



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Educação e Humanidades

Faculdade de Educação

Sonia de Oliveira Martins

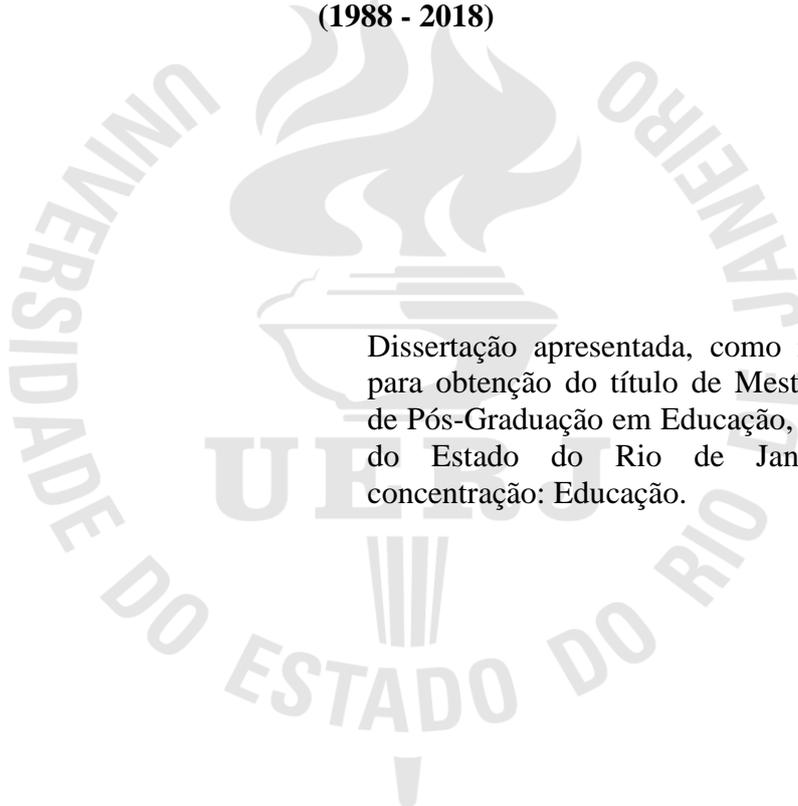
**Políticas Públicas de Educação Infantil no Município de Niterói-RJ
(1988 - 2018)**

Rio de Janeiro

2019

Sonia de Oliveira Martins

**Políticas Públicas de Educação Infantil no Município de Niterói-RJ
(1988 - 2018)**



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. Área de concentração: Educação.

Orientadora: Prof.^a Dra. Vera Maria Ramos de Vasconcellos

Rio de Janeiro

2019

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

M386 Martins, Sonia de Oliveira.
Políticas Públicas de Educação Infantil no Município de Niterói-RJ (1988 -
2018) / Sonia de Oliveira Martins. – 2019.
102 f.

Orientadora: Vera Maria Ramos de Vasconcellos.
Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
Faculdade de Educação.

1. Educação Infantil – Teses. 2. Políticas Públicas – Teses. 3. Creche –
Teses. I. Vasconcellos, Vera Maria Ramos de. II. Universidade do Estado do Rio
de Janeiro. Faculdade de Educação. III. Título.

es CDU 37(815.3)

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

Assinatura

Data

Sonia de Oliveira Martins

Políticas Públicas de Educação Infantil no Município de Niterói-RJ (1988 - 2018)

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. Área de concentração: Educação.

Aprovada em 30 de agosto de 2019.

Banca Examinadora:

Prof^a. Dr^a. Vera Maria Ramos de Vasconcellos (Orientadora)
Faculdade de Educação da UERJ

Prof^a. Dr^a. Flávia Monteiro de Barros Araujo
Faculdade de Educação da UFF

Prof^a. Dr^a. Lia Ciomar Macedo de Faria
Faculdade de Educação da UERJ

Rio de Janeiro

2019

DEDICATÓRIA

Ao meu filho Leonardo Martins, por me ajudar a ser melhor a cada dia.

Aos meus pais, pelo amor que me dedicam.

Ao meu neto Arthur, pela alegria que trouxe aos meus dias.

Às mulheres da minha família, por me ensinarem a não temer ou desistir diante das dificuldades.

Às professoras da UMEI Marly Sarney, por serem exemplos de amor à docência e às crianças.

AGRADECIMENTOS

À Vera Maria Ramos de Vasconcellos pela forma tranquila e segura como orientou este trabalho.

Aos meus irmãos, Ariana e Wanderson, pelo apoio e incentivo.

À Diretora da UMEI Marly Sarney, Claudia Peixoto, pelo apoio e compreensão no curso dessa história.

Aos professores Flávia Monteiro de Barros Araujo, Lia Ciomar Macedo de Faria, Jorge Nassim Vieira Najjar e Virgínea Cecília da Rocha Louzada, por tomarem parte, neste processo, como membros da Banca de Examinadora.

Aos queridos colegas do grupo de pesquisa NEI:P&E/UERJ: Alessandra, Andréa, Anne, Clarisse, David, Joana, Leila Sanches, Luís Eduardo, Maciel, Marcia Gil, Maria Ignez, Pablo, Ramon e Roberta, por compartilharem a trajetória.

À Clarice Estabanez de Chaves Faria, pelo acolhimento e incentivo desde que cheguei ao NEI:P&E/UERJ.

À Andréa Relva, pelo carinho e palavras de apoio.

A Pablo Faria, pela leitura atenta e por seu auxílio na finalização desta dissertação.

Aos queridos Luís Eduardo e Roberta, pela parceria e amizade desde que chegamos ao NEI:P&E/UERJ.

Aos muitos colegas do NUGEPPE/UFF, pelas reflexões e aprendizados compartilhados. Pelo apoio que possibilitou os primeiros passos desta pesquisa. Um agradecimento especial a Jorge Najjar, pela generosa acolhida no grupo e pelos momentos de amizade.

Aos queridos Gisele Coelho e Leonardo Dias, pela parceria nos muitos congressos.

Aos meus amigos e familiares, por entenderem minhas ausências e por me apoiarem sempre.

A todos aqueles que, de algum modo, fazem parte da minha história.

Por fim agradeço a Deus e aos bons espíritos que me acompanham, por me darem ânimo para seguir em frente e por colocarem em meu caminho pessoas tão generosas e especiais.

No descomeço era o verbo
Só depois é que veio o delírio do verbo.
O delírio do verbo estava no começo, lá onde a criança diz:
Eu escuto a cor dos passarinhos.
A criança não sabe que o verbo escutar não funciona para cor, mas para som.
Então se a criança muda a função do verbo, ele delira
E pois.
Em poesia que é voz de poeta, que é a voz de fazer nascimentos –
O verbo tem que pegar delírio.

Manoel de Barros

RESUMO

MARTINS, Sonia de O. Políticas Públicas de Educação Infantil no Município de Niterói-RJ (1988 - 2018). 2019. 102 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

A presente pesquisa integra a produção acadêmica do Núcleo de Estudos da Infância: Pesquisa & Extensão (NEI:P&E), vinculado à Linha de Pesquisa Infância, Juventude e Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (ProPEd/UERJ). Pretende identificar as Políticas Públicas de Educação Infantil (PPEI) que viabilizaram dois momentos de municipalização do atendimento de bebês e crianças bem pequenas. O contexto histórico compreende os anos 1988 – 2018 e analisa a ampliação de oferta de vagas nas creches no município de Niterói-RJ. O estudo é orientado pelas seguintes questões: i) como foi a transição do atendimento das creches da Assistência Social para a Educação no município?; ii) quais ações foram efetivadas no que tange a construção de políticas públicas de Educação Infantil?; iii) quais os efeitos da homologação das Leis nº 12.796/13 e 13.005/14 sobre a ampliação (ou não) de vagas, em creche e pré-escola?; iv) quais os diálogos entre PPEI e contexto da prática? A orientação teórico-analítica adotada foi o Ciclo de Políticas (BALL et al, 1992) que propõe observar o processo educacional como um ciclo multifacetado e dialético, que envolve os cenários global, nacional e local. A proposta metodológica incluiu análise documental, entrevistas semiestruturadas e Estudo de Caso em uma das mais antigas creches municipais. Os resultados descreveram a trajetória da PPEI e mudanças no perfil do atendimento educacional às crianças de 0 a 3 anos. O que indica redefinição da identidade da creche e seus profissionais, após integração à Educação, continuidade das PPEI municipais independente à mudança de gestores; além de expansão significativa da rede de Educação Infantil municipal ao longo dos anos. Buscou-se com este estudo apresentar um panorama ampliado das PPEI municipais e que os resultados contribuam para a produção de outras pesquisas sobre o tema.

Palavras Chave: Políticas Públicas. Educação Infantil. Creche

ABSTRACT

MARTINS, Sonia de O. Public Policies in Child Education in Niterói City, Rio de Janeiro, Brazil (1988 – 2018). 2019. 102 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

This research is integrated into The Childhood Study Group's academic production: Research & Extension (NEI:P&E), linked to The Childhood, Youth and Education Research Line carried out in The Education Post-Graduation Program, University of Rio de Janeiro State (ProPEd/UERJ). Actually, the dissertation intends to identify the Child Education Public Policies (CEPP [PPEI]) which legitimized two periods of municipalization processes concerning public nursing services for babies and small children. The historical panorama ranges from 1988 to 2018 and it analyzes the expansion of vacancy offerings in daycares in Niterói, Rio de Janeiro State, Brazil all over the processes. The study focuses on the following questions: i) how did the transition from Social Assistance daycares into Municipal Education take place? ii) which affirmative actions were accomplished for the elaboration of Child Education Public Policies?; iii) how did the homologation of Laws #12.796/13 and #13.005/14 impact the expansion of vacancies at daycares and kindergartens: if positively or negatively. iv) how far was practice context observed in CEPP? Furthermore, Policy Cycle was adopted as the theoretical-analytical orientation (BALL *et al*, 1992), in order to observe local, national and global scenarios. The methodological approach encompassed documentary analysis, demi-structured interviews and case study at one of the oldest municipal daycares. The results describe the details of CEPP's trajectory, and the changes made in the educational service for children aging from 0 year old to 3 years old, finally evidencing an identity transformation of the daycare and in its professionals ever since the integration into the Educational City Management. In addition, the study also covers the resilience of municipal CEPP regardless of the managing changes and the remarkable expansion of the Municipal Early Childhood Development Network over the years. In short, I aim at presenting a broad panorama of municipal CEPP and how the results achieved can work as a remarkable source to further studies on this subject matter.

Keywords: Public Policies. Child Education. Daycare

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Progressão Funcional por Tempo de Serviço.....	54
Quadro 2 - Progressão Funcional por Tempo de Serviço e Titulação.....	54
Quadro 3 – Porcentagem de matrículas na creche	59
Quadro 4 – Porcentagem de matrículas na pré-escola	60
Imagem 1 - Vista da entrada principal.....	67
Imagem 2 - Varanda na entrada principal.....	68
Imagem 3 - Mezanino – Feira do Livro.....	68
Imagem 4 - Vista parcial do Anexo andar térreo.....	69
Imagem 5 - Anexo e Prédio original.....	70
Imagem 6 - Vistas do Solário	70
Imagem 7 - Exposição: Os Jardins de Monet – Grei 03	71

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - IDH por municípios do estado do Rio de Janeiro em 2010.....	22
Tabela 2 - Evolução na taxa de matrícula.....	62
Tabela 3 - Ações	77
Tabela 4 - Quadro Comparativo	79
Tabela 5 - Quadro Funcional	80
Tabela 6 - Relação GREI - matrícula	80

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Ação Brasil Carinhoso
AC	Auxiliar de Creche
AEI	Agente Educador Infantil
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CIEBS	Conselho de Integração de Entidades para o Bem-Estar Social
FME	Fundação Municipal de Educação de Niterói
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
LBA	Legião Brasileira de Assistência
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PBF	Programa Bolsa Família
PEI	Professor de Educação Infantil
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
SEMECT	Secretaria Municipal de Educação Ciência e Tecnologia
SMDS	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
SMTBS	Secretaria Municipal do Trabalho e Bem-Estar Social
UFF	Universidade Federal Fluminense
UMEI	Unidade Municipal de Educação Infantil
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para Infância

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	12
1	O PERCURSO TEÓRICO-METODOLÓGICO – CICLO DE POLÍTICAS	16
1.1	Política Pública e o Ciclo de Políticas como método de análise	18
1.2	O Cenário da Pesquisa	21
1.2.1	<u>A cidade de Niterói</u>	21
1.2.2	<u>Questão de Investigação: Políticas Públicas de Educação Infantil em Niterói</u>	23
1.2.3	<u>UMEI Marly Sarney</u>	26
2	CONTEXTO DE INFLUÊNCIA PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL: DIÁLOGO COM OS DOCUMENTOS OFICIAIS	29
2.1	Organizações multilaterais e produção de discursos	30
2.1.1	<u>Políticas Públicas de Educação Infantil Globais: entre o direito à Educação e o Assistencialismo</u>	31
2.2	As Políticas Nacionais para Infâncias e de Educação Infantil	38
2.2.1	<u>A construção do direito à Educação Infantil</u>	39
2.2.2	<u>Educação: direito da criança pequena</u>	42
2.2.3	<u>Construindo currículos</u>	45
2.2.4	<u>Formação docente</u>	46
3	AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL DO MUNICÍPIO DE NITERÓI	49
3.1	Municipalização das creches	49
3.2	Profissionais da Educação Infantil: uma carreira	51
3.3	Planejamento educacional e ampliação da rede municipal de Educação Infantil ..	58
4	ANÁLISE DE RESULTADOS: DIÁLOGOS NO CONTEXTO DA PRÁTICA ...	64
4.1	Inserção no cenário da pesquisa	64
4.1.1	<u>Entrevistas</u>	65
4.2	UMEI Marly Sarney: cenário de mudanças	66
4.3	Organização Pedagógica	72
4.4	Organização Administrativa	77
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	81
	REFERÊNCIAS	86
	ANEXO A – Presidentes da Fundação Municipal de Educação	95
	ANEXO B - Unidades Municipais de Educação Infantil	96
	ANEXO C - Unidades Escolares com Turmas de Educação Infantil	98
	ANEXO D – Modelo de TCLE	99
	ANEXO E - Roteiro para Entrevista semiestruturada com profissionais da UMEI Marly Sarney	101

INTRODUÇÃO

As Políticas Públicas de Educação Infantil (PPEI) são construídas socialmente e refletem um dado momento histórico, através das concepções sobre criança e direitos da criança que as permeiam. No Brasil, até a segunda metade do século XX, aproximadamente, o atendimento a bebês e crianças *bem* pequenas estava fortemente vinculado à origem social. Debate e ações se dividiam entre o atendimento nos Jardins de Infância e nas creches, sendo que as creches atendiam “principalmente o contingente de mulheres e crianças na extrema pobreza” (KISHIMOTO, 1988, p. 24). Essa diferença se traduziu em cuidado com saúde, higiene e guarda da criança (creche) e preparação para alfabetização (pré-escola), modelo que prevaleceu até a década de 1980.

Ao final daquela década, é promulgada a nova Constituição Federal (BRASIL, 1988). O documento reconheceu o direito à Educação em todas as idades. Essa foi a resposta às reivindicações de uma sociedade que, naquele momento, havia desenvolvido uma concepção de infância cidadã para uma criança detentora de direitos. A partir de então, os espaços destinados à institucionalização da infância são caracterizados como espaços educativos. Tem início a reconstrução da identidade da creche e dos profissionais que a ela se dedicam. O termo Educação Infantil passa a significar uma proposta pedagógica que envolve creche e pré-escola sem rupturas conceituais ou metodológicas, entende-se que a criança de 0 a 5 anos tem direito a ser cuidada e educada em ambiente de qualidade a práticas pedagógicas, envoltas em ludicidade. Para garantir o direito da criança à Educação Infantil, políticas educacionais são formuladas.

A Política Pública de Educação Infantil (PPEI), edificada no município de Niterói, é nosso objeto de pesquisa. Esta dissertação integra a produção acadêmica do Núcleo de Estudos da Infância: Pesquisa & Extensão (NEI:P&E), sob a coordenação da Prof. Dra. Vera Maria Ramos de Vasconcellos, vinculado à Linha de Pesquisa Infância, Juventude e Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (ProPEd/UERJ). E busca dialogar com demais pesquisas do NEI:P&E.

Nossa aproximação do tema foi construída em diálogo com pesquisas anteriores e em decorrência de vivência profissional no Ensino Fundamental I e II. Desta forma, manter o tema política pública coaduna com as experiências acadêmicas que tive ao longo do processo de formação. No entanto, focalizar na Educação Infantil foi uma necessidade que surgiu após ingressar na Rede Municipal de Educação de Niterói. Portanto, foi uma aproximação

demorada, mas que me proporcionou olhar o objeto de estudo com o encantamento de quem, finalmente, encontrou seu lugar.

Ao cursar graduação em Pedagogia na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), o interesse por Políticas Públicas Educacionais (PPE) suscitou pesquisa monográfica com o tema Trabalho e Educação, focalizando a dualidade na educação básica¹ brasileira. Naquele momento, o cenário da pesquisa dentro da perspectiva do materialismo histórico esclareceu os limites e as possibilidades das ações pedagógicas em uma sociedade de classes. Posteriormente, a investigação sobre PPE ressurgiu em dois momentos. Primeiro, analisei as Políticas Públicas para Educação Especial (UERJ, 2010) e, em seguida, Administração Escolar (UNIPLI, 2011). Ambos Trabalhos de Conclusão de Curso *lato sensu*.

O início da atividade docente se deu no ano de 2011, ao tomar posse nos cargos de Professora Orientadora Pedagógica (OP) e Professora Docente II (DOC II), no município de São Gonçalo-RJ. Lecionei no 4º e 5º ano ao mesmo tempo em que realizava Coordenação Pedagógica do pré-escolar ao 5º ano do ensino regular diurno e, do 1º ao 9º ano, na Educação de Jovens e Adultos (EJA), no horário noturno. Essa rotina foi mantida até o ano 2014. Naquele ano, tomei posse no cargo de Pedagogo, no município de Niterói-RJ. Decidi, então, atuar exclusivamente na Educação Infantil, o que se deu na UMEI Marly Sarney.

Encontro uma realidade distinta da conhecida até então. Da organização da rede de ensino às práticas pedagógicas, a Educação Infantil neste município tem características próprias. Foi momento de reavaliar e reinventar meu próprio perfil profissional. Iniciei diagnóstico sobre a instituição, as profissionais que ali atuavam, os projetos já realizados, quem eram as famílias e as crianças atendidas. A interlocução com as profissionais esclareceu dúvidas sobre o cotidiano da instituição, mas a questão que permaneceu foi: qual o perfil dos profissionais e do atendimento da Educação Infantil na rede municipal de Niterói?

A presente pesquisa tem por objetivo identificar as PPEI que viabilizaram dois momentos de municipalização do atendimento educacional de bebês e crianças *bem* pequenas e da ampliação de oferta de vagas nas creches no município de Niterói-RJ. O contexto histórico analisado compreende os anos 1988 - 2018. Ao longo da investigação, pretendemos: i) documentar como foi a transição do atendimento da creche da Assistência Social para a Educação no município; ii) indicar quais ações foram efetivadas no que tange à construção de políticas públicas de Educação Infantil; iii) verificar os efeitos da homologação das Leis nº

¹ Ver Frigotto (1993; 2003; 2005; 2006).

12.796/13 e 13.005/14 sobre a ampliação de creches e pré-escolas; iv) identificar os diálogos entre professores e PPEI no contexto da prática, em um Estudo de Caso.

No campo das políticas públicas, o protagonismo da Educação Infantil pode ser considerado recente; observamos, a partir disso, que há uma demanda significativa por pesquisas que investiguem os cenários de elaboração e os efeitos de programas e projetos. Para responder à questão central dessa pesquisa, será fundamental investigar os cenários global e nacional e, relacioná-los com as propostas educacionais municipais. Neste processo, esperamos apresentar um panorama ampliado das PPEI municipais e, desta forma, contribuir com futuras pesquisas sobre o tema.

Nosso percurso teórico irá contemplar a construção histórica do conceito de criança, direitos da criança e perspectivas de atendimento, em creche e pré-escola no Brasil, que foi desenvolvido, junto às mudanças sociais. A análise será feita a partir de estudos de Vasconcellos (2011); Rosemberg (2008), Oliveira (2008) entre outros. O ordenamento legal vigente e os documentos oficiais do MEC serão analisados à luz do de Ciclo de Políticas (BALL *et al*, 1992). Adotaremos os conceitos “Contexto da Influência”, “Contexto da Produção de Texto” e “Contexto da Prática” para nos referirmos às instâncias onde a política é idealizada, proposta e vivenciada. O conceito de política pública segue o entendimento de Ozga (2000); Azevedo (1997) que trazem a tessitura das políticas públicas como espaço de contestação e conquista de direitos, constituída dentro da complexidade das relações sociais que envolvem múltiplos atores e interesses. A apresentação da pesquisa está ordenada em quatro capítulos.

No primeiro, apresentamos o percurso teórico-metodológico, empreendido nesta investigação. Esclarecemos sobre o método e as ferramentas escolhidos para produção de dados e análise de resultados. Apresentamos o Ciclo de Políticas (BALL *et al*, 1992) e conceito sobre política com o qual trabalhamos. Buscamos evidenciar a relevância da pesquisa em confronto com a produção acadêmica já existente. Revelamos o cenário da pesquisa, município de Niterói-RJ e justificamos a escolha da UMEI Marly Sarney para investigar o contexto da prática.

No segundo capítulo analisamos o Contexto de Influência (BALL *et al*, 1992). Para isso, apresentamos os organismos internacionais que mais se destacam na construção dos discursos sobre Educação (CEPAL, BIRD, Banco Mundial, UNESCO e UNICEF), destacamos trechos de documentos produzidos e verificamos os conceitos sobre Educação neles contidos. Em seguida, resgatamos alguns aspectos históricos e legais da institucionalização da criança no Brasil, elucidando como a creche tem avançado do

atendimento assistencialista pontual, praticado pelo Estado e instituições filantrópicas ao direito dos bebês e crianças *bem* pequenas à educação pública.

No Capítulo III damos destaque ao Contexto da Produção de Texto (BALL *et al*, 1992) no âmbito local. Desta forma, analisamos as PPEI desenvolvidas em Niterói, no período proposto nesta investigação. Apresentamos os momentos de expansão da rede de Educação Infantil municipal e as principais mudanças que ocorreram com a inclusão da creche ao sistema educacional. Verificamos também os efeitos das Leis nº 12.796/13 e 13.005/14 na oferta de vagas para Educação Infantil.

O Capítulo IV traduz o Contexto da Prática (BALL *et al*, 1992). É nesse contexto que as PPEI são interpretadas, reelaboradas e incorporadas, ou não ao cotidiano, pelos profissionais da Educação. Neste capítulo, compreendemos como as ações elaboradas pelo poder público foram recebidas nas instituições e, pelos profissionais do nosso Estudo de Caso. Nele revelamos, através das análises das entrevistas, as interlocuções entre a política idealizada, política proposta e os profissionais que colocaram a política em ação.

Em conclusão apresentamos considerações sobre o resultado desta investigação.

1 O PERCURSO TEÓRICO-METODOLÓGICO – CICLO DE POLÍTICAS

Esta pesquisa está inserida no campo das políticas educacionais e analisa, especificamente, as Políticas Públicas de Educação Infantil (PPEI) do município de Niterói/RJ. Temos por objetivo identificar as PPEI que viabilizaram dois momentos de municipalização do atendimento de bebês e crianças *bem* pequenas e a ampliação de oferta de vagas nas creches municipais, dentro do contexto histórico compreendido entre os anos 1988 - 2018. Este recorte temporal, composto por três décadas, privilegia a análise das alterações legais pós Constituição Federal (BRASIL, 1988) - que reconhece o atendimento na creche como etapa educacional - e os efeitos da Lei nº 12.796/2013 (estipula a obrigatoriedade de matrícula e frequência na pré-escola) e do PNE/14 (fixa a universalização da pré-escola até 2016).

Para elucidar o processo de construção de políticas públicas de ampliação do atendimento em creches, no município em tela, nosso trabalho de investigação se desdobrou em: a) documentar como foi a transição do atendimento da creche da Assistência Social² para a Educação no município de Niterói; b) indicar quais ações foram efetivadas no que tange a construção de políticas públicas de Educação Infantil; c) verificar os efeitos da homologação das Leis nº 12.796/13 e 13.005/14 sobre a ampliação (ou não) do atendimento, em creche e pré-escola, na rede municipal de Niterói; d) identificar os diálogos entre professores e PPEI no contexto da prática, em Estudo de Caso.

Diante da definição do objetivo e do percurso investigativo traçado, escolhemos o método de investigação e de análise que norteou esta pesquisa. De acordo com Oliveira (1998, p. 17) “o método não representa tão somente um caminho qualquer entre outros, mas um caminho seguro, uma via de acesso que permita interpretar com maior coerência e correção possíveis as questões sociais propostas num dado estudo”. Tratava-se de analisar o fenômeno em estudo (a política) a partir de questões amplas que se desvelariam no decorrer da investigação; observamos a perspectiva de agentes governamentais (ou não) nele envolvidos, e assim, o estudo qualitativo se apresentou capaz de produzir vários tipos de dados facilitando a compreensão da dinâmica do fenômeno (GODOY, 1995).

² Originariamente os cuidados institucionais com a infância, principalmente com crianças até 3 anos, têm caráter de compensação de ordem sanitária, alimentar e de proteção, por isso foi vinculado à Assistência Social por longo período histórico. Desta ligação, deriva o termo “assistencialista” usado como referência ao perfil de atendimento na creche, neste mesmo período.

Entre os diferentes caminhos possíveis, optamos por realizar Estudo de Caso, em uma instituição que participou de vários momentos das PPEI/Niterói. A UMEI³ Marly Sarney foi inaugurada em 26 de agosto de 1988. É uma das poucas unidades que tem berçário desde sua inauguração. Sobre ela falaremos na última seção deste capítulo.

O Estudo de Caso permitiu utilizar técnicas de recolha de material adequadas ao levantamento histórico pretendido, fomentando a produção de dados qualitativos e quantitativos que serão apresentados nos capítulos 2 e 3. Viabilizou também investigar como ocorreu o diálogo entre as políticas propostas em âmbito macro e as políticas vividas no micro contexto da instituição, através das entrevistas semiestruturadas que sustentam o capítulo 4. Yin (2001, p. 27) esclarece que

O estudo de caso é a estratégia escolhida ao se examinarem acontecimentos contemporâneos [...] O estudo de caso conta com muitas das técnicas utilizadas pelas pesquisas históricas, mas acrescenta duas fontes de evidências que usualmente não são incluídas no repertório de um historiador: observação direta e série sistemática de entrevistas. [...] o poder diferenciador do estudo é a sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências - documentos, artefatos, entrevistas e observações – além do que pode estar disponível no estudo histórico convencional.

Ao focalizarmos a análise nas PPEI e por entendermos a construção de políticas como um ciclo multifacetado e dialético que produz efeitos após diálogo entre os que propõem a política e os que as interpretam, adotamos como orientação teórico-analítica o Ciclo de Políticas (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL e BOWE, 1992 e BALL, 1994). O Ciclo de Políticas conduz a reflexão sobre construção, implementação, interpretação e efeitos das políticas públicas a partir dos seguintes contextos: de influência, da produção de texto, da prática, dos resultados (efeitos) e da estratégia política (MAINARDES, 2018).

Apresentamos na primeira seção a concepção de política que permeia esta pesquisa, o conceito de ciclo de políticas e motivo de sua escolha como método de análise, bem como os caminhos da pesquisa. Na segunda seção descrevemos o local da pesquisa, com síntese histórico-econômico-educacional do município de Niterói-RJ; por último apresentamos a UMEI Marly Sarney, nosso Estudo de Caso, unidade educacional, cenário (arena⁴) e contexto da prática.

³ Unidade Municipal de Educação Infantil.

⁴ Utilizamos termo “cenário” para designar o que Ball e colaboradores (1992) chamam de “arena”.

1.1 Política Pública e o Ciclo de Políticas como método de análise

Ao contrário de outros idiomas, como o inglês, que possui um termo para cada sentido da palavra *política*⁵, na língua portuguesa é polissêmica; portanto, esclareceremos o sentido proposto nesta pesquisa, a fim de evitar interpretação diversa da que, de fato, propomos. Di Giovanni (2009, p.08) esclarece que

Diferentemente do que ocorre com as línguas latinas, e mesmo com a língua alemã, a língua inglesa faz uma distinção entre *politics*, quando se refere à política, no sentido relativo aos fenômenos do poder (representação política, partidos, eleições, conflitos relativos ao poder, entre outros) e *policy* (ou *policies*), para referirem-se adoção de formas de ação, linhas de atuação, que dizem muito mais a condutas eletivas para solução de problemas, que beiram muito mais o campo da administração do que do campo que nós – latinos – entendemos por “político”.

Neste sentido, Azevedo (1997, p. 05) afirma que as políticas são construídas por um Estado Liberal onde a Educação é uma política pública de corte social; elas (as políticas) são a “materialidade do Estado ou o Estado em ação” de acordo com os interesses políticos e econômicos de determinado grupo ou classe social. Frente a este raciocínio, Souza (2003, p.03) afirma que:

Pode-se, então, resumir o que seja política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações e/ou entender por que e como as ações tomaram certo rumo em lugar de outro (variável dependente). Em outras palavras, o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real.

Dentro do entendimento de política “como algo mais abrangente, como um processo mais que um produto, envolvendo negociação, contestação ou mesmo luta entre diferentes grupos não envolvidos diretamente na elaboração oficial da legislação” (OZGA, 2000, p. 20), avançamos no sentido que há entre as políticas propostas em nível federal e os efeitos no atendimento educacional à criança, uma série de ações e não ações no âmbito local que, em diálogo com os profissionais que atuam nas unidades, vão constituindo características únicas da política educacional de cada município.

Sendo assim, utilizamos a palavra *política* no sentido de *policy* para refletir sobre as ações do Estado em resposta às demandas sociais, por entendermos as políticas públicas como

⁵ *Polity* (esfera política), *politics* (atividade política) e *policy* ou *policies* (ação pública), ver Muler e Surel (2002); Pergher e Farenzena (2017).

a ação/opção do Estado⁶ no sentido de atender, ou não, às demandas da população nas diferentes áreas sociais, dentre elas, a Educação.

