

A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA “MAIS INFÂNCIA” EM NITERÓI: problematizando a política pública de expansão da educação infantil (2013-2016)

Rosana Ribeiro¹

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo contribuir para o debate sobre a análise de políticas públicas educacionais, mais especificamente aquelas voltadas à expansão da Educação Infantil em Niterói/RJ. A partir dos elementos levantados na pesquisa de mestrado, busca-se entender a política em geral e a política educacional em particular, tentando perceber as principais características do programa voltado para a expansão da Educação Infantil no município de Niterói (RJ). O programa “Mais Infância” define-se como uma política pública de efetivação da cobertura do ensino, com foco na Educação Infantil; tem como um de seus principais objetivos expandir o número de vagas oferecidas às crianças na faixa etária de 0 a 5 anos e 11 meses na rede municipal de ensino da cidade de Niterói, Estado do Rio de Janeiro. O foco da pesquisa em curso é analisar o processo de implementação do programa “Mais Infância”, considerando principalmente as concepções, interesses e ações desenvolvidas para a sua efetivação no período de 2013 a 2016. As características da política de Educação Infantil em geral e em Niterói conduzem a análise, considerando-se suas múltiplas determinações; os objetivos traçados para o programa, as ideias e concepções que permeiam as ações voltadas para a expansão de vagas na Educação Infantil, os avanços e dificuldades identificados durante a implementação da política pública são algumas das dimensões analisadas. Do ponto de vista teórico-metodológico, trata-se de uma pesquisa qualitativa. Através da análise documental dos textos institucionais

127

1 Professora, Assistente Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF), Especialista em Políticas Sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), mestranda em Educação pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ-FFP)

produzidos sobre a política pública de educação infantil em Niterói e das entrevistas semiestruturadas com os principais gestores desta política, busca-se relacionar os seus aspectos intrínsecos com a dimensão mais ampla, tratada nos dispositivos legais do governo federal, em diálogo com as produções bibliográficas sobre o assunto.

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

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

128 Em nosso percurso de trabalho e pesquisas na área das políticas públicas, vimos compreendendo que o primeiro desafio enfrentado, ao se buscar os elementos conceituais relativos ao campo da “análise das políticas públicas”, é considerar a complexidade que o reveste. Concordando com José Roberto Rus Perez, 2010, de que continua existindo a distinção das fases da *policy* (agenda, formulação, implementação e avaliação), importa mostrar a relevância dos estudos que analisam as políticas educacionais, campo que combina diversos conflitos e interesses com uma política orçamentária importante. E para além de diferenciar “avaliação” e “análise”, tenho sido provocada pelos autores com os quais busco interlocução a entender a política em seus significados.

Eduardo Marques (2013), ao fazer um sumário sobre os principais modelos teóricos e analíticos da Ciência Política para a análise do Estado e suas políticas, destaca a “crescente politização do processo de produção de políticas” como um elemento que resume os deslocamentos ocorridos nos estudos e que trouxeram para o centro das análises outros momentos do ciclo de produção de políticas. Tal politização é entendida como resultado de processos complexos, “atravessados por diversas dinâmicas de poder, embora

em constante interação com ambientes institucionais, relacionais e cognitivos (...), ambientes esses também construídos ativamente pelos atores" (MARQUES, 2013, p.24).

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

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

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

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

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

A expansão de pesquisas de avaliação de políticas ocorreu principalmente nos Estados Unidos, a partir dos anos de 1960, quando se consolidavam programas de combate à pobreza. Do ponto de vista metodológico, alguns teóricos citados por Perez traçaram características básicas para pelo menos três gerações de estudos de implementação. A primeira geração (1970-1975) colocou foco na identificação dos obstáculos à implementação das políticas. A segunda geração (1975-1980) identificou os sucessos e fracassos de implementação das políticas, tendo desenvolvido modelos de análise para arrolar o conjunto de fatores contribuintes para estes sucessos ou fracassos dos objetivos da política. Duas abordagens se destacaram nestes estudos: a denominada *top-down* (SEBASTIER & MAZNANIAN, 1980, por exemplo, citado em PEREZ, 2010), centrada nas variáveis formuladas a partir da decisão política da autoridade governamental central; e a chamada *botton-up* (LIPSKY, 1971 e 1980, citado em PEREZ, 2010), cujo enfoque centra-se nos atores envolvidos na prestação de serviços locais, tendo como um de seus pressupostos básicos o processo de descentralização. Algumas disputas ocorreram no campo de análise do processo da política, numa tentativa de síntese dos modelos *top-down* e *botton-up* e outros paradigmas da implementação de políticas surgiram. No final dos anos 1990, ainda se seguiu o debate com a participação de

diversos pesquisadores numa busca pela teoria da implementação de políticas.

