

PROGRAMA MAIS INFÂNCIA: análise de uma política para educação infantil no município de Niterói-RJ

Gisele Coelho de Oliveira
Marcelo Siqueira Maia Vinagre Mocarzel

Resumo

O presente trabalho buscou investigar a trajetória do Programa *Mais Infância*, política pública criada em 2013 pela Prefeitura Municipal de Niterói, no estado do Rio de Janeiro (RJ), voltada para a expansão das vagas em educação infantil, bem como para a qualificação da oferta. Foi utilizada a análise de conteúdo como ferramenta metodológica para analisar seis entrevistas semiestruturadas realizadas com gestores municipais e familiares acerca das percepções sobre a política na realidade da educação do município. A partir das categorias construídas no campo, buscou-se compreender quais os pontos fortes da política, e os pontos que podem ser aprimorados. Como resultados, conclui-se que o Programa é uma política bem-sucedida, que vem contribuindo para a expansão quantitativa, de acordo com o que o Plano Nacional de Educação demanda, mas também uma política voltada para a ampliação da qualidade social, que leva em conta a valorização e a formação docente, a qualidade da estrutura física das escolas, que fomenta a integração entre o cuidar e o educar, por meio da bidocência e de outras estratégias.

Palavras-chave: educação infantil; políticas públicas; Programa *Mais Infância*.

MAIS INFÂNCIA PROGRAM: analysis of a policy for childhood education in the city of Niterói-RJ

Abstract

The present work sought to investigate the trajectory of the *Mais Infância* Program, a public policy created in 2013 by the municipality of Niterói - RJ, aimed at expanding the vacancies in early childhood education, as well as qualifying the offer. content analysis was used as a methodological tool to analyze six semi-structured interviews carried out with municipal managers and family members, about the perceptions about the policy in the reality of the municipality's education. From the categories built in the field, we sought to understand the strengths of the policy, and the points that can be improved. As a result, it is concluded that the Program is a successful policy, which has contributed to the quantitative expansion, in accordance with what the National Education Plan demands, but also a policy aimed at expanding social quality, which takes into account it counts on the valorization and teacher training, the quality of the physical structure of schools, which promotes the integration between caring and educating, through bidocence and other strategies.

Keywords: early childhood education; public policies; *Mais Infância* Program.

PROGRAMA MAIS INFÂNCIA: análisis de una política de educación infantil en la ciudad de Niterói-RJ

Resumen

El presente trabajo buscó investigar la trayectoria del Programa *Más Infancia*, política pública creada en 2013 por la municipalidad de Niterói - RJ, con el objetivo de ampliar las vacantes en educación infantil, así como calificar la oferta. El análisis de contenido se utilizó como herramienta metodológica para analizar seis entrevistas semiestruturadas realizadas con administradores municipales y familiares, sobre las

percepciones sobre la política en la realidad de la educación del municipio. A partir de las categorías construidas en el campo, buscamos comprender las fortalezas de la política, y los puntos que se pueden mejorar. Como resultado, se concluye que el Programa es una política exitosa, que ha contribuido a la expansión cuantitativa, de acuerdo con lo que exige el plan nacional de educación, pero también una política orientada a expandir la calidad social, que toma en cuenta que cuenta con la valorización y formación docente, la calidad de la estructura física de las escuelas, que propicia la integración entre cuidar y educar, a través de la bidocencia y otras estrategias.

Palabras clave: educación infantil; políticas públicas; Programa *Mais Infância*.

INTRODUÇÃO

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a educação infantil passou por importantes mudanças. Definida como direito educacional, passou a compor o quadro da educação básica.

A alteração feita na LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) por meio da Lei n. 12.796, de 4 de abril de 2013 oficializa a mudança feita na Constituição por meio da Emenda Constitucional n. 59 de 2009 que regulamentou que a pré-escola (4 a 5 anos de idade) passasse a ser considerada etapa de escolaridade obrigatória. Isso é um marco importantíssimo, pois segundo própria a CF (BRASIL, 1988), o acesso à educação obrigatória é direito público subjetivo, ou seja, um direito inalienável de todos, mas também de cada sujeito, devendo ser cumprido imediatamente. Dessa forma, a educação infantil, ao menos em parte, passa a ter outro *status* legal.

A aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), por meio da Lei n. 13.005/2014 (BRASIL, 2014), estabelece metas claras para expansão. A meta 1 trata-se de uma meta duplamente ambiciosa: universalizar a pré-escola e ampliar significativamente a oferta da creche, alcançando 50%. Tais metas seguem valendo e alguns entes têm levado o compromisso da expansão a sério, como é o caso de Niterói.

Esse processo insere a educação infantil no centro da agenda das políticas públicas, considerando que o Estado deverá garanti-lo por meio da ampliação do acesso e da qualidade no atendimento com espaços físicos e materiais adequados, proposta pedagógica específica, além de formação de seus professores.

Este é um grande desafio que se colocou aos municípios, tendo em vista serem eles os responsáveis prioritários pelo atendimento a essa etapa da educação. Além de garantir o acesso, os municípios precisam garantir uma educação infantil com qualidade social, entendida como aquela que atenta para um conjunto de elementos e dimensões socioeconômicas e culturais que circundam o modo de viver e as expectativas das famílias e de estudantes. Ou seja, é preciso ter condições sustentáveis de crescimento, proporcionando acesso, permanência e inclusão nas redes municipais.