Como esclarece Mainardes (2018, p.02) “inicialmente, Ball e Bowe (1992) tentaram caracterizar o processo político, introduzindo a noção de um ciclo contínuo constituído por três facetas ou arenas políticas: a política proposta, a política de fato e a política em uso”, porém, Mainardes (*ibid*, p.03) destaca que os autores reformularam a proposta inicial por considerar a linguagem rígida e

propuseram um ciclo contínuo constituído por três contextos principais: o contexto de influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática. Esses contextos estão inter-relacionados, não têm uma dimensão temporal ou sequencial e não são etapas lineares. Cada um desses contextos apresenta arenas, lugares e grupos de interesse e cada um deles envolve disputas e embates (BOWE; BALL; GOLD, 1992).

Podemos dizer que o contexto da influência é onde as políticas são propostas, é o momento de disputa ideológica entre os proponentes das políticas (governos, organismos internacionais, agentes da sociedade civil etc.). O contexto da produção de texto se relaciona de forma conflituosa com o contexto da influência, revela o momento que diversos grupos de interesses buscam sobrepor seu discurso aos demais a fim de influenciar a tessitura do texto. É deste embate que surge o texto político (ou a política) que será apresentado ao público em geral; portanto, a política proposta contempla determinada ótica ideológica que predominou ao fim dos embates. O contexto da prática é onde as políticas sofrem interpretação e redefinições, podendo ser incorporadas ou combinadas as já existentes ou ignoradas e não executadas pelo público a que se destina, sendo assim, as políticas não são simplesmente “implementadas”.

Retomando o esclarecimento de Mainardes (2018, p. 03), após sofrer críticas abordagem inicial, “Ball (1994) expandiu o ciclo de políticas acrescentando outros dois contextos ao referencial original: o dos resultados (efeitos) e o da estratégia política”. O contexto dos resultados ou efeitos⁷ é onde se avalia os impactos da política propostas, “preocupa-se com questões de justiça, de igualdade e de liberdade individual” (*ibid*, 2018, p.03), está contido no contexto da prática. No caso das escolas, os efeitos dependem de questões com o diálogo entre as políticas propostas e as políticas existentes; as interpretações realizadas por indivíduos que nela trabalham e/ou estudam; dos aspectos estruturais das

⁶ O Estado é a ordem jurídica e a organização ou aparelho soberano que a garante (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 162).

⁷ Utilizamos os termos “efeito” ou “efeitos” nesta pesquisa.

unidades escolares, entre outras que, em conjunto ou individualmente, influenciam nos efeitos das políticas propostas.

O contexto da estratégia política deriva da análise dos demais contextos, serve como espaço de mudanças para políticas propostas cujos efeitos não corrigiram ou aprofundaram as desigualdades e injustiças existentes, “o contexto das estratégias políticas pode ser explorado no contexto de influência” (MAINARDES; MARCONDES, 2009; MAINARDES, 2018).

Nesta pesquisa, buscaremos analisar se os cinco contextos propostos por Ball e colaboradores nos ajudam a compreender a política pública municipal como um processo de construção complexo e cheio de mudanças permanente. Por isto, seguimos os autores ao compreender que o que há sempre são “efeitos” e não “impactos” de determinada política em um dado momento social, histórico e político (*politics*).

Para analisar as PPEI/Niterói-RJ nos detivemos, primordialmente, nos três primeiros contextos (da influência, da produção de texto e da prática). No capítulo 2, abordamos o contexto de influência - “onde normalmente as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos” (MAINARDES, 2006, p. 51) – e o contexto da produção de textos - momento em que são expressas as representatividades políticas e “podem tomar várias formas: textos legais oficiais e textos políticos, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais, vídeos etc.” (MAINARDES, 2006, p. 52). Para tal, utilizamos a pesquisa documental na seleção e organização dos textos oficiais, verificando a proposição de políticas por organismos internacionais e, as expressões da política no âmbito nacional e local.

Nosso trabalho de investigação pressupôs análise de documentos⁸ contemporâneos ou retrospectivos. Nos deteremos em textos legais, produzidos pelas esferas governamentais nacionais e tratados internacionais idealizados por organizações multilaterais e assinados por Estados Nação⁹ sem, contudo, descartar outros tipos de materiais pertinentes ao tema de pesquisa. Desta forma, será possível examinar documentos de origem distinta, comparar pontos de convergência e observar nas políticas locais similaridade entre o discurso e o texto legal que foi apresentado no contexto da prática.

⁸ “A palavra “ documentos”, neste caso, deve ser entendida de uma forma ampla, incluindo os materiais escritos (como, por exemplo, jornais, revistas, diários, obras literárias, científicas e técnicas, cartas, memorandos, relatórios), as estatísticas (que produzem um registro ordenado e regular de vários aspectos da vida de determinada sociedade) e os elementos iconográficos (como, por exemplo, sinais, grafismos, imagens, fotografias, filmes)” (GODOY, 1995).

⁹ Estado-nação é a sociedade política territorial soberana, constituída por uma nação, um Estado e um território (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 181).

Na busca por material de análise, a pesquisa em sites oficiais dos governos, de bibliotecas e de organizações multilaterais, entre outros, possibilitou acesso aos arquivos digitais de documentos necessários à pesquisa, de forma rápida e eficiente. A natureza digital do material permitiu organizar uma biblioteca¹⁰; para isso, salvamos os arquivos digitais em extensão Word, Excel, JPG e PDF, separados em pastas de acordo com fonte e/ou assunto.

A função da análise documental é esclarecida por Bardin (2011, p. 51) ao afirmar que:

[...] a análise documental tem por objetivo dar forma conveniente e representar de outro modo essa informação, por intermédio de procedimentos de transformação. O propósito a atingir é o armazenamento sob uma forma variável e a facilitação do acesso ao observador, de tal forma que este obtenha o máximo de informação (aspecto quantitativo), com o máximo de pertinência (aspecto qualitativo). A análise documental é, portanto, uma fase preliminar da constituição de um serviço de documentação ou de um banco de dados.

O contexto da prática “onde a política está sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original” (MAINARDES, 2006, p. 53) será apresentado na próxima seção e analisado no capítulo 4.

1.2 O Cenário da Pesquisa

Entendemos que as políticas públicas não são construídas de maneira aleatória; elas são pensadas de modo a contemplar determinada conjuntura sociopolítica e a favorecer a disseminação de ideologias dominantes em determinado momento histórico. Na próxima seção, apresentamos o município de Niterói-RJ, cenário onde as políticas globais e nacionais são reelaboradas ante as necessidades das instituições educacionais municipais. A seguir apresentamos a UMEI Marly Sarney, instituição na qual verificamos no contexto da prática os efeitos das PPEI no período analisado nessa pesquisa (1988-2018).

1.2.1 A cidade de Niterói

Originalmente fundado como aldeia de São Lourenço dos Índios, pelo cacique Arariboia¹¹, o município de Niterói-RJ completou 445 anos, em 22 de novembro de 2018.

¹⁰ O material está guardado no Google Drive (“nuvem”) e no computador da pesquisadora.

¹¹ Arariboia (? - 1589) foi um chefe da tribo dos temiminós, Grupo Indígena Tupi que habitava o litoral brasileiro no século XVI. Ajudou os portugueses na conquista da baía de Guanabara frente aos tamoios e franceses, em 1567. Como recompensa, os portugueses lhe cederam uma região na entrada da baía que viria a

Com uma trajetória marcada por períodos de desenvolvimento e declínio econômico, foi capital estadual em dois períodos distintos, de 1834-1893 e de 1903-1975. No primeiro período, foi capital da província do Rio de Janeiro e, no segundo, foi capital do estado do Rio de Janeiro. Com o fim do estado da Guanabara (1975), ocorrido após processo “relâmpago” (MOTTA, 2001), que culminou na fusão entre os estados da Guanabara e do Rio de Janeiro¹², houve deslocamento do protagonismo político e financeiro para a cidade do Rio de Janeiro, instituída como capital do estado. Niterói então tornou-se parte integrante da região metropolitana do estado.

Distante 10,9 Km da capital do estado (Rio de Janeiro), é circundada pela Baía de Guanabara. O acesso entre os municípios ocorre, principalmente, pela Ponte Presidente Costa e Silva (Rio-Niterói), inaugurada em 1974 e pelas tradicionais linhas de barcas e catamarãs. Niterói também é limítrofe dos municípios de São Gonçalo e Maricá e ocupa uma área de 133,919 km² e em 2018, de acordo com IBGE¹³, com uma população estimada em 511.786 habitantes. É a quinta cidade mais populosa do estado do Rio de Janeiro e possui o maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-2010)¹⁴, entre os municípios do estado do Rio de Janeiro.

Tabela 1 - IDH por municípios do estado do Rio de Janeiro em 2010

	IDH 2010	
1°	Niterói	0,837
2°	Rio de Janeiro	0,799
3°	Rio das Ostras	0,773
4°	Resende	0,768
5°	Maricá	0,765

Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/niteroi/pesquisa/37/30255?tipo=ranking>

dar origem à atual cidade de Niterói, por isso é considerado o seu fundador. Encontrado em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Arariboia>. Acessado em: 21/04/2019.

¹² Pela Lei complementar número 20, de 1 de julho de 1974, durante a presidência do general Ernesto Geisel, decidiu-se realizar a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, a partir de 15 de março de 1975, mantendo a denominação de estado do Rio de Janeiro, voltando-se à situação territorial de antes da criação do Município Neutro, com a cidade do Rio de Janeiro também voltando a ser a capital fluminense. Encontrado em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Guanabara>. Acessado em: 21/04/2019.

¹³ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Encontrado em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/niteroi/panorama>. Acessado em: 21/04/2019

¹⁴ O IDH é uma medida comparativa usada para classificar os países pelo seu grau de "desenvolvimento humano" e para separar os países desenvolvidos (elevado desenvolvimento humano) em desenvolvimento (desenvolvimento humano médio) e subdesenvolvidos (desenvolvimento humano baixo). A estatística é composta a partir de dados de expectativa de vida ao nascer, educação e PIB (PPC) per capita (como um indicador do padrão de vida) recolhidos a nível nacional. Os dados aqui expostos são os mais recentes de acordo com os divulgados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

No ano de 2016, o IBGE¹⁵ estimou que 43,0% da população niteroiense recebia salário médio mensal de 3,2 salários mínimos e 29,5% recebiam até meio salário mínimo. A taxa de mortalidade infantil era de 10,51 para 1.000 nascidos vivos e a rede de saneamento básico cobria 91,1% dos domicílios. Na economia, setores do comércio e turismo são fortes geradores de emprego, juntamente com o setor de serviços e construção civil. O município também faz parte da Bacia de Campos¹⁶ e em 2017, “[...] a receita dos royalties e de participações especiais do petróleo para o município disparou, fazendo dele o segundo do estado que mais recebe esse tipo de compensação. [...] A 260 quilômetros da costa da cidade, está o Campo de Lula. Esta proximidade é o que garante a Niterói 43% dos royalties de lá” (matéria publicada em O Globo, 2017¹⁷).

Segundo a prefeitura, este recuso temporário,

Corresponde a 13% da receita Corrente Líquida do Município atualmente. A Secretaria da Fazenda (SMF) também destacou investimentos em tecnologia para incrementar a arrecadação sem aumento de impostos no âmbito municipal. Nesse sentido, citou a atualização do cadastro imobiliário a partir de novas imagens aéreas que possibilitam lançamento de IPTU mais fidedigno. No caso do ISS, destacou a criação da NitNota. Acrescentou, ainda, que a melhoria da gestão tributária trouxe aumento de quase 25% na arrecadação do ICMS.

- Não à toa Niterói passou da 43ª posição, em 2013, para o 2º lugar, em 2015, entre as cidades do estado no índice Firjan de Boa Gestão Fiscal – destaca o prefeito Rodrigo Neves. (*Ibid*, 2017)

Observamos que entre os anos 1975 e 2017, o município recuperou papel de destaque no cenário financeiro estadual. É neste contexto sócio-político-econômico que realizamos a investigação sobre as políticas públicas educacionais no período pós CF/88.

1.2.2 Questão de Investigação: Políticas Públicas de Educação Infantil em Niterói

Com relação à educação pública no ano de 1992, havia no município 75 Unidades Escolares públicas, após processo de municipalização de escolas estaduais e creches comunitárias e incorporação de creches municipais ligadas à Assistência Social, iniciado com a instituição da Fundação Municipal de Educação de Niterói (FME)¹⁸. Segundo dados do

¹⁵ Fonte: cidades.ibge.gov.br., acesso em 31/03/18.

¹⁶ A Bacia de Campos abrange cerca de 100 mil quilômetros quadrados e estende-se do estado do Espírito Santos, nas imediações de Vitória, até Arraial do Cabo, no litoral norte do Rio de Janeiro. Encontrado em redepetro-bc.com.br. Acesso em 22/10/2018.

¹⁷ Fonte: Jornal O Globo On Line, publicado em 29/08/2017, por Renan Almeida. Encontrado em m-oglobo-globo.com.cdn.ampproject.org/v/s/m.globo.globo.com/rio/bairros/niteroi-se-torna-segundo-municipio-do-estado-com-mais-receitas-do-petroleo. Acesso em 22/10/2018.

¹⁸ No capítulo 3 analisaremos a instituição da FME, pois ela marca o primeiro momento de ampliação da rede municipal de atendimento a criança bem pequena.

último Censo Demográfico IBGE (2010¹⁹), a rede de educação municipal apresentou índice de frequência escolar na população de 7 a 14 anos de 97,52%. Enquanto a taxa de alfabetização na população acima de 15 anos era 96,4%.

Entre os anos de 2013 e 2018, a rede municipal passou por novo processo de ampliação. Atingiu no último ano total de 91 UE ²⁰, dos quais 46% (42 UE) são Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEI). Ainda no ano de 2018, em dados que contemplam instituições públicas e privadas, havia no âmbito do ensino superior sete instituições, sendo a UFF²¹ a única universidade pública, na educação básica “cinquenta e seis estaduais, duzentas e quarenta e duas privadas e duas federais”²², em complemento às 91 municipais já citadas.

Observamos que o município de Niterói apresenta resultados que elucidam o cerne de nossa questão de estudo no âmbito local das PPEI; qual seja, foi marcado por dois momentos de municipalização e ampliação no atendimento à bebês e crianças *bem* pequenas. O primeiro na transição da responsabilidade administrativa da Secretaria de Bem-Estar Social para a Fundação Municipal de Educação- FME. Momento em que houve a passagem “das creches vinculadas à SMDS para a FME, a partir de 1992” (PICANÇO, 1996, p.141). Isto se deu em cumprimento à Constituição Federal (BRASIL, 1988), as creches municipais passaram a compor o quadro de instituições educacionais municipais, ficando sob responsabilidade da recém-criada FME. O segundo momento ocorreu, marcadamente 21 anos depois, com o programa Mais Infância (NITEROI, 2013), implementado em parceria com a União, através do programa Brasil Carinhoso²³ e alinhado ao cumprimento da Lei nº 12.796/2013 e do PNE/14.

Que políticas públicas foram propostas em ambos os momentos de expansão é o que analisaremos no capítulo 3. Para tal, traçamos o perfil histórico das *Políticas Públicas de Educação em Niterói*, identificando o lugar reservado à Educação Infantil pública e os efeitos das PPEI no atendimento a bebês e crianças *bem* pequenas no município em tela.

Para identificar pesquisas em PPEI, capazes de dialogar com nossa investigação, elegendos as desenvolvidas nos programas de pós-graduação *stricto sensu* em Educação da

¹⁹ Próxima atualização será no Censo Demográfico 2020, espera-se a inclusão da taxa de matrícula na Educação Infantil.

²⁰ Fonte: site da FME-Niterói, acesso em 31/03/18.

²¹ A Universidade Federal Fluminense foi criada em 1960 [...] O prédio da reitoria situa-se na Rua Miguel de Frias nº 9, em Niterói/RJ. Várias unidades da UFF estão nesta cidade: são 3 *campi* (Valonguinho, Gragoatá e Praia Vermelha) e muitas unidades isoladas localizadas em vários bairros - Centro, São Domingos, Ingá, Santa Rosa, Vital Brasil. Encontrado em: <http://www.uff.br/?q=apresentacao>. Acessado em: 21/04/2019.

²² Encontrado em: <http://www.escolas.inf.br/rj/niteroi>. Acesso em: 18/02/2019.

²³ Programa do governo Federal que tem como objetivo ampliar o número de matrícula de crianças de 0 a 48 meses.

Universidade Federal Fluminense – UFF, já que a instituição mantém vínculo com o município de Niterói em pesquisa e extensão que contemplam as diferentes áreas do conhecimento humano. Para verificar o volume de pesquisas, recorremos ao Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES²⁴. O primeiro filtro utilizado foi a educação-nome da instituição, que resultou em 2.546 produções. Redefinimos a busca por grande área do conhecimento – Ciências Humanas e identificamos 1.007 pesquisas; destas, 930 pertencem à combinação área conhecimento, área avaliação e nome do programa – Educação.

Diante deste resultado expressivo, realizamos nova busca, desta vez especificamente com pesquisas sobre PPEI do município de Niterói²⁵. Iniciamos com filtro “educação infantil” para área de concentração e “educação” para nome do programa. Como resultado encontramos 50 títulos, no cenário das universidades públicas do estado do Rio de Janeiro, ao filtrar para produções realizadas pela UFF chegamos a 39 pesquisas. A partir deste ponto, não foi possível utilizar filtros de pesquisa disponível no *site* por não contemplarem nossa busca. Desta forma, lemos os títulos das pesquisas para identificar quais continham nos títulos o termo política vinculado à educação ou educação infantil ou a elas aludindo.

Encontramos três dissertações e uma tese, são elas: a) dissertação da Prof^a Dr^a Monica B. de Menezes Picanço (1996), a qual investigou o perfil de creches comunitárias e municipais no período de 1978-1996 no município de Niterói. A investigação aponta para a necessidade de ampliação da rede e de ações ocorridas neste sentido; b) dissertação em que a Prof^a Me. Penha M. F. do Nascimento (2000) analisa as PPEI com olhar sobre concepções e práticas na educação inclusiva na Educação Infantil; c) a Prof^a Dr^a Marcia N. Evangelista primeiro observou experiências e narrativas na construção do Plano Municipal de Educação de Niterói (2010) e, em seguida, examinou os movimentos instituintes na Educação Infantil (2016); d) a Prof^a Me. Gisele C. de Oliveira (2018) investigou o programa Mais Infância, uma política de ampliação de vagas na educação infantil do município de Niterói.

Dentre essas pesquisas, identificamos que Picanço (1996) e Oliveira (2018) estavam alinhadas a nossa questão de análise. Visitamos a Biblioteca Central do Gragoatá - UFF, a fim de consultar a dissertação de Picanço (1996), cujo acesso ocorre apenas presencialmente e sem a possibilidade de empréstimo, pois o documento é antigo e não possui cópia física ou digital. Já a dissertação de Oliveira (2018) foi possível “baixar” o arquivo em PDF direto do site da CAPES.

²⁴ Endereço virtual: <http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>

²⁵ Acessamos também o site <https://app.uff.br/pergamum/catalogo/biblioteca/index.php> (depositório de teses e dissertações da BCG-UFF), porém, não encontramos pesquisas além das encontradas no banco de teses e dissertações Capes.

Dentro dos parâmetros de busca que utilizamos, não encontramos pesquisas que analisassem o processo de transição da creche da assistência para educação e ampliação de vagas na educação infantil, focalizando os efeitos destas políticas públicas no atendimento dos bebês e crianças *bem* pequenas. Portanto, há uma lacuna que pode diminuir ao trazermos a lume o percurso histórico das PPEI no município de Niterói-RJ.

1.2.3 UMEI Marly Sarney

Em função do vínculo profissional²⁶ que, a princípio, favoreceria a pesquisa em instituição de Educação Infantil, a primeira opção para analisar o contexto da prática foi a UMEI Marly Sarney. No entanto, há critérios pragmáticos que norteiam a escolha do local de pesquisa, necessário à composição de material de análise, que nos leve ao objetivo proposto em um Estudo de Caso, que é: observar como foi a transição do atendimento da creche da Assistência Social para a Educação no município de Niterói.

Assim, buscar elementos que validassem a instituição como o local mais adequado ao estudo foi o passo inicial para a construção do capítulo 4 desta pesquisa. Neste momento, encontramos registro que a instituição ao ser inaugurada recebeu o nome de Creche Municipal Marly Sarney. Naquele ano (1988), para a sociedade, a creche ainda era local de guarda para crianças cujos responsáveis trabalhavam fora de casa. Esse olhar assistencialista vem se desconstruindo ao longo dos anos pós CF/88 e LDB/96. Outro arquivo revelador foi a ficha funcional das profissionais da UE; identificamos através das datas de registro que as mais antigas vivenciaram os períodos de tensão e construção de identidades da creche e delas próprias.

Citamos como destaque uma Agente Educadora Infantil (AEI) que atua no berçário da instituição desde sua inauguração. Portanto, remanescente da época em que a UMEI Marly Sarney era vinculada à Assistência Social. A instituição ainda acolhe três profissionais do primeiro concurso realizado para Auxiliar de Creche (AC)²⁷, e que, após participarem do PROINFANTIL²⁸, passaram a compor a equipe como Professora I de Educação Infantil (PEI), a partir de 2014.

Percebemos então que a UMEI Marly Sarney representa parte da história das Políticas Públicas de Educação Infantil no município de Niterói, pois participou das vivências, lutas e

²⁶ Exerço a função de pedagoga da UE desde o ano de 2014.

²⁷ Cargo transformado em Agente Educador Infantil, por força da Lei nº 1.831/2001.

²⁸ Esclarecimento no capítulo 3.

transformações ocorridas na transição da responsabilidade administrativa da Secretaria de Bem-Estar Social para a Fundação Municipal de Educação e, ainda hoje, permanece como espaço de interpretação das PPEI. Isto certifica a instituição como cenário de relevância para pesquisar o contexto da prática.

Desta forma, para construir o capítulo 4, realizamos pesquisa documental nos arquivos da instituição e encontramos registros de imagens da prática pedagógica e espaços físicos, Atas de Reuniões de execução de ações administrativas, entre documentos que nos revelaram estratégias para implementação das políticas. São registro da materialização, no contexto da prática, de políticas públicas produzidas no contexto de influência e contexto da produção de texto. Ao mesmo tempo, as entrevistas semiestruturadas auxiliarão na transcrição do diálogo ocorrido entre políticas propostas e os agentes que a interpretam. Para Triviños (1987, apud MANZINI, 2004, p. 02) a entrevista semiestruturada “[...] favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade [...]”.

A valorização desses relatos se justifica à medida que dialogamos com Ball, Maguire & Braun (2016, p. 15) quando afirmam que a política não é “feita” em um ponto no tempo; em nossas unidades é sempre um processo de “tornar-se”, mudando de fora para dentro e de dentro para fora. É analisada e revista, bem como, por vezes, “dispensadas ou simplesmente esquecida”. Entendemos que a identidade da UMEI Marly Sarney é fruto das relações das políticas propostas e os antigos e atuais atores sociais da instituição (crianças, responsáveis, professores, funcionários, representantes da FME etc.). No entanto, pela limitação imposta a uma dissertação, selecionamos para entrevistas uma AEI e duas Professoras²⁹ que atuavam na instituição na década de 1990, momento de transição das creches da Assistência Social à Educação.

A entrevista semiestruturada foi a ferramenta escolhida para que, através do resgate de memórias individuais, identificássemos como foi o processo de transição do atendimento na UMEI Marly Sarney que em sua origem foi vinculada à Assistência Social – e, quatro anos após inaugurada, foi incorporada à Fundação Municipal de Educação. O roteiro de entrevista também foi composto por questões que investigavam como a AEI e as professoras percebiam (e se percebiam) em interação com as PPEI. Assim, foi possível analisar as interpretações da AEI e professoras das políticas de municipalização do atendimento aos bebês e crianças *bem* pequenas e a ampliação de oferta de vagas na creche no município de Niterói-RJ, no período definido para investigação. Isso corrobora o entendimento de Manzini (2004, p. 02) de que

²⁹ Neste momento, as profissionais ocupavam o cargo de Auxiliar de Creche.

“[...] a entrevista semiestruturada está focalizada em um assunto sobre o qual confeccionamos um roteiro com perguntas principais, complementadas por outras questões inerentes às circunstâncias momentâneas à entrevista”. Para o autor, esse tipo de entrevista pode fazer emergir informações de forma mais livre e as respostas não estão condicionadas a uma padronização de alternativas.

Considerando a importância da “consciência história [...], da identidade entre sujeito e objeto” (MINAYO, 2002), ao apresentar a análise de resultados da pesquisa, utilizamos a análise de conteúdo das entrevistas, seguindo o caminho proposto por Gomes (2002). Em síntese, analisamos as políticas no “contexto de influência”, “contexto de produção de texto” e “contexto da prática” (BALL et al., 1992) e buscamos identificar como os contextos se articulam. Seguimos a orientação de análise desenvolvida por Ball et al., na qual

Os autores indicam que o foco da análise de políticas deveria incidir sobre a formação do discurso da política e sobre a interpretação ativa que os profissionais que atuam no contexto da prática fazem para relacionar os textos da política à prática. Isso envolve identificar processos de resistência, acomodações, subterfúgios e conformismo dentro e entre as arenas da prática, e o delineamento de conflitos e disparidades entre os discursos nessas arenas. (MAINARDES, 2006, p. 50)

Cabe lembrar que os contextos, aqui analisados, “estão inter-relacionados, não têm uma dimensão temporal ou sequencial e não são etapas lineares” (*Ibid*, 2006, p. 50). Ainda que organizados em capítulos distintos, não consideramos os contextos de produção e interpretação da política como independentes e não dialógicos entre si; porém, optamos por esta estratégia pragmática, por entender que ela pode imprimir clareza ao texto.

Assim sendo, o próximo capítulo aborda a construção da PPEI, considerando do nível global ao local, como o contexto de influência está inter-relacionado ao de produção de texto, apresentando os textos políticos. A análise do contexto de influência, segundo Mainardes (2018, p. 13) “[...] é complexa. Há necessidade de considerar a historicidade da política investigada, pois geralmente políticas similares já foram propostas antes do surgimento de uma “nova política”. É necessário explorar as escalas internacional/global, nacional, local”.

2 CONTEXTO DE INFLUÊNCIA PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL: DIÁLOGO COM OS DOCUMENTOS OFICIAIS

Este capítulo destaca algumas recomendações de organizações multilaterais³⁰ para o atendimento à criança pequena e às principais políticas educacionais construídas sob a influência do discurso mundial sobre o tema, no período pós Constituição Federal de 1988. Este movimento de análise é importante à medida que “permite constatar muita similaridade entre os aspectos priorizados nas recomendações de organismos multilaterais e políticas implementadas por governos locais” (SHIROMA; GARCIA e CAMPOS, 2011, p. 222).

Para tanto, inicialmente, apresentamos as recomendações de algumas dessas organizações - Banco Mundial, UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), UNICEF (Fundo das Nações Unidas para Infância), ONU³¹ (Organização das Nações Unidas). Instituições que produzem relatórios destinados à construção de políticas de assistência, saúde e educação que visem ao alívio da pobreza e ao desenvolvimento econômico entre os países membros. Situamos os documentos produzidos por esses organismos no primeiro contexto descrito por Ball *et al* (1992) “o contexto de influência onde normalmente as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos”. Em seguida apresentaremos o “Contexto da Produção de Texto”, o segundo proposto por Ball, “arena” onde são construídas as políticas nacionais e locais (MAINARDES, 2006). Assim, ao expor as ações do Estado identificaremos os efeitos dos discursos e proposições das políticas nacionais e o alinhamento do Estado brasileiro às normas internacionais através da legislação educacional.

Deste modo, nos aproximamos da análise de contextos proposto por Bowe, Ball e Gold (1992), que analisam a articulação das arenas em que são produzidas as políticas em meio a negociações e como resultado de acordos entre diferentes posições, muitas vezes contraditórias. Lopes e Macedo (2011, p. 258) chamam de bricolagem ao que as negociações produzem, com efeitos difusos para os agentes que as colocam em prática no contexto da escola (professores, alunos etc.). Na concepção de tais autores,

Além da *bricolage* interna a um mesmo texto, uma política é frequentemente representada por mais de um texto e se estabelece num espaço em que outras políticas, com seus respectivos textos, estão em circulação, de modo que o controle total se torna inviável. Como texto coletivo, o texto político é produto de acordos

³⁰ Organizações formadas por países que buscam solucionar questões comuns a todos os membros. Alguns exemplos são: ONU, FMI entre outros. Encontrado em: www.development-finance.org. Acessado em: 22/01/2019.

³¹ Atualmente 193 estados membros compõem a ONU, o Brasil é membro desde 24/10/1945.

realizados em diferentes esferas, envolvendo, inclusive, a troca constante de sujeitos autores.

Portanto, os lugares tanto em que as políticas são produzidas quanto decodificadas são ambíguos. Entendemos que realizar o movimento de análise do contexto macro para o micro e, ao mesmo tempo, observar pontos de convergências e divergências entre eles, é um exercício complexo. A proposta desta dissertação é compreender as políticas públicas municipais de Niterói ao longo de 30 anos. Sabemos que elas não surgiram tão somente da vontade dos gestores de cada época, e que traduzem as concepções de Educação da sociedade, em diferentes momentos da história. Elas também convergem para soluções de problemas educacionais comuns a diversos países, tais como políticas de financiamento, vagas e matrículas, acesso e permanência, formação de professores, entre outras.

2.1 Organizações multilaterais e produção de discursos

Ball (2014, p. 34) afirma que “as redes políticas constituem uma nova forma de governança, embora não de forma única e coerente, e colocam em jogo, no processo de políticas, novas fontes de autoridade”. A influência internacional em políticas nacionais não é, em si, algo novo; porém, dentro do cenário global configura as relações entre os países, organizações multilaterais, Organizações Não Governamentais (ONGs) e corporações transnacionais. Eles são órgãos que produzem discursos sobre determinado tema e suscitam entre os Estados e a Nação políticas públicas de combate à desigualdade, o que acaba por influenciar a produção de políticas locais. De acordo com Ball (2014, p. 27)

[...] alguns dos desenvolvimentos em curso de política global levantam questões sobre mais e mais Estados estarem perdendo a capacidade de controlar seus sistemas de ensino – desnacionalização. A política educacional está sendo “feita” em novas localidades, em diferentes parâmetros, por novos atores e organizações.