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

Contudo, Perez destaca que:

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

131

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

dos critérios de eficácia, efetividade e eficiência na utilização dos recursos financeiros e uma preocupação com a *accountability*.²

Em outra perspectiva teórica e conceitual, Ivanete Boschetti (2009) explica que as Políticas Sociais são, ao mesmo tempo, iniciativas do Estado e decorrência da luta e pressão da classe trabalhadora, não se constituindo apenas em espaços de confrontação de tomadas de decisão, mas também enquanto elementos de um processo mais complexo e contraditório de regulação política e econômica das relações sociais. Assim, as análises de políticas sociais devem se “situar na compreensão do significado do papel do Estado e das classes sociais na construção dos direitos e da democracia” (BOSCHETTI, 2009, p. 5).

As políticas sociais são parte estrutural de um todo, e por isso as contradições presentes nos processos sociais são inerentes ao campo de análise; todo fenômeno social deve ser compreendido em sua múltipla causalidade, bem como em sua múltipla funcionalidade. Assim entendida, a análise das políticas sociais deve tentar superar enfoques unilaterais e restritos, propondo-se a discutir sobre a “(im)possibilidade de justiça social e equidade no capitalismo” e avançando no sentido de demonstrar os parcos e limitados impactos de programas específicos em situações delimitadas histórica e socialmente (BOSCHETTI, 2009)

132

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

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

Boschetti (2009) também apresenta alguns aspectos que favorecem a análise e avaliação das políticas sociais na direção apontada anteriormente, mesmo que saibamos o quanto é difícil construir indicadores para mensurar aspectos valorativos como equidade, descentralização, participação social. Por isto mesmo, a autora não esgota a variedade de possibilidades a ser explorada neste processo, contudo aponta-as como um possível caminho.

Sobre o primeiro aspecto, configuração e abrangência dos direitos e benefícios, explica que os indicadores podem ser: a natureza e tipo dos direitos e benefícios previstos, sua abrangência, os critérios de acesso e permanência, as formas e mecanismo de articulação com outras políticas sociais, etc. Quanto ao segundo aspecto, configuração do financiamento e gasto, os indicadores serão fontes de financiamento, direção dos gastos, magnitude dos gastos, etc. O terceiro aspecto, gestão e controle social democrático, tem-se como indicadores: a relação entre as esferas governamentais, a relação entre Estado e organizações não-governamentais, a participação e o controle social democrático.

A autora conclui um de seus textos explicando que a compreensão do sentido e significados desses aspectos e indicadores serão profundamente determinados pelas referências teóricas que sustentam a análise do(a) avaliador(a), pois "(...)o método (caminho) de análise e avaliação é um instrumento teórico que deve ser inserido

no arcabouço teórico que lhe dá sentido e direção.” (BOSCHETTI, 2009, p.17).

Em diálogo com as contribuições dos autores e referenciais apresentados, venho me dedicando à compreensão da política implementada em Niterói (RJ) para a Educação Infantil, através do programa “Mais Infância”. Analisar o processo de implementação deste programa, considerando principalmente as concepções, interesses e ações desenvolvidas para a sua efetivação permite relacionar os aspectos intrínsecos da política com a dimensão mais ampla, que diz respeito às políticas sociais e educacionais como um todo.

2 BREVE ANÁLISE DO PROGRAMA “MAIS INFÂNCIA”

O Programa “Mais Infância” foi lançado em 2013, compondo o Plano Estratégico do governo municipal para o período 2013-2033. O documento, intitulado “Niterói que queremos”, apresenta metas e estratégias que visam “orientar os esforços, políticas públicas e investimentos na cidade ao longo dos próximos 20 anos”. (NITERÓI QUE QUEREMOS, 2014, p.13). Nele, estão contidos dados quantitativos, gráficos e projeções para as políticas de segurança, assistência social, educação, saúde, turismo, esporte, desenvolvimento econômico, meio ambiente, dentre outras.

