
Universidade Federal Fluminense – UFF

Prof^a. Dr^a. Marcia Soares de Alvarenga
Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ/FFP

São Gonçalo

2018

AGRADECIMENTOS

A alegria em chegar ao final deste ciclo é imensa! Sem o apoio da minha família e dos meus amigos, não teria conseguido. Agradeço a todos que entenderam as ausências impostas pela dedicação à pesquisa e o incentivo constante, demonstrado por gestos, palavras, abraços e mimos. De coração, agradeço a todos. À minha mãe Maria Thereza, ao meu marido Anderson e à minha sobrinha Bianca, meu amor incondicional.

Um agradecimento especial também à UERJ/FFP, instituição que me acolheu e que vem sofrendo tanto com o atual contexto adverso, imposto pelo golpe político-institucional-midiático que atravessa nosso país e que ameaça nossa tão frágil democracia. Apesar de todas as dificuldades impostas pelo momento, pude refletir, mudar e/ou reafirmar aquilo que pensava a respeito da política educacional; eram estas as minhas expectativas ao ingressar no Programa de Mestrado “Processos Formativos e Desigualdades Sociais” e que foram correspondidas, pois aprendi muito mais do que esperei: ver professoras tão queridas e admiráveis na luta por receberem seus salários e por preservarem a Universidade Pública, me ensinou que o caminho se faz caminhando. E que nenhuma Teoria dá conta do que é construir a resistência por dentro. Devo isto à UERJ/FFP, aos colegas da turma de mestrado, ao dileto grupo de pesquisa “Vozes da Educação” e às professoras com as quais tive a oportunidade de conviver, mesmo que por período tão breve.

À queridíssima professora doutora Maria Tereza Goudard Tavares, um agradecimento mais que especial: obrigada por me dar a honra de ser sua orientanda! Tive algumas excelentes professoras na vida e Tereza é uma daquelas que inspiram, acolhem e impulsionam. A maneira firme, elegante e delicada de apontar nossos equívocos dão a confiança necessária para prosseguir. Sua dedicação ao trabalho e seu fôlego acadêmico nos influenciam de forma a buscarmos o melhor que podemos oferecer.

Agradeço também aos dirigentes municipais e às diretoras de UMEI que, generosamente, disponibilizaram seu tempo para contribuir com a pesquisa, através da concessão de entrevistas. Às chefias e colegas de equipe de trabalho na FME, o meu agradecimento pela parceria estabelecida não só em torno da pesquisa, mas no nosso cotidiano.

A vida da gente é mistério
A estrada do tempo é segredo
O sonho perdido é espelho
O alento de tudo é canção
O fio do enredo é mentira
A história do mundo é brinquedo
O verso do samba é conselho
E tudo o que eu disse é ilusão

Paulinho da Viola

RESUMO

RIBEIRO, Rosana. *Uma análise do Programa “Mais Infância”*: concepções e ações envolvidas na implementação da política pública para a Educação Infantil em Niterói (2013-2016). 2018. 143f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Formação de Professores, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, 2018.

A presente dissertação tem por objetivo contribuir para a análise de políticas públicas educacionais, mais especificamente aquelas voltadas à expansão da Educação Infantil em Niterói/RJ. A partir dos elementos levantados na pesquisa de mestrado, busca-se entender a política em geral e a política educacional em particular, tentando perceber as principais características do programa voltado para a expansão da Educação Infantil no município de Niterói (RJ). O programa “Mais Infância” define-se como uma política pública de efetivação da cobertura do ensino, com foco na Educação Infantil; tem como um de seus principais objetivos expandir o número de vagas oferecidas às crianças na faixa etária de 0 a 5 anos e 11 meses na rede municipal de ensino da cidade de Niterói, Estado do Rio de Janeiro. O foco da pesquisa foi analisar o processo de implementação do programa “Mais Infância”, considerando principalmente as concepções, interesses e ações desenvolvidas para a sua efetivação no período de 2013 a 2016. As características da política de Educação Infantil em geral e em Niterói conduzem a análise, considerando-se suas múltiplas determinações. Os objetivos traçados para o programa, os interesses e concepções que permeiam as ações voltadas para a expansão de vagas na Educação Infantil, os avanços e dificuldades identificados durante a implementação da política pública são algumas das dimensões analisadas. Do ponto de vista teórico-metodológico, trata-se de uma pesquisa qualitativa, que utilizou alguns procedimentos, tais como entrevistas e análise documental. Objetivou-se através da análise documental dos textos institucionais produzidos sobre a política pública de educação infantil em Niterói e das entrevistas semiestruturadas com os gestores envolvidos com esta política, relacionar os seus aspectos intrínsecos com a dimensão mais ampla, tratada nos dispositivos legais do governo federal, em diálogo com as produções bibliográficas sobre o assunto.

Palavras-chave: Análise de Políticas Públicas. Educação Infantil. “Mais Infância”. Implementação de Políticas. Expansão da Educação Infantil em Niterói.

ABSTRACT

RIBEIRO, Rosana. *An analysis of the "Mais Infância" Program: conceptions and actions involved in the implementation of public policy for Early Childhood Education in Niterói (2013-2016)*. 2018. 143f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Formação de Professores, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, 2018.

The purpose of this dissertation is to contribute on debate to analyze educational public policies. Specifically on it, focused on the expansion of Early Childhood Education in Niterói / RJ. We seek to understand politics in general and educational policy in particular the elements debated in the master's research, trying to understand the main features of the program aimed on that expansion of Early Childhood Education in Niterói (RJ). The "Mais Infância" program is defined as a public policy of effective teaching coverage, focusing on Early Childhood Education, and one of its main objectives is to expand the number of places offered to children in the age group 0 to 5 years and 11 months in the municipal education network of the city of Niterói, State of Rio de Janeiro. The ongoing research objective is to analyze the implementation process of the "Mais Infância" program considering the mainly conceptions, interests and actions developed for effectuation it on the period from 2013 to 2016. The characteristics of the Early Childhood Education policy in general and in Niterói City lead to the reviews, considering multiple determinations and the intentions set for the program ideas and concepts that permeate actions to expansion of places in kindergarten. Some of the dimensions analyzed are advances and difficulties identified during the implementation of public policy. It is theoretical and methodological qualitative research. Through the documentary analyzes of the institutional texts produced on the public policy of early childhood education in Niterói and semi-structured interviews with key managers of this policy, seeks to relate their intrinsic aspects to the wider dimension wich treated in the legal provisions of the Federal Government, on dialogue with some bibliographical productions on subject.

Keywords: Analysis of Public Policies. Child education. "Mais Infância". Policy Implementation. Expansion of Early Childhood Education in Niterói.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEAP	Assessoria Especial de Articulação Pedagógica
AEPE	Assessoria de Estudos e Pesquisas Educacionais
CEC	Conselho Escola Comunidade
CME	Conselho Municipal de Educação
FAMNIT	Federação das Associações de Moradores de Niterói
FFP	Faculdade de Formação de Professores
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FME	Fundação Municipal de Educação de Niterói
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GREI	Grupo de Referência da Educação Infantil
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
PAR	Plano de Ações Articuladas

PBF	Programa Bolsa Família
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDRE	Plano Diretor da Reforma do Estado
PMTE	Plano de Metas Todos pela Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
Pnud	Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP	Projeto Político Pedagógico
ProCC	Programa Criança na Creche
Proinfância	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
Proinfantil	Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
SEMECT	Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFF	Universidade Federal Fluminense
UMEI	Unidade Municipal de Educação Infantil
UOC	Unidade Operacional Casulo

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	10
1	CAMINHOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS: UMA CONSTRUÇÃO QUE SE PRODUZ AO CAMINHAR	17
2	O PROGRAMA “MAIS INFÂNCIA” E SUA ETAPA DE IMPLEMENTAÇÃO EM NITERÓI	28
2.1	Um pouco da história da Educação Infantil no município de Niterói	28
2.2	A rede municipal de Educação Infantil hoje	48
2.3	Apresentação do programa “Mais Infância”	54
2.4	O “Mais Infância” como fruto de uma política indutora da expansão da Educação Infantil	59
2.5	A política de Educação Infantil em Niterói: análise da implementação do “Mais Infância” (2013-2016) a partir das vozes de dirigentes municipais e diretoras de UMEI	65
3	AS POLÍTICAS SOCIAIS NA ATUALIDADE E A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO: COMO REVERBERAM NO PROGRAMA “MAIS INFÂNCIA”	88
3.1	Como se pensa a infância no bojo das políticas sociais e de educação: uma breve apresentação histórico-social	88
3.2	Crise, Reforma do Estado, Descentralização e Controle Social	100
3.3	Qualidade na Educação e os Movimentos Sociais para a ampliação do atendimento em creche e pré-escola	106
3.4	Algumas questões derivadas da análise da implementação do “Mais Infância” em Niterói	119
	CONSIDERAÇÕES FINAIS, AINDA QUE PROVISÓRIAS	122
	REFERÊNCIAS	127
	APÊNDICE A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	137
	APÊNDICE B – Instrumentos de coleta de dados	138

INTRODUÇÃO

Com a finalidade de introduzir o(a) leitor(a) e convidá-lo(a) a compreender o meu percurso de pesquisa, inicio esse texto introdutório apresentando a temática do meu estudo, cujo foco foi a política pública para a Educação Infantil no município de Niterói implementada a partir de 2013, através do Programa “Mais Infância”. Pretendo analisar tal política buscando perceber como a mesma se produziu/produz enquanto uma Política Pública na área de Educação para a Infância niteroiense, analisando as principais concepções e ações envolvidas na sua implementação. Minha trajetória acadêmica e profissional foi/é perpassada por elementos que aqui apresentarei e que me instigam a aprofundar minha formação a partir de tais elementos.

Minha história com a Educação Pública iniciou-se muito cedo. Desde o “Jardim de Infância” fui aluna de uma escola estadual e passei toda a minha vida escolar em instituição de ensino pública. Meu primeiro emprego como professora também foi na rede pública do Estado do Rio de Janeiro, no município de São Gonçalo.

Prestei vestibular para Serviço Social em 1992 e, hoje, analiso que a minha opção por essa carreira se deu a partir da percepção de que a escola em que trabalhava não tinha uma relação próxima com as famílias e a comunidade, no sentido de promover uma participação efetiva das pessoas na dinâmica da escola, discutindo os principais problemas da instituição e buscando soluções coletivas para as questões. Mesmo sem conhecer com maior profundidade a profissão do Assistente Social, decidi por esta carreira, entendendo que ela me daria condições de mediar relações entre as instituições e as pessoas que as acessam na busca por seus direitos.

Ingressei no curso de Serviço Social na Universidade Federal Fluminense como uma “aluna trabalhadora”, com as dificuldades e possibilidades que isto acarreta. Trabalhava pela manhã e tinha aulas à tarde e à noite. Estágio e Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) foram momentos fundamentais para minhas futuras escolhas: conheci a Sociedade Pestalozzi e as crianças e adolescentes portadores de deficiência mental lá atendidos. Refleti, com a ajuda de colegas, profissionais e professores da Universidade, a política de educação e as práticas pedagógicas encaminhadas pela instituição, problematizando no TCC “O Processo de Trabalho enquanto estratégia educativa para adolescentes portadores de deficiência”.

Em 1997, entrei para a Pós-graduação da Faculdade de Serviço Social – Departamento de Política Social/UERJ, onde pude aprofundar minhas reflexões em

torno das Políticas Sociais, ainda envolvida por temática levantada, mas não tão aprofundada no TCC. Instigou-me a interlocução da Sociedade Civil e do Estado na implementação das Políticas Públicas, especialmente através das chamadas instituições do “Terceiro Setor”. Assim, apresentei a monografia “A filantropia e a relação Estado-Sociedade na implementação de Políticas Sociais”.

Em 2003, prestei concurso para a Fundação Municipal de Educação de Niterói (FME), para Assistente Social. Tratou-se do primeiro concurso para cargo técnico-científico e nele pude ingressar na Coordenação de Educação Especial, fazendo o acompanhamento da inclusão de alunos com necessidades educacionais especiais em classes regulares de ensino.

Em 2009, devido à experiência como professora de Educação Infantil e como assistente social, fui convidada a compor a equipe de Coordenação de Educação Infantil da FME (Fundação Municipal de Educação de Niterói). No acompanhamento pedagógico específico às Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEI), tive a oportunidade de aprender mais com minhas colegas de equipe, professoras e pedagogas das escolas sobre o campo, além de poder olhar por outro ângulo para as políticas públicas de educação voltadas para a infância. Destaco que ter a possibilidade de atuar também como tutora no Programa de Formação de Professores – PROINFANTIL – de 2009 a 2011, constituiu uma experiência rica no sentido de exigir a imersão teórica e prática no âmbito da formação de profissionais para na Educação Infantil.

Atualmente, continuo trabalhando na equipe de Educação Infantil na FME, prestando assessoramento pedagógico às Unidades Municipais de Educação Infantil. É a partir desta minha vivência profissional na Educação que busco, através do Mestrado na Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Faculdade de Formação de Professores, aprofundar minhas reflexões em torno das Políticas Públicas Infância. Minhas experiências profissionais me mobilizaram a pesquisar e a refletir, à luz das produções teóricas clássicas e contemporâneas, sobre a Política Social de Educação na perspectiva apontada pela Linha de Pesquisa “Políticas, Direitos e Desigualdades”.

O primeiro desafio em meu percurso, enfrentado com a ajuda da professora orientadora, foi buscar alguns elementos conceituais relativos ao campo da análise das políticas públicas, tendo em vista tentar compreender a complexidade que o reveste. Concordando com José Roberto Rus Perez (2010) de que continua existindo a distinção das fases da *policy* (agenda, formulação, implementação e avaliação), busquei conhecer a relevância dos estudos que analisam as políticas educacionais, campo que combina

diversos conflitos e interesses com uma política orçamentária importante. E para além de diferenciar “avaliação” e “análise”, tenho sido provocada pelos autores com os quais busco interlocução a entender a política em seus significados.

Eduardo Marques (2013), ao fazer um sumário sobre os principais modelos teóricos e analíticos da Ciência Política para a análise do Estado e suas políticas, destaca a “crescente politização do processo de produção de políticas” como um elemento que resume os deslocamentos ocorridos nos estudos e que trouxeram para o centro das análises outros momentos do ciclo de produção de políticas. Tal politização é entendida como resultado de processos complexos, “atravessados por diversas dinâmicas de poder, embora em constante interação com ambientes institucionais, relacionais e cognitivos(...), ambientes esses também construídos ativamente pelos atores” (MARQUES, 2013, p.24).

Ao corroborar com a perspectiva acima, considero importante destacar que, embora existam várias definições para o que são *políticas públicas*, concordamos com Marques (2013), que parte da ideia de que

(...) se trata do conjunto de ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais em um sentido amplo. Trata-se do **estudo do “Estado em ação”**, na feliz formulação de Jobert e Muller (1987), e, portanto, estudar políticas é analisar por que e como o Estado age como age, dadas as condições que o cercam (MARQUES, 2013, p. 24 - grifos nossos).

O autor ainda explica que o início da trajetória da avaliação das políticas públicas foi marcado por uma “superposição de preocupações operacionais e normativas” com outras, de natureza analítica. Informa que, no campo da administração pública, desenvolveram-se estudos mais centrados em preocupações operacionais e propositivas, visando apontar caminhos para melhorar o funcionamento das políticas e do Estado. Já o viés analítico define de maneira mais clara os limites da Ciência Política, que se preocupa em compreender e analisar as políticas e o Estado. Tal diferenciação é importante porque, quando as questões operacionais estão no centro das preocupações, “os problemas enfrentados pelas políticas são pensados como processos eminentemente técnicos”, enquanto que um olhar analítico “tende a considerar os mesmos processos como complexos”, permeados por conflitos e gerados por diversas dinâmicas. (MARQUES, 2013). Deste ponto de vista, a separação entre literaturas “normativas e analíticas” foi muito importante para o desenvolvimento de um campo de

análise sobre políticas públicas, embora todas as análises acabem partindo de horizontes normativos. “Isto porque as políticas públicas envolvem a consideração de ao menos dois tipos de causalidade – um sobre as causas do problema a ser objeto da política e outro sobre o efeito pretendido da política sobre tal problema” (MARQUES, 2013, p.25).

Perez (2010) explica que os estudos teóricos sobre metodologias de avaliação de políticas públicas se dão a partir de alguns modelos teoricamente consistentes e que a fase de implementação tem sido considerada como uma subdisciplina da ciência política e administração pública.

A expansão de pesquisas de avaliação de políticas ocorreu, principalmente, nos Estados Unidos, a partir dos anos de 1960, quando se consolidavam programas de combate à pobreza. Do ponto de vista metodológico, alguns teóricos citados por Perez traçaram características básicas para pelo menos três gerações de estudos de implementação. A primeira geração (1970-1975) colocou foco na identificação dos obstáculos à implementação das políticas. A segunda geração (1975-1980) identificou os sucessos e fracassos de implementação das políticas, tendo desenvolvido modelos de análise para arrolar o conjunto de fatores contribuintes para esses sucessos ou fracassos dos objetivos da política. Duas abordagens se destacaram nesses estudos: a denominada *top-down* (SEBASTIER & MAZNANIAN, 1980, por exemplo, citado em PEREZ, 2010), centrada nas variáveis formuladas a partir da decisão política da autoridade governamental central; e a chamada *botton-up* (LIPSKY, 1971 e 1980 citado em PEREZ, 2010), cujo enfoque centra-se nos atores envolvidos na prestação de serviços locais, tendo como um de seus pressupostos básicos o processo de descentralização.

Algumas disputas ocorreram no campo de análise do processo da política, numa tentativa de síntese dos modelos *top-down* e *botton-up* e outros paradigmas sobre a implementação de políticas surgiram. No final dos anos 1990, ainda seguiu-se o debate com a participação de diversos pesquisadores numa busca pela teoria da implementação de políticas.

No Brasil, Perez ressalta que a pesquisa sobre a implementação de políticas era bastante incipiente. Apenas nos anos de 1980 desenvolveu-se por aqui, ainda que de forma desigual entre as distintas políticas. Especialmente ao tomar a área educacional, a literatura apontava para uma distância da escola, o que restringia os estudos à etapa de diagnóstico e de propostas educacionais, poucas vezes apontando para o processo de implementação das políticas sociais.

Contudo, Perez destaca que:

Desde então, a literatura especializada tem chamado a atenção para as contribuições proporcionadas por este tipo de pesquisa: 1) visam corrigir o curso das ações, fornecendo subsídios aos implementadores durante o curso da política, em razão de suas características de *policy oriented*; 2) buscam ampliar a efetividade do processo de decisão dos programas públicos; 3) contribuem para ampliar a *accountability* dos programas; 4) ampliam a integração dos corpos administrativo, político e comunidade, fundamentais para a mudança do desempenho educacional (Perez, 2010, p.1183).

No Brasil, a avaliação de políticas, programas e projetos sociais e educacionais vem ganhando lugar na agenda governamental, a partir dos anos de 1990 (PEREZ, 2010). Alguns fatores contribuíram para que isto ocorresse, dentre eles, “a consolidação democrática, o ajuste econômico e conseqüente redução dos recursos para a área social, as maiores exigências impostas pelos órgãos financiadores, especialmente internacionais, em relação ao controle de gastos e resultados, etc.” (PEREZ, 2010, p. 1183). A gestão pública passa a ser envolvida por uma racionalização técnica que inclui a observância dos critérios de eficácia, efetividade e eficiência na utilização dos recursos financeiros e uma preocupação com a *accountability*¹.

Neste debate, as contribuições de Ivanete Bochetti (2009) são relevantes para explicar que as Políticas Sociais são, ao mesmo tempo, iniciativas do Estado e decorrência da luta e pressão da classe trabalhadora. Não se constituem apenas em espaços de confrontação de tomadas de decisão, mas também em elementos de um processo mais complexo e contraditório de regulação política e econômica das relações sociais. Assim, as análises e avaliações de políticas sociais devem se “situar na compreensão do significado do papel do Estado e das classes sociais na construção dos direitos e da democracia”. (BOSCHETTI, 2009, p.5)

Não tive como propósito na pesquisa confrontar os discursos e teorias em busca de uma conclusão definitiva a respeito das decisões tomadas no processo de

¹ Na língua portuguesa não há uma tradução literal para o termo *accountability* e não podemos dizer que exista um consenso quanto ao seu significado. Contudo, é uma expressão recorrente na literatura que busca explicar as relações entre a democracia e o desempenho dos governantes nas atividades públicas. Neste texto, assumimos o conceito apresentado por Maria Gorete Machado em que “A *accountability* expressa a capacidade de manter a sociedade esclarecida e informada dos atos e decisões tomados pelos eleitos e pela burocracia estatal (que devem justificar suas posições e justificar desempenhos nas suas funções, sejam eles bons ou ruins), sendo os agentes públicos passíveis de punições quando seus controladores entenderem que não agiram em conformidade com a lei...” (MACHADO, 2012, p.49). Ou seja, *accountability* refere-se à “responsabilização” e ao “dever dos agentes públicos” de prestarem contas sobre suas ações e decisões.

implementação do Programa “Mais Infância”. Penso que, do lugar de pesquisadora, foi preciso investigar a produção dos sentidos dados à política pública, aproximando e afastando o olhar para tentar entender o contexto. Neste sentido, concordo com Arretche, ao afirmar que:

... é grande a distância entre os objetivos e o desenho de programas, tal como concebidos por seus formuladores originais, e a tradução de tais concepções em intervenções públicas, tal como elas atingem a gama diversa de seus beneficiários e provedores.

E esta distância não diz respeito a fatores de ordem moral ou ética que possam ser atribuídos a interesses escusos de formuladores e implementadores. Na verdade, esta distância é uma contingência da implementação, que pode ser, em grande parte explicada pelas decisões tomadas por uma cadeia de implementadores, no contexto econômico, político e institucional em que operam (Rossi&Freeman, 1993; Mitinick&Backoff; Mladenka, 1994).

Assim, para superar uma concepção ingênua da avaliação de políticas públicas, que conduziria necessariamente o avaliador a concluir pelo fracasso do programa sob análise, é prudente, sábio e necessário admitir que a implementação *modifica* as políticas públicas (ARRETCHÉ, 2002, p.45).

Foi para tentar entender os aspectos envolvidos na implementação da política pública para a Educação Infantil decorrentes do programa “Mais Infância”, que me lancei neste desafio de pesquisa. O desafio foi de trazer contribuições teóricas e analíticas para meu próprio percurso, buscando as dimensões dentro das quais a política pública para a Educação Infantil em Niterói é produzida. Ao fazê-lo, me deparei com algumas perguntas: como a Educação Infantil se constituiu historicamente em Niterói? Como ocorreu a implementação do “Mais Infância” enquanto política pública voltada para a expansão de matrículas na rede municipal de Niterói em seu esforço para *erradicar a pobreza, promover a inclusão social, etc?* O Programa Mais infância vem dialogando com os documentos e as políticas educacionais específicas para a Educação infantil no País?

O contato mais aprofundado com o material estudado me levou a buscar autores e referenciais teóricos para me auxiliarem no entendimento sobre a Política Pública de Educação, suas determinações no atual contexto político, econômico e social e as especificidades da Educação Infantil, enquanto área que representa “uma síntese de múltiplas determinações”. Desta forma, a presente dissertação tomou o formato que se apresenta a seguir: no primeiro capítulo, “**Caminhos teórico-metodológicos: uma construção**”, apresento o percurso escolhido para a pesquisa e alguns dos autores com os quais busquei dialogar, incluindo aqueles que já aparecem nesta introdução.

No segundo capítulo, intitulado **“O programa “Mais Infância” e sua etapa de implementação em Niterói”**, apresento o histórico da Educação Infantil no município e o programa “Mais Infância”, buscando identificar as principais concepções e ações envolvidas em sua implementação e reconhecendo sua interface com a política indutora da expansão da Educação Infantil em nível federal.

No terceiro capítulo, **“As políticas sociais na atualidade e a política de Educação: como reverberam no programa “Mais Infância”**, procuro delinear os principais aspectos relacionados à política social, investigando em que medida repercutem no campo da Educação Infantil.

Nas **“Considerações finais, ainda que provisórias”** retomarei alguns aspectos abordados sobre a política de Educação Infantil em Niterói, visando contribuir com o campo de pesquisa sobre a implementação de políticas públicas. A intenção é dar destaque à importância de estudos desta ordem para se ampliar a integração entre elementos administrativos, técnicos e políticos, favorecendo uma maior efetividade político-institucional com vistas às ações futuras e tomada de decisões. Nas considerações finais busco anunciar questões que me remetem a novos estudos direcionados à política pública de Educação Infantil a partir da análise de sua implementação e que não foram objetivamente tratadas nesta pesquisa.

1 - CAMINHOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS: UMA CONSTRUÇÃO QUE SE PRODUZ AO CAMINHAR

O documento não é inócuo. É antes de mais o resultado de uma montagem, consciente ou inconsciente, da história da época, da sociedade que o produziram, mas também das épocas sucessivas durante as quais continuou a viver, talvez esquecido, durante as quais continuou a ser manipulado, ainda que pelo silêncio. (LE GOFF, p. 103, apud LOPES, 1992, p. 108)

A temática que me coloquei disponível para investigar abarca um universo de significados de ações e relações humanas, não perceptível apenas por equações e estatísticas. Por esta razão, adotei o método Qualitativo de pesquisa por entender que este me permitiria uma aproximação mais densa e significativa da realidade que me propus a pesquisar.

Isto não significa admitir que haja oposição entre dados quantitativos e qualitativos; eles se complementam, pois os elementos da realidade social interagem dinamicamente e cada método constitui o objeto de estudo de uma maneira particular. Contudo, por pretender entender as relações construídas em torno da Política Pública de Educação Infantil em Niterói, articulando a interioridade deste fenômeno com a exterioridade e totalidade social, optarei pelo método Qualitativo, considerando que o fenômeno social tem que ser entendido nas suas determinações, diferenciações e transformações dadas pelos Sujeitos Sociais (MINAYO, 2007).

Entendo que toda pesquisa exige, assim como afirmam Jacomeli e Gomide (2016), “uma rigorosa fundamentação epistemológica, uma explicitação clara do posicionamento teórico do pesquisador”. Neste sentido, e considerando-se o avanço das concepções neoliberais e gerencialistas na tentativa de explicação e definição das políticas educacionais, “o materialismo histórico-dialético apresenta-se como o enfoque metodológico mais apropriado e que mais contribui para o desenvolvimento de pesquisas neste campo de investigação.” (JACOMELI e GOMIDE, 2016, p.66). Esta concepção apoia-se na ideia de que o mundo não é “um complexo de coisas acabadas”; estamos diante de um “processo de complexos”, no qual as representações sobre eles refletem, na mente, as mudanças contínuas da realidade.

O materialismo histórico-dialético, como enfoque metodológico, busca entender o modo humano de produção social da existência vinculando-se,

portanto, a uma concepção de realidade, de mundo e de vida. Parte do pressuposto de que o universo e tudo o que nele há tem existência material, concreta, e pode ser racionalmente conhecido. E esse conhecimento que é produzido pelo sujeito, reproduz o real em suas múltiplas determinações com o objetivo de superar a aparência imediata das coisas e atingir a sua essência (JACOMELI e GOMIDE, 2016, p.69).

Reconheço que o objeto de análise da teoria marxista é a ordem burguesa e o nível de desenvolvimento do capital, adotado por Marx como o ponto de partida para a reflexão sobre sociedade. Isto nos dá a consciência de que sua análise possui limites. De acordo com Marques (2013), “é objeto de polêmica a existência efetiva de uma teoria marxista do Estado”, uma vez que

(...) elementos mobilizados pelo marxista para explicá-la envolvem processos postados na sociedade – principalmente os processos de acumulação econômica e a luta de classes, dependendo do autor ou da obra. O fato é que essa tradição, desde os seus clássicos (Marx incluído) até autores importantes nos debates dos anos 1970, como Nicos Poulantzas, Claus Offe e Bob Jessop, não construiu um aparato teórico abrangente para analisar as políticas públicas em si, mas exerceu importante influência difusa sobre várias análises de políticas (MARQUES, 2013, p.31 – nota de rodapé).

Contudo, ainda assim, “o pensamento marxista é o que se apresenta na contemporaneidade como um referencial revolucionário e transformador da ordem existente” (JACOMELI e GOMIDE, 2016, p.76). Além disso,

Considerando que a educação, como prática social, é resultante das determinações econômicas, sociais e políticas, atuando na reprodução da ideologia dominante, como também reproduzindo as contradições que dinamizam as mudanças e possibilitam novas formações sociais, a análise das políticas educacionais deve estar associada a um processo de produção de um conhecimento efetivamente transformador e politicamente engajado, lembrando que, para Marx, o conhecimento teórico é necessariamente conhecimento político. A proposta do materialismo histórico-dialético contempla esta apropriação crítica e interveniente do processo histórico para a compreensão do fenômeno no presente, no intuito de possibilitar um conhecimento cíclico, em processo de evolução, que rebata os trabalhos meramente confirmatórios, politicamente inofensivos e ideologicamente difusos (TAMBARA, 2000 apud JACOMELI e GOMIDE, 2016, p.75).

Aqui, compreende-se que o método não é apenas uma ferramenta para a ser utilizada para a observação dos fenômenos sociais; ele representa também uma concepção de realidade que mediará o processo de apreensão do conhecimento: “A concepção materialista vai além das leis que regem os fenômenos; busca a lei de sua modificação e de seu desenvolvimento, destacando o dinamismo da práxis

transformadora dos homens como agentes históricos” (JACOMELI e GOMIDE, 2016, p.66).

Ivanete Boschetti (2009) explica que a pesquisa sob o enfoque do método dialético proposto por Marx consiste em “situar e compreender os fenômenos sociais em seu complexo e contraditório processo de produção e reprodução, determinados por múltiplas causas e inseridos na perspectiva de totalidade” (BOSCHETTI, 2009, p. 7). Assim, a investigação dialética da realidade social é o ponto de vista da *totalidade*, ou seja, cada fenômeno deve ser compreendido como um “momento do todo”:

Um fenômeno social é um fato histórico na medida em que é examinado como momento de um determinado todo e desempenha uma função dupla: definir a si mesmo e definir o todo, ser ao mesmo tempo produtor e produto, conquistar o próprio significado e ao mesmo tempo conferir sentido a algo mais (SWEEZY, 1983). Nesse sentido, todo fenômeno social analisado (e aqui se inserem as políticas sociais) deve ser compreendido em sua múltipla causalidade, bom como em sua múltipla funcionalidade” (BOSCHETTI, 2009, p. 7)

E especialmente sobre o estudo das políticas sociais, esta autora enfatiza que tais políticas não podem ser tomadas como fatos em si, mas como partes estruturais de um todo. E completa, argumentando que, do ponto de vista histórico, é fundamental situar o surgimento da política social, relacionando-a com as expressões da *questão social*² que determinam sua origem e que, dialeticamente, também sofrem seus efeitos (BOSCHETTI, 2009).

Nos estudos sobre políticas públicas e sociais, dois enfoques, sumariamente sinalizados na introdução desta dissertação, costumam ser os mais comuns: o da Avaliação e o da Análise. Na busca por aprimorar a reflexão sobre a distinção entre esses conceitos, compreende-se aqui que a Análise dá ênfase, nas definições políticas, à forma de intervenção, ao conteúdo e desenho das políticas. Já a Avaliação preocupa-se com o alcance dos objetivos, os procedimentos adotados e os resultados finais. Fronza e Nogueira, 2015, resumem da seguinte forma a avaliação de políticas públicas:

² Segundo Iamamoto (1998): “A Questão Social é apreendida como um conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade” (IAMAMOTO, 1998, p. 27). Nesta concepção, as *expressões da questão social* se revelariam através das desigualdades econômicas, políticas e culturais entre as classes sociais. A *Questão Social* é uma das temáticas mais discutidas no Serviço Social, se constituindo enquanto categoria de formulação teórica, metodológica e política da profissão e, conseqüentemente, perpassando as reflexões em torno das Políticas Sociais em seu sentido mais amplo.

...a avaliação de políticas públicas possui três funções: técnica, política e acadêmica. A função técnica fornece subsídios para: a) corrigir desvios no decorrer do processo de implementação; b) indicar em que medida os objetivos e as mudanças ocorreram; e c) subsidiar a elaboração ou o redimensionamento de políticas e programas sociais. A função política oferece informações para sujeitos sociais fundamentarem lutas sociais no campo das políticas públicas por meio do controle social, construindo uma proposta metodológica participativa para desenvolvimento da pesquisa avaliativa. A função acadêmica desvela as determinações e as contradições presentes no processo das políticas públicas, evidenciando os significados mais profundos dessas políticas, ou seja, sua essência, para a construção do conhecimento. (FRONZA e NOGUEIRA, 2015, p. 111).

A respeito da Análise, as mesmas autoras recorrem a Cavalcanti (2007) para explicar que o seu enfoque contempla:

a) descrição do conteúdo da política; b) análise do impacto das forças econômicas e forças políticas; c) investigação sobre o efeito dos vários arranjos institucionais e processos políticos; e d) avaliação das consequências das políticas públicas na sociedade, em termos dos efeitos esperados ou inesperados e seus impactos. (...) o enfoque da análise possui um caráter descritivo, prescritivo e normativo, e sua apreciação pelos estudiosos está condicionada às mudanças econômicas, políticas, sociais e culturais, bem como às relações estabelecidas pelo Estado e a sociedade (FRONZA e NOGUEIRA, 2015, p. 112).

A partir destas definições, conclui-se que na análise, ao contrário do que ocorre na avaliação, a preocupação é com a apreensão do processo decisório que origina a política e com as decisões posteriores, necessárias para a sua operacionalização. Nesta medida, a análise aborda os “aspectos estruturais das políticas públicas” nas distintas esferas governamentais, o que fará com que o analista esteja atento ao “jogo” que delinea o contorno das políticas públicas (FRONZA e NOGUEIRA, 2015).

Embora tenhamos optado, no movimento de pesquisa, por *analisar* a política pública para a Educação Infantil em Niterói, acreditamos na importância do avanço das pesquisas metodológicas sobre o campo para o aprimoramento de abordagens adequadas, tanto de avaliação quanto de análise, com vistas a qualificar o estudo das políticas públicas, não o restringindo apenas à verificação das condições de execução da política ou à averiguação de seus resultados. Pesquisadores, e também os profissionais da Educação, precisam apreender a realidade da política pública, com a competência para avaliá-la e analisá-la, buscando perceber como ela contribui para “expandir direitos, reduzir a desigualdade social e propiciar a equidade”, sem desconsiderar as contradições e antagonismos de classe que perpassam o exercício do poder público

(FRONZA e NOGUEIRA, 2015, p. 115) e, portanto, a sua execução. O que desejamos reforçar é que ambos os movimentos são relevantes e têm seu lugar e que, em nosso entendimento, a Avaliação possui um caráter mais operacional e técnico, enquanto que a Análise possibilita a apreensão de aspectos mais estruturais, voltados para os processos decisórios.

Reconhecemos também que há uma variedade de possibilidades a ser explorada dentro da análise da política social. A adoção da “abordagem analítica” na pesquisa se revela como um caminho exitoso, na medida em que permite:

1) buscar analisar a política em sua totalidade, a partir da incorporação analítica dos principais aspectos que a constituem; 2) revelar o caráter contraditório existente entre as determinações legais e a operacionalização da política social; em outros termos, verificar até que ponto os conceitos fundantes das normas legais são estruturadores da política social; 3) articular tanto os determinantes estruturais que conformam a política social quanto as forças sociais e políticas que agem na sua formulação e execução (BOSCHETTI, 2009, p. 10-11).

Por entender que a pesquisa deve contemplar a historicidade e seus determinantes econômicos, históricos, políticos, considerando a complexidade da realidade social, buscam-se as conexões entre os aspectos que caracterizam a Política Pública para a Educação Infantil em Niterói, enquanto um fenômeno social a ser investigado numa perspectiva de totalidade. Desta forma, o ponto de partida é o fenômeno em si e não a sua representação; tentei ir além da aparência, superando as primeiras impressões oferecidas por esta política pública, na direção da reconstrução da realidade no plano abstrato e no retorno ao plano concreto. Enfatizo que este movimento de pensamento implica num compromisso com a mudança social, não se limitando a uma análise crítica; essa forma de apreender a realidade traz como implicação a articulação entre teoria e prática. Portanto, o compromisso assumido pela pesquisa ao se propor analisar a política pública é contribuir para um olhar mais qualificado para a implementação de políticas voltadas para a infância.

A concepção adotada nesta proposta de pesquisa entende a importância de “um processo sistemático de análise de atividade(s), fato(s) ou coisa(s) que permite compreender, de forma contextualizada, todas as suas dimensões e implicações, com vistas a estimular seu aperfeiçoamento.” (BELLONI, 2007, p.25). Ou seja, trata-se de movimento que envolverá múltiplas observações, compreendendo o fenômeno de maneira articulada com o contexto sócio-político-econômico da política analisada.

Isto porque as políticas educacionais compõem a totalidade social e não se pretende tratá-las isoladamente. O estudo desta política pública, em seu movimento e em suas contradições, remete o pesquisador e a pesquisadora a olhar para o amplo conjunto de relações, particularidades e detalhes que a determinam, com vistas a captar seu movimento, não de forma isolada, mas na sua totalidade, pois

Considerando ainda que a implementação de uma política pública é marcada por interesses econômicos, políticos e ideológicos, não é possível captar o significado de uma política educacional sem compreender a lógica global do sistema orgânico do capital (JACOMELI e GOMIDE, 2016, p. 72).

Para dar continuidade ao percurso teórico da escrita dissertativa, recorreremos à pesquisadora Sonia Miriam Draibe (2001) para explicar sobre o olhar para a implementação enquanto uma metodologia de trabalho em políticas públicas que propõe uma “imagem sobre as avaliações de processos”:

As políticas ou programas têm vida. Nascem, crescem, transformam-se, reformam-se. Eventualmente estagnam, às vezes morrem. Percorrem, então, um ciclo vital, um processo de desenvolvimento, de maturação e, alguns deles de envelhecimento ou decrepitude. É este ciclo (ou alguns de seus movimentos) que constitui o objeto das avaliações de processos.

As políticas e os programas têm, em contrapartida, carne e osso, melhor, têm corpo e alma. São decididas e elaboradas por pessoas, são dirigidas às pessoas ou ao seu *habitat*, são gerenciadas e implementadas por pessoas e, quando isso ocorre, são avaliadas também por pessoas. Ora, as pessoas ou os grupos de pessoas que animam as políticas, fazem-no segundo seus valores, seus interesses, suas opções, suas perspectivas, que não são consensuais, nem muito menos unânimes, como sabemos. Ao contrário, o campo onde florescem as políticas e programas pode ser pensado como um campo de força, de embates, de conflitos, que se sucedem e se “resolvem” ao longo do tempo (DRAIBE, 2001, p.26).

As políticas públicas são parte estrutural de um todo, e por isso as contradições presentes nos processos sociais são inerentes ao campo de análise. Todo fenômeno social deve ser compreendido em sua múltipla causalidade, bem como em suas múltiplas funcionalidades. Assim entendida, a análise das políticas sociais deve tentar superar enfoques unilaterais e restritos, propondo-se a discutir sobre a “(im)possibilidade de justiça social e equidade no capitalismo” e avançando no sentido de demonstrar os parcos e limitados impactos de programas específicos em situações delimitadas histórica e socialmente (BOSCHETTI, 2009, p.6). Não se trata aqui de se colocar em posição contrária às políticas sociais, mas sim de compreendê-las enquanto “mediadoras” da relação capital-trabalho no sentido de garantir a sobrevivência da

classe trabalhadora. Todas as políticas sociais são mecanismos importantes para o acesso e garantia de direitos, mas não temos a ilusão de que visam a emancipação social e a efetiva transformação da forma como a sociedade se reproduz materialmente.