As políticas públicas são fruto de discursos educacionais globais que chegam ao âmbito local com objetivos e propostas de ações genéricas. São grupos de interesse, consultores, algumas vezes, inclusive, empreendedores sociais ou empresas, que, no máximo, abrem espaço ao diálogo com as especificidades locais. Ainda de acordo com o mesmo autor (2014, p. 35):

Estes são novos agenciamentos de políticas com uma gama diversificada de participantes que existem em um novo tipo de espaço de políticas em algum lugar entre agências multilaterais, governos nacionais, ONGs, *tink tanks* e [...] em locais tradicionais e em círculos de elaboração de políticas e além. Nesses novos processos

de política, os Estados estão mudando, sendo alterados e, até certa medida, sendo residualizados.

A construção de uma política pública envolve múltiplos atores, que podem ou não ter objetivos comuns, bem como campos comuns ou opostos no que concerne às ações consideradas mais eficazes para determinada realidade social. Assim, na próxima seção analisaremos as PPEI sugeridas por organismos internacionais e as concepções de infância, criança e educação, contidas nesses documentos.

2.1.1 Políticas Públicas de Educação Infantil Globais: entre o direito à Educação e o Assistencialismo

Para que as políticas públicas educacionais de alcance global sejam propostas, é necessário ajustar objetivos e resultados fundamentais à promoção do direito à Educação. A construção de relatórios que analisam o cenário em diversos países reforça a ideia de Ball (2014) sobre “políticas educacionais globais”. Esse “ajuste de metas” é feito através da elaboração de discurso que destaque similitudes nos problemas enfrentados pelos produtores de PPEI em diversos países e a proposição de soluções educacionais comuns.

Neste sentido, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), criada pelos países aliados no período pós segunda guerra mundial, é um dos principais interlocutores transnacionais de diversos Estados Nações, dentre eles, o Brasil. No que tange à Educação, ela mesma se apresenta com as seguintes características:

A UNESCO desenvolve ferramentas educacionais para ajudar as pessoas a viverem como cidadãos globais livres de ódio e intolerância. A UNESCO trabalha para que cada criança e cidadão tenha acesso a uma educação de qualidade. Ao promover o patrimônio cultural e a igual dignidade de todas as culturas, a UNESCO fortalece os laços entre as nações. A UNESCO promove programas e políticas científicas como plataformas para o desenvolvimento e a cooperação. A UNESCO defende a liberdade de expressão como um direito fundamental e uma condição essencial para a democracia e o desenvolvimento. Servindo como um laboratório de ideias, a UNESCO ajuda os países a adotar padrões internacionais e gerencia programas que promovem o livre fluxo de ideias e o compartilhamento de conhecimento. (UNESCO, s/d³²)

Desde então, a agência tem fomentado o desenvolvimento de políticas transnacionais voltadas a essas áreas nos diversos países em que atua. Papel semelhante, porém, mais focado na criança e adolescente, é desempenhado pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), criado em 1946 (11 de dezembro), por decisão da Assembleia Geral da ONU:

³² Encontrado em: <http://www.unesco.org/new/index.php?id=137297&L=7>. Acessado em: 16/03/19.

Em 1953, tornou-se órgão permanente do sistema das Nações Unidas e teve seu mandato ampliado para chegar a crianças e adolescentes em todo o mundo. [...] está presente no Brasil desde 1950, apoiando as mais importantes transformações na área da infância e da adolescência no País. O UNICEF participou das grandes campanhas de imunização e aleitamento materno; da mobilização que resultou na aprovação do artigo 227 da Constituição Federal e na elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente; do movimento pelo acesso universal à educação; dos programas de enfrentamento ao trabalho infantil; entre outros grandes avanços para a garantia dos direitos de meninas e meninos brasileiros. (UNICEF, s/d³³)

Campos (2013, p.198) analisa documentos sobre educação e infância, produzidos por organismos internacionais (CEPAL, OEI, UNESCO, UNICEF entre outros) e aponta que o olhar assistencialista sobre a criança pequena ainda esteve presente na década 1980. Segundo a autora “[...] é possível observar, a partir da década de 1990, a emergência de novos marcos regulatórios para a educação infantil [...]”.

Alguns marcos regulatórios do direito internacional tiveram maior relevo na construção do conceito de educação como “direito social” (BRASIL, 1988, Art. 6) da criança e de “competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 1988, Art. 23). Destacamos a Declaração dos Direitos da Criança³⁴ (ONU, 1959) como marco inicial de propostas universais³⁵ que visam garantir à criança acesso a direitos humanos básicos. Dentre eles, o documento que é uma carta de princípios universais:

Direito à educação gratuita e ao lazer infantil.

Princípio VII

- A criança tem direito a receber educação escolar, a qual será gratuita e obrigatória, ao menos nas etapas elementares. Dar-se-á à criança uma educação que favoreça sua cultura geral e lhe permita - em condições de igualdade de oportunidades - desenvolver suas aptidões e sua individualidade, seu senso de responsabilidade social e moral. Chegando a ser um membro útil à sociedade.

O interesse superior da criança deverá ser o interesse diretor daqueles que têm a responsabilidade por sua educação e orientação; tal responsabilidade incumbe, em primeira instância, a seus pais.

A criança deve desfrutar plenamente de jogos e brincadeiras os quais deverão estar dirigidos para educação; a sociedade e as autoridades públicas se esforçarão para promover o exercício deste direito. (ONU, 1959)

O princípio VII aponta para o direito à educação gratuita, a jogos e brincadeiras e a necessidade de reduzir as desigualdades de oportunidades. A Declaração (ONU, 1959) em seu preâmbulo apresenta a concepção de criança “em decorrência de sua imaturidade física e mental, precisa de proteção e cuidados especiais, inclusive proteção legal apropriada, antes e

³³ Encontrado em: <https://www.unicef.org/brazil/sobre-o-unicef>. Acessado em: 16/03/2019.

³⁴ Primeira versão, ano de 1924, era composta por cinco princípios. Em 1942 ganhou dois novos importantes parágrafos, um contra a discriminação de raça, nacionalidade e religião, e outro, pela integridade da família e direitos sociais da criança. Por fim, em 20 de novembro de 1959, a Assembleia Geral das Nações Unidas, a ONU, aprovou os dez princípios que compõem em definitivo a Declaração Universal dos Direitos da Criança. Encontrado em: http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/c_a/lex41.htm. Acesso em: 23/01/2019.

³⁵ Ver Rosemberg e Mariano (2010).

depois do nascimento” (*Ibid*, 1959). Estes pontos foram importantes para os debates que se sucederam referentes à responsabilidade do Estado de proteção e à educação familiar e, o ato de brincar³⁶ como característica inerente à infância. Para Rosemberg e Mariano (2010, p. 697)

[...] a forma pela qual a infância adentra a esfera pública é crucial para a posição que ocupa na arena de negociação das políticas públicas – inclusive dos marcos legais nacionais e internacionais, como a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança. Isso porque concebemos a agenda de políticas públicas também como uma construção social e política, resultante do jogo de tensões e coalizões entre diversos atores sociais, nacionais e internacionais, incluindo aqui as agências multilaterais e fundações.

A Convenção sobre os Direitos da Criança (ONU, 1989)³⁷ avançou em direção aos seguintes temas: Direitos da Criança, Venda de Crianças, Prostituição Infantil e Pornografia Infantil, Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados e Procedimento de Comunicações; conferindo ao documento caráter ampliado no que tange à proteção dos direitos fundamentais à infância. A participação da criança, até então inédito, aparece ao longo do texto. O Art. 12 é significativo ao defender que a criança expresse sua versão de fatos:

1. Os Estados Partes devem assegurar à criança que é capaz de formular seus próprios pontos de vista o direito de expressar suas opiniões livremente sobre todos os assuntos relacionados a ela, e tais opiniões devem ser consideradas, em função da idade e da maturidade da criança.
2. Para tanto, a criança deve ter a oportunidade de ser ouvida em todos os processos judiciais ou administrativos que a afetem, seja diretamente, seja por intermédio de um representante ou de um órgão apropriado, em conformidade com as regras processuais da legislação nacional. (ONU, 1989)

Este dispositivo apresenta uma concepção de criança capaz de expressar-se autonomamente e detentora do direito de ser ouvida. Isto impeliu os Estados Parte, que ainda viam a criança como incapaz de falar por si ou que desrespeitavam as peculiaridades da idade do depoente, a desenvolverem estratégias de oitiva de crianças e adolescente em processos judiciais³⁸. No Brasil, a Lei Federal Nº 13.431 de 04 de abril de 2017³⁹ alterou o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, Título III, 1990) onde versa sobre “escuta especializada” e “depoimento especial” da criança e adolescente vítima ou testemunha de violência,

³⁶ Ver Kishimoto (1998).

³⁷ “A Convenção sobre os Direitos da Criança foi adotada pela Assembleia Geral da ONU em 20 de novembro de 1989. Entrou em vigor em 2 de setembro de 1990. É o instrumento de direitos humanos mais aceito na história universal. Foi ratificado por 196 países. Somente os Estados Unidos não ratificaram a Convenção. O Brasil ratificou a Convenção sobre os Direitos da Criança em 24 de setembro de 1990”. Encontrado em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acessado em: 23/01/2019.

³⁸ Ver Cury (2002), Pereira (2008) e Cezar (2010).

³⁹ Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Encontrada em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13431.htm. Acessado em: 23/01/2019.

regulamentando estratégias adotadas nesses casos. Desta forma, a vítima ou testemunha são ouvidas mediante acompanhamento de especialistas e advogado.

A referida lei quando aborda a violência institucional afirma que “Os órgãos de saúde, assistência social, educação, segurança pública e justiça adotarão os procedimentos necessários por ocasião da revelação espontânea da violência” (BRASIL, 2017 - inciso IV do Art. 4º § 2º). Desta forma as instituições de educação devem acolher e encaminhar as denúncias aos órgãos competentes para que realizem as investigações. Ao citar a educação a Convenção (ONU, 1989, Art. 18) destaca:

Para garantir e promover os direitos enunciados na presente Convenção, os Estados Partes devem prestar assistência adequada aos pais e aos tutores legais no desempenho de suas funções na educação da criança e devem assegurar a criação de instituições, instalações e serviços para o cuidado da criança.
Os Estados Partes devem adotar todas as medidas apropriadas para garantir aos filhos de pais que trabalham acesso aos serviços e às instalações de atendimento a que têm direito.

O caráter universal do documento dá destaque ao dever dos Estados Partes de ampliar a rede de atendimento à criança, porém não especifica se deverá ser um atendimento educacional ou assistencial, bem como, não sugere idade mínima para o início desse atendimento aos países signatários. O que transparece no artigo citado é que a garantia do acesso à Educação Infantil está vinculada à empregabilidade dos pais, o que enfraquece, dentro do relatório, a concepção de educação como direito da criança.

Tanto a esfera da competência do atendimento (educação ou assistência) quanto a partir de qual idade o poder público deve oferecer atendimento educacional à criança, são pontos de disputa no campo de construção de políticas locais. Ao abordar a influência dos organismos internacionais Dale, já em 1994 (p.116), afirmava que “países diferentes interpretarão este conjunto de variáveis de formas diferentes, em consonância com as suas tradições de política social e educativa, [...] e a sua situação na economia mais ampla”.

No documento - Convenção sobre os Direitos da Criança - as orientações apontam para uma educação gratuita e universal no Primeiro Segmento do Ensino Fundamental sem, no entanto, fazer referência direta à Educação Infantil:

Os Estados Partes reconhecem o direito da criança à educação e, para que ela possa exercer esse direito progressivamente e em igualdade de condições, devem:

- tornar o ensino primário obrigatório e disponível gratuitamente para todos;
- estimular o desenvolvimento dos vários tipos de ensino secundário, inclusive o geral e o profissional, tornando-os disponíveis e acessíveis a todas as crianças; e adotar medidas apropriadas, como a oferta de ensino gratuito e assistência financeira se necessário;
- tornar o ensino superior acessível a todos, com base em capacidade, e por todos os meios adequados;

- tornar informações e orientação educacionais e profissionais disponíveis e acessíveis a todas as crianças;
- adotar medidas para estimular a frequência regular à escola e a redução do índice de evasão escolar [...]. (ONU, 1989)

O texto apresenta objetivos gerais para políticas educacionais sem, contudo, estipular um roteiro a ser seguido pelos países signatários. Desta forma, coube a cada país desenvolver políticas adequadas a sua realidade social, pois “as orientações dos organismos internacionais e/ou das agências financiadoras não podem ser compreendidas como ações diretas do contexto econômico-político sobre o Estado” (CAMPOS, 2013, p. 198). Por outro lado, ao assinar o documento e, outros similares, os países signatários ratificaram o compromisso de universalizar a educação básica e ampliar o acesso aos demais níveis escolares. Isso fez com que a agenda de políticas educacionais nacionais e a dos organismos internacionais dialogassem. Neste sentido, a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (JOMTIEN, 1990) identificou dificuldades e sugeriu caminhos comuns aos países signatários através de “Plano de ação” com foco na aprendizagem. Há no documento final da Conferência de Jomtien o mesmo discurso generalizante da Convenção de 1989. O texto afirma que:

Ainda que os países tenham muitos interesses comuns, no que tange à satisfação das necessidades básicas de aprendizagem de suas populações, é evidente que o caráter e a intensidade dessas preocupações variam de acordo com a real situação da educação básica e do contexto cultural e socioeconômico de cada país. (UNICEF, 1990)⁴⁰

Tal Declaração propõe uma série de medidas capazes de serem reinterpretadas e reelaboradas pelos países, respeitando a diversidade de cenários e mantendo seu objetivo de “[...] satisfazer as necessidades básicas da aprendizagem de todas as crianças, jovens e adultos” (*Ibid*, 1990). Esse discurso indutor de políticas globais aparece, por exemplo, quando o texto propõe que

[...] Objetivos intermediários podem ser formulados como metas específicas dentro dos planos nacionais e estaduais de desenvolvimento da educação. De modo geral, essas metas:

- (i) indicam, em relação aos critérios de avaliação, ganhos e resultados esperados em um determinado lapso de tempo;
- (ii) definem as categorias prioritárias (por exemplo, os pobres, os portadores de deficiências); e
- (iii) são formuladas de modo a permitir comprovação e medida dos avanços registrados. Essas metas representam um "piso" – não um "teto" – para o desenvolvimento contínuo dos serviços e dos programas de educação. (*Ibid*, 1990)

⁴⁰ Encontrado em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos-conferencia-de-jomtien-1990>. Acesso em: 23/01/2019.

Assim, a Declaração de Jomtien, apresenta metas para os planos nacionais e locais de educação a serem elaborados pelos países. Sugestões essas, quando acatadas, tornam-se políticas públicas que nortearão a educação dos países signatários.

Voltamos a Campos (2013, p. 198) que diz “[...] na década de 2000, as análises evidenciam uma indicação crescente da educação infantil como importante estratégia no combate à pobreza” e, conseqüente, contribuição para o desenvolvimento econômico. Desta forma, a Educação Infantil, entendida como direito da criança de acesso a espaço de formação humana integral, é também defendida no discurso econômico como etapa minimizadora de carências sociais, com objetivo de criar condições da criança desenvolver competências para inserção na etapa seguinte (alfabetização).

Em discursos onde saúde, higiene e nutrição são foco de programas educacionais, a etapa anterior (Educação Infantil) é vista como aquela que “prepara” para a educação básica. Por isso é necessária certa prudência ao defendê-los, pois provocaram cisão no atendimento da criança pequena ao longo da história. Características distintas separaram creche e pré-escola, para crianças de 0 a 3 anos, na qual predominou o assistencialismo, enquanto para crianças de 4 a 5 anos havia a pré-escola, perfil que mudou ao longo da história⁴¹.

Na busca de formular um discurso harmônico, sobre a influência da Educação no desenvolvimento econômico⁴², destacam-se instituições financeiras que se unem aos organismos internacionais, na produção de relatórios e índices que vinculam o atendimento educacional em creche e pré-escolas à redução da pobreza e desenvolvimento econômico. Dentre eles, destacamos a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), o Banco Mundial e o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) todos, assim como UNICEF e UNESCO, criados pela Organização das Nações Unidas. De acordo com informação no site oficial da ONU:

Desde 1948 a CEPAL contribui para o debate da economia e da sociedade latino-americana e caribenha, apresentando alertas, ideias e propostas de políticas públicas. [...]

O Banco Mundial, uma agência especializada independente do Sistema das Nações Unidas, é a maior fonte global de assistência para o desenvolvimento, proporcionando cerca de US\$ 60 bilhões anuais em empréstimos e doações aos 187 países-membros.

O BIRD atua como uma cooperativa de países, que disponibiliza seus recursos financeiros, o seu pessoal altamente treinado e a sua ampla base de conhecimentos para apoiar os esforços das nações em desenvolvimento para atingir um crescimento duradouro, sustentável e equitativo. O objetivo principal é a redução da pobreza e das desigualdades. (ONU s/d⁴³)

⁴¹ Ainda neste capítulo apresentamos a construção histórica da concepção de Educação Infantil.

⁴² Ver mais em Saviani (2003, 2010b e 2010c), Bruno (2011); Favaro e Tumulo (2016), entre outros.

⁴³ Encontrado em: <https://nacoesunidas.org>. Acesso em: 17/05/2019.

As orientações produzidas por esses organismos têm ampla influência por serem apresentadas como fruto de consenso entre os países membros da ONU, entidade supranacional que originou esses mesmos organismos. A tendência para os países em vias de desenvolvimento é proporcionar uma educação voltada a atenuação da pobreza e redução das desigualdades sociais⁴⁴.

Em *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible Una oportunidad para América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2018⁴⁵), o Objetivo 4 é reservado à educação de qualidade. Na concepção do documento, uma educação de qualidade “es la base para mejorar la vida de las personas y el desarrollo sostenible” (*Ibid*, 2018, p. 27), para atingir este objetivo são necessários:

4.2 De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria.

4.2.1 Proporción de niños menores de 5 años cuyo desarrollo es adecuado en cuanto a la salud, el aprendizaje y el bienestar psicosocial, desglosada por sexo;

4.2.2 Tasa de participación en el aprendizaje organizado (un año antes de la edad oficial de ingreso en la enseñanza primaria), desglosada por sexo.

Observamos que, quando trata da Educação Infantil, o texto propõe cuidado e desenvolvimento na creche e educação pré-escolar preparatória para o ensino fundamental. Os relatórios orientam para acesso à Educação Infantil a menores de 5 anos sem, contudo, sugerir a idade mínima para ingresso⁴⁶.

As críticas e ações propostas para o desenvolvimento econômico brasileiro aparecem nos relatórios do Banco Mundial (2016, 2017 e 2018) vinculadas a políticas educacionais ainda assentadas na teoria do Capital Humano e focalizadas no ensino fundamental e superior. Sobre a baixa produtividade do Brasil afirma que “[...] outra restrição estrutural ao aumento da produtividade pode residir na inadequada capacitação da força de trabalho, apesar do progresso bastante substancial conseguido pelo país no sentido de proporcionar maior acesso à educação” (BANCO MUNDIAL, 2016, p. 13). Portanto, reconhece a ampliação do acesso à Educação, porém critica a baixa qualidade do ensino.

A Educação Infantil aparece ao longo de todo relatório de 2017 apenas em três momentos. Primeiro, como argumento para racionalização dos gastos sociais da Previdência; de acordo com avaliação do órgão citado, o orçamento resultante desta economia deve

⁴⁴ O pensamento que a educação proporciona empregabilidade ao trabalhador que, mais qualificado, contribui com o desenvolvimento econômico tem origem na teoria do Capital Humano, ver Schultz (1973).

⁴⁵ Encontrado em: www.cepal.org. Acessado em: 17/05/2019.

⁴⁶ Este debate está exaustivamente presente em outra obra desenvolvida por pesquisadores do NEI:PE/UERJ, a Prof^a Dr^a Marcia Gil, em tese defendida em 2018.

“liberar recursos para necessidades sociais urgentes, tais como o acesso a saneamento básico, *educação infantil* e assistência aos idosos” (*Ibid*, p. 10 grifo nosso).

Nos segundo e terceiro momentos, surge como exemplos de aumento de gasto acima da média em comparação com outras etapas. O relatório afirma que “[...] o Brasil superou a OCDE em termos de despesas públicas totais na educação infantil e no ensino médio” (*Ibid*, p. 122) e que “[...] o crescimento dos gastos ocorreu em todas as áreas, mas a educação infantil e o ensino médio observaram os índices de crescimento mais altos” (*Ibid*, p. 123).

Os dados estatísticos que comprovam o aumento de gastos, concernentes à Educação Infantil, são apresentados dentro da categoria Ensino Fundamental, o que não nos permite identificar os valores investidos especificamente em creches e pré-escolas. A ausência de produção e análise de dados específicos sobre esta etapa, a coloca à margem da agenda dos organismos internacionais nos debates com os agentes brasileiros, no referente à disputa por construção de políticas públicas distributivas de recursos financeiros educacionais.

No momento de firmar compromissos e receber aporte financeiro do BIRD, por exemplo, faltam dados quantitativos que justifiquem investimentos específicos e, em alguns casos, em maior volume, nas PPEI. Isto porque, dentro do discurso produzido (onde ocorreu maior aumento de gasto nesta etapa), não aparece a realidade de que, no Brasil, somente com a inserção da Educação Infantil como etapa beneficiada pelo FUNDEB (BRASIL, 2007), teve início investimentos regulares na educação de bebês e crianças *bem* pequenas.

Abordamos na próxima seção a construção histórica de políticas públicas de Educação Infantil e, analisamos a concepção de infância e Educação Infantil nos textos legais à luz do debate teórico pós-constituição de 1988.

2.2 As Políticas Nacionais para Infâncias e de Educação Infantil

Esta seção resgata alguns aspectos históricos e legais da institucionalização da criança no Brasil (Abramowicz, 2018; Vasconcellos, 2011; Rosemberg, 2003, 2008), esclarecendo que o conceito de criança, infância e Educação Infantil que temos hoje é uma construção sócio-histórica e, como tudo que se constitui dentro do campo das disputas políticas, está aberto a ressignificações. Elucida como a creche tem avançado do atendimento assistencialista pontual, praticado pelo Estado e instituições filantrópicas, ao direito dos bebês e crianças *bem* pequenas à educação pública. Ao mesmo tempo, desvela as dificuldades para romper com o pensamento da creche como lugar de ações compensatórias voltadas à infância pobre. Tais concepções ainda permeiam o universo de agendas para construção de PPEI.

2.2.1 A construção do direito à Educação Infantil

As políticas públicas voltadas à Educação Infantil no Brasil são fruto de longo processo histórico, que caminhou lado a lado com as mudanças sociais ocorridas. Até a segunda metade do Século XX, aproximadamente, as infâncias⁴⁷ brasileiras tinham o atendimento institucional fortemente vinculado à origem social. Para Abramowicz (2018, p. 30).

[...] diferentes autores que procuram historicizar a criança e a infância destacam que um dos motivos que fazem com que a criança passe a ocupar lugar de destaque nas agendas governamentais e a ter relevância social é de cunho sanitarista, higienista e de controle da criança e de sua família pobre e negra.

A primeira legislação brasileira que buscou amparar a criança foi o Código de Menores, elaborado em 1927. Aquele Código acabou legitimando a distinção social, já existente entre as crianças das classes populares e da elite, quando sistematizou o atendimento assistencial e protetivo ao menor⁴⁸ abandonado e o punitivo ao menor delinquente. Doutrina que foi reafirmada no Código de Menores (1979), Faleiros (2005, p. 10) esclarece que “o conceito-chave que foi se consolidando ao longo do século XX na formulação de direitos e políticas no âmbito da infância foi o de situação irregular”.

Ao longo dos anos, o sentido ideológico do termo menor foi impregnado de práticas e representações “até os anos de 1990 o ‘menor’ convive e se confunde nas práticas sociais com a criança que começa a ser reconhecida como cidadã” (NUNES, 2011, p. 109). Kishimoto (1988) esclarece que “asilos” eram as creches destinadas aos filhos cujas mães trabalhavam fora de casa, tinham como objetivos os cuidados físicos, higiene e alimentação, principalmente das crianças na extrema pobreza. Na mesma direção, ao analisar a trajetória da Educação Infantil, Fúlvia Rosemberg (2003, p. 179) destaca:

Até o final dos anos 1960, nota-se uma base compartilhada entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, seguindo, grosseiramente (com variações nacionais), dois modelos institucionais: o das creches e similares, instituições acolhendo exclusiva ou principalmente crianças pobres; os jardins de infância, não especialmente destinados a crianças pobres.

Na mesma coletânea⁴⁹, Reis (2011, p.89) salienta que “no Brasil, o primeiro jardim de infância data de 1875, fundado no Colégio Menezes Vieira, no Rio de Janeiro e o segundo, o da escola Americana, criado em 1877, na cidade de São Paulo, funcionando ambos como

⁴⁷ Infância é o lugar social reservado à criança pelos povos. É, portanto, fruto de uma cultura que propõe características distintas aos espaços/tempos das crianças.

⁴⁸ Menores de 18 anos completos.

⁴⁹ Vasconcellos, V.M. R (org) – Educação de Infância: História e Política, EDUFF, 2ª Ed, 2011.

típicos jardins de infância para as crianças da elite econômica”. Desta forma, como o trabalho na creche estava fortemente vinculado à saúde e assistência social, ao pensar o atendimento da criança pequena, predominou até a segunda metade do século XX o pensamento higienista e assistencialista, no qual o ato de cuidar e as brincadeiras ainda não eram entendidos como dimensão pedagógica.

Como consequência, as mulheres que trabalhavam nas creches não precisavam ser professoras; delas era exigido gostar e saber cuidar de criança pequena. De acordo com Lobo (2011, p. 141) “o descaso na época pela educação para a criança pequena e pela categoria docente atuante nesse nível, por meio do tratamento sintético e reduzido nas leis nacionais, é fruto, certamente, da herança da caridade, da filantropia e do assistencialismo na história do atendimento à infância em nosso país”.

Com o ingresso nas escolas públicas de crianças oriundas das classes populares, a partir dos anos 1950, a pré-escola ganhou contornos preparatório e compensatório com objetivo de adaptar a infância pobre ao ambiente escolar. Para evitar o fracasso escolar, o Estado estipulou que as professoras tivessem formação para o magistério, a fim de serem capazes de desenvolver os treinos psicomotores e melhorar a prontidão de crianças de 4 a 6 anos para o ensino primário.

Na década de 1960 há menções na legislação sobre criação de turmas de creche e pré-escola. No entanto, Lobo (2011, p. 137) esclarece que “a primeira LDB não se pronuncia, nem no sentido de autorizar o funcionamento, reconhecer e supervisionar as escolas maternas, os jardins de infância e as instituições do gênero, nem tão pouco menciona o tipo de profissional necessário para o trabalho junto às crianças pequenas”. O Estado reconhece a necessidade de regulamentar as instituições infantis, mas ainda não demonstra preocupação se o atendimento oferecido é assistencialista ou pedagógico. Desta forma, permaneceu o modelo proposto inicialmente pela UNESCO e UNICEF, de combate à pobreza com baixo investimento público através do atendimento “não formais”, “alternativos”, “não institucionais”, realizados em espaços improvisados e utilizando pessoas da comunidade sem formação para o trabalho com criança pequena (ROSEMBERG, 2003).

Na década de 1980, o período da Ditadura Militar do Brasil⁵⁰ termina e a demanda reprimida por acesso a direitos sociais e políticos deu início a um conjunto de lutas, com pautas amplas e o protagonismo da sociedade civil. Dentre as reivindicações estava a de uma concepção de infância cidadã para uma criança detentora de direitos. Segundo Rosemberg,

⁵⁰ Esse regime político que prevaleceu entre 1964 e 1985.

(2008, p. 74) esta nova concepção de infância é o “marco principal de toda mudança legal conquistada ao longo do tempo”. Podemos afirmar que a Educação Infantil começa a ser colocada como necessidade social a partir das mudanças ocorridas dentro das estruturas familiares e na própria sociedade. Para Gaspar (2010, 122)

[...] dentre os aspectos que contribuíram para esta ampliação, destacam-se a urbanização, a industrialização, a participação da mulher no mercado de trabalho e as transformações na organização e estrutura da família contemporânea, demandando a instalação de instituições para o cuidado e a educação das crianças.

O reconhecimento da criança como um ser humano integral em desenvolvimento perante a legislação e a sociedade fez com que o direito à creche e à pré-escola, que até então era voltado à necessidade dos responsáveis em ter local para deixar as crianças enquanto trabalhavam, torne-se direito de acesso da criança ao conhecimento social e historicamente construído com práticas pedagógicas – e em espaços que respeitem suas especificidades de ser humano em desenvolvimento. Assim, a centralidade dos debates, no que se refere à educação da criança pequena, deixa de estar no adulto e se concentra na própria criança. A partir desta mudança de paradigma, as PPEI ganham novos contornos. Para Oliveira (2008, p. 37) “a criança passa a ter direito a uma educação que vá ‘além’ da educação da família”, cabendo ao poder público atender à demanda com qualidade capaz de contemplar os aspectos educativos, sociais e históricos e, à família e sociedade, zelar pelo acesso e permanência em instituições de ensino.

A Constituição de 1988 é marco regulador dos direitos da criança. Rosemberg (s/d, p. 05) destaca: “a Constituição de 1988 teria consagrado, à criança e ao adolescente, três grandes princípios: proteção integral, respeito à peculiar condição de pessoa em desenvolvimento e prioridade absoluta”. Na Carta Magna, “a educação é um direito social,” juntamente com o direito à “saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”⁵¹ (BRASIL, 1988, Art. 6º). Sendo assim, crianças de todas as idades têm direito de acesso à educação, ou seja, a etapa da creche (0 a 3 anos) que tem caráter educativo e, portanto, ocorrerá em instituições de ensino públicas ou privadas.