É no conjunto desses apontamentos que foi realizada, no âmbito do programa de pós-graduação em educação da Universidade Federal Fluminense (ARAÚJO, 2018), uma pesquisa de campo no município de Niterói sobre seu programa principal voltado à expansão da educação infantil: o Programa *Mais Infância* (PMI).

O objetivo desta pesquisa foi investigar os desdobramentos do PMI na educação infantil do município de Niterói, no que se refere ao acesso, permanência e garantia de direitos das crianças

de 0 a 5 anos desta cidade. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores municipais e familiares, tentando entender a complexidade das percepções sobre a política. A análise das respostas foi feita na perspectiva da análise de conteúdo de Bardin (2016).

Bardin (2016) conceitua a análise de conteúdo como um conjunto de técnicas de análise das comunicações com procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens (quantitativos ou não) que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens. Na análise de conteúdo o ponto de partida é a mensagem, mas devem ser consideradas as condições contextuais de seus produtores e assentase na concepção crítica e dinâmica da linguagem.

Assim, este artigo buscou consolidar os resultados obtidos a partir da fala dos gestores municipais, somadas a falas de dois familiares participantes da pesquisa, procurando perceber as diferentes avaliações desta política. Adiantamos que a voz das famílias, juntamente com a voz dos gestores, contribui para ampliar a análise do PMI.

Tendo em vista a natureza do objeto de estudo, optou-se por realizar uma pesquisa qualitativa, entretanto esta opção não excluiu a análise de dados quantitativos necessários ao aprofundamento do tema. Foram selecionados integrantes do órgão gestor da educação, diretamente ligados à implementação do programa, além da equipe técnica e professores da Unidade Municipal de Educação Infantil (UMEI) professora Nina Rita Torres, situada no bairro Piratininga, localizada na região oceânica da cidade, e também familiares responsáveis pelas matrículas das crianças.

O critério utilizado para a escolha desta UMEI, que é de horário integral, baseou-se no fato de ela ter sido inaugurada no ano de 2015. Assim, trata-se de uma Unidade que surge com o Programa já consolidado, com falhas iniciais superadas e um certo padrão esperado de qualidade das instalações físicas.

Foram entrevistadas duas famílias de crianças matriculadas no Grupo de Referência da Educação Infantil (GREI) 5, ou seja, a turma com crianças de 5 anos de idade. Os critérios para suas inclusões foi o fato de que as crianças estivessem matriculadas desde sua inauguração e que demonstrem desejo de participar da pesquisa, após sua divulgação. Além disso, foram realizadas análises de documentos produzidos para a consolidação do programa *Mais Infância*, assim como o material oficial de sua divulgação.

Entende-se que o universo da pesquisa é restrito, assim o intuito não é generalizar as respostas, como se correspondessem à verdade absoluta. Mas sim avaliar posicionamentos diversos, buscando entender como as distintas percepções sobre o programa contribuem para pensarmos a política pública de forma integral.

A IMPORTÂNCIA DA EDUCAÇÃO INFANTIL

O Brasil e outros países passaram a despertar para a importância e valorização da educação infantil, primeira etapa da educação básica, que tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança desde o nascimento até os 5 anos de idade. O atendimento nas creches e pré-escolas vem sofrendo mudanças ao longo dos anos.

A partir das diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil (BRASIL, 2009), o trabalho a ser desenvolvido nas creches e pré-escolas ficou mais evidenciado, seja em estabelecimentos educacionais públicos ou privados. Para crianças de 0 a 5 anos de idade, o binômio educar-cuidar passou a se opor às funções de caráter meramente assistencialista, inclusive demandando profissionais com a formação específica legalmente determinada. A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) reforçou a importância desses conceitos, ao reafirmar que “[...] nas últimas décadas, vem se consolidando, na educação infantil, a concepção que vincula educar e cuidar, entendendo o cuidado como algo indissociável do processo educativo.” (BNCC, 2018, p. 36)

Corsino (2012) ressalta a importância de as crianças pequenas passarem a ter seu cotidiano regulado por uma instituição educativa, por um lugar de socialização, convivência, trocas e interações, de afetos, de constituição de identidades, lugar onde se partilham situações, experiências, culturas, rotinas, onde estão sujeitas a tempos e espaços coletivos.

Como afirma Nunes (2012, p. 31), “[...] a frequência de crianças muito pequenas a espaços de educação infantil não se relaciona mais à questão de classe social”. A partir do momento em que a educação infantil passou a ser considerada a primeira etapa da educação básica, como direito da criança e dever do Estado, pressupõe-se que todas receberão a mesma atenção e que será garantido o acesso para todas as crianças desta faixa etária.

Antes mesmo de tantos avanços legais, tais discussões já eram trazidas por pesquisadores da infância, que já apontavam que a garantia da oferta da educação infantil seria um desafio nacional. Isso continua a ser verdade, tanto que, faltando poucos anos para o fim da vigência do PNE aprovado em 2014, ainda temos um caminho a perseguir no cumprimento integral da Meta 1. Segundo dados do observatório do PNE¹ sobre a realidade nacional, tínhamos em 2019, cerca de 37% das crianças de 0 a 3 anos atendidas em creches e 94,1% as crianças de 4 e 5 anos atendidas na pré-escola.