Assim é que a natureza do capitalismo, o papel do Estado na regulamentação e implementação das políticas sociais, o papel das classes sociais, o grau de autonomia do Estado na política econômica, dentre outros, não são simplesmente elementos que se constituem como tópicos ou indicadores de análise; mais do que isto, devem permear as análises de políticas, permitindo atribuir-lhes sentido e significado.

Ivanete Boschetti apresentou em 2009 alguns princípios que favorecem a análise das políticas sociais na direção apontada anteriormente. Mesmo que saibamos o quanto é difícil construir indicadores para medir elementos valorativos como equidade, descentralização e participação social, estes são aspectos apontados pela autora como um possível caminho.

Sobre o primeiro aspecto, configuração e abrangência dos direitos e benefícios, a autora explica que os indicadores podem ser: a natureza e tipo dos direitos e benefícios previstos, sua abrangência, os critérios de acesso e permanência, as formas e mecanismo de articulação com outras políticas sociais, etc. Quanto ao segundo aspecto, configuração do financiamento e gasto, os indicadores serão fontes de financiamento, direção dos gastos, magnitude dos gastos, etc. No terceiro aspecto, gestão e controle social democrático, tem-se como indicadores: a relação entre as esferas governamentais, a relação entre Estado e organizações não-governamentais, a participação e o controle social democrático.

A autora conclui um de seus textos explicando que a compreensão do sentido e significados desses aspectos e indicadores serão profundamente determinados pelas referências teóricas que sustentam a análise, pois “{...}o método (caminho) de análise e avaliação é um instrumento teórico que deve ser inserido no arcabouço teórico que lhe dá sentido e direção.” (BOSCHETTI, 2009, p.17).

Utilizei como procedimento metodológico para a produção de dados a Análise Documental e entrevistas semiestruturadas. Contudo, os documentos, bem como as entrevistas realizadas, não serão pensados enquanto *testemunho escrito* ou *prova de uma época*:

(...) trata-se de, na investigação, valorizar aquilo que geralmente passa despercebido; de “examinar os pormenores mais negligenciáveis”, imperceptíveis para a maioria; ressaltar detalhes secundários e particularidades aparentemente insignificantes; trabalhar com os resíduos e os dados marginais. Decifrar ou ler nos resíduos (nas entranhas) a chave que

comporá um quadro mais amplo de referências. É a isso que Ginzburg dá o nome de paradigma indiciário: *Se a realidade é opaca, existem zonas privilegiadas - sinais, indícios - que permitem decifrá-la* (LOPES, 1992, p.106-107-grifos da autora).

Desta forma, privilegiei as fontes documentais tomando a palavra *documento* em seu sentido mais amplo e não como verdade absoluta, fixa, rígida; porque, concordando com Lopes (1992) ao recuperar as ideias de Le Goff,

Não existe um documento-verdade, todo documento é mentira, pois resulta, por um lado, do esforço das sociedades passadas para impor ao futuro determinada ideia de si, por outro, das novas perguntas propostas pelo presente, que, ao fazê-lo, obriga o historiador a uma nova escolha de fontes e, às já conhecidas, nova leitura do passado. Mas, paradoxalmente, é também verdadeiro na sua falsidade, e o trabalho de investigador do historiador aí incide, não se fazendo de néscio e ocupando-se de laborioso trabalho de desmontagem de suas condições de produção (LOPES, 1992, p.107-108).

E por pensar que não existem verdades absolutas e que o conhecimento se dá na relação estabelecida com o fenômeno social em estudo, é que, parafraseando Lopes (1992) em seu estudo sobre a *História da Mulher*, aponto: que perguntas, feitas pelos governos através de seus programas, nos ajudam a desvendar sobre as ideias de infância, de criança, de políticas públicas para a Educação Infantil? O que tais perguntas suscitam sobre as políticas públicas destinadas à Educação Infantil em Niterói?

Além da análise documental em fontes oficiais como notícias veiculadas sobre o Programa “Mais Infância”, relatórios e decretos, também utilizei fontes orais, através de entrevistas semiestruturadas com dirigentes da Fundação Municipal de Educação de Niterói e diretoras de Unidades Municipais de Educação Infantil. Enfrentamos certa dificuldade de acesso a alguns destes dirigentes e não foi possível ouvir a atual Secretária de Educação e nem o Presidente da FME na época de lançamento do Programa. Porém, foram entrevistados o Ex-Secretário de Educação e a atual Subsecretária/Superintendente de Desenvolvimento de Ensino.

Quanto às diretoras de UMEI, conseguimos entrevistar representantes dos sete pólos, divisão regional da cidade própria da FME, tendo como um dos principais critérios para a escolha das diretoras que a UMEI tenha sido inaugurada durante a implementação do Programa “Mais Infância”.

A respeito do questionário elaborado para as entrevistas, tivemos oportunidade de discutí-lo com a professora orientadora, interlocutora sempre disponível para me auxiliar nas decisões e encaminhamentos da pesquisa. Tratamos de elaborar perguntas

para o questionário que possibilitassem uma reflexão crítica por parte das pessoas entrevistadas. Assim, nosso entendimento foi de que

A informação coletada, em vez de adição de opiniões individuais, dá uma certa visão do nível de explicação acessível à consciência dos trabalhadores entrevistados. O material obtido é muito mais rico do que as reações superficiais computadas em escalas de atitudes e a subjetividade não é maior. No que tange às perguntas que pressupõem uma certa tomada de consciência da realidade para serem respondidas, a interpretação dos resultados deve ser concebida de modo principalmente qualitativo. (THIOLLENT, 1980, p. 107)

A revisão da bibliografia referente ao tema também foram procedimentos metodológicos adotados, enquanto estratégias capazes de contribuir para a análise do Programa e, considerando-se que “tanto o documento ensina sobre o que relata, quanto o trabalho que se faça sobre ele” (LOPES, 1992, p.113 – nota nº4), é que acredito que a organização para o cruzamento das informações que vinham tanto dos documentos oficiais, como das entrevistas, deram as pistas para a análise das *categorias* escolhidas para a pesquisa. Isto porque “é *antes* do trabalho de ir às fontes, que o trabalho de pensamento é exigido.” (LOPES, 1992, p.111 – grifo nosso). Ao encontrar os primeiros elementos, a partir de diversas fontes, sobre a política pública para a Educação Infantil em Niterói, coube-nos reconstruí-los em um todo coerente; e neste movimento de pensamento é que “surgiram” as categorias, “encarnadas e não abstratas” (LOPES, 1992), posto que se relacionam a uma realidade e a um tempo social determinado:

As categorias vão designar possíveis grupos de respostas a certos tipos de perguntas. Por ex: o que é? como é? onde está? quem é? Essas respostas geram conceitos básicos que pretendem refletir os aspectos gerais e essenciais do real, suas conexões e relações e são instrumentos de compreensão de uma realidade social concreta (LOPES, 1992, p.112).

Decompor a realidade, através das fontes documentais, para melhor examiná-la, e depois reagrupá-la, reconstruí-la tendo a *humildade como técnica*³, buscando a interlocução com outros campos disciplinares foi o movimento pretendido na pesquisa. Para tal, tentei organizar e analisar os dados, situando a fala dos sujeitos em seu contexto para melhor ser compreendida.

³ “Humildade como técnica é o seguinte: só se aproximando com humildade da coisa é que ela não escapa totalmente.” (LOPES, 1992, p. 112)

Destacando que não há consenso no processo de produção de conhecimento e que a Ciência se constrói numa relação dinâmica entre a Teoria (razão) e Prática (experiência) rumo ao *concreto pensado*, busquei:

- Ordenar os dados, mapeando aqueles obtidos no trabalho de campo, através de transcrição de entrevistas com dirigentes municipais e diretoras de UMEL, releitura do material e organização dos relatos;
- Classificar os dados, entendendo que esses não existem por si só, mas são construídos a partir do questionamento que se faz sobre eles, tendo por base uma fundamentação teórica. Assim, os conceitos específicos de análise do fenômeno (Educação, Educação Infantil, Políticas Públicas, Implementação e outros) serão explicitados através de leitura e revisão bibliográfica, estabelecendo-se interrogações que objetivaram identificar o que surge de novo e relevante;
- Estabelecer articulações entre os dados e os referenciais teóricos da pesquisa, respondendo às questões com base nos objetivos, promovendo relações entre o concreto e o abstrato, o geral, o particular e o singular.

(...) Nesse trabalho concreto de pesquisar para desvendar (partindo daquilo que foi *revelado* pelas categorias) uma certa realidade, um certo problema, muitas serão as fases e é preciso que as categorias sejam organizadas de tal forma que elas possam depois dialogar. É desse diálogo estabelecido pelo trabalho do pesquisador (e de outros pesquisadores e de outras pesquisas) que poderá oferecer às categorias a “garantia” do alto grau de generalidade. Seja: o grau de generalidade não é um dado das categorias em si mesmas tão logo escolhidas ou percebidas, mas uma meta, que o trabalho do pesquisador poderá (ou não) estabelecer (LOPES, 1992, p.112).

Ainda no que se refere à metodologia, recorro a Oliveira (2000) para auxiliar na abordagem sobre a *questão ética* na pesquisa. Ao comentar o conceito de etnodesenvolvimento elaborado por Rodolfo Stavenhagen, Oliveira argumenta que a *eticidade* implícita neste conceito o reporta à importância de se considerar o trabalho do antropólogo a partir de estudos que se fundamentam em “um desenvolvimento participante, jamais tecnocrático, abrindo-se à participação das populações em todas as etapas de planejamento, execução e avaliação” (OLIVEIRA, 2000, p.48). Neste sentido, assumimos o compromisso com a devolutiva das reflexões elaboradas, visando contribuir para o campo das políticas públicas e de Educação Infantil.

A área de Educação vem acumulando discussões sobre a ética na pesquisa e, de acordo com a versão inicial do texto “Ética na pesquisa em Educação” sistematizada pelos membros da Comissão de Ética na Pesquisa da ANPED (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação), 2017, o aprofundamento de aspectos referentes ao tema se faz necessário para a construção de um posicionamento mais consistente. Questões cruciais relacionadas tanto ao processo técnico-formal de revisão ética como aos parâmetros da conduta ética da pesquisa em Educação trazem implicações estéticas e políticas. Acredita-se que o debate amplo conduzirá à elaboração de um documento de referência para a área com os principais consensos sobre a ética da Pesquisa em Educação. (Documento Preliminar, ANPED, 2017).

A elaboração de tal documento de referência é importante para atender às especificidades de pesquisas na área, considerando a diversidade de perspectivas epistemológicas e metodológicas empregadas. Além disso, faz parte deste processo fortalecer a autonomia da área diante do campo da Ciência Política.

E, no caso da pesquisa que ora se apresenta, por se tratar de um estudo intimamente relacionado ao meu fazer profissional, “a preocupação, explícita ou não, desse antropólogo⁴ está, por isso mesmo, permanentemente voltada para o lugar que ocupa, de onde fala, para as responsabilidades éticas de sua cidadania...” (OLIVEIRA, 2000, p.52).

No capítulo seguinte, apresento o programa “Mais Infância”, enquanto uma política pública de Educação Infantil, lançada no município de Niterói, Rio de Janeiro, no ano de 2013, buscando identificar e analisar as principais concepções e ações envolvidas em sua fase de implementação.

⁴ No meu caso, como pesquisadora, reiterando a minha implicação e responsabilidade ética com todo o processo de construção da pesquisa em tela.

2 - O PROGRAMA “MAIS INFÂNCIA” E SUA IMPLEMENTAÇÃO EM NITERÓI

O presente capítulo tem por objetivo apresentar o Programa “Mais Infância”, considerando seus objetivos, principais metas e o contexto de sua implementação. A partir do histórico sobre a Educação Infantil no município de Niterói, busca-se apontar para aspectos que levam o governo a considerar a importância de uma política pública em educação voltada para as crianças pequenas e as oportunidades que se colocam para que a proposta de expansão de vagas/matrículas ganhe lugar na agenda governamental através do “Planejamento Estratégico – Niterói que queremos”.

Reescrevi os dados históricos mais gerais a partir da consulta a importantes documentos elaborados e disponibilizados a estudantes, pesquisadores e população em geral pela Assessoria de Estudos e Pesquisas Educacionais (AEPE), equipe pertencente à Fundação Municipal de Educação de Niterói (FME) que se dedica ao registro e atualização permanente das informações estatísticas sobre a Educação, especialmente aquelas que se referem à Rede Municipal de Ensino. Especificamente sobre a Educação Infantil em Niterói, também recorri à rica pesquisa feita por Mônica Picanço (1996), que resgata a trajetória da Educação Infantil no município, especialmente no que se refere à expansão do atendimento via creche e faz um recorte detalhado sobre a atuação do poder público na área no período de 1978 a 1996.

A legislação federal e municipal também aparecem como fontes que justificam o entendimento da Educação Infantil como Direito e direcionam e/ou induzem a expansão do atendimento às crianças na idade de 0 a 5 anos e 11 meses. As metas previstas no Plano Nacional de Educação estão presentes no escopo de tais documentos.

2.1 - Um pouco da história da Educação Infantil no município de Niterói

A cidade de Niterói possui, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE – 2016), população estimada em 497.883 habitantes e uma área de 133,919 km², integrando a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Seus governantes orgulham-se pelo fato do município ostentar o mais elevado Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH) do Estado do Rio de Janeiro, posicionando-se como sétimo maior dentre os municípios brasileiros. O IDH é produzido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e se define como uma medida que traduz o

avanço das sociedades com base em três componentes: longevidade (expectativa de vida), educação (média de anos de estudo da população adulta e de vida escolar, ou tempo que uma criança ficará matriculada) e renda. Através da média geométrica desses três fatores, obtêm-se um valor que varia de 0 a 1, e quanto mais se aproxima de 1, maior é o IDH de um local. Trata-se de um índice estrutural, ou seja, as mudanças são analisadas em período de longo prazo. O quadro a seguir apresenta os números de Niterói:

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) - Niterói é 0,837, em 2010, o que situa esse município na faixa de Desenvolvimento Humano Muito Alto (IDHM entre 0,800 e 1). A dimensão que mais contribui para o IDHM do município é Renda, com índice de 0,887, seguida de Longevidade, com índice de 0,854, e de Educação, com índice de 0,773.

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e seus componentes - Município - Niterói – RJ

IDHM e componentes	1991	2000	2010
IDHM Educação	0,557	0,684	0,773
% de 18 anos ou mais com fundamental completo	63,90	70,06	79,35
% de 5 a 6 anos na escola	66,68	90,22	95,47
% de 11 a 13 anos nos anos finais do fundamental REGULAR SERIADO ou com fundamental completo	58,19	72,52	86,16
% de 15 a 17 anos com fundamental completo	46,74	59,34	64,27
% de 18 a 20 anos com médio completo	36,58	48,30	58,86
IDHM Longevidade	0,717	0,788	0,854
Esperança de vida ao nascer	68,03	72,26	76,23
IDHM Renda	0,790	0,851	0,887
Renda per capita	1.090,93	1.596,51	2.000,29

Fonte: PNUD, Ipea e FJP

Fonte: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/niteroi_rj (Acesso em 11/06/2017)

Segundo o IBGE, Niterói possui 91,1% de domicílios com esgotamento sanitário adequado. Quando comparado com os outros municípios do Estado do Rio de Janeiro, fica na 10ª posição de 92. É o segundo município com maior renda domiciliar *per capita* mensal do Brasil e aparece na 13ª posição entre os municípios do país segundo os indicadores sociais referentes à educação. Contudo, é possível constatar que a cobertura

através de escolas privadas, em todos os níveis de Ensino, ainda é maior do que pela rede pública, conforme demonstra o quadro abaixo:

Niterói	
Alterar local	
Panorama	
Pesquisas	
História & Fotos	
ESCOLAS	
ENSINO PRÉ-ESCOLAR	
Escola pública municipal	57
Escola pública estadual	0
Escola pública federal	1
Escola privada	151
ENSINO FUNDAMENTAL	
Escola pública municipal	51
Escola pública estadual	35
Escola pública federal	1
Escola privada	152
ENSINO MÉDIO	
Escola pública municipal	0
Escola pública estadual	33
Escola pública federal	2
Escola privada	52

Acesse a versão anterior do Cidades
 Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/rj/niteroi/pesquisa/13/5902?detalhes=true> (Acesso em 11/06/2017)

As escolas integram o Sistema Municipal de Ensino, que tem como finalidade oferecer a Educação Básica nos níveis de Educação Infantil e Ensino Fundamental e nas modalidades de Educação Especial e Educação de Jovens e Adultos. As unidades públicas municipais que compõem a Rede Municipal de Ensino são as Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEI) e as de Ensino Fundamental subordinadas à Fundação Municipal de Educação (FME). O atendimento à Educação Infantil também é prestado pelo convênio entre a FME e algumas Creches Comunitárias que se credenciam para tal, através do Programa Criança na Creche (ProCC).

Segundo o documento “Contextualização do Plano Municipal de Educação” (AEPE, 2016), a Rede Municipal de Educação de Niterói pode ser assim representada: 42 Unidades de Educação Infantil (UMEI), sendo apenas 3 de horário parcial, 49 Unidades de Ensino Fundamental, 3 delas de horário integral. O total de Unidades de

Educação atende aproximadamente 29.000 alunos, moradores de Niterói e oriundos de municípios adjacentes. Destes, cerca de 2.000 alunos são atendidos na Educação Infantil através das Creches Comunitárias conveniadas ao ProCC.

O atendimento à criança através da modalidade que chamamos de Educação Infantil percorreu um longo caminho em Niterói, não linear, sendo perpassado por contextos históricos, econômicos, políticos e sociais, até ser desenhada da maneira como hoje se apresenta. No estudo “A Creche na Rede Pública Municipal de Niterói”, Picanço (1996) resgata a trajetória da educação da criança de 0 a 6 anos no município, tentando demonstrar como as instituições de atendimento a esta faixa etária vão deixando de ser vistas como assistenciais para assumir um caráter educacional. A autora faz a análise das experiências desenvolvidas em Niterói no período de 1978 a 1996, buscando compreender qual a função deste atendimento⁵.

De acordo com a pesquisa documental de Picanço (1996), até o ano de 1975, não existiram iniciativas do governo municipal para o atendimento educacional, no que entendemos hoje por Educação Infantil, à exceção de um auxílio prestado ao médico Almir Madeira para a instalação do Instituto de Proteção e Assistência à Infância. Já em relação aos demais níveis de ensino, Picanço observou que

...na década de 70, houve expansão mais ordenada da rede física, definindo-se uma linha de ação no sentido de reformular a política de construção. Evidencia-se, no período, preocupação em estruturar a rede física, substituindo-se as escolas com instalações precárias por outras em melhores condições. Foram criadas seis novas escolas, construídos três prédios novos, adaptados dois e substituídos três (PICANÇO, 1996, p.65).

Nesta fase de reestruturação da rede física, apenas uma das escolas mantinha classe de “Jardim de Infância”, a Escola Municipal Rosalina de Araújo Costa. Desta conjuntura de atendimento, Picanço (1996) depreende que:

⁵ Destaca-se que a dissertação de Mestrado de Monica Picanço foi orientada pela professora doutora Vera Vasconcellos, teórica de referência nas discussões sobre a Política de Educação Infantil no Brasil. Algumas de suas pesquisas se dedicam a entender como o direito à Educação Infantil vem se constituindo nas legislações e de que forma se traduzem nos vários municípios do Estado do Rio de Janeiro. Os profissionais de Niterói sempre puderam contar com a interlocução e com as contribuições da professora Vera. Atualmente, uma de suas pesquisas em curso busca perceber como vem se concretizando o compromisso com a educação da criança de 0 a 3 anos de idade e quais políticas para a primeira infância foram desenvolvidas desde a promulgação da LDBEN/96 em diferentes municípios do Estado do Rio de Janeiro (e, dentre eles, Niterói). Os profissionais se sentem honrados em poder contar com o interesse da professora doutora Vera Vasconcellos, que elegeu o município para compor sua análise, dando continuidade ao diálogo teórico-prático estabelecido conosco há mais de 20 anos.

A atuação da Prefeitura restringiu-se à criação da CIEBS⁶, através da qual distribuía subvenção municipal ou concedia atestado de utilidade pública às obras sociais do Município.

Vê-se, pois, que não havia compromisso direto da Prefeitura com a criança pequena. Ao que tudo indica, o atendimento à infância, quando não efetuado pela família, seria suprido por entidades assistenciais. (PICANÇO, 1996, p.66).

No ano de 1976, o então deputado federal Wellington Moreira Franco foi eleito Prefeito de Niterói no primeiro pleito direto após o Golpe Militar de 1964. Permaneceu no cargo até 1982 e deve-se à sua administração a instalação de quatro Unidades de Saúde, quatro escolas municipais e a criação do “Programa de Creches”. Tal programa tinha por finalidade experimentar propostas metodológicas a partir de três modelos de atuação. “Supunha-se corresponder tais modelos a três tipos específicos de unidades familiares. Eis os modelos propostos: creche Institucionalizada, creche Comunitária e Lar Substituto.” (PICANÇO, 1996, p.70). O principal objetivo desta ação era atender às mães que trabalhavam fora do lar, criando espaços onde as crianças pudessem ter seu desenvolvimento psicossocial, “apesar da ausência da mãe”.

Os estudos feitos pela Gerência de Creches para elaboração do Projeto apontaram a correlação entre creche Lar Substituto e as famílias matriarcais. Acreditava-se ser esse o modelo adequado para *as camadas mais baixas e instáveis formas de alocação de renda*.

Para viabilizar tal atendimento, era imprescindível a existência de alguma forma de organização comunitária institucionalizada, como Associação de Bairro, Centro Social, etc., que serviria de mediador entre a “mãe substituta” (mãe responsável por um grupo de crianças) e a Prefeitura e, também, para que o espaço fosse utilizado para a distribuição de alimentos, reunião da Associação de mães e oferta de recreação às crianças (PICANÇO, 1996, p. 71 – grifos da autora)

Já para a instalação da Creche Comunitária, era necessária a existência de “relações associativas no bairro”:

A Ilha da Conceição foi o bairro selecionado pelas próprias condições históricas de sua formação; seus moradores, segundo dados contidos no Projeto de Creches, o tornaram uma comunidade relativamente fechada, aparecia, assim, como modelo privilegiado desse tipo de relações associativas de bairro. (PICANÇO, 1996, p. 72)

⁶CIEBS – Conselho de Integração de Entidades para o Bem-Estar Social. “...Era órgão formado por técnicos da Secretaria de Bem-Estar e por representação comunitária: SENAI, SENAC, LBA, ROTARY, LIONS e abrangia cinco áreas - menor, adolescente, idoso, deficiente e iniciação profissional” (PICANÇO, 1996, p. 112). As instituições eram classificadas em três grupos, que são: 1º - obras de assistência direta e que mantinham internatos, semi-internatos e creches, 2º - instituições voltadas para a reabilitação e 3º - obras de assistências às famílias.

A Creche Institucionalizada, por sua vez, destinava-se a “atingir as mães incorporadas ao setor de serviços e posicionadas nos extratos inferiores e médios da chamada classe média” (PICANÇO, 1996, p. 72). Neste caso, a creche contaria com uma colaboração financeira por parte dos beneficiários, que se responsabilizavam pelos custos operacionais pela prestação do serviço, para que, progressivamente, a creche se tornasse autossustentável.

Cabe ressaltar que o projeto de implantação do “Programa de Creches” previa a existência de uma equipe técnica responsável pela seleção, formação e supervisão dos profissionais, cabendo a ela a elaboração de reuniões para estudos e discussão de bibliografias concernentes à creche, assistência materno-infantil, organização de instituições, etc. A constituição de tal equipe aparecia como “condição básica para a expressão de uma visão totalizante do problema e também como meio de esclarecimento e base para a ação” (PICANÇO, 1996, p.74). E para a viabilização do projeto, os responsáveis solicitaram apoio financeiro pelo período de quatro anos, visando avaliar a eficácia dos modelos de creches propostos:

Consta ainda da história do projeto que, em dezembro de 1978, foi proposto à Legião Brasileira de Assistência (LBA) um plano orçamentário pelo período de 6 meses, tendo sido assinado convênio entre a LBA e Prefeitura em 22 de fevereiro de 1979. Apenas em 1980, ocorreu a implantação do Projeto. (PICANÇO, 1996, p. 75)

Contudo, a pesquisadora informa que, nos relatórios de 1978, estão descritas as ações referentes à implantação do modelo “Lar Substituto” (Morro do Cavalão e Morro do Maruí). Sobre os demais modelos incluídos no acordo Prefeitura-LBA, há referência, no relatório de 1980, à Creche Comunitária da Ilha da Conceição, inaugurada em novembro do mesmo ano. A respeito da Creche Institucionalizada, foram feitos apenas estudos visando sua implantação no bairro de Santa Rosa.

Ainda em 1980, o Programa de Creches começou a voltar suas ações para a implantação em Niterói do “Projeto Casulo”, ou Unidade Operacional Casulo (UOC), através de convênio a ser firmado entre a Prefeitura de Niterói e a LBA (Picanço, 1996).

O desenvolvimento do trabalho baseava-se na possibilidade das UOC funcionarem utilizando recurso da própria comunidade em que estavam inseridas e no princípio de que as UOC se instalariam em obras com capacidade ociosa. De acordo com os objetivos do Projeto, uma Unidade Casulo deveria prestar serviços como: atividades pedagógicas, assistência

alimentar, noções de saúde e outros que abrangessem a família e a comunidade, como palestras, cursos, discussões em grupo para assuntos relativos à educação e saúde, iniciação ocupacional e assistência jurídica.

O Projeto liberava verba específica por criança em regime de externato e de semi-internato, que podia ser utilizada para obras de adaptação e pagamento de pessoal, partindo a LBA do pressuposto de que as Unidades se instalariam em locais que teriam espaço ocioso nas condições de atendimento e que utilizariam voluntários da própria comunidade. Ao elaborar este Projeto a LBA dizia reafirmar sua filosofia de preocupar-se em criar novas perspectivas para as famílias carentes, dentro de seu contexto comunitário(...).

A partir de uma reunião realizada em 8 de abril de 1980, sob presidência da Sr^a Celina do Amaral Peixoto Moreira Franco, na qualidade de Primeira Dama do Município, expôs-se aos representantes das instituições presentes a filosofia do Casulo e as preocupações do Governo Municipal com a necessidade de maior concentração de esforços na assistência à infância (PICANÇO, 1996, p. 86-87).

As dificuldades para a viabilização e sucesso do “Projeto Casulo” foram identificadas já em sua fase inicial, na convocação das instituições, visitas e reuniões; a maioria das instituições possuía sede precária ou não possuía, o que era um entrave para adesão ao projeto. Além do reconhecimento da necessidade de obras, outro “aspecto crítico” era que o trabalho se baseava em ações do voluntariado, perspectiva já questionada naquela época, considerando-se que, para as crianças, era importante estabelecer “relacionamentos estáveis e positivos”, o que não era favorecido pela alta rotatividade dos voluntários e “quebra de rotina” no funcionamento da creche. Este aspecto era visto com preocupação, já que não havia financiamento da LBA para pagamento de pessoal.

Como o Projeto Casulo não se desenvolveu a contento devido à expectativa de liberação de recursos da LBA, no ano de 1981 retornou-se ao Projeto de implantação do Programa de Creches, cujo objetivo foi colocar em prática, como experiência, os três modelos propostos anteriormente: Lar Substituto, Creche Comunitária e Creche Institucional. Destes, apenas o Lar Substituto continuou a funcionar naquele período; os outros dois (Creche Comunitária na Ilha da Conceição e Creche Institucional em Santa Rosa) tiveram o funcionamento garantido pela prefeitura somente até dezembro de 1981 (Picanço, 1996).

Ao final do governo Moreira Franco, constata-se que o projeto não alcançou seu objetivo inicial: a Creche do Cavalão foi transferida para a administração de uma instituição religiosa (Irmãs Vicentinas); a Creche do Maruí foi desativada devido às precárias condições do prédio (estas duas instituições pertenciam ao modelo “Lar

Substituto”); e as duas Creches Comunitárias passaram a ser administradas pelo Niterói Obras Sociais (NOS), grupo de caráter filantrópico.

Interessante notar que, neste período, a Secretaria de Educação do Estado elaborou estudo sobre a cobertura do atendimento em Educação Infantil. A situação da cidade de Niterói tinha destaque no “Mapa Escolar” como o município que apresentava a maior cobertura. Mas Picanço relata que:

As informações oferecidas neste estudo da Secretaria do Estado referem-se às crianças que recebiam atendimento convencional, não só na rede de escolas oficiais (crianças de 4 a 6 anos), mas nas escolas particulares (crianças de 2 a 6 anos). Ficam excluídos os atendimentos não convencionais, em espaços físicos disponíveis na comunidade. (...)

Em 1980, dos 64 Municípios do Estado, Miracema e Niterói foram os que tiveram os mais altos índices de atendimento ao pré-escolar: 40,1% e 34,6% respectivamente (Mapa Escolar do RJ) (PICANÇO, 1996, p. 100-102).

A isto também se atribui o fato de que, embora não tivesse obrigação constitucional para ministrar a educação pré-escolar, a prefeitura mantinha dois “Jardins de Infância”, em prédios exclusivos para tal finalidade (“Rosalina de Araújo Costa”, no Barreto e “Antônio Vieira da Rocha”, no Morro do Estado) e turmas de pré-escolar em escolas de ensino fundamental.

Abre-se aqui um parêntese para destacar que, ao refletir sobre a finalidade destas instituições, Picanço identifica as “concepções de creche” que permeavam as ações:

O ideal de mulher não destoa do ideal de família. E os objetivos propostos deixam transparecer que ele se traduz na permanência da mãe, em casa, para cuidar dos filhos. Sendo essa permanência inviável, na sociedade contemporânea, a luz da problemática socioeconômica, o Governo Municipal coloca à disposição dos interessados uma instituição que tem como um dos seus objetivos possibilitar o desenvolvimento infantil, *apesar da ausência materna* (PICANÇO, 1996, p. 91).

A creche não surge, então, como uma possibilidade de atender às necessidades educativas das crianças, mas como maneira de atender à “problemática” das mães que trabalhavam fora.

Outro aspecto é que o Programa de Creches estava alocado na estrutura do governo municipal vinculado à Coordenadoria de Promoção Social, que, por sua vez, estava subordinada ao Departamento de Saúde Comunitária da Secretaria Municipal de Saúde e Promoção Social, o que ressalta a preocupação com ações mais assistenciais, voltadas para o cuidado, alimentação e recreação das crianças (Picanço, 1996).

Os prefeitos que sucederam Moreira Franco (Armando Barcelos e João Batista da Costa Sobrinho) enfrentaram crises políticas e financeiras e não deram continuidade às atividades do Projeto de Creches. Mas, em 1983, Waldenir de Bragança assumiu a prefeitura e, em seu governo, a Coordenadoria de Promoção Social se desvinculou da Secretaria Municipal de Saúde, sendo criada a Coordenadoria de Bem-Estar Social. Um pouco depois, ainda no governo de Waldenir de Bragança, em 1986, a Coordenadoria de Bem-Estar Social foi transformada em Secretaria Municipal de Trabalho e Bem-Estar Social, subdividindo-se em dois departamentos, conforme suas nomenclaturas. A intenção, segundo Picanço, 1996, era dar continuidade ao esforço de desenvolver e ampliar programas originários da época em que fora desvinculada da Secretaria de Saúde. “O Departamento de Bem-Estar Social organizou-se com três divisões: ‘Divisão de Programas Comunitários’, ‘Coordenação de Programas Especiais’ e a ‘Divisão de Programas para o Menor e o Jovem’”(PICANÇO, 1996, p. 110).

As ações decorrentes da Divisão de Programas Comunitários, espalhadas por alguns bairros da cidade, traziam como reivindicação da população a necessidade de criação de creches em várias localidades. Tais reivindicações eram encaminhadas à Divisão de Programas para o Menor e o Jovem e a demanda por vagas direcionadas também às creches já existentes e registradas no CIEBS- Conselho de Integração de Entidades para o Bem-Estar Social.

Em 1988, foi editado o “Catálogo de Equipamentos Sociais de Niterói”, documento elaborado pela equipe do CIEBS em conjunto com a Pró Reitoria de Extensão da Universidade Federal Fluminense (PROEX). Os dados constantes deste Catálogo foram fornecidos pelas instituições e elencam os programas oficiais, as instituições particulares conveniadas com órgãos públicos, as obras sociais com finalidade filantrópica e as de apoio comunitário.

Dentre as 46 instituições agrupadas na área relativa ao Menor, constavam 16 creches e 7 instituições que atendiam a crianças a partir de 2 anos. Na área relativa à Educação, 34 Unidades de Ensino Estadual e 3 do Município atendiam o pré-escolar (PICANÇO, 1996, p. 115).

No que se refere às concepções sobre o atendimento nas instituições, Picanço (1996) destaca que, no governo Waldenir de Bragança, parece existir uma crença de que o Poder Público deve se responsabilizar por promover o desenvolvimento “pleno” do indivíduo, sem haver uma referência direta à importância da permanência da criança

junto à família, embora a visão de que o ambiente familiar ainda é o melhor para atender às necessidades infantis estivesse presente. Do seu ponto de vista, isto já representa um certo avanço em relação à perspectiva anterior, pois não se colocava explicitamente nos documentos a “ausência da mãe” como um fator complicador para um modelo de desenvolvimento infantil considerado de boa qualidade. Contudo, a pesquisadora também infere que as ações voltadas para as crianças cotidianamente ainda não previam uma dimensão pedagógica, o que revela a marca de um tempo histórico:

Apesar de ser o segundo governo a implantar um Projeto de Creches, a leitura que se pode fazer do objetivo proposto pode levar a identificar aí a expressão de uma resistência à instituição creche.

Identifica-se a resistência na ideia do ambiente doméstico ser o ideal para as crianças, e de que devem fazer uso deste local as crianças cujas mães precisam “*desenvolver atividades laborativas*”. Ora, a creche não pode estar identificada apenas como local onde os pais possam deixar seus filhos enquanto trabalham. Esta, no entanto, é a marca de uma história (PICANÇO, 1996, p. 123 – grifos da autora).

Cabe notar que o governo Waldenir de Bragança expandiu o atendimento à Educação Infantil no modelo de Creches Institucionais; o Lar Substituto e a Creche Comunitária estavam previstos também em seu Programa de Creches, mas não foram implementados. Entretanto, Picanço (1996) destaca que o número de crianças atendidas era “tímido” diante da demanda por vagas existente, o que fazia com que um grande contingente não tivesse sua inserção garantida.

Em 1º de janeiro de 1989, assumiu pela primeira vez o governo da prefeitura de Niterói o Sr. Jorge Roberto Silveira. Sua administração se destacou pela realização de obras, por iniciativas de ordem cultural, pela criação do “Programa Médico de Família” e pela construção de 11 novas escolas municipais.

No que se refere à Educação Infantil, etapa que nos interessa neste estudo, a Secretaria Municipal de Trabalho e Bem Estar Social, através da Divisão de Programas Comunitários, desenvolveu um projeto com título “Creches Comunitárias no Município de Niterói”. Como objetivo geral, a intenção era de “*assegurar o desenvolvimento social da criança, garantindo crescimento físico e psicológico eficaz*, preocupando-se em oferecer alimentação adequada, higiene e ambiente tranquilo” (PICANÇO, 1996, p. 129 – grifos da autora). Apontava também para a necessidade de consecução de um “projeto pedagógico de qualidade”, que “melhorasse as condições de integração ao circuito formal de ensino de 1º grau”. Picanço atribui estas mudanças na perspectiva de

atendimento em relação à gestão anterior ao movimento nacional que estava ocorrendo na década de 1980 em favor da democratização da sociedade brasileira. Em sua opinião, este movimento colaborou “para o reconhecimento da importância da construção da cidadania, da apropriação, por crianças das diferentes camadas sociais, do conhecimento socialmente produzido” (PICANÇO, 1996, p. 132).

Ainda de acordo em tal proposta, seria necessário a conjugação de esforços por parte das instituições governamentais, da sociedade civil organizada e da população, com a co-responsabilização das comunidades, para a realização do projeto. A Lei Orgânica do Município na versão promulgada em 04 de Abril de 1990, Capítulo IV (Da Educação, Da Cultura), Seção I (Da Educação), artigo 220, aponta como “dever do Poder Público Municipal com a Educação”, o atendimento educacional às crianças na faixa etária de zero a quatro anos em creches, e de quatro a seis anos em pré-escolar, visando a promoção do desenvolvimento físico, emocional e intelectual das crianças.

Por outro lado, no mesmo texto legal, no Capítulo II (Da Previdência e da Assistência Social), Seção I (Da Assistência Social), artigo 197, diz o seguinte:

O Município criará e manterá creches e escolas comunitárias para os filhos dos trabalhadores, preferencialmente nos bairros onde residam, para a guarda e educação das crianças de idade até sete anos, a fim de lhes proporcionar bom acompanhamento biopsicossocial, mediante os seguintes critérios:

a) a instalação das creches e escolas comunitárias dar-se-á prioritariamente em comunidades com maior necessidade, definidas por anterior levantamento socioeconômico, realizado pelos órgãos municipais competentes, em sintonia com as associações comunitárias.

b) é imperativo que as creches e escolas comunitárias sejam organizadas oficialmente, sem fins lucrativos (LEI ORGÂNICA MUNICIPAL DE NITERÓI DE 4 DE ABRIL DE 1990).

A partir do exposto, percebe-se o traço histórico que há tempos demarcava o atendimento à criança pequena no Brasil:

(...)Atuações diversificadas, paralelas para populações mais ou menos favorecidas, ligadas ou não, a órgãos de educação. Historicamente, nos atendimentos vinculados à educação (pré-escolas), há maior garantia em relação a uma qualificação mínima de pessoal e uma ênfase nos objetivos educacionais, enquanto os vinculados a órgãos de assistência e bem-estar preocupam-se mais com aspectos de segurança, higiene e alimentação (...) (PICANÇO, 1996, p. 133-134).

Apesar disto, Picanço afirma que há uma certa sensibilização para a necessidade de expansão do atendimento na rede pública, considerando-se a importância de que isto

acontecesse numa perspectiva mais ligada aos “objetivos educacionais”. Em estudo preliminar realizado em 1989 nas creches municipais

... constatou-se a necessidade de implantar um processo de educação formal, ‘visando a estimular o desenvolvimento do potencial intelectual e criador da criança’. A estrutura existente apontava para um processo descontínuo, onde a falta de profissionais habilitados impedia o avanço da criança. Daí, em dezembro de 1989, a elaboração do *Anteprojeto de Escolarização Formal nas creches municipais*, buscando especificamente: contribuir para o desenvolvimento intelectual, sensorial e motor da criança, respeitando sua individualidade; estimular a integração emocional e social da criança e incentivar a consciência crítica do educando, através de suas próprias vivências (PICANÇO, 1996, p. 135 – grifos da autora).

Setores da Secretaria de Educação, da Secretaria de Trabalho e Bem-Estar Social estavam envolvidos neste Anteprojeto, além da LBA e UFF (Departamento de Psicologia), com funções delimitadas e que se referiam a: lotação de profissionais, fornecimento de material pedagógico, infraestrutura física, apoio financeiro, promoção de estudos para o desenvolvimento psicopedagógico das crianças, dentre outras. Às entidades comunitárias e institucionais, caberia a participação no projeto, “dando apoio para o seu desenvolvimento” (PICANÇO, 1996).

A expansão da rede pública continuou acontecendo e, em 1990, foram construídas e inauguradas mais duas unidades, em Itaipu e Engenho do Mato; inicialmente, houve recursos provenientes do convênio com a LBA, mas as obras foram concluídas com recursos próprios da Prefeitura. Foi inaugurado também, no mesmo ano, um berçário no bairro do Sapê, com prédio cedido por uma instituição filantrópica.