Na Constituição encontramos: “Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil”⁵² (*Ibid*, 1988, Art. 211 § 2º), cabendo a eles “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de

⁵¹ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015.

⁵² Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996.

ensino fundamental”⁵³ (*Ibid*, 1988, Art. 30 inciso VI), deixando claro que a “manutenção da educação infantil como direito e dever do Estado não compete exclusivamente ao município” (CURY, 2018, p. 61). Assim, observamos que vigora o Regime de Colaboração entre os entes federados, reiterando o dever da União e dos estados colaborarem para que os municípios exerçam sua função de fomento à Educação. Esta colaboração é exercida também através de PPEI como PROINFANTIL (BRASIL, 2005), FUNDEB (BRASIL, 2007), BRASIL CARINHOSO (BRASIL, 2013), dentre outras.

No que corresponde à educação da criança pequena, o dever do Estado “será efetivado mediante a garantia de: IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade”⁵⁴ (BRASIL, 1988, Art. 208). Assim, a tese da educação como direito da pessoa humana perpassa o texto constitucional e refere-se à criança pequena como detentora deste direito, definindo a base para a construção de leis complementares, que regulem e normatizem o campo do direito da criança e do adolescente.

O desdobramento mais significativo é a Lei nº 8.069/90, que institui o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA. Forjado dentro do novo conceito de criança detentora de direitos, o ECA/90 substituiu o Código do Menor (BRASIL, 1972), legislando sobre as ações destinadas a todas as crianças e adolescentes, não somente aos considerados em “situação irregular”, através do universalismo das políticas sociais. A sociedade civil e o Estado tornaram-se corresponsáveis pela educação, guarda e saúde da criança.

2.2.2 Educação: direito da criança pequena

Em contraponto à LDB (Lei 4024/61), que ao tratar da Educação Infantil, no dizer de Lobo (2011, p. 137)

[...] reserva um pequeno capítulo, no interior da educação de grau primário: Esta educação deverá ser ministrada em escolas maternas ou em jardins de infância, e as empresas que têm mães de menores de sete anos deverão ser *incentivadas* a criarem instituições do gênero.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, Lei nº 9394/96, define que a Educação Infantil é parte integrante do Ensino Fundamental e dentro da responsabilização por oferta de vagas ratifica a Constituição Federal/1988, delegando aos municípios a obrigação “V- oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o

⁵³ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006.

⁵⁴ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006.

ensino fundamental” (BRASIL, 1996, Art. 11). Sobre o Direito à Educação e o Dever de Educar, a LDB/96 estabelece

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, organizada da seguinte forma: ⁵⁵

a) pré-escola;⁵⁶

b) ensino fundamental;⁵⁷

c) ensino médio;⁵⁸

II - educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade;

[...] X – vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade.⁵⁹ (BRASIL, 1996)

Em 2013, Lei nº 12.796 modifica Art. 4º da LDB/96, representando mudanças significativas às PPEI municipais; pois, até então, não havia um dispositivo legal que obrigasse o poder público a oferecer vagas para atender a demanda de toda população pré-escolar. Pretende-se com isso que a pré-escola seja universalizada. A lei regulamenta a obrigatoriedade de oferta e matrícula em instituições de ensino para as crianças de 4 e 5 anos (pré-escola), deixando as políticas referentes à creche (crianças de até 47 meses) mais vulneráveis. Para Didonet (2010, p. 28) essa “fratura [...] já vem demonstrando efeitos nocivos sobre o atendimento na faixa etária anterior. Não sendo esta obrigatória, ganha menos atenção, tem menor força de pressão”. Como fica a cargo dos municípios decidir o quanto irão investir em uma etapa não obrigatória, diante da demanda imediata por vagas na pré-escola, a captação de recursos para creche poderá ficar prejudicada.

O texto da LDB/96 afirma: “A educação Infantil será oferecida em: I- creches, ou entidades equivalentes, para crianças até 3 anos de idade” (BRASIL, 1996, Art. 30). O que deixa em aberto a necessidade de atendimento em ambientes escolares. Esta é uma brecha legislativa para que instituições filantrópicas e/ou assistencialistas mantenham sua atuação na esfera do atendimento aos bebês e crianças *bem* pequenas. Diante da demanda por vagas na creche e da incapacidade de alguns municípios de supri-la em instituições públicas de ensino, creches comunitárias, filantrópicas e conveniadas acabam por ocupar esse espaço.

O texto da LDB/96 também apresentou sugestões específicas para a Educação Infantil referentes a: “carga horária mínima”, “controle de frequência”, “avaliação” e

⁵⁵ Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013.

⁵⁶ Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013.

⁵⁷ Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013.

⁵⁸ Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013.

⁵⁹ Incluído pela Lei nº 11.700, de 2008.

“acompanhamento e registro do desenvolvimento” (BRASIL, 1996, Art. 31)⁶⁰; assim como a habilitação necessária ao profissional para atuar com criança pequena: “admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal⁶¹” (BRASIL, 1996, Art. 62).

Vindo ao encontro do que regulamenta a Lei 12.796/2013, foi instituído o Plano Nacional de Educação – PNE (BRASIL, 2014)⁶² que estabelece a universalização do acesso à pré-escola até 2016 em sua Meta 1, deixando para a creche o compromisso de atender 50% da demanda, até o final da vigência do plano em 2024. Propõe ainda “[...] articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área da educação com a expansão da oferta na rede escolar pública” (*idem*, Estratégia 1.7). A continuidade da atuação de entidades beneficentes e/ou filantrópicas no atendimento dos bebês e crianças *bem* pequenas e a possibilidade de atender apenas 50% da demanda reforça o papel secundário dado à creche.

Cabe lembrar que no plano anterior, PNE (BRASIL, Meta 1.3, 2001), a proposta era “Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade [...] e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 [...]”, uma meta de expansão não concluída até o final da vigência do mesmo. Desta forma, entendemos que o novo PNE (BRASIL, 2014) prorroga o prazo por mais dez anos, para que o poder público cumpra o compromisso com a educação de bebês e crianças *bem* pequenas.

No entanto, cada município mantém sua autonomia para regulamentar a idade mínima para ingresso na Educação Infantil, e o faz de acordo com sua capacidade técnica e financeira. A cisão entre creche e pré-escola, via obrigatoriedade desta última, potencializa corte etário no direito de acesso dos bebês e crianças *bem* pequenas à Educação. Com os esforços municipais voltados à pré-escola há risco de retorno ao estado de quase invisibilidade dos bebês e crianças *bem* pequenas, no que corresponde a políticas educacionais de acesso e permanência em instituições públicas e uma gradual restituição da creche às entidades filantrópicas. Por outro lado, o PNE/14 trouxe avanços para PPEI, tais como os destacados por Flores (2017, p. 12):

⁶⁰ Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013.

⁶¹ Redação dada pela lei nº 13.415, de 2017.

⁶² Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

[...] a definição, em regime de colaboração entre os entes federados, de metas de expansão das respectivas redes públicas segundo padrão nacional de qualidade (BRASIL, 2014, estratégia 1.1); a garantia de políticas que promovam a equidade no acesso (BRASIL, 2014, estratégia 1.2) e o levantamento da demanda por creche (BRASIL, 2014, estratégia 1.4) associado à busca ativa das crianças em idade de educação infantil com divulgação de levantamentos da demanda manifesta (BRASIL, 2014, estratégias 1.15 e 1.16). Tais determinações podem ser vistas como pontos importantes que, se devidamente implementados, levariam à ampliação do acesso educacional, submetido à avaliação periódica da oferta de acordo com parâmetros nacionais de qualidade (BRASIL, 2014, estratégia 1.6)

O cenário de construção de políticas públicas para Educação Infantil é complexo; das tensões e disputas entre os projetos educativos vem se constituindo o atendimento à primeira infância. A legislação em vigor tanto dá suporte aos argumentos dos gestores quanto a prioridade para investir recursos públicos e de que forma isso ocorrerá. Para Azevedo (1997) as políticas públicas representam a ação/opção do Estado no sentido de atender às demandas da população nas diferentes áreas sociais. Assim, quando a própria legislação em vigor de alguma forma prioriza o atendimento entre as etapas da Educação Infantil, passa a exigir dos gestores municipais um olhar imparcial entre elas, o que se torna uma intrincada tarefa.

2.2.3 Construindo currículos

A LDB (BRASIL, 1996) afirma que “A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade”⁶³ (BRASIL, 1996, Art. 29). Quanto à construção de currículo, o diálogo entre governo, docentes, pesquisadores e sociedade civil resultou nas Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil (DCNEI)⁶⁴, com objetivo de orientar práticas pedagógicas construídas nas instituições de Educação Infantil, nas diferentes realidades sociais brasileira.

Não visa impor conteúdos de forma discricionárias, mas “contribuir para o planejamento, desenvolvimento e avaliação de práticas educativas que considerem a pluralidade e diversidade étnica, religiosa, de gênero, social e cultural das crianças brasileiras” (*Ibid*, 1998, p. 09). Nesse sentido, as DCNEI (BRASIL, 2010) propõe que o trabalho pedagógico na Educação Infantil se organizará em torno de princípios:

Princípios Éticos: da Autonomia, da Responsabilidade, da Solidariedade e do Respeito ao Bem Comum;

⁶³ Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013. O texto original dizia “criança de até 6 (seis) anos”.

⁶⁴ Instituída pela Resolução CEB Nº 1, de 7 de abril de 1999, substituída pela Resolução nº 05 de 17, de dezembro de 2009.

Princípios Políticos: dos Direitos e Deveres de Cidadania, do Exercício da Criticidade e do Respeito à Ordem Democrática;
Princípios Estéticos: da Sensibilidade, da Criatividade, da Ludicidade e da Diversidade de Manifestações Artísticas e Culturais.

Com o objetivo de estabelecer padrões de referência, orientadores para o sistema educacional no que se refere à organização e funcionamento de instituições de Educação Infantil, o Ministério da Educação elaborou no ano de 2006 os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil. O documento abordou questões administrativas e organizacionais onde o currículo deve ser construído para e com as crianças. É defendido também que o currículo aponte para uma educação que valorize a diversidade, a laicidade etc., ratificando o que dizem os demais documentos voltados à educação brasileira de então.

Os Artigos 9º e 26º da LDB (BRASIL,1996), propõem que haja colaboração entre os entes federados na construção de currículo comum para a Educação Infantil, propondo conteúdos equivalentes em âmbito nacional, garantindo assim similitude na formação dos estudantes. Com a finalidade de atender aos referidos artigos da LDB/96 e com objetivo de normatizar as aprendizagens essenciais em cada etapa da educação básica, no ano de 2017, foi instituída a Base Nacional Comum Curricular – BNCC⁶⁵.

A BNCC (BRASIL, 2017, p. 08) propõe que, ao longo das três etapas da Educação Básica, a aprendizagem deve concorrer para o desenvolvimento de dez competências gerais, definindo-as como “mobilização de conhecimentos (conceitos e procedimentos), habilidades (práticas, cognitivas e socioemocionais), atitudes e valores para resolver demandas complexas da vida cotidiana, do pleno exercício da cidadania e do mundo do trabalho. ”

No concernente à Educação Infantil, o documento apresenta os direitos de aprendizagem e desenvolvimento, campos de experiência, bem como objetivos de aprendizagem e desenvolvimento organizados em três grupos divididos por faixa etária: bebês (0 - 1 ano e 6 meses), crianças bem pequenas (1 ano e 7 meses - 3 anos e 11 meses) e crianças pequenas (4 anos – 5 anos e 11 meses).

Os documentos aqui citados compõem o alicerce para construir currículos nas instituições e corroboram a intencionalidade no trabalho pedagógico para esta etapa da educação. Diante desses documentos e, para dar concretude e fluidez ao desafio de um currículo pensado para Educação Infantil, a formação docente se reestrutura.

2.2.4 Formação docente

A LDB (BRASIL, 1996) define o curso de Magistério, Nível Médio, como habilitação mínima para atuar na Educação Infantil e primeira etapa do Ensino Fundamental (1º ao 5º

⁶⁵ Portaria Nº 1.570 de 20 de dezembro de 2017, homologa a Resolução CNE/CP nº 2/2017.

ano). Para agir em conformidade com a referida lei e as propostas curriculares, houve reestruturação no currículo inicial de formação docente, além de formações continuadas para os profissionais atuarem na área. Campos e Santos (2019, p. 1.453) declaram que “a preocupação com a formação continuada dos profissionais da educação não é nova. É possível afirmar que tem estado presente em todos os esforços de renovação pedagógica promovidos pelos sistemas de ensino ao longo dos tempos”.

Destacamos duas ações da União relativas ao tema. A primeira foi o Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (PROINFANTIL); e, mais recentemente, a inclusão dos docentes da Educação Infantil nas formações do Pacto Nacional de Alfabetização na Idade Certa (PNAIC)⁶⁶.

O ProInfantil foi implementado no ano de 2005, inicialmente nos estados do Ceará, Rondônia, Goiás e Sergipe e, posteriormente, ampliado aos demais estados. Destinado à formação de professores leigos que atuavam em instituições públicas ou conveniadas, tinha total de profissionais estimado em 37 mil naquele ano (BRASIL, 2006), o programa caracteriza-se por ser

[...] curso à distância, em nível médio e na modalidade Normal, para formação de professores de Educação Infantil que atuam em creches e pré-escolas e que não possuem a formação exigida pela legislação, sendo realizado pelo MEC em parceria com os estados e os municípios interessados. (BRASIL, s/d)⁶⁷

A participação no programa foi por adesão dos municípios e dos profissionais leigos que atuavam na área. De acordo com Abuchaim (2018, p. 73), “com o envolvimento das universidades federais foi possível ampliar a oferta: em 2011 já havia 23.200 professores habilitados pelo programa”.

O PNAIC propôs “alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental, aferindo os resultados por exame periódico específico” (BRASIL, 2012). Para tal, o MEC instituiu uma formação continuada para docentes que atuavam do 1º ao 3º ano, com foco no letramento e alfabetização em Português e Matemática. Outras ações foram concessão de bolsa de ajuda de custo aos participantes, envio de material didático às UE para uso com os alunos, além da obrigatoriedade dos alunos matriculados no 3º ano de realizarem a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA). Portanto, uma ação voltada aos anos iniciais do ensino fundamental. Todavia, o MEC incluiu a Educação Infantil nas formações oferecidas no âmbito do PNAIC com a seguinte afirmativa:

⁶⁶ Instituído pela Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012.

⁶⁷ Encontrado em: <http://proinfantil.mec.gov.br/apresentacao.htm>. Acesso em: 11/01/2019.

No ano de 2017, observando a educação brasileira como um todo encadeado e orgânico e reconhecendo que mesmo os estados com melhores indicadores ainda estão distantes do resultado desejado, o PNAIC passa a compor uma política educacional sistêmica que parte de uma perspectiva ampliada de alfabetização, trabalhando a Alfabetização na Idade Certa, a melhoria da aprendizagem em Língua Portuguesa e Matemática no Ensino Fundamental, bem como a inclusão da Educação Infantil garantindo as perspectivas e as especificidades do trabalho de leitura e escrita com as crianças. (BRASIL, 2017, p. 05)

Desta forma, no ano de 2018, foi oferecida formação aos Coordenadores Pedagógicos e docentes atuantes na pré-escola. O material de suporte disponibilizado foi “Leitura e Escrita na Educação Infantil”

[...] produzido pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). O referido material é o produto de um contrato firmado entre a DICEI/SEB/MEC e a UFMG entre os anos de 2013/2015 para a construção de um material que atendesse à necessidade de formação dos professores da Educação Infantil. Tem como objetivo geral a formação de professores de Educação Infantil para que possam desenvolver o trabalho com a leitura e escrita, em creches e pré-escolas. (BRASIL, 2017, p. 18)

A inclusão da Educação Infantil no PNAIC é recente, o que torna escassa a produção de pesquisa que avalie esta ação. No entanto, concordamos com Alferes e Mainardes (2018, p. 439) quando afirmam:

O PNAIC permitiu uma retomada das discussões sobre metodologias da alfabetização e o início da discussão sobre os Direitos de Aprendizagem. Essas discussões são tão relevantes que devem ser ofertadas de modo contínuo nas formações e nos encontros realizados com professores alfabetizadores e, também, com todos os professores das redes de ensino, incluindo professores da Educação Infantil e dos 4º e 5º anos do Ensino Fundamental.

Por outro lado, alfabetizar não faz parte dos objetivos propostos para Educação Infantil, tornando contrassenso inseri-la em um pacto para alfabetização, originalmente pensado para os três primeiros anos do ensino fundamental, como é o caso do PNAIC. Entretanto, o material utilizado foi produzido pela UFMG para curso específico de formação continuada de docentes da Educação Infantil. Isto indica o aproveitamento da estrutura logística de uma política de formação continuada já em curso, para inserção no contexto da prática de material de outra política.

No próximo capítulo, consideramos as respostas encontradas pelo município de Niterói-RJ às demandas que surgiram para Educação Infantil, face às políticas propostas no âmbito nacional, apresentando, desta forma, o contexto local na construção e reconstrução de políticas educacionais criadas em resposta às PPEI nacionais.

3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL DO MUNICÍPIO DE NITERÓI

Este capítulo analisa a legislação municipal voltada prioritariamente à Educação Infantil, tendo como marco temporal a criação da Fundação Municipal de Educação de Niterói (FME): “Fica o Poder Executivo autorizado a criar a Fundação Pública Municipal de Educação de Niterói, pessoa jurídica de Direito Público, destinada à manutenção e desenvolvimento das atividades educacionais e de ensino, como dever do Poder Público.” (Art. 1º, LEI Nº 924, DE 25/01/1991)⁶⁸. No ano de 1992, as creches do município deixaram de ser administradas pela Secretaria Municipal do Trabalho e Bem-Estar Social, passando a integrar os quadros da FME. Através da análise da legislação e ações dos governos identificamos as políticas públicas propostas e seus efeitos na ampliação do atendimento na Educação Infantil.

Os documentos aqui analisados são: i) Decretos e Leis municipais que regulamentam o sistema de educação de Niterói e impactaram as unidades de Educação Infantil; ii) Carta Ofício enviada aos professores da rede municipal com duas matrículas, com objetivo de fomentar sua permanência em horário integral e a bidocência nas UMEI; iii) A pesquisa da Profª Mônica de Bezerra Menezes Picanço, que estudou a ampliação, no período de 1978-1996, da rede de creches institucionais e comunitárias; também a do Prof. Luiz Carlos de Almeida Batista Pustiglione, que analisou a criação da Fundação Municipal de Educação de Niterói – FME; ambas trouxeram luz aos textos legais e seus efeitos referentes à migração das creches da Assistência Social à Educação.

A busca por documentação se deu através de pesquisa no site Leis Municipais⁶⁹, depositário da legislação de diversos municípios, coleta de documentos junto a professores da rede municipal de Niterói, pesquisa na Biblioteca Central Gragoatá - UFF, pesquisa nos arquivos da UMEI Marly Sarney e da Fundação Municipal de Educação - FME.

3.1 Municipalização das creches

De acordo com Pustiglione (2014, p.77), a FME “surge em 1991, através do Decreto nº 6.172, publicado em 20 de agosto de 1991, em conformidade com o item VI do artigo 66

⁶⁸ Encontrado em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rj/n/niteroi/lei-ordinaria/1991/92/924/lei-ordinaria-n-924-1991-fica-o-poder-executivo-autorizado-a-criar-a-fundacao-municipal-de-educacao-de-niteroi?r=p>. Acessado em: 22/06/2017

⁶⁹ Sítio: <https://leismunicipais.com.br>.

da Lei Orgânica Municipal e autorizado pela Câmara dos Vereadores, sob a Lei nº 924 de 15 de janeiro de 1991”. Após amplo debate, que segundo o autor não convergiu em consenso entre os servidores, sindicato e gestores, a Educação niteroiense ganha estrutura composta pela Secretaria Municipal de Educação Ciência e Tecnologia - SEMECT (administração direta) e a Fundação Municipal de Educação de Niterói - FME, uma autarquia que passou a gerir os recursos financeiros e administrativos destinados à gestão do Sistema Municipal de Ensino. Um dos argumentos favoráveis à criação da FME, ainda segundo o autor é que:

Uma fundação permitiria determinadas ações de maneira mais ágil e independente do chefe do executivo (o prefeito). Isso porque, como vimos, a legislação indica que uma fundação não é parte da administração direta, que depende das licitações centralizadas, de autorizações e aprovações constantes da parte das secretarias de Administração, Fazenda e do próprio chefe do poder ao qual está submetida – no caso, o prefeito. Sendo a fundação uma entidade da administração indireta, o seu presidente torna-se o responsável por suas ações, e não mais o prefeito. (PUSTIGLIONE, 2014, p. 95)

A criação da FME não causou, de imediato, a ampliação de oferta de vagas no ensino fundamental, pois a expansão da rede municipal se deu através da municipalização de unidades estaduais; porém, o atendimento educacional à criança pequena teve crescimento expressivo. Araujo (2016, p. 57) esclarece que “como parte das políticas voltadas para ampliação do atendimento, em 1994, o município implanta o Programa Criança na Creche (PCC), que buscou organizar os convênios das Creches Comunitárias (CC) do município”⁷⁰. Houve a incorporação de parte das creches comunitárias à rede municipal, construção de Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEI) e criação de turmas de pré-escola em instituições de ensino fundamental já existentes. De acordo com dados de atendimento divulgados entre 1991 e 2010, “as matrículas na educação infantil cresceram 35,30%” (PUSTIGLIONE, 2014, p. 101).

Até o ano de 1991, o atendimento voltado à primeira infância era regulado pela Lei nº 489/1984, que reestruturou a organização básica da Coordenadoria de Bem-Estar Social – GCOBES. Órgão que definia a competência administrativa sobre as creches estabelecidas no município. Até aquele ano, a creche fez parte de um dos departamentos da GCOBES, como descrito na referida lei

O Departamento de Programas Específicos, que contará com um Assessor, compõe-se dos seguintes Órgãos:

I - Gerência para Programas Preventivos Assistenciais e Promocionais.

II - Gerência de Programas Específicos de Atendimento ao Menor.

⁷⁰ Em 2018 o PCC permanece ativo. As exigências para assinatura de convênios sofrem mudanças periódicas, pois é objetivo da FME equiparar atendimento entre CC e UMEI.

Parágrafo Único - Integra a Gerência para Programas Assistenciais, a Casa do Servidor; e a Gerência de Programas Específicos e Atendimento ao Menor tem a integrá-la, Creches. (NITERÓI, 1984, Art. 3º)

Observamos que o atendimento nas creches era destinado ao Menor⁷¹, neste caso de 0 a 3 anos de idade. O que sugere que ainda havia distinção entre as infâncias rica e pobre reservando à última política pública de cunho assistencialista. Nesse contexto, ao falarmos em creche pública até a Constituição Federal (1988), referimo-nos a espaços constituídos para abrigar crianças, cujos responsáveis trabalhavam fora de casa ou são oriundas de famílias consideradas desestruturadas⁷².

As mudanças na legislação federal e novas orientações dos organismos internacionais, apresentadas no capítulo anterior, modificaram as diretrizes de atendimento à infância, tornando as creches espaços educativos onde indissociabilidade entre brincar, cuidar e educar é o ponto de conversão. De acordo com Picanço (1996), o perfil do atendimento nas creches do município de Niterói começa a mudar em 1992. Segundo a autora,

Mudança significativa por que passou e que surpreendeu o Serviço de Creches segundo seu Relatório/91, refere-se a “determinação superior” de passar as creches vinculadas à SMDS para a FME, a partir de 1992. 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. (*Ibid*, 1996, p. 141)

A política de incorporação da creche ao sistema educacional foi ampla. Segundo Araujo (2016, p. 58), em aproximadamente duas décadas, houve “implantação de novas escolas, assinatura de convênios e a municipalização de prédios estaduais”. A ampliação da rede de atendimento e sua vinculação à Educação trouxe profundas transformações no atendimento dos bebês e crianças *bem* pequenas. Uma das mais significativas será apresentada na próxima seção: a reestruturação do quadro funcional com inserção de novos cargos e formação continuada voltada a integrar trabalho pedagógico e cuidado na Educação Infantil.

3.2 Profissionais da Educação Infantil: uma carreira

Com objetivo de adequar o atendimento nas creches às novas exigências legais da Carta Magna (BRASIL, 1988), ficou definido, no parágrafo único do Art. 1º da Lei nº 1.073/92 a criação no quadro permanente da FME, o cargo de Auxiliar de Creche, oferecendo

⁷¹ Código do Menor é de 1927 e foi revisto em 1979, maiores esclarecimentos ver Nunes, Deise (2011).

⁷² Ver Kishimoto (1998).

quatro⁷³ vagas para preenchimento imediato. A Lei nº 1.073/92 dá destino aos antigos funcionários que pertenciam ao quadro da Assistência Social e trabalhavam nas creches. A lei regulamenta que:

Poderão ser enquadrados nos Cargos de que tratam os artigos 1º e 2º os funcionários oriundos da Secretaria de Desenvolvimento Social, em efetivo exercício nas creches transferidas para a Fundação através do Decreto 6.235/91, bem como funcionários da Secretaria Municipal de Educação que tenham optado, no devido tempo, pela Fundação. (NITERÓI, 1992, Art. 4º)

O Anexo II, referente ao Grupo Ocupacional I - Serviços Gerais atribuiu ao Auxiliar de Creche, formação e carreira:

- 2.1) executar, junto às crianças, atividades relativas a:
 - Atividades recreativas e pedagógicas, seguindo orientação do Professor/Orientador;
 - Cuidar da alimentação das crianças, orientando-as e ajudando-as;
 - Cuidar do banho e outras rotinas de higiene necessárias;
 - Realizar controle e guarda do material pedagógico utilizado nas atividades;
 - Acompanhar as crianças em atividades livres;
 - Receber, diariamente, a criança na sua chegada à creche e entregá-la aos pais e/ou responsáveis, cuidando de passar informações sobre a rotina das crianças.
- 2.2) participar das discussões e atividades psicopedagógicas, juntamente com a equipe responsável;
- 2.3) colaborar no planejamento e na avaliação da participação das crianças nas atividades;
- 2.4) contribuir para a criação de um ambiente educativo, tendo clareza de que todas as suas ações estejam fluindo na formação de cada criança;
- 2.5) participar, quando solicitado, das reuniões de pais e/ou responsáveis, visando ao intercâmbio de informações acerca do desenvolvimento das crianças;
- 2.6) participar das atividades de capacitação e treinamento promovidas pela FME.
3. Requisitos para provimento: 2º Grau completo
4. Perspectivas de desenvolvimento funcional: progressão até a categoria VI da classe (NITERÓI, 1992)

No texto citado, os Auxiliares de Creche desempenham atividades pedagógicas sob supervisão de um docente e sua participação no planejamento pedagógico e nos cursos de formação continuada se tornam atribuições do cargo. Esta valorização da intencionalidade pedagógica contida nas atividades realizadas pelas AC com as crianças auxilia a transição do perfil assistencialista para o educativo no âmbito da prática cotidiana.

No entanto, as instituições de Educação Infantil não foram imediatamente vinculadas ao Departamento de Educação ao serem transferidas para a FME. Segundo Picanço (1996, p. 141) “as creches ficaram ligadas ao Departamento de Assistência ao Educando e não ao Departamento de Educação”. Assim, o olhar sobre a criança pequena ainda guardava resquícios de assistencialismo.

⁷³ Este quantitativo foi ampliado para 34, quando somadas as 29 vagas criadas pela Lei nº 1.171/1993. Posteriormente, com objetivo de aproveitamento dos aprovados no Concurso I realizado em 1994, mais 10 vagas foram criadas através da Lei nº 1.429/95. Por fim, com Lei 1.571/97 foram mais 20 vagas.

Quanto à instalação e funcionamento de creches e pré-escolas, a Lei nº 1.153/92 define que o atendimento poderia ser em horário parcial ou integral e delimita a matrícula na creche para crianças com idade entre 0 e 4 anos incompletos e na pré-escola 4 a 6 anos⁷⁴. A referida lei destaca que no trabalho pedagógico não havia objetivo promocional para 1ª série do 1º grau⁷⁵ e que junto a tal tarefa existiria atenção à higiene e saúde da criança. A fim de regular a instalação de novas instituições, a mesma lei determina padrões mínimos para construção dos espaços e funcionamento, conforme os destacados a seguir:

Art. 2º Será imprescindível para o funcionamento de creches que atendam crianças de 0 a 24 meses:

I - berçário, com área mínima de 3m² por criança;

II – deverá possuir um lactário;

III – sanitários reservados para as crianças, separados dos destinados aos adultos;

IV - área livre, aberta e coberta;

V – lavanderia própria ou contratação de lavadeira especializada. (NITERÓI, 1992)

A partir da lei, os novos espaços passam a ser pensados de forma mais alinhada com a legislação federal⁷⁶ que define: “a creche e a pré-escola têm como objeto as relações educativas travadas num espaço de convívio coletivo que tem como sujeito a criança de 0 até 6 anos de idade” (BRASIL, 2006, p. 17).

Após a criação da FME e a transferência das creches para este órgão, a educação municipal da primeira infância se integrou aos debates sobre currículo, avaliação, formação docente, entre outros. Até então a ampliação do atendimento tinha como eixo norteador o cuidado com a criança, com “modelos: Lar Substituto, Creche Comunitária e Creche Institucional” (PICANÇO, 1996, p. 121), que atendia principalmente a famílias de baixa renda cujo responsável trabalhasse fora. A partir de 1992, a “função social da creche, no seu comprometimento com o desenvolvimento integral da criança”, (*Ibid*, 1996, p. 147) torna-se parte das discussões.

A Lei nº 1.831/2001 instituiu o novo Plano Unificado de Cargos, Carreira e Vencimentos dos Servidores da Fundação Municipal de Educação FME do Município de Niterói, apresentou mudanças no cargo de Auxiliar de Creche. Sobre os profissionais da Educação Infantil o Plano em seu Art. 8º, “Parágrafo Único: Integram o Cargo de Agente Educador Infantil, os servidores ocupantes do Cargo de Auxiliar de Creche, que exerçam suas atividades em unidades de Educação Infantil, no âmbito da FME” (NITERÓI, 2001).