Vale ressaltar que é preciso entender que a formação das políticas públicas não deve ser vista somente como resultado de um empenho governamental, com ausência de interesses de classes, mas sim como consequência de uma construção social fundamentada nestes interesses, que têm origem nas diferentes esferas da sociedade.

Assim, uma política pode ser analisada sob distintos enfoques, a partir da percepção de diferentes atores. Justamente este foi o intuito de se analisar a fala de gestores e familiares, por exemplo, nesta pesquisa.

Comparados às políticas nacionais de educação para a primeira infância, o PMI já é uma política longeva de educação infantil para ampliação de vagas município de Niterói/RJ e tem como objetivo expandir a rede de educação infantil em seu território.

¹ Disponível em <https://www.observatoriodopne.org.br/meta/educacao-infantil> Acesso em 6 mar. 2021.

O MUNICÍPIO DE NITERÓI E O CONTEXTO DO PROGRAMA *MAIS INFÂNCIA*

Um estudo feito pela Fundação Getúlio Vargas em junho de 2011, classificou Niterói como "[...] a cidade com população mais rica do Brasil", por possuir 30,7% dela inserida na classe A². Isso indica uma alta frequência de crianças e jovens a instituições privadas no município, por ser essa uma escolha claramente definida pelo recorte de classe, sobretudo em cidades médias e grandes.

Mas mesmo com dados tão notáveis, Niterói guarda em si as desigualdades do Brasil, tendo cerca de 77 favelas em seu território. A rede municipal, que é gerida pela SEMECT e pela Fundação Municipal de Educação (FME), contava no final de 2020 com 93 unidades educacionais e quase 28 mil alunos matriculados³.

O Programa *Mais Infância* foi criado no ano de 2013 pela Prefeitura Municipal de Niterói (PMN), tendo como finalidade possibilitar uma política que garantisse os direitos de escolarização para a infância. Apresentava como proposta integrar os esforços do governo municipal para a erradicação da pobreza em Niterói. Propunha também a expansão e a reestruturação do espaço físico e pedagógico da rede, objetivando expandir em 80% a quantidade de UMEIs. Este processo de ampliação teve a finalidade de atingir quatro vertentes: reformas de UMEIs existentes, construção de novas UMEIs, municipalização de escolas estaduais e incorporação de creches comunitárias.

O Programa faz parte de um plano estratégico de desenvolvimento, com planos até o ano de 2033, que é voltado para pensar estrategicamente a cidade, preparando-a para os desafios atuais e futuros, contando com a colaboração da sociedade. De acordo com Najjar (2006), não basta propor a participação, mas criar condições materiais para que ela aconteça. Essa condição foi criada para a construção do plano estratégico municipal, com intensa participação da sociedade civil na elaboração dos objetivos.

Alguns dos princípios expostos como fundamentos do programa são: o respeito aos direitos da criança, a qualidade pedagógica, a inclusão social e a formação cidadã (NITERÓI, 2013). A política (dada a sua longevidade já se pode considerar o Programa uma política) tem como eixos expandir o número de vagas, dotar as Unidades existentes de recursos pedagógicos e qualificar os profissionais da educação infantil.

Segundo dados da FME, houve um planejamento anterior à construção das UMEIs. Previam-se que novas UMEIs seriam construídas nos locais de maior carência de vagas, de grande população e de baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

De acordo com dados da PMN, percebe-se que entre 2013 e 2017 ocorreu a construção, inauguração, ampliação e incorporação de 17 unidades de educação infantil no município de Niterói. Até o final de 2020, foram totalizadas 26 novas unidades escolares, incluídas aí também unidades voltadas ao ensino fundamental. Em 2021 havia 44 UMEIs em funcionamento no município. Além disso, houve intenso investimento em ampliação da jornada escolar, com

² Disponível em <https://oglobo.globo.com/economia/niteroi-lidera-lista-da-riqueza-segundo-fgv-2757154>. Acesso em 6 mar. 2021.

³ Disponível em qedu.org.br. Acesso em 6 mar. 2021.

implantação de escolas de tempo integral. A Prefeitura de Niterói ampliou o número de vagas em período integral tanto para a educação infantil quanto para o ensino fundamental.

Nos últimos anos, houve um aumento nas matrículas efetuadas na educação infantil. Contudo, segundo a FME, a oferta ainda foi inferior à carência de vagas, especialmente para as crianças de 0 a 2 anos de idade.

A proposta política para a educação infantil do PMI baseia-se em algumas diretrizes, como a expansão dos equipamentos da educação infantil e investimento na infraestrutura, adequando os espaços físicos e favorecendo-os de recursos pedagógicos necessários a melhoria do atendimento.

Dessa forma, as diretrizes se articulam com as estratégias do Plano Nacional de Educação e com as do Plano Municipal de Educação de Niterói (NITERÓI, 2016), que estabelece, no que tange à educação infantil, metas ainda mais ousadas de expansão.

ENTREVISTAS COM GESTORES MUNICIPAIS E FAMILIARES

No âmbito da gestão municipal de educação, entrevistamos dois ex-secretários de educação de Niterói, a atual subsecretária de educação, e a ex-diretora de educação infantil da rede municipal de educação de Niterói. Serão apresentadas as análises das falas individuais, pois devido a suas especificidades, o conteúdo da pesquisa trouxe dados que não puderam compor categorias em comum.