O texto inicial, assinado pelo prefeito³, define o plano “Niterói que queremos” como uma “carta de navegação que balizará determinantemente as ações de todos os órgãos” da gestão municipal. Ao mesmo tempo, deverá ser apropriado por “toda a sociedade niteroiense, visando a garantir a sua implementação

³ Rodrigo Neves foi o prefeito eleito nas eleições municipais de 2012 em Niterói e, à época, era filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT). Assumiu seu primeiro mandato em 01/01/2013.

independentemente de partidos e interesses individuais." (NITERÓI QUE QUEREMOS, 2014, p.7).

Em apresentação seguinte, a secretária de planejamento, modernização da gestão e controle explica que o Plano Estratégico de Niterói foi elaborado com a participação de mais de 7.000 pessoas, incluindo-se neste número as lideranças políticas da cidade, o corpo técnico e gerencial da prefeitura e a população de Niterói, que foi mobilizada através de pesquisa de opinião e também de um congresso, ocorrido em 14 de junho de 2014, onde foram debatidos os principais problemas da cidade e suas possíveis soluções.

Em nossa análise, do ponto de vista técnico o documento "Niterói que queremos" contempla os principais elementos que precisam compor um Planejamento Estratégico, apresentando um breve histórico sobre a cidade, seus principais problemas e apontando metas e estratégias de ação para um tempo determinado. Como uma das políticas públicas contempladas no Planejamento Estratégico de Niterói, a Educação Infantil está inserida na área de resultado "Niterói Escolarizada e Inovadora", que tem como um de seus desafios prioritários "efetivar a cobertura do ensino, com foco na Educação Infantil e no Ensino Fundamental I", sendo o Programa "Mais Infância" um dos Projetos Estruturadores para o período 2013-2016 (NITERÓI QUE QUEREMOS, 2014, p. 268).

135

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

Municipais que possuem turmas de Educação Infantil em horário parcial.

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

136

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

A concepção de que a Educação Infantil pode contribuir para a inclusão social e de que o investimento na criança, o quanto antes, pode resolver situações de pobreza e exclusão é um pensamento que encontra aporte teórico nas produções economicistas. No texto “A relação entre educação e desenvolvimento para o banco mundial:

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

Para o Banco Mundial, frequentar a Educação Infantil ocasiona aumento de renda no futuro e este seria dentre outros, um importante benefício. Evidencia-se, desta forma, o caráter mercadológico para a Educação Infantil, no sentido de preparação e inserção dos sujeitos no mercado de trabalho, que tem no fator repetência um obstáculo, visto que tal fato leva a adiar a entrada do sujeito no mercado de trabalho (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 15). (...) Intervenções no desenvolvimento da infância possibilitariam que as crianças pobres frequentem a escola "[...] com uma base de desenvolvimento mais em equilíbrio com a de seus colegas mais ricos, quebrando assim o ciclo persistente de transferência de pobreza entre as gerações" (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 9). Associa-se, desse modo, a educação da infância de forma direta e eficaz, no que tange à administração da pobreza. Com o discurso de equidade reforçam no campo educacional a ideia de ascensão social, de moralização e disciplinarização das classes pobres (CAMPOS, ROSÂNIA; CAMPOS, ROSELANE, s/d, p. 3). A pobreza é concebida como uma patologia, como "algo hereditário"

e transmissível. Em outras palavras, um sujeito pobre tende a ter filhos pobres, já que esta é sua condição social. Portanto, nas proposições do Banco Mundial “[...] a pobreza não é tratada como um problema estrutural e conjuntural, mas sim como uma questão residual [...] (CAMPOS, 2008, p. 14). (BUENO ET AL, 2012, p.10-11)

Tais concepções levam-nos a refletir também sobre o que Campos (2011) chama de “identidade da educação infantil”. Ao considerar a institucionalização das crianças como primeira etapa da educação básica, ela explica que, no Brasil e em grande parte da América Latina, é registrada a expansão das matrículas, aspecto potencializado pela adoção da obrigatoriedade nas faixas etárias anteriores ao ingresso na escola de ensino fundamental. Para a autora, a interação de fatores como: o reconhecimento dos direitos sociais das crianças, os avanços de pesquisas sobre a importância da educação nesta fase da vida, as reivindicações das mulheres e da classe trabalhadora, através dos movimentos sociais, são aspectos que contribuem para a formação de um novo cenário e para a necessidade de se consolidar a “identidade da educação infantil” como primeira etapa da educação básica. No entanto, “apesar da farta produção acadêmica e mesmo da legislação educacional apontando sua especificidade, esse processo continua a ser desafiado não apenas pela tradição, mas pela lógica produtivista e mercantil do presente” (CAMPOS, 2011, p. 218-219).