A nova lei altera a nomenclatura do cargo de Auxiliar de Creche para Agente Educador Infantil (AEI). As atribuições do cargo não foram modificadas dentro do quadro de

⁷⁴ Posteriormente a esta lei municipal, a LDB/96 definiu que a creche contempla crianças de 0 a 3 anos e a pré-escola de 4 a 5 anos de idade, assim o atendimento no município seguiu esta norma.

⁷⁵ Esta nomenclatura foi substituída por 1ª etapa do 1º ciclo, após adesão da rede municipal ao sistema de ciclos de aprendizagem.

⁷⁶ Parâmetros de qualidade na educação infantil Vol. I e II (2006), entre outros.

carreiras da FME/Niterói; o AEI pertence ao Grupo Apoio Pedagógico; “O Grupo Apoio Pedagógico é constituído por servidores de Nível Médio (NM), de provimento efetivo, no Quadro Permanente nomeados para o Cargo de Agente Educador Infantil” (*Ibid*, 2001).

A Lei nº 2.307/2006 substituiu a Lei supracitada, incluindo o cargo de Agente Educador Infantil (AEI) no Grupo Magistério, através da seguinte redação: “§ 7º Integram o cargo previsto na alínea "b", do Inciso I, deste artigo, os atuais ocupantes do Cargo de Agente Educador Infantil, passando o referido cargo a compor o Grupo Ocupacional Magistério. (Redação acrescida pela Lei nº 2498/2007)” (NITERÓI, 2006).

A mudança beneficiou os AEI com a valorização profissional através da progressão funcional por titulação; até então, a progressão funcional ocorria somente por tempo de serviço, variando do Nível I ao VI⁷⁷ (a cada 5 anos até 26 anos ou mais). Com a reformulação, é acrescentado à carreira do AEI os Níveis N1 ao N5⁷⁸ (nível médio ao doutorado), como observado nos quadros reproduzidos abaixo:

Quadro 01 - Progressão Funcional por Tempo de Serviço

Cargo	Categoria/Tempo de Serviço (Classes)					
	I 0 a 5 anos	II 6 a 10 anos	III 11 a 15 anos	IV 16 a 20 anos	V 21 a 25 anos	VI + 26 anos
Agente Educador Infantil	350,00 N1	367,50 N2	385,88 N3	405,17 N4	425,43 N5	446,70 N6

FONTE: Plano Unificado de Cargos, Carreira e Vencimentos dos Servidores da Fundação Municipal de Educação FME do Município de Niterói (NITERÓI, 2001)

Quadro 02 - Progressão Funcional por Tempo de Serviço e Titulação

Agente Educador Infantil NM						
Progressão						
Titulação	Por Tempo de Serviço (Classes)					
	I 0 a 5 anos	II 5 anos completos há 10 anos	III 10 anos completos há 15 anos	IV 15 anos completos há 20 anos	V 20 anos completos há 25 anos	VI + 25 anos
Médio N1	731,85	768,47	806,89	847,23	889,59	934,07
Graduação N2	768,47	806,89	847,23	889,59	934,07	980,78
Especialização N3	806,89	847,23	889,59	934,07	980,78	1.029,82
Mestrado N4	847,23	889,59	934,07	980,78	1.029,82	1.081,31
Doutorado N5	889,59	934,07	980,78	1.029,82	1.081,31	1.135,37

FONTE: Plano Unificado de Cargos, Carreira e Vencimentos dos Servidores da Fundação Municipal de Educação FME do Município de Niterói (NITERÓI, 2006)

⁷⁷ Lei Ordinária 23/07/2006 de Niterói RJ. Obs: 5% entre os Níveis. Grupo Ocupacional – Apoio Pedagógico - Quadro Permanente e Suplementar.

⁷⁸ Lei Ordinária 23//7 2006 de Niterói RJ. ANEXO D. Tabela salarial progressiva dos servidores da Fundação Municipal de Educação de Niterói (FME). Grupo Ocupacional Magistério (Nível Médio). Quadros Permanente e Suplementar. Obs: 5% entre Níveis e Classes.

Até o ano de 2006, a organização do trabalho pedagógico junto às crianças nas UMEI, ocorria de acordo com a carga horária do docente lotado nas instituições. Ainda que a criança permanecesse em horário integral, havia profissionais que trabalhavam somente no turno da manhã ou da tarde, o que perfazia um total de 4 profissionais por turma⁷⁹.

O Gabinete da Presidência da FME enviou aos Professores I⁸⁰, que possuíam duas matrículas na rede municipal de Educação, o Ofício-Circular FME nº 017/2006, através do qual o então Presidente da FME e Secretário de Educação⁸¹, convida os profissionais a atuarem em horário integral nas UMEI. Ao expor os motivos do convite, o documento deixa registrado parte do projeto para Educação Infantil na rede, ao afirmar que houve

[...] importantes modificações na proposta pedagógica, que permanece fundamentada no sistema de ciclos, mas que busca vivê-lo de forma efetiva, e não apenas retórica; duplicação do valor da verba escolar para UMEI de horário integral; incentivo à formação continuada dos profissionais da rede, incluindo pós-graduação em educação infantil integralmente subvencionada pela FME; fixação de pedagogo nas UMEI que, como todo e qualquer estabelecimento escolar, deve ter a presença, que se quer articuladora, de um profissional com formação em Pedagogia; definição da política de planejamento e estudo semanal, tal como ocorre nas escolas de ensino fundamental, mais uma vez reconhecendo o caráter pleno do trabalho realizado no âmbito da educação infantil; ampliação da oferta, com a inauguração da UMEI Prof. Nilo Neves, da E. M. Prof.^a Bolívia Gaétho e a estatização da UMEI Prof. Irio Molinari. (NITERÓI, 200682)

Este trecho do documento expressa que até o ano de 2006 havia política diferenciada entre Educação Infantil e Ensino Fundamental, o que levava as instituições a realizarem um atendimento em horário integral, recebendo verba referente a horário parcial; não havia Pedagogo lotado nas unidades de Educação Infantil, a articulação pedagógica era realizada por profissional itinerante lotado na FME; além de não haver horário reservado ao planejamento pedagógico. Sobre a necessidade da permanência do professor na instituição em horário integral, tal qual as crianças, o documento afirma que

[...] era necessário aprofundar a experiência da jornada em horário integral, na medida em que ela não se resume à simples permanência da criança em horário integral, tampouco à repetição de atividades em dois turnos nem mesmo à realização de atividades diferentes por profissionais distintos, sem a devida articulação. Nesse sentido, um dos pilares de qualquer projeto de escolarização em horário integral é a presença, em horário integral, de profissionais da educação, em especial, de professores. Alguns bons projetos foram comprometidos justamente por não terem buscado garantir esse dispositivo, absolutamente estratégico e incontornável. (NITERÓI, 2006)

⁷⁹ A organização do trabalho com as crianças, antes e após a permanência de docentes em horário integral, será melhor abordada no Capítulo 4.

⁸⁰ O professor habilitado para docência em Educação Infantil e 1º ao 5º ano do EF ocupa o cargo Professor I no município de Niterói.

⁸¹ O Prof. Waldeck Carneiro atuou como Secretário de Educação Ciência e Tecnologia em dois períodos: 2005-2008 (gestão do Prefeito Godofredo Pinto) e 2013-2014 (gestão do Prefeito Rodrigo Neves).

⁸² Trecho retirado de Carta Ofício, que consta nos anexos, enviada aos Professor I com duas matrículas na rede municipal de Niterói.

Do ponto de vista da articulação pedagógica, a presença do mesmo professor auxilia a continuidade do trabalho, favorece a dinâmica da rotina com criança pequena e a execução do planejamento das atividades propostas. No que tange ao docente permanecer na mesma instituição em horário integral, o documento remete a antiga luta de profissionais da educação por valorização do magistério que se concretizou “como política pública, apenas na educação superior pública e, mesmo assim, só confirmado com a Constituição de 1988. A educação básica não foi contemplada por esse princípio” (NITERÓI, 2006). Com a ação expressa nesse documento, a gestão municipal revela a busca por qualidade na Educação Infantil e valorização docente.

O documento registra, ainda, que, no ano de 2006, havia 12 UMEI de horário integral e que, mesmo reconhecendo a importância social de ampliar o quantitativo de unidades com esse perfil, não havia um projeto de expansão nesse sentido, além da inauguração das três unidades já citadas. Em anexo ao Ofício-Circular FME nº 017/2006, havia documento para registro de “interesse do Professor I com duas matrículas na sua fixação em UMEI de horário integral” (NITERÓI, 2006), onde era necessário informar se o professor aceitava ou não o convite e, os motivos da sua decisão. Isto reforça que a migração desses profissionais para as UMEI ocorreu de forma democrática, respeitando as preferências e inclinação profissional dos professores da rede.

Esse movimento de realocação de docentes para horário integral confirma que a concretude das PPEI envolve articulação entre os atores sociais e depende da “atuação de vários fatores conjugados na promoção de novas sociabilidades e de novas mediações políticas em torno da educação infantil” (ARAÚJO, 2015, p. 52).

A Lei nº 3.067/2013 instituiu o novo Plano Unificado de Cargos, Carreira e Vencimentos dos Servidores da Fundação Municipal de Educação de Niterói (FME). Ao reorganizar o Quadro de Funcionários da FME, modificou alguns cargos quando declarados vagos, são eles: Supervisor Educacional, Orientador Pedagógico e Especialista em Educação que foram convertidos em cargos de Pedagogo, e Agente Educador Infantil, transformado em cargo de Professor I de Educação Infantil. Sendo a última a transformação de cargo mais significativa, o Art. 6º regulamenta que

§ 13 Os cargos de Agente Educador Infantil, quando declarados vagos, serão automaticamente transformados em cargos de Professor I de Educação Infantil, bem como ficam automaticamente transformados, sem aumento de despesa, os 20 (vinte) cargos atualmente vagos de Agente Educador Infantil em cargos de Professor I de Educação Infantil. [...]

§ 15 O cargo do Agente Educador Infantil que comprovar habilitação ao magistério será automaticamente transformado em cargo de Professor I, sob o regime 40 horas semanais.

§ 16 Os requerimentos de transformação do cargo de Agente Educador Infantil em cargo de Professor I deverão ser avaliados por comissão designada pela presidência da FME e aprovados pelo presidente da FME. (NITERÓI, 2013)

Com esta transformação dos cargos declarados vagos⁸³ de Agente Educador Infantil em cargos de Professor I de Educação Infantil (40h), Niterói efetivou duas importantes mudanças no atendimento dos bebês e crianças pequenas. A primeira, a partir da referida lei, mostra que os Grupos de Referência de Educação Infantil (GREI) passam a ter dois professores atuando. Na prática, o fim do cargo de AEI favoreceu a bidocência nas UMEI. No entanto, por não haver legislação, que regulamente a obrigatoriedade da permanência de dois docentes por GREI, não há respaldo legal para esta organização. A segunda foi a possibilidade do Agente Educador Infantil, com formação no Curso Normal ou em curso de Nível Médio e habilitação pelo PROINFANTIL, ter o cargo transformado em Professor I de Educação Infantil (40h).

O município de Niterói ainda não realizou concurso específico para provimento do cargo de Professor I de Educação Infantil (40h). O quadro de ocupantes desse cargo, até o ano de 2018, era composto em sua totalidade pelos antigos AEI habilitados pelo PROINFANTIL.

Outra alteração importante oriunda da Lei nº 3.067/2013 foi a de valorizar a docência, corrigir perdas salariais e criar o Adicional Transitório sob o vencimento base. Dispositivo esse que segue uma tabela de percentual de acordo com o cargo, segundo o Art. 26 esses valores seriam incorporados aos vencimentos em janeiro de 2017. A Lei nº 3.067/2013 manteve o adicional por tempo de serviço em 5% a cada cinco anos, no entanto modificou novamente os percentuais para formação continuada. Desta vez definiu que cursos de curta duração, que somem um total de 400h, fazem jus a 15% e regulamentou o adicional por titulação da seguinte forma no Art. 16

A progressão funcional por Titulação acontecerá segundo os seguintes percentuais entre os níveis:

- I - Nível Fundamental ao Nível Médio - 10% ;
- II – Nível Médio ao Nível Superior - 14%;
- III – Nível Superior à Especialização (Pós-Graduação Lato Sensu) - 18%;
- IV – Especialização ao Mestrado - 22%;
- V – Mestrado ao Doutorado - 26%; (NITERÓI, 2013)

Esta Lei sofreu alteração do Art. 26 (Redação dada pela Lei nº 3.246/2016), redefinindo a data de incorporação do valor total do Adicional Transitório para julho de 2020 e acrescentando o § 4º onde lê-se que “somente será permitida a progressão na carreira por titulação a que aduz o artigo 17, após o servidor adquirir estabilidade”. Também foi aprovada pela Câmara dos Vereadores o aumento da contribuição previdenciária de 11% para 12,5%, normatizado pela Lei nº 3.250 de 29 de dezembro de 2016. Tais medidas significaram importante alteração no Plano de Cargos e Salários que não beneficiou a categoria, pois adia a

⁸³ Por motivo de aposentadoria, vacância, exoneração, criado em virtude de concurso.

progressão titular para os profissionais em início de carreira enquanto amplia o desconto salarial.

3.3 Planejamento educacional e ampliação da rede municipal de Educação Infantil

A nova Proposta Pedagógica da rede municipal de educação de Niterói foi efetivada na Portaria 087/2011 e alterada pela Portaria FME/014/2014, ainda em vigor. O documento organiza pedagogicamente o currículo do Ensino Fundamental em ciclos, sendo a Educação Infantil composta por um único ciclo para crianças de 04 meses a 5 anos, separado em duas etapas (creche e pré-escola) e organizada do GREI 0 (berçário) ao GREI 5 (último ano do pré-escolar) de acordo com a idade. O ano letivo é composto por no mínimo 200 dias letivos e organizados em 3 trimestres. Na Educação Infantil a avaliação da criança não tem caráter promocional, é feita semestralmente e apresentada aos responsáveis em forma de relatório (NITERÓI, 2010).

Quanto à matrícula de novos alunos na rede municipal, a Lei nº 1.862/2001 estipula que a oferta de vagas do Ensino Fundamental e Educação Infantil visa atender, prioritariamente, às crianças residentes em Niterói. As matrículas devem ser efetivadas somente com a comprovação de residência e domicílio no município. Crianças de outras localidades podem ser matriculadas em vagas ociosas, ofertadas após o período de matrícula dos munícipes. Esta obrigatoriedade resiste no ano de 2018, visto que a referida lei não foi revogada e, anualmente, na Portaria de Matrícula fica registrado no anexo designado aos documentos solicitados para o ato da matrícula, a exigência do comprovante de residência atualizado em nome de um dos responsáveis pela criança.

Com objetivo de garantir a frequência escolar das crianças que não conseguiram vaga próximo à residência, o município através do Decreto nº 11.451/2013 instituiu a gratuidade, no transporte público municipal, para o responsável acompanhante de aluno com até 12 anos incompletos. Desta forma, o poder público contemplou as crianças da Educação Infantil, visto que, antes deste decreto, o Riocard Escolar⁸⁴ era emitido apenas para criança matriculada a partir do Ensino Fundamental I, o que dificultava a frequência das crianças de Educação Infantil.

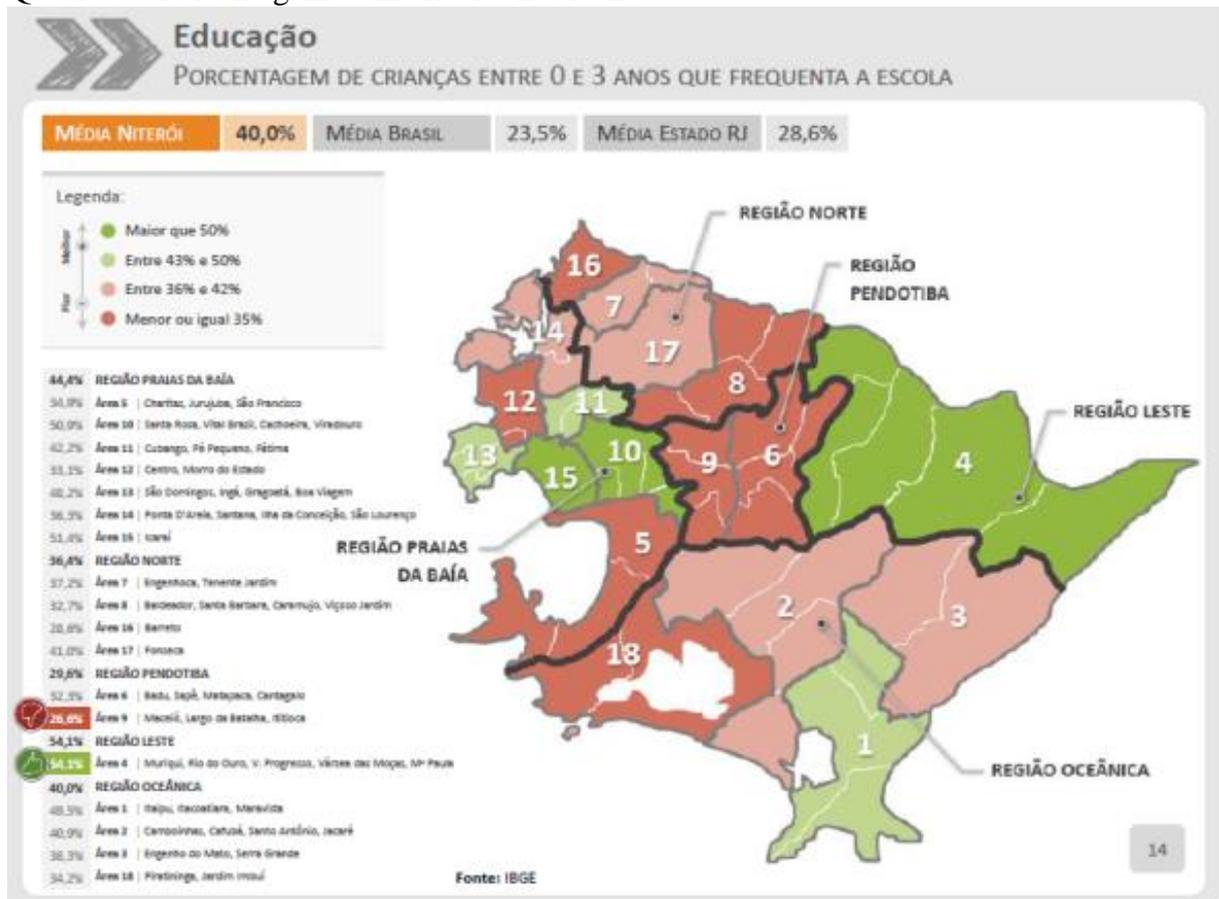
Com objetivo de planejar as ações da gestão da prefeitura (2013-2016), foi elaborado o relatório “A Niterói que Queremos” (NITERÓI, 2013). O documento serviu de base para o Plano Estratégico 2013-2033 (NITERÓI, 2013) e apresentou dados do atendimento na Educação Infantil na creche e pré-escola respectivamente, permitindo avaliar os resultados com base na Meta 1 do PNE/14 e identificar onde há menor oferta de vagas. Com base nas

⁸⁴ Sistema de cartão que confere gratuidade em transportes públicos para estudantes, no estado do Rio de Janeiro.

tabelas 3 e 4, observamos que, em comparação com os índices percentuais que expressam a média de atendimento do estado do Rio de Janeiro e a nacional, o município de Niterói apresenta índices mais elevados de cobertura, tanto no atendimento em creche quanto na pré-escola.

De acordo com a Tabela 3, na etapa da creche, os dados do município são expressivos. Segundo o PNE/14, a meta para atendimento até o ano 2024 é de 50%, para crianças de 0 a 3 anos. Verificamos que no ano 2013 - se considerarmos instituições públicas e privadas - a média de matrículas no estado era de 28,6% e a nacional estava em 23,5%, enquanto o município de Niterói atendia 40% da demanda. Os bairros situados na região leste aparecem com maior índice de matrículas (54,1%) são Muriqui, Rio do Ouro, V. Progresso, Várzea das Moças e Maria Paula. Enquanto o menor índice (26,6%) está na região de Pendotiba, nos bairros Maceió, Largo da Batalha e Ititioca.

Quadro 3 – Porcentagem de matrículas na creche

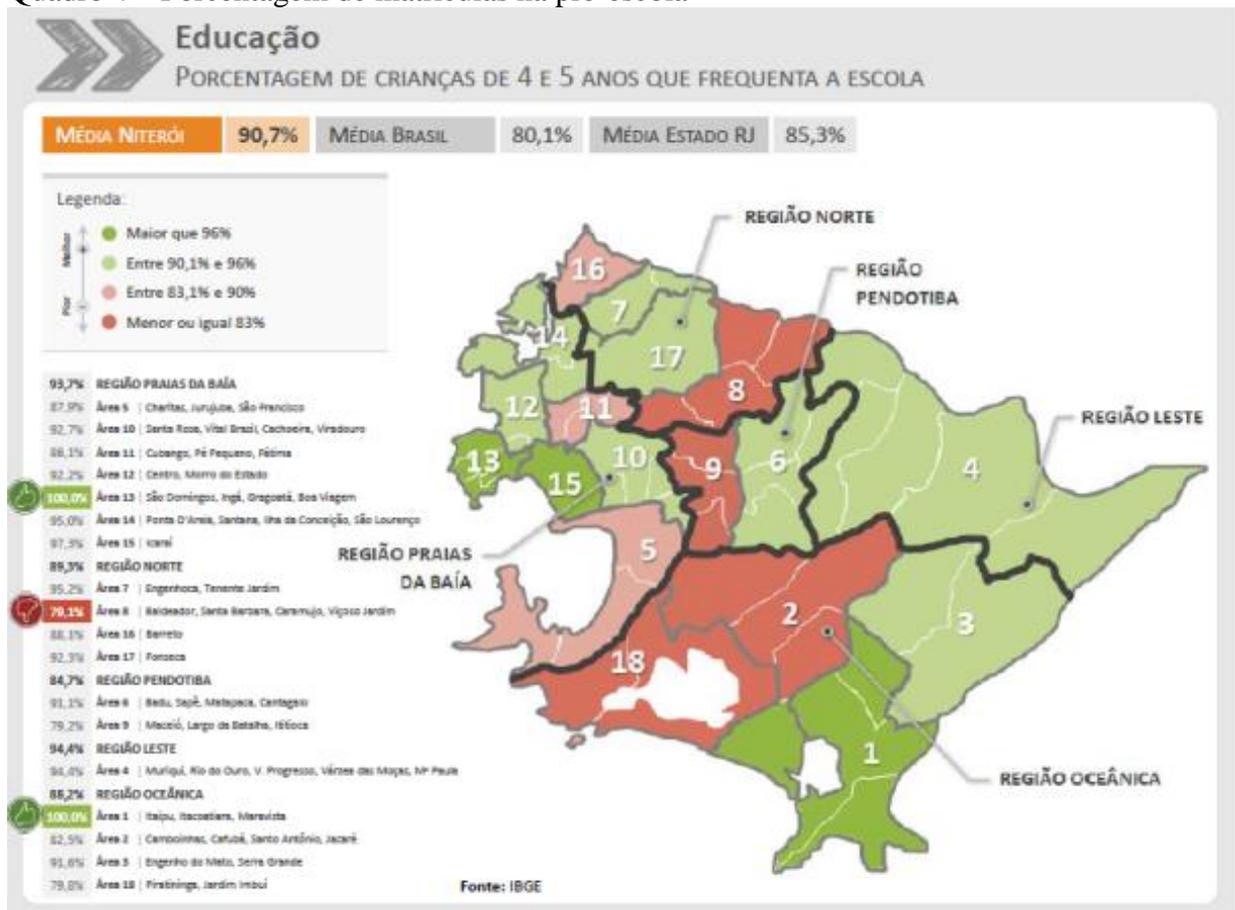


Fonte: <http://www.niteroiqueremos.com.br/static/files/etapa3.pdf>

A universalização do atendimento na pré-escola, até o ano de 2016, também compõe a Meta 1 do PNE/14. No ano de 2013 havia o seguinte cenário: o estado atendia 85,3%, no Brasil 80,1% e em Niterói 90,7%. Portanto, três anos antes do prazo estipulado para

universalização da pré-escola (novamente considerando instituições públicas e privadas), o município aparecia em melhor situação se comparado às médias do estado e nacionais. Os bairros que atingiram 100% de matrículas foram São Domingos, Ingá, Gragoatá e Boa Viagem (região de Praias da Baía) e Itaipu, Itacoatiara e Maravista (região Oceânica). Na região Norte atingiu 79,01% das vagas necessárias para matrícula nos bairros de Baldeador, Santa Barbara, Caramujo e Viçoso Jardim.

Quadro 4 – Porcentagem de matrículas na pré-escola



Fonte: <http://www.niteroiqueremos.com.br/static/files/etapa3.pdf>

Com estes resultados, o Plano Estratégico 2013-2033 (NITERÓI, 2013) apresentou metas próprias para ampliação e reestruturação das unidades de Educação Infantil, dando origem ao Programa Mais Infância. Segundo levantamento de Araujo (2016, p. 58) foi realizado com colaboração do governo federal através dos programas “Brasil Carinhoso”⁸⁵ e ProInfância”. No ano de 2013 o município de Niterói contava “48 unidades que atendiam este segmento da educação, sendo 26 delas exclusivas para a Educação Infantil” (MARTINS; RIBEIRO E SOUZA, 2018, p. 05); dois anos após início do Programa Mais Infância, no ano

⁸⁵ Programa do governo Federal que tem como objetivo ampliar o número de matrícula de crianças de 0 a 48 meses.

de 2015, o quantitativo era de 35 UMEI que atendiam em horário integral e 5 em horário parcial⁸⁶.

Pereira; Daluz e Rodrigues (2016) afirmam que o objetivo do projeto Mais Infância era construir 20 UMEI até 2016, o que implicaria, segundo o gestor municipal, um acréscimo de 3 mil novas vagas. Esta meta era bastante ambiciosa, principalmente se observarmos que no PNE/14 a Meta 1 propõe uma ampliação do número de matrículas ancorada na qualidade do atendimento oferecido. Portanto, questões como espaços pedagógicos diferenciados, mobiliários que respeitem as características físicas do corpo da criança pequena e a formação da equipe pedagógica e de apoio, envolveram a ampliação de vagas nas creches e pré-escolas.

A integração entre o programa de financiamento federal e o projeto local deveria proporcionar a ampliação da rede municipal através da reforma e construção de UMEI, municipalização de escolas estaduais e creches comunitárias. Porém, em relação à construção de novas unidades, o aporte financeiro da União não pode fazer parte do projeto. De acordo com Araujo (2016, p. 61)

O movimento inicial de expansão buscou recursos do Programa ProInfância do Governo Federal para construção de novas escolas. Entretanto, a situação dos terrenos do município, altamente urbanizado, levou a não adoção dos modelos de creche do FNDE que necessitam de terrenos muito extensos, dificultando o recebimento de apoio. Foram mobilizados e investidos recursos do próprio tesouro municipal em tempos de crise.

No ano inicial do projeto (2013), houve a primeira inauguração de UMEI e, no ano de 2016, previsto para entrega da vigésima instituição, foi inaugurada a 21ª UMEI Professora Regina Leite Garcia, localizada no bairro do Fonseca. Desta forma, a prefeitura de Niterói ultrapassa a meta inicial de ampliação de unidades municipais através do Mais Infância. Houve, concomitantemente, investimento em formação continuada dos profissionais de Educação Infantil com oferta anual de cursos voltados ao tema, bem como a ampliação no quadro de profissionais, naquele momento, principalmente, via contrato temporário.

Entretanto, a ampliação de unidades escolares não teve o impacto projetado pelos gestores, no que está relacionado ao aumento no quantitativo de novas matrículas. Dados do Censo Escolar (2016) revelam 1.114 novas matrículas e não três mil como projetado inicialmente. Identificamos dois fatores que contribuíram para este resultado. Primeiro, uma unidade que funcione em horário parcial atende ao dobro do quantitativo de crianças de uma UMEI de horário integral (perfil predominante no município). Assim, houve construção/reforma/municipalização de número menor de instituições que o necessário para

⁸⁶ In: Projeto de lei nº 00086/2015 (Plano Municipal de Educação).

ampliação projetada. O programa Criança na Creche (NITERÓI, 1994) contava, em 2015, com 24 creches conveniadas ao poder público⁸⁷ registradas no Censo Escolar; as vagas dessas instituições compõem o total de vagas de instituições municipais. Sendo assim, a municipalização de creches conveniadas não alterou o número de matrículas. No quadro abaixo podemos comparar as mudanças de 2013 a 2016 nas redes pública e privada.

Tabela 2 - Evolução na taxa de matrícula

ETAPA	REDE	MATRÍCULAS 2013	MATRÍCULAS 2016
CRECHE	PÚBLICA	1511	2252
	PRIVADA	3565	3885
PRÉ-ESCOLA	PÚBLICA	3468	3841
	PRIVADA	7887	6738

Fonte: INEP – Censo Escolar

Ao analisarmos os dados do Censo Escolar (2013 – 2016), expressos na tabela acima, podemos observar que, no município de Niterói/RJ, a maior ampliação do atendimento municipal ocorreu na etapa da creche. Enquanto na pré-escola foram efetivadas 373 matrículas a mais, na creche este número chegou a 741, concomitantes ao período de execução do projeto Mais Infância.

Observamos que os gestores que administraram o município em períodos anteriores a 2018, efetivaram políticas de atendimento à pré-escola. Desta forma, a homologação do PNE/2014 não obrigou o desenvolvimento de um projeto emergencial, pois, quando computados os dados das redes pública e privada do ano de 2013, o município estava próximo de atingir a Meta 1 do referido plano. Podemos verificar, com base em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – IBGE, que em 2013 havia 40,2% da população de 0 a 3 anos matriculadas, contra 90,7% da população de 4 a 5 anos.

Este resultado fez com que na Lei nº 3.234/2016 que trata no Plano Municipal de Educação de Niterói (PME/16) a proposta para Meta 1 fosse “ampliar a oferta de educação infantil, de forma a atender, no prazo de vigência do plano, 100% (cem por cento) das crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos”. Isto aponta para a intencionalidade política de continuidade na ampliação da oferta de vagas para creche e da compreensão que a Educação Infantil é um ciclo onde não a cisão entre as etapas precisa ser eliminada.