Na entrevista realizada com o ex-secretário municipal de educação da cidade de Niterói (G1), que iniciou a implantação do PMI, perguntou-se quais políticas públicas de educação infantil existiam em Niterói antes da sua gestão e quais as políticas públicas foram implementadas após a sua gestão, bem como quais as justificativas para as mudanças e continuidades ocorridas nestes períodos.

Pode-se verificar que o entrevistado demonstrou ter se dedicado em sua gestão a fortalecer a educação infantil. Ao referir-se à gestão anterior à sua, a unidade de significação apenas se refere ao lugar subalterno em que as UMEIs ocupavam no sistema de ensino. Entretanto, ao analisarmos as políticas implantadas na sua gestão, verificamos que foi composta por nove unidades de significação diferentes. Assim, nota-se que o entrevistado demonstrou em sua fala que houve investimentos em ações distintas, sendo a primeira delas fortalecer as UMEIs retirando-as da subalternidade e, posteriormente, a ação de ampliação da rede física, com aumento do número de UMEIs.

O entrevistado ainda afirmou ter realizado um forte investimento na educação infantil ofertada tanto em instituições comunitárias como públicas. Outra unidade de significação muito importante de suas respostas é a que se refere à normatização e regulamentação do funcionamento da educação infantil no município. A unidade de significação referente à formação de professores demonstra que o gestor tinha clareza de que a mudança pedagógica teria que acompanhar as mudanças da rede física, proporcionando assim não apenas novos prédios, mas toda uma nova política de educação infantil municipal.

Estas ações apresentadas no discurso do entrevistado demonstram consonância com as orientações nacionais sobre a educação infantil. Percebeu-se a capacidade de fortalecer o definido

na Constituição Federal (BRASIL, 1988) no que se refere à retirada da creche no sistema da assistência social e sua inclusão nos sistemas de educação brasileiros. De igual forma, a ampliação da rede física e consequente ampliação de vagas demonstram coerência com os padrões mínimos estabelecidos pelo MEC para o funcionamento de instituições da educação infantil, bem como com as metas do PNE. Especial atenção deve ser dada à unidade de significação referente à oferta da educação infantil na perspectiva da educação integral, que teve sua oferta expandida desde o início do Programa.

As unidades de significação oriundas das falas proferidas demonstram o enfrentamento do gestor às questões relativas à garantia de oferta de uma educação infantil de qualidade, o que constitui um verdadeiro desafio para a educação infantil brasileira.

Quando foram feitas as mesmas perguntas à secretária de educação seguinte (G2) – que havia sido subsecretária do entrevistado, notou-se respostas com percepções um pouco distintas. A ex-secretária afirma ter em sua gestão universalizado o acesso à pré-escola por meio do Programa *Mais Infância*, iniciado no governo anterior, atendendo assim antecipadamente ao disposto na meta 1 do PNE.

Embora inicialmente tenha dito que desconhecia políticas públicas voltadas para a educação infantil de gestões anteriores a sua, as demais unidades de significação demonstram que suas lembranças a fazem confirmar a fala do outro secretário de educação, que afirmara ter feito investimentos na qualidade da educação infantil, principalmente no que se refere à sua valorização, estruturação de espaço físico e disponibilização de materiais adequados para esta etapa da educação básica. Além disto, de forma coerente com a fala da ex-secretária de educação, a então subsecretária de sua gestão (G3) afirma que houve investimento na ampliação do número de unidades de educação infantil.

Ao se comparar as falas dos gestores, podemos perceber que um dos pontos importantes é a continuidade das políticas de educação infantil e sua consolidação em gestões diferentes da Secretaria (por mais que entre 2013 e 2020 o mesmo prefeito tenha governado a cidade), o que pode ser possível pela visão ampla de gestão pública destes gestores, que demonstram embasar suas ações nas legislações e normativas nacionais e municipais.

Aspectos relevantes à pesquisa surgiram quando perguntados como o Programa *Mais Infância* se situa dentro das políticas públicas nacionais de educação infantil. Obtiveram-se as seguintes respostas: “[...] fortalece a educação infantil pública”; “[...] promove a universalização da pré-escola”; “[...] busca a qualidade das ações pedagógicas”; “[...] valoriza os profissionais da educação infantil”; “[...] é instrumento de consolidação da política nacional de EI”. Todas as respostas são convergentes, reforçando a visão de que o programa está em consonância com as políticas nacionais.

A análise dos dados nos faz perceber que o programa se situa dentro da perspectiva da garantia de direitos das crianças de 0 a 5 anos de idade, principalmente no aspecto da universalização da pré-escola prevista na CF (BRASIL, 1988), alterada pela Emenda Constitucional n. 59, bem como se relaciona com as metas do atual PNE (BRASIL, 2014).

Perguntou-se também aos gestores quais são os parâmetros de qualidade da educação infantil estabelecidos pelas diretrizes do PMI e em que documentos podemos encontrar tais

diretrizes. Suas respostas deram origem às seguintes categorias: *estrutura física e espacial de qualidade; professores com perfil específico para a EI em regime de 40 horas; equipamentos e materiais pedagógicos adequados; parâmetros nutricionais e de higiene; parâmetros pedagógicos específicos da EI; qualidade curricular.*

Pode-se observar, no que se refere aos parâmetros de qualidade da educação infantil estabelecidos nas diretrizes do PMI, que as falas do G1 demonstram que a perspectiva de ampliar a rede física esteve sempre entrelaçada com a perspectiva de garantir qualidade da oferta das ações curriculares da educação infantil que iria se concretizar nestes espaços.