Uma mudança significativa aconteceu no ano de 1991, quando, “por determinação superior”, as creches vinculadas à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social foram transferidas para a recém-criada Fundação Municipal de Educação (FME).

(...) Tal passagem foi baseada, segundo os técnicos da Prefeitura, na Constituição de 1988, que reconheceu a creche como instituição educativa. No final de 1991, eram seis as creches vinculadas à atual Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SMDS. Destas, três passaram à Fundação Municipal de Educação, e as outras três, que tinham administração mista, isto é, eram vinculadas a grupos filantrópicos (NOS e SER), permaneceram na SMDS (PICANÇO, 1996, p. 142).

À parte todas as dificuldades administrativas, políticas e financeiras decorrentes desta transferência, Picanço (1996) destaca que houve uma opção por se delimitar a

creche como um espaço “educativo e democrático”. Segundo a pesquisadora, isto foi fruto do trabalho empreendido pela equipe do Serviço de Creche para reconfigurar o atendimento, não mais baseando-o em uma perspectiva predominantemente assistencialista, direcionada fundamentalmente às funções de guarda, higiene e cuidado. Passava-se agora a discutir sobre a função social da creche, a escolarização, dentre outros aspectos não levantados em período anterior.

Entretanto, ao final do primeiro governo de Jorge Roberto Silveira, das 12 creches previstas para a instalação, a prefeitura contava com apenas 6 unidades: 3 vinculadas diretamente à prefeitura e 3 vinculadas a instituições filantrópicas.

O próprio Governo Municipal, no “Diagnóstico de 0 a 6 anos” (1996) demonstrou, através de dados estatísticos, que “*a carência em Educação Infantil é significativa em Niterói, já que a oferta de atendimento cobre uma parcela pequena da população: 38,1%, o que é significativamente superior aos índices gerais do Brasil*”. Do total das matrículas efetuadas no Município, 54,9% foram em Instituições Particulares e 13,4 em Municipais. Ainda segundo os dados publicados no documento em exame, havia uma carência de 62,7% no atendimento à população infantil de Niterói, pois, das 46.864 crianças de 0 a 6 anos, apenas 17.902 estavam matriculadas em creches ou pré-escolas (PICANÇO, 1996, p. 149 -150 – grifos da autora).

Nas eleições municipais de 1992, João Sampaio elegeu-se prefeito, assumindo o governo da prefeitura em 1º de Janeiro de 1993. Os ocupantes de cargos nas diversas Secretarias foram mantidos em seus postos, do que depreende-se que a ideia era dar continuidade ao trabalho desenvolvido pelo prefeito anterior. Na Secretaria Municipal de Educação, a professora Lia Faria permaneceu como Secretária e Presidente da Fundação Municipal de Educação.

Sobre a Educação Infantil, o fundamental estudo de Picanço (1996) destaca que a transferência das creches, iniciada na gestão passada, “constituiu fato de grande importância” (PICANÇO, 1996, p. 152). A ideia era dar prosseguimento ao trabalho, consolidando-se o entendimento da creche como um espaço educativo.

Apesar disto, não houve ampliação no quantitativo de creches e/ou pré-escolas. E as creches que foram transferidas ainda não foram definitivamente incorporadas à rede de Educação, pois permaneciam subordinadas ao Departamento de Assistência ao Educando, enquanto que as pré-escolas eram vinculadas ao Departamento de Educação.

As creches foram incorporadas à Fundação Municipal de Educação, mas permaneceram vinculadas ao Departamento de “Assistência”. É possível, por esse dado, perceber que ainda se faz, como nos governos anteriores, divisão entre a criança de 0 a 3 anos e a de 4 a 6 anos, frequentadora de pré-escolas.

Estas, mantém o seu lugar em órgão específico da educação (PICANÇO, 1996, p.154).

Parece-nos que o investimento, neste momento, não se dava na direção da expansão do número de vagas/matrículas e sim na consolidação de uma perspectiva mais voltada para a qualificação das intervenções pedagógicas com as crianças. A ênfase era no trabalho formativo junto ao corpo docente e educadores no sentido de se reconhecer a creche como um espaço educacional, complementar às ações das famílias.

Em 1994, foi aberto o primeiro concurso para o cargo de Auxiliar de Creche, disponibilizando-se 31 vagas. O objetivo era regularizar a situação funcional das profissionais, monitoras, que, até então, permaneciam com o vínculo empregatício através de contrato de prestação de serviços junto às instituições mantenedoras das creches. Por outro lado, justificou-se o concurso também pela “necessidade de melhoria de atendimento às crianças de 0 a 6 anos e a democratização da Rede” (PICANÇO, 1996, p. 155).

Uma mudança significativa no contexto aconteceu no início de 1995, quando as creches passaram a integrar a Divisão Materno Infantil do Departamento de Educação e não mais o Departamento de Assistência ao Educando, o que foi justificado não apenas por questões administrativas, mas também qualitativas, no sentido de dar às creches o *status* de instituição educacional. Algumas das muitas ações implementadas para estas mudanças foram: a constituição das Comissões Central de Matrículas e de Matrícula Local, que regulamentaram as matrículas através de Portaria emitida pela Fundação Municipal de Educação; a organização do Conselho de Pais; atendimento à Saúde através do Programa “Médico de Família” e Unidades Básicas de Saúde, dentre outras.

Neste mesmo projeto foi criado o Programa “Criança na Creche”, com a finalidade de, através de convênio entre a Prefeitura/FME e Associações de Moradores, atender às Creches Comunitárias:

(...) O Programa é acompanhado e avaliado por uma Comissão Coordenadora, nomeada pelo prefeito, e que é composta por representantes da Fundação Municipal de Educação, da Fundação Municipal de Saúde, da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, da Assessoria do Prefeito e da Procuradoria Geral do Município.

Compete à Prefeitura, através da FME, o repasse de verbas para o pagamento dos profissionais, merenda, material pedagógico e de limpeza, acompanhamento pedagógico e capacitação, reforma e/ou construção de prédio.

À Associação de Moradores compete a garantia de funcionamento da creche, inclusive a matrícula, contratação do pessoal de apoio e prestação de contas mensal (PICANÇO, 1996, p. 159).

O Programa atendeu inicialmente a 5 Creches Comunitárias o que representou, segundo Picanço (1996), o atendimento a uma demanda antiga das comunidades, recorrentes desde o governo Waldenir de Bragança. Desta forma, o prefeito João Sampaio conclui o seu mandato criando quatro creches e expandindo o atendimento educacional às crianças de 0 a 6 anos mediante os convênios firmados com as Creches Comunitárias.

A rede municipal também foi ampliada, contando-se com a municipalização das Casas da Criança de Itaipu e Santa Bárbara, oriundas da Legião Brasileira de Assistência, e dos Jardins de Infância “Alberto de Oliveira” e “Portugal Pequeno”, antes pertencentes à rede Estadual de Educação. A estas incorporações, acrescenta-se também três unidades assistenciais vinculadas à Secretaria de Desenvolvimento Social, que vinham funcionando com profissionais cedidos pelo município e que atuavam nas creches mantidas pelos grupos NOS e SER. Tais grupos, apesar do empenho da equipe da Divisão Materno Infantil da Fundação Municipal de Educação, se recusavam a integrar a rede de creches do município.

{...} com as creches próprias e conveniadas, o Município de Niterói dá atendimento a cerca de 3.500 crianças, número esse, embora significativo, ainda está muito distante do potencial de demanda, registrando-se carência aproximada de 30.000 vagas, conforme “Diagnóstico de 0 a 6 anos”, da Consultoria Especial de Ciência e Tecnologia da Prefeitura Municipal (PICANÇO, 1996, p. 161).

Picanço, 1996, conclui sua pesquisa nesta etapa temporal, identificando muitos avanços no que se refere às concepções sobre a atuação profissional na creche, qualificando o trabalho no sentido de torná-lo menos assistencialista e mais pedagógico. Do ponto de vista da autora, a qualidade do atendimento à criança se torna mais digno, pois há uma unificação maior na forma de ordenar tal atendimento: aos poucos, a rede deixa de ser estratificada, com atendimentos oferecidos por iniciativas que eram mantidas, tanto por contribuições esporádicas de voluntários, quanto por programas vinculados às esferas federais e municipais, para avançar na direção de um atendimento via rede municipal, através da Fundação Municipal de Educação.

Por outro lado, embora os números registrem o aumento de número de vagas na creche e na pré-escola, a demanda estava longe de ser atendida. Os estudos demonstraram que, apesar dos investimentos feitos, eles ainda não correspondiam às necessidades apontadas pelas comunidades. Daí que Picanço (1996) enfatiza a

importância da sociedade exercer seu potencial fiscalizador na aplicação das regras públicas, especialmente respeitando os percentuais de investimento previstos nos dispositivos legais e na Constituição Federal.

A questão da Educação Infantil, envolvendo as creches, deve ser vista, em verdade, no plano de uma política para a infância, que assuma a responsabilidade pelo crescimento e educação das crianças. Ao desenvolver ações voltadas para a infância, todo governo deveria definir e explicitar uma política específica para essa parcela da população. E mais que isto: ir além do discurso que encobre e disfarça o descompromisso com a Educação Infantil é insistir em realizações no campo das ações concretas, capazes de tornar real o ideal apregoado (PICANÇO, 1996, p. 171).

Pelo exposto até aqui, infere-se que foi a partir da década de 1970 que surgiu em Niterói uma preocupação maior com a Educação Infantil enquanto política pública com preocupações também relacionadas aos aspectos pedagógicos propriamente ditos, embora as crianças já fossem atendidas pela Assistência Social. No primeiro governo de Jorge Roberto Silveira (1989-1992), pode-se relacionar a expansão da rede com as mudanças mais amplas ocorridas na sociedade brasileira, incluindo-se aqui os movimentos populares, antes reprimidos pela ditadura, que começam a se reestruturar e rearticular, reivindicando melhores condições de vida. Contudo, a opção para o atendimento a tais demandas ocorreu através de modelos de baixo custo e com a participação do voluntariado, recorrendo-se às soluções já existentes nas comunidades.

Progressivamente, e por força das conquistas no campo legal, as equipes responsáveis pela Educação Infantil passam a se empenhar na qualificação do atendimento à criança, buscando ultrapassar uma perspectiva que vá para além da guarda e da assistência, tentando imprimir uma marca pedagógica ao atendimento realizado em creches e pré-escolas.

A respeito do mesmo período histórico com o qual Picanço (1996) trabalha, o documento “Histórico da Rede Física Escolar” da Assessoria de Estudos e Pesquisas Educacionais (AEPE) apresenta o crescimento da rede escolar de Niterói utilizando como método o registro cronológico, delimitando-o a partir de três momentos: o *primeiro momento*, anterior à existência de uma Secretaria Municipal de Educação, foi marcado pela criação sucessiva de um Grupo Coordenador de Educação e Cultura (1960), de uma Divisão de Educação e Cultura (1964) e de um Departamento de Educação e Cultura (1969); o *segundo momento* foi aquele em que é criada a Secretaria Municipal de Educação e Cultura (1975) e, por fim, o *terceiro momento*, o da criação da

Fundação Pública Municipal de Educação de Niterói (1991). O Histórico apresenta quadros que citam os prefeitos que estavam à frente da gestão municipal, bem como informa a quantidade de escolas criadas, substituídas, municipalizadas em cada período.

No que concerne à Educação Infantil, o primeiro registro surge no documento dentro da delimitação “Segundo momento - 1975 a 1981” (AEPE, 2016, p. 8), com contextualização histórica referente à fusão entre os Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara. Dentre as escolas “criadas, municipalizadas, conveniadas e substituídas”, constam os Jardins de Infância Antônio Vieira da Rocha e Rosalina de Araújo Costa.

Adiante, o documento justifica que:

{ ...} como resultado da própria evolução da educação no Brasil, havia uma priorização de criação de escolas de Ensino de 1º Grau, pela obrigatoriedade constitucional do atendimento da clientela de 7 a 14 anos, o que não significava que a “Pré-Escola” não fazia parte do sistema. A demanda já era crescente e o atendimento se realizava nos JI Rosalina Araújo Costa e JI Antonio Vieira da Rocha, bem como através de “classes anexas” nas Unidades de Ensino de 1º Grau (AEPE, 2016, p. 10)

Novos apontamentos sobre Unidades de Educação Infantil voltam a aparecer no “Terceiro momento – 1989 – 2006”:

No primeiro governo de **Jorge Roberto Silveira** (1989-1993), dando continuidade ao atendimento ao que hoje se chama de Educação Infantil, inicia-se um período no qual se percebe, claramente, um direcionamento em relação a esta modalidade de ensino, sendo transferidas da Secretaria do Bem-Estar Social três Creches Municipais, passando esta competência, exclusivamente, para a Secretaria Municipal de Educação. Tal transferência ocorreu tendo como base a mudança do conceito de atendimento à criança de 0 a 6 anos, que ganhou, a partir dessa época, um caráter mais pedagógico e menos assistencialista. Foi, ainda, priorizada a construção de Creches Municipais e, mais tarde, a assinatura de convênios com entidades da sociedade civil que atendiam a mesma modalidade de ensino (por meio do programa Criança na Creche) (AEPE, 2016, p.11 – grifos do autor).

No período, as Creches Municipais Marly Sarney, Olga Benário e Dr. Paulo César Pimentel, foram “transferidas” da Secretaria Municipal de Bem-Estar Social para a Secretaria de Educação. Amplia-se o atendimento de duas para cinco escolas exclusivamente dedicadas à Educação Infantil (0 a 6 anos).

Adiante, no governo do prefeito João Sampaio (1993-1996), o documento afirma que há a consolidação da tendência a priorizar a expansão da Educação Infantil, “com a criação de quatro creches municipais, a municipalização de três unidades estaduais de Educação Infantil e a assinatura de cinco convênios com creches comunitárias” (AEPE,

2016, p. 12). As Creches Municipais são as seguintes: Neuza Brizola, Gabriela Mistral, Renata Magaldi e Maria Luiza Sampaio. As Unidades estaduais municipalizadas foram: Alberto de Oliveira, Portugal Pequeno e Casa da Criança de Itaipu. E as Creches Comunitárias que assinaram convênio: Ingá, Vital Brazil, Cantagalo, Sapê e Jurujuba. Se contarmos com todas as escolas criadas, incluindo as de Ensino Fundamental, pode-se afirmar que este foi o período, anterior ao primeiro governo Rodrigo Neves, em que a rede municipal mais cresceu em número de Unidades escolares, passando a contar com 16 novos equipamentos.

Em 1997, Jorge Roberto Silveira retorna ao governo municipal para um segundo mandato como prefeito, até o ano 2000. E ainda se reelege para mais um mandato, do qual se desincompatibilizou, em 04 de abril de 2002, para concorrer ao governo do Estado do Rio de Janeiro; assumiu o vice-prefeito, o professor Godofredo Pinto, que completou o mandato. O histórico da AEPE destaca que a tendência expansionista da Educação Infantil se mantém através da assinatura de convênio com mais quatorze creches comunitárias.

O professor Godofredo Pinto se reelegeu prefeito em 2004 e, de 2005 a 2008, segundo o documento consultado, há certo equilíbrio entre a Educação Infantil e o Ensino Fundamental na expansão da rede pública municipal de ensino, pois, apesar de se manter a tendência de crescimento na Educação Infantil, foram criadas ou municipalizadas oito escolas de Ensino Fundamental (AEPE, 2016). Isto se justificou também pela preocupação em garantir o fluxo de crianças da Educação Infantil para o Ensino Fundamental, de forma que não houvesse descontinuidade no atendimento educacional. Ao final de seu governo, chega-se ao número de 31 Unidades Escolares (incluindo Educação Infantil e Ensino Fundamental), sendo 11 novas unidades criadas, 10 municipalizadas e 10 creches comunitárias conveniadas (AEPE, 2016).

No terceiro mandato do prefeito Jorge Roberto Silveira, de 2009 a 2012, os números que se apresentam são os seguintes: 3 escolas de Ensino Fundamental criadas, 3 novas UMEI e 3 novos convênios com creches comunitárias e encerramento de 5 convênios anteriormente existentes. Não há no documento da AEPE nenhum tipo de observação referente a este período de governo, como se constata ao longo de todo o documento com relação aos outros períodos, dando a impressão de que esta parte do relatório ainda está em construção.

Por ser este o período imediatamente anterior à implementação do Programa “Mais Infância” e frente ao crescimento do atendimento educacional alcançado ao

longo do tempo, consideramos relevante atualizar a lista nominal dos equipamentos que compunham a rede pública municipal de ensino de Niterói em 2012, ao final do governo de Jorge Roberto Silveira, no que se refere ao atendimento em Educação Infantil. Na sessão seguinte deste capítulo, será possível perceber que tal listagem se reconfigura em função do encerramento de convênios com creches comunitárias, municipalizações e construção de novas escolas, consequências das modificações provocadas pela implementação do Programa “Mais Infância”.

Chama-se atenção também para o fato de que algumas Unidades Municipais de Educação Infantil que funcionam nesta época em horário parcial, com dois turnos (das 8h às 12h e das 13h às 17h), posteriormente tiveram seus horários estendidos para o turno integral (das 8h às 17h), o que se insere no rol de mudanças trazidas pelo “Mais Infância”, quando os gestores apontam para a dimensão qualitativa do programa. Deste modo, as escolas que atendiam à Educação Infantil em Niterói, em 2012, são as seguintes:

Quadro 1

UMEI (Unidade Municipal de Educação Infantil)	Creche Comunitária Conveniada	Escola de Ensino Fundamental com grupos de Educação Infantil
UMEI Rosalina de Araújo Costa *	C.C. Nossa Senhora Aparecida	E.M. Tiradentes E.M. Adelino Magalhães
UMEI Antônio Vieira da Rocha	C.C. Criança Esperança C.C. Eulina Felix	E.M. Infante Dom Henrique E.M. Ernani Moreira Franco
UMEI Marly Sarney	C.C. Ercílio Marques	E.M. Roberto Silveira
UMEI Olga Benário Prestes	C.C. Jurujuba	E.M. Sítio do Ipê
UMEI Dr. Paulo César Pimentel	C.C. Cristo Vive C.C. Alarico de Souza	E.M. Heloneida Studart E.M. Sebastiana Gonçalves Pinho
UMEI Neuza Brizola	C.C. Rosalda Paim	E.M. Nossa Senhora da Penha
UMEI Gabriela Mistral*	C.C. Irmã Catarina	E.M. Maria Angela Moreira Pinto
UMEI Renata Magaldi	C.C. Esperança em Cristo	E.M. Bolívia Gaetho
UMEI Maria Luiza da Cunha Sampaio	C.C. Meimei C.C. Cafubá	E.M. Noronha Santos E.M. Demenciano Antônio de Moura**
UMEI Alberto de Oliveira*	C.C. Clélia Rocha	E.M. Felisberto de Carvalho
UMEI Portugal Pequeno*	C.C. Anália Franco	E.M. Profª Maria de Lourdes Barbosa Santos
UMEI Odete Rosa da Mota	C.C. Amigos do Jacaré	E.M. Profª Elvira Lúcia Esteves de
UMEI Hermógenes Reis*	C.C. Geraldo de Albuquerque	Vasconcelos
UMEI Hilka Peçanha	(APADA)	E. M. Vila Costa Monteiro

* UMEI de funcionamento em horário parcial

** Escola de Ensino Fundamental de funcionamento em horário integral

UMEI Denise Mendes Cardia	C.C. Dom Orione	E. M. Lúcia Maria Silveira Rocha
NAEI Vila Ipiranga	C.C. Madre Mary Marcelline	E. M. Maralegre
UMEI Senador Vasconcelos	C.C. Basílio Neves	E. M. Francisco Portugal Neves
Torres	C.C. São Lourenço	E. M. Diógenes Ribeiro de Mendonça
UMEI Nilo Neves	C.C. Cidade dos Menores	E. M. Eulália da Silveira Bragança
UMEI Írio Molinari	C.C. São Vicente de Paulo	
UMEI Vice Prefeito Luiz	C.C. Dr. March	
Eduardo Travassos	C.C. Maceió	
UMEI Elenir Ramos de	C.C. Medalha Milagrosa	
Meireles	C.C. Joias de Cristo	
UMEI Geraldo Bezerra de	C.C. Minha Querência	
Menezes	C.C. Betânia	
UMEI Iguatemi Coquinot	C.C. Lenilda Soares Cunha	
UMEI Julieta Botelho*	C.C. Lizete Maciel	
UMEI Margareth Flores	C.C. kairós	
UMEI Lisaura Machado Ruas	C.C. Recomeçar	
	C.C. Lírios do Campo	

Do histórico até aqui retratado, pode-se inferir que o desenvolvimento da Educação Infantil em Niterói, a expansão da rede pública municipal e as concepções que perpassam as ações implementadas, apresentam correspondência com o contexto social, econômico, político mais amplo. São as iniciativas vinculadas à Assistência aquelas que primeiro tentam dar conta do atendimento institucional às crianças pequenas. Apenas em 1978, começam a aparecer os primeiros registros que nos levam a pensar sobre uma preocupação com o caráter mais educativo do atendimento por parte do poder público.

A responsabilização definitiva do poder público municipal no sentido de promover o atendimento educacional na etapa da Educação Infantil só acontece por força de um contexto maior, nacional, de luta pela educação, e com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o que vem a justificar o movimento de transferência das creches até então vinculadas à Secretaria de Assistência Social para a Fundação Municipal de Educação.

Apesar de seguir um roteiro coerente com o contexto maior no que se refere à expansão da rede e qualificação do atendimento no sentido de torná-lo cada vez mais educativo e menos assistencial, interessa destacar que já em 1980 Niterói se destaca dentre outros municípios por se preocupar com a Educação Infantil, haja visto ter sido

positivamente mencionado no “Mapa Escolar” (PICANÇO, 1996, p.102) Isto pode ser uma amostra de que as ações voltadas para o campo da Educação Infantil na cidade refletem preocupações antigas que impulsionam os governos na direção da implementação de políticas na área.

Para uma melhor compreensão dos relatos das entrevistas, apresentaremos a forma como a Educação Infantil se organiza no município de Niterói, a partir das Deliberações do Conselho Municipal de Educação (CME) nº 031/2015 (aprova a Carta Regimento das Unidades Públicas Municipais de Educação) e nº009/2006 (fixa diretrizes para o funcionamento de Unidades de Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino de Niterói). Tais documentos determinam, dentre outros aspectos, como são definidas as turmas/agrupamentos de crianças, modulação (relação quantitativa adulto-crianças), proposta pedagógica, etc.

2.2 - A Rede Municipal de Educação Infantil hoje

A Deliberação do CME 031/2015, também chamada de “Carta Regimento”, no título I – Da Identificação da Rede Municipal de Educação, Capítulo I – Da Educação Infantil, Artigo 7º, informa que a Educação Infantil tem como objetivo “promover práticas educativas e cuidados que possibilitem a integração dos aspectos físicos, emocionais, afetivos, cognitivos/linguísticos e sociais da criança de 0 a 5 anos, entendendo que ela é um ser completo, total e indivisível...” e que esta etapa de ensino segue os princípios Éticos, Políticos e Estéticos norteadores das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. “As interações e a brincadeira” são os eixos norteadores para as práticas pedagógicas (Deliberação CME 031/2015).

Nos artigos subsequentes do mesmo documento, consta que a Educação Infantil é oferecida na Rede Municipal de Educação com atendimento integral e parcial, de acordo com as normas vigentes, constituindo o Ciclo Infantil, e que este será oferecido nas Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEI), nos Núcleos Avançados de Educação Infantil (NAEI) e em algumas Escolas Municipais de Ensino Fundamental. Desta forma, infere-se que a Educação Infantil no município de Niterói compõe um único Ciclo Infantil, não ocorrendo, nem em seus dispositivos legais e nem nos discursos, a clássica divisão entre Creche (atendimento à faixa etária de 0 a 2 anos) e Pré-Escola (atendimento à faixa etária de 3 a 5 anos). Na Rede Municipal de Educação

de Niterói, quando se fala em Educação Infantil, nos referimos a um único Ciclo, que abrange a faixa etária de 0 a 5 anos e 11 meses.

Na efetivação do atendimento através das UMEI, porém, sabemos que muitas ainda não atendem às crianças com idade entre 0 e 2 anos, seja porque as instituições não possuem estrutura adequada para tal, seja porque a preocupação tem sido atender à faixa etária obrigatória, com universalização do atendimento às crianças de 4 e 5 anos. A expansão das instituições para atender os sujeitos de 0 a 2 anos requer um planejamento minucioso, tanto pelas exigências decorrentes das necessidades pedagógicas dos bebês, quanto pelo investimento financeiro necessário para equipar com recursos materiais e humanos tais instituições. Disto decorre a grande carência por vagas para os bebês neste município: do investimento ainda escasso frente às demandas da população para atendimento nesta faixa etária.

O Ciclo Infantil é composto por Grupos de Referência (GREI), estabelecidos com base no quantitativo máximo de crianças por agrupamento. A Carta Regimento não contém a modulação adulto-crianças e/ou a divisão das crianças pelos grupos. Então, para a elaboração do quadro a seguir, recorreremos às orientações apresentadas pela Deliberação 009/2006 do Conselho Municipal de Educação, ainda em vigor:

Quadro 2

Ciclo Infantil			
Faixa etária	Grupo de Referência	Número de Crianças⁷	Número de Professores⁸
04 a 11 meses	1º ano da Educação Infantil (GREI 1)	Até 12	3

⁷ Apesar de prever um quantitativo máximo de crianças por grupo de referência, a Carta Regimento destaca que “em situações excepcionais e transitórias, a modulação a que se refere o caput poderá ser alterada, com a expressa anuência da SEMECT/FME, em diálogo com a Direção da Unidade de Educação” (Deliberação CME 031/2015, art.11 §único).

⁸ Para as creches comunitárias com os mesmos agrupamentos, é admitido o profissional “Auxiliar de Creche” ou “Agente Educador”. Assim, nas creches comunitárias conveniadas ao ProCC, há a presença de dois adultos no horário integral, um deles tendo, no mínimo, a formação de professores em nível médio, na antiga modalidade Normal, ou o curso Proinfantil, que aconteceu no município de 2009 a 2011.

01 ano a 01 ano e 11 meses	2º ano da Educação Infantil (GREI 2)	Até 16	3
02 anos a 02 anos e 11 meses	3º ano da Educação Infantil (GREI 3)	Até 16	2
03 anos a 03 anos e 11 meses	4º ano da Educação Infantil (GREI 4)	Até 20	2
04 anos a 04 anos e 11 meses	5º ano da Educação Infantil (GREI 5)	Até 20	2
05 anos	6º ano da Educação Infantil (GREI 6)	Até 20	2

As matrículas iniciais e as renovações são realizadas anualmente em data pré-fixada pela FME, regulamentada em Portaria específica e publicada em Diário Oficial. Através do sistema de Gestão Escolar, a população que deseja matricular suas crianças na rede municipal de ensino precisa acessar a internet, através de computadores pessoais, pelas centrais de atendimentos ou smartphones, e preencher formulário online. Para matrícula inicial, observa-se a faixa etária da criança, considerando-se como data de corte 31 de Março. Após o primeiro requerimento de matrícula, as famílias precisam acompanhar o calendário próprio para tomarem ciência se conseguiram ou não a vaga desejada. O processo se desdobra em algumas etapas até que a matrícula seja efetivamente realizada na secretaria da UMEI. Nas situações em que as famílias não são contempladas com a vaga para sua criança, ou nos casos em que tal vaga não está disponível para a Unidade Escolar desejada, a Fundação Municipal de Educação realiza

o que nomeia como “reescapagem”, nome informal que define o processo de tentativa de adequação demanda X oferta de vagas.

Ainda de acordo com a Carta Regimento (Deliberação CME 031/2015), o currículo da Educação Infantil deverá considerar “o desenvolvimento integral da criança nos aspectos físicos, psicológicos, sociais, afetivos, cognitivos e linguísticos” e a avaliação dos processos pedagógicos é feita “mediante acompanhamento e observação de cada criança, do grupo, das brincadeiras e interações, utilizando-se de múltiplos instrumentos” (Deliberação 031/2015, art. 13). E conforme outra Deliberação do CME, a 009/2006, as Unidades de Educação Infantil devem elaborar, implementar e avaliar seu projeto político-pedagógico, “assegurando, na forma do artigo 12, da Lei n.º 9394/96, o respeito aos princípios do pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, garantindo-se a participação da comunidade escolar” (Deliberação CME 009/2006, Cap III, art 9º).

Sobre a formação dos docentes para atuar na Educação Infantil, a exigência é para que seja a de nível superior, em curso de licenciatura em pedagogia, de graduação plena; mas é admitida como formação mínima a oferecida em nível médio, na antiga modalidade Normal, em conformidade com o artigo 62 da Lei nº 9394/96. Documentos da Assessoria de Estudos e Pesquisas Educacionais (AEPE), embora não apresente números, informam que muitos professores possuem graduação, pós-graduação, mestrado e doutorado, o que é motivo de muito orgulho por parte dos gestores, que destacam poder contar com um corpo docente qualificado.

O ingresso dos professores na rede pública municipal depende da aprovação prévia em concurso público de provas ou provas e títulos. Contudo, desde 2014, nota-se um aumento significativo no número de professores contratados. Esta é uma informação relevante se considerarmos que a expansão da Educação Infantil em número de escolas provocou a necessidade de chamamento de profissionais, seja daqueles que compunham a listagem de concursados aprovados, seja pela assinatura de muitos contratos temporários na área do magistério, uma vez que os cargos não foram imediatamente criados. Abordaremos este aspecto de forma mais minuciosa ao tratarmos das entrevistas com as diretoras, posto que este foi um dos elementos bastante enfatizados pelas entrevistadas. Por hora, identificamos na lei 3.083, de 19/05/2014, os principais dispositivos que deliberam sobre a contratação por tempo determinado. A partir deles, a Fundação Municipal de Educação abriu vários editais para Processo Seletivo Simplificado, visando formação de cadastro para contratação de professores.

No caso dos profissionais do magistério, o contrato é assinado e tem validade pelo prazo máximo de 3 anos, não podendo ser prorrogado após este período. O último concurso, ocorrido em 2016, convocou pouquíssimos profissionais, não correspondendo, ainda, à real carência docente. A FME aguarda a criação dos referidos cargos por parte da Prefeitura, a ser aprovada pela Câmara dos Vereadores.⁹

A gestão e organização das Unidades Públicas Municipais de Educação de Niterói (não só das UMEI) estão assim definidas pela Carta Regimento (Deliberação CME 031/2015):

TÍTULO IV – DA ORGANIZAÇÃO E DA GESTÃO

Art. 39. As Unidades Públicas Municipais de Educação de Niterói funcionam com a seguinte estrutura básica:

I. Gestão Escolar

- a) Direção;
- b) Conselho Escola Comunidade (CEC).

II. Secretaria Escolar

- a) Secretário Escolar;
- b) Agente de Administração Educacional.

III. Coordenação de Turno

- a) Agente de Coordenação de Turno.

IV. Equipe de Articulação Pedagógica

- a) Supervisor Educacional;
- b) Orientador Educacional;
- c) Pedagogo;
- d) Diretor e Diretor Adjunto;
- e) Secretário Escolar.

V. Equipe Docente

- a) Professor I;
- b) Professor I de Apoio Educacional Especializado;
- c) Professor I de Educação Infantil;
- d) Professor I de Ensino Fundamental;
- e) Professor I Bilíngue;
- f) Professor II;
- g) Professor de LIBRAS;
- h) Agente Educador Infantil.

VI. Grupo de Apoio Especializado

- a) Agente de Educação Bilíngue;
- b) Intérprete de LIBRAS.

VII. Grupo de Apoio Operacional

- a) Merendeiro;
- b) Auxiliar de Serviços Gerais;
- c) Auxiliar de Portaria.” (Deliberação CME 031/2015)

A inserção destes profissionais se dá de acordo com os critérios específicos determinados pela SEMECT/FME, visando assegurar o funcionamento das Unidades de

⁹ Era nossa intenção trazer os dados referentes ao quantitativo de professores que possuem graduação, pós-graduação, mestrado e doutorado, pertencentes à rede municipal de ensino, bem como os números que correspondem ao quantitativo de professores contratados e real carência profissional para a criação dos cargos. Contudo, o acesso a esses dados foi dificultado em função da necessidade de abertura de processo interno para que o setor responsável fosse autorizado a fazer a divulgação dos números, o que inviabilizaria a apresentação em tempo neste texto.

Educação. No caso dos profissionais que compõem a Equipe de Articulação Pedagógica, que são o Supervisor Educacional, o Orientador Educacional e o Pedagogo, as escolas não têm os três profissionais em suas equipes. A diferença nos cargos ocorre porque os últimos concursos públicos promovidos abriram vagas para o profissional Pedagogo, não mais fazendo a diferenciação entre Orientação e Supervisão. Contudo, muitos profissionais ainda em exercício são concursados de uma época em que havia tal divisão. Atualmente, todos são considerados Pedagogos e a quantidade de profissionais por escola é determinada pela FME de acordo com o número de alunos matriculados. Contudo, as UMEI contam com apenas um profissional Pedagogo, independente do seu tamanho em quantidade de crianças ou do seu horário de funcionamento (integral ou parcial).

Os cargos de Diretora e Diretora Adjunta das UMEI e Escolas de Ensino Fundamental são providos por profissionais pertencentes ao Grupo Operacional do Magistério da FME ou SEMECT. Tratam-se de cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, mas a comunidade escolar, em períodos predefinidos, é convocada a escolher seus diretores, através de consulta direta e por voto secreto. Podem se candidatar à eleição o Professor, o Orientador Educacional, o Supervisor Educacional e o Pedagogo. A última eleição para Direção de UMEI e Unidades Escolares ocorreu no ano de 2013 e foi regulamentada pelo Decreto 11516, de 02 de Novembro de 2013. A próxima eleição estava prevista para 2016, contudo não ocorreu.¹⁰ Todas as UMEI inauguradas dentro do Programa “Mais Infância” tiveram suas diretoras indicadas e não eleitas para os cargos, respeitando-se o critério de pertencimento ao Quadro do Magistério.

O Conselho Escola Comunidade (CEC) é um elemento importante para a gestão das Unidades de Educação. Trata-se de um órgão colegiado, de natureza deliberativa, consultiva e fiscal, que não deve ter caráter político-partidário ou religioso e nem fins lucrativos. Seus Dirigentes ou Conselheiros não são remunerados. O CEC é constituído pelo Diretor e Diretor Adjunto da Unidade de Educação, como membros natos, e por representantes eleitos por professores e servidores do apoio administrativo e operacional, efetivos e atuantes na escola, por pais/responsáveis de alunos devidamente matriculados e, nas escolas com tal segmento, por alunos da EJA maiores de 18 anos,

¹⁰ Em Novembro de 2017, fase final de elaboração desta dissertação, foi lançado o Edital para a consulta pública para os cargos de diretores e diretores adjuntos. Os/as eleitos/as serão nomeados e assumirão suas funções a partir de 2018.

devidamente matriculados e frequentando regularmente a Unidade de Educação, e por membro da Associação de Moradores da localidade ou bairro onde se encontrar a escola, devendo a Associação ser filiada à Federação das Associações de Moradores de Niterói (FAMNIT).

O CEC tem como finalidades:

- I. promover a gestão participativa dos diferentes segmentos da comunidade no planejamento, acompanhamento e avaliação da proposta educacional, administrativa e financeira, no âmbito da Unidade de Educação;
- II. colaborar para a melhoria da qualidade do ensino;
- III. promover ações para a garantia do acesso e da permanência do aluno na escola pública;
- IV. assegurar a democratização da gestão escolar, além de contribuir para o fortalecimento das ações ali desenvolvidas, visando às transformações almejadas;
- V. interagir junto à escola como instrumento de transformação e ação, promovendo o bem-estar da comunidade do ponto de vista educativo, cultural e social;
- VI. promover a aproximação e a cooperação dos membros da comunidade pelas atividades escolares;
- VII. contribuir para a solução de problemas inerentes à vida escolar estabelecendo e preservando uma convivência harmônica entre os pais/responsáveis legais, professores, alunos, servidores da escola e membros da comunidade local;
- VIII. administrar, de acordo com as normas legais que regem a atuação da U.E., os recursos provenientes de repasses, subvenções, convênios, doações e arrecadações da entidade;
- IX. incentivar a criação de Grêmios Estudantil e trabalhar cooperativamente. (Deliberação031/2015, Título V, art.43).

Após esta breve apresentação da Rede Municipal de Educação em sua forma de organização, passaremos a tratar das ações do Programa “Mais Infância”, enquanto proposta que dá continuidade à política expansionista da Educação Infantil no município de Niterói.

2.3 - Apresentação do Programa “Mais Infância”

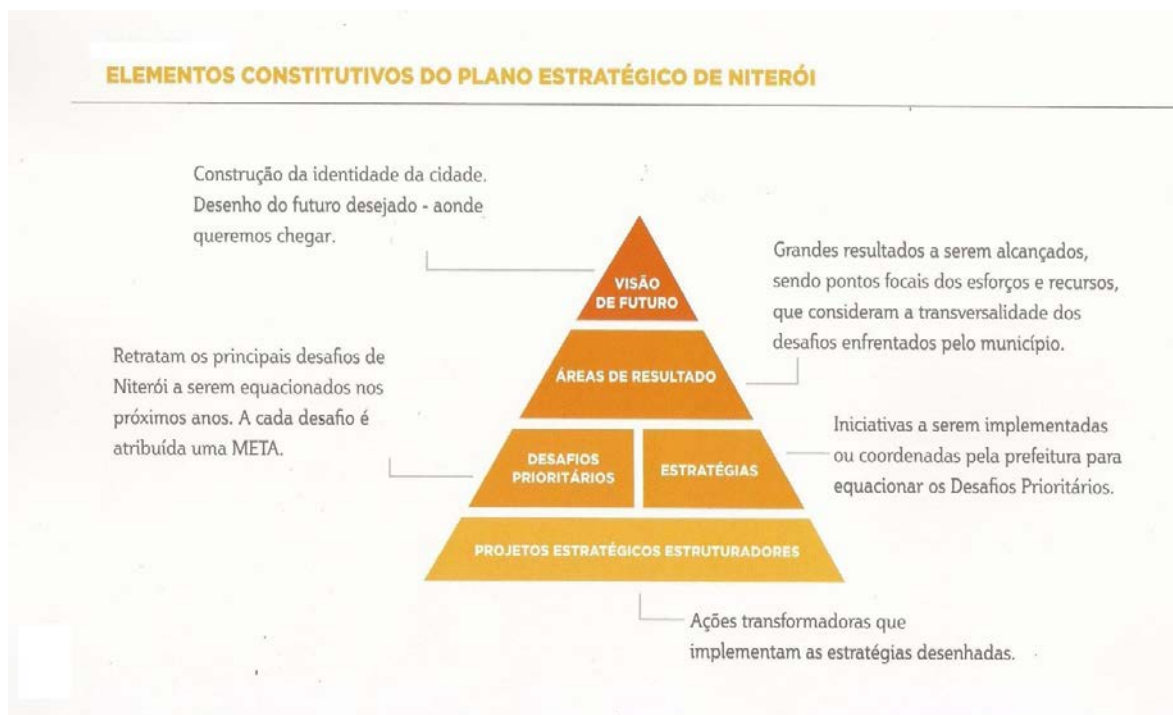
O Programa “Mais Infância”, tema central de minha investigação, foi lançado em 2013, compondo o Plano Estratégico do governo municipal de Niterói para o período 2013-2033. O documento, intitulado “Niterói que queremos”, apresenta metas e estratégias que visam “orientar os esforços, políticas públicas e investimentos na cidade ao longo dos próximos 20 anos”. (NITERÓI QUE QUEREMOS, 2014, p.13). Nele, estão contidos dados quantitativos, gráficos e projeções para as políticas de

segurança, assistência social, educação, saúde, turismo, esporte, desenvolvimento econômico, meio ambiente, dentre outras.