Os dados apresentados demonstram que o empenho do gestor público em realizar ações que viabilizem a implementação de políticas públicas é parte fundamental para o sucesso, ou não, das propostas contidas nos textos legais (AZEVEDO, 1997; SOUZA, 2003). No entanto, é importante destacarmos que o bom desempenho no número total de matrículas em instituições de Educação Infantil, no município em tela, está fortemente vinculado à

⁸⁷ Encontrada em <http://www.educacaoniteroi.com.br/2013/07/programa-crianca-na-creche/>. Acesso: 06/07/2019.

existência das instituições privadas. Em 2016, o número total de matrículas de crianças de 0 a 5 anos nas instituições privadas foi de 10.579, enquanto no mesmo período a rede pública atingiu 6.157 matrículas. Esta expressiva diferença de 4.442 matrículas a mais em instituições privadas revela que o desafio da municipalização, e conseqüente equidade de acesso a todas as crianças à Educação Infantil, aguarda novas ações do poder público.

Como observamos, a construção de PPEI é palco de disputas entre concepções diversas de infância. A prevalência desta ou aquela depende do cenário social mais amplo, podendo mesmo sobreviver mais de uma em coexistência. De acordo com Arantes (2012, p. 49)

O fato de ter-se afirmado, através do Art. 227 da Constituição Federal de 1988, que crianças e adolescentes são titulares de direitos não significou que as demais representações tenham sido automaticamente banidas da vida social. Ao contrário, persistem em maior ou menor grau e são passíveis de emergir com grande força, dependendo dos agenciamentos que se dão em torno da infância e da adolescência em determinada conjuntura.

Verificamos neste capítulo que os contextos de influência e produção de texto dialogam entre si no sentido de elaborar políticas públicas que foram implementadas no contexto da prática. Por vezes, as PPEI tornam-se expressão do pensamento comum entre o grupo que propõem as políticas sociais e o que as produzem, outras é espaço de disputas. Do mesmo modo, o pensamento de Rosenberg (2010, p. 697), ao propor que “a agenda de políticas públicas como uma construção social e política, resultante do jogo de tensões e coalizões entre diversos atores sociais, nacionais e internacionais, incluindo aqui as agências multilaterais e fundações”, retrata a complexidade da construção do texto que represente interesses comuns (política proposta).

O reconhecimento do direito da criança à Educação, a partir do nascimento, desdobrou-se em um novo olhar sobre a função social da creche e da pré-escola e a formação dos profissionais que nelas trabalham. No que se refere à construção de políticas que favoreçam a inserção dos bebês e criança *bem* pequena na Educação Infantil, a Lei 12.796/2013 e a Lei Nº 13.005/2014 podem ampliar a ruptura que historicamente existe quanto a oferta de vagas na creche e na pré-escola. Por outro lado, a construção de um currículo e sua inclusão nas políticas de financiamento da educação apontam para consolidação da educação como direito da criança. O capítulo 4 apresenta as influências das PPEI no Estudo de Caso: UMEI Marly Sarney, contexto da prática. Descreve como era o atendimento no período da inauguração da instituição e como acontece em 2018, ampliando o diálogo entre as políticas propostas e as políticas vividas na UMEI.

4 ANÁLISE DE RESULTADOS: DIÁLOGOS NO CONTEXTO DA PRÁTICA

Ao analisarmos as políticas educacionais propostas para Educação Infantil no cenário global e local, observamos como as PPEI foram traduzidas e ressignificadas pelos profissionais da Educação e os efeitos produzidos no “Contexto da Prática” (BALL *et al*, 1992), através do resgate histórico da UMEI Marly Sarney.

Realizamos, além do diálogo com textos legais, pesquisa documental e produção bibliográfica basilares à questão, entrevistas semiestruturadas⁸⁸ com profissionais que atuaram/atua na instituição. Seguindo o entendimento de que a entrevista é um procedimento de coleta que trabalha com um tipo de dado específico - a versão sobre um fato – (MANZINI 2004; 2006; 2012), essa ferramenta proporcionou visibilidade aos relatos de quem vivenciou as transformações na Educação Infantil, após sua integração aos quadros da Fundação Municipal de Educação (FME) no ano de 1992⁸⁹. A análise de conteúdo que orientou o estudo dos dados produzidos nas entrevistas nos aproximou da proposta de Gomes (2002). Optamos por não revelar os nomes das participantes da pesquisa com objetivo de preservar suas identidades.

O capítulo está organizado em quatro subseções. A primeira descreve nossa inserção no cenário da pesquisa e o processo de escolha dos participantes da entrevista. A segunda, apresenta o cenário onde as políticas são praticadas, ressaltando na história da instituição as mudanças ocorridas no espaço físico. A seguir, os depoimentos das profissionais destacam ações e não ações, que as colocam como corresponsáveis nos efeitos alcançados pelas políticas locais no Contexto da Prática. Por fim, apresentamos a organização administrativa, destacando alterações que dão autonomia pedagógica e administrativa às instituições de Educação Infantil.

4.1 Inserção no cenário da pesquisa

Nossa relação com o cenário da pesquisa e seus participantes precede o início dessa investigação. Baseia-se em laços profissionais e afetivos. Essa situação foi ao mesmo tempo

⁸⁸ Nomes de pessoas citadas nas entrevistas e que não deram autorização para publicação, estão representados por consoante seguida de asterisco (*).

⁸⁹ A inserção das creches municipais na estrutura da Fundação Pública Municipal de Educação de Niterói, foi aprovada pelo Decreto nº 6.303, de 14 de fevereiro de 1992. Citação a este Decreto consta na Lei 1.518, de 27, publicada a 28 de junho de 1996. Encontrado em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rj/n/niteroi/lei-ordinaria/1996/152/1518/lei-ordinaria-n-1518-1996-cria-as-creches-e-cargos-que-menciona-na-estrutura-da-fundacao-publica-municipal-de-educacao-de-niteroi?q=%22creche+municipal%22>. Acessado em: 20/06/2018.

fonte de inspiração para realização do trabalho e obstáculos à imparcialidade necessária para obter resultados livres de inferências pessoais. No entanto, ao longo deste processo de redefinição de papéis, compreendemos o que Minayo (2002, p. 14) esclarece sobre imparcialidade e pesquisa social: “a relação entre o pesquisador e seu campo de estudo se estabelecem definitivamente. A visão de mundo de ambos está implicada em todo o processo de conhecimento, desde a concepção do objeto, aos resultados do trabalho e à sua aplicação”. Portanto, aproximar-se e distanciar-se do objeto é um exercício que faz parte da pesquisa no campo das Ciências Sociais.

Dediquei três dias do meu trabalho, em horários complementares, dias previamente acordados com a direção da UMEI, para a elaboração da produção de dados da pesquisa. No primeiro, realizei a pesquisa documental nos arquivos da Secretaria Escolar e Sala da Direção, onde encontrei registros fotográficos da rotina com as crianças, projetos pedagógicos e demais documentos que guardam a memória das práticas curriculares. Contudo, dado o recorte desta pesquisa, detive-me nas Atas de Reunião do Conselho Escola-Comunidade (CEC), Ofícios e publicações no Diário Oficial. No terceiro e quarto dia, executei as entrevistas e registros fotográficos (ferramenta ilustrativa das entrevistas).

4.1.1 Entrevistas

Optar por entrevista semiestruturada como ferramenta de pesquisa teve dois objetivos principais. Primeiro, resgatar através das memórias das profissionais como era o atendimento, identificando mudanças que ocorreram, ao longo dos anos, até o de 2018. Segundo, identificar o diálogo entre PPEI e Contexto da Prática (BALL *et al*, 1992). Para isso, foi fundamental entrevistar profissionais que testemunharam a inserção das creches no sistema educacional. Encontramos na UMEI Marly Sarney seis possíveis participantes; consideramos quatro que atuam diretamente com práticas pedagógicas junto às crianças e, embora tenham chegado em tempos distintos, passaram a atuar na instituição nas décadas de 1980 e 1990. Destas, três participaram das entrevistas semiestruturadas.

Uma fez parte do quadro funcional da Secretaria Municipal do Trabalho e Bem-Estar Social (SMTBS) desde 1988, meses antes da nova Constituição Federal (BRASIL, 1988) instituir a obrigatoriedade de concurso para ingresso no serviço público. A profissional, segundo ela mesma relata, foi designada para trabalhar na creche - sem função definida - em março de 1989. Lá chegando, atuou no início como Auxiliar de Limpeza e, pouco tempo depois, assumiu a função de Auxiliar de Creche, cargo em que foi nomeada funcionária

pública efetiva. Migrou posteriormente para os quadros funcionais da FME, no mesmo momento em que a creche foi integrada ao sistema municipal de ensino. Ocupa atualmente cargo de Agente Educador Infantil (AEI)⁹⁰. As outras profissionais são oriundas do primeiro concurso para Auxiliar de Creche e hoje atuam no cargo de Professor I Educação Infantil (PEI)⁹¹. Uma delas chegou na UMEI Marly Sarney em 1994; a outra, em 1997⁹². Identificamos as profissionais como: Entrevistada I, Entrevistada II e Entrevistada III.

Apresentamos às profissionais roteiro único de entrevista; porém, por ser composto por 28 perguntas abertas, proporcionou às participantes liberdade para intervir na sequência e significado das questões. As entrevistas ocorreram de forma individual, na Sala da Direção da instituição; utilizamos para registro, arquivamento e transcrição a plataforma digital Speech Texter⁹³. Após transcrição, efetivamos a análise de conteúdo. Organizamos a apresentação da análise das entrevistas em tabelas com respostas agrupadas por categorias. Nessa perspectiva, as tabelas apresentam os resultados das entrevistas realizadas com Entrevistada I, II e III e contêm, tão somente, dados relevantes ao processo de apresentação de resultados em interlocução com o referencial teórico presente nesta pesquisa.

4.2 UMEI Marly Sarney: cenário de mudanças

A UMEI Marly Sarney vivenciou a transição do atendimento assistencial para o educacional, pois sua própria história se entrelaça à das políticas educacionais propostas no município de Niterói-RJ. De acordo com Picanço (1996, p. 124), a criação da instituição foi prevista pelo Projeto Creche/1984⁹⁴ com objetivo de “ampliar o número de creches institucionais, dando prioridade às crianças de 0 a 3 anos. Previa-se, inclusive, para 1985, a implantação de duas creches: em Santa Bárbara (institucional) e em Jurujuba (comunitária)”.

A Creche Municipal Marly Sarney foi inaugurada em 26 de agosto de 1988, pelo então Prefeito Dr. Waldemir de Bragança, em homenagem ao 46º aniversário da Legião Brasileira

⁹⁰ Nova nomenclatura instituída pela Lei nº 1.831/2001, para o cargo de Auxiliar de Creche.

⁹¹ A Lei nº 3.067/2013 transformou os cargos vagos de AEI em cargos de PEI. A mesma lei possibilitou que os cargos ocupados por AEI habilitados pelo ProInfantil, também fossem transformados em cargo de PEI. O objetivo da extinção do cargo de AEI é possibilitar que apenas Professor I e PEI atuem na Educação Infantil niteroiense.

⁹² Esclarecemos que datas de ingresso na instituição foram registradas de acordo com a memória das entrevistadas, que tomaram por base o tempo de atuação em instituições anteriores.

⁹³ Aplicativo que converte áudio em texto.

⁹⁴ Elaborado o Projeto de Creches, em 1984, pela Gerência de Atendimento ao Menor, do Departamento de Programas Específicos, da Coordenadoria do Bem-Estar Social, é anterior à criação da Secretaria de Bem-Estar Social (PICANÇO, 1996, p. 116).

de Assistência (LBA)^{95 96}, ficando sob responsabilidade da extinta Secretaria Municipal de Trabalho e Bem-Estar Social. A instituição localizada na Rua Vereador José Maria Cavalcanti nº 866, Santa Bárbara – Niterói/RJ, foi instalada

[...] em prédio desapropriado e comprado pela PMN, por CR\$ 3.100.000,00 (três milhões e cem mil cruzados), pagos em duas parcelas, e com obras e instalações realizadas com a colaboração da LBA, que liberou verba no valor de CR\$ 3.500.000,00 (três milhões e quinhentos mil cruzados) para tal fim (Ibid, p. 125).

O prédio possui duas entradas. No andar superior⁹⁷ está a entrada principal, que se dá pela varanda (Imagem 01 e 02). No ano de 1988, nesse andar, havia a Secretaria da UMEI, salas do Maternal I e Berçário, banheiro, cozinha e mezanino (Imagem 03). No ano de 2018, após readaptação dos espaços, a fim de atender a necessidades educativas e demanda por vagas, o andar passou a comportar Sala de Vídeo, salas do GREI 1A e Berçário, dois banheiros infantis (um dentro do berçário), cozinha, refeitório e parquinho coberto; este último exclusivo para crianças de 04 meses a 1 ano e 11 meses.

Imagem 1 - Vista da entrada principal



Fonte: A Autora (2018)

⁹⁵ Registro na placa de inauguração fixada na entrada da instituição.

⁹⁶ Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA) órgão assistencial público brasileiro, fundado em 28 de agosto de 1942 e extinto em 1º de janeiro de 1995. Encontrado em: <http://fonte.ufsm.br/index.php/legiao-brasileira-de-assistencia-lba>. Acesso em: 20/06/2019.

⁹⁷ Rua Vereador José Maria Cavalcanti (atual Rua Jandira Pereira).

Imagem 2 - Varanda na entrada principal



Fonte: A Autora (2018)

Imagem 3 - Mezanino – Feira do Livro



Fonte: Acervo pessoal, Profª Drª Vera M.R. Vasconcellos (anos 1990, s/d)

A entrada pela rua Hélio Mattos dá acesso aos espaços que ficam no andar térreo: parquinho, cozinha com dispensa, refeitório, dois banheiros infantis e salas dos GREI 2A, 2B, 3, 4 e 5. No ano de inauguração da instituição havia uma varanda onde atualmente funciona o refeitório.

Há dois espaços readaptados, anexo e solário, que na opinião das entrevistadas, ganham destaque. O prédio anexo faz parte do imóvel original; entretanto, no andar superior a sala do GREI 1B, não tinha acesso para a creche; lá funcionava a Associação de Moradores do Bairro Santa Bárbara, como nos explica a Entrevistada II:

Na creche, ali [sala do Grei 1B], não tinha esse anexo, a gente não usava, mas ele já existia como Associação de Moradores, era o que funcionava ali. Não existia essa passagem, esse anexo veio depois, porque era fechado, aqui só tinha essa escada, essa escada sempre existiu [...]

A Entrevistada II considera positivo a inclusão desse espaço:

[...] O anexo acho que foi uma boa saída, uma boa opção nos espaços aqui. É que antes era uma sala de professores aqui [Sala da Direção] e no banheiro. Então, era uma sala dos professores com uma estante grande onde ficavam todos os materiais. E aquele outro lá [sala do GREI 1B] era da Associação. Então depois que abriu virou uma opção para sala de turma.

O primeiro piso do anexo (Imagem 04 e 05) possui Sala de Multimeios, três banheiros, sendo um adaptado para Cadeirantes, um para adultos e um para crianças, uma lavanderia. No segundo piso há a Sala da Direção, um banheiro para adultos e um infantil e a sala do GREI 1B, uma passarela no andar superior o qual possibilita o acesso entre anexo e prédio principal; o acesso ao térreo ocorre pela escada contígua ao anexo.

Imagem 4 - Vista parcial do Anexo andar térreo



Fonte: A Autora (2018)

Imagem 5 - Anexo e Prédio original



Fonte: A Autora (2018)

O solário (Imagem 06 e 07), ao final da reforma, tornou-se um ambiente onde o sol não penetra adequadamente, o que inviabilizou o uso para banho de sol dos bebês. De acordo com a Entrevistada II,

Onde é o solário, no caso, era um varandão, não era todo fechado assim. E lá embaixo também, o refeitório, não era refeitório, era um varandão.

Para a Entrevistada I:

Esse Solário não foi bom. Porque a gente não leva as crianças para lá, não pega sol. Só pega sol um pouquinho no verão.

Imagem 6 - Vistas do Solário



Fonte: A Autora (2018)

No entanto, a Entrevistada III reconhece que a FME, ao pôr em prática a readaptação do espaço, encontrou obstáculos à segurança das crianças:

O solário não é um solário, porque ele não bate sol. É todo fechado, subiu o muro e colocou o telhado, não pega sol por onde devia pegar. Mas teria que ser assim

mesmo por causa da segurança, porque fica muito perto da rua, então eles [FME] fecharam toda frente.

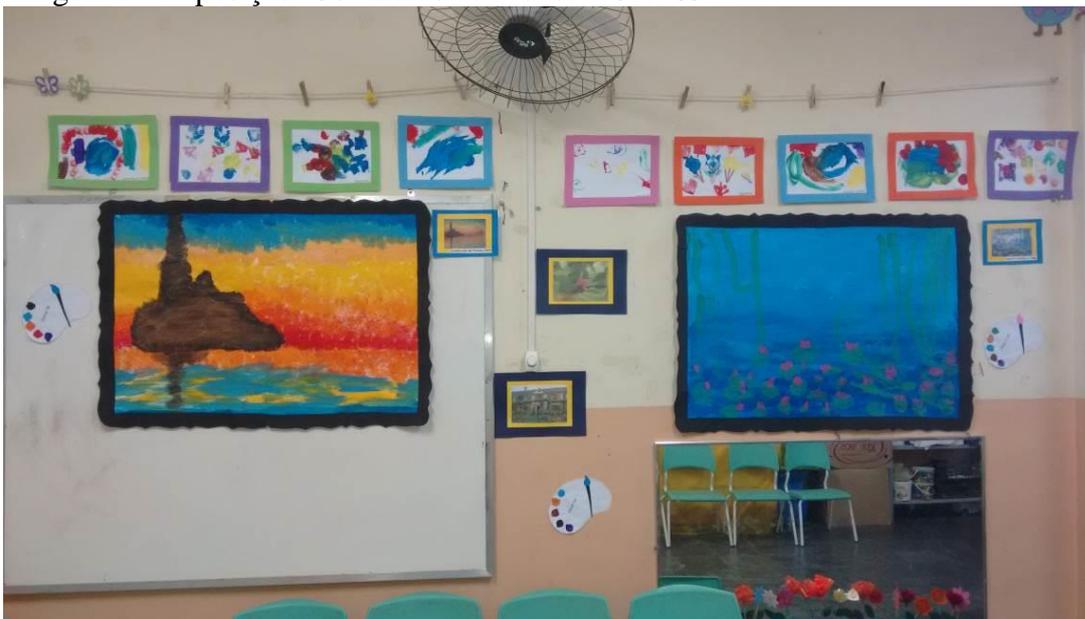
Ao serem questionadas sobre o que precisa melhorar na instituição, a questão do espaço físico pequeno foi citada por todas. A resposta da Entrevistada I resume esse desejo:

Gostaria que mudasse na educação infantil, que fosse diferente, a parte estrutural. Precisa, aqui na nossa realidade, de uma estrutura melhor, espaço para as crianças brincarem, espaços diversificados para trabalhar com eles. Por incrível que pareça, às vezes têm os espaços, mas não é um espaço pensado para trabalhar com criança não.

Esta impossibilidade de realizar todas as modificações, desejadas e necessárias, indica que efetivar as PPEI é complexo e por vezes há obstáculos que vão além da vontade dos atores envolvidos. As críticas aos espaços surgem em função das necessidades pedagógicas. Citamos dois exemplos: primeiro, a Sala de Vídeo, que entrou em desuso, poderá ser transformada em Sala Multissensorial para os bebês.

Segundo, durante exposição de atividades organizada para responsáveis (Imagem 08), as atividades foram fixadas acima da altura dos olhos das crianças. Essa prática não é pontual, faz parte da rotina no andar térreo. As salas são pequenas em relação à modulação dos GREI. Por isso, para as crianças dormirem após o almoço, por exemplo, mobiliário e demais objetos são colocados junto às paredes, abrindo espaço para os colchonetes. A logística engendrada para proporcionar a “hora do sono” ilustra a interferência do espaço físico na prática pedagógica, sendo igualmente repetida em momentos como o captado na imagem abaixo.

Imagem 7 - Exposição: Os Jardins de Monet – Grei 03



Fonte: A Autora (2017)

A UMEI Marly Sarney esbarrou no limite estrutural, pois é um prédio antigo, oriundo da Secretaria Municipal do Trabalho e Bem-Estar Social – SMTBS. Sendo assim, como não é possível ampliar os espaços, readaptá-los a novos usos continuará sendo a opção viável. Verificamos que, em 2018, a FME iniciou obras de reparo e manutenção da instituição; a previsão de entrega ficou para o primeiro semestre do ano subsequente.

Na próxima seção verificamos como a formação continuada fortaleceu, entre as profissionais da UMEI, a consciência de que Educação Infantil é, também, lugar de garantir o direito ao aprendizado.

4.3 Organização Pedagógica

No ano de 1988, as creches municipais ainda eram administradas pela SMTBS. Naquele ano, a formação pedagógica dos profissionais que cuidavam das crianças ainda não era critério seletivo. Picanço (1996, p. 135) identificou que

Foi realizado, no decorrer do ano de 1989, estudo preliminar nas creches municipais existentes e constatou-se a necessidade de implantar um processo de educação formal, “visando estimular o desenvolvimento do potencial intelectual e criador da criança”. A estrutura existente apontava para um processo descontinuo, 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 das suas próprias vivências.

A autora ainda destaca que até o ano de 1991 as instituições que atendiam a criança pequena apresentavam o seguinte perfil:

- Não havia professores atuando nas creches e, sim, monitores;
- Havia mais preocupação com cuidados básicos de higiene, alimentação e guarda das crianças do que com aspecto pedagógico;
- Até agosto de 1990, nenhum funcionário havia participado de qualquer tipo de curso de formação de profissional de creches; [...]
- Não havia orientação sobre trabalho a ser realizado na creche;
- O fornecimento de material pedagógico era obtido através de doações, bingos e bazares organizados pelos funcionários[...] (idem, p. 143-144).

No ano de 1992 a responsabilidade da manutenção e administração das creches foi transferida para Educação, em obediência à norma vigente na Constituição Federal (BRASIL,1988). Desta forma, as creches passaram a ser mantidas pela Fundação Municipal de Educação (FME) e administradas pela Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia (SEMECT). As instituições foram renomeadas Unidade Municipal de Educação

Infantil (UMEI), dispondo na mesma Unidade de Ensino creche e pré-escola. A integração entre as etapas do ciclo de Educação Infantil auxiliou a “sistematização de um trabalho considerando a integralidade e a indivisibilidade da educação infantil” (ARAÚJO, 2015, p. 50) e introduziu o processo de reconstrução de identidade das instituições e seus profissionais. De acordo com o relato da Entrevistada I, até a FME assumir as creches:

Eram 12, 15, 16 crianças; para cada profissional, eram duas. Era assim: uma chegava 8h e 15h ia embora, e a outra chegava 9h, que era de 9 às 17h. Todas Auxiliares de Creche. Não, não tinha professor [...] atividade era com papel e no mimeógrafo, eram aquelas ‘coisas’ que botava em folhinha. Isso na época do Bem-Estar; com a Fundação mudou muito.

Verifica-se a predominância do perfil assistencial e a existência de um trabalho pedagógico pautado no pensamento leigo às Auxiliares de Creche e que ainda não havia profissional docente responsável pela articulação do trabalho junto às crianças. Em 1993, houve o primeiro concurso para investidura no cargo Auxiliar de Creche: o(a) candidato(a) devia possuir no mínimo o Nível Médio, em qualquer área de formação; porém, não ocorreu, de imediato, alocação de professores nas UMEI. Conforme afirma a Entrevistada III:

As crianças já tinham uma rotina mais pedagógica, mas eram só as Auxiliares que ficavam na Creche [...]; depois de algum tempo, chegou um Professor Orientador, mas um professor em cada turma ainda não tinha.

Esta organização também é relatada pela Entrevistada II, que recorda:

Já tinha diretora na época, era a R*, estava quase se aposentando e trabalhava em outros lugares [...]; tinha um P.O. depois de um tempo, no início, não. A gente não tinha planejamento, essa parte pedagógica era difícil, porque quando eu entrei, na verdade, não tinha professor na sala, era só Auxiliar de Creche, as ideias eram da gente mesmo.

Observamos que houve um lento movimento em direção à inserção de professores na Educação Infantil municipal, que teve início com alocação de um Professor Orientador por UMEI, ficando esse profissional responsável por realizar a articulação pedagógica entre as Auxiliares de Creche. No entanto, apenas as Auxiliares de Creche eram responsáveis pelo cuidado e educação das crianças durante a rotina diária.

A inserção das primeiras professoras no universo da instituição foi positiva e houve poucos conflitos em decorrência de suposta hierarquia entre Auxiliares de Creche e Professoras. A intenção de proporcionar às crianças atividades que colaborassem para aprendizagem aparece na voz das entrevistadas. Para a Entrevistada II,

Quando elas [professoras] chegaram foi legal. Foi tranquilo o relacionamento, é que antes delas chegarem já tinha cobrança do pedagógico, a gente fazia alguma coisa.

[...] não teve isso que a gente era só para auxiliar, mas a gente tinha que fazer a parte pedagógica, tinha que estar participando ali, entendeu?

Na visão da Entrevistada III, a inserção de professores foi mais conflituosa, já que dependia do entendimento desse profissional sobre as atribuições dos AEI:

Tivemos tempos. Tempos que houve uma leva de professores em que nós éramos respeitados e reconhecidos como educadores. Participávamos de todas as atividades pedagógicas ali juntas e teve uma leva de professores que não, que já se via... já se desvinculava: “eu sou a professora você agente educador, eu fico pela manhã com a parte pedagógica e você fica com a tarde com a outra parte” [...] tinha professores que reconheciam nosso trabalho, o nosso desempenho ali como Agente Educador que estava ali não só para cuidar. Era para assistir, fazer uma parceria e deixava a gente participar dessa parte pedagógica, da organização e podíamos opinar “Vamos fazer assim” “vamos fazer assado” vamos dividir o “poder”.

Assim, as professoras passaram a atuar, pedagogicamente, junto às crianças, sistematizando o trabalho das Auxiliares de Creche, ao mesmo tempo em que se apropriavam da rotina de cuidados com as crianças. No entanto, apesar da UMEI Marly Sarney funcionar em horário integral⁹⁸, desde a inauguração, as primeiras professoras ficavam na instituição apenas no turno da manhã, mesmo procedimento adotado nas demais UMEI. A partir de meio dia, as crianças ficavam aos cuidados das Agente Educador Infantil⁹⁹.

Neste processo de interação das profissionais, teve início a construção da identidade do docente que atua na Educação Infantil, principalmente com bebês e crianças *bem* pequenas (BRASIL, 2017). As Professoras e Auxiliares de Creche tiveram acesso à formação continuada oferecida pela FME. Segundo a Entrevistada II:

A gente veio sem formação pra trabalhar com criança; até então não tinha essa formação obrigatória pra ser Auxiliar de Creche. Minha formação é Técnico Contabilidade mesmo, mas “você” vai, começa a fazer cursos que dizem, falam sobre o tema que você trabalha e das abordagens que são melhores [...] ao longo desses anos, a fundação ofereceu vários cursos, congressos, palestras; inclusive podia sair da creche no horário de trabalho e fazer os cursos, tinha muito isso. A gente tinha na época um convênio muito grande com a UFF. Então a gente em julho e antes de iniciar as aulas [...] fez muitos cursos, o que é muito bom sinal, a gente queria melhorar, a gente tem que fazer os cursos para melhorar o trabalho com as crianças.

A Entrevistada II dá destaque ao curso Proinfantil, que permitiu às participantes ingressarem na carreira do magistério, conforme ela explica:

A gente fez Proinfantil, que foi um convênio com a Federal que a Fundação fez. Apesar de ter sido à distância, era semipresencial, era todo sábado o dia inteiro, até as cinco da tarde, era bem puxado, mas foi um curso muito bom. Mas a gente fez sem nenhuma garantia de ter essa transformação de cargo (AEI para PEI), não tinha nada certo, pelo contrário, até falaram [a FME] para gente que “não é pra ser

⁹⁸ Horário integral faz parte do perfil da Educação Infantil em Niterói.

⁹⁹ Lei nº 1.831/2001 renomeia o cargo Auxiliar de Creche.

professor, nada disso, a questão é se vocês querem ou não”. Chegaram e disseram “tem esse programa aí do MEC, que tá sendo oferecido para professores leigos, vocês estão interessados? ”, não foi obrigatório fazer, teve gente que não quis fazer. Aí a gente resolveu fazer e foram dois anos, para quem já tinha segundo grau, tinha que ter segundo grau pelo menos. Foi um curso muito bom, a gente já tinha muita prática com as crianças, mas o curso ajudou a gente a melhorar em muitas coisas.

Através do fomento à formação continuada de profissionais, um novo perfil foi se desenvolvendo para Educação Infantil municipal niteroiense. A preocupação com acesso ao conhecimento conquistou espaço, o atendimento deixou de ter caráter puramente assistencialista, onde os cuidados com higiene, alimentação e saúde eram prioritariamente contemplados e a criança começa a ser cuidada dentro de um ambiente educativo lúdico.

O perfil de atendimento da rede municipal sofreu mudança no ano de 2006¹⁰⁰, quando foi iniciado o processo de alocação de professores em horário integral nas UMEI. Com isso, o trabalho pedagógico ganhou nova dinâmica, pois AEI e Professora permanecem por mais tempo juntas para realizar as atividades com as crianças.

Seguindo um movimento contínuo de valorizar o trabalho pedagógico na Educação Infantil, através da inserção de profissionais habilitados com magistério, no ano de 2013¹⁰¹, a FME extinguiu o cargo AEI e fomentou a bidocência nas UMEI, inserindo dois professores por turma, em horário integral. De acordo com a Entrevistada II,

Foi positivo, a Fundação está tentando oferecer o melhor para as crianças. É a melhor maneira, duas professoras o dia todo, porque duas pessoas vão conversando, se ajudando, dividindo o trabalho, a responsabilidade, entendeu? Não fica mais sozinho para fazer, decidir tudo.