Deu-se especial destaque à fala que destaca a necessidade de criação do cargo de professor 40 horas com perfil específico para a educação infantil, pois o entrevistado, afirma que uma educação integral dotada de qualidade social, requer também que os professores trabalhem em regime de trabalho de 40 horas e tempo integral em uma mesma escola.

De forma coerente, foram as categorias *acervo de equipamentos e materiais pedagógicos e parâmetros pedagógicos*, que demonstram que em suas diretrizes o programa procura superar um grande obstáculo da educação infantil que é construir um currículo específico, sem preocupação com antecipação de conteúdos para o acesso ao ensino fundamental.

Em relação às preocupações com as especificidades das práticas pedagógicas da educação infantil e com a formação de professores para esta etapa, são essenciais as discussões sobre como melhor orientar as práticas junto às crianças de 0 a 5 anos a fim garantir a continuidade no processo de aprendizagem e desenvolvimento das crianças, sem antecipação de conteúdos que serão trabalhados no ensino fundamental.

Importante salientar que a G3 esclareceu que foram realizadas pesquisas sobre educação infantil em outros países que basearam a implementação do programa no município de Niterói e que estas pesquisas ocorreram prioritariamente sobre educação na Itália. Quanto à existência de documentos nos quais possam ser encontradas as diretrizes oficiais deste programa no município, pudemos entender que não existe um único documento norteador do programa, o que de certa forma pode gerar problemas para a compreensão, dentro da rede, dos objetivos e finalidades do Programa *Mais Infância*.

Destaca-se ainda que a G4 apontou que o PMI se baseia em documentos legais que respaldam e norteiam a educação infantil no Brasil. Segundo ela, ainda se faz necessário pensar sobre o currículo desta etapa, bem como se faz necessário organizar uma política de formação continuada para os profissionais da educação que os leve a repensar o currículo para crianças de 0 a 5 anos.

Perguntou-se também as quais metas do Programa *Mais Infância* que já foram alcançadas e quais ainda não foram alcançadas, bem como quais as estratégias previstas para o alcance das metas que ainda não foram atingidas. As respostas deram origem às seguintes categorias: *metas atingidas; metas não atingidas; metas parcialmente atingidas; estratégias para atingir as metas.*

Na categoria *metas atingidas* e em suas respectivas unidades de significação, demonstra-se que para o G1, já no início de sua gestão, a meta da expansão das unidades de educação infantil foi atingida, o que possibilitou o aumento de vagas nesta etapa. Mas, torna-se necessário destacar questões importantes presentes na segunda categoria *metas parcialmente atingidas* e de sua respectiva unidade de significação: valorização dos profissionais da educação infantil que possui cinco

unidades de registro, o que sugere que o gestor destaca a importância de maiores e contínuos investimentos na valorização do profissional da educação infantil.

A ampliação da jornada para 40 horas e a oferta de formação continuada específica para formação de um educador com saberes específicos sobre a primeira infância teria, segundo o G1, potencial para resultar em práticas educativas promotoras de educação integral, apontando que para isto ainda é necessário retomar investimentos e estabelecer melhores relações com universidades para fomentar a formação continuada feita em pós-graduação.

Sabendo-se que, conforme anteriormente dito, é um direito da criança da educação infantil ter seus professores com formação específica e que isto ainda é um objetivo a se atingir na sociedade brasileira, esta preocupação demonstrada no discurso do gestor indica que existiu no sistema público municipal de Niterói uma significativa preocupação com a oferta de educação infantil de qualidade.

Esta preocupação parece ser uma constante entre os gestores, pois na fala da G3, na categoria *metas atingidas*, ela afirma que o PMI proporcionou ampliação da carga horária da formação de professores e iniciou a discussão sobre trabalho pedagógico para crianças de três anos, demonstrando continuidade da política de formação inicial e da busca pela ampliação da jornada escolar da gestão anterior, o que por sua vez colabora com a consolidação de uma política pública de qualidade, evitando assim as descontinuidades tão prejudiciais das políticas que são muito comuns em todo o Brasil, conforme nos esclarece Paro (2011).

No que se refere às metas não atingidas, verificamos nas entrevistas da G2 e G3 falas que esclarecem que a meta de construir e fazer funcionar 20 novas UMEIs não foi alcançada em 2018, embora tenha ficado muito próxima desta realidade, visto que das 20 UMEIs propostas, faltavam em 2018 apenas três a serem inauguradas. Entretanto ações voltadas para que esta meta seja atingida aparecem na categoria *estratégias para atingir as metas*.

G4 destacou a importância de que além de inaugurar as novas unidades é necessário providenciar mobiliário adequado para as crianças de 0 a 5 anos. Além disto, demonstra preocupação com a disponibilização de professores para estas novas unidades, pois considerando o contexto da cidade é possível perceber que a rede municipal precisa ampliar o número de professores, visto que ainda existem muitos professores contratados atuando nas escolas.