Em concordância com as concepções citadas, sobretudo pelos fatores econômicos e políticos que reforçam a presente análise, considero que Campos (2011) atualiza e avança no debate sobre a Educação Infantil, ao propor não apenas a reflexão enquanto etapa “compensatória” e/ou “preparatória” para o Ensino Fundamental, mas demonstrando que sua identidade é permanentemente tensionada pelas diversas dimensões que se apresentam no campo teórico-prático: a relação (dicotômica para alguns, indissociável para outros) entre o educar e o cuidar, as relações entre as instituições educacionais e as famílias,

a vinculação entre as políticas de educação e assistência (programa Brasil Carinhoso, por exemplo), a relação com o ensino fundamental, dentre outras.

Na pesquisa em tela, compreende-se a Educação Infantil como Direito da Criança, como primeira etapa da educação básica, assegurada por diversos dispositivos legais. Entende-se que este segmento possui uma finalidade pedagógica, que é o desenvolvimento integral das crianças até seis anos de idade, complementando a ação da família e da comunidade, como preconiza o artigo 29 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDBEN 9394/96). A criança, nesta perspectiva, deve ser considerada sujeito histórico e de direitos, tomada como centro do planejamento curricular. Tais planejamentos, e, por que não dizer também, as políticas públicas implementadas para a Educação Infantil, precisam considerar as especificidades da área que, ao mesmo tempo, a diferencia e expressa a sua finalidade. Sua especificidade está na natureza dos processos educativos desenvolvidos com e para as crianças pequenas; as dimensões educar e cuidar são indissociáveis e se constituem enquanto "núcleos estruturantes" das propostas curriculares e das práticas dos professores (CAMPOS, 2011).

139

As concepções acima elencadas têm orientado políticas de educação infantil, expressas principalmente através de documentos mandatórios como as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, os Parâmetros básicos de infraestrutura para instituições de Educação Infantil, os Indicadores de Qualidade na Educação Infantil. Contudo, observa-se que os processos de produção de conhecimento, os movimentos sociais e a produção de políticas públicas se relacionam e produzem influências e consensos, mas também disputas, que vão modelando o que Campos designa como "identidade" da Educação Infantil.

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

140

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

Ao adotar as estratégias até aqui sinalizadas para a implementação do programa Mais Infância, visando principalmente a expansão de instituições de Educação Infantil, constata-se que a prefeitura de Niterói atende a alguns objetivos traçados no nível federal no que se refere ao atendimento à criança pequena e suas famílias. Embora não haja uma referência direta no documento quanto à fonte de financiamento das obras, pode-se afirmar que o Programa “Mais Infância” possui correspondência, no nível federal, com os Programas “Proinfância” e “Brasil Carinhoso”. Melhor dizendo, seria

uma das formas de atender, no nível municipal, às prerrogativas dos programas federais:

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

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

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

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

141

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

O Programa "Brasil Carinhoso" está voltado para a primeira infância e uma de suas vertentes é a expansão da quantidade de matrículas de crianças entre 0 e 48 meses, cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) em creches públicas ou conveniadas. O apoio financeiro é transferido automaticamente aos municípios que informaram no Censo Escolar do ano anterior a

quantidade de matrículas de crianças de zero a 48 meses, membros de famílias beneficiárias do Bolsa Família em creches públicas ou em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos conveniadas com o poder público. Consiste:

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

Além dos programas “Proinfância” e “Brasil Carinhoso”, não se pode esquecer que a universalização da pré-escola é uma das metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014).