O texto inicial, assinado pelo prefeito, define o plano “Niterói que queremos” como uma “carta de navegação que balizará determinadamente as ações de todos os órgãos” da gestão municipal. Ao mesmo tempo, deverá ser apropriado por “toda a sociedade niteroiense, visando a garantir a sua implementação independentemente de partidos e interesses individuais”(NITERÓI QUE QUEREMOS, 2014, p.7).

Em apresentação seguinte, a secretária de planejamento, modernização da gestão e controle à época explica que o Plano Estratégico de Niterói foi elaborado com a participação de mais de 7.000 pessoas, incluindo-se neste número as lideranças políticas da cidade, o corpo técnico e gerencial da prefeitura e a população de Niterói, que foi mobilizada através de pesquisa de opinião e também de um congresso onde foram debatidos os principais problemas da cidade e suas possíveis soluções.

O documento “Niterói que queremos” contempla os principais elementos que precisam compor um Planejamento Estratégico, na visão de seus formuladores, apresentando um breve histórico sobre a cidade, seus principais problemas e apontando metas e estratégias de ação para um tempo determinado, conforme se observa na figura a seguir:



Como uma das políticas públicas contempladas no Planejamento Estratégico de Niterói, a Educação Infantil está inserida na área de resultado “Niterói Escolarizada e Inovadora”, que tem como um de seus desafios prioritários “efetivar a cobertura do ensino, com foco na Educação Infantil e no Ensino Fundamental I”, sendo o Programa “Mais Infância” um dos Projetos Estruturadores para o período 2013-2016 (NITERÓI QUE QUEREMOS, 2014, p.268).

Até a presente data, constata-se que a Secretaria de Educação de Niterói atende aos objetivos propostos para o Programa “Mais Infância” no que se refere à ampliação de matrículas para a Educação Infantil. Especialmente para a população na faixa etária de 4 e 5 anos de idade, os números apontam para uma cobertura de 90,07% (NITERÓI QUE QUEREMOS, 2014, p.140) de atendimento em Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEI) e Escolas Municipais que possuem turmas de Educação Infantil em horário parcial.

É possível identificar nos documentos oficiais que a Educação Infantil é compreendida como área de importância estratégica para o “desenvolvimento futuro das crianças”, sendo o investimento nesta área imprescindível para o sucesso escolar, pois “crianças que frequentaram a pré-escola têm maiores chances de concluir os Ensinos Fundamental, Médio e Superior e também apresentam desempenho melhor nas avaliações de proficiência”. (NITERÓI QUE QUEREMOS, 2014, p.140).

Há, ainda, a explicação de que, como o Ensino Infantil não é obrigatório, o número de crianças de 0 a 3 anos matriculadas nas creches de Niterói é de 40,2% (NITERÓI QUE QUEREMOS, 2014, p.140), o que coloca como desafio para a prefeitura a atuação junto às famílias que não matricularam seus filhos para que o façam, visando que as crianças tenham seu desenvolvimento estimulado e acompanhado. Sinaliza que há necessidade de “minimizar os fatores de risco: famílias em condições críticas, sujeitas à violência, pobreza extrema, ambientes tóxicos e monoparentais requerem atendimento diferenciado.” (NITERÓI QUE QUEREMOS, 2014, p.140). Em folder promocional sobre o “Mais Infância”, há a afirmação de que o programa conta com o apoio do governo federal e integra os esforços do município para erradicar a pobreza na cidade, sendo seu principal objetivo a garantia dos direitos da infância através da “qualidade pedagógica, da inclusão social e da formação cidadã”.

A concepção de que a Educação Infantil pode contribuir para a inclusão social e de que o investimento na criança, o quanto antes, pode resolver situações de pobreza e exclusão é um pensamento que encontra aporte teórico nas produções economicistas.

No texto “A relação entre educação e desenvolvimento para o banco mundial: a ênfase na “satisfação das necessidades básicas” para o alívio da pobreza e sua relação com as políticas para educação infantil” (BUENO ET AL, 2012), as autoras explicam que a educação é concebida pelos organismos internacionais, especialmente o Banco Mundial, como condição de alívio das populações pauperizadas, sendo capaz de reduzir as desigualdades sociais, impulsionando o desenvolvimento. Nesta perspectiva, o investimento no *capital humano* dos pobres seria fundamental para elevar a economia, promovendo o progresso econômico. E este discurso se estende à educação para a infância, cuja faixa etária seria beneficiada pela: “progressão escolar e produtividade futura e, conseqüentemente, ao consumo futuro, fundamentando-se na ideia de compensação e atribuindo a necessidade de desempenho futuro” (BUENO ET AL, 2012), sendo isto muito importante para atenuar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais.

Para o Banco Mundial, frequentar a Educação Infantil ocasiona aumento de renda no futuro e este seria dentre outros, um importante benefício. Evidencia-se, desta forma, o caráter mercadológico para a Educação Infantil, no sentido de preparação e inserção dos sujeitos no mercado de trabalho, que tem no fator repetência um obstáculo, visto que tal fato leva a adiar a entrada do sujeito no mercado de trabalho (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 15). (...) Intervenções no desenvolvimento da infância possibilitariam que as crianças pobres frequentem a escola “[...] com uma base de desenvolvimento mais em equilíbrio com a de seus colegas mais ricos, quebrando assim o ciclo persistente de transferência de pobreza entre as gerações” (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 9). Associa-se, desse modo, a educação da infância de forma direta e eficaz, no que tange à administração da pobreza. Com o discurso de equidade reforçam no campo educacional a ideia de ascensão social, de moralização e disciplinarização das classes pobres (CAMPOS, ROSÂNIA; CAMPOS, ROSELANE, s/d, p. 3). A pobreza é concebida como uma patologia, como “algo hereditário” e transmissível. Em outras palavras, um sujeito pobre tende a ter filhos pobres, já que esta é sua condição social. Portanto, nas proposições do Banco Mundial “[...] a pobreza não é tratada como um problema estrutural e conjuntural, mas sim como uma questão residual [...]”(CAMPOS, 2008, p. 14). (BUENO ET AL, 2012, p.10-11).

Tais concepções levam-nos a refletir também sobre o que Campos (2011) chama de “identidade da educação infantil”. Ao considerar a institucionalização das crianças como primeira etapa da educação básica, ela explica que, no Brasil e em grande parte da América Latina, é registrada a expansão das matrículas, aspecto potencializado pela adoção da obrigatoriedade nas faixas etárias anteriores ao ingresso na escola de ensino fundamental. Para a autora, a interação de fatores como: o reconhecimento dos direitos sociais das crianças, os avanços de pesquisas sobre a importância da educação

nesta fase da vida, as reivindicações das mulheres e da classe trabalhadora, através dos movimentos sociais, são aspectos que contribuem para a formação de um novo cenário e para a necessidade de se consolidar a “identidade da educação infantil” como primeira etapa da educação básica. No entanto, “apesar da farta produção acadêmica e mesmo da legislação educacional apontando sua especificidade, esse processo continua a ser desafiado não apenas pela tradição, mas pela lógica produtivista e mercantil do presente” (CAMPOS, 2011, p. 218-219).

Considero que Campos (2011) atualiza e avança no debate sobre a Educação Infantil, ao propor não apenas a reflexão sobre esta etapa enquanto “compensatória” e/ou “preparatória” para o Ensino Fundamental, mas demonstrando que sua identidade é permanentemente tensionada pelas diversas dimensões que se apresentam no campo teórico-prático: a relação (dicotômica para alguns, indispensável para outros) entre o educar e o cuidar, as relações entre as instituições educacionais e as famílias, a vinculação entre as políticas de educação e assistência (programa Brasil Carinhoso, por exemplo), a relação com o ensino fundamental, dentre outras.

Nesta pesquisa, compreende-se a Educação Infantil como Direito da Criança, como primeira etapa da educação básica, assegurada por diversos dispositivos legais. Entende-se que este segmento possui uma finalidade pedagógica, que é o desenvolvimento integral das crianças até seis anos de idade, complementando a ação da família e da comunidade, como preconiza o artigo 29 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDBEN 9393/96). A criança, nesta perspectiva, deve ser considerada sujeito histórico e de direitos, tomada como centro do planejamento curricular. Tais planejamentos, e, por que não dizer, também as políticas públicas implementadas para a Educação Infantil, precisam considerar as especificidades da área que, ao mesmo tempo, a diferencia e expressa a sua finalidade. Sua especificidade está na natureza dos processos educativos desenvolvidos com e para as crianças pequenas; as dimensões educar e cuidar são indissociáveis e se constituem enquanto “núcleos estruturantes” das propostas curriculares e das práticas dos professores (CAMPOS, 2011).

As concepções acima elencadas têm orientado políticas de educação infantil, expressas principalmente através de documentos mandatórios como as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, os Parâmetros básicos de infraestrutura para instituições de Educação Infantil, os Indicadores de Qualidade na Educação Infantil. Contudo, observa-se que os processos de produção de conhecimento, os movimentos sociais e a produção de políticas públicas se relacionam e produzem

influências e consensos, mas também disputas, que vão modelando o que Campos designa como “identidade” da Educação Infantil.

O programa “Mais Infância”, enquanto uma política pública tem seu lugar de destaque, tanto no que se refere ao plano de governo quanto à sua efetivação. A prefeitura, ao implementar um programa de expansão neste campo, considera a legislação voltada para o atendimento educacional às crianças pequenas e as demandas crescentes da população por vagas nesta faixa etária de 0 a 5 anos e 11 meses. Porém, é possível problematizar quais são as concepções que permeiam a implementação do programa, em nosso ponto de vista, fundamentadas em aportes teóricos mais voltados para a ideia de “educação compensatória”.

Novamente dialogando com Campos (2011), observa-se o destaque dado, no campo das políticas sociais e econômicas, a discursos que enfatizam a importância da educação na “primeira infância” como estratégia para “diminuir a pobreza” e romper com seu “ciclo geracional”: “Observa-se uma repolitização da pobreza infantil, tratando-a como decorrente de aspectos culturais, numa operação discursiva que oculta os determinantes estruturais” (CAMPOS, 2011, p. 218). Ou seja, o debate sobre a importância e a função da Educação Infantil é retomado sob o argumento de que a educação “precoce” das crianças pobres “é um meio mais eficaz para romper o ciclo da pobreza e melhorar a performance dos sistemas educacionais” (CAMPOS, 2011, p. 221).

2.4 – O “Mais Infância” como fruto de uma política indutora da expansão da Educação Infantil

Por política pública indutora entende-se o apoio prestado pela União, através de programas e projetos, aos demais entes federados, com vistas ao alcance de determinados objetivos (NUNES, 2015). Tal apoio possibilita a criação de novas agendas e compromissos, considerando-se a realidade local. Devido a tais características é que as estratégias até aqui sinalizadas para a implementação do programa “Mais Infância” nos levam a constatar que a prefeitura de Niterói atende a alguns objetivos traçados no nível federal no que se refere ao atendimento à criança pequena, objetivando principalmente a expansão de instituições de Educação Infantil.

Embora não haja uma referência direta nos documentos quanto à fonte de financiamento das obras, pode-se afirmar que o Programa “Mais Infância” possui correspondência, no nível federal, com o “Plano de Metas Todos pela Educação” (PMTE), estabelecido pelo Decreto nº6.094/2007, que trata da “conjugação dos esforços da União, Estados, DF e municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica” (Art.1º).

O PMTE/2007 esclarece que o apoio da União dar-se-á, quando couber, mediante a elaboração de um Plano de Ações Articuladas – PAR, que é definido como “o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observâncias das suas diretrizes” (Art. 9º). Desta forma, o PAR passa a ser a base para o termo de convênio ou de cooperação, firmado entre o MEC e o ente da federação apoiado, com as despesas decorrentes correndo à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao MEC pelo Governo Federal” (NUNES, 2015, p. 20-21).

Desta forma, tomando-se como base para a análise o federalismo brasileiro e seu marco legal em termos de regime de colaboração, previsto na Constituição Federal de 1988, é que reconhecemos no Programa “Mais Infância” a efetivação de uma das competências da municipalidade, que é a atuação prioritária no Ensino Fundamental e na Educação Infantil.

Além do PAR, identifica-se também, no nível federal, o “Proinfância” e “Brasil Carinhoso” como políticas indutoras para a expansão da Educação Infantil. Sobre o Proinfância:

O governo federal criou o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), por considerar que a construção de creches e pré-escolas, bem como a aquisição de equipamentos para a rede física escolar desse nível educacional, são indispensáveis à melhoria da qualidade da educação.

O programa foi instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, e é parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação.

Seu principal objetivo é prestar assistência financeira ao Distrito Federal e aos municípios visando garantir o acesso de crianças a creches e escolas de educação infantil da rede pública. (...)

Entre 2007 e 2014, o Programa investiu na construção de 2.543 escolas, por meio de convênios e a partir de 2011, com sua inclusão no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC2), outras 6.185 unidades de educação infantil foram apoiadas com recursos federais, totalizando 8.728 novas unidades em todo o país.

O Programa repassa também recursos para equipar as unidades de educação infantil em fase final de construção, com itens padronizados e adequados seu funcionamento(Site:<http://www.fn-de.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-apresentacao>. Acesso em 01/04/2016).

O Programa “Brasil Carinhoso” está voltado para a primeira infância e uma de suas vertentes é a ampliação de matrículas de crianças entre 0 e 48 meses, cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) em creches públicas ou conveniadas. O apoio financeiro é transferido automaticamente aos municípios que informaram no Censo Escolar do ano anterior a quantidade de matrículas de crianças de zero a 48 meses, membros de famílias beneficiárias do Bolsa Família em creches públicas ou em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos conveniadas com o poder público. Consiste:

na transferência automática de recursos financeiros, sem necessidade de convênio ou outro instrumento, para custear despesas com manutenção e desenvolvimento da Educação Infantil, contribuir com as ações de cuidado integral, segurança alimentar e nutricional, garantir o acesso e a permanência da criança na educação infantil (site <http://www.fn.de.gov.br/programas/brasil-carinhoso>. Acesso em 26/03/2016).

O município de Niterói não aderiu ao Proinfância por questões administrativas¹¹. Mas, segundo folheto de propaganda do “Mais Infância”, houve financiamento decorrente do “Brasil Carinhoso”, o que, mais uma vez, reafirma o programa municipal de expansão da Educação Infantil como uma forma de atender, no nível local, às prerrogativas dos programas federais.

Além disso, a universalização da pré-escola também é uma das metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014). Ou seja, universalizar, até 2016, a educação infantil na etapa pré-escolar (4 e 5 anos de idade) e ampliar a oferta em creches (0 a 3 anos) provoca iniciativas que visam ampliar as vagas neste segmento. Segundo Araujo (2016), é possível identificar, por todo o país, a expansão da oferta da educação infantil:

Este fato, expresso em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, de 2014, evidencia o crescimento nas taxas de atendimento, em especial, às crianças na faixa de 4 a 5 anos. Segundo a pesquisa, 82,7% dos indivíduos nessa faixa etária (4,556 milhões de crianças) estavam frequentando a pré-escola em 2014, e 81,4% (4,514 milhões) em 2013 (IBGE/2015) (ARAÚJO, 2016, p.49).

¹¹ Trataremos melhor deste aspecto na análise das entrevistas realizadas com dirigentes municipais que estavam à frente da gestão da Fundação Municipal de Educação durante a implementação do “Mais Infância”.

A autora atribui esta expansão a alguns fatores como: mudanças demográficas, avanço da urbanização, presença mais expressiva das mulheres no mercado de trabalho, luta dos movimentos sociais pela garantia dos direitos das crianças à educação, progressivo abandono de concepções assistencialistas. Enfatiza que houve avanço no que se refere às preocupações relacionadas ao

combate à pobreza e à proteção de crianças desamparadas que necessitavam de tutela estatal, para a concepção desta etapa escolar como fundamental para o desenvolvimento cognitivo, emocional e físico das crianças. Concepção esta alicerçada em um novo quadro normativo, resultado de lutas e reivindicações de educadores, que estabeleceu como um dever do estado e direito das crianças o atendimento educacional (ARAUJO, 2016, p.49).

Como um marco histórico deste processo, Araujo cita a aprovação da Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e a Emenda Constitucional nº59, que determinou a obrigatoriedade de matrícula aos 4 anos de idade a partir de 2016. E ainda o Plano Nacional de Educação (Lei nº13. 005/2014) que estabelece na Meta 1 a universalização, até 2016, da educação infantil na pré-escola e ampliação da oferta de educação infantil em creches, explicando que, para o poder público, “fica a tarefa de congregar esforços e dar conta da ampliação da matrícula, garantindo o direito das crianças desta faixa etária.” (ARAUJO, 2016, p.50).

Com vigência para o período de 2014 a 2024, o Plano Nacional de Educação, segundo Araujo (2016), se insere em um esforço participativo que reuniu representantes de diversos segmentos e instituições da sociedade, sendo discutido em várias audiências públicas organizadas pela câmara e pelo senado nacional.

O PNE, instrumento de planejamento, estabeleceu diretrizes e metas que devem orientar a educação nacional nos próximos 10 anos. Segundo a Emenda Constitucional nº59/2009 (art. 214), o PNE tem como objetivo articular o sistema nacional de educação, em regime de colaboração, definindo diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas das diferentes esferas federativas (ARAUJO, 2016, p.55).

Nesta perspectiva, sendo o Programa “Mais Infância” um desdobramento no nível local de uma política do governo federal, cabe a busca de articulação entre os *micro e macroprocessos* em sua implementação. Além disso, os efeitos que perpassam sua organização, como o próprio tempo para a implementação, as adesões, resistências, modificações necessárias a partir da proposta inicial, são elementos que auxiliam na

análise sobre as condições de implementação da política educacional voltada para a criança pequena no município de Niterói.

De acordo com Campos (2011), estudos realizados em diversos países da América Latina levam à constatação de que o crescimento de matrículas nessa etapa educativa representa a institucionalização da educação das crianças de quatro a cinco anos de idade nos sistemas formais de ensino. Ao mesmo tempo, as concepções que orientam tais programas são enfáticas ao defender os efeitos positivos da “educação inicial no combate à pobreza”, argumentando-se que a educação das crianças pequenas cria um “círculo virtuoso”, pois aumenta as oportunidades educativas, o que permite, futuramente, uma melhor inserção no mercado de trabalho. Tais concepções dão mais destaque ao caráter economicista do acesso e das políticas e menos à perspectiva de universalização do Direito à Educação.

Com a mesma relevância argumentativa, as políticas e programas voltados para esta faixa etária na Educação orientam-se pela concepção de “atenção integral” e se referenciam em conhecimentos da neurociência e da psicologia cognitiva: como período determinante do desenvolvimento humano, os primeiros anos de vida são essenciais para que as conexões neuronais ocorram de maneira satisfatória.

No Brasil, discursos como este também fundamentam iniciativas governamentais voltadas para a educação das crianças:

Por exemplo, apoiada em pesquisas referenciadas na neurociência, na psicologia cognitiva e na economia, a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE) vem apresentando um conjunto de proposições para a formulação de políticas voltadas para a educação da “primeira infância”. Seus argumentos ressaltam que “investir na infância” é não apenas um meio eficaz para combater a pobreza, como também para a formação do capital humano, futuro do qual o Brasil depende para inserir-se de modo competitivo nas economias globalizadas (CAMPOS, 2011, p.222).

Embora saibamos que esta etapa de desenvolvimento é de fundamental importância para a vida das pessoas, os pressupostos que orientam tais proposições não são consenso entre os pesquisadores da neurociência. Rutter (citado em Campos, 2011) explica que o crescimento do cérebro continua pela vida adulta e que as experiências vivenciadas mais tarde também têm consequências para o desenvolvimento humano. Ou seja, as conexões e sinapses neuronais ocorrem, sim, na infância, mas também na adolescência e na vida adulta. Assim, existem diferenças individuais no tempo e efeitos provocados pelas experiências dos adultos na estrutura cerebral durante toda a nossa vida.

Não se trata de contestar a importância das experiências na Educação Infantil para o sucesso escolar futuro e nem mesmo de desprezar as relações entre educação e desenvolvimento das crianças. Contudo, admitir que existem relações entre as condições de vida, a educação e o desenvolvimento cerebral não pode ser o único argumento para que se estabeleçam políticas públicas voltadas para esta faixa etária. O que queremos dizer é que é reducionista justificar programas em Educação apenas pela via da neurociência. Este determinismo da idade infantil, trazendo efeitos para o resto da vida, acaba sendo balizado pela ciência, quando se sabe que o desenvolvimento humano prossegue por toda a vida.

O que também precisa justificar programas voltados para a Educação Infantil é a afirmação da criança como sujeito de direitos, é o reconhecimento da educação infantil como primeira etapa da educação básica, o que é fruto tanto das lutas dos movimentos sociais quanto das mudanças nas concepções sobre as crianças e suas infâncias. Segundo Campos,

...causam preocupação iniciativas (...) que, apoiadas em concepções que associam os estudos da neurociência com as análises economicistas, abrem a possibilidade para a promoção de modalidades “flexíveis” e “alternativas” no âmbito da educação infantil, como solução para os municípios responderem ao seguinte problema: aumentar o atendimento das crianças de zero a três anos, com custos reduzidos, uma vez que a prioridade será o atendimento da pré-escola, tornada obrigatória. Usa-se como justificativa para essas proposições a necessidade de “customizar” as políticas sociais, o que, em linguagem comum, significa “fazer mais com menos”, ou seja, trata-se de uma estratégia para a redução dos gastos públicos com as políticas sociais, num período em que a política macroeconômica avança em austeridade fiscal (CAMPOS, 2011, p. 224).

Seja no Proinfância, programa diretamente ligado ao governo federal visando a construção de creches e pré-escolas, ou no “Mais Infância”, a gestão local, municipal, é quem acaba “customizando” e definindo os contornos da política de expansão da Educação Infantil. Admitir isto é importante para o reconhecimento de que a implementação da política pode variar de acordo com seus diferentes formatos, com a natureza das agências que a implementam, com a interrelação entre os níveis de governo e também com as questões relativas ao seu contexto de aplicação, reações, adesões, dissensos, conflitos.

No item a seguir, abordaremos as principais ações e concepções envolvidas na implementação do “Mais Infância” para a política pública de Educação Infantil em Niterói, tomando como referência os documentos institucionais de circulação interna

(Relatório da Diretoria de Educação Infantil, 2016, dentre outros) e as entrevistas realizadas com as diretoras das novas UMEI que foram inauguradas pelo Programa.

2.5 - A política de Educação Infantil em Niterói: análise da implementação do “Mais Infância” (2013-2016) a partir das vozes de dirigentes municipais e diretoras de UMEI

O objetivo desta pesquisa sobre o Programa “Mais Infância” foi analisar a política pública de expansão da Educação Infantil no município de Niterói em sua etapa de implementação. Numa dimensão mais ampla, pode-se dizer que este movimento nos possibilitou conhecer melhor as políticas de Educação Infantil e como elas se articulam com as demais políticas sociais. Numa perspectiva microprocessual, tentamos perceber como a política pública se organiza, reestrutura e é impulsionada, no nível municipal, a partir dos dispositivos legais.

Como estratégia metodológica, optamos pela análise dos documentos referentes ao programa, relatórios redigidos pela Diretoria de Educação Infantil e AEPE e realização de entrevistas com dirigentes municipais e de Unidades de Educação Infantil. Como dirigentes municipais, consideramos o Secretário de Educação e o Presidente da Fundação Municipal de Educação em exercício no lançamento do Programa, a Secretária Municipal de Educação que substituiu o Secretário anterior, a Superintendente de Desenvolvimento de Ensino e atual Subsecretária Municipal de Educação. Por motivos alheios a nossa vontade, não foi possível realizar a entrevista com a atual Secretária de Educação. Em relação às diretoras de Unidades de Educação Infantil, entrevistamos representantes de 8 das 17 UMEI inauguradas no período de 2013-2016. Optamos no texto pelo emprego do termo “diretora”, ao invés do termo genérico masculino, devido à presença feminina unânime nos cargos das UMEI.¹²

¹² Um olhar superficial sobre a Rede Municipal de Educação de Niterói é suficiente para se constatar a predominância feminina nos cargos de magistério e, conseqüentemente, ocupando a direção das escolas. Diversos autores (ALMEIDA, 1996; MENDES, 2008; SOUZA, 2012, dentre outros) resgatam na história da educação os aspectos que possibilitam entender esta característica, decorrente de processo que remonta tanto ao movimento feminista que trouxe maior visibilidade para as mulheres através das reivindicações pelo direito ao voto e por educação, quanto pela entrada massiva das mulheres no mercado profissional através do exercício do magistério. A escola, então, seria um espaço em que as mulheres se inseriram e permaneceram, constituindo-se na grande maioria de profissionais docentes. Aspectos como o gosto pela profissão, escolha da família, o afeto por crianças e questões econômicas também aparecem nos estudos enquanto influenciadores das escolhas femininas pelo magistério (SOUZA, 2012). No atual cenário, o que se observa é que o trabalho docente não é mais definido apenas como atividade direta com as

A opção por entrevistar as diretoras de Unidades Escolares como estratégia metodológica e de produção de análises se deu por entendermos que estas profissionais, do seu lugar de trabalho profissional e político, conhecem a Educação Infantil, sua gestão e fazem parte da história desta política pública no município. Nos relatos, as entrevistadas falaram sobre suas dificuldades enquanto diretoras de um equipamento público de educação, dos principais desafios que se colocam na atualidade para a educação e sobre suas percepções a respeito da Educação Infantil, em seus avanços e problemas. A escolha das diretoras, representantes das Unidades Escolares, ocorreu com base na divisão territorial por pólos, feita pela FME, e também pela resposta positiva ao convite para participação na pesquisa. Desta forma, foram entrevistadas representantes de cada um dos sete pólos.

Sobre a equipe da Diretoria de Educação Infantil, também a identificamos como grupo dirigente, porém com um trabalho mais operacional, voltado para as interlocuções junto aos profissionais das escolas no que se refere às questões pedagógicas. Neste sentido, contemplamos os relatos feitos por esta equipe ao dialogar com seus Relatórios e documentos de circulação interna.

Importante destacar que as entrevistas e os relatos dos dirigentes, estejam eles no topo da hierarquia da administração organizacional da Secretaria de Educação/Fundação Municipal de Educação ou nas direções das UMEI, foram cruciais para auxiliar na identificação dos avanços e problemas ainda enfrentados na implementação da política pública para a Educação Infantil no município de Niterói. Fizemos as entrevistas “com a visão de que os relatos têm significados não apenas diversos, mas tensos e contraditórios, pois as palavras expressam forças, valores, intenções” (KRAMER, 2014, p. 12-13).

As entrevistas foram realizadas com base nos seguintes critérios de análise: 1) o entendimento daqueles que lideram e participam da política expansionista da rede de Educação Infantil sobre a implementação do “Mais Infância”; 2) os principais desafios enfrentados do ponto de vista das diretoras que estão cotidianamente nas UMEI inauguradas pelo Programa; 3) as repercussões desta política pública para a rede municipal de educação de Niterói. Sem estabelecer hierarquias com relação aos critérios de análise, reconheço que “há uma relação dialética permanente entre a realidade social

crianças, em salas de aulas, mas também compreende a gestão da escola no que se refere aos postos de administração e organização do trabalho pedagógico.

identificada no trabalho de campo e o referencial adotado para a interrogar” (ZAGO, 2003, p. 292). Daí ressalta-se que o foco da pesquisa não é uma avaliação no sentido de afirmar sobre o sucesso ou fracasso do programa; visamos analisar o esforço empreendido para fixar a política de Educação Infantil, assegurando este Direito às crianças, e as ações envolvidas na implementação que podem servir de aporte para novas políticas sociais e educacionais.

As principais questões que perpassaram as entrevistas e que apontaram os indicadores para a análise foram as seguintes: quais os principais desafios enfrentados para a implementação do “Mais Infância”? Quais os pontos fortes e os pontos fracos identificados no Programa? A implementação deste programa produz/produziu impacto na política pública de Educação Infantil do município? Percebeu-se algum tipo de articulação entre as equipes responsáveis pela execução do programa? O questionário proposto era composto por perguntas abertas, sem uma estrutura rígida, o que possibilitou alterações conforme o encaminhamento da conversa.

Obtivemos autorização através de “Consentimento Livre e Esclarecido” para gravação e transcrição de todas as entrevistas realizadas e as questões apresentadas orientaram o trabalho de campo e auxiliaram na organização do material transcrito, tendo sido continuamente revistas, tanto no confronto com a realidade quanto no aprofundamento teórico-metodológico. A pesquisa também está registrada no Núcleo de Estágios (NEST) da FME, setor responsável por autorizar e acompanhar os estágios/inserção de pesquisadores da área de Educação.

As entrevistas foram previamente agendadas e o questionário disponibilizado com antecedência para a leitura dos participantes que assim o desejaram. Admito uma certa ansiedade para a fase da coleta de dados, tanto pela motivação em dar início à parte empírica da pesquisa, quanto pelas dúvidas que me acompanhavam: o roteiro de questões é adequado para o que quero estudar? As diretoras são as “pessoas-chave” para fazer parte da pesquisa? Os dirigentes de nível central aceitarão participar da entrevista? Concordando com Zago (2003), percebi que muitos fatores podem exercer influência sobre os resultados obtidos, o que significa dizer que o trabalho de campo nem sempre se desenvolve como planejado, embora, como pesquisadora envolvida com a totalidade e complexidade da pesquisa, tenha como horizonte a intenção e o compromisso epistêmico de tomar as entrevistas como possibilidades, e não como um momento fechado, previamente normatizado.

A interlocução com a professora orientadora em todos os momentos da pesquisa e principalmente em sua fase empírica foi de fundamental importância para o percurso investigativo. A possibilidade de rever o questionário e refletir sobre os dados obtidos foram momentos ricos e que auxiliaram nos encaminhamentos do trabalho de campo.

Visando construir uma relação de confiança e credibilidade, ao chegar em cada UMEI para a entrevista, me apresentei e procurei conhecer suas instalações, conversando com professoras, funcionários e crianças. Na maioria das escolas, fui acompanhada pelas diretoras neste percurso e me detive nos lugares onde percebia que as crianças estavam brincando de maneira mais livre.

Desde o primeiro momento, esclareci os objetivos da pesquisa, como seriam utilizadas as informações e o tempo provável de duração da conversa. Procurei dar às entrevistadas o protagonismo do encontro, demonstrando interesse pela sua história e pelo seu discurso. Antes de iniciar a entrevista, reforcei a autorização para a gravação e começamos as perguntas pelo histórico de cada Unidade Municipal, interessando-me também as trajetórias de cada profissional, antes de sua chegada à direção da UMEI. Ao final de cada entrevista, solicitamos o preenchimento de um breve formulário, com informações por escrito relativas ao perfil da entrevistada: tempo de magistério, tempo de exercício na função de diretora, formação. Nos quadros 3 e 4, apresento o perfil geral das entrevistadas:

Quadro 3

Tempo de trabalho das entrevistadas				
Número de Profissionais				
Tempo	No magistério	Na Educação Infantil	Na rede municipal de educação	Na direção
0-5 anos	—	6	1	9
5-10 anos	2	6	4	3
10-15 anos	3	2	5	1
15-20 anos	2	—	—	—
20 anos ou mais	8	1	5	—

Quadro 4

Escolaridade das entrevistadas				
Nível Médio “Formação de Professores” (antigo Normal)	Graduação*		Pós-graduação**	
	Área	Número	Área	Número
<p>Sim: 10</p> <p>Não: 3</p> <p>Não responderam: 2</p>	Pedagogia	11	Mestrado em Educação	7
	História	2	Gestão Escolar	2
	Letras	3	História	2
	Serviço Social	1	Educação Infantil	2
	Não respondeu	1	Literatura Infanto-Juvenil	2
			Alfabetização e Letramento	1
			Supervisão e Administração Escolar	1
			Psicopedagogia Institucional	1
			Docência em Educação Básica	1
			Educação Especial	1
			Gestão, Orientação e Supervisão Escolar	1
			Supervisão Escolar	1

*Algumas entrevistadas possuem dois cursos de Graduação

** Algumas entrevistadas possuem dois cursos de Pós-graduação ou uma Pós-graduação + Mestrado

O Quadro 3 permite dizer que as entrevistadas possuem experiência de trabalho no magistério e estão há mais de 10 anos em escolas da rede pública municipal de educação de Niterói. Contudo, a maioria delas tem sua primeira experiência à frente da direção de uma Unidade Escolar, o que pode revelar as novas oportunidades que surgiram para essas professoras com o advento do Programa “Mais Infância.

Conclui-se, com o quadro 4, que a maioria das entrevistadas, em seu Ensino Médio, cursou a “Formação de Professores”, antigo curso “Normal”, e grande parte delas deu continuidade à carreira, optando por cursos de graduação nas áreas de magistério. Destaque também para o fato de que 40% das pessoas entrevistadas já possuem o Mestrado concluído na área de Educação e que, apesar da dispersão nas áreas de formação, a expressiva maioria das participantes investiu em cursos de pós-graduação (apenas uma das diretoras possui apenas o nível médio, modalidade “Normal”).

A fim de preservar as identidades, tratarei das diretoras nos fragmentos trazidos para o texto dissertativo numerando-as, a princípio respeitando o polo a que pertencem. Para Diretora Geral, utilizaremos DG1, DG2, etc. Para Diretora Adjunta, DA1, DA2, e assim por diante. Em duas Unidades de Educação Infantil, na ausência da Diretora Adjunta, os pedagogos também participaram e serão identificados como P1 e P2. Como convidamos e tivemos a participação de duas UMEI do polo II, uma delas recebeu a numeração DG8 e DA8.

Ainda visando preservar a identidade das equipes entrevistadas, optei por fazer referência a cada UMEI que participou da pesquisa através de codinomes. Como forma de também homenagear a cidade de Niterói, dei a cada UMEI o nome de uma das belas praias da cidade. Assim, quando for necessário, os equipamentos e suas diretoras serão assim citados:

Quadro 5

UMEI	Polo	Entrevistadas
UMEI Icaraí	I	DG1 e DA1
UMEI Itaipu	II	DG2 e DA2
UMEI Charitas	II	DG8 e DA8
UMEI Itacoatiara	III	DG3 e DA3
UMEI São Francisco	IV	DG4 e P1
UMEI Adão e Eva	V	DG5 e DA5

UMEI Piratininga	VI	DG6 e P2
UMEI Cambinhas	VII	DG7

Assim, retomo a análise documental, através das informações contidas em Relatório da Diretoria de Educação Infantil da Fundação Municipal de Educação (2016). Segundo este documento, o “Mais Infância” teve como objetivo expandir em 75% as Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEI), ampliando o acesso das crianças de 0 a 5 anos e 11 meses à escola. Para tal, as principais estratégias adotadas foram a construção de novos prédios, a municipalização de Creches Comunitárias já existentes e que eram conveniadas ao Programa Criança na Creche (ProCC) e a municipalização de equipamentos estaduais.

Em entrevista realizada em 12 de Maio de 2017, o secretário de educação¹³ em exercício no ano de implantação do programa informa que:

O programa “Mais Infância”... representou um gesto inaugural do governo de compromisso com esse setor, com essa área [da Educação Infantil]. E também se baseou numa demanda importante na cidade de Niterói muito represada por acesso de crianças da pequena infância à Educação Infantil; então o programa “Mais Infância” teve essa preocupação de estruturar uma expansão da oferta de diferentes maneiras, é bom ressaltar: seja construindo novas unidades,...) Seja estatizando creches privadas que funcionavam já na cidade de Niterói, mas tinham uma classificação de creches ditas comunitárias... É o caso, por exemplo, da UMEI Rosalda Paim. (...) Expansão da rede física também em função da municipalização de escolas estaduais que vêm para a órbita do município e abrem, abrem perspectivas de matrícula, de inclusão socioeducacional para alunos da Educação Infantil.(...) Então a expansão se dá de várias formas... Nós tínhamos planejado isto, mas não vai dar pra expandir só construindo: vamos ver também o que que a gente pode aproveitar de iniciativas em andamento e tudo mais, é importante ressaltar.

Perguntado sobre o motivo do município não ter aderido ao Proinfância, o ex-secretário relatou não saber exatamente o motivo, já que alguns projetos foram enviados ao MEC, que, por sua vez, solicitou que fossem “enquadrados e reenquadrados” para que ficassem completamente dentro dos critérios fixados pelo Ministério da Educação. Do seu ponto de vista, o que pode ter ocorrido para que o município não recebesse verbas do Proinfância é o fato de que *“Niterói é uma cidade de classe média, com recursos, com recursos superiores à boa média dos municípios brasileiros... Eu não sei*

¹³ O ex-secretário entrevistado esteve no exercício da função de Secretário de Educação por dois anos, de 2013 a 2014.

se isto interferiu, não é, não sei se isto interferiu, mas de qualquer maneira eu diria que esse foi um nó...”

Por outro lado, nas entrevistas realizadas com as diretoras, 50% delas entendiam o Programa “Mais Infância” como uma política do governo federal. A da UMEI São Francisco, para falar sobre as especificidades da política pública para a Educação Infantil em Niterói, chegou a citar:

DG4: Porque o Programa “Mais Infância” vai além da construção de escola... Tem o Brasil Carinhoso... Eu acho que o Programa Bolsa Família também é do Programa “Mais Infância”... Não é? Estão associados... Porque tem também da área da Saúde, né? Tudo isso faz parte do desenvolvimento infantil do governo federal, né, deflagrou aí...

Buscamos algumas explicações para a “confusão” acerca da filiação do Programa, se ele está ou não diretamente relacionado às ações do governo federal para expandir a Educação Infantil, através, principalmente, do financiamento mais direto: o conhecimento, ainda que superficial, sobre as políticas indutoras para a expansão da Educação Infantil e sobre a responsabilização dos municípios para o oferecimento desta etapa da Educação Básica; o desconhecimento sobre as verdadeiras fontes de financiamento das novas construções/municipalizações em Niterói; a semelhança entre os nomes “Proinfância” e “Mais Infância”.

A propósito, o tema “financiamento da Educação” ainda está num campo que carece ser mais debatido e esclarecido. A pergunta feita à subsecretária que se referia mais diretamente a este aspecto (“Quais as fontes de recursos financiaram a expansão da rede de Educação Infantil de 2013 a 2016, considerando que o município não aderiu ao Proinfância?”) foi respondida da seguinte forma:

Foram os recursos do próprio governo, da própria prefeitura, que bancou e orçou todo esse processo da expansão e da estrutura das novas inaugurações das novas escolas(...)

Na verdade, essa relação de verba e de orçamento é uma relação mais com a Fundação Municipal de Educação. Mas eu acredito... houve uma dificuldade, realmente, de orçamento, já que estamos, de fato, numa crise... Essa crise não é uma crise atual, de 2017. Ou então foi por uma questão de processo. Assim, às vezes os processos são longos, sempre tem algumas coisas que criam obstáculos; então eu acredito que tenha sido isso. Mas eu acho que a melhor informação é junto ao Presidente da Fundação Municipal de Educação.

Pela resposta dada acima e pela quantidade de diretoras que confundiram o “Mais Infância” com um programa federal, constata-se, no desenvolvimento de minha pesquisa, que os aspectos referentes ao financiamento da Educação Infantil precisam ser mais divulgados e debatidos. A pouca transparência sobre as fontes e a utilização dos recursos públicos atrapalham o controle social e trazem implicações para a responsabilização dos governantes quanto à implementação da política pública.

Contudo, é possível confirmar que o grande mote do Programa “Mais Infância” é a expansão da Rede Municipal de Educação Infantil, seja estatizando creches comunitárias que eram conveniadas, seja construindo novos equipamentos. E os relatos dos dirigentes municipais (ex-secretário e subsecretária) auxiliam na justificativa de que o município empregou recursos próprios na expansão, o que também faz parte do regime de colaboração entre os entes federados, já que a Educação Infantil é de responsabilidade municipal.