Prosseguindo a pesquisa, perguntamos qual a importância do PMI para a garantia de direitos das crianças de 0 a 5 anos. A análise das respostas resultou nas seguintes categorias: *garantindo o acesso à educação; cumprindo o preceito constitucional de oferta de educação e de cuidados e educação aos filhos dos trabalhadores; tornar o estado presente na comunidade; colaborar para a melhoria das condições financeiras da vida das mulheres e de suas famílias; garantir à criança o acesso à educação infantil em horário integral com padrão de qualidade*.

A análise dos dados originados da fala do G1 nos permite verificar aspectos bastante relevantes, dentre eles o fato de que o PMI, ao garantir o acesso à educação das crianças de 0 a 5 anos previstos no Capítulo III da Constituição (BRASIL, 1988), destinado à educação, também garantiu os direitos sociais de seus responsáveis trabalhadores, previstos no Capítulo II, que determina em seu Art. 7º que são direito dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que

visem à melhoria de sua condição social: “[...] assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 anos de idade em creches e pré-escolas” (BRASIL, 1988).

Segundo o gestor 1: “Tem uma situação socialmente muito importante relacionada à organização das famílias [...]. Então, naturalmente que o *Mais Infância* cumpre este papel também de assegurar este direito às famílias e principalmente às mulheres” (G1).

Além disto, destaca-se a categoria *torna o Estado presente na comunidade*, o que segundo o entrevistado dá ao *Mais Infância* a qualidade de muitas das vezes ser o único equipamento público dentro das comunidades. O trecho de sua fala a seguir apresenta claramente esta situação: “Ao mesmo tempo nunca é demais lembrar que em muitos lugares da cidade ainda é fato que a única presença do Estado, do Poder Público é a escola ali implantada (G1)”.

Pode-se perceber também na fala da G2 que uma questão de grande importância do PMI para a garantia de direitos das crianças de 0 a 5 anos foi o entendimento e a garantia de acesso à educação infantil em horário integral, por meio da ampliação do número de vagas. Esta qualidade pode ser atribuída a inúmeras questões, entretanto, destacamos as unidades de significação: “É importante porque tem bidocência” e “É importante porque tem modulação estabelecida”, e, “A equipe gestora é muito responsável com as crianças”. Certamente colabora para a existência de práticas de educação e cuidados de melhor qualidade, o que é extremamente importante para a promoção do desenvolvimento integral das crianças.

A bidocência é um ponto de orgulho entre os gestores: dois professores atuam simultaneamente nas turmas de tempo integral, com pequenos períodos de atuação individual, reforçando o princípio da qualificação específica da formação. Assim, o investimento do município garante mais um professor, ao invés de estagiários, auxiliares e outros profissionais para a sala, elevando o compromisso educacional das UMEIs.

Questionamos também os gestores sobre qual o principal desdobramento do PMI na educação infantil do município de Niterói. A partir de suas respostas, as categorias a seguir foram formadas: “Garante o acesso à educação infantil pela ampliação da rede física”; “Colabora para a melhoria das condições financeiras da vida das mulheres e de suas famílias”; “Dá visibilidade à educação pública municipal”; “Garante a educação e proteção das crianças matriculadas”; “Desenvolve as potencialidades das crianças”.

A análise dos dados nos permite verificar que garantia de acesso à educação infantil é considerado um desdobramento importante pelos G1 e G2, seguido apenas pelo fato de sua importância residir na possibilidade de proporcionar visibilidade à educação infantil municipal, composta também por seis unidades de registro na fala da G2.

No que se refere à garantia da educação infantil enquanto direito social dos trabalhadores, presente na resposta do G1, desta vez, o entrevistado destaca o impacto positivo nas condições financeiras das famílias, o que influencia diretamente na vida das crianças, visto que ao retornar ao mundo do trabalho, as responsáveis podem proporcionar melhores condições de vida para as crianças.

Além disto, é importante destacar que o PMI possibilitou às crianças educação e proteção, o que impacta diretamente na vida das famílias, por saberem que suas crianças estão sendo bem cuidadas e educadas nas UMEIs da rede.

No sentido de enriquecer em conteúdo os dados coletados, além dos gestores, procurou-se ouvir duas mães de alunos, consideradas atores importantes no processo de exporem seus relatos, suas percepções e complexificarem as análises realizadas. Não foi possível ouvir diretamente as crianças usuárias da política pública, mas considerou-se que a voz de representantes de suas famílias pode trazer significativas contribuições ao estudo. É importante ressaltar que uma política pública é elaborada para responder a uma demanda social, e um estudo a respeito destas políticas se torna mais consistente quando torna possível ouvir os que de forma direta ou indireta são usuários destas.

Quando perguntadas se sabiam que a UMEI em que seus filhos estão matriculados faz parte de um programa municipal chamado Programa *Mais Infância*, e se poderia dizer o que significa fazer parte deste Programa, a fala das mães originou as seguintes categorias: “O Programa colabora com o crescimento do município porque colabora para diminuir a carência de creches no município”; “Possibilita às mães trabalharem”; “Apenas ouviu falar”; “Instrumento de consolidação da política nacional de educação infantil”.

A análise das falas demonstra que das duas mães entrevistadas, apenas uma tem conhecimento de que a unidade faz parte do PMI, e que tendo este conhecimento, sua percepção converge para as percepções dos gestores, por reconhecer o Programa como uma política de educação infantil, que atende não só a necessidade das crianças, mas também de suas mães, e que ao possibilitar o retorno das mães ao mundo do trabalho, também colabora para o desenvolvimento do município. Assim, podemos supor que, ao menos com esta mãe, o Programa atendeu a dupla função a que se propõe e que consta na Constituição Federal.