142 Ou seja, universalizar, até 2016, a educação infantil na etapa pré-escolar (4 e 5 anos de idade) e ampliar a oferta em creches (0 a 3 anos) provoca iniciativas que visem ampliar as vagas neste segmento. Segundo Araujo (2016), é possível identificar, por todo o país, a expansão da oferta da educação infantil:

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

A autora atribui esta expansão a alguns fatores como: mudanças demográficas, avanço da urbanização, presença mais expressiva das mulheres no mercado de trabalho, luta dos movimentos sociais pela garantia dos direitos das crianças à educação, progressivo

abandono de concepções assistencialistas. Enfatiza que houve avanço no que se refere às preocupações relacionadas ao

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

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

143

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

O PNE, instrumento de planejamento, estabeleceu diretrizes e metas que devem orientar a educação nacional nos próximos 10 anos. Segundo a Emenda Constitucional nº59/2009 (art. 214), o PNE tem como objetivo articular o sistema nacional de educação, em regime de colaboração,

definindo diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas das diferentes esferas federativas (ARAUJO, 2016, p.55).

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

3 PROBLEMATIZANDO A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA “MAIS INFÂNCIA EM NITERÓI

144

Tentando trazer tais contribuições teóricas e analíticas aqui expostas para meu próprio percurso de pesquisa, venho buscando investigar as diferentes dimensões dentro das quais a política pública para a Educação Infantil em Niterói é produzida e como os conflitos e consensos acontecem/aconteceram para a sua implementação.

Atualmente, continuo em fase final de organização e tratamento analítico dos documentos sobre o programa “Mais Infância” e das entrevistas semiestruturadas realizadas com os principais gestores municipais, responsáveis pela implementação da política pública para a Educação Infantil. Não tenho como propósito confrontar os discursos dos sujeitos em busca de uma conclusão definitiva. Penso que, do lugar de pesquisadora, preciso investigar a produção dos sentidos dados à política pública, aproximando e afastando o olhar para tentar entender o contexto. Concordando com Arretche (2002):

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

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

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

145

É para tentar entender as modificações ocorridas na política pública para a Educação Infantil decorrentes do programa "Mais Infância", que me lanço no desafio de compreender tal programa no município de Niterói. E ao fazer isto, me deparo com as seguintes perguntas: como a Educação Infantil e demais Políticas Públicas voltadas para a Infância se constituem historicamente em nosso país? Como se organiza a proposta do Programa "Mais Infância" enquanto política pública voltada para a expansão de matrículas na rede municipal de Niterói em seu esforço para *erradicar a pobreza, promover a inclusão social etc.*? O Programa "Mais infância" vem dialogando com os documentos e as políticas educacionais específicas para a Educação infantil no País? Quais os impactos do Programa "Mais Infância", do ponto de vista dos seus beneficiários, das famílias atendidas?

Dando continuidade ao meu percurso teórico e conceitual na pesquisa em fase final de conclusão, trago a pesquisadora Sonia Miriam Draibe (2001) para explicar sobre a análise de implementação enquanto uma metodologia de trabalho em políticas públicas que propõe uma “imagem sobre as avaliações de processos”:

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

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

146

É bastante relevante considerar que deste campo de embates, diria que desta verdadeira “arena”, também fazem parte os movimentos sociais que lutam pela Educação como um Direito Social. Especificamente sobre a Educação Infantil, Kramer (2001) esclarece que, no decorrer da década de 1980, muitos fatores contribuíram para a ampliação das discussões sobre a política de educação, dentre eles o avanço dos movimentos sociais. Segundo a autora, organizações de mulheres, mobilização de populações (pressionando prefeituras), engajamento de profissionais das áreas de saúde,

educação, previdência social atuaram no sentido de reverter a situação e a concepção de educação pré-escolar, especialmente as lutas que ocorreram em torno da Constituição de 1988; de "panaceia para todos os males", a educação de qualidade para crianças de zero a seis anos passa a ser defendida como um direito social.

As lutas em torno da nova Constituinte acirraram as discussões: orienta-nos a convicção de que aquela visão de "criança desvalida" e "Estado protetor das criancinhas" deve ser inteiramente substituída pela concepção de educação (também das populações de zero a seis anos) como *direito*. E que o Estado caminhe verdadeiramente no sentido de atender aos anseios, reivindicações e interesses da maioria da população brasileira (KRAMER, 2001, p. 116).

Aliás, entender o papel dos Movimentos Sociais e a própria história da Educação Infantil e, ainda, a forma como as Infâncias vêm sendo tratadas no bojo das políticas sociais e de Educação ajudam a identificar as marcas impressas no seu atendimento. Melhor dizendo, a maneira como as infâncias vão se configurando e reconfigurando historicamente dão o tom e o direcionamento das ações e intervenções que têm a criança como público alvo das políticas públicas. Buscar refletir sobre estes aspectos é um modo de compreender a realidade em nos inserimos e o contexto que a determina.