Apresenta-se a seguir, no quadro 3, as novas UMEI criadas a partir de 2013, com a localidade, ano de inauguração e situação. É possível constatar o crescimento significativo da rede municipal de Educação Infantil, que, ao final de 2016, passa a contar com 17 novas UMEI. Contudo, algumas Unidades Escolares já existiam ou já atendiam às crianças através do convênio com o Programa Criança na Creche, conforme é possível observar na comparação com o quadro 1 e/ou a partir da descrição na coluna “Situação”.

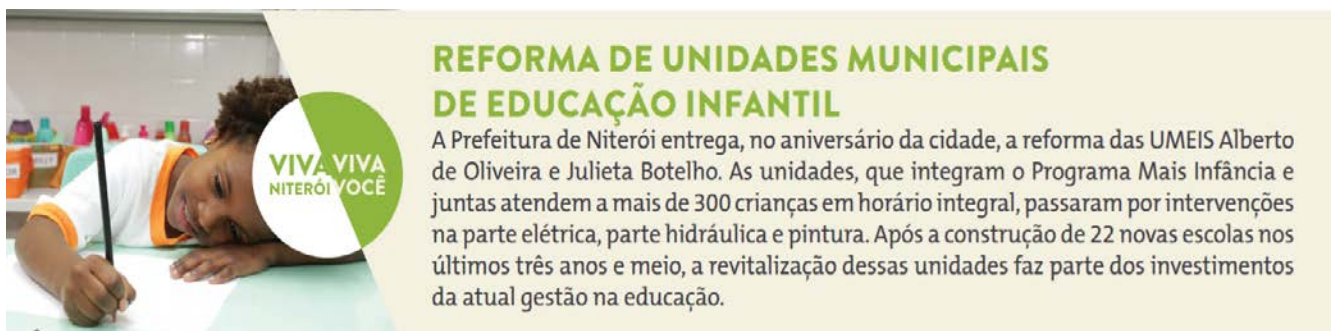
Quadro 6:

UMEI (Unidade Municipal de Educação Infantil)	Ano de Inauguração	Situação	Bairro/Localidade
UMEI Alberto Brandão	2013	Adequação da E. M. Alberto Brandão	Bonfim/Fonseca
UMEI Marilza da Conceição da Rosa Medina		Nova Construção	Vila Ipiranga
UMEI Áurea Trindade Pimentel		Nova Construção	Itaipu
UMEI Maria José Mansur Barbosa		Nova Construção	Fonseca
UMEI Vinícius de Moraes		Nova Construção	Sapê
UMEI Lizete Maciel		Municipalização da Creche Comunitária Lizete Maciel	Jacaré

UMEI Rosalda Paim		Municipalização da Creche Comunitária Rosalda Paim	Centro
UMEI Zilda Arns		Nova Construção	Caramujo
UMEI Jacy Pacheco	2014	Municipalização de CIEP desativado	Maruí Grande
UMEI Almir Garcia		Municipalização da Creche Comunitária Maceió	Maceió
UMEI Sebastião Luiz Tatagiba		Municipalização da Creche Comunitária Recomeçar	Ititioca
NAEI Angela Fernandes		Municipalização da Creche Comunitária Cafubá	Cafubá
UMEI Geraldo Montedônio Bezerra de Menezes		Nova Construção (nova sede de UMEI já existente)	Santa Rosa
UMEI Nina Rita Torres	2015	Nova Construção	Piratininga
UMEI Maria Vitória A. Neves		Municipalização da Creche Comunitária Joias de Cristo	Centro
UMEI Eduardo Campos	2016	Nova Construção	Matapaca
UMEI Regina Leite Garcia		Nova Construção	Fonseca

O Relatório Anual (2016) da Diretoria de Educação Infantil/FME chama a atenção para o fato de que o “Mais Infância” não deve ser entendido como “um programa de expansão apenas da rede física, mas como uma proposta de expansão e reestruturação da rede já existente, tanto em termos estruturais quanto pedagógicos” (Relatório Anual, 2016). Neste sentido, em tal documento, também consta como ação referente à etapa de implementação do programa a revitalização de sete UMEI, que são: UMEI Antônio Vieira da Rocha, UMEI Elenir Ramos de Meirelles, UMEI Olga Benário, UMEI Denise Mendes Cardia, NAEI (Núcleo Avançado de Educação Infantil) Vila Ipiranga, E. M. Noronha Santos (passou a contar com um prédio anexo destinado à Educação Infantil) e UMEI Senador Vasconcelos Torres. Por “revitalização”

compreende-se a realização de obras de manutenção, pintura e reparos necessários para um atendimento mais digno e adequado às necessidades infantis. Já a “reestruturação” pode se referir à ampliação do horário de atendimento, já que as UMEI Alberto de Oliveira, Gabriela Mistral, Hermógenes Reis e E.M. Noronha Santos (apenas no prédio anexo) deixaram de atender em dois turnos, passando para o funcionamento em horário integral, das 8h às 17 horas. Em etapa final de escrita deste texto, nos deparamos com notícia em rede social, através da qual a prefeitura de Niterói apresenta à população “Entregas para a cidade”, como parte da comemoração pelo aniversário de 444 anos do município (Folder digital, novembro, 2017). Destas entregas constam obras em equipamentos da área de Saúde, construção de casas, contenção de encostas, dentre outras. Sobre a área de Educação, há a seguinte informação:



REFORMA DE UNIDADES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO INFANTIL

A Prefeitura de Niterói entrega, no aniversário da cidade, a reforma das UMEIS Alberto de Oliveira e Julieta Botelho. As unidades, que integram o Programa Mais Infância e juntas atendem a mais de 300 crianças em horário integral, passaram por intervenções na parte elétrica, parte hidráulica e pintura. Após a construção de 22 novas escolas nos últimos três anos e meio, a revitalização dessas unidades faz parte dos investimentos da atual gestão na educação.

Disponível em <http://www.niteroi.rj.gov.br/444entrega/entregas.pdf>. Acesso em 15/11/2017¹⁴

Embora não haja outro tipo de documento, como Portarias municipais ou decretos, da informação constante no folder, infere-se que a prefeitura, em algum momento, incorporou todas as UMEI, as novas e as já existentes, ao Programa “Mais Infância”, justificando os investimentos necessários, previstos e realizados na rede de Educação Infantil. Novamente, Campos (2011) nos auxilia na análise para evidenciar que, em tempos de austeridade fiscal e redução dos gastos com as políticas sociais, modalidades “alternativas” no âmbito da Educação Infantil se colocam como solução para que os municípios respondam pelo atendimento às crianças. No caso de Niterói, isto ocorreu pela expansão “customizada” e pela “reestruturação/revitalização” dos equipamentos já existentes.

¹⁴ A respeito do número de *escolas*, referindo-se a 22 novas inaugurações, acreditamos que a prefeitura incluía nestes números não só as UMEI, mas também as Unidades de Ensino Fundamental inauguradas a partir de 2013, que foram: E. M. Antineia Miranda (CIEP municipalizado no bairro do Caramujo), E.M. Dario Castelo (prédio adquirido pela prefeitura no bairro de Itaipu) e E. M. Anísio Teixeira (em São Domingos – prédio anexo ao IEPIC – Instituto de Educação Prof. Ismael Coutinho)

O que é possível depreender até aqui é que o processo de implementação do Programa “Mais Infância” fez com que o município fosse trilhando um caminho bastante próprio para responder às demandas por expansão da Educação Infantil. Em seu início, no ano de 2013, foram inauguradas 9 novas Unidades de Educação Infantil. Porém, dentre as novas construções, 3 se tratavam de obras antigas, em andamento desde o ano anterior. A UMEI Marilza Medina, por exemplo, inaugurada em março de 2013, já estava praticamente pronta quando foi inaugurada em 2013.

Em 2014, as inaugurações prosseguem, porém a única construção nova (UMEI Geraldo Montedônio Bezerra de Menezes) já existia enquanto um equipamento da educação, passando a ocupar um prédio cuja obra fora iniciada antes de 2013.

Em 2015 e 2016, verifica-se um decréscimo considerável no ritmo empreendido até então: apenas duas inaugurações são realizadas em cada ano, mas agora se tratando de construções efetivamente novas.

Quanto às estatizações de creches comunitárias conveniadas, pode-se dizer que foi uma marca importante do programa “Mais Infância”, uma vez que 6 delas foram municipalizadas. Outras encerraram suas atividades por questões político-administrativas, o que fez com que o número de creches conveniadas diminuísse de 32, em 2012, para 22 no final de 2016. Das entrevistas realizadas com diretoras, duas foram em creches antes conveniadas e agora municipalizadas. E sobre o histórico da instituição e o processo de municipalização, um dos relatos de uma creche que era conveniada e foi municipalizada refere o seguinte:

DG7: A UMEI funcionava já há muitos anos como uma creche comunitária; o dono do prédio até hoje, ele foi concedido à prefeitura o uso, o dono do prédio ainda é da família (...).

Entrevistadora: Era uma creche conveniada?

DG8: Conveniada, era uma creche conveniada ao Programa “Criança na Creche” já há muitos anos e aí o que aconteceu é que o... (eu não me lembro o nome, o primeiro nome dele)... o mantenedor procurou a Fundação e disse que não tinha mais interesse em manter o convênio, não tinha mais interesse... Até na época ele falou assim: “-Porque eu não vivo disso, eu não preciso disso.” E aí ele foi totalmente, assim, ele abriu as portas da creche mesmo, nós fizemos uma reunião na época aqui (...) pra acalmarmos os corações, não só da comunidade, bem como dos professores.

(...)

Entrevistadora:... Foi uma condição que o mantenedor colocou pra Fundação, que não queria mais o convênio...

DG7: Não queria mais...

Entrevistadora: Mas era uma demanda dessa comunidade a vaga pra criança da faixa etária da Educação Infantil...

DG7: Com certeza!

Entrevistadora: Porque já existia a creche, as crianças permaneceram...

DG7: Sim!

Entrevistadora: Você lembra se, nessa época, ampliou o atendimento ou não? Ficou com as mesmas crianças?

DG7: As mesmas turmas, as mesmas crianças, o mesmo perfil. Só mudou o perfil de visão... De faixa etária, ela já funcionava nos critérios da Fundação que foi mantido, tudo isso foi mantido.

Entrevistadora: Vocês continuaram com a mesma faixa etária, com a mesma quantidade de crianças...

DG7: Com a mesma quantidade, eles já funcionavam direitinho...

Entrevistadora: Os mesmos alunos que eram da creche...

DG7: Sim, sim...

A diretora da UMEI Piratininga, também ao se referir ao histórico da instituição, explicou:

DG6: Eu comecei a trabalhar aqui nessa UMEI no ano de 2008, exatamente quando a prefeitura assumiu esse prédio (...). Quando nós começamos, logo no início, nós tomamos conhecimento que era uma escola que era mantida por uma ONG (...). Logo depois, ela foi, podemos dizer assim, o nome que foi dado, era NAEI... Eu não lembro exatamente quando, a gente pode tentar recuperar através do PPP, mas eu acho que foi no final do mesmo ano, passou a ser denominada UMEI...

(...)

DG6: Só tem um ponto que eu queria retomar, sobre esse breve histórico da UMEI, é, falar desse período que a escola ficou fechada aqui, né, porque em 2008 nós ficamos aqui nesse prédio, ficamos até 2011.

(...)

P2: Em 2011 eu entrei...

DG6: Foi em 2011, não foi? Ficamos até 2010 aqui? Nós entramos aqui em 2008, aí ficamos aqui 2 ou 3 anos, por isso que eu estou em dúvida...

P2: 2010

DG6: É, eu acho que foi... Aí a escola ficou fechada, né?

P2: Pra reforma... E depois virou ampliação...

(...)

Entrevistadora: E enquanto isso vocês ocupavam um outro prédio?

DG6: É, na verdade, na verdade, não foi uma reforma, foi a construção de um prédio novo, porque acabaram demolindo tudo (...) vendo essa necessidade, a escola aqui entrou nesse processo de reforma e acabou sendo uma obra mesmo.

Entrevistadora: Então vê se é isso: a NAEI (nome) ocupava o prédio da (nome da creche comunitária)...

DG6: Isso, é isso mesmo!

Entrevistadora: E aí ela começou a passar por reformas que não davam conta do que seria essa realidade pra UMEI...

DG6: Reforma grande, inclusive pra gente vir pra cá, pra gente começar a trabalhar aqui, que eu acho que foi em março de 2008...

Entrevistadora: E esse prédio da (nome) você sabe se era da prefeitura, se era da instituição mantenedora?

P2: Era da instituição...

DG6: Eu acho que era da instituição...

(...)

Entrevistadora: E nesse período, entre a demolição e a reconstrução, a escola já existia, mas ocupando um outro lugar...

DG6: É, a gente ficou no prédio do antigo (nome), era uma escola particular, a prefeitura comprou aquele prédio, e vendo a necessidade da reforma nós ficamos lá durante quatro anos. E até onde eu saiba, fato, a obra saiu através do Programa "Mais Infância", que eu acho que é a relação que existe com a sua pesquisa...

Estes aspectos, considerados na análise da implementação, auxiliam a perceber os esforços empreendidos para conferir efetividade à política pública. A normatização que determina a execução do programa, ou seja, a política indutora, é apenas um ponto de partida de todo o processo de busca por estratégias que sejam mais adequadas às circunstâncias locais. No município de Niterói, tais estratégias se deram na direção de se aproveitar as construções já iniciadas e não concluídas pela gestão municipal anterior e pela via da estatização de creches que, por algum motivo, não mais correspondiam às expectativas para renovação de convênio. Destaca-se a criatividade com que os dirigentes municipais buscaram solucionar as dificuldades da expansão, posto que, pelos resultados numéricos, a rede municipal de fato cresceu, contando hoje com 42 UMEI, escolas dedicadas ao atendimento exclusivo à Educação Infantil. O que é possível ainda questionar é se o número de vagas de fato aumentou, já que, principalmente no caso das creches comunitárias municipalizadas, as crianças inseridas, matriculadas, assim permaneceram, não se abrindo nova oportunidade de matrícula para a população. Apenas no caso das novas construções houve o processo de inserção a partir da matrícula, o que de fato representou abertura de vagas para aqueles que, até então, não eram atendidos pela Educação Infantil.

Observa-se também que a oferta de vagas se concentrou majoritariamente para a faixa etária correspondente à pré-escola (a partir dos 3 anos), em detrimento da oferta para creche (0 a 2 anos). Das escolas inauguradas pelo “Mais Infância”, apenas duas UMEI inauguradas possuem instalações adequadas para atendimento ao berçário (GREI 0 – Grupo de Referência da Educação composto por crianças a partir de 4 meses até 11 meses) e GREI 1 (Grupo de Referência da Educação Infantil, composto por crianças de 1 ano até 1 ano e 11 meses), embora nas demais já constem agrupamentos com crianças a partir dos 2 anos completos.

Sobre a faixa etária de atendimento, a diretora da UMEI São Francisco explicou que a grande demanda da comunidade era por vagas para as crianças de 2 anos, o que fez com que, no ano seguinte, se organizassem mais agrupamentos para esta idade. Também é relevante observar no registro a seguir que contar com uma instituição de Educação Infantil naquela localidade era uma reivindicação antiga e que foi atendida, neste caso, pela nova construção:

Entrevistadora: E você teve notícias, na sua vinda pra cá, pra ser diretora, sobre as demandas da comunidade para Educação Infantil, alguma notícia

sobre a construção da escola, se foi um pedido da comunidade, se foi uma escolha da própria prefeitura por fazer neste lugar?

DG4: Olha, a gente teve tanto notícias da Secretaria de Educação, de que era uma necessidade da comunidade, e tivemos também notícias da própria comunidade, que tem uma presença muito forte da Associação de Moradores de M..., M.P. e adjacências... Na verdade, havia até um certo conflito de Associação de Moradores, né, cada um dizendo que a escola era luta daquela associação... Como aqui é um bairro limítrofe... então um diz “- M...”, outro diz: “- M. P.”, outro diz... Enfim... Assim, dizendo que foi uma luta muito grande mesmo da Associação de Moradores de M., que aqui era um terreno baldio, né, utilizado pra várias coisas... de obra... e é uma luta antiga da comunidade pra atender as crianças nessa faixa etária, as crianças pequenas. **E, como é uma UMEI, a princípio ela atenderia de 3 a 5 anos, crianças de 3 a 5 anos completos, né, mas a demanda da comunidade muito grande pra criança de 2 anos!** Tanto que quando a gente abriu a escola, a Fundação veio até aqui porque foi um período fora... a matrícula não participou do sistema de matrícula que é feita pela Fundação, que é call center, né... aqui teve que fazer essa matrícula na própria unidade, não nos centros... E aí foi feita com muita cautela, com muito cuidado da Fundação, junto com as equipes de Educação Infantil, Gestão Escolar... Até mesmo a Secretária de Educação acompanhou... Para que as crianças realmente fossem do município de Niterói...

Entrevistadora: Porque aqui faz limite com São Gonçalo...

DG4: Faz limite com São Gonçalo! Então teve todo esse cuidado... E nesse processo de matrícula, quando a gente começou, teve até a participação do Conselho Tutelar, né, e também da Associação de Moradores, nós fizemos 3 ou 4 reuniões, envolvendo todos esses atores, pra garantir essa matrícula para a criança do município. **Fomos vendo que há necessidade de atender crianças de 2 anos, muito maior do que 4 e 5... Então, inicialmente, nós abrimos 3 turmas de 2 anos**, né, que hoje são nossos alunos do GREI 3.

Todas as entrevistadas informaram que possuem grandes filas de espera e que não era possível atender às expectativas por vaga, o que gerava preocupação, especialmente para contemplar o atendimento às crianças de 2 anos.

Depreende-se disto que a expansão provocada pelo Programa “Mais Infância” se dedicou a atender à obrigatoriedade legal de cobertura do atendimento em Educação Infantil das crianças com idade a partir dos 4 anos, correspondendo às metas estabelecidas no Plano de Ações Articuladas (PAR) e no próprio Plano Nacional de Educação (PNE) no que se refere à universalização do atendimento. O relato do ex-secretário de educação explica este contorno assumido pela política expansionista em Niterói:

Ex-Secretário de Educação: ...era preciso que o município se preparasse, não havia se preparado antes, na minha opinião, embora a emenda constitucional seja de 2009, para fazer face a essa obrigatoriedade, que agora é um mandamento constitucional, o município tem que garantir a oferta de 4 e 5 anos. Por isso que muitas vezes, a gente, enfim, enfrentava contradições, que são enfrentadas ainda, com demandas, por exemplo, de berçário, mas eu costumo dizer o seguinte: é muito importante atender de 0 a 5 anos e 11 meses, mas a cobrança que os órgãos de controle do Estado fazem sobre o município é sobre a etapa obrigatória. Então é muito bacana oferecer

berçário, mas, enfim, oferecer berçário sem garantir vaga no pré-escolar trará para o município problemas importantes... Então é preciso sempre equilibrar os mandamentos legais e constitucionais, a demanda social, a capacidade instalada no município, enfim, para que a expansão se dê de forma sustentável...

Os dirigentes municipais e as diretoras também falaram sobre o que consideravam “pontos fortes” e “pontos fracos” da etapa de implementação do “Mais Infância”. Neste aspecto, os recursos financeiros e materiais para a manutenção física das UMEI bem como a lotação de profissionais foram os principais aspectos abordados. Se, por um lado, as novas construções representam espaços construídos com maior qualidade e infraestrutura adequada à educação das crianças pequenas, por outro a manutenção predial dos equipamentos mais antigos ou mesmo a inserção dos professores através de contratos temporários de trabalho foram apontados como “pontos fracos” do Programa.

Se formos discutir a qualidade do atendimento a partir da estrutura física dos prédios, sentiremos falta, por exemplo, de um projeto com uma maior uniformidade ou pelo menos de alguma política de reestruturação do espaço que possa dar identidade arquitetônica aos equipamentos do Programa “Mais Infância”. Especialmente no que se refere às creches que foram municipalizadas, cada prédio possui uma estrutura bastante peculiar: diferente do Proinfância, que apresenta especificações para os prédios que serão construídos, algumas “novas construções” do “Mais Infância” são residências adaptadas, não existindo uma regra quanto aos espaços que receberão as novas unidades de educação. A identidade visual foi dada às UMEI (novas e/ou antigas) através de pinturas externas e internas de personagens especialmente criadas para este fim: é fácil notar que determinado prédio pertence à rede municipal de educação pelas cores e desenhos em sua fachada. Contudo, cada Unidade tem, internamente, características próprias, embora, na fala da Subsecretária¹⁵ de Educação (na entrevista realizada em 03 de Agosto de 2017), a adequação dos espaços novos e revitalização dos já existentes também sejam alvos do “Mais Infância”:

Subsecretária: Pontos, eu não digo “pontos fracos”, eu posso dizer pontos de fragilidades: ainda temos algumas escolas, algumas UMEIs, que eram já de antigos gestores, escolas muito antigas na rede que foram criadas, e que ainda não se encontram totalmente dentro da infraestrutura que esse segmento vem

¹⁵ A Subsecretária a que nos referimos ocupa o cargo desde 2015 e participou do lançamento do Programa “Mais Infância” quando era Diretora da equipe de Educação Infantil da Fundação Municipal de Educação.

nos demandar. Então a gente ainda precisa, de fato, fazer alguns ajustes, e ainda estruturar algumas escolas antigas da rede que precisam ter esse melhor olhar e que a gente, com certeza, estará colocando isso como uma pauta de prioridades.

Sobre este aspecto, trago a percepção das diretoras da UMEI Icaraí ao relacionarem a expansão da rede e a manutenção dos equipamentos, sejam eles inaugurados nos últimos 4 anos ou não:

DA1: Uma outra coisa que eu acho que é, assim, a gente pensa sempre nessa perspectiva porque eu acho que essa é a nossa questão, a gente tem uma estrutura espacial, física, boa, mas a gente precisa de pessoas pra fazer isso. Agora, talvez se a gente for em alguns outros espaços, talvez o programa “Mais Infância” tenha favorecido muito a construção de bons espaços como essa UMEI aqui, mas em alguns lugares não houve um investimento em instituições que já eram inclusive da própria rede. Então, às vezes, quando a gente encontra outros colegas, em outros espaços, que a gente ouve dizer que tem salas ainda muito pequenas, sem janelas, com uma possibilidade das crianças ficarem do lado de fora da escola muito pequena, um espaço muito encarcerado. Então talvez o Programa tenha investido na expansão, e investiu bem, aumentou o número de vagas, mas na manutenção do que já era da Fundação, do que já era do município, talvez isso tenha ficado um pouco à deriva. E a gente observa, assim, que, no início desse projeto, houve uma demanda de investimento financeiro muito grande. Mas que, ao longo dos anos, esse investimento, ele vem ficando cada vez menor e algumas dificuldades, como a própria manutenção de um ar condicionado, que foi colocado, a escola foi toda refrigerada, mas que precisa de uma manutenção... Aos poucos, isso foi perdendo força financeira inclusive. Então a gente fica pensando que talvez em outros lugares, onde essa força financeira nem apareceu, o que que aconteceu por lá? Então, se a gente amplia um pouco o olhar, o “Mais Infância” revitalizou alguns lugares, melhorou muito as coisas, mas outras talvez ainda tenham ficado perdidas.

DG1: E acho que a própria escola, nós, já sentimos essa perda de capital, vamos dizer assim. Porque hoje quando a gente olha pra nossa escola, uma escola que recebe 150 crianças, quase 40 adultos, uma escola em que circulam quase 200 pessoas todos os dias, é uma escola que precisa de pintura sempre, é uma escola que precisa de uma manutenção constante, todos os dias tem uma coisa fora do lugar, que cai, e a gente ainda não tem muita expectativa disso, compreendendo até que a gente está passando uma situação financeira histórica no país e no Estado que é isso mesmo. Mas, assim, talvez o investimento inicial em cada Unidade seja um investimento importante, mas a manutenção desse investimento é que é o grande desafio.

Ainda sobre os “pontos fracos” do Programa e também no que se refere à qualidade da Educação Infantil, algumas entrevistadas falaram sobre o desafio de atuar com um grande número de professores com vínculo de contrato temporário. Tais desafios dizem respeito, principalmente, às dificuldades em se consolidar um Projeto Político Pedagógico (PPP) para a UMEI, posto que a rotatividade de professores é grande, e também à própria Formação Inicial e Continuada dos profissionais, nem

sempre adequada às necessidades pedagógicas de cada contexto institucional. Na entrevista com a UMEI Piratininga, foi feita a seguinte observação:

P2: ...Nós já tivemos aqui professoras que já estavam trabalhando há muito tempo como manicure... Nenhum problema com nenhuma profissão, mas a gente não está falando de qualidade na Educação? Então como é que você... se você não faz um exame de seleção com essas pessoas como é que você vai querer falar de qualidade? Então a gente tem percebido, sempre temos feito, que... qual o jeito? Questão prática: quarta-feira, formação de professores é o que a gente faz aqui...

DG5: Inclusive, estar convidando pessoas da Fundação, da Universidade...

P2: Gente que escreve sobre Educação, a gente traz pra cá, e levamos as professoras pra fora, como a gente foi fazer lá na Biblioteca Municipal, fizemos formação lá com elas...

DG6: Incentivando as professoras sempre a fazerem cursos...

P2: Quando aparecem cursos, a DG5 sempre procurou incentivar elas a fazerem, liberar pra isso e eu já passei por outras cinco escolas antes e sei que nem toda diretora aceita que as professoras saiam, DG5 nunca se opôs a isso. Então, a gente faz...

DG5: Pelo contrário, às vezes eu peço até pra ver se consegue encaixar mais uma...

P2: Eu acho que nem se pode dizer assim: “- Não, ela está querendo ser boazinha...” Não, ela está percebendo que ela precisa dar algum tipo de base para os professores, tem que começar... Aí chega no final do ano, sai metade, entra metade, você tem que começar tudo, é igual enxugar gelo, às vezes a sensação que dá é essa, de que você está enxugando gelo. Aí você ouve falar: “-Ah, fez prova... Contratou? Chamaram as concursadas? As que passaram na prova? Não.” Aí eu fico pensando sobre essa questão da qualidade da Educação, entendeu?

Algumas UMEI inauguradas pelo “Mais Infância” tiveram seus quadros docentes completamente providos por profissionais contratados. E a maioria delas atribui a tal situação o fato de ainda não terem um Projeto Político Pedagógico (PPP) construído. Já conseguiram iniciá-lo, mas, com o encerramento de contratos no meio do ano letivo e a chegada de novos profissionais, fez com que o investimento no PPP fosse interrompido temporariamente para a recepção dos novos professores e inserção na Unidade Escolar. Segundo alguns relatos, o “entra e sai” de professoras prejudica não só o bom andamento para a construção do PPP como também as ações pedagógicas com as crianças, uma vez que reconhecem que as crianças da Educação Infantil estabelecem vínculos afetivos importantes com os adultos com os quais convive na UMEI. Novas propostas precisam ser coletivamente planejadas para a inserção profissional a cada contrato que se inicia, o que demanda tempo para que os adultos recém-chegados e as crianças se conheçam e construam suas interações.

Como “pontos fortes” do Programa “Mais Infância”, as formações continuadas em serviço para os profissionais da rede municipal e das creches conveniadas,

Seminários em parceria com Universidades, início do atendimento à prerrogativa legal de 1/3 de carga horária destinada ao planejamento docente, ampliação do horário de atendimento (do parcial para o integral em algumas UMEI), dentre outras, foram apontadas nas entrevistas e em Relatório da equipe de Educação Infantil (2016). Essas foram ações vistas como “conquistas pedagógicas” advindas com o “Mais Infância” e que visaram dar qualidade à educação pública, representando avanços importantes para o cotidiano e para o trabalho desenvolvido com as crianças.

Compreende-se nesta pesquisa que a maioria destas ações são também impulsionadas pelas determinações legais que amparam o campo da Educação. Tanto a legislação federal quanto algumas Portarias e Regulamentações de nível municipal apontam, por exemplo, para a importância de se manter a formação continuada em serviço dos profissionais que atuam com a Educação Infantil. A formação contínua tem sido uma escolha antiga dos gestores e alvo de investimentos há tempos na Rede Municipal de Educação de Niterói, não se constituindo exatamente numa inovação trazida pelo “Mais Infância”. Isto para não falar do direito a 1/3 de carga horária dos docentes para atividades de planejamento que, assim como em outras localidades, corresponde a uma determinação legal ainda não garantida plenamente pelas redes municipais.

Deste modo, percebe-se uma tentativa da própria equipe dirigente de nível mais centralizado em incorporar ao “Mais Infância” objetivos e ações pedagógicas que pudessem garantir à operacionalização do programa um caráter menos burocrático e mais qualitativo, na direção do alcance do que chamam de “qualidade pedagógica”. Isto pode representar uma busca pelo sentido e significado do próprio trabalho cotidiano da equipe, que pretende dar ao seu fazer um caráter mais flexível e autônomo, mantendo o diálogo que permanentemente já vem acontecendo com as UMEI e escolas de ensino fundamental que mantém grupos de Educação Infantil.

Na UMEI Charitas, a Diretora Adjunta explicou como percebe a diferença de ritmos impressos na expansão da rede municipal de Educação Infantil e na formação dos professores (sua inserção institucional, formação em serviço) para a garantia da qualidade educacional:

DA8: ... Porque a ampliação, ela tem um ritmo: você constrói, acabou de construir, você começa a funcionar. Mas eu acho que a formação não conseguiu ir no mesmo ritmo dessa ampliação (...). Então a gente vê que, ao mesmo tempo que isso vai crescendo, pronto, inaugurou, precisa de professores, de tudo, mas e esses professores que vão estar atuando com essas

crianças, com essa particularidade, com essa coisa tão específica da primeira infância? Então, por mais que a Secretaria de Educação tenha investido e ainda investe em formação, nisso tudo, a gente tem uma demanda cada dia, que é repensar esse currículo, pensar nesse papel dessa instituição... E eu acho que isso a gente vai um pouco na contramão desse tempo. Então você vê, tem 5 meses de funcionamento, parece muita coisa, mas é pouco tempo frente: “-Ah, vamos fazer o cronograma do PPP, vamos escrever isso, vamos fazer...” Mas a gente ainda se depara com coisas tão básicas... E qual o currículo que a gente vai trabalhar aqui, o que que a gente quer pra essas crianças? E isso tudo depende de tempo. Então como que se discute tudo isso, repensa uma formação que a gente teve que vai toda na contramão disso e como que, ao mesmo tempo, a gente garante essa qualidade pras crianças que já estão aqui? Então eu acho que é nesse sentido, por mais que as formações aconteçam, eu acho que a gente não consegue dar conta dessa dinâmica (...). Então são muitas questões que a gente tem pra pouco tempo, pouco tempo pra discutir com esse grupo... E eu acho que aí é de um modo geral, a gente tem pouco tempo pra poder se debruçar realmente sobre questões que vão surgindo no dia-a-dia e que antes a gente não tinha pensado e que agora a gente precisa pensar. Eu acho que às vezes a gente é atropelado por esse tempo e eu acho que essa expansão foi um pouco nisso também, ao mesmo tempo que cresceu, a gente solucionou um xis da questão que era o acesso. Então agora a gente tem o acesso, então a gente vai gerar outras demandas. Então eu acho que aos pouquinhos a gente vai conseguindo... É isso, mas ao mesmo tempo isso é um pouco angustiante, né... O tempo, ele não pára...

Outros aspectos relacionados à qualidade da Educação foram apontados pelas entrevistadas quando perguntadas sobre os impactos do Programa “Mais Infância” e sobre os principais desafios que elas identificavam para a implementação de uma política pública desta natureza. No que tange aos impactos da implementação do Programa, destacamos os itens a seguir:

- ✓ Reconhecimento da Educação Infantil e da UMEI como um lugar de educação, proteção, cuidados, acolhimento (40% de respostas);
- ✓ Ampliação da rede pública de Educação Infantil e do número de vagas oferecidas à população (40% de respostas);
- ✓ Melhoria na qualidade do atendimento na Educação Infantil (30% de respostas);
- ✓ Entrada da classe média na escola pública (30% de respostas);
- ✓ Construção/inauguração de UMEI em áreas onde a população é economicamente mais vulnerável (20% de respostas);
- ✓ Acesso das crianças a uma boa alimentação (20% das respostas);
- ✓ Maior investimento na formação em serviço dos profissionais;
- ✓ Ampliação do Direito à Educação Infantil (acesso e permanência);

- ✓ Contratação de professores/aumento do número de profissionais na rede pública;

Vale destacar que 90% das entrevistas identificaram que os impactos eram positivos, reconhecendo que a qualidade da Educação Infantil oferecida na rede pública municipal de Niterói avançou significativamente a partir da implementação do Programa “Mais Infância”, já que as ações visaram expandir o número de equipamentos, dando acesso às crianças a um Direito constitucional.

Os principais desafios apontados através das respostas foram assim definidos:

- ✓ Manutenção dos equipamentos novos/revitalização das UMEI que existiam antes do “Mais Infância” (30% das respostas);
- ✓ Mapeamento da demanda por vagas nas regiões da cidade não aconteceu de forma satisfatória (30% das respostas);
- ✓ Garantia da Qualidade da Educação do início ao fim do Programa (20% das respostas);
- ✓ Pouco tempo de permanência dos professores nas UMEI, devido à relação trabalhista via contrato temporário e não por concurso público;
- ✓ Continuidade do oferecimento do horário integral no Ensino Fundamental;
- ✓ Formação continuada dos profissionais não acompanhou o ritmo da expansão;
- ✓ Fila de espera para o atendimento às crianças de 2 anos;
- ✓ Liberação de verbas por parte do governo federal;
- ✓ O município não foi contemplado pelo Proinfância/investimento de recursos apenas do município;
- ✓ Garantia de 2 professores por GREI/ professores de Sala de Recursos, professores de apoio para as crianças com necessidades educacionais especiais.

Tais desafios representam verdadeiros indicadores para a análise da política pública, pois sinalizam para questões como a descentralização e a relação entre as esferas governamentais (federal e municipal), o controle social democrático (envolvendo a participação ampla daqueles que concebem, lideram e participam da

política pública), além de sugerirem importantes ajustes para a continuidade do Programa “Mais Infância”. Acreditamos na importância de uma avaliação institucional do Programa que considere todos os aspectos envolvidos no contexto da sua implementação e que privilegie a escuta das vozes dos profissionais e da população, para que, qualitativamente, a política de Educação Infantil responda às demandas que lhes são colocadas.

As entrevistas e os relatos dos dirigentes e diretoras atuantes nas UMEI foram fundamentais para delinear os avanços e as dificuldades ainda enfrentados na implementação da política pública de Educação Infantil em Niterói. Algumas dessas dificuldades repercutem diretamente no cotidiano com as crianças, uma vez que as propostas pedagógicas das instituições e o investimento na formação em serviço dos profissionais se perdem frente à necessidade de troca dos professores contratados. Por outro lado, o grande número de professores com este tipo de vínculo demonstra que a rede municipal não se preparou adequadamente para o tamanho da expansão a que se propôs, uma vez que os cargos de magistério para ocupar as novas UMEI não foram criados. E refletem também uma lógica mais perversa e que avança em tempos tão adversos como os que estamos vivendo: a retração dos postos de trabalho e a alocação de profissionais com vínculos trabalhistas mais frágeis e vulneráveis às flexibilizações propostas pela reestruturação neoliberal.

Outro aspecto que também importa na análise da implementação do “Mais Infância” é o que diz respeito ao mapeamento da cidade para a identificação das localidades aonde o poder público ainda precisa investir na expansão, especialmente quando se fala do atendimento às crianças com faixa etária entre 0 e 2 anos de idade. Na maioria das UMEI entrevistadas, há uma lista de nomes (fila de espera) de candidatos a vagas. O atendimento para esta idade ainda é um entrave: o município não dispõe de vagas para as famílias que desejam matricular suas crianças, o que demonstra que a preocupação foi de expandir a rede de Educação Infantil, correspondendo à obrigatoriedade legal do atendimento à faixa etária de 4 e 5 anos, mas sem ouvir a população em suas reais necessidades. Sobre isto, o ex-secretário de educação reconhece:

Ex-Secretário: Outro nó importante, que eu considero importante, é em relação a um mapeamento mais preciso da demanda por vagas na cidade. Eu acho que a gente não chegou a consolidar um instrumento, assim, satisfatoriamente fidedigno, não é... nós fizemos um levantamento, fizemos estudos, mas ainda assim eu me sentia na necessidade de ter informações que

me dessem mais tranquilidade. (...) Não sei também se isso foi aprimorado, mas da época eu me ressentia de dados mais precisos sobre a... digamos assim... sobre a distribuição geográfica, enfim, da demanda por Educação Infantil... acho que isso é uma coisa importante também porque é um importante subsídio para a política pública, não é... Porque muitas vezes você tem demandas que são muito móveis, são muito voláteis, não é...

Além do referenciamento geográfico, necessário para atender à demanda da população por vagas, podemos depreender do modelo “customizado” de expansão da Educação Infantil outro fator: assim como em outras cidades do Brasil, o déficit de oferta de vagas para as crianças é grande e maior ainda se considerarmos as necessidades educacionais das crianças de 0 a 2 anos. Sabe-se que a ampliação da oferta de vagas para essa faixa etária envolve maior vulto de investimentos, permanecendo ligada à capacidade financeira de cada município. Também sabemos que manter a criança pequena na creche em tempo integral custa muito mais do que manter as de 5 anos ou as de ensino fundamental em tempo parcial na escola. Daí a preferência por expandir vagas para a faixa etária de 4 e 5 anos, em detrimento das crianças de 0, 1, 2 e 3 anos de idade.

Contudo, os desafios para o atendimento à criança pequena precisam ser enfrentados. Os recursos ainda são insuficientes; é necessária preparação técnica para ampliar e melhorar a oferta da Educação Infantil em Niterói, principalmente para as crianças de 0 a 2 anos de idade; e é fundamental promover canais de participação amplos para que a população possa acompanhar de perto a aplicação dos recursos.

No próximo capítulo, pretendo delinear os principais aspectos relacionados à política social, suas características e implicações, percebendo em que medida as determinações legais repercutem no campo da Educação Infantil. Para tal, novamente trarei fragmentos das entrevistas realizadas, pretendendo analisar alguns elementos que caracterizam o atendimento à infância no campo da Educação e discutindo sobre certas categorias que perpassam o contexto político e social, especialmente no que se refere à relação Estado-Sociedade na implementação das políticas públicas.

3 - AS POLÍTICAS SOCIAIS NA ATUALIDADE E A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO: COMO REVERBERAM NO PROGRAMA “MAIS INFÂNCIA”

As Políticas Sociais no Brasil, de um modo geral, são vistas ora como mecanismo de dominação, legitimação e manutenção da força de trabalho, ora como conquista dos trabalhadores e atendimento de suas demandas (FALEIROS, 1991). Alguns estudiosos (VIEIRA, 2001, SANTOS, 1994, dentre outros) explicam que a Política Social compõe-se e recompõe-se, mas sem abandonar o caráter fragmentário, setorial e emergencial, sustentada pela legitimidade aos governos que buscam bases sociais para manter-se e aceitam, seletivamente, as reivindicações da sociedade. Observa-se que o Estado reflete não só os interesses das classes dominantes, mas precisa incorporar algumas demandas dos trabalhadores, sendo levado a atender a interesses dos explorados, visando a própria reprodução da classe dominada, já que esta, sem alguns benefícios, não seria capaz de sobreviver.