Quando perguntadas sobre as diferenças que poderiam apontar entre a UMEI Professora Nina Rita Torres, unidade inaugurada pelo Programa, e outras UMEIs, uma das mães, por não conhecer outras Unidades de educação infantil não emitiu opinião. Entretanto, a segunda mãe destacou o caráter acolhedor dos profissionais da instituição. Diante desta colocação percebemos que na perspectiva de uma das entrevistadas, os princípios do cuidar e educar presentes no ideário legal e normativo da educação possivelmente sejam permeados por uma relação afetiva percebida pela família na UMEI.

Perguntamos às mães como avaliariam a UMEI e quais seriam os pontos positivos e negativos que destacariam. Não pudemos perceber nas respostas alusão aos aspectos específicos da educação, que também é um princípio desta etapa da educação básica. Isso pode ter ocorrido por falta de conhecimento das mães entrevistadas em relação à proposta pedagógica da UMEI. As falas das mães destacaram que a creche tem muitos pontos positivos e os mais importantes são relativos à qualidade da alimentação e cuidado das professoras e equipe pedagógica e o fato de seus filhos gostarem muito de ir à UMEI. O destaque dado à alimentação e cuidados nos remete ao primeiro princípio da educação infantil. Uma das mães enfatizou que sua filha “[...] fala que a comida é muito gostosa”.

Quando perguntadas se perceberam alguma mudança na UMEI nos últimos três anos, ambas enfatizaram a realização de projetos e a disponibilização de mais brinquedos para a UMEI, o que converge com as falas dos gestores, em que a proposta do Programa *Mais Infância*

provavelmente fortaleceu as práticas educativas na instituição, por meio de projetos e atendeu a necessidade de disponibilização de brinquedos e materiais adequados.

A partir dessas falas podemos perceber a presença de algumas especificidades da política pública presentes nas respostas dos gestores e presentes também no discurso dos familiares. Essa convergência é um indicativo de que o *Mais Infância*, mesmo ainda com metas a atingir, de fato potencializou a educação infantil do município, ao menos na visão daqueles entrevistados. Trata-se, de certa forma, de uma percepção geral de pesquisa e os achados do campo acabam por reafirmar visões anteriores, ou seja, as hipóteses construídas a partir da análise dos dados educacionais de Niterói.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar das significativas mudanças ocorridas na educação do Brasil, em especial na educação infantil, ainda existem muitos desafios a serem alcançados. A criança já foi vista de diferentes maneiras, desde a sua insignificância até uma atenção voltada para seu desenvolvimento integral, como nos mostram importantes historiadores como Ariès (2012), sobre a Europa e Priore (2012), no caso brasileiro. Da roda dos expostos aos internatos para crianças pequenas, aos poucos no Brasil foram implementadas políticas destinadas ao atendimento das crianças de 0 a 5 anos, algumas boas, outras nem tanto.

Embora a garantia de direito à educação/instrução seja um direito humano e seja assegurado na Constituição Federal, ela ainda se apresenta como um grande desafio na sociedade brasileira, sobretudo para a creche, parte não obrigatória da primeira etapa da educação básica.

Considerando o processo histórico de construção da educação infantil podemos entender, conforme os estudos de Kramer (2006), que em seus primórdios a educação infantil teve percursos diferentes no que se referiam tanto às faixas etárias de atendimento, bem como dos serviços ofertados para as diferentes classes sociais existentes no Brasil. Esta situação resultou ao longo da história da educação infantil em diferentes políticas públicas de atendimento a esta faixa etária. Tais políticas não foram concessões do poder público, mas tiveram como protagonistas pessoas inseridas nos movimentos sociais de direito das crianças pequenas.

Foi a partir da redemocratização do Brasil após o período de ditadura militar que a garantia do direito estabelecido em lei foi ampliada, fruto de lutas sociais. Para cumprir a exigência legal da universalização da pré-escola, o governo federal criou em 2007 o Programa *ProInfância*, que tinha por objetivo prestar assistência técnica e financeira aos estados e municípios de forma que pudessem atender a meta da universalização, bem como fortalecer o atendimento em creches por meio do Programa *Brasil Carinhoso*.

Entretanto, por escolha política, a gestão municipal de Niterói investiu em um programa próprio em 2013, denominado *Mais Infância*, que para além da ampliação e reestruturação da rede física, objetivava implantar uma política pública de educação infantil, pautada em eixos importantes tais como formação de professores para a educação infantil, currículos pautados no cuidar, educar e brincar dentre outras especificidades do Programa.

Conforme indicam Najjar, Mocarzel e Morgan (2019, p. 1037), “O planejamento das políticas educacionais tem como um de seus objetivos colocar as ações em ordem, definindo, de tudo o que é pensado e proposto, o que deve ser tratado como prioridade, canalizando esforços e recursos para sua efetivação”. Com o Programa *Mais Infância* não foi diferente.

Os dados obtidos nas pesquisas e as respostas das entrevistas demonstraram que o Programa *Mais Infância* se consolidou no município como uma política pública de educação infantil desde 2013, cujas diretrizes e ações se referendam no ideário legal e normativo brasileiro, e seus desdobramentos colaboram para garantir o direito das crianças até 5 anos de idade da cidade.