A Entrevistada III destaca que:

Agora nós temos a presença de dois professores na turma o dia inteiro. Então, isso é muito favorável para tudo, para parte pedagógica, para aprendizado e segurança da criança. A questão da saúde do professor, porque ele não tem que se desdobrar em 1000, ele tem um parceiro para dividir tudo com ele. Então acho que isso é muito, muito favorável. Assim... esse reconhecimento de que o professor precisa, sim, de um outro ao seu lado ali dentro de sala, para que a gente possa realizar nosso trabalho melhor ali, ali dentro da sala com a turma.

Há muitos anos, a FME fomenta horários para planejamento coletivo nas instituições. São eles: a) antes do início do período letivo, em fevereiro e agosto, ocorre o CAP-UE (Conselho de Avaliação e Planejamento da Unidade de Educação); b) ao fim de cada trimestre letivo há o CAP-CI (Conselho de Avaliação e Planejamento do Ciclo); c) às quartas-feiras

¹⁰⁰ Ofício-Circular FME nº 017/2006 convida Professores com duas matrículas na rede ou com possibilidade de fazer dupla regência, a migrarem para a Educação Infantil.

¹⁰¹ Lei nº 3.067/2013 a transforma cargos vagos de AEI em cargo Professor I de Educação Infantil. Os cargos ocupados por AEI habilitados pelo Proinfantil também foram transformados.

ocorre reunião de planejamento, sempre às 15 horas; d) além do planejamento coletivo semanal, há horário para cada dupla planejar as atividades do GREI.

A Entrevistada II destaca a importância do horário de planejamento:

O que mudou para melhor, principalmente, mudou que os professores têm tempo para planejar. O planejamento que a gente tem, essa questão da criança não estar naquele horário na creche, é aceita numa boa pelos pais. Eles entenderam que tem que ter esse momento. E a gente tem que aproveitar ao máximo isso, inventando uma nova estratégia, o quê que vai fazer com aquela atividade, debatendo, estudando, tem mais esse tempo [...] poder sair da sala de aula, porque tem isso também, o planejamento que fazíamos na sala de aula não era bom, porque é difícil, é difícil fazer um planejamento com a sala cheia de crianças te solicitando, não dá, entendeu? Então, acho assim, que esses horários que eles [FME] deram foi muito bom para melhorar nosso trabalho.

As professoras também ressaltam a importância das reuniões de pais, as que acontecem semestralmente para leitura dos Relatórios Avaliativos das crianças e, principalmente, as informais, ao receberem as crianças. A Entrevistada I fala desse momento de escuta e aprendizado:

Tenho uma certeza: as pessoas que passaram por aqui e as que estão aqui hoje, a maioria têm um compromisso muito grande. Estão preocupadas com o outro adulto e com o outro pequeno que está aqui para gente educar. Essa parceria com a família... eu acho que isso é fundamental, essa conversa que a gente tem ali no portão, eu acho que isso é, assim, de enriquecer mesmo, não só para a gente, mas para os pais [...]. Precisa ter essa parceria, a gente consegue ter um pouco aqui com a nossa comunidade, mas a maioria das escolas eu acredito que não tenha isso. A gente tem aí o futuro nosso, não futuro somente deles, crianças; é prioridade deles que vão estar mais tempo aqui, mas as crianças são o futuro de todos nós.

Foi possível perceber entre as entrevistadas a certeza de que ocorreu a mudança do perfil assistencial para o pedagógico, após inserção da creche nos quadros da FME. Essa percepção aparece em expressões que permeiam as entrevistas, tais como: “aprendizado das crianças”, “rotina mais pedagógica”, “questão pedagógica”, entre outras, que remetam ao trabalho realizado na UMEI Marly Sarney.

As respostas ainda demonstram que elas associam o sucesso das ações pedagógicas ao diálogo entre os Contextos da Produção de Texto, Contextos da Influência e Contextos da Prática (BALL *et al*, 1992), pois colocam suas ações dos responsáveis e PPEI como causas do atual cenário na Educação Infantil.

No entanto, não houve durante as entrevistas menção direta a esta ou aquela ação do poder público como uma política sendo implementada. As falas convergem para registrar o que foi melhor para a criança dentro das ações efetivadas pelos atores envolvidos. Na tabela abaixo, destacamos a categoria Questões Pedagógicas e inserimos as causas mais citadas pelas entrevistadas de acordo com o atual cenário educativo.

Tabela 3 - Ações

	Percepção	Principais causas
Questões Pedagógicas	Avanços	<ul style="list-style-type: none"> • Horário de 1/3 de planejamento • Cursos (FME) • Professor em horário integral • Dois professores por turma • Compromisso pessoal com a educação • Reconhecimento dos responsáveis
	Precisa melhorar	<ul style="list-style-type: none"> • Brinquedos escassos e inadequados • Espaços pequenos • Substituição de mobiliário • Utilização de alguns espaços • Participação dos responsáveis

Observamos, através dos resultados apresentados nesta seção, que a UMEI Marly Sarney integrou cuidado e educação das crianças ao cotidiano. As profissionais da instituição compreendem os momentos de cuidado como condutor na construção do conhecimento. Esclarecem aos responsáveis sobre os objetivos das atividades que ficam expostas no varal da sala, utilizando eventos na UMEI para integrar as famílias na valorização da produção das crianças, realçando as relações de aprendizagem e ludicidade que acontecem na instituição.

Ball, Maguire e Braun (2016, p. 13) afirmam que “A política é feita pelos e para os professores: eles são atores e sujeitos, sujeitos e objeto da política. A política é escrita nos corpos e produz posições específicas dos sujeitos”. Neste sentido, identificamos que, na UMEI Marly Sarney, as transformações lúdico-pedagógicas ocorreram após diálogo entre políticas públicas de formação de professores oferecidas pela FME e as profissionais da instituição que acreditaram nos conhecimentos apresentados e aceitam traduzi-los em ações junto às crianças.

4.4 Organização Administrativa

Ao mesmo tempo que a FME oferecia cursos de formação continuada aos profissionais da Educação Infantil, a legislação que regulamentava o funcionamento administrativo das creches sofreu alterações. As medidas proporcionaram autonomia financeira e administrativa, o que refletiu no cotidiano pedagógico das instituições.

Até o ano de 1991, quando ainda eram mantidas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SMDS (PICANÇO, 1996, p. 141), as creches recebiam insumos necessários à manutenção local, prioritariamente, reservado aos cuidados básicos com saúde e higiene das crianças. Quando, no ano seguinte, as instituições são incorporadas aos quadros da FME, ampliou-se a necessidade de investir em material de papelaria, fundamental à

realização de atividades lúdico-pedagógicas. Todavia, ao vincular as instituições à FME, não foi previsto ampliar o orçamento com o propósito de suprir as novas necessidades geradas pela mudança no perfil do atendimento. A estratégia das UMEI foi realizar bingos, rifas, festas, pedidos de doação à comunidade etc.¹⁰². Este perfil resultou na descontinuidade de aquisição desses produtos, o que dificultava a realização de projetos.

Marcadamente, somente seis anos após a creche estar vinculada à Educação, foi concedido às UMEI dotação orçamentária, a fim de fomentar autonomia financeira. O Decreto nº 7.958, publicado em 17 de novembro de 1998, determinou “repasso de verba mensal” para “custeio de aquisição de material didático escolar” (NITERÓI, 1998, Art. 1º). Ainda de acordo com a lei supradita, os recursos provenientes do “Tesouro Municipal e FUNDEF” distribuídos pela FME, “proporcionalmente ao número de alunos matriculados” na instituição, seriam administrados por “cada Diretora e supervisão, fiscalização e controle do Conselho Fiscal, criado pelo Estatuto do Conselho Escola Comunidade - CEC” (NITERÓI, 1998, Art. 2º).

Assim, com objetivo de cumprir a determinação legal, em 27 de novembro de 1998¹⁰³, foi instituído o primeiro Conselho Escola-Comunidade (CEC) da UMEI Marly Sarney, composto pela direção, representantes dos professores, dos funcionários e dos responsáveis, todos eleitos. Com função de promover a gestão participativa dos diferentes segmentos da comunidade no planejamento, acompanhamento e avaliação da proposta educacional no âmbito da Unidade Escolar, também delibera sobre o uso da verba escolar. As reuniões deliberativas ocorrem, no mínimo, com a periodicidade da liberação de verbas escolar. Atualmente são três ao ano, podendo haver mais encontros para deliberar sobre uso de verbas federal oriundas do Programa Dinheiro Direto na Escola - PPDE¹⁰⁴ (BRASIL, 1995). Com objetivo de democratizar a participação de todos, as eleições para composição do CEC ocorrem após as de Diretores Escolares.

Nas UMEI, a nomeação para cargo de Diretor ocorre nos termos da Lei nº 748, de 22/08/1989¹⁰⁵, que dispõe sobre eleição direta para as UE. No entanto, a inclusão do Diretor Adjunto no quadro de gestores na Educação Infantil ocorreu em 2009, quando a Lei nº 2.663, homologada em 02 de dezembro, criou 22 Cargos de Provimento em Comissão de Diretor

¹⁰² Ver Picanço (1996).

¹⁰³ Consta em Livro Ata arquivado na instituição.

¹⁰⁴ Tem por finalidade prestar assistência financeira para as escolas, em caráter suplementar, a fim de contribuir para manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica, com consequente elevação do desempenho escolar. Também visa fortalecer a participação social e a autogestão escolar. Encontrado em: <https://www.fnde.gov.br/programas/ppde>. Acesso em: 25/07/2018.

¹⁰⁵ Revogada pela Lei nº 1.638/1998, abriu possibilidade para eleições indiretas e foi substituída pela Lei nº 2.124/2004, que restabelece eleição direta, institui voto secreto e participação dos alunos.

Adjunto. Esta ação, junto com a inserção de Pedagogo ocorrida no ano de 2006¹⁰⁶, equiparou a Equipe de Articulação Pedagógica - EAP das UMEI à das unidades de Ensino Fundamental e concluiu as transformações iniciadas no ano de 1993, quanto ao perfil profissional e ambiente de trabalho na Educação Infantil.

Para identificar o perfil das funcionárias da creche na primeira década de atuação da FME (1990) em confronto com o último ano investigado nesta pesquisa (2018), perguntamos sobre experiência profissional com criança, habilitação e/ou formação para trabalhar na Educação Infantil. Identificamos que as características iniciais sofreram grande mudança após o período de transição SMTBS – FME. Isso foi possível com o fomento à formação docente, implementado pela FME, além de mudanças na legislação que regulamenta perfil docente para profissional da Educação Infantil.

A Professora 1 destaca que “as professoras começaram a chegar em 1997”. Analisando as respostas é possível identificar que, no ano de 1996, houve inserção de um Professor Orientador (P.O.). Esse profissional articulava o trabalho na creche, porém, ainda não havia horário de planejamento na instituição. No ano de 2018, apenas professores habilitados podem trabalhar nas turmas de Educação Infantil. Para verificar essa realidade local, analisamos as Fichas Funcionais das professoras da instituição e verificamos que todas elas possuem Nível Superior. A tabela abaixo revela os principais destaques das entrevistadas.

Tabela 4 - Quadro Comparativo

	Década de 1990	Ano 2018
Perfil do profissional que trabalhava na creche	<ul style="list-style-type: none"> Sem formação para trabalhar na Educação Infantil 	<ul style="list-style-type: none"> Formação continuada (FME) Licenciatura em Pedagogia Pedagógico Nível Médio (ProInfantil)
Ambiente de trabalho	<ul style="list-style-type: none"> Sem acompanhamento de docente ao realizar atividades Dois Auxiliares de Creche por turma Um P.O. por creche Sem horário de planejamento 	<ul style="list-style-type: none"> Horário de planejamento Dois professores por turma, em horário integral Formação Continuada (em serviço) 1/3 do horário para planejamento

Observamos que o conjunto de políticas desenvolvidas e implementadas em coautoria com os diversos atores presentes à construção da identidade da Educação Infantil, no município de Niterói, propiciou à UMEI Marly Sarney o perfil expresso na tabela 3:

¹⁰⁶ Ver Capítulo 3 desta pesquisa.

Tabela 5 - Quadro Funcional

	Cargo	Quantitativo
Grupo Magistério	Professor I	20
	Professor I de Educação Infantil	03
	Agente Educador Infantil	01
	Pedagogo	01
Grupo de Apoio Administrativo	Agente de Administração Educacional	01
Grupo Apoio Operacional	Merendeiro	05
	Auxiliar de Serviços Gerais	04

No ano de 2018, a instituição contava com 123 crianças matriculadas, agrupadas em 08 Grupos de Referência de Educação Infantil (GREI), em conformidade com a Resolução CNE/CEB nº 06/2010 e a Portaria FME nº 087/2011.

Tabela 6 - Relação GREI - matrícula

Creche					Pré-Escola			Total de Matrículas
GREI 0	GREI 1A	GREI 1B	GREI 2ª	GREI 2B	GREI	GREI	GREI	
12	12	12	12	12	22	20	21	123

Destacamos que, neste mesmo ano, todos os cargos estavam ocupados por funcionários concursados¹⁰⁷, uma realidade pouco comum – à realidade brasileira - em instituição pública. O município de Niterói realiza concursos públicos¹⁰⁸ e contratos emergenciais periodicamente; porém, mesmo assim, como outros municípios do estado do Rio de Janeiro, sofre com carência de professores. Na realidade niteroiense uma das causas observadas por Araujo (2016, p. 61) é que “a ampliação do número de unidades de educação infantil gerou demanda por novos profissionais”. Contudo, identificamos outra: a necessidade de professores para garantir um terço da carga horária dos docentes para o planejamento.

Ao longo de 30 anos, a UMEI Marly Sarney, representada por seus profissionais, vivenciou a transição do período assistencialista para o educacional, participando e dialogando, de forma ativa, com a PPEI local. Readaptou espaços, participou de formação continuada para profissionais da Educação Infantil, adequou-se a novas exigências administrativas e pedagógicas. No próximo capítulo, apresentamos algumas conclusões possíveis e possibilidades de desdobramentos desta em outras pesquisas.

¹⁰⁷ Profissionais da CLIN (Companhia de Limpeza Urbana) readaptados e cedidos às instituições de ensino, exercem a função equivalente na UMEI, Auxiliar de Serviços Gerais.

¹⁰⁸ Último concurso ocorreu em 2016, regido pelo Edital Nº 06/2016.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa buscou analisar como foi a transição do atendimento em creche da Assistência Social para Educação, no município de Niterói/RJ. Observou a trajetória da construção de Políticas Públicas de Educação Infantil (PPEI) no município, dentro do contexto histórico compreendido entre os anos 1988 - 2018. Esse recorte temporal, composto por três décadas, possibilitou investigar o processo de municipalização do atendimento de bebês e crianças *bem* pequenas e a ampliação da oferta de vagas nas creches municipais.

O Estudo de Caso como percurso metodológico estruturante da pesquisa possibilitou evidenciar, através de pesquisa documental, bibliográfica e entrevistas, que houve dois momentos relevantes na expansão da rede municipal de Educação Infantil. Foi possível verificar, ainda, que ao mesmo tempo em que a rede de instituições de Educação Infantil era ampliada, o atendimento nas creches se deslocou do assistencialismo, praticado em instituições municipais e filantrópicas, ao educacional.

No percurso investigativo, a abordagem analítica orientada pelo Ciclo de Políticas (BALL *et al*, 1992), auxiliou a reflexão sobre os diálogos e articulações presentes na construção das PPEI e destacou o contexto de influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática. As ferramentas utilizadas na produção de dados para análise possibilitaram conectar os textos idealizados às ações propostas e investigar resultados de (re)interpretações no cenário onde tais políticas foram implementadas. Apresentamos aqui estes diálogos e interseções dos conceitos, concepções de criança e direito da criança, políticas propostas e seus efeitos, no município de Niterói.

No Capítulo II, ao analisarmos o Contexto de Influência (BALL *et al*, 1992), a pesquisa bibliográfica elucidou a (re)elaboração de conceitos. Foi identificado no âmbito global recomendações, principalmente, do Banco Mundial, UNESCO e UNICEF que, através de produção de documentos, que avaliam a situação da criança no mundo, sugeriram aos países membros implementação de políticas que promovessem assistência, saúde e educação que aliviasses a pobreza de suas populações e o desenvolvimento econômico do país. Foi possível observar nos documentos analisados que, embora o assistencialismo não seja mais identificado como meta nos discursos (CAMPOS, 2013), o principal objetivo para o atendimento à criança, nesses relatórios, é mitigar a pobreza de forma a contribuir com a economia local e global. Em Niterói, não identificamos nos documentos analisados relação entre oferta de vagas na Educação Infantil e situação social. Porém, relatos das profissionais

indicaram que, no início da municipalização das creches, ainda havia predominância no atendimento a crianças em situação de risco e com responsáveis que trabalhavam fora de casa.

A Declaração de Jomtien (1990) foi um documento exclusivo sobre o tema e referência em nível global. Nesse documento não nos foi possível encontrar nenhuma citação ao atendimento em creches ou pré-escolas ou a Educação (formal ou informal) de crianças na faixa etária contemplada pelo nosso estudo. Muitos discursos focalizavam a alfabetização nos primeiros anos da Educação Básica como meio para “promover o progresso pessoal e social dos indivíduos”. Na década de 2000, a Educação Infantil se consolidou como pauta entre os organismos internacionais na construção de documentos que discutiam o atendimento à criança, o que sempre se dava pela ótica de instituições financeiras (CEPAL, BANCO MUNDIAL e BIRD). Isso deu destaque ao cuidado e desenvolvimento na creche e educação pré-escolar preparatória para o ensino fundamental. No mesmo período, vimos em Niterói o aumento das unidades municipais que atendiam creche e pré-escola e a diminuição das classes de pré-escolar em escolas do Ensino Fundamental, propondo integralidade entre ambas.

Em Niterói, os discursos produzidos no Contexto da Influência (BALL *et al.*, 1992), ao chegarem no cenário da (re)formulação de textos políticos, foram (re)elaborados pelos representantes da sociedade local, dentre eles docentes e responsáveis por alunos. Esses atores tiveram como base as representações construídas sobre o tema objeto da política, tais como função social da creche e direito à Educação. Assim, apuramos que diversos conceitos sobre criança, direitos da criança e perspectivas de atendimento em creche e pré-escola, que perpassaram os debates antes e após a Constituição Federal (1988), revelaram que esses conceitos, os quais atravessaram os contextos de produção dos textos produzidos pela Fundação Municipal de Educação, são construções sócio históricas, e, portanto, datadas, que definiram os aspectos legais da institucionalização da criança do município.

Ainda no Capítulo II, a análise bibliográfica sobre a construção de PPEI, no Brasil, elucidou que o atendimento em creches se destinava a crianças pobres e era oferecido, prioritariamente, em instituições filantrópicas. Como ficou explicitado nos trabalhos de Picanço (1996) e Pustiglione (2014), até o ano de 1992, enquanto as creches estavam sobre a égide da SMTBES, os profissionais que trabalhavam em creche não precisavam ter formação de magistério.

As mudanças de paradigma fomentaram a construção e consolidação do novo perfil de profissionais e de atendimento educacional às creches municipais niteroienses. Isso só foi possível após a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (BRASIL, 1996), quando novos atores sociais aprovados em concurso público para o cargo de

Auxiliar de Creche puderam se envolver na produção da política. Eles se organizaram em seminários e construíram documentos curriculares para a Educação Infantil municipal. A formação docente, com temas que abordavam as relações de ensino aprendizagem nessa etapa, também ganhou destaque no cenário municipal, acompanhando o nacional.

Ressaltamos que o que foi analisado no cenário global e local se refletiu nas PPEI elaboradas no cenário municipal, pois a Educação Infantil pública se consolidou como direito da criança através da Lei nº 12.796/2013, que estipulou a obrigatoriedade de matrícula e frequência à pré-escola. Além disso, quando o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014) fixou a universalização da pré-escola até 2016 e ampliação do atendimento na creche de modo a atingir 50% da demanda por vagas, Niterói já havia atingido 90,7% para pré-escola e 40% creche, desde 2013.

No terceiro capítulo a análise documental, associada a pesquisas acadêmicas relacionadas ao tema, desvelou as PPEI no município de Niterói, no período proposto nesta investigação. Dentro dos contextos descritos por Ball *et al* (1992), o município se insere no “contexto da produção de texto” no âmbito local. Em diálogo com as esferas global e nacional, Niterói ressignificou propostas e produziu ações que ampliaram a rede, com edificações de unidades de Educação Infantil e integrações de outras tantas, antes filantrópicas e/ou conveniadas. Com isso, mudou-se o perfil do atendimento educacional nas creches, sem deixar de considerar a realidade social econômica da região. Foi possível identificar dois principais momentos de crescimento da rede municipal: - o primeiro, no ano de 1992, após implantação da Fundação Municipal de Educação de Niterói (FME). Picanço (1996) esclareceu que, inicialmente, três creches municipais foram integradas à Educação. Naquela época, houve municipalização de instituições estaduais. Em 1994, o Programa Criança na Creche (NITERÓI, 1994) viabilizou convênios entre Creches Comunitárias e FME. Porém, neste estudo, não nos foi possível aferir quantas creches municipais foram integradas à FME naquele período (1992-1994); - o segundo momento foi a implementação do Projeto Mais Infância (NITERÓI, 2013) que, com características semelhantes à política anterior, construiu novos prédios destinados à Educação Infantil e com isso ampliou de 26 para 47 o número total de UMEI, até ano de 2016. É necessário destacar que, entre os anos 1994 e 2013, ainda que não tenha sido encontrado referência a projetos de expansão, houve crescimento da rede de Educação Infantil.

A partir da análise da legislação municipal constatamos que a transição do perfil de atendimento assistencial para o educacional foi um processo ocorrido entre os períodos de expansão, principalmente, através das PPEI. Isso se deu acompanhado de incentivo à

formação continuada, valorização profissional e fixação de dois professores em cada turma, com prioridade para docentes capazes de cumprir horário integral na UMEI. Outro destaque deve ser dado ao fato de que, embora a pré-escola seja etapa obrigatória e, por isso, em período de expansão tenha prioridade em relação à creche, os resultados do projeto Mais Infância, apresentados no Capítulo III, comprovam que a creche se sobrepôs à pré-escola, quando comparamos o quantitativo de novas vagas entre ambas, no ano proposto para conclusão do projeto.

Ao final do capítulo foi possível compreender o movimento contínuo das ações dos gestores, já que não foi identificado, entre as PPEI aferidas, descontinuidade em relação às anteriores. Embora diferentes atores tenham estado à frente das proposições e implementações dessas políticas.

No capítulo IV traduzimos, via um Estudo de Caso, o que Ball *et al* (1992, 1994) chamou de Contexto da Prática. O Estudo de Caso foi construído com entrevistas, apresentação de imagens que revelam o espaço institucional e práticas pedagógicas e a pesquisa documental realizada nos arquivos da UMEI Marly Sarney. O material produzido foi confrontado com as PPEI analisadas nos capítulos anteriores. Com isso, foi possível descrever parte da história dessa instituição que, há três décadas, é cenário para que PPEI sejam reformuladas e ressignificadas na inter-relação com os atores presentes em diferentes momentos da história recente.

Ao chegar no ano de 2018 - 2019 e buscando avaliar o percurso das PPEI, no que se refere à administração, as ações da FME fizeram com que as UMEI se equiparassem às escolas de Ensino Fundamental. Ambas instituições recebem verbas dentro do mesmo critério (número de alunos matriculados), por exemplo. No entanto, são as ações no âmbito pedagógico que ganharam destaque, pois estimularam e auxiliaram na consolidação de características próprias para Educação Infantil municipal. É este caráter pedagógico institucional que sobressaiu nas respostas das entrevistadas. Ao se referirem à FME, as entrevistadas destacaram a importância dos cursos de formação continuada, com temas voltados às especificidades do trabalho na Educação Infantil e, ao criticarem, entendiam que a fundação deveria levar em conta as edificações e nelas o tamanho das salas, já que o espaço/ambiente interfere na qualidade do trabalho pedagógico desenvolvido com as crianças e, portanto, a FME deveria promover ações para solucionar essa questão.

Ao finalizarmos a dissertação percebemos que ganhou centralidade, para construção da identidade da creche como espaço educativo, a política permanente de formação continuada fomentada pela FME. A importância que os profissionais da UMEI Marly Sarney

dão a ela é perceptível, não somente nas entrevistas, mas também nos relatos informais dos diversos profissionais da instituição, que não puderam estar aqui registrados. Compreendemos que a equipe se reconhece como elemento fundamental no processo educativo inicial da criança.

Avaliando a trajetória desta pesquisa, percebemos que, como proposto por Ball *et al*, (1992) ao pensar o Ciclo de Políticas, o “contexto da influência” propicia mudanças conceituais que intervêm no “contexto da produção de texto”, como observado no segundo e terceiro capítulos desta pesquisa. O resultado do intercâmbio entre “contextos” ecoa nas PPEI propostas no “contexto da prática” que, por fim, são interpretadas, reelaboradas e incorporadas, ou não, pelos profissionais que ali atuam.

Consideramos que, no município de Niterói, os profissionais ali atuantes participaram ativamente da construção de PPEI. As ações revelam que entre os atores envolvidos na Educação Infantil há o entendimento de que a criança é sujeito de direito. Observamos que, mesmo após o ano previsto para conclusão do projeto Mais Infância, ainda há unidades em construção, o que aponta para a continuidade da política de expansão da rede de Educação Infantil. A política de reformas das unidades mais antigas segue ativa; a própria UMEI Marly Sarney foi contemplada, ao final do ano de 2018. A ampliação do quadro docente, através da convocação de professores aprovados no concurso de 2016, demonstra a preocupação dos gestores com a continuidade do trabalho pedagógico das UE.

O cenário local da pesquisa revelou a dinâmica na elaboração e implementação de políticas educacionais. No caso das PPEI, ainda que tenham auxiliado instituições e atores envolvidos a reconfigurar a própria identidade profissional e do atendimento educacional em creches, mesmo ampliando o quantitativo de UMEI, ainda não foi possível afirmar que as ações da FME atenderam todas as demandas por matrícula. Isso porque, no ato de implementar as políticas, outras necessidades são reveladas pelos efeitos produzidos no Contexto da Prática (BALL *et al*, 1992). Portanto, novas UMEI podem demandar a contratação de novos profissionais que ensinarão a oferta de cursos e formação continuada.

Considerando o caráter cíclico da política, encerramos esta dissertação não com conclusões, mas apresentando possibilidade para futura investigação. Embora o processo de análise das PPEI do município de Niterói tenha apontado diversos temas que podem ser contemplados, enfatizamos a transformação, por força de Lei, do cargo de Agente Educador Infantil (AEI) em cargo de Professor I de Educação Infantil (PEI). A ação ganha relevo quando beneficia os AEI, licenciados para docência na Educação Infantil e Ensino Fundamental I, a se tornarem PEI. Uma ação da FME que, embora tenha promovido a implementação da docência nas UMEI, merece estudo aprofundado sobre sua implementação e os efeitos dela derivado.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOWICZ, Anete. Panorama atual da educação infantil: suas temáticas e políticas. In: ABRAMOWICZ, Anete e HENRIQUES, Afonso Canella (Orgs.). Educação infantil: a luta pela infância. Campinas, SP: Papirus, 2018.
- ABUCHAIM, Beatriz de Oliveira. Panorama das políticas de educação infantil no Brasil. Brasília: UNESCO, 2018.
- ALFERES, Marcia Aparecida; MAINARDES, Jefferson. A recontextualização do Pacto Nacional da Alfabetização na Idade Certa - PNAIC: uma análise dos contextos macro, meso e micro. Currículo sem Fronteiras, v. 18, n. 2, p. 420-444, maio/ago. 2018.
- AQUINO, Ligia Maria Leão de; MENEZES, Flávia Maria de. Base Nacional Comum Curricular: tramas e enredos para infância brasileira. Debates em Educação - ISSN 2175-6600, Maceió, Vol. 8, nº 16, jul./dez. 2016.
- ARANTES, Esther Maria de Magalhães. Direitos da criança e do adolescente: um debate necessário. Psicologia Clínica, Rio de Janeiro, vol. 24, n.1, p. 45 – 56, 2012.
- ARAÚJO, V. C. O “tempo integral” na educação infantil: uma análise de suas concepções e práticas. In: Educação infantil em jornada de tempo integral: dilemas e perspectivas. Vania Carvalho de Araújo (org.); Manuel Jacinto Sarmento ... [et al.]. Brasília, DF: Ministério da Educação; Vitória: EDUFES, 2015.
- ARAÚJO, F. M. B. Universalização da pré-escola: avanços e desafios na implementação do Plano Nacional de Educação (2014-2024) no município de Niterói. Revista Educação e Cultura Contemporânea, v. 13, n. 33, 2016. Encontrado em: <http://www.atlasbrasil.org.br>. Acesso em: 19/06/2018.
- AZEVEDO, Janete M. Lins de. A educação como política pública. Campinas - SP: Autores Associados, 1997.
- BALL, Stephen J. Educação Global S.A: novas redes de políticas e o imaginário neoliberal. Tradução de Janete Bridon. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2014.
- BALL, Stephen J., MAGUIRE, M., BRAUN, A. Como as escolas fazem as políticas: atuação em escolas secundárias. Tradução de Janete Bridon. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016.
- BANCO MUNDIAL. Retomando o caminho para a inclusão, o crescimento e a sustentabilidade. Relatório Nº: 101431-BR. Brasil - Diagnóstico sistemático de país, maio, 2016.
- BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. Tradução Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BASSI, Marcos Edgar. Financiamento da educação infantil em seis cidades brasileiras. Cadernos de Pesquisa v.41 n.142 jan./abr. 2011.
- BOWE, R.; BALL, S.J.; GOLD, A. *Reforming education and changing school: case studies in policy sociology*. London: Routledge, 1992a.

BRASIL. Censo 2010 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Encontrado em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/niteroi/panorama>. Acesso em 26 de novembro de 2017.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

Acesso em 15 de outubro de 2018.

_____. Documento Orientador – PNAIC em Ação 2017. Ministério da Educação

Secretaria de Educação Básica, 2017. Encontrado em: <http://pnaicufRJ.com/wp-content/uploads/2018/06/docOrientador-PNAIC-2017.pdf>. Acessado em: 15/01/2019.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-dados-estatisticos>. Acesso em 25/05/2018.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Orçamentos públicos em Educação: 2013 a 2016. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/siope/demonstrativoFuncaoEducacao>. Acesso em 25/05/2018.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). ProInfância. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia>. Acesso em 29/05/2018.