Em nenhum momento a Política Social foi tão acolhida como na Constituição Brasileira de 1988; contudo, poucos dos direitos lá contidos estão sendo praticados ou regulamentados na atualidade, o que demonstra que os direitos sociais também nunca sofreram um ataque tão grande como o que vem ocorrendo agora: “política social sem direitos sociais” (VIEIRA, 2001, p.9). Esse ataque se dá em nome da “modernização”, onde a ideologia de que “a economia privada vai bem e o Estado vai mal” aponta que a saída para a crise da onda longa depressiva do capital é a estabilização monetária e o rompimento ou desobrigação com gastos sociais.

Para caracterizar o atendimento à Educação Infantil frente a tais questões, levantaremos os principais aspectos referentes à infância no bojo das políticas sociais e de Educação, especialmente no que se refere à ampliação do atendimento em Creches e pré-escolas. Em seguida, discutiremos alguns elementos referentes ao nosso contexto político e social, como a crise e Reforma do Estado e a forma como vem se estabelecendo a relação Estado-Sociedade em nosso país na atualidade.

3.1 - Como se pensa a infância no bojo das políticas sociais e de Educação: uma breve apresentação histórico-social

Pretendo apresentar alguns elementos teóricos sobre a questão da(s) “Infância(s)”, buscando interlocução com autores clássicos e contemporâneos do

campo. Acredito que este percurso pode auxiliar a pensar sobre como a história ajuda a imprimir uma marca na política pública voltada para a Educação Infantil. Melhor dizendo, a forma como as infâncias vão se configurando e reconfigurando historicamente dão o tom e o direcionamento das ações e intervenções que têm a criança como público alvo das políticas públicas. Buscar refletir sobre estes aspectos é uma forma de compreender a realidade em que nos inserimos e o contexto que a determina.

Ao lançar-me no desafio de analisar a implementação da política pública para a Educação Infantil no município de Niterói, a partir de 2013, através do Programa “Mais Infância”, busco perceber as concepções e ações envolvidas no processo, analisando as suas implicações para a própria política pública e para a população. Tais questões estão em íntima relação com as Histórias das Infâncias, uma vez que o direito à Educação há muito é pauta de diversos debates, especialmente quando se aborda o campo da Educação Infantil. E, contraditoriamente, as concepções de infância e criança contidas nos textos e documentos que justificam a política nem sempre vão na direção da emancipação das camadas populares. O entendimento e conceituação sobre “criança” muitas vezes encontram respaldo em concepções tradicionais e conservadoras, não considerando os principais avanços nesta área temática. Neste sentido, além das indagações que já se apresentavam pela própria escolha do tema investigativo, novas perguntas surgiram a partir da aproximação com os elementos da história das infâncias: o que a concepção de infância traz de organizador para as políticas públicas? Que concepção sobre criança se revela a partir das decisões políticas por determinados programas? Estas são apenas algumas das questões que enriqueceram meu movimento de pesquisa.

O primeiro desafio proposto aqui é a reflexão sobre como os diversos campos do conhecimento começaram a pensar a criança, como a infância começou a se constituir enquanto um problema, uma questão de pesquisa. No texto, intitulado “Por que as crianças?”, Esmeralda Moura (2007) explica que, na década de 1970, muitos historiadores se lançaram no desafio de tentar focar as crianças em suas particularidades, vislumbrando-as com referenciais diversos daqueles do universo dos adultos e concebendo-as como sujeitos na história. Isto porque, até aquele momento a história da criança no Brasil se entrelaçava à história da mulher e da família. Este despertar do interesse pela história da criança deu-se após o movimento de outros campos, como a antropologia, a pedagogia, o serviço social, o direito, a psicologia, pelas discussões envolvendo estes sujeitos.

Muitos destes estudos se deram a partir do despertar da sociedade para a presença de crianças nas ruas das grandes cidades, o que não se configurava como um fato recente, mas que exigia novos paradigmas para seu entendimento, uma vez que tais crianças eram vítimas do abandono e poderiam ser envolvidas com a delinquência. Com o surgimento da Política do Bem-Estar do Menor e a consequente criação da FUNABEM, observa-se um caminhar na contramão dos princípios apontados pela ONU quanto ao reconhecimento de direitos da criança (MOURA, 2007). Os diversos segmentos da sociedade, então, começaram a se encaminhar para uma discussão centrada na importância da família. A infância era posta no centro dos debates “como questão que não isentava de ônus nem de responsabilidades a sociedade brasileira” (MOURA, 2007, p.19).

Ainda de acordo com Moura (2007), a “família irregular” representava um contraponto ao modelo familiar burguês porque estava fora dos padrões de comportamento e moralidade tidos como socialmente aceitáveis e que significavam a matriz do abandono das crianças e de seus possíveis desdobramentos. Assim, o chamado “menor” era vítima da irresponsabilidade dos pais que o geraram e o abandonaram, ou seja, era vítima da dissolução da família.

Neste ponto, reflito sobre em que medida a política pública para a Educação Infantil de Niterói, através do Programa “Mais Infância” rompe ou conserva com a concepção apontada. Tal questão se apresenta uma vez que, retomando as afirmações que constam nos documentos oficiais que definem o programa, há a explicação de que, a prefeitura tem como desafio a atuação junto às famílias que não matricularam seus filhos para que o façam, visando que as crianças tenham seu desenvolvimento estimulado e acompanhado. Ao justificar a necessidade de expansão da Educação Infantil visando “minimizar os fatores de risco” a que estão sujeitas as “famílias monoparentais”, que vivem na “pobreza extrema” e em “ambientes tóxicos” (NITERÓI QUE QUEREMOS, 2014, p.140) e que os esforços do município se dão na direção de “erradicar a pobreza” na cidade, sendo seu principal objetivo a garantia dos direitos da infância, parece-nos que estas definições representam o entendimento de que a prefeitura deve intervir para que as crianças não sejam vítimas da “irresponsabilidade de suas famílias”.

Como bem explica Nunes,

...as práticas sociais desenvolvidas no campo das políticas sociais públicas correspondem, no plano ideopolítico, a representações acerca de seus destinatários, num complexo processo de constituição do reconhecimento social desses sujeitos. Isto significa que a institucionalidade da vida em sociedade, ao definir as práticas sociais que a orientam, define também o lugar dos sujeitos que vão, ao longo de sua existência social, integrá-las. E esta integração começa nos primeiros anos da primeira infância (NUNES, 2013, p.107).

Obviamente, reconhecemos que é de fundamental importância o planejamento e implantação por parte da prefeitura de programas que tenham como objetivo a proteção à criança e a garantia de seus Direitos. Contudo, sabemos que o número de vagas é insuficiente para a população, especialmente para a faixa etária de 0 a 3 anos de idade. E grande é a demanda da população para a garantia do direito à Educação Infantil. Historicamente, constata-se que as lutas envolvendo a sociedade civil visando assegurar creches e pré-escolas para as crianças das classes populares são permanentes e os vários movimentos nesta direção têm sido incansáveis em sua busca por uma Educação Infantil de qualidade. Neste aspecto, em minha leitura, parece haver uma incongruência entre o discurso político e os interesses da população.

Retomando as contribuições trazidas por Moura, na década de 1980, observa-se a luta pela afirmação dos direitos da infância, situada na luta mais ampla pela restauração dos direitos humanos no Brasil. O ano de 1979 foi instituído como o Ano Internacional da Criança, somando-se a isto a mobilização que resultou do reconhecimento pela ONU do Ano Internacional da Mulher, em 1975. Outros movimentos foram se consolidando nas décadas seguintes como o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (1985)¹⁶ e demais mobilizações envolvendo a igreja católica, os poderes Judiciário e Executivo e também a mídia, visando sensibilizar a opinião pública e os constituintes.

Uma série de denúncias emergem neste contexto sobre a violação de direitos humanos e, segundo Nunes, “os anos 1980 vão-nos revelar a existência de projetos societários antagônicos, que atravessavam o debate político e as práticas sociais e que se refletiam no campo das políticas de infância” (NUNES, 2013, p.121).

¹⁶ Movimento que começou a existir em 1982 e se constituiu como uma entidade civil independente em 1985. Não tinha como objetivo prestar atendimento direto, mas sim mobilizar os adolescentes, profissionais técnicos, educadores, funcionários e diretores de instituições para os assuntos envolvendo os “meninos de rua”. Não era um movimento atrelado à Igreja e nem ao Estado. Sua independência financeira era subsidiada por entidades internacionais, dentre elas a UNICEF. (In: *Movimento nacional de meninos e meninas de rua*. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98931988000100007. Acesso em 04/11/2017)

A década de 1990 é inaugurada no país pela criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA); nele, são ratificadas as premissas formuladas pela ONU, no que se refere à cooperação dos Estados-membros quanto ao reconhecimento de que a criança era digna de poder brincar, ser protegida contra o abandono, a crueldade e a exploração e ser educada com compreensão e tolerância (MOURA, 2007). O ECA nasce nesta perspectiva, de reordenar o atendimento à criança e ao adolescente, assentando-se numa ampla política de garantias de direitos, e fundamentando-se numa articulação entre políticas de saúde, educação, moradia, etc. Tem como eixo o atendimento às necessidades, “vinculadas a uma política descentralizadora, coordenada pelos municípios e submetida aos novos mecanismos de controle social” (NUNES, 2013, p.122).

É preciso admitir que o reconhecimento da criança como um sujeito de direitos é uma conquista dos movimentos sociais que, segundo Nunes (2013), lutaram pelo estatuto. E, de acordo com a Constituição Federal, o ECA precisaria se organizar de acordo com a municipalidade, em ações coordenadas entre as instâncias locais, articuladas às demais esferas (estadual e federal). O objetivo desta descentralização seria “a democratização e o controle social sobre tais ações, além de evitar a pulverização de recursos em ações paralelas, sem controle por parte da sociedade civil organizada” (NUNES, 2013, p.124). Desta forma, o ECA deve ser percebido neste contexto de lutas travadas no movimento social de (re)democratização da sociedade brasileira, a partir do qual acreditava-se que era possível a construção de novas práticas para as políticas públicas. Conseqüentemente, tal construção se daria ancorada na noção de cidadania e na possibilidade de uma nova visibilidade para estes Sujeitos (NUNES, 2013).

A partir das colocações de Moura (2007) e Nunes (2013), percebe-se que a história da criança no Brasil foi – e ainda é – uma história centrada na pobreza e em seus desdobramentos:

Assim, as crianças continuam a aflorar no debate nacional, numa trajetória plena de tropeços em que se pode ver apenas uma linearidade: antigas questões das quais a sociedade se tornou incomodamente íntima têm se atualizado; e embora tenha havido alguns possíveis avanços nas políticas públicas e no crescente envolvimento de vários setores no trato dos assuntos relativos à infância, esta permanece exposta a mazelas derivadas das desigualdades profundas (MOURA, 2007, p.36).

O interesse em ter a Infância como questão de pesquisa no Brasil também se deu pelo surgimento da obra de Philippe Ariés (traduzida para o português da edição de *L'Enfant Et La vie familiale sous l'Ancien Régime* das Editions du Seuil, 1973). Embora a realidade brasileira não esteja contemplada nos escritos deste autor, pode-se dizer que sua obra representa um marco no que se refere ao tratamento da criança pela literatura, considerando-se suas especificidades, enquanto um ser diferente do adulto. A implicação disto é a constatação de que não existe apenas uma infância, mas sim infâncias.

Para Ariés (1981), a concepção de infância vem evoluindo e se desenvolvendo desde o século XV e várias mudanças ocorreram. Na Idade Média, durante a 1ª infância (3 ou 4 anos) a criança era acompanhada pelos pais e tinha seus momentos de lazer de forma isolada; a 2ª infância terminava quando a criança era desmamada, o que ocorria por volta dos 6 ou 7 anos de idade. Estes e outros aspectos são tratados na obra de Ariés de forma a conduzir a um entendimento sobre o “Sentimento da Infância”, enquanto uma construção histórica e, como tal, produzida e determinada pelas questões de cada tempo. Não se trata aqui do sentimento enquanto “afetividade”, mas enquanto uma compreensão sobre o que diferencia a criança do adulto, as suas especificidades, posto que a infância é uma construção histórica e não algo natural.

Até o século XVI, as crianças eram vistas como “adultos em miniatura”: não havia uma separação entre o “mundo adulto” e o “mundo infantil”. Ariés explica-nos que a ideia moderna de infância surge no Renascimento (século XV) e consolida-se no chamado “Século das Luzes” (XVIII), com o Iluminismo. A emergência desta visão e do “Sentimento da Infância” foi possível graças a fatores como a imposição do controle da família e da criança, da promoção da vida; a normatização das regras para a infância; a instituição da escola como mecanismo educacional disciplinador. A escola, aliás, representa um importante dispositivo de organização também da família e o ingresso nesta instituição representava o fim da infância e o início da fase adulta. Pode-se dizer que a escola é o lugar onde o “sentimento de infância” se colocou de forma mais sistemática.

Embora se reconheça a importância da obra de Ariés para a compreensão histórica e social sobre a infância, algumas críticas e ponderações são necessárias, dentre elas: o papel de protagonismo exercido pela mãe (criança construída pelo amor ou pela rejeição), a transposição da análise de Ariés, sobre a infância francesa, para

outras realidades (o que pode provocar desvios de interpretação), a tentativa de nivelar realidades distintas, dentre outras observações.

Visando resgatar alguns aspectos teóricos e metodológicos da pesquisa com a infância, Jucirema Quinteiro (2002) propõe uma cartografia da produção teórica que enfatiza a infância como uma construção social, pensada num determinado tempo histórico e fala-nos sobre a emergência da Sociologia da Infância. Tal campo teria um outro estatuto, entendendo a criança como autor e ator social. Diferentemente de outros campos de conhecimento, os sociólogos da infância reuniram-se pela primeira vez em 1990, no Congresso Mundial de Sociologia para pensar e/ou repensar a configuração do campo e nele a situação da infância enquanto objeto do conhecimento.

Quinteiro (2002) mostra-nos que, nas últimas duas décadas, a produção sobre o tema infância no campo da educação no Brasil parece ter se ampliado:

Os estudos sobre a infância como uma questão pública e não apenas privada começam a pipocar na produção acadêmica brasileira. Consta-se uma produção caracterizada por diversidade de temas, pautados por estudos empíricos e ausência de debates teóricos, voltados a problemas relativos à história social da infância, às péssimas condições de vida e existência das crianças e de suas famílias, ao profundo desrespeito por parte do Estado à criança como sujeito de direitos, e sobretudo aos diversos aspectos e especificidades que envolvem a educação e a proteção da criança de zero a seis anos de idade (QUINTEIRO, 2002, p.20-21).

Apesar disto, a autora prossegue em sua argumentação, enfatizando que pouco se conhece sobre as *culturas infantis* porque não se ouve e pouco se pergunta às crianças: a criança tem voz nas produções teóricas e acadêmicas sobre elas? Ou sua voz é mediatizada pelo adulto? Muitas vezes, as falas apreendidas nas pesquisas não problematizam os dados e não descrevem “os elementos constitutivos do processo de recolha da voz da criança” (QUINTEIRO, 2002, p.21).

Ao se referir às contribuições teóricas acerca da infância no Brasil numa perspectiva sociológica, a autora destaca as produções de Florestan Fernandes – “As “Trocinhas” do Bom Retiro” – e de José de Souza Martins – “O massacre dos inocentes: a criança sem infância no Brasil” – como obras que representam tanto o registro de elementos constitutivos da *cultura infantil* quanto dão à criança o lugar de *testemunha da história*, ao reconhecê-la como portadora da crítica social.

Citando Kuhlmann Jr., concordamos com o alerta de Quinteiro de que a história da infância coincide com a história das crianças em situação de risco, contribuindo para

a produção da imagem da *criança pobre*, sempre vista como uma ameaça social a ser contida.

(...) a história da assistência, ao lado da história da família e da educação, constituem as principais vertentes que têm contribuído com inúmeros estudos para a história da infância, a partir de várias abordagens, enfoques e métodos (KUHLMANN JR., 1998, p.17).

E para a compreensão da infância como “questão pública”, subordinada a interesses econômicos, e, ainda, sobre como tais questões vêm sendo retiradas do universo de abrangência das questões de Estado, há a defesa de uma *sociologia histórica da infância no Brasil*. Neste sentido, os estudiosos da infância passam a debater sobre o tema com diversas matrizes investigativas, em seus aspectos históricos, sociológicos, pedagógicos, psicológicos.

E a escola da(s) infância(s), como espaço privilegiado das sociabilidades humanas, é um campo fértil através do qual se pode investigar como se processam as manifestações de crianças. Sobre as “implicações metodológicas” destas abordagens, Quinteiro (2002) explica que há uma “cultura” responsável pelo “enfraquecimento da tessitura dos fios da infância aos da escola”. Ou seja, a segregação e o autoritarismo presentes nas relações pedagógicas não possibilitam que a criança construa seu próprio universo, pois a instituição escolar coloca a criança à margem do processo de escolarização, excluindo-a socialmente. Disto decorrem as seguintes perguntas: ainda é possível se pensar sobre a ideia da infância na escola? Ou esta articulação não seria mais possível pela “erosão do sentimento de infância”, provocada pelas regras da sociedade de mercado? “Será que a tese da escola como lugar da infância constitui-se, apenas, em uma promessa ou dívida da modernidade?” (QUINTEIRO, 2002, p.38).

Tais questões nos provocam, enquanto pesquisadores, a investigar a infância a partir de conhecimentos da história e da condição social da criança. Por outro lado, isto exige do investigador a compreensão dos elementos constitutivos da história da educação, da infância, da pedagogia e da escola. Mary Del Priore, na apresentação do livro “História das crianças no Brasil”, 2002, nos convida a refletir sobre algumas questões:

O lugar da criança na sociedade brasileira terá sido sempre o mesmo? Como terá ela passado do anonimato para a condição de cidadão com direitos e deveres aparentemente reconhecidos? Numa sociedade desigual e marcada por transformações culturais, teremos recepcionado, ao longo do tempo, nossas crianças da mesma forma? Sempre choramos do mesmo jeito a sua perda? O que diferencia as crianças de hoje, daquelas que as antecederam no passado? (...) por que somos insensíveis às crianças que mendigam nos

sinais? Por que as altas taxas de mortalidade infantil, que agora começam a decrescer, pouco nos interessam? (DEL PRIORE, 2002, p.8).

A partir destas perguntas, somos provocados a dirigir um olhar ao que chamamos de passado, pois a compreensão da historicidade dos fenômenos sociais poderá nos auxiliar no entendimento sobre os caminhos e escolhas feitas pela nossa sociedade. E pensar sobre tais questões e seus antecedentes históricos tem sido uma preocupação geral, para os especialistas ou não. No Brasil, Del Priore (2002) enfatiza que as contribuições dos estudos de historiadores importantes como Philippe Ariés chegaram com atraso; as reflexões tanto sobre a escolarização quanto sobre a emergência da vida privada, são fundamentais para o entendimento a respeito da criança e da infância. Porém, se comparado aos países onde o capitalismo instalou-se logo após a Idade Moderna, por aqui ficamos por muito tempo ainda apoiados no antigo sistema colonial e, posteriormente, numa tardia industrialização, não havendo muito espaço para que as questões sobre a infância florescessem. As escolas jesuítas eram poucas e para poucos; a alternativa para os filhos dos pobres não era a educação, mas o trabalho produtivo na lavoura, enquanto que os filhos da pequena elite eram ensinados por professores particulares. Ou seja, para as famílias pobres ou miseráveis, o trabalho sempre foi priorizado em detrimento da formação escolar.

(...) a ação de fatores econômicos a interferir na situação da criança e a ausência de uma política de Estado voltada para a formação escolar da criança pobre e desvalida só acentuou seu miserabilismo. Ora, ao longo de todo esse período, a República seguiu empurrando a criança para fora da escola, na direção do trabalho na lavoura, alegando que ela era *o melhor imigrante* (DEL PRIORE, 2002, p.13).

A pobreza e a falta de escolarização das crianças brasileiras ao longo da história tornam as produções teóricas europeias inadequadas à realidade de nossa sociedade. Outro aspecto que caracteriza a história da infância aqui é que ela não se distingue da história dos adultos. No Brasil, a voz dos adultos foi que sempre registrou (ou calou) sobre a existência das crianças; foram os médicos, professores, padres, legisladores que deram informações sobre a infância do passado. Contudo, estes discursos obrigam os pesquisadores a uma crítica e a uma interpretação da forma como o adulto retrata o estereótipo da criança ideal, saudável, obediente.

Manuel Jacinto Sarmiento (2007) explica que a historiografia mais recente sobre a infância tem considerado que, na Idade Média e na pré-modernidade, existiam

concepções que foram profundamente alteradas pela emergência do capitalismo, pela criação da escola pública e pela vasta renovação das ideias com a crise do pensamento teocêntrico e o advento do racionalismo (SARMENTO, 2007). No entendimento deste teórico, “a criação de sucessivas representações das crianças ao longo da História produziu um efeito de invisibilização da realidade social da infância” (SARMENTO, 2007, p.29).

As diversas imagens sociais da infância (dentre elas, o autor propõe as seguintes imagens da criança pré-sociológica: *a criança má, a criança inocente, a criança imanente, a criança naturalmente desenvolvida, a criança inconsciente*) se sobrepõem e se confundem com a prescrição de comportamentos e normas de atuação na sociedade. Portanto, representam dispositivos de interpretação que justificam a ação dos adultos com as crianças.

Contrapondo-se a estes conceitos, Sarmento (2007) defende que:

A infância é, simultaneamente, uma categoria social, do tipo geracional e um grupo social de sujeitos activos, que interpretam e agem no mundo. Nessa acção estruturam e estabelecem padrões culturais. As culturas infantis constituem, com efeito, o mais importante aspecto na diferenciação da infância (SARMENTO, 2007,p.36).

Este aspecto de perto se relaciona ao meu tema de pesquisa, uma vez que, nas políticas públicas, e naquelas direcionadas à infância, observa-se uma *(in)visibilidade cívica* das crianças. Elas são invisibilizadas enquanto sujeitos políticos concretos e representam um grupo social excluído de direitos políticos expressos. Concordando com Sarmento (2007), não restringimos participação política ao voto; estamos falando de uma invisibilização da cena pública, representando o grupo geracional mais afetado pela pobreza e pelas desigualdades sociais. A característica do desenvolvimento do capitalismo no Brasil influi nas Políticas Sociais e, portanto, nas políticas educacionais para a Educação Infantil. E ao se considerar a criança como um ser desprovido de vontade ou racionalidade próprias, como imatura socialmente, legitima-se a recusa da *cidadania da infância*, ou seja, na concepção clássica de cidadania, é negado às crianças o seu estatuto político.

Ao que Sarmento (2007) chama de “*(in)visibilidade*”, Nunes, 2013, chama de “*estranhamento*”. Na verdade, ambas as categorias nos remetem a pensar que o reconhecimento social da infância nas políticas públicas

...ocorre com base num duplo movimento, no qual a infância pobre, ao se tornar visível, se torna, também, diferente. Esta diferença se manifesta nas linhas gerais das políticas uma vez que as práticas sociais, ao serem instituídas, vão definindo um estranhamento com relação ao lugar da infância na vida dos pobres; e este estranhamento passa a ser tão naturalizado que se perde a dimensão da desigualdade e da miserabilidade sociais que destinam essas crianças e esses jovens a esse lugar. (...) O que organiza as práticas institucionais na área da infância e adolescência dos pobres é o trabalho e a privação da liberdade. Entretanto, o que deve organizar a vida da criança é exatamente o contrário: a brincadeira e a liberdade (NUNES, 2013, p. 128-129).

A respeito da (in)visibilidade científica, Manuel Sarmiento (2007) argumenta que, mais do que produzida por ausência de investigação sobre as crianças e a infância, ela é produzida pelo tipo dominante de produção de conhecimento, produção esta que entende que “escutar a voz das crianças consiste em escutar a voz do adulto que se revela num discurso previamente interpretado” (SARMENTO, 2007, p.43). Para o estudioso, contudo, é necessário uma ciência que resgate a voz das crianças, sem fazer dela a voz dos adultos, mas “a expressão de uma alteridade que se conjuga na sua diferença face aos adultos” (SARMENTO, 2007, p.45).

No que se refere à escola, Sarmiento (2007) explica que, ao mesmo tempo em que a modernidade introduziu a escola como condição de acesso à cidadania, realizou um trabalho de separação das crianças do espaço público. Se são vistas como cidadãs do futuro, as crianças, no presente, precisam afastar-se do convívio coletivo e estarem salvas no contexto escolar, além de serem resguardadas pelas famílias da presença plena na vida em sociedade. É fato que esta postura de proteção das crianças garantiu uma melhoria nas condições de vida da maioria delas, observando-se inclusive redução das taxas de mortalidade infantil e o acesso a bens de primeira necessidade: educação, saúde, habitação. Entretanto, estes avanços não são comuns a todas as crianças; as desigualdades sociais repercutem mais em crianças afetadas por situações de privação e pobreza nos países e grupos sociais com maiores carências socioeconômicas.

E ainda na atualidade perdura a ideia de que a escola seria um meio de afastar a criança da sociedade, ou melhor, de salvaguardá-la da “degeneração moral” e dos males decorrentes da pobreza e da exclusão. Nessa perspectiva, tive como indagação e percurso de pesquisa, investigar se a política pública que se delineia em Niterói aponta para uma concepção conservadora e tradicional sobre a criança: é a frequência em instituições de Educação Infantil que fará com que os pequenos obtenham sucesso nos próximos segmentos do ensino? Se for assim, persiste a ideia de infância como “tempo

biológico” e de criança como “o futuro adulto, aquele que virá a ser alguém, mas ainda não é”, o que reproduz a antiga ideia de escola como “redentora”, lugar de assistencialismo, guarda e proteção.

Contudo,

A modernidade faz da denominação *infância* um guarda-chuva a abrigar um conjunto de distribuições sociais, relacionadas a diferentes condições: as classes sociais, os grupos etários, os grupos culturais, a raça, o gênero; bem como a diferentes situações: a deficiência, o abandono, a vida no lar, na escola (a criança e o aluno) e na rua (como espaço de sobrevivência e/ou de convivência/brincadeira). É nessa distribuição que as concepções de infância se almodam às condições específicas que resultam na inclusão e na exclusão de sentimentos, valores e direitos (KUHLMANN JR. e FERNANDES, 2004, p.30).

Este breve apanhado histórico feito até aqui teve como intenção demonstrar que a construção de um sistema de proteção social à infância no Brasil e, como parte desse sistema, o direito à Educação Infantil, só pode ser compreendido tomando-se por base

(...)as determinações da vida material e o conjunto de relações sociais que se articulam para legitimar a inserção e/ou exclusão das classes trabalhadoras na redistribuição da riqueza que é socialmente produzida. Esse processo vem acompanhado por uma série de justificativas construídas no plano ideológico e político e que vão perpassar a trajetória de vida das crianças, desde a educação infantil. Neste complexo jogo de relações, podemos encontrar uma educação infantil de qualidade, em espaços organizados, com propostas adequadas à realidade social, com uma gestão democrática do equipamento, convivendo com outra, realizada em espaços improvisados, sem recursos pedagógicos, sem pessoal qualificado, com uma gestão baseada em resquícios de uma cultura autoritária, com base na benesse e no favor (NUNES, 2013, p. 130).

Penso que no atual contexto, em que os diversos aspectos da política se materializam no campo da Educação brasileira e nos desafiam na direção da sua compreensão, os próximos caminhos para que o direito à Educação Infantil seja, de fato, garantido não passa apenas pela expansão de matrículas, grande mote do Programa “Mais Infância”, por exemplo. A situação econômica que atravessamos e os ataques que vem sofrendo a Educação e todas as demais políticas sociais tornam o cenário bastante adverso. Pode-se afirmar que a luta que está em todos os movimentos é a luta pelo espaço da justiça, pelos espaços políticos. Defendemos que, para melhor compreender o campo das políticas públicas destinadas às infância(s), faz-se necessário compreender que o Estado é um campo de disputa; mas não há luta apenas pelo direito às instituições públicas, mas a outro Estado, a outras políticas e instituições realmente públicas, de direitos.

Entendendo que esta luta é travada no âmbito da sociedade e, por isso mesmo, atravessada pela política econômica que estabelece parâmetros de atuação contrários àqueles que visam a garantia de Direitos, é que passaremos a resgatar alguns conceitos/categorias que perpassam a luta pela ampliação da Educação Infantil na atualidade.

3.2 - Crise, Reforma do Estado, Descentralização e Controle Social

O movimento conhecido por *Reforma do Estado* se desenvolveu no Brasil ao longo dos anos 1990, no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) e, concordando com Behring e Boschetti,

Tratou-se (...) de “reformas” orientadas para o mercado, num contexto em que os problemas no âmbito do Estado brasileiro eram apontados como causas centrais da profunda crise econômica e social vivida pelo país desde o início dos anos 1980. Reformando-se o Estado, com ênfase especial nas privatizações e na previdência social, e, acima de tudo, desprezando as conquistas de 1988 no terreno da seguridade social e outros – a carta constitucional era vista como perdulária e atrasada –, estaria aberto o caminho para o novo “projeto de modernidade” (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p.148)

O Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE / MARE, 1995) foi o principal documento de orientação para os “novos” rumos a serem adotados, frente à crise econômica e social vivida pelo país desde o início dos anos 1980. E no período de implementação desta “reforma” por parte do governo brasileiro, ocorreram mudanças no âmbito gerencial, com ações mais voltadas para a modernização e eficiência no desempenho do Estado. Neste movimento, algumas ações são priorizadas como a descentralização administrativa, transferindo-se para Estados, municípios e organizações sociais, funções da burocracia central. A defesa deste aspecto da reforma se dá por acreditar-se que a descentralização pode ser uma estratégia para o alcance de maior governabilidade, principalmente em se tratando da capacidade do Estado de implementar políticas públicas de maneira eficiente.

Ao situarmos a política de Educação nesta tendência do governo, identifica-se, de acordo com Kolinski (2000), a descentralização como uma estratégia adotada para aumentar a capacidade do Estado na mobilização de recursos para a execução de políticas com maior eficiência e igualdade. Isto envolve a reorganização de poder entre três partes, que são o governo central, a sociedade civil e os governos subnacionais,

implicando na transferência de gestão do governo central em direção aos entes federados e/ou à sociedade civil.

Entretanto, se (...) os estudos de conteúdo normativo associam a transferência diretamente com uma forma mais eficiente e democrática de gestão (devido à proximidade da sociedade civil e da sociedade política), outros estudos apontam que esta relação entre descentralização, participação democrática, responsabilidade e sensibilidade do governo local e, conseqüentemente, gestão mais eficiente, não é tão simples e direta, com vários fatores interferindo na implementação de uma política pública em geral e em políticas de descentralização de modo específico (KOLSLINSKI 2000, p.19).

Esta autora demonstra em seu estudo que o tema da descentralização remete a uma ampla literatura sobre a análise de políticas públicas e que estudiosos de diversas perspectivas teóricas e empíricas afirmam ocorrer um “descompasso entre a intenção dos formuladores e a ação dos agentes implementadores” das políticas públicas; a consequência disto é o mesmo descompasso nos resultados desejados das políticas.

Nesta pesquisa, concordamos com Alvarenga e Tavares (2015), que, ao refletirem sobre as relações entre poder local e as políticas educacionais em contextos de periferias urbanas, nos auxiliam a compreender o papel do Estado como instituição, como arena de lutas, cujos resultados são importantes para as classes trabalhadoras e podem ser favoráveis à denúncia sobre as condições de vida e desigualdades sociais historicamente produzidas. No que se refere à política de educação, as desigualdades educacionais acabam por materializar a dinâmica da produção das desigualdades sociais, influenciando nas análises que problematizam a relação entre Estado, sociedade e educação:

A par do contexto que envolve a descentralização da educação no Brasil, refletindo os diferentes processos e as experiências de municipalização do ensino, entendemos encontrar-se esta problemática dentro das fronteiras político-institucionais dos governos locais, cujas medidas voltadas para as políticas públicas educacionais seguem o curso dos interesses em disputa e expressam as condições de produção e os conflitos dos grupos sociais que lutam pela hegemonia de sua determinação e controle social (ALVARENGA e TAVARES, 2015, p.58).

A descentralização pressupõe a existência de uma sociedade civil organizada e capaz de exercer o controle social sobre os serviços públicos, atuando principalmente no planejamento e na gestão da Educação. Se, por um lado, a descentralização (e, em consequência, a municipalização) representa uma perspectiva de alargamento da esfera pública, fundamentada em relações sociais e políticas democráticas e participativas, por outro, e apesar desses pressupostos democráticos serem reafirmados, também são

utilizados como justificativa para a transferência de poder e de competências da esfera central para a esfera local (Alvarenga e Tavares, 2015), apoiadas em concepções neoliberais que visam reduzir o Estado às suas funções mínimas.

Monnerat et al (2002), ao analisarem como os governos locais vêm respondendo às novas exigências referentes à implementação e gestão das políticas sociais, também problematizam sobre a capacidade efetiva dos municípios para exercerem a sua autonomia na elaboração e execução das políticas, frente à tradição política local e as desigualdades sociais, econômicas e regionais que caracterizam o país (MONNERAT ET AL, 2002). Ao dimensionarem o impacto da descentralização a partir da reorganização da rede de serviços de saúde em determinado município da região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, as autoras buscaram perceber como o governo local respondeu às exigências postas ao desenvolvimento e gestão da política pública e indagaram sobre “os marcos institucionais atuais da política formulada para o setor e as retraduzões no plano da sua implementação, potencializadas ou limitadas pelo perfil do poder político em cada caso específico” (MONNERAT ET AL, 2002, p.510). Tal estudo nos auxilia no entendimento sobre a política de educação, uma vez que a descentralização nesta área provocou alterações na responsabilização de cada ente federado em relação aos segmentos de ensino, cabendo aos municípios a implementação, manutenção e fiscalização da Educação Infantil.

“A maior divisão de responsabilidades entre as esferas de governo passa a ser uma norma tanto no tocante ao incentivo a uma ação mais efetiva dos níveis subnacionais de governo na criação de mecanismos que favoreçam o desenvolvimento econômico regional e local – mormente os incentivos fiscais e criação de infra-estrutura – ,quanto no tocante à gestão de políticas de cunho social” (MONNERAT ET AL, 2002, p.511).

A Constituição de 1988 definiu um novo pacto federativo, o que teve como consequência modificações quanto à transferência de capacidade decisória, funções e recursos para os Estados e municípios. Se, por um lado, a descentralização acarretou certa indefinição de algumas competências e atribuições, “criando um vazio no que se refere a medidas que atenuem as desigualdades regionais”, por outro lado, o processo de redefinição de atribuições e competências modificou o padrão centralizado de produção de políticas:

“Neste sentido, mantém-se o papel estratégico de que se investe o nível federal na execução de medidas normatizadoras e indutoras da ação do nível local na implementação de políticas descentralizadas, sem incorrer nos abusos do passado, quando o insulamento de grupos vinculados ao nível

federal fez do poder excessivo da União fator de controle político dos níveis subnacionais” (MONNERAT ET AL, 2002, p.511).

Estas características provocam modificações na implementação das políticas, uma vez que se passa de um quadro onde o planejamento local consistia em formular projetos para solicitar recursos ao governo federal, sendo o município um co-participante, um executor da política, para um aumento da competência na gestão de determinadas políticas. Contudo, vale destacar que é importante reconhecer a descentralização como um processo de longo prazo e que precisa incluir a capacitação dos poderes locais para ser efetiva.

Relevante também destacar o papel dos conselhos municipais enquanto canais institucionalizados e definidos por lei para o exercício do controle social. Em cada contexto, os conselhos podem ser, ou não, espaços de confronto e interesses políticos, de disputa de concepções e relações de força no nível local. E, parafraseando Monnerat et al (2002) ao se referirem à política de saúde, a política de educação infantil tem sido alvo de ações indutoras por parte do governo federal na atualidade, o que justifica um olhar mais específico para identificar as instituições que “moldam, orientam e/ou modificam a atuação do poder local no campo das políticas sociais” (MONNERAT ET AL, 2002, p.521), sendo o conselho municipal de educação uma delas.

A respeito do Controle Social, Ribas (2016) o define como “um direito público subjetivo de fiscalização e controle da população sobre as atividades decorrentes da função administrativa do Estado” (RIBAS, 2016, p.47). Contudo, ao analisar os desafios para sua efetivação em nosso contexto, argumenta acerca da eficácia e efetividade deste controle, já que, embora haja muitos instrumentos para promovê-lo (inclusive estando previsto na própria Constituição Federal de 1988), ainda existe resistência por parte do Poder Público e dos cidadãos quanto à efetiva participação da população nas decisões estatais.

O controle consiste em uma fase do ciclo de gestão – planejamento, execução, avaliação e controle – , a qual já constitui função inerente às atividades administrativas, tendo em vista que funciona como mecanismo para garantir que aquilo que fora planejado e organizado seja executado da melhor maneira possível. O controle faz-se imprescindível no âmbito da Administração Pública, tendo em vista a necessidade de implementação de ações corretivas e preventivas em processos de prestação de políticas públicas, execução de programas e ações operacionais (RIBAS, 2016, p.51).

A função do controle é relevante no sentido de aperfeiçoar os atos e atividades administrativas, sendo um instrumento democrático que, ao mesmo tempo, limita o poder e busca a eficiência, através da fiscalização, da avaliação e do monitoramento das ações governamentais (RIBAS, 2016).

Ribas (2016) esclarece que o controle pode ser: interno, externo e social. O controle interno é aquele que decorre da própria prestação de serviços e é realizado pela própria Administração Pública sob os atos e atividades de seus órgãos e entidades; este tipo de controle permite a atuação preventiva em relação aos próprios atos, quando ilegais ou inconvenientes. Já o controle externo é aquele que ocorre quando o órgão fiscalizador encontra-se em uma Administração diferente daquela de onde o ato administrativo se emanou e, como exemplos, tem-se o poder político, exercido pelo Congresso Nacional, e o controle jurisdicional, exercido pelo Poder Judiciário.

Tanto o controle interno quanto o externo são considerados “controles clássicos” e fazem parte das tradicionais doutrinas de direito administrativo. Atualmente, porém, vem ganhando espaço nas pesquisas o controle social, juntamente com o controle das políticas públicas.

O controle social fundamenta-se no art. 1º, parágrafo único da Constituição, que estabelece que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente. Consagrando o Estado Democrático de Direito, o controle social garante a participação, individual ou coletiva, de cidadãos na composição da gestão. (RIBAS, 2016, p.55).

O objetivo do controle social é permitir que a sociedade atue de forma colaborativa e ativa, complementando as formas tradicionais de controle (interno e externo). Se, por um lado, o controle social possibilita a inclusão de novos atores nas esferas decisórias, por outro, nossa pouca tradição na participação ativa junto à área administrativa, faz com que seja necessária uma ampliação da interface entre os gestores e os cidadãos. A simples existência deste elemento na legislação não garante que a participação nos processos de decisão por parte da população se efetive. Influenciar nos conteúdos dos atos administrativos, para além de controlá-los, “implica em maior equilíbrio democrático e inibe prática de atos corruptivos”. (RIBAS, 2016, p. 51).

A partir do exposto, compreende-se que a população de modo mais amplo tem o direito de influenciar as instâncias decisórias do Poder Executivo para que se efetivem os princípios da democracia, da participação social e da cidadania. E para que isto de

fato ocorra, foram instituídos alguns instrumentos como “mecanismos formais de atuação da sociedade” (RIBAS, 2016, p.58), que são: audiências/consultas públicas, portal da transparência, orçamento participativo, participação em colegiados administrativos e conselhos setoriais de serviços de informação ao cidadão, dentre outros.