Embora a meta principal do Programa de construir 20 novas UMEIs não tenha sido totalmente atingida até 2018, faltava muito pouco, visto que 17 já estavam em funcionamento. A meta da universalização da pré-escola foi alcançada, mas a oferta de vagas para crianças de 0 a 3 anos continua sendo uma meta a ser plenamente cumprida. Ou seja, resta trabalho a fazer.

Foi possível perceber na pesquisa que um dos fatores de extrema importância do Programa é a existência da bidocência, que aliada à política de formação de professores de educação infantil, promove maiores e melhores condições práticas voltadas à qualidade desta etapa da educação básica.

Para além do entendimento da educação infantil como um direito da criança, a gestão municipal não se eximiu de entender que as políticas de educação para crianças pequenas ainda cumprem seu papel social de garantia de direito dos trabalhadores, mais especificamente mulheres.

Diante do exposto e partir da consideração das falas de quatro gestores e, de forma complementar, de duas mães, percebeu-se que o Programa *Mais Infância*, enquanto política pública de educação infantil, trouxe desdobramentos positivos ao sistema público municipal da educação de Niterói, colaborando para que a garantia de direito das crianças e de suas famílias seja cada vez mais uma realidade. A continuidade da política é também fator a ser destacado.

Dourado, Grossi Jr. e Furtado (2016) indicam que o PNE deve ser entendido pelos entes federados como um epicentro das políticas educacionais. Assim, por mais que o PMI tenha sido posto em prática um ano antes, a política soube se articular com as metas do PNE, especialmente a primeira, servindo de indutor ao seu cumprimento. Entende-se que o PMI é uma política bem-sucedida, que vem contribuindo para a expansão quantitativa, de acordo com o que o Plano Nacional de Educação demanda, mas também uma política voltada para a ampliação da qualidade social, que leva em conta a valorização e a formação docente, a qualidade da estrutura física das escolas, que fomenta a integração entre o cuidar e o educar, por meio da bidocência e de outras estratégias.

Tem-se, portanto, um Programa que se constituiu como política de governo e que deve ser preservado, aprimorado, expandido, perpassando diferentes gestões para poder se tornar uma política de estado, um compromisso da gestão municipal com a educação de crianças de 0 a 5 anos até que seus objetivos se tornem realidade concreta.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Gisele Coelho de Oliveira. *O Programa Mais Infância: uma política pública de educação infantil do município de Niterói*. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018.
- ARIÈS, Philippe. *História social da criança e da família*. Rio de Janeiro: LTC, 2012.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, Distrito Federal: Diário Oficial da União, 1988.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Lei n. 9.394/96.
- BRASIL. *Resolução/CD/FNDE n. 6, de 24 de abril de 2007*. Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública Infantil.
- BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. *Resolução n. 5, de 17 de dezembro de 2009*. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília: CNE, 2009.
- BRASIL. *Lei n. 12.796, de 4 de abril de 2013*. Altera a Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Diário Oficial da União, 2013.
- BRASIL. *Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, Distrito Federal: Diário Oficial da União, 2014.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Base Nacional Comum Curricular*. Brasília, 2018.
- CORSINO, Patrícia (org.). *Educação infantil: cotidiano e políticas*. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2012.
- DOURADO, Luiz Fernandes; GROSSI JR., Geraldo; FURTADO, Roberval Angelo. Monitoramento e avaliação dos planos de educação: breves contribuições. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 32, n. 2, p. 449-461, maio/ago. 2016.
- KRAMER, Sônia. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e é fundamental. *Educação e Sociedade*, v. 27, n. 96 – especial, p. 797-818, out. 2006.
- NAJJAR, Jorge (org.). *Educação se faz (na) política*. Niterói: EdUFF, 2006.
- NAJJAR, Jorge; MOCARZEL, Marcelo; MORGAN, Karine. Os Planos Municipais de Educação do Estado do Rio de Janeiro: um mapeamento de metas, estratégias e desafios. *Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 109, p. 1033-1053, dez. 2020.
- NUNES, Maria Fernanda Rezende. Educação infantil: instituições, funções e propostas. In: CORSINO, Patrícia (org.). *Educação infantil: cotidiano e políticas*. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2012.
- PARO, Vitor Henrique. *Crítica da estrutura da escola*. São Paulo: Cortez, 2011.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI. Fundação Municipal de Educação de Niterói. *Material de divulgação do Programa Mais Infância*. Niterói: FME, 2013.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI. *Lei n. 3.234, de 2 de agosto de 2016*. Aprova o Plano Municipal de Educação para o decênio 2016-2026, na forma a seguir especificada, e adota outras providências. Niterói: Câmara Municipal, 2016.
- PRIORE, Mary del. *História das crianças no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2012.

Submetido em dezembro de 2022

Aprovado em dezembro de 2022

Informações do(a) autor(a)

Gisele Coelho de Oliveira
Universidade Federal Fluminense (UFF)
E-mail: coelho.gisa@hotmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6871-5235>
Link Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2832957346446977>

Marcelo Siqueira Maia Vinagre Mocarzel
Universidade Católica de Petrópolis (UCP) e Universidade Estácio de Sá (UNESA)
E-mail: marcelomocarzel@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2780-0054>
Link Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4368412805880296>