_____. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996b.

_____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil / Secretaria de Educação Básica. – Brasília: MEC, SEB, 2010.

_____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 9 de janeiro de 2001. Disponível em <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm>. Acesso em 06/6/2018.

_____. Lei nº 12.722, de 03 de outubro de 2012. Altera as Leis nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, 12.462, de 4 de agosto de 2011, e 11.977, de 7 de julho de 2009; dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil; e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12722-3-outubro-2012-774306-normaatualizada-pl.html>. Acessado em 02/01/2019.

_____. Lei nº 12.796 de 04 de abril de 2013. Altera dispositivos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP-MEC). Censo Escolar: 2013 a 2016. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>>. Acesso em 19/05/2018.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil. Volume I – Brasília. DF, 2006.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil. Volume II – Brasília. DF, 2006.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. Referencial curricular para a educação infantil. Vol. I – Brasília. DF, 1998.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. Referencial curricular para a educação infantil. Vol. II – Brasília. DF, 1998.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. Referencial curricular para a educação infantil. Vol. III – Brasília. DF, 1998.

_____. Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012. Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas ações gerais. Encontrado em: http://pnaicufrj.com/wp-content/uploads/2018/06/portaria_n867_4julho2012_provinha_brasil.pdf. Acessado em: 15/01/2019.

_____. Portaria Nº 1.570, de 20 de dezembro de 2017. Homologa a Resolução CNE/CP nº 2/2017 e institui a Base Nacional Comum Curricular. Encontrado em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/wp-content/uploads/2018/04/PORTARIA1570DE22DEDEZEMBRODE2017.pdf>. Acessado em: 13/01/2019.

_____. Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo Nº 80 Implantação de Escolas para Educação Infantil. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Brasília, dezembro/2017. Encontrado em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/10722.pdf>. Acessado em: 04/01/2019.

_____. Relatório de Gestão 2005 – Planejamento 2006. In: Relatório de Gestão, Secretaria de Educação Básica, Brasília/DF, jan. 2006. Encontrado em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/public/rgesplan05_06.pdf. Acessado em: 11/01/2019.

_____. Resolução/CD/FNDE nº 6, de 24 de abril de 2007. Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - PROINFÂNCIA.

_____. Resolução CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017. Institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular, a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica. Encontrado em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/wp-content/uploads/2018/04/RESOLUCAOCNE_CP222DEDEZEMBRODE2017.pdf. Acessado em: 13/01/2019.

_____. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República Direito à educação. – Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

CAMPOS, Maria Ignez Ferreira; FARIA, Clarice Estabanez de Chaves; SPINELLI, Pedro; VASCONCELLOS, Vera Maria Ramos de. PROINFÂNCIA e seus discursos: no contexto da produção de texto. III CONEDU – Congresso Nacional de Educação, 05-07 out de 2016, Natal – Rio Grande do Norte, 2016.

CAMPOS, Paula Brandão; SANTOS, Pablo Silva Machado Bispo dos. O impacto do PNAIC na prática pedagógica de professores da pré-escola de uma cidade da região metropolitana do estado do Rio de Janeiro. *Brazilian Journal of Development*, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 1450-1458, jan. 2019.

CAMPOS, Rosânia. As indicações dos organismos internacionais para as políticas nacionais de educação infantil: do direito à focalização. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 195-209, jan./mar. 2013. Encontrado em: <http://www.periodicos.usp.br/ep/article/view/53051/57103>. Acesso em: 17/05/2019.

CEZAR, José Antônio Daltoé. A escuta de crianças e adolescentes em juízo. Uma questão legal ou um exercício de direito? In: POTTER, Luciane (Org.). *Depoimento sem dano: uma política criminal de redução de danos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Educação infantil como dever do Estado. In: ABRAMOWICS, Anete e HENRIQUES, Afonso Canella (Orgs.). *Educação infantil: a luta pela infância*. Campinas, SP: Papirus, 2018.

CURY, Munir; SILVA, Antônio Fernando do Amaral e MENDEZ, Emílio Garcia. *Estatuto da criança e do adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais*. 4. Ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

DALE, Roger. A promoção do mercado educacional e a polarização da educação. *Educação, Sociedade e Culturas*, Porto, n. 2, p. 109-139, 1994.

DAVIES, Nicholas. Alguns desafios do financiamento da educação. *Revista Pedagógica*, Chapecó, v.17, n.33, p. 251-267, Jul./Dez. 2014.

DIDONET, Vital. Desafios Legislativos na Revisão da LDB: aspectos gerais e a Educação Infantil. In: *Insumos para o debate 2 – Emenda Constitucional n.º 59/2009 e a educação infantil: impactos e perspectivas*. – São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010.

DI GIOVANNI, G. As estruturas elementares das políticas públicas. *Cadernos de pesquisa UNICAMP*, v. 82, 2009.

DOURADO, Luiz Fernandes. Financiamento e gestão: Impasses e perspectivas. Entrevista concedida por Daniel Cara, Horácio Francisco dos Reis Filho e Romualdo Luiz Portela de Oliveira. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 3, n. 4, p. 11-21, jan./jun. 2009. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acessado em 25/10/2016.

DUARTE, R. Pesquisa Qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. In: *Cadernos de Pesquisa*, n. 115, p. 139-154, março/ 2002.

EVANGELISTA, Marcia Nico. O Plano Municipal de Educação de Niterói: experiências, narrações e movimentos instituintes 01/06/2010 186 f. Mestrado em EDUCAÇÃO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE, NITERÓI Biblioteca Depositária: BCG.

EVANGELISTA, Marcia Nico. Os Movimentos Instituintes na educação infantil: políticas públicas no município de Niterói. 23/02/2016 263 f. Doutorado em EDUCAÇÃO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE, Niterói Biblioteca Depositária: BCG

FALEIRO, Vicente de Paula. Políticas para a infância e adolescência e desenvolvimento. IPEA, Políticas Sociais - acompanhamento e análise, p. 171-177, ago. 2005. Encontrado em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4569/1/bps_n.11_ENSAIO1_Vicente11.pdf.

Acessado em: 18/06/2018.

FLORES, Maria Luiza R.. A construção do direito à educação infantil: avanços e desafios no contexto dos 20 anos da LDBEN. Revista Contemporânea de Educação, vol. 12, n. 24, p. 206-225, mai/ago de 2017.

GASPAR, Maria de Lourdes Ribeiro. Os impactos do FUNDEB na Educação Infantil brasileira: oferta, qualidade e financiamento. Evidência, Araxá, n. 6, p. 121-136, 2010.

GIL, M.O.G.; VASCONCELLOS, V. M. R. de. Bebês nas creches e nos espaços urbanos cariocas. Educação, Porto Alegre, v. 41, n. 2, p 241-249, maio/ago. 2018.

GODOY. Arilda Schmidt. Pesquisa Qualitativa: tipos fundamentais. Revista de Administração de Empresas São Paulo, v. 35, n.3, p, 20-29 Mai./Jun. 1995.

GOMES, R.. A análise de dados em pesquisa qualitativa. In: Pesquisa Social: teoria, método e criatividade/ Suely Ferreira Deslandes. Otávio Cruz Neto, Romeu Gomes, Maria Cecília de Souza Minayo (Org.). Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

HENRIQUES, Afonso Canella. Os efeitos da obrigatoriedade da pré-escola nas crianças em idade de creche. In: ABRAMOWICS, Anete e HENRIQUES, Afonso Canella (Orgs.). Educação infantil: a luta pela infância. Campinas, SP: Papirus, 2018.

KISHIMOTO, Tizuko Morchida (Org.). Brincar e Suas Teorias. Editora Cengage Learning Editores, 1988.

LOBO, Ana Paula dos Santos Lima. *Políticas Públicas para Educação Infantil: uma releitura na legislação brasileira*. In: VASCONCELLOS, Vera Maria Ramos de (Org.) Educação da Infância: história e política. 2ª edição – Niterói, RJ. Editora da UFF, 2011, pp. 133-163.

LOPES, Alice Casimiro; MACEDO, Elizabeth. Contribuições de Stephen Ball para o estudo de políticas de currículo. In: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (Orgs.). Políticas Educacionais: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do Ciclo de Políticas: uma contribuição para análise de políticas educacionais. Educ. Soc., Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>.

MAINARDES, J. A abordagem do ciclo de políticas: explorando alguns desafios da sua utilização no campo da Política Educacional. *Jornal de Políticas Educacionais*. V. 12, n. 16. Agosto de 2018.

MANZINI, E.J. Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE PESQUISA E ESTUDOS QUALITATIVOS, 2, 2004, Bauru. A pesquisa qualitativa em debate. *Anais...* Bauru: USC, 2004. CD-ROOM. ISBN:85-98623-01-6. 10p.

MANZINI, Eduardo José. Uso da entrevista em dissertações e teses produzidas em um programa de pós-graduação em educação. *Revista Percurso*, v. 4, n. 2, p. 149-171, 2012. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/114753>>. Acesso em: 16 de julho de 2016.

MARTINS, Sonia de O.; RIBEIRO, L. G. e SOUZA, R. T. Políticas de ampliação de vagas na Educação Infantil municipal de Niterói-RJ. V CEDUCE - Colóquio Internacional Educação, Cidadania e Exclusão, Niterói-RJ, 2018.

MINAYO, M. C. S. Ciência, Técnica e Arte: O Desafio da Pesquisa Social. In: *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade/ Suely Ferreira Deslandes*. Otávio Cruz Neto, Romeu Gomes, Maria Cecília de Souza Minayo (Org.). Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

MIOTO, R.C.T.; DEL PRÁ, K.R. Serviços sociais e responsabilização da família: contradições da política social brasileira. XIII ENPESS – Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, 05 a 09 de novembro, Juiz de Fora – MG, 2015. Encontrado em: http://nisfaps.paginas.ufsc.br/files/2015/05/texto-9_capacita%C3%A7%C3%A3o-trabalho-com-familias_Mioto-servi%C3%A7os-sociais-e-familia.pdf. Acessado em 02/01/2019.

MOTTA, M. S. A fusão da Guanabara com o Estado do Rio: desafios e desencantos. FREIRE, A. et. al. (Coords.). *Um Estado em questão: os 25 anos do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: FGV, 2001, p. 19-56.

NACIONES UNIDAS (2018), *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe (LC/G.2681-P/Rev.3)*, Santiago.

NASCIMENTO, Penha Mabel Farias do. *Política Pública de Educação Infantil: concepções e práticas de inclusão ou exclusão* 01/11/2000 123 f. Mestrado em EDUCAÇÃO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE, NITERÓI Biblioteca Depositária: BCG

NASCIMENTO, Ana Paula Santiago do. *Avanços e retrocessos na oferta da educação infantil no Brasil: análise financeiro-orçamentária dos recursos destinados a essa etapa da educação* 2001/2010. Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Educação. Área de concentração: Estado, Sociedade e Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2012.

NITERÓI. Guia da cidade. Encontrado em:

<http://www.guianiteroi.com.br/cat/cidade/infraestrutura/educacao>. Acesso em 22 de outubro de 2017

NITERÓI. DECRETO Nº 11.451/2013. Versa sobre gratuidade de passagem para acompanhante. Encontrado em www.leismunicipais.com.br. Acesso em 22/06/2017.

_____. LEI Nº 489, DE 25/01/1984 - PUB. DIÁRIO OFICIAL, DE 25/01/1984. Encontrado em www.leismunicipais.com.br. Acesso em 22/06/2017.

_____. LEI Nº 1073, DE 28/05/1992 Pub. Órgão Oficial, de 29/05/1992. Encontrado em www.leismunicipais.com.br. Acesso em 22/06/2017.

_____. LEI Nº 1153, DE 29/12/1992 Pub. Órgão Oficial, de 30/12/1992. Encontrado em www.leismunicipais.com.br. Acesso em 22/06/2017.

_____. LEI Nº 1429, DE 02/10/1995 PUB. ÓRGÃO OFICIAL, DE 03/10/1995. Encontrado em www.leismunicipais.com.br. Acesso em 22/06/2017.

_____. LEI Nº 1571, DE 09/04/1997 PUB. ÓRGÃO OFICIAL, DE 10/04/1997. Encontrado em www.leismunicipais.com.br. Acesso em 22/06/2017.

_____. LEI Nº 1831, DE 17/05/2001 Pub. Diário Oficial, de 18/05/2001. Encontrado em www.leismunicipais.com.br. Acesso em 22/06/2017.

_____. LEI Nº 1862, DE 07/08/2001 Pub. O Fluminense, de 08/08/2001. Encontrado em www.leismunicipais.com.br. Acesso em 22/06/2017.

_____. LEI Nº 2307, DE 18 DE JANEIRO DE 2006. Encontrado em www.leismunicipais.com.br. Acesso em 22/06/2017.

_____. LEI Nº 3067, DE 12/12/2013 PUB. O FLUMINENSE, DE 13/12/2013. Encontrado em www.leismunicipais.com.br. Acesso em 22/06/2017.

_____. LEI Nº 3234 DE 2 DE AGOSTO DE 2016. Encontrado em www.leismunicipais.com.br. Acesso em 22/06/2017.

_____. LEI Nº 3250 DE 29 DE DEZEMBRO DE 2016. Encontrado em www.leismunicipais.com.br. Acesso em 11/02/2019.

_____. Ofício-Circular FME nº 017/2006. Carta Proposta enviada aos Professores I em 21 de novembro de 2006. Documento cedido pela Prof.^a Rosana Siqueira em maio de 2018.

_____. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) do Município de Niterói. Encontrado em:

http://urbanismo.niteroi.rj.gov.br/wp-content/uploads/2015/10/diagnostico-tecnico-volume-3-3_caderno_de_mapas.pdf. Acesso em 05 de janeiro de 2018.

_____. Plano de Desenvolvimento Estratégico. Encontrado em: <http://www.niteroiqueremos.com.br/>. Acesso em 03 de dezembro de 2017.

_____. Plano Diretor 2017 Cadernos e Mapas. Encontrado em: http://urbanismo.niteroi.rj.gov.br/wp-content/uploads/2017/08/2017-08-07_AUDIENCIA_LEGISLATIVA_2017.pdf. Acesso em 02 de dezembro de 2017.

_____. Plano Estratégico 2013-2033. Encontrado em: <http://niteroifeitaporvoce.com.br/2017/>. Acesso em 02 de dezembro de 2017.

_____. Portaria FME 087/2011(proposta pedagógica da rede). Publicada em 12/02/2011, em A Tribuna.

_____. Portaria FME/014/2014 (Altera a Portaria 087/2011). Publicada em 09/01/2014 em A Tribuna.

_____. Referencial Curricular Educação Infantil, Rede Municipal de Ensino de Niterói – uma construção coletiva, 2010.

NUNES, Deise Gonçalves. Reconhecendo social da infância no Brasil: da menoridade à cidadania. In: VASCONCELLOS, Vera Maria Ramos de (Org.). Educação da Infância: história e política. 2ª edição – Niterói, RJ. Editora da UFF, 2011, p. 107-132.

OLIVEIRA, Gisele Coelho de O. O Programa Mais Infância: uma política pública de Educação Infantil do município de Niterói 28/02/2018 152 f. Mestrado em EDUCAÇÃO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE, Niterói Biblioteca Depositária: BCG

OLIVEIRA, Paulo Salles. Caminhos de construção de pesquisa em Ciências Humanas. In: OLIVEIRA, Paulo Salles (Org.). Metodologia das Ciências Humanas. São Paulo: Unesp Fundação e UCITEC, 1998, p. 17 - 26.

OLIVEIRA, Zilma Ramos de. Docência em formação na educação infantil: fundamentos e Métodos. São Paulo: Cortez, 2008.

OZGA, Jenny. Investigação sobre Políticas Educacionais: terreno de contestação. Portugal: Porto Editora, 2000.

PEREIRA, Patrícia Gomes; DALUZ, Liliane Balonecker; RODRIGUES, Vanderlea Nazareth. Programa Mais Infância: a ampliação da educação infantil na rede municipal de educação de Niterói-RJ. In Anais III CONEDU: Congresso Nacional de Educação, V. 1, 2016.

PEREIRA, Tânia da Silva. Direito da criança e do adolescente: uma proposta interdisciplinar. 2ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

PERGHER, Calinca Jordânia; FARENZA, Nalú. Análise de política como metodologia em estudo do transporte escolar rural. In: Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v. 33, n. 2, mai/ago, p. 449-466, 2017.

PICANÇO, Mônica Bezerra de Menezes. A creche na rede pública municipal de Niterói: (1978 a 1996). 1996. 178 f. Mestrado em EDUCAÇÃO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE, NITERÓI Biblioteca Depositária: BCG

PINAZZA, Mônica; SANTOS, Maria Walburga dos. Crianças, educação infantil e obrigatoriedade. In: ABRAMOWICS, Anete e HENRIQUES, Afonso Canella (Orgs.). Educação infantil: a luta pela infância. Campinas, SP: Papirus, 2018.

PUSTIGLIONE, Luiz Carlos de Almeida Batista. A Fundação Municipal de Educação de Niterói/RJ – efeitos na Educação Pública do município. 28/07/2014 143 f. Mestrado em EDUCAÇÃO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, Rio de Janeiro Biblioteca Depositária: Biblioteca do CFCH

REIS, Andréa Cardoso. A institucionalização da infância na Brasil republicano. In: VASCONCELLOS, Vera Maria Ramos de (Org.). Educação da Infância: história e política. 2ª edição – Niterói, RJ. Editora da UFF, 2011, p. 85-105.

ROSEMBERG, Fúlvia. Sísifo e a educação infantil brasileira. Pro-Posições – vol. 14, N, 1 (40) – jan/abr, 2003.

ROSEMBERG, Fúlvia. Do embate para o debate; educação e assistência no campo da educação infantil. In: MACHADO, M. L. A. (Org.). Encontros e desencontros em educação infantil. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008. p. 63-78.

ROSEMBERG, Fúlvia. Crianças e adolescentes na sociedade brasileira e a Constituição de 1988. Texto produzido a pedido da ANPOCS (Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais), S/D. Encontrado em: <http://www.diversidadeducainfantil.org.br/PDF/Crian%C3%A7as%20e%20Adolescentes%20-%20F%C3%BAlvia%20Rosemberg.pdf>. Acessado em: 08/10/2016.

ROSEMBERG, Fúlvia. PRODUTO 2 – DOCUMENTO TÉCNICO B Instrumento de acompanhamento da expansão da oferta da educação infantil, urbana e rural, 2014.

ROSEMBERG, Fúlvia. Política pública e qualidade na educação infantil. In: Educação Infantil: os caminhos estão postos e o que estamos fazendo? Marlene Oliveira dos Santos, Maria Isabel Souza Ribeiro (Org), p. 169-183. Salvador, 2014b.

ROSEMBERG, Fúlvia; MARIANO, Carmem Lúcia Sussel. A convenção internacional sobre os direitos da criança: debates e tensões. Cadernos de Pesquisa, v. 40, n. 141, p. 693-728, set./dez. 2010.

SHIROMA, Eneida Oto; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso; CAMPOS, Roselane Fátima. Conversão das “almas” pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do movimento Todos pela Educação. In: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (Orgs.). Políticas Educacionais: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. Caderno CRH, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003.

VASCONCELLOS, Vera Maria R. de. Formação dos Profissionais de Educação Infantil: reflexões sobre uma experiência. In: Em Aberto - Educação Infantil: a creche, um bom começo. Brasília, v. 18, p. 98-101, jul. 2001.

ANEXO A – Presidentes da Fundação Municipal de Educação

Nome	Período
Satiê Mizubuti	1989 - 1993
Lia Ciomar Macedo de Faria	1993 - 1998
Plínio Comte Leite Bittencourt	1998 - 2000
Reynaldo Mattoso Cavalcanti	2000 - 2003
Maria Felisberta Baptista da Trindade	2003 - 2005
Valdir Vieira Almada (representante)	2003
José Henrique Antunes	2005 - 2007
Waldeck Carneiro da Silva	2007 - 2008
Lia Aparecida Lindenbratt de Freitas	2008
Filinto dos Anjos do Souto Branco	2008 - 2009
José Bandeira de Mello Junior	2009
Cláudio Mendonça Schiphorst	2009 - 2012
Luiz Fernandes Braga (representante)	2009
Luiz Fernandes Braga	2012 - 2013
José Henrique Antunes	2013 - 2016
Bruno Gonçalves Ribeiro	2016 - em exercício no ano de publicação desta pesquisa

ANEXO B - Unidades Municipais de Educação Infantil

Unidade Escolar	Modelo de atendimento	Bairro
NAEI Ângela Fernandes	Integral	Cafubá
NAEI Sebastião Luiz Tatagiba	Integral	Ititioca
NAEI Vila Ipiranga	Integral	Fonseca
UMEI Alberto Brandão	Integral	Fonseca
UMEI Alberto de Oliveira	Integral	Centro
UMEI Almir Garcia da Silva	Integral	Maceió
UMEI Antônio Vieira da Rocha	Integral	Morro do Estado
UMEI Áurea Trindade P. de Menezes	Integral	Itaipu
UMEI Darcy Ribeiro	Integral	Charitas
UMEI Dr. Paulo César Pimentel	Integral	Itaipu
UMEI Elenir Ramos Meirelles	Integral	Badu
UMEI Gabriela Mistral	Integral	Pendotiba
UMEI Geraldo Montedônio Bezerra de Menezes	Integral	Santa Rosa
UMEI Gov. Eduardo Campos	Integral	Maria Paula
UMEI Hermógenes Reis	Integral	Santa Bárbara
UMEI Jacy Pacheco	Integral	Barreto
UMEI Julieta Botelho	Parcial	Fonseca
UMEI Lizete Fernandes Maciel	Integral	Jacaré
UMEI Maria Luiza da Cunha Sampaio	Integral	São Francisco
UMEI Maria Vitória Ayres Neves	Integral	Centro
UMEI Marly Sarney	Integral	Santa Bárbara
UMEI Neuza Brizola	Integral	Engenhoca
UMEI Olga Benário Prestes	Integral	Engenho do Mato
UMEI Portugal Pequeno	Parcial	Ponta da Areia
UMEI Prof. Denise Mendes Cardia	Integral	São Domingos
UMEI Prof. Írio Molinari	Integral	Ilha da Conceição
UMEI Prof. Nilo Neves	Integral	Boa Vista
UMEI Prof ^ª . Odete Rosa da Mota	Integral	Itaipu

UMEI Prof ^ª Hilka de Araújo Peçanha	Integral	Santa Rosa
UMEI Prof ^ª Lisaura Machado Ruas	Integral	Badu
UMEI Prof ^ª Maria José Mansur Barbosa	Integral	Fonseca
UMEI Prof ^ª Margareth Flores	Integral	Grota do Surucucu
UMEI Prof ^ª Marilza da C. Rocha Medina	Integral	Vila Ipiranga
UMEI Prof ^ª Nina Rita Torres	Integral	Piratininga
UMEI Prof ^ª Regina Leite Garcia	Integral	Fonseca
UMEI Prof ^º Iguatemi Coquinot de Alcântara Nunes	Integral	Barreto
UMEI Renata Gonçalves Magaldi	Integral	Fonseca
UMEI Rosalda Paim	Integral	Centro
UMEI Rosalina de Araújo	Parcial	Barreto
UMEI Senador Vasconcellos Torres	Integral	Santa Rosa
UMEI Vinícius de Moraes	Integral	Sapê
UMEI VP Luiz Eduardo T. do Carmo	Integral	Caramujo
UMEI Zilda Arns	Integral	Caramujo

ANEXO C - Unidades Escolares com Turmas de Educação Infantil

Unidade Escolar	Modelo de atendimento	Bairro
E. M. Adelino Magalhães	Parcial	Engenhoca
E. M. Ernani Moreira Franco	Parcial	Fonseca
E. M. Felisberto de Carvalho	Parcial	Pendotiba
E. M. Governador Roberto Silveira	Parcial	Morro do Castro
E. M. Heloneida Studart	Parcial	Várzea das Moças
E. M. Infante Dom Henrique	Parcial	Engenhoca
E. M. Noronha Santos	Integral	Fonseca
E. M. Prof ^a Bolívia de Lima Gaétho	Integral	Rio do Ouro
E. M. Prof ^a Lúcia M ^a da Silveira Rocha	Parcial	Jurujuba
E. M. Tiradentes	Parcial	Tenente Jardim
E.M. Demenciano Antônio de Moura	Integral	Fonseca
E.M. Sebastiana G. Pinho	Integral	Viçoso Jardim
E.M. Vila Costa Monteiro	Integral	Ititoca

ANEXO D – Modelo de TCLE



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Educação e Humanidades

Faculdade de Educação

**PROJETO: POLÍTICAS EDUCATIVAS PARA CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS NOS
MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Pesquisa de Mestrado: Políticas Públicas Para Educação Infantil no Município
de Niterói-RJ (1988-2018)

Pesquisadora Responsável: Sonia de Oliveira Martins

Orientadora: Vera Maria Ramos de Vasconcellos

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Você está sendo convidado para participar da pesquisa intitulada Políticas Públicas Para Educação Infantil no Município de Niterói-RJ (1988-2018), orientada pela Prof^a Dr^a Vera Maria Ramos de Vasconcellos e conduzida pela mestrandia Sonia de Oliveira Martins. O estudo tem por objetivo analisar como foi a transição do atendimento em creche da Assistência Social para Educação, no município de Niterói/RJ, observando a trajetória da construção de Políticas Públicas de Educação Infantil (PPEI) no município, dentro do contexto histórico compreendido entre os anos 1988 - 2018. Para tanto, visa realizar entrevistas com profissionais que atuavam em creche municipal no período proposto.

Caso haja alguma dúvida, você tem total liberdade para questionar ou mesmo retirar o consentimento referente a sua participação nesta pesquisa.

Merece destaque alguns aspectos que serão respeitados de acordo com seu consentimento:

- a) O seu nome não será divulgado; todas as informações têm caráter confidencial; a apresentação dos resultados em congressos e artigos científicos utilizará os dados de modo a não permitir identificação;

- b) A realização de entrevistas, filmagem, relatos, anotações, fotos ou gravações são parte do processo de registro e precisam de seu consentimento para uso. Não haverá divulgação pública, com exceção em contextos estritamente acadêmicos.
- c) As pesquisadoras estão comprometidas com o fornecimento, quando solicitadas, de informações produzidas a partir da sua participação.

Se você concorda em participar desta pesquisa, assine ao final deste documento que possui duas vias. Uma é sua e a outra é da pesquisadora responsável.

Seguem os telefones e o endereço institucional da orientadora, pesquisadora responsável e do Comitê de Ética em Pesquisa – CEP, onde poderá tirar dúvidas sobre o projeto e sua participação nele, agora ou a qualquer momento.

Contatos da orientadora Vera Maria R. de Vasconcellos, professora titular do Departamento de Estudo da Infância FE/UERJ: vera.vasconcellos@pq.cnpq.br, (21) 991103588 e ProPEd (21) 23340467.

Contatos da pesquisadora responsável Sonia de Oliveira Martins, mestranda do ProPEd/UERJ: som.sonia@gmail.com, (21) 988045362.

Comissão de Ética em Pesquisa da UERJ: Rua São Francisco Xavier, 524, sala 3018, bloco E, 3º andar, Maracanã – Rio de Janeiro, RJ, email: etica@uerj.br – (21) 23342180.

Niterói, _____ de maio de 2019.

Nome do participante: _____

Assinatura do participante: _____

Assinatura da Orientadora: _____

Assinatura da pesquisadora Responsável: _____

Rubrica do profissional

Rubrica da orientadora

Rubrica da pesquisadora

ANEXO E - Roteiro para Entrevista semiestruturada com profissionais da UMEI Marly Sarney

- 1- Nome?
- 2- Fez concurso público para qual cargo?
- 3- Qual ano do concurso e quando foi convocado?
- 4- Qual seu nível de escolaridade no ano de ingresso na rede? E hoje?
- 5- Qual ano de início na UMEI?
- 6- Por que decidiu atuar na Educação Infantil?
- 7- Já possuía experiência profissional com criança de 0 a 5 anos? Qual?
- 8- Como era a estrutura física da creche naquela época?
- 9- Qual ano de construção do anexo? E do solário? Sua opinião sobre ambos.
- 10- Como era composta a equipe administrativa da instituição na data de sua chegada?
- 11- Como era a organização do trabalho com as crianças (rotina e atividades)?
- 12- Havia profissional responsável pela articulação pedagógica?
- 13- Havia algum tipo de reunião para planejar as atividades com as crianças? Se havia, quando e como ocorria?
- 14- Quantas crianças por AC/AEI?
- 15- No ano em que iniciou sua atividade na creche, havia Professora na turma? Caso positivo, em horário integral?
- 16- Em que ano as professoras iniciaram as atividades na creche?
- 17- Como era o relacionamento entre AC/AEI e professora?
- 18- A partir de que idade as crianças eram matriculadas?
- 19- As crianças eram separadas por idade ou eram turmas mistas?
- 20- Somente para AEI: A modificação da nomenclatura do cargo de Auxiliar de Creche para Agente Educador Infantil acarretou mudanças para sua carreira? E na sua prática junto às crianças?
- 21- Você realizou curso de formação continuada, em Educação Infantil, oferecido pela FME ou FME em parceria com instituição de ensino superior?
- 22- O investimento em formação afetou sua carreira?
- 23- Com a inserção de professores com duas matrículas (ou com dupla regência) e, posteriormente, a mudança do cargo de AEI para Professor Educação Infantil (o que levou algumas AEI a serem tornarem PEI), duas professoras passaram a atuar junto às

crianças em horário integral. Na sua opinião, este perfil de atendimento afetou ou não a prática curricular na UMEI? Caso afete, diga de que forma.

- 24- Como você avalia o atendimento na Educação Infantil municipal (organização pedagógico-administrativa, currículo, abrangência da rede etc.)?
- 25- Que mudanças, positivas e negativas você identifica nesses 30 anos de Educação Infantil em Niterói-RJ?
- 26- Tais mudanças ocorreram por quê?
- 27- Em sua opinião, o que ainda precisa melhorar na Educação Infantil municipal?
- 28- Há algo que não foi perguntado e você quer registrar?