



# 13<sup>a</sup> REUNIÃO REGIONAL SUDESTE ANPEd

EM DEFESA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA, LAICA E  
GRATUITA: POLÍTICAS E RESISTÊNCIAS

1948 - Trabalho Completo - 13a Reunião Científica Regional da ANPEd-Sudeste (2018)  
GT 07 - Educação de Crianças de 0 a 6 anos

A Implementação do Programa "Mais Infância" em Niterói: Problematizando a Política Pública de Expansão da Educação Infantil (2013-2016)  
Rosana Ribeiro - FACULDADE DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA UERJ

O texto apresenta algumas questões produzidas na pesquisa de mestrado por mim desenvolvida, quando tivemos por objetivo contribuir para o debate sobre a análise de políticas públicas educacionais, mais especificamente aquelas voltadas à expansão da Educação Infantil. Para tal, nos dedicamos à análise do programa "Mais Infância", que se define como uma política pública de efetivação da cobertura do ensino, tendo como um de seus 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 de Niterói (RJ). O foco da pesquisa foi o processo de implementação deste programa, considerando-se as concepções e ações envolvidas para a sua efetivação no período de 2013 a 2016. Concluímos que o "Mais Infância" é fruto das políticas indutoras da expansão da Educação Infantil originárias do governo federal, e que adquiriu contornos próprios no nível local. Tratou-se de uma pesquisa com ênfase na análise documental e entrevistas semiestruturadas, através da qual buscamos relacionar os seus aspectos intrínsecos com a dimensão mais ampla, em diálogo com as produções bibliográficas sobre o assunto.

**PALAVRAS-CHAVE:** Análise de Políticas Públicas; Educação Infantil; "Mais Infância"; Implementação de Políticas; Expansão de Matrículas.

A Implementação do Programa "Mais Infância" em Niterói: problematizando a Política Pública de Expansão da Educação Infantil(2013-2016)

## RESUMO

O texto apresenta algumas questões produzidas na pesquisa de mestrado por mim desenvolvida, quando tivemos por objetivo contribuir para o debate sobre a análise de políticas públicas educacionais, mais especificamente aquelas voltadas à expansão da Educação Infantil. Para tal, nos dedicamos à análise do programa "Mais Infância", que se define como uma política pública de efetivação da cobertura do ensino, tendo como um de seus 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 de Niterói (RJ). O foco da pesquisa foi o processo de implementação deste programa, considerando-se as concepções e ações envolvidas para a sua efetivação no período de 2013 a 2016. Concluímos que o "Mais Infância" é fruto das políticas indutoras da expansão da Educação Infantil originárias do governo federal, e que adquiriu contornos próprios no nível local. Tratou-se de uma pesquisa com ênfase na análise documental e entrevistas semiestruturadas, através da qual buscamos relacionar os seus aspectos intrínsecos com a dimensão mais ampla, em diálogo com as produções bibliográficas sobre o assunto.

**PALAVRAS-CHAVE:** Análise de Políticas Públicas; Educação Infantil; "Mais Infância"; Implementação de Políticas; Expansão de Matrículas.

A Implementação do Programa "Mais Infância" em Niterói: problematizando a Política Pública de Expansão da Educação Infantil (2013-2016)

Na pesquisa sobre a política pública para a Educação Infantil no município de Niterói, tomamos 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 porquê e de como o Estado age de determinada forma (MARQUES, 2013), 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 e ações envolvidas para a sua efetivação no período de 2013 a 2016.

O Programa “Mais Infância” foi lançado em 2013, compondo o Plano Estratégico do governo municipal 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 define o plano “Niterói que queremos” como uma “carta de navegação que balizará determinantemente 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 nossa análise, do ponto de vista analítico, o documento “Niterói que queremos” contempla os principais elementos que precisam compor um Planejamento Estratégico, apresentando um breve histórico sobre a cidade, seus principais problemas e apontando metas e estratégias de ação para um tempo determinado. 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).

É possível constatar através deste Planejamento Estratégico 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.

Também identifica-se 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 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.

Em linhas gerais, o estudo da implementação da política pública forneceu 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 apontou 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), assumiu o governo após ganhar as eleições, e apresentou 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” com o que estamos chamando de “customização” (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 era a mais correta e adequada. O que se constatou é que o processo de implementação *modificou* a política pública (ARRETCHE, 2002). De fato, a rede municipal de Educação Infantil cresceu em número de equipamentos. Mas não se reconheceu 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 Unidades Municipais de Educação Infantil (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 possibilitou analisar quais 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 Fundação Municipal de Educação 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 significou, no contexto desta implementação, o esforço para “erradicar a pobreza e promover a inclusão social”, aspectos elencados 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 representou 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 nortearam 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 longo 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 Vasconcellos atualiza de forma contundente:

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 conseqüente 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 que denominamos de realidade para melhor compreendê-lo. Como profissional da Educação, o desejo é de 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.

Nossa expectativa é que as reflexões produzidas no âmbito da 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 BIBLIOGRÁFICAS

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.

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.

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.

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.

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

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.

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

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