Cabe enfatizar que, para que o controle social dos atos governamentais seja desenvolvido pela população, é necessária a criação de mecanismos de comunicação entre ela e o Estado; isto significa, contudo, ir além da mera publicação de atos governamentais. É fundamental que se promova a democratização do acesso às informações que sejam de interesse público, para que se garanta a prerrogativa constitucional de controle social das contas públicas, fortalecimento da cidadania e combate à corrupção. Apenas a publicidade dos atos governamentais não significa contudo, transparência; porque a transparência supõe que o leitor esteja compreendendo o conteúdo publicado e que a população tenha condições de interpretar tais conteúdos.

Do ponto de vista das políticas públicas direcionadas à Educação Infantil em Niterói, muitos são os desafios para que se assegure a efetivação do controle social, compreendido na dimensão aqui colocada. Estes desafios incluem desde a cultura da população em não participar da vida política estatal até a falta de interesse dos próprios administradores em realizar suas funções com transparência e *accountability*. Atribui-se a isto o fato de nossa democracia ser muito recente e, podemos afirmar, em constante ameaça, o que faz com que não tenhamos a consolidação de uma cultura participativa.

A fim de exemplificar o que disse acima, trago o relato do ex-secretário de educação, em exercício no cargo quando da implementação do “Mais Infância”, a respeito do controle social:

Ex-secretário: ...em Niterói, nós temos em funcionamento algumas instâncias colegiadas que cumprem este importante papel de exercer a supervisão, o acompanhamento e o controle, portanto, social das ações empreendidas pelo poder público, particularmente pelo poder executivo. Por exemplo, a gente tem, de saída, o Conselho Municipal de Educação, não é, que foi muito modificado em Niterói... Eu participei diretamente desta mudança... Porque eu considerava, em 2005, quando eu cheguei à secretaria, que a composição do conselho era muito “chapa branca”, não é... então eu achava importante equilibrar mais as representações oficiais com as representações da sociedade civil, como está até hoje, não é... então o Conselho Municipal de Educação, em tese... Porque aí também tem que saber como que os representantes e as entidades representadas neste conselho, como que eles se apropriam deste espaço, porque ao poder público cabe, cabe, enfim, criar as condições para que funcione e respeitar a autonomia deste conselho... agora, como vão fazer pra fazer esse controle social, como vão atuar, se são mais ou menos efetivos,

aí depende da dinâmica de cada conselho, não é... Mas o conselho municipal de educação, por exemplo, o conselho de alimentação escolar, o conselho do FUNDEB, importante, no caso da Educação Infantil, que fiscaliza recursos oriundos do FUNDEB que atingem a Educação Infantil, não é, os conselhos tutelares, que são constituídos para garantir, proteger, zelar pelos direitos da infância e da adolescência, não é, os conselhos nas próprias escolas, né, porque, em tese, as escolas dispõem deste instrumento colegiado, que são chamados, na rede de Niterói, chamados de Conselhos Escola-Comunidade, os CECs, agora eu também vi muita ficção neste meio, entendeu? Eu também vi muito burocratismo e muito conselho que existe só no papel, não é... Isso, isso é muito ruim, mas se funciona assim não podem ser atribuídos apenas a quem governa, mas deve ser atribuído também, ou mais até, a quem ocupa os espaços deste conselho, sejam pessoas, sejam instituições, e que não tiram o proveito do espaço institucional, público, enfim... de relevância que podem exercer no conselho... Então, eu até costume dizer que, de modo geral, acho que no campo da educação, nós nem precisamos tanto mais de tantas leis, de mais órgãos de controle... Eles já estão aí, agora... até que ponto funcionam, por que sua ação é limitada, por que, por exemplo, pessoas ou entidades representadas nestes conselhos passam cinco, seis, sete, oito reuniões sem frequentar o conselho... então tudo isso tem que ser levado em conta, né, porque os conselhos são órgãos de Estado, não são órgãos de governo, por isso que cabem aos governos respeitá-lo na sua autonomia e, naquilo que for da sua responsabilidade, de criar as condições para que ele funcione.

Assim, urge a tarefa de informar e formar a população no sentido de que tenha conhecimento acerca dos meios de participação e controle dos atos de gestão administrativa. Além disso, é importante a disponibilização de informações através do portal da transparência e de outros meios, para ampla divulgação das ouvidorias, das audiências públicas, dos Conselhos de cada política social, como maneiras de possibilitar às pessoas o conhecimento dos canais de participação e de fiscalização das decisões dos governantes.

E cabe aos administradores superarem a ideia de que a “participação não tem capacidade de fiscalizar e controlar os atos de gestão, o que limita o direito ao controle social dos atos da função administrativa do Estado” (RIBAS, 2016, p.69). Servidores públicos e gestores precisam dar ampla publicidade às ações e atos administrativos através de uma linguagem compreensível, propiciando também espaços para o debate público, quando se tratar de temas de interesse geral.

3.3 - Qualidade na Educação e os Movimentos Sociais para a ampliação do atendimento em Creche e Pré-escola

No atual contexto socioeconômico em que vivemos, a sociedade civil tem sido cada vez mais chamada a intervir na implementação de ações que seriam de

responsabilidade do Estado. Especialmente na Educação percebem-se iniciativas de diferentes atores sociais identificados como Organizações Não-Governamentais (ONGs), Associações filantrópicas, Empresas, e outras, investindo de maneira contundente em instituições tradicionalmente vinculadas ao campo da Educação ou mesmo abrindo suas próprias frentes de trabalho. E na Educação Infantil, esta tem sido uma realidade bastante presente, o que é demonstrado pelos estudos históricos que tratam do surgimento das primeiras instituições de atendimento às crianças. Como já explicitado em tópico anterior, as primeiras creches e jardins de infância surgem a partir de iniciativas particulares, ligadas a uma dimensão interventiva assistencialista/caritativa. Disto decorre a importância de se compreender a política educacional em nosso contexto, identificando-se “o quanto ainda é necessário agir para enfrentar os enormes desafios que se apresentam ao poder público, em especial, ao municipal” (VASCONCELLOS, 2013, p.21), para citar apenas alguns aspectos mais específicos desta discussão no campo da Educação Infantil.

Silva (2009) explica que, nas políticas sociais no Brasil, ocorre uma transposição direta do conceito de qualidade aplicável ao campo dos negócios comerciais para o campo dos direitos sociais. Daí é que se constata que a participação ativa de técnicos dos organismos financeiros internacionais e nacionais na definição de políticas de educação demonstra a adoção do conceito de qualidade com ênfase na produção econômica, o que descaracteriza a educação pública como um direito social (SILVA, 2009).

A autora enfatiza que, nos anos de 1990, houve uma aceleração na estratégia de transposição de medidas e índices próprios das relações de mercado para quantificar e aferir a quantidade e qualidade dos conteúdos disciplinares, o que se materializa através do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Neste sentido, pergunta-nos: “qual a intenção implícita desse sistema? Introduzir os princípios de qualidade e competitividade entre escolas?(...)hierarquizar as escolas e punir aqueles que fracassam por não terem alcançado os níveis e índices aceitáveis?” (SILVA, 2009, p. 220). Embora tais perguntas não se dirijam diretamente à Educação Infantil, se de fato compreendemos que este segmento compõe a Educação Básica, elas também nos provocam a buscar as respostas.

E é Fúlvia Rosemberg quem nos auxilia a entender melhor as questões apontadas por Silva (2009). Embora a pretensão da nossa pesquisa sobre o “Mais Infância” se direcione para a *análise* da implementação da política, os aspectos

levantados por Rosemberg, 2013, ao estabelecer a distinção entre *política de avaliação na/da educação infantil* e *avaliação da política de educação infantil*, são de extrema relevância para a compreensão da Qualidade na Educação Infantil. No atual contexto socioeconômico em que, cada vez mais, se busca a formalização de uma política de avaliação na Educação Básica, o tema também entra no campo da Educação Infantil, sendo delimitado como um novo “problema social” para a sua política, já que ainda não há um recorte nas produções teóricas e práticas da produção sobre a avaliação na educação básica. E

Ao assumir o *status* de problema social, a avaliação na/da educação infantil apela por atenção pública como uma questão de política social. Assim, o tema passa a ser delimitado, enquadrado como problema, entra na agenda e na pauta de negociações de políticas sociais, busca visibilidade e legitimidade públicas, recursos e incita defensores/apoiadores (*stakeholders*), bem como opositores. (ROSEMBERG, 2013, p. 47 – grifos da autora)

Trata-se, pois, de mais uma busca da educação infantil, enquanto campo minoritário, de compor o campo hegemônico da Educação Básica. E ao se incluir a avaliação, enquanto determinação do mérito e da qualidade das ações desenvolvidas, como uma questão para a política de educação infantil, ela é integrada de forma *anacrônica* ao que vem sendo debatido no âmbito da educação básica, já que os debates se colocam num *binarismo* produto X processo, quantidade X qualidade, aprendizagens cognitivas X desenvolvimento integral, etc (ROSEMBERG, 2013). Neste sentido, a autora adverte sobre a importância de se garantir uma avaliação mais *sistemática*, conforme estabelecida pela Secretaria de Educação Básica (SEB) do Ministério da Educação, onde ela é concebida como um processo formativo, que deve se voltar para as instituições, programas e políticas, e não para as crianças, com finalidade classificatória.

A opção brasileira por avaliar a Educação Infantil através de suas instituições, programas e políticas traz como questão o seguinte: qual a razão de ser da política de educação infantil? Segundo Rosemberg (2013), há consenso em dois pontos: sobre o direito da criança de até 5 anos à educação em creches e pré-escolas e sobre o direito das famílias trabalhadoras a que seus filhos estejam institucionalmente acolhidos em creches e pré-escolas.

Figueiredo e Figueiredo (1986) sustentam a avaliação política da política como

...análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam preferível a qualquer outra [...] estas razões têm que ser relevantes, ou seja, devem estar referidas a princípios cuja realização irá, presumivelmente, contribuir para uma desejável quantidade e distribuição de bem-estar (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986, P. 108).

Tal perspectiva nos remete a considerar, na análise da política pública de Educação Infantil, as disputas políticas e interesses econômicos que perpassam o atual contexto em que vivemos. Retomando as contribuições de Silva (2009), concordamos que há necessidade de construção de uma educação escolar voltada para a formação social de homens, mulheres e trabalhadores, através de alguns fatores – internos e externos à escola – que se refletem na qualidade da educação escolar. Apresenta-nos alguns elementos que são indicadores de *qualidade social* na educação. São eles: fatores socioeconômicos (condições de moradia, situação de trabalho dos responsáveis pelo estudante, renda familiar, etc), fatores socioculturais (escolaridade da família, hábitos de leitura em casa), financiamento público adequado (recursos previstos e executados, transparência financeira e administrativa) e compromisso dos gestores centrais (ingresso de docentes e funcionários por concurso público, valorização da carreira, formação continuada). Estes e outros elementos sinalizam, segundo a autora, a qualidade social da educação, que não se ajusta ou mede pelas tabelas, estatísticas e fórmulas numéricas:

A escola de qualidade social é aquela que atenta para um conjunto de elementos e dimensões socioeconômicas e culturais que circundam o modo de viver e as expectativas das famílias e estudantes em relação à educação; que busca compreender as políticas governamentais, os projetos sociais e ambientais em seu sentido político, voltados para o bem comum; que luta por financiamento adequado, pelo reconhecimento social e valorização dos trabalhadores em educação; que transforma todos os espaços físicos em lugar de aprendizagens significativas e de vivências efetivamente democráticas (SILVA, 2009, p.225).

Nas entrevistas com as diretoras de UMEI, foi possível perceber qual o sentido dado por elas à Qualidade na Educação Infantil. Conforme já elencado no capítulo anterior, elementos como o reconhecimento da UMEI como um lugar de educação, proteção e acolhimento; a ampliação da rede pública de Educação Infantil; o acesso das crianças a uma boa alimentação; o maior investimento na formação em serviço dos profissionais, dentre outros, foram categorias que ajudaram na compreensão de que, para grande parte dos sujeitos ouvidos durante a pesquisa, a expansão da Educação Infantil precisa estar atrelada a investimentos em manutenção dos serviços e

equipamentos, além da formação continuada de professores, visando o desenvolvimento de práticas cotidianas mais afinadas com as necessidades pedagógicas das crianças e em consonância com os debates teóricos mais atuais do campo. Arelado a isto, está também o reconhecimento de que as legislações e documentos mandatários do governo federal precisam ser estudados, consultados e, principalmente, considerados na elaboração dos Projetos das UMEI. Como disse a diretora da UMEI Icaraí:

DG1: Eu acho que um bom exemplo disso é a gente ter muita clareza das Diretrizes que regem a Educação Infantil. A Educação Infantil hoje ela não é mais uma etapa preparatória para o Ensino Fundamental. Então tendo isso como uma questão oficial, legislada, a gente vai entrar numa discussão com o grupo em que isso não está mais em pauta. Então a gente quer avançar a partir do que já tem, do que já está posto, já está escrito... acho que é isso: é uma proposta pedagógica que é construída com o grupo, mas ela não é construída a partir do nada, ela vem baseada já em documentos, em registros oficiais, seja em termos federais, seja do próprio município, porque o município também tem uma proposta pedagógica para a Educação Infantil. Então a gente sempre parte disso e hoje a nossa proposta pedagógica, o nosso projeto político pedagógico é este, que é um documento que a gente fica feliz de ter conseguido sistematizar, escrever, mas que também é um documento que é datado e que muito em breve a gente sabe que precisa rever porque o contexto vai mudando, as políticas vão mudando, as pessoas vão mudando.

O conceito de “Qualidade” da Educação também é uma preocupação teórica de Macedo (2014). Em seu texto “Qualidade da Educação: o sentido Neoliberal e Social em disputa”, o autor também discute tal conceito, abordando a perspectiva neoliberal da educação, contrapondo-o com a concepção social da educação. Explica que, hoje, o debate em torno da educação não ocorre apenas em relação ao acesso, mas também em torno da qualidade, que passa a ocupar um espaço central no debate sobre o direito à educação. E lembra-nos que, neste contexto, o Banco Mundial é o principal interlocutor daqueles que defendem a concepção neoliberal da educação. Os empresários e os Estados não visam a expansão da escola para que todos possam aprender, mas sim implementar uma formação que tenha como principal objetivo promover a obtenção de habilidades e competências voltadas para o mundo do trabalho.

Além de utilizar termos da área empresarial na educação, o conceito de qualidade está em consonância com a teoria do *capital humano*, que considera os investimentos nesta área como os mais rentáveis, já que gera habilidades compatíveis para a inserção no mercado de trabalho e o *desenvolvimento das nações*. Assim, torna-se imprescindível melhorar “os padrões de aprendizado”, pois isto está diretamente relacionado com o aumento da produtividade da mão de obra. Não há preocupação com a formação crítica e social dos alunos; ao contrário, é preciso apenas dar aos alunos

conhecimentos que possam servir ao mercado de trabalho e impor-lhe normas de convivência e comportamento adequadas à lógica capitalista de produção.

A política educacional faz parte deste jogo, onde se operam a produção ideológica e simbólica. Isto significa dizer que não se tem um “consenso” sobre os melhores encaminhamentos neste campo, há disputa para a produção da “vontade coletiva”, especialmente através da utilização de mecanismos como a mídia, por exemplo.

Florestan Fernandes, através do texto “Classes Sociais na América Latina” (1973) no auxilia na tentativa de compreender como aconteceu o processo de formação de classes no Brasil. Segundo este teórico,

Na América Latina, o capitalismo e a sociedade de classes não são produtos de uma evolução interna (...) o capitalismo evoluiu na América Latina sem contar com condições de crescimento auto-sustentado e de desenvolvimento autônomo. Em conseqüência, classes e relações de classe carecem de dimensões estruturais e de dinamismos societários que são essenciais para a integração, a estabilidade e a transformação equilibradas da ordem social inerente à sociedade de classes (FERNANDES, 1973, p.35).

Considerando-se que em nosso país tivemos uma “conciliação pelo alto” com vistas à adequação ao capitalismo, pode-se dizer que não construímos uma tradição de organização e luta pelos direitos sociais. Nossa lenta história ainda possui marcas das injustiças sociais e a “consciência de classe” não se constituiu da mesma maneira que se percebe nos modelos capitalistas avançados. Por aqui, as classes sociais são típicas de um modo de produção capitalista dependente que se estabeleceu através da “modernização do arcaico” e as classes possuidoras dos meios de produção continuam com seus privilégios.

O capitalismo dependente gera, ao mesmo tempo, o subdesenvolvimento econômico e o subdesenvolvimento social, cultural e político. Em ambos os casos, ele une o arcaico ao moderno e suscita seja a arcaização do moderno seja a modernização do arcaico (FERNANDES, 1973, p.61).

Esta característica do desenvolvimento do capitalismo no Brasil influi nas Políticas Sociais e, portanto, nas políticas educacionais para a Educação Infantil, na medida em que o proletariado nascente em nosso país toma corpo, mas não consegue apresentar-se como uma grande força capaz de interferir nos rumos do desenvolvimento das políticas sociais, já que as elites e classes dominantes, através de seus “pactos”, acabam por inibir e reprimir qualquer forma de resistência. Os problemas de ordem

econômica e social eram respondidos com a repressão e com políticas e modos de regulação mais identificados com o assistencialismo, este último sendo, por muito tempo, uma das principais marcas das ações voltadas para a Educação Infantil (principalmente através da criação de creches). E tanto no Brasil como em outros países, o que vai fazer com que o Estado regulamente as relações e implemente as chamadas Políticas Sociais é a crescente intensidade dos conflitos gerados pela forma econômica de produção e acumulação de bens. As diferenças se dão com relação à ordem e ritmo em que os regulamentos e legislações vão se estabelecendo. Aqui, a pouca força dos movimentos reivindicatórios organizados facilitava a hegemônica crença de que o mercado era capaz de se autorregular.

Contudo, Emir Sader (1988), ao resgatar a história política do país no período entre 1978 e 1985 (greves do ABC paulista e a vitória de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral), mostra-nos que “*novos personagens entram em cena*” e que

o impacto dos movimentos sociais em 1978 levou a uma revalorização de práticas sociais presentes no cotidiano popular, ofuscadas pelas modalidades dominantes de sua representação. Foram assim redescobertos movimentos sociais desde sua gestação no curso da década de 70. Eles foram vistos, então, pelas suas linguagens, pelos lugares de onde se manifestavam, pelos valores que professavam, como indicadores da emergência de novas identidades coletivas. Tratava-se de uma novidade no real e nas categorias de representação do real (SADER, 1988, p.26-27).

Desta forma, percebe-se que a luta social aparece através de pequenos movimentos que vão, em determinado momento, convergindo para o surgimento de “um sujeito coletivo com visibilidade pública”. Este sujeito coletivo, até então excluído do cenário oficial, altera a lógica preestabelecida da não-participação; com abordagens e interesses diversos, os movimentos demonstraram que o conflito extravasava o contexto sindical e fabril, abrindo novos espaços para a expressão política dos trabalhadores (SADER, 1988).

Interessante notar que estes movimentos emergem com a marca da autonomia e da contestação; se organizavam reivindicando direitos e não trocando favores, através de uma “nova sociabilidade” em “associações comunitárias onde a solidariedade e a autoajuda se contrapunham aos valores da sociedade inclusiva; eram os “novos movimentos sociais”, que politizavam espaços antes silenciados na esfera privada.” (SADER, 1988, p.36). Os diferentes movimentos sociais tratados por Sader se inscrevem num conjunto de práticas que podem ser identificadas como “lutas pela

obtenção de bens e serviços que satisfaçam suas necessidades de reprodução”, e o modo como o fazem, as ações organizadas para o alcance dos objetivos, e a importância atribuída aos diferentes bens (materiais e simbólicos) que são reivindicados irá depender dos significados que orientam suas ações. Isto significa dizer que nem sempre os movimentos sociais terão como alvo a contestação às instituições estatais e a tomada do poder. O modo como são articulados os objetivos dos movimentos é que darão sentido às suas ações:

Podem querer lutar por benfeitorias para um bairro sem querer imiscuir-se nos conflitos políticos por respeito à ordem vigente. Podem lutar por tais melhorias através de uma mobilização política que imaginam contribuir para a transformação da sociedade. Podem lutar pela defesa de melhores condições de trabalho como afirmação de uma dignidade coletiva. E daí por diante (SADER, 1988, p.44).

As lutas pela expansão da Educação Infantil em nosso país, e em Niterói, contexto da nossa pesquisa, nos remetem à reflexão sobre a importância dos Movimentos Sociais para a garantia dos direitos das crianças. Historicamente, constata-se que as lutas envolvendo a sociedade civil visando assegurar creches e pré-escolas para as crianças das classes populares são constantes e os vários movimentos nesta direção têm sido incansáveis em sua busca por uma Educação Infantil de qualidade e que atenda a todos.

Spósito (in MORENO, 2011) nos permite ampliar os conhecimentos sobre o período da história dos movimentos sociais enfocando a luta pelo direito à educação. O livro *A ilusão fecunda* “possibilita o entendimento sobre as lógicas que motivaram a ação dos movimentos sociais populares.” (MORENO, 2011, p.667). E ao investigar sobre os movimentos populares do período ditatorial e da transição política, a autora leva-nos a compreender os movimentos sociais pelo direito à educação, demonstrando que estas acontecem em diálogo com as demais mobilizações coletivas que se processaram no período. Em seu estudo, os movimentos populares são abordados como “espaços de redefinição da política e como ações coletivas que podem engendrar uma nova sociedade” (MORENO, 2011, p.668).

Moreno explica que, inicialmente, Spósito discute o modelo de desenvolvimento que se processou na cidade de São Paulo, calcado em forte crescimento econômico e acentuada concentração de riqueza.

A exclusão das camadas populares das benesses do desenvolvimento exacerbou as desigualdades sociais, espoliando esse segmento da população do direito de usufruir da cidade. Dessa exclusão e das carências daí

originadas, emergiram as lutas pela conquista de equipamentos de uso coletivo na periferia e, por sua vez, o acúmulo de experiências na luta pela supressão dessas carências propiciou, por meio do aprendizado nos movimentos sociais, o surgimento da demanda popular por educação. No entanto, mesmo alcançando seus objetivos, a população se vê às voltas com processos extremamente burocráticos e centralizadores, que dificultam a participação popular no interior dos estabelecimentos de ensino e ensejam novos dilemas e desafios para a luta política (MORENO, 2011, p.668).

A autora, então, apresenta um balanço dos movimentos populares que lutaram pelo direito à educação, com o objetivo de compreendê-los em sua especificidade e de articular sua ação a outras modalidades de práticas coletivas e à conjuntura política e macrossocial (MORENO, 2011). Explica-nos que, no período de redemocratização, surgem algumas propostas do Estado para promover a participação política nas escolas, como por exemplo a criação das Associações de Pais e Mestres. Contudo, vários mecanismos são acionados com a intenção de dificultar a inserção popular nas escolas, o que demonstra a permanência de práticas políticas tradicionais e autoritárias e faz com que haja grande resistência dos usuários da escola pública, que se negam a esta “participação tutelada”.

Ao tratar da presença das mulheres nos movimentos sociais, Moreno (2011) explica que Spósito aborda as questões da participação política nos movimentos sociais “não só pela perspectiva da investigação dos despossuídos, mas com um olhar sensível aos dilemas que essas donas de casa enfrentaram para conquistar escolas para seus filhos” (MORENO, 2011, p.669). Assim, as dificuldades de conciliar o trabalho doméstico com participação nos movimentos, por exemplo, é um dos elementos trazidos pela autora para o debate.

Ainda sobre a Educação Infantil, Kramer (2001) também esclarece que, no decorrer da década de 1980 muitos fatores contribuíram para a ampliação das discussões sobre a política de educação, dentre eles o avanço dos movimentos sociais. Segundo a autora, organizações de mulheres, mobilização de populações (pressionando prefeituras), engajamento de profissionais das áreas de saúde, educação, previdência social atuaram no sentido de reverter a situação e a concepção de educação pré-escolar, especialmente as lutas que ocorreram em torno da Constituição de 1988; de “panaceia para todos os males”, a educação de qualidade para crianças de zero a seis anos passa a ser defendida como um direito social.

As lutas em torno da nova Constituinte acirraram as discussões: orienta-nos a convicção de que aquela visão de “criança desvalida” e “Estado protetor das

criancinhas” deve ser inteiramente substituída pela concepção de educação (também das populações de zero a seis anos) como *direito*. E que o Estado caminhe verdadeiramente no sentido de atender aos anseios, reivindicações e interesses da maioria da população brasileira (KRAMER, 2001, p.116).

Ao buscar fazer esta mesma relação entre educação e movimentos sociais, articulando os dois elementos, Arroyo (2012) nos provoca a refletir que a diversidade de movimentos sociais acarreta novas resistências à opressão e à subordinação. Segundo o autor, a presença das crianças nas escolas públicas, presença “tensa, incômoda, que interroga a docência, os currículos, as didáticas e até a organização e a estrutura tão rígida e reprovadora de nosso sistema escolar” (ARROYO, 2012, p.30) se configura como um dado novo nas tramas entre movimentos sociais e educação. Isto faz com que o próprio pensamento educacional, o pedagógico e a docência precisem se reinventar, já que os movimentos sociais “redefinem as identidades dos educandos”.

Recorrendo às ideias de Paulo Freire, Arroyo explica que uma das raízes de sua teoria pedagógica é que o povo não é mero destinatário da educação, e sim sujeito da educação. E os educandos não podem mais ser vistos como “destinatários agradecidos” às elites e governos por estarem nas escolas; são pessoas que querem se afirmar como sujeitos de direitos e este é um dos grandes avanços políticos trazido pelos movimentos sociais, que obrigam a reverter essa direção, “fazem repensar radicalmente tantas histórias mal contadas sobre a construção de nossos sistemas educacionais. Forçam uma releitura das velhas concepções de direitos(...), obrigam a repensar as formas de classificação social, política, cultural e até mental.” (ARROYO, 2012, p.33-34).

Novamente tentando articular tais assertivas com os relatos das diretoras na pesquisa empírica, retomamos o que disse a representante da UMEI Itaipu, dentre outras diretoras que também explicaram sobre as demandas comunitárias para a Educação Infantil:

Entrevistadora: E vocês têm notícia se havia aqui demanda pra Educação Infantil, se essa construção foi feita a partir de um pleito da comunidade ou se foi um planejamento feito pela Secretaria de Educação ou de outro setor?
DG2: O que veio ao nosso conhecimento pelo presidente da Associação [de Moradores] da ocasião é que já havia, sim, a demanda por garantia da Educação Infantil, do direito da criança da primeira faixa etária, existia demanda pra essa faixa etária sim, e existia uma cobrança muito grande pra que existisse uma creche na comunidade. Até porque se especulou muito de que esse prédio seria qualquer coisa, não necessariamente uma creche. Então foi pensado, foi organizado de acordo com a demanda da comunidade, que, aliás, é muito grande com relação à Educação Infantil...

Tal fragmento é revelador da possível influência exercida pela comunidade nas políticas públicas: uma construção é iniciada na comunidade e há dúvidas por parte da população se será um equipamento de Educação Infantil ou não. Os grupos se organizam e reivindicam que seja destinado à educação, visando atender às necessidades das famílias e crianças.

Isto nos auxilia a compreender que, apesar da atual situação econômica que atravessamos e dos ataques que vem sofrendo a Educação, vislumbram-se possibilidades de superação desta lógica excludente através das lutas travadas pelos Movimentos Sociais. Tavares (2015), ao pesquisar sobre o Movimento ArtCreche (demandas em torno da Educação Infantil) em São Gonçalo, atualiza a discussão sobre as lutas junto ao poder público e sociedade civil em torno da Educação. A autora investiga a luta pelo direito à educação priorizando uma análise do poder local¹⁷ em diálogo com o conceito de hegemonia popular.

Assim, explica-nos que as lutas do ArtCreche fazem parte de um cenário no qual a construção e implementação de políticas públicas de educação em contextos periféricos, os seus desafios, com avanços e dificuldades que hoje se apresentam na busca pela justiça social e pelo direito à educação, tem sido fruto de lutas acirradas entre diversos atores, produzindo tensões entre as diferentes escalas de poder político e econômico, em especial nos bairros periféricos das grandes metrópoles brasileiras. E ao estudar de forma mais aprofundada as lutas “no lugar”, isto é, os embates realizados nas entranhas do poder local, Tavares nos oferece pistas fecundas sobre o processo de democratização do direito à educação:

Numa sociedade altamente excludente, concentradora de renda e patrimonialista como a nossa, compreendemos que as lutas que emergem desses movimentos contra-hegemônicos, e que de diferentes formas se expressam e articulam as classes populares, podem ampliar suas

¹⁷O Poder Local é compreendido aqui não como um recorte espacial, territorial, localizado, mas como um lugar com história e memória, nas palavras de Silva (2008), “com identidades e práticas políticas determinadas, ou seja, socialmente construído”. Ainda de acordo com a mesma autora, no poder local “...é ímpar uma pluralidade de poderes que se digladiam ou se associam (depende do objetivo e do momento) como os do Estado, das elites, dos micro poderes, do poder simbólico, do poder de influência, etc. Nesse sentido, revela-se a atuação dos mesmos em decisões reais, impostas ou ofertadas por alguns atores e atendidas ou não por outros e, então, as alianças e os conflitos” (SILVA, 2008, p. 69). Ou, nas palavras de Ladislau Dowbor: “...o poder local está no centro do conjunto de transformações que envolvem a descentralização, a desburocratização e a participação, bem como as chamadas novas “tecnologias urbanas”. No caso dos países subdesenvolvidos, a questão se reveste de particular importância na medida em que o reforço do poder local permite, ainda que não assegure, criar equilíbrios mais democráticos frente ao poder absurdamente centralizado das elites” (Dowbor, 2008, p. 2)

potencialidades, tornando-se capazes de se fazerem ouvir, pressionando de maneira ativa e crítica os processos de elaboração das políticas públicas e dos direitos à cidadania (TAVARES, 2015, p.10-11).

Tal perspectiva teórica de análise nos faz concluir que a Sociedade Civil não está em silêncio e, concordando com Tavares, é fundamental investigar e compreender o papel dos Movimentos Sociais reforçando ou questionando os princípios da Educação Popular na contemporaneidade. A hegemonia não é alcançada apenas pela coerção, mas também pelo consenso, que é conquistado através das instituições da sociedade civil, dentre elas os Movimentos Sociais e organizações populares.

Não aprofundarei aqui as reflexões em torno do papel da Sociedade Civil e dos Movimentos Sociais para o acesso/garantia do Direito à Educação Infantil. Mas considero importante destacar que, ao contrário de fazer apologia à Sociedade Civil e aos Movimentos Sociais como polo de resistência ao Estado, é necessário olhar de maneira dialética para a relação Estado-sociedade civil (GALVÃO, 2008). Nesta perspectiva é que se torna possível refletir tanto os limites quanto o potencial dos movimentos sociais, de acordo com os objetivos e formas de ação, “discutir o que é uma luta sistêmica e antissistêmica; no interesse da ordem e contra a ordem” (GALVÃO, 2008, p. 122). Porque, ainda concordando com Galvão, é importante considerar o papel do projeto político e das ideologias, e que:

...a constituição dos movimentos é possibilitada ou dificultada pelos diferentes projetos políticos e concepções ideológicas das organizações que medeiam a ação das classes dominadas; por deficiências organizativas; pelo regime político em vigor; pela reação dos dominantes (que vai da cooptação à repressão); e pela eventual divisão dos dominantes, que pode fortalecer politicamente os dominados. Se, de um lado, os interesses dominantes pesam na ação dos dominados (o que contribui para pensar os limites dos movimentos sociais), por outro lado, os movimentos sociais dos dominados, mesmo que não anticapitalistas, se chocam com aspectos da ideologia dominante e do direito burguês, pois as relações sociais capitalistas não se realizam apenas no plano da produção (GALVÃO, 2008, p. 122).

Antes de finalizar este capítulo, retomo as contribuições teóricas acerca da análise de implementação da política pública. Tivemos como um dos desafios da pesquisa resgatar alguns conceitos/categorias que, do nosso ponto de vista, são relevantes para o entendimento sobre a luta para garantia/ampliação do Direito à Educação Infantil na atualidade. E reconhecemos que a implementação da política, em nível mais geral, pode variar de acordo com seus diferentes formatos (centralizada ou descentralizada), com a natureza das agências que a implementam, com a interrelação

entre os níveis de governo e também com as questões relativas ao seu contexto de aplicação, reações, adesões, dissensos, conflitos (PEREZ, 2010). O estudo demonstrou que não basta a decisão de uma autoridade ou determinação de um órgão central para que um programa aconteça. A operacionalização dos programas, a sua implementação, sofre modificações e enfrenta percalços no nível local.

Outro aspecto a destacar na análise de políticas públicas educacionais é que, apesar do aumento da oferta de vagas no Brasil e de um significativo avanço no sentido da sua universalização, como induz a Constituição Federal e demais dispositivos legais, ainda é possível constatar diferenças na sua efetivação pelos muitos municípios do nosso país. Embora tenha me detido a analisar o programa niteroiense no que se refere à oferta da Educação Infantil, sabe-se que os municípios precisam disponibilizá-la, obrigatoriamente, para as crianças com idade a partir dos 4 anos. Contudo, é necessário considerar o caráter não determinista da legislação e da política, ou seja, seu resultado não é fruto apenas da lógica dos seus formuladores, mas é também influenciada pelo contexto de sua implementação e pelo grau de discricionariedade dos profissionais envolvidos, especialmente dos governantes. Queremos dizer com isto que as ações públicas são influenciadas pelas relações entre os diferentes níveis governamentais e administrativos e pelo poder discricionário daqueles que são responsáveis pela implementação de tal política. Como consequência,

... uma dada política pública pode assumir diferentes formatos, seja no que tange à distribuição de investimentos em infraestrutura e equipamentos, seja no que diz respeito a decisões sobre a alocação e disponibilização de serviços e recursos humanos. Todos esses elementos podem ter consequências distributivas e induzem variações na qualidade e diversidade de serviços oferecidos localmente (TORRES ET AL, 2010, p.130).

Destaca-se, dialogando com Torres et al (2010) e concordando com Boschetti (2009), que, na análise da política pública, o que emerge do estudo é a compreensão de que o importante é tratar desses diferentes elementos, em seus sentidos e movimentos, de maneira a interrelacioná-los. Ou seja, analisar uma política social pressupõe inserí-la na totalidade e dinamicidade da realidade. E, para além de conhecer e dominar os tipos e métodos de avaliação, ou diferenciar análise e avaliação, o fundamental é reconhecer que as políticas sociais têm o seu papel na consolidação do Estado democrático de direito e que “devem ser entendidas e avaliadas como um conjunto de programas, projetos e ações que devem universalizar direitos” (BOSCHETTI, 2009, p. 3). Não se

trata, pois, de apenas comparar o que foi proposto com o que foi alcançado, o que seria adequado a uma avaliação institucional, mas analisar o processo de implementação das ações, os fatos ocorridos, à luz dos determinantes históricos e sociais contextualizados. Para isto, tentamos situar o estudo “no âmbito da identificação da concepção de Estado e de política social que determina seu resultado” (BOSCHETTI, 2009, p. 3). E ainda, em que medida um programa social é capaz de “expandir direitos, reduzir a desigualdade social e propiciar equidade” (BOSCHETTI, 2009, p. 4).

Nesta perspectiva, sendo o Programa “Mais Infância” um desdobramento no nível local de uma política central, foi necessária a busca de articulação entre os *micro e macroprocessos* em sua implementação, cabendo tratar na pesquisa da relação entre a proposta e os formatos que adquire durante o processo. Além disso, os efeitos que perpassam sua organização, as adesões e modificações necessárias a partir da proposta inicial, são elementos que auxiliam na análise sobre as condições que alavancam ou entram a implementação da política educacional voltada para a criança pequena no município de Niterói.

3.4 - Algumas questões derivadas da análise da implementação do “Mais Infância” em Niterói

Muitos aspectos relacionados à política pública de Educação Infantil foram compreendidos durante a elaboração da pesquisa, mas foram tratados apenas superficialmente, por não serem o assunto específico do estudo, ou nem foram tratados. No entanto, gostaria de destacá-los por entender que sugerem pontos relevantes para futuros aprofundamentos.

Um destes aspectos se refere à Intersetorialidade entre as políticas públicas. Para além de nosso interesse particular pelo tema, observamos que algumas pessoas entrevistadas se referiram a esta dimensão da política pública, sem exatamente citarem o conceito. Mas falaram sobre a necessidade de articulação entre os setores da Saúde e da Assistência Social, por exemplo, para uma melhor efetividade do atendimento educacional, uma vez que, em algumas localidades, a UMEI é o único equipamento público a serviço da população.

A Intersetorialidade implica na colaboração convergente dos vários profissionais e das políticas públicas em torno da mesma temática, rompendo com o monopólio do saber e permitindo troca de conhecimentos para a construção da intervenção no âmbito

social, numa relação de reciprocidade, possibilitando o diálogo entre as diversas áreas de conhecimento e das políticas sociais (SOUZA E MONERATT, 2009). Isto porque a relação das pessoas com a esfera pública para sanar suas necessidades de sobrevivência muitas vezes ocorre de maneira pouco eficaz em decorrência de processos burocratizados e fragmentados. A atuação mais direta com as situações enfrentadas pela população em cada lugar poderia ser um caminho mais interessante para a intervenção que de fato contemplasse os anseios das pessoas, rompendo com a setorização administrativa das políticas sociais.

Há uma inquietação no interior do aparelho do Estado sobre como trabalhar com a complexidade. Sobre a intersectorialidade há um consenso discursivo e um dissenso prático. Esse dissenso nasce da contradição entre a necessidade de integração de práticas e saberes requeridos pela complexidade da realidade e um aparato de Estado setorizado, onde se acumulam, com maior ou menor conflito, poderes disciplinares e poderes advindos de composições político partidárias (ANDRADE, 2006 *apud* SOUZA e MONNERAT, 2009, p.208).

A intersectorialidade poderia ser efetivamente contemplada nos processos de análise de programas sociais, pois tem relevância quando se observa a configuração desarticulada das políticas públicas brasileiras. As estruturas setoriais se caracterizam pelo recorte fragmentado, na qual os serviços não se comunicam, atuando de forma isolada. Tal configuração remonta da época em que ocorre a ampliação das funções do Estado capitalista, no século XX. Sua expansão acontece por meio de políticas sociais com recorte setorial. No Brasil, a discussão da intersectorialidade tem repercussão especial no campo da Seguridade Social brasileira, que contém na sua formulação esta ideia. Todavia, a realidade e a operacionalização das políticas públicas no nível municipal nos mostra que a intersectorialidade ainda não se concretizou.

A análise da política pública, considerando sua dimensão intersectorial, também pode auxiliar na melhora da administração pública e contribuir para a modernização da gestão e dos serviços, para a eficiência dos gastos e para o desenvolvimento da responsabilidade com a prestação de contas. E se tal análise conseguisse agregar em seu processo as partes interessadas (no caso do Programa “Mais Infância”, os que implementam o programa e a população), seria um importante instrumento para a gestão pública, auxiliando no direcionamento de ações relevantes, voltadas à pequena infância. É fundamental considerar se há articulação e complementaridade entre a política analisada e as demais, para realizar uma análise mais ampla

“sobre as possibilidades do conjunto das políticas sociais assegurar a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos” (BOSCHETTI, 2009, p. 13)

Outro aspecto de grande importância, mas não tratado no âmbito desta pesquisa, é aquele que se refere à participação da população na política pública. O movimento de pesquisa nos impõe escolhas e, devido ao tempo disponível, adiamos a escuta da população para um futuro aprofundamento dos estudos aqui iniciados. Teria sido muito enriquecedor ouvir também as famílias das crianças matriculadas nos equipamentos inaugurados pelo “Mais Infância”. Contudo, tentamos contemplar brevemente tal reflexão ao abordamos as características do “Controle Social”, enquanto categoria de análise da implementação do Programa.