Neste sentido, será ainda necessário trazer para o diálogo com as questões oriundas e produzidas no campo empírico da pesquisa, categorias analíticas que auxiliem e possibilitem um maior entendimento sobre a complexidade estrutural e conjuntural da relação Estado, Sociedade e Educação e seus impactos no campo das políticas públicas. Para tal, pretende-se elencar alguns conceitos que abordem o papel do Estado na regulamentação e implementação de políticas de Educação; dentre eles estão o contexto de Crise e Reforma do Estado (mudanças de âmbito gerencial, com ações

voltadas para a modernização e eficiência no desempenho do Estado), a Descentralização como prerrogativa constitucional visando o alcance de maior governabilidade e o Controle Social, definido como o direito da população de fiscalizar e controlar as atividades que decorrem da função administrativa do Estado.

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

... uma dada política pública pode assumir diferentes formatos, seja no que tange à distribuição de investimentos em infraestrutura e equipamentos, seja no que diz respeito a decisões sobre a alocação e disponibilização de serviços e recursos humanos. Todos esses elementos podem ter consequências distributivas e induzem variações na qualidade e diversidade de serviços oferecidos localmente (TORRES ET AL, 2010, p.4)

Desta forma, no município de Niterói, tem-se a escolha por promover a expansão da Educação Infantil através do "Mais Infância", o que

nos conduz a ainda ter como objetivos da pesquisa a reapresentação do Programa, considerando seus objetivos, principais metas e o contexto de sua implementação, a partir do histórico sobre a Educação Infantil no município de Niterói. Buscarei apontar para aspectos que levam o governo a considerar a importância de uma política pública em educação voltada para as crianças pequenas e as oportunidades que se colocam para que a proposta de expansão de vagas/matrículas ganhe lugar na agenda governamental através do "Planejamento Estratégico – Niterói que queremos".

Os dados históricos mais gerais estão sendo reescritos a partir da consulta a importantes documentos elaborados e disponibilizados a estudantes, pesquisadores e população em geral pela Assessoria de Estudos e Pesquisas Educacionais (AEPE), equipe pertencente à Fundação Municipal de Educação de Niterói (FME) que se dedica ao registro e atualização permanente das informações estatísticas sobre a Educação, especialmente aquelas que se referem à Rede Municipal de Ensino. Especificamente sobre a Educação Infantil em Niterói, também venho recorrendo aos estudos já formulados por pesquisadores da Universidade, tais como à pesquisa elaborada por Picanço (1996), que resgata a trajetória da Educação Infantil no município, especialmente no que se refere à Creche, e faz um recorte detalhado sobre a atuação do poder público na área no período de 1978 a 1996.

149

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

Os elementos analisados até esta fase da pesquisa já me permitem inferir que, no atual contexto, em que os diversos aspectos da política

se materializam no campo da Educação e nos desafiam na direção da sua compreensão, os próximos caminhos para que o direito à Educação Infantil seja, de fato, garantido não passa apenas pela expansão de vagas, grande mote do Programa “Mais Infância”, por exemplo. A situação econômica que atravessamos e os ataques que vem sofrendo a Educação pública e todas as demais políticas sociais tornam o cenário bastante adverso. Pode-se afirmar que a luta que está em todos os movimentos é a luta pelo acesso aos direitos fundamentais, pelos espaços de luta política num contexto de reorganização do papel do Estado e profunda crise econômica. O Estado é um campo de disputa; mas não há luta apenas pelo direito às instituições públicas, mas a outro Estado, a outras políticas e instituições realmente públicas, de direitos.

4 (IN)CONCLUSÕES

150 As características da política de Educação Infantil em nível geral e na cidade de Niterói apontam para a necessidade de análise “Mais Infância” em suas múltiplas determinações. Ao me propor a analisar uma política pública, tomo como referência as ideias de Carneiro (2013), ao explicar que a ação pública caracteriza-se por ambiguidades, incertezas e incoerências e que a formulação das políticas é um momento atravessado por disputas e negociações, onde nem sempre os gestores conseguem saber exatamente se o resultado de suas ações corresponderá aos objetivos iniciais. Em muitos casos, o *desenho original* de um programa é modificado, a partir da influência dos diversos interesses e atores sociais envolvidos.

A análise de políticas e programas é imprescindível para que se efetivem os princípios da administração pública, previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Esta mudança na perspectiva da Administração Pública pelo paradigma do Estado democrático de

Direito traz a possibilidade de "uma análise mais abrangente das questões sociais, com um tratamento interdisciplinar e multisetorial obrigatório destas." (CARNEIRO, 2013, p. 101).

Isto nos leva a refletir que, além de ser uma obrigação, frente à necessidade de prestação de contas e responsabilização com a administração pública e com a população, a análise da política educacional precisa considerar sua interface com as demais políticas sociais.

Destaca-se, concordando com Belloni (2007), que, na análise da política pública, o que se examina são as políticas, entendidas "como conjunto de orientações e ações de um governo com vistas ao alcance de determinados objetivos – e os seus resultados e conseqüências" (BELLONI, 2007, p.10). Não se trata, pois, de apenas comparar o que foi proposto com o que foi alcançado, o que seria adequado a uma avaliação institucional, mas analisar os processos de formulação e implementação das ações, os fatos ocorridos e os resultados alcançados à luz dos determinantes históricos e socialmente contextualizados. Pois "a comparação entre objetivos e resultados é apenas uma parte do processo avaliativo e não oferece os elementos necessários para o sistemático aperfeiçoamento da atividade, instituição ou política pública avaliada" (BELLONI, 2007, p.16).

Nesta perspectiva, sendo o Programa "Mais Infância" um desdobramento no nível local de uma política central, cabe a busca de articulação entre os *micro e macroprocessos* em sua implementação, tratando-se na pesquisa dos efeitos que perpassam sua organização, como o próprio tempo para a implementação e a interlocução com os atores envolvidos, as adesões, resistências, modificações necessárias a partir da proposta inicial. Estes são alguns dos elementos que

auxiliam na análise sobre as condições que alavancam ou entram a implementação da política educacional voltada para a criança pequena no município de Niterói, e que a nossa pesquisa vem diligentemente procurando investigar e compreender em sua complexidade política, social e pedagógica.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, F. M. de B. Universalização da pré-escola: avanços e desafios na implementação do Plano Nacional de Educação (2014-2024) no município de Niterói. In: **Revista Educação e Cultura Contemporânea**. Vol. 13, nº 33, 2016. Disponível em

<http://revistaadmmade.estacio.br/index.php/reeduc/issue/view/135/showToc>. Acesso em: 11/03/2017.

ARRETCHE, M. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC, p. 45-57, 2002.

BELLONI, I.; MAGALHÃES, H.; SOUSA, L. C. de. **Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional**. 4ª ed.- São Paulo, Cortez, v. 75, 2007.

BOSCHETTI, I. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CFEES. **Serviço Social, direitos sociais e competências profissionais**. CFEES, ABEPSS, Brasília, 2009. Disponível em: www.cressrn.org.br/files/arquivos/V6W3K9PDvT66jNs6Ne91.pdf. Acesso em: 13/04/16.

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

A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA "MAIS INFÂNCIA" EM NITERÓI:
problematizando a política pública de expansão da educação infantil (2013-2016)

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996

BRASIL. Lei nº13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília: **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jun. 2014

BRASIL. **Emenda constitucional n. 59**, de 11 de novembro de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: 04/08/2017

CAMPOS, Roselane Fátima. Educação Infantil – Políticas e Identidade. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 5, n. 9, p. 217-228, jul. / dez., 2011. Disponível em: <http://gepeto.ced.ufsc.br/files/2015/05/educacao-infantil.pdf>. Acesso em: 04/08/2017

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

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

153

GOMES, A. M.; REYS, P. da S. Niterói que queremos: uma estratégia inovadora de planejamento. **VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Brasília, DF, 2015, p.1-36. Disponível em <http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1290/1/NITER%C3%93I%20QUE%20QUEREMOS%20UMA%20ESTRAT%C3%89GIA.pdf>. Acesso em 21/08/2017

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

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

de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012

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

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

NITERÓI. Documentos Institucionais – Relatório AEPE. **Histórico atualizado 2016** (documento interno)

NITERÓI. Documentos Institucionais – Relatório AEPE. **Contextualização e Diagnóstico do PME** (documento interno)

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

PICANÇO, M. B. de M. **A creche na rede pública municipal de Niterói (1978 a 1996)**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1996.

TORRES, H.ET AL. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 53, n. 1, 2010, p. 125-158.