O que se percebeu é que o Controle Social é uma prerrogativa da lei e se fundamenta na própria Constituição Federal, garantindo o aperfeiçoamento dos atos administrativos e, por isso é, reconhecidamente, um instrumento democrático. Porém, temos, no Brasil pouca tradição de participação ativa nos canais de deliberação. Isto implica na pouca (ou nenhuma) comunicação entre a população e o Estado, a não ser pelas vias mais burocráticas, o que inviabiliza a participação mais efetiva nas decisões estatais.

Especificamente em relação ao “Mais Infância”, o documento “Niterói que queremos” (2014) cita um evento, um “Seminário”, em que a população teria participado, opinando sobre as diversas áreas do Planejamento Estratégico do município. Mas não se observou, durante o estudo da implementação, a existência de mecanismos de escuta da população atendida acerca do Programa. É fato que a publicização dos atos governamentais a respeito das ações públicas é fundamental para garantir a transparência e a *accountability*. Entretanto, do nosso ponto de vista, ainda se fazem necessários outros instrumentos para que se democratize a participação da população no debate e fiscalização das ações, não só na direção de informar, mas também de formar para o controle dos atos de gestão administrativa.

Estes são apenas alguns elementos que se colocaram também como pontos relevantes e que merecem aprofundamentos através de novos estudos e pesquisas que objetivem abordar a implementação de políticas públicas. Ainda há muito o que se dizer sobre o Programa “Mais Infância”, considerando-se a importância desta política pública para população da cidade de Niterói e visando contribuir para seus futuros encaminhamentos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS, AINDA QUE PROVISÓRIAS

A dissertação aqui apresentada resultou de pesquisa sobre a política pública para a Educação Infantil no município de Niterói, tomando como elemento de análise a fase de implementação do Programa “Mais Infância”, política cujo principal mote é a expansão da rede pública municipal de Educação Infantil. O objetivo foi contribuir para o debate em torno desta etapa da *policy*, percebendo que o estudo do “Estado em ação” envolve a compreensão do por que e de como o Estado age de determinada forma, considerando as condições que o cercam. Procurou-se entender a política em geral e a política educacional em particular, identificando as principais características do programa em tela e considerando as concepções, interesses e ações envolvidas para a sua efetivação no período de 2013 a 2016.

A pesquisa documental, o referencial teórico estudado e a análise das entrevistas com dirigentes municipais e diretoras de UMEI possibilitaram constatar, como resultado provisório da pesquisa, que o Programa “Mais Infância” se configura como fruto da política indutora do governo federal visando à expansão da Educação Infantil. Apoiada por legislações que preconizam a criação de programas e projetos por parte dos entes federados para o alcance de determinados objetivos, a Educação Infantil entra na agenda governamental do município e ganha contornos próprios, considerando-se a realidade local.

Trata-se, portanto, no momento desta conclusão, de sintetizar os principais aspectos identificados na etapa de implementação do Programa “Mais Infância”, bem como de levantar outros elementos que remetam a novas análises e estudos posteriores.

Em linhas gerais, o estudo da implementação da política pública fornece subsídios para que se compreenda melhor a quem ela se dirige e quais são as relações e tensões que se configuram entre os sujeitos sociais que participam do processo. Também aponta para as possibilidades de integração entre os aspectos administrativos e políticos, o que pode favorecer a maior efetividade da política e contemplar a participação mais democrática dos envolvidos na tomada de decisões.

A implementação do Programa “Mais Infância” aconteceu no início de uma nova gestão municipal, quando o prefeito Rodrigo Neves, naquele momento filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), assume o governo após ganhar as eleições, e apresenta o Planejamento Estratégico “Niterói que Queremos”, sistematizando algumas promessas

de campanha, dentre elas, a inauguração de vinte novas Unidades Municipais de Educação Infantil.

O que se constatou durante a pesquisa sobre a implementação é que o Programa “Mais Infância”, como parte do Planejamento Estratégico do município, adquiriu características bastante próprias, embora o tenhamos identificado como fruto de uma política incentivada pelo governo federal. Após as tentativas de adesão, sem sucesso, ao Proinfância, decidiu-se por manter a proposta expansionista da Educação Infantil de maneira “customizada”. Embora não tenha sido possível investigar mais detalhadamente sobre os recursos que financiaram a expansão em Niterói (e este não era o objetivo da pesquisa), a justificativa dos dirigentes é de que ela aconteceu com recursos próprios. Sabemos, contudo, que o município recebe verbas do governo federal para seus programas na área de Educação e acreditamos que, se os recursos não chegaram via Proinfância, vieram por outras rubricas e muito provavelmente também financiaram a política expansionista no município.

Outro aspecto que nos remete a identificar no Programa “Mais Infância” o que estamos chamando de “customização” (concordando com Campos, 2017) é que a expansão aconteceu não só através da construção de novos equipamentos, mas também pela estatização de creches comunitárias até então conveniadas com o poder público. Isto aponta para outra questão: o Programa Criança na Creche existe há mais de 20 anos, como comprovam os estudos de Picanço (1996), e também se define como um dos braços no atendimento em Educação Infantil no município. O objetivo de expandir a Educação Infantil em Niterói foi alcançado, já que se chegou bem perto dos números previstos para inaugurações de novos equipamentos escolares. Contudo, sua eficácia no que diz respeito ao aumento efetivo do número de atendimentos ficou comprometida, uma vez que muitas das vagas “criadas” pela instalação dos novos equipamentos continuaram a serem ocupadas pelas crianças já matriculadas nas creches comunitárias conveniadas. E o Programa Criança na Creche ainda mantém, através de subsídios, vinte creches comunitárias, conveniadas segundo a Deliberação 009/2006 do Conselho Municipal de Educação e pelas regras definidas pelo Edital de Chamamento Público, o último publicado em 26 de Maio de 2017.

Não se tratou de avaliar na pesquisa se tal perspectiva adotada para a expansão é a mais correta e adequada. O que se constatou é que o processo de implementação *modificou* a política pública. De fato, a rede municipal de Educação Infantil cresceu em número de equipamentos. Mas não se reconhece o mesmo ritmo de crescimento no que

se refere às vagas disponibilizadas à população, uma vez que o aumento neste número não foi tão expressivo. Ou seja, a demanda das famílias para o acesso à Educação Infantil ainda é grande, especialmente para a faixa etária de 0 a 2 anos, etapa não contemplada pelo “Mais Infância”, já que apenas duas das novas UMEI atendem crianças nesta idade. Disto depreende-se que houve grande interesse em institucionalizar a educação das crianças de quatro a cinco anos de idade, atendendo às prerrogativas legais que determinam a obrigatoriedade de oferecimento de vagas para esta idade no sistema formal de ensino.

Considerando que a etapa de implementação da política nos possibilita analisar quais são as tensões entre os sujeitos envolvidos na sua viabilização, neste caso, os governantes (planejadores do programa) e a equipe técnica (aqui considerada a equipe operacional da FME e as diretoras de UMEI), é que procuramos também responder a outra pergunta: quais as concepções de Educação Infantil embasam a política pública voltada para a expansão de matrículas na rede municipal de Niterói? O que significa, no contexto desta implementação, o esforço para “erradicar a pobreza e promover a inclusão social” expresso no folder promocional do Programa?

É preciso lembrar que a expansão da Educação Infantil precisa vir junto com a qualidade do atendimento. A infraestrutura das escolas (novas ou já existentes) precisa ser adequada às necessidades das crianças, com parque infantil, livros e brinquedos, banheiros adaptados, etc, respeitando-se os padrões para o funcionamento. Os docentes e demais profissionais necessitam ser valorizados em seus rendimentos e dispor de tempo, incluído em sua jornada de trabalho, para formação continuada, planejamentos e para a elaboração da proposta pedagógica das instituições.

A respeito do trabalho docente, o que se observou é que a expansão da rede pública municipal de Educação Infantil em Niterói provocou o aumento significativo do número de profissionais com contrato de trabalho temporário, sem concurso público. Isto representa uma precarização da função docente, fazendo parte da lógica da política residualista, que atua o mínimo possível para que o mercado regule a oferta e a procura pelo serviço.

Embora reconheçamos que o grande escopo do Programa “Mais Infância” seja a expansão dos equipamentos e matrículas, é preciso admitir que, especialmente nas entrevistas, houve destaque para o aspecto mais “ideológico” do programa, vale dizer, sua dimensão formativa, no sentido de qualificar a prática docente; a adaptação dos espaços para que sejam favorecedores de ações pedagógicas condizentes com o que

preconizam as Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil; o provimento de brinquedos e materiais didáticos adequados à faixa etária e às práticas pedagógicas ali desenvolvidas.

Ao mesmo tempo, e contraditoriamente, as concepções que pareceram valorizar esta outra dimensão do programa se revelaram como defensoras do “efeito positivo da educação para o combate à pobreza”. O argumento de que o quanto antes entrarem na escola protege as crianças dos perigos sociais encontra mais aporte teórico no caráter economicista do acesso e das políticas e menos na perspectiva de universalização do Direito à Educação.

A Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica, ganha importância nas políticas governamentais nas últimas décadas, exatamente num contexto de Reformas administrativas, educacionais e sociais. A Constituição Brasileira de 1988 apresenta as políticas sociais, e a de Educação, sob uma perspectiva universalizante, como direito de todos. Contudo, na prática, o que percebemos é que o Estado direciona seu atendimento a uma parcela da população, aquela marcada pelo signo da exclusão e da pobreza, assumindo um modelo residual de intervenção (CORSINO e NUNES, 2010). Neste sentido, as concepções que norteiam a implementação da política assim concebida é aquela que está mais voltada para o atendimento das crianças em situação de vulnerabilidade social.

Ainda são grandes os desafios para que se consiga mudar a concepção do atendimento educacional nos discursos e políticas governamentais, pois é forte a herança da dimensão assistencialista, modelo que fundamentou muitas iniciativas públicas e particulares de atendimento à criança pobre. Esquece-se que o atendimento em instituições educacionais à criança de 0 a 6 anos é fruto de um processo histórico de luta dos movimentos sociais para garantir, inclusive na própria legislação, que o modelo fosse o da Educação, em articulação com a dimensão técnico-científica, construída pelos estudos nos campos da psicologia, da sociologia, da cultura, da filosofia, auxiliando no entendimento da criança de forma mais ampla e integrada, e na compreensão da infância como um momento fundamental da formação humana. Como brilhantemente nos atualiza Vasconcellos:

O embate, que mobiliza não só os pesquisadores de campo como também pais e os mais diversos profissionais envolvidos com a educação dos pequenos, se constitui, nos dias de hoje, em romper com os resquícios histórico-sociais e com as práticas que mantêm viva a discriminação do atendimento qualitativo, por região ou classe social, ofertando, para alguns, a

qualidade e, para outros, uma quantidade “consoladora”(VASCONCELLOS, 2013, p. 22).

Sem tal mobilização, não teríamos alcançado as conquistas no campo: a cobertura do atendimento, a elaboração de um currículo para a infância, o reconhecimento da Educação Infantil como etapa da Educação Básica e seu consequente financiamento, dentre outras, e com o entendimento de que “...*todos os sujeitos* em desenvolvimento são portadores de *direitos inalienáveis e intransferíveis*. Direitos que devem, democraticamente, ser *legitimados*, nos diferentes contextos, por meio da sua *plena concretização*.” (VASCONCELLOS, 2013, p. 22 - grifos nossos).

Em síntese, o esforço político epistêmico que fundamentou todo o processo de pesquisa pode ser compreendido como um sério e comprometido movimento investigativo, que objetivou perceber como vem ocorrendo a implementação da política pública para a Educação Infantil no município de Niterói. Como pesquisadora, nossa pretensão foi procurar conhecer e investigar o real para melhor compreendê-lo. Como profissional da Educação, desejo ver a melhoria da qualidade do atendimento às crianças, que elas sejam vistas como os sujeitos que já são, e não como o “vir a ser”, que sejam tratadas com o respeito e dignidade que merecem, independentemente da idade cronológica que têm e que a política de Educação Infantil a elas direcionada vise, em última instância, a sua emancipação.

Ao concluir este texto, aprendo com alegria que qualquer conhecimento é aproximado, é construído, não definido, o que demonstra a provisoriedade e o dinamismo da realidade, características fundamentais de qualquer aspecto social. Acredito, porém, que as reflexões produzidas no âmbito desta pesquisa possam provocar a construção de novas análises e abordagens sobre a implementação de políticas públicas de Educação Infantil, pois muito ainda há para se discutir sobre este campo, considerando a importância política e a complexidade epistêmica da educação das crianças na contemporaneidade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, J.S.de. “Mulheres na escola: algumas reflexões sobre o magistério feminino”. In: *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, n.96, p.71-78, fev. 1996.

ALVARENGA, M. S.; TAVARES, M.T.G. “Relações entre poder local e políticas educacionais em contextos de periferias urbanas.” In: *Poder local e políticas públicas para a educação em contextos de periferias urbanas*. Rio de Janeiro: Ed. Quartet/FAPERJ, 2015 (p.55-80).

ANPED. *Ética na Pesquisa em Educação*. Documento Preliminar. 2017. Disponível em http://www.anped.org.br/sites/default/files/etica_e_pesquisa_em_educacao_texto_para_discussao_1.pdf.

ARAÚJO, F.M.de B. “Universalização da pré-escola: avanços e desafios na implementação do Plano Nacional de Educação (2014-2024) no município de Niterói.” In: *Revista Educação e Cultura Contemporânea*. Vol. 13, nº33 (2016). Disponível em <http://revistaadmmade.estacio.br/index.php/reeduc/issue/view/135/showToc>. Acesso em 11/03/2017.

ARIÉS, P. *História Social da Criança e da Família*. Rio de Janeiro, Editora Guanabara, 1981, p. 50-68; 156-194.

ARRETCHE, M. “Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas.” In: *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais* (Barreira, M.C.R.N. & Carvalho, M.C.B) São Paulo: IEE/PUC, 2002, p. 45-57.

ARROYO, M. “Os movimentos sociais reeducam a educação.” In: ALVARENGA, M.S.; NASCIMENTO, R.E.; ALENTEJANO, P.; Nobre, D. *Educação Popular, movimentos Sociais e Formação de Professores: outros diálogos, outras questões*. Rio de Janeiro, EdUERJ/CAPES, 2012, p. 29-45.

BRASIL. Ministério da Administração de Reforma do Estado (MARE). Plano Diretor da Reforma do Estado. Brasília, 1995.

BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Lei número 9394, 20 de dezembro de 1996.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. *Política Social: fundamentos e história*. 9ª edição, São Paulo, Cortez, 2011 (Biblioteca Básica de Serviço Social – v. 2).

BELLONI, I.; MAGALHÃES, H.; SOUSA, L. C. de. *Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional*. 4ªed.- São Paulo, Cortez, 2007 – Coleção Questões da Nossa Época; v. 75.

BOSCHETTI, I. “Avaliação de políticas, programas e projetos sociais.” In: CFESS *Serviço Social, direitos sociais e competências profissionais*. CFESS, ABEPSS, Brasília (2009). Disponível em www.cressrn.org.br/files/arquivos/V6W3K9PDvT66jNs6Ne91.pdf.

BUENO, C. A. R; FIGUEIREDO, I. M. Z. *A relação entre educação e desenvolvimento para o banco mundial: a ênfase na “satisfação das necessidades básicas” para o alívio da pobreza e sua relação com as políticas para educação infantil*”. Texto apresentado no IX ANPED Sul – Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul – 2012, p.1-15. Disponível em <http://www.uces.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/1024/128>. Acesso em 13/04/16.

CAMPOS, R. F. “Educação Infantil – Políticas e Identidade”. In: *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 5, n.9, jul./dez. 2011, p. 217-228. Disponível em <http://gepeto.ced.ufsc.br/files/2015/05/educacao-infantil.pdf>. Acesso em 18/11/2017.

CARNEIRO, F. “Avaliação de Políticas Públicas: por um procedimento integrado ao ciclo da gestão.” In: *Perspectivas em Políticas Públicas*, Belo Horizonte, vol. VI, n. 11, jan/jun 2013, p. 93-129.

CORSINO, P. e NUNES, F. “Políticas Públicas Universalistas e Residualistas: os desafios da Educação Infantil”. In: Reunião da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 33, 2010, Caxambu, Anped, 2010. Disponível em:

<http://33reuniao.anped.org.br/33encontro/app/webroot/files/file/Trabalhos%20em%20PDF/GT07-6749--Int.pdf> . Acesso em: 18/11/2017.

DEL PRIORE, M. “Apresentação”. In: DEL PRIORE, Mary (org.) *História da Criança no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2002, p.07-17.

DOWBOR, L. *O que é Póde Local*. (Edição revista e atualizada em 2008). Disponível em <http://dowbor.org/2000/09/ladislau-dowbor-o-que-e-poder-local-2008.html/>. Acesso em 19/11/2017.

DRAIBE, S.M. “Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas.” In: Barreira M.C.R.N., Carvalho M.C.B. (org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP 2001, p. 15-42.

FALEIROS, V. de P. *O que é Política Social*. São Paulo, SP, Brasiliense, 1991 (Coleção Primeiros Passos), vol.168.

FERNANDES, F. “Classes sociais na América Latina.” In: *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973, p.33-116.

FIGUEIREDO, M. F. e FIGUEIREDO, A. C. “Avaliação política e avaliação de políticas um quadro de referência teórica.” In: *Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, set./dez.1986, p. 107-127.

FREITAS, L. C. de. “Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação.” In: *Revista Educação e Sociedade*, v.33, n 119, abr.-jun. 2012, p.379-404.

FRONZA, C.S e NOGUEIRA, V. M. R. “A avaliação e a análise de políticas públicas: uma distinção necessária”. In: *Argumentum*, Vitória (ES), v. 7, n.2, p. 103-116, jul/dez 2015.

GALVÃO, A. “Marxismo e movimentos sociais.” In: *Revista Crítica Marxista*, São Paulo, v. 32, 2008, p. 107-126.

IAMAMOTO, M. V. *O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. São Paulo, Cortez, 1998.

JACOMELI, M. R. M. e GOMIDE, D. C. “O método de Marx na pesquisa sobre políticas educacionais.” In: *Dossiê: Desafios da docência em contextos emergentes*. Políticas Educativas, Santa Maria, v. 10, n. 1 p.64-78, 2016. Site: <http://seer.ufrgs.br/index.php/Poled/article/view/69759>. Acesso em 10/03/2017.

KRAMER, S. *A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce*. 6ª Ed, São Paulo, Cortez, 2001. Biblioteca da Educação, Série 1 – Escola, v.3.

KOLSLINSKI, M.C. *O processo de implementação de políticas sociais descentralizadas: o estudo do FUNDEF*. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de pós-graduação em Educação da Universidade de Campinas, 2000.

KUHLMANN Jr., Moisés. *Infância e educação infantil: uma abordagem histórica*. Porto Alegre, Mediação, 1998.

KUHLMANN JR., M.; FERNANDES, R. “Sobre a história da infância.” In: FARIA FILHO, Luciano Mendes de (org.) *A infância e sua educação. Materiais, práticas e representações [Portugal e Brasil]*. Belo Horizonte: Minas Gerais: Autêntica, 2004, p. 15-33.

LOPES, E. M. T. “Fontes documentais e categorias de análise para uma história da educação da mulher”. In: *Revista Teoria&Educação*. Porto Alegre: Rio Grande do Sul, Pannonica Editora, vol.6, 1992, p. 105-114.

MACEDO, H.F.F. “Qualidade da Educação: o sentido Neoliberal e Social em disputa”. In: *Processos Formativos e Desigualdades Sociais: a produção do PPGedu no II Seminário de Estudos e Pesquisas*. Faculdade de Formação de Professores (FFP)/Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). 2004. P. 52-61.

MACHADO, M. C. G. et al. “As raízes da educação infantil no Brasil: análise da proposta de Rui Barbosa.” In: CARVALHO, Carlos H. de; MOURA, Esmeralda Blanco de; ARAUJO, José Carlos (orgs.). *A infância na modernidade: entre a educação e o trabalho*. Uberlândia: EDUFU, 2007, p. 209-243.

MACHADO, M.G.F. *A promoção da **Accountability** na fiscalização de municípios do Rio Grande do Sul: a atuação do TCE na implementação do FUNDEB de 2007 a 2009*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

MARQUES, E.C. “As políticas públicas na ciência política.” In: E. Marques; Faria, C.A.P. (org.). *A política pública como campo multidisciplinar*. Rio de Janeiro-São Paulo: FIOCRUZ-UNESP, 2013, p. 23-46.

MENDES, M.A. “Gênero e poder no âmbito da chefia feminina: uma proposta teórica de análise”. In: *VEREDAS FAVIP - Revista Eletrônica de Ciências* - v. 1, n. 1 - janeiro a junho de 2008. Disponível em <http://veredas.favip.edu.br/index.php/veredas1/article/viewFile/68/61>.

MINAYO, C. (org.) *Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade*. 25 ed., Petrópolis, Vozes, 2007.

MONNERAT, G.L.; SENNA, M. de C. M.; SOUZA, R. G. de. “A reorganização dos serviços de saúde no cenário local.” In: *Revista Ciência e Saúde Coletiva*. [online]. 2002, vol.7, n.3, pp.509-521. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232002000300009&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em 11/03/2017.

MORENO, G.G. *Resenha: A Ilusão Fecunda: a Luta por Educação nos Movimentos Populares (2. ed.) Marília Pontes Sposito*. SÃO PAULO: HUCITEC, 2010, 398 p. In: *Cadernos de Pesquisa*, v.41, n.143 Maio/Ago-. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742011000200019. Acesso em 19/10/2016.

MOURA, E. “Por que as crianças?”. In: CARVALHO, C. H. de; MOURA, E. B. de; ARAUJO, J. C. (orgs.) *A infância na modernidade: entre a educação e o trabalho*. Uberlândia: UDUFU, 2007, p. 13-43.

MOVIMENTO NACIONAL DOS MENINOS E MENINAS DE RUA. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98931988000100007. Acesso em 04/11/2017.

NITERÓI. Decreto 11516/2013, de 02 de novembro de 2013. *Dispõe sobre o provimento dos cargos em comissão de Diretor e Diretor Adjunto das Unidades de Educação da Rede Municipal de Niterói*, 2013.

_____. Deliberação CME nº 031/2015. Conselho Municipal de Educação de Niterói.

_____. Documentos Institucionais – *Plano de Desenvolvimento Estratégico Niterói Que Queremos*, 2014.

_____. Documentos Institucionais. *Relatório da Diretoria de Educação Infantil*, 2016 (Documento de circulação interna).

_____. Documentos Institucionais. *Relatório da AEPE*, 2016 (Documento de circulação interna).

_____. Documentos Institucionais. *Contextualização do Plano Municipal de Educação*, AEPE, 2016 (Documento de circulação interna).

_____. Documentos Institucionais. *Histórico da Rede Física Escolar*, 2016 (Documento de circulação interna).

_____. Edital de Chamamento Público das Creches Comunitárias. Disponível em <http://www.educacaoniteroi.com.br/2017/05/edital-de-chamamento-publico-das-creches-comunitarias/>. Acesso em 02/11/2017.

NITERÓI. Lei 3.083, de 19/05/2014. *Dispõe sobre a contratação de pessoal pela administração pública direta e indireta do município de Niterói, por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.*

_____. Lei Orgânica Municipal de Niterói, de 04/04/1990.

_____. *Viva Niterói, Viva você* - Entregas para a cidade, 2017, Folder digital disponível em <http://www.niteroi.rj.gov.br/444entrega/entregas.pdf>. Acesso em 18/11/2017.

NOGUEIRA, M.A.. “Sociedade Civil, entre o Político-Estatal e o Universo Gerencial”. 2003. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n52/18072.pdf>. Acesso em 14/09/15.

NUNES, M. F. *Políticas de Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro: Proinfância e as estratégias municipais de atendimento a crianças de 0 a 6 anos*. Relatório de Pesquisa, EIPP (Educação Infantil e Políticas Públicas), Rio de Janeiro, 2015, 132pp.

NUNES, D.G. “Reconhecimento social da infância no Brasil: da menoridade à cidadania.” In: VASCONCELLOS, V. M. R. de (org.); *Educação da Infância: história e política*. 2ª Ed., Niterói, Editora da UFF, 2013, p. 107-132.

OLIVEIRA, R.C de. “O movimento dos conceitos na antropologia.” In: *O trabalho do antropólogo*. 2 ed., Brasília, Paralelo 15, São Paulo, Editora UNESP, 2000. Cap 2, p. 37-52.

PARDAL, M. V.de C. “O cuidado com as crianças pequenas no Brasil escravista.” In: VASCONCELLOS, V. M. R. de (org.); *Educação da Infância: história e política*. 2ª Ed., Niterói, Editora da UFF, 2013, p. 61-83.

PATTON, M.Q. “A vision of evaluation that strengths democracy.” In: *Evaluation*, 2002, 8 (1), p. 125-139 (traduzido).

PEREZ, J.R. R. “Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente?” In: *Educação e Sociedade: Revista de Ciência da Educação*. Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, out.-dez. 2010. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em 07/10/2016.

PICANÇO, M. B. M. de. *A creche na Rede Pública Municipal (1978-1996)* – Rio de Janeiro/RJ, UFF, Dissertação de Mestrado, 1997.

QUINTEIRO, J. “Infância e educação no Brasil: um campo de estudos em construção.” In: FARIA, A. L.; DEMARTINI, Z.; PRADO, P. (orgs.) *Por uma cultura da infância*. Campinas, SP: Autores Associados, 2002, p. 19-47.

REIS, A.C. “A institucionalização da infância no Brasil republicano.” In: VASCONCELLOS, V. M. R. de (org.); *Educação da Infância: história e política*. 2ª Ed., Niterói, Editora da UFF, 2013, p. 85-105.

RIBAS, C. “Equilíbrio Democrático e Controle Social: o controle dos atos de gestão da administração pública por meio da participação popular.” In: *Revista Perspectivas em Políticas Públicas*, vol. IX, nº18, Belo Horizonte, EdUEMG, julho-dezembro/2016, p.47-78.

RIZINNI, I. *O século perdido: Raízes históricas das políticas públicas para infância no Brasil* – 2.ed.rev., São Paulo, Cortez, 2008.

ROSEMBERG, F. “Políticas de Educação Infantil e Avaliação.” In: *Cadernos de Pesquisa*, v. 43, n. 148, jan/abr. 2013, p. 44-75.

SADER, E. “Ideias e questões.” In: *Quando novos personagens entram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988, Capítulo I, p. 25-60.

SANTOS, W.G. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. 3ª edição, Rio de Janeiro, Campus, 1994.

SARMENTO, M. “Visibilidade social e estudo da infância.” In: VASCONCELLOS, Vera Maria Ramos; SARMENTO, Manuel J. (orgs.). *Infância(s) (In)visíveis*. Araraquara, SP.; Junqueira&Marin, 2007, p. 25-49.

SILVA, M. da. “Poder Local: conceito e exemplos de estudos no Brasil”. In: *Sociedade e Natureza*, Uberlândia, 20(2), dez/2008, p.69-78. Disponível em www.scielo.br/pdf/sn/v20n2/a04v20n2.pdf. Acesso em 18/11/2017.

SILVA, M.A. “Qualidade Social da Educação Pública: algumas aproximações”. In: *Cadernos Cedes*, Campinas, vol. 29, n. 78, maio/ago.2009 (pp. 216-226). Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 09/10/2015.

Site <http://www.fnde.gov.br/programas/brasil-carinhoso>. Acesso em 26/03/2016.

Site <http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-apresentacao>. Acesso em 01/04/2016.

SOUZA, A.R.; FREITAS, S.R. *Relações de gênero no espaço de poder das escolas públicas brasileiras*.2012. Disponível em: www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/ric/article/download/1596/1540.

SOUZA, A.R.; GOUVEIA, A. “Os trabalhadores docentes da educação básica no Brasil em uma leitura possível das políticas educacionais.” *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, v.19, n. 35, dez. 2011. Disponível em epaa.asu.edu/ojs/article/download/860/936.

SOUZA, D.B. de; ALCÂNTARA, A.B; VASCONCELOS, M.C.C. “Previsões de regime de colaboração na gestão da educação em São Gonçalo (RJ): uma análise exploratória pautada no Plano Municipal de Educação”. In: *Poder local e políticas públicas para a educação em contextos de periferias urbanas*. Rio de Janeiro: Ed. Quartet/ FAPERJ, 2015. (pp.81-109).

SOUZA, G. “História da educação infantil no Brasil: lugares, propósitos e ações que conformaram o jardim de infância e a creche como espaços de educação de crianças.”

In: FARIA FILHO, L. M.; ARAUJO, V. C.(org.). *História da Educação e da Assistência à Infância no Brasil*. Vitória: EDUFES, 2011, p. 245-272.

SOUZA, R. G. de; MONERATT, G. L. “Política social e intersectorialidade: consensos teóricos e desafios práticos.” In: *SER Social*, Brasília, v. 12, p. 200-220, jan./jun. 2009.

TAVARES, M.T.G. “Movimentos Sociais e a luta por creches no Rio de Janeiro: a experiência das creches comunitárias em São Gonçalo.” 37ª Reunião Nacional da ANPEd – 04 a 08 de outubro de 2015, UFSC – Florianópolis, p.1-18.

THIOLLENT, M. “Sobre a Enquete Operária”. In: THIOLLENT, M. *Crítica metodológica, investigação social e enquete operária*. São Paulo, ed. Polis, Coleção Teoria e História, 1980, p. 101-126.

TORRES,H.ET AL. “Perfis do Professorado da Rede Pública de São Paulo: A Interação entre Espaço, Regras Institucionais e Escolhas Individuais no Resultado de uma Política Pública.” In: *Revista Dados*, Rio de Janeiro, vol. 53, nº 1, 2010, p. 125-158.

VASCONCELLOS, V. M. R. de (org.); *Educação da Infância: história e política*. 2ª Ed., Niterói, Editora da UFF, 2013.

VIEIRA, E. “A política e as bases do direito educacional”. *Cadernos Cedes*, ano XXI, nº 55, novembro/2001(pp.9-29). Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/0D/ccedes/v21n55/5538.pdf>. Acesso em 11/10/2015.

ZAGO, N. “A entrevista e seu processo de construção: reflexões com base na experiência prática de pesquisa.” In: ZAGO, N.; CARVALHO, M. P.; VILELA. R. A. T. (org.) *Itinerários de pesquisa: perspectivas qualitativas em Sociologia da Educação*. Rio de Janeiro, DP&A, 2003.

APÊNDICE 1



**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO
UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
FACULDADE DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Declaro, por meio deste termo, que concordei em ser entrevistado(a) e/ou participar na pesquisa de campo referente ao projeto/pesquisa intitulado(a) “Uma análise do programa “Mais Infância” (2013-2016): ideias e ações envolvidas na implementação da política pública para a Educação Infantil em Niterói”, desenvolvida pela mestranda Rosana Ribeiro. Fui informado(a), ainda, de que a pesquisa é orientada pela prof^a Dr^a Maria Tereza Goudard Tavares, a quem poderei contatar / consultar a qualquer momento que julgar necessário através do e-mail mtgtavares@yahoo.com.br. Afirmo que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus e com a finalidade exclusiva de colaborar para o sucesso da pesquisa. Fui informado(a) dos objetivos estritamente acadêmicos do estudo, que, em linhas gerais, é analisar a política pública para a Educação Infantil no município de Niterói. Fui também esclarecido(a) de que os usos das informações por mim oferecidas estão submetidos às deliberações do Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade e do CNS na Resolução 196/96 – Diretrizes e Normas Regulamentadoras de Pesquisas. Minha colaboração se fará de forma personalizada (com identificação do cargo exercido) por meio de entrevista semi-estruturada, gravada com a minha autorização, e transcrição a ser realizada posteriormente pela pesquisadora. O acesso e a análise dos dados coletados se farão apenas pela pesquisadora e/ou sua orientadora. Fui ainda informado(a) de que posso me retirar desse(a) estudo / pesquisa a qualquer momento, sem sofrer quaisquer constrangimentos. Atesto recebimento de uma cópia assinada deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, conforme recomendações da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP).

Niterói, ____ de _____ de 2017

Assinatura do(a) participante: _____

Assinatura da pesquisadora: _____

Comissão de Ética em Pesquisa da UERJ
Rua São Francisco Xavier, 524, sala 3020, bloco E, 3o andar
Maracanã, RJ

APÊNDICE 2



UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - UERJ
 FACULDADE DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES
 PROGRAMA DE MESTRADO ACADÊMICO EM EDUCAÇÃO-PROCESSOS
 FORMATIVOS E DESIGUALDADES SOCIAIS
 ORIENTADORA: PROF^ª DR^ª MARIA TEREZA GOUDARD TAVARES
 MESTRANDA: ROSANA RIBEIRO

PESQUISA: Uma análise do programa “Mais Infância” (2013-2016): ideias e ações envolvidas na implementação da política pública para a Educação Infantil em Niterói

ROTEIRO DE ENTREVISTA COM DIRIGENTE MUNICIPAL (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO)

- 1- Considerando os avanços do Programa “Mais Infância” no que se refere à expansão de vagas/matrículas a partir da inauguração de novas UMEI, quais os pontos fortes e os pontos fracos que você aponta no Programa?
- 2- Quais os indicadores foram considerados para a concepção do “Mais Infância”? O que provocou a entrada da Educação Infantil na agenda de programas governamentais (planejamento)?
- 3- Por que o município de Niterói não foi contemplado pelo programa federal de expansão Proinfância?
- 4- Quais as fontes de recursos financiaram a expansão da rede de Educação Infantil de 2013 a 2016, considerando que o município não aderiu ao Proinfância?
- 5- Alguns documentos apontam o programa “Brasil Carinhoso” como uma das formas de financiamento do “Mais Infância”. Como ocorre a transferência de recursos do governo federal via “Brasil Carinhoso”? Os recursos são utilizados também para a construção ou apenas para a manutenção das escolas?
- 6- Qual o lugar que o programa “Mais Infância” ocupa/ocupou na estrutura organizacional da Secretaria de Educação? Quais os setores envolvidos?
- 7- O que se entende por Controle Social e como ele foi exercido durante a implementação do programa “Mais Infância”?
- 8- Quais as principais demandas da Secretaria Municipal de Educação para o Conselho Municipal de Educação no que se refere à política de Educação Infantil e

especificamente sobre o “Mais Infância”? Há portarias específicas para a autorização e funcionamento do Programa?

- 9- Em sua opinião, qual o impacto do Programa na política de educação infantil do Município?
- 10- Qual o quadro de profissionais do “Mais Infância”? Especifique as estratégias de contratação dos profissionais e qual tem sido a formação do quadro de pessoal das Unidades Municipais inauguradas?
- 11- No processo de implementação do programa, houve algum tipo de articulação entre a equipe responsável pela execução e outros setores/secretarias do município?
- 12- Como o programa está atualmente e que perspectivas se colocam? Houve/haverá algum tipo de Avaliação?



UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - UERJ
 FACULDADE DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES
 PROGRAMA DE Mestrado Acadêmico em Educação-Processos
 Formativos e Desigualdades Sociais
 ORIENTADORA: PROFª DRª MARIA TEREZA GOUDARD TAVARES
 MESTRANDA: ROSANA RIBEIRO

QUESTIONÁRIO PARA DIRETORAS DE UMEI INAUGURADAS NO ÂMBITO DO PROGRAMA “MAIS INFÂNCIA”

Prezada diretora,

Este questionário é uma estratégia para coleta de dados a respeito do Programa “Mais Infância”, política pública que é tema de minha pesquisa de Mestrado em Educação. Seu preenchimento subsidiará minha análise do processo de implementação de tal política no município de Niterói entre os anos de 2013 e 2016. Sua participação é fundamental para o êxito da pesquisa e, desde já, agradeço por disponibilizar de seu tempo para as respostas.

Escola: _____

Código (IBGE): _____ Polo: _____

Endereço: _____

Tel: _____ E-mail: _____

Nome da diretora: _____

Data de preenchimento do questionário: _____

1-Breve histórico da UMEI:

2-Faixa etária atendida, número de turmas e de crianças:

Turmas	Número de turmas	Total de crianças
GREI 0 (4-11 meses)		
GREI 1 (1 ano a 1 ano e 11 meses)		
GREI2 (2 anos a 2 anos e 11 meses)		
GREI 3 (3 anos a 3 anos e 11 meses)		

GREI 4 (4 anos a 4 anos e 11 meses)		
GREI 5 (5 anos a 5 anos e 11 meses)		
Total de crianças atendidas na UMEI		

3-Informe o total de profissionais atuando na instituição e o tipo de vínculo:

--

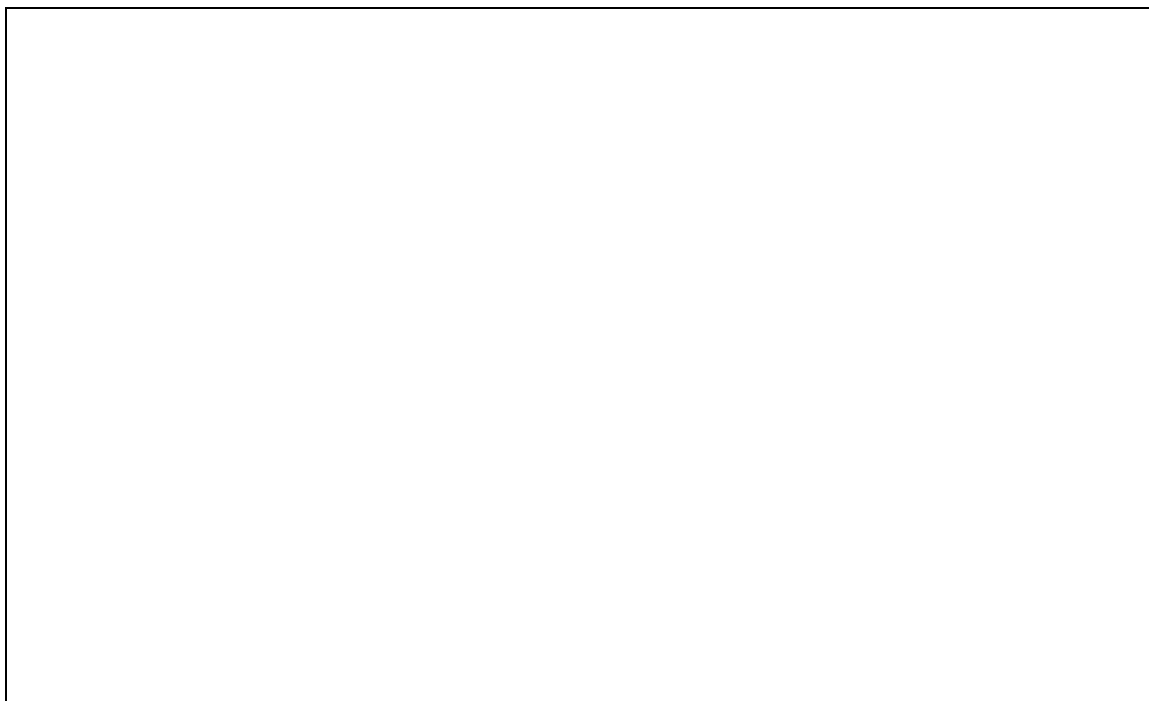
4- A instituição tem uma proposta pedagógica? É atualizada? Quem participou de sua elaboração?

--

5-Em sua opinião, quais os principais desafios enfrentados pelo município na implementação do “Mais Infância”?



6-Você acha que o “Mais Infância” trouxe algum impacto para a política pública de Educação Infantil do município de Niterói? Sim Não Explique:



7- Do ponto de vista da UMEI, percebeu-se algum tipo de articulação entre as equipes responsáveis pela execução do programa “Mais Infância”? Se sim, entre quais equipes?



8- Na sua opinião, quais os pontos fortes e os pontos fracos do programa “Mais Infância”?



9- Espaço para observações e comentários: