



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Educação e Humanidades

Faculdade de Educação

Clarice Estabanez de Chaves Faria

Políticas Públicas de Educação Infantil no município de Duque de Caxias –

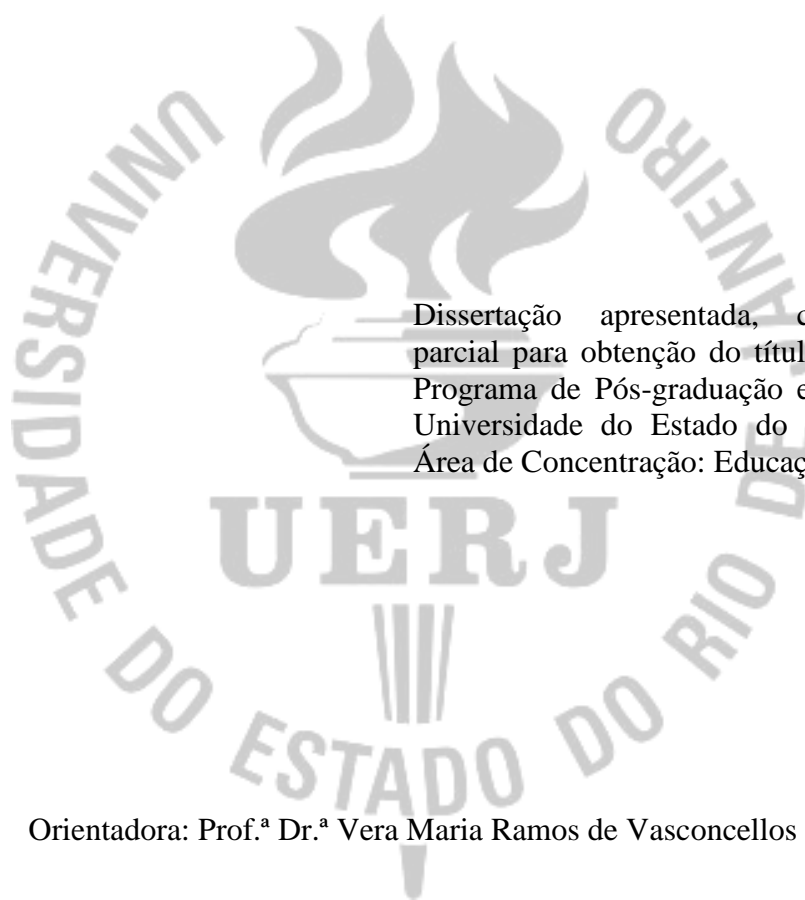
RJ: de 2007 a 2017

Rio de Janeiro

2018

Clarice Estabanez de Chaves Faria

**Políticas Públicas de Educação Infantil no município de Duque de Caxias – RJ: de 2007
a 2017**



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

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

Rio de Janeiro

2018

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

F224 Faria, Clarice Estabanez de Chaves.
Políticas Públicas de Educação Infantil no município de Duque de
Caxias - RJ : de 2007 a 2017 / Clarice Estabanez de Chaves Faria. - 2018.
172 f.

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

1. Educação de crianças - Teses. 2. Política pública - Teses. I.
Vasconcellos, Vera Maria Ramos de. II. Universidade do Estado do Rio
de Janeiro. Faculdade de Educação. III. Título

al

CDU 373.2

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

Assinatura

Data

Clarice Estabanez de Chaves Faria

**Políticas Públicas de Educação Infantil no município de Duque de Caxias – RJ: de 2007
a 2017**

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

Aprovada em 03 de outubro de 2018.

Banca Examinadora:

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

Prof.^a Dr.^a Maria Tereza Goudard Tavares
Faculdade de Formação de Professores – UERJ

Prof.^a Dr.^a Patrícia Maria Uchôa Simões
Universidade Federal Rural de Pernambuco

Rio de Janeiro

2018

DEDICATÓRIA

Dedico a Deus: “Porque dele e por ele, e para ele, são todas as coisas” - Romanos 11:36

AGRADECIMENTOS

A Deus, princípio de tudo. Autor da vida.

À minha família, pela compreensão e por fazerem parte desta caminhada.

À Alexandre, esposo e amigo de todas as horas.

À Amanda, filha amada, por ser minha motivação maior.

À professora Vera Maria Ramos de Vasconcellos, orientadora e amiga, por tornar possível esta pesquisa, com toda a competência, paciência e apoio dedicados a mim.

Às professoras Maria Tereza Goudard Tavares, Patrícia Maria Uchôa Simões, Leila Sanches Almeida e Lígia Maria Leão de Aquino, por tomarem parte, neste processo, como membros da Banca de Examinadora.

À Secretaria Municipal de Educação de Duque de Caxias-RJ, por conceder a autorização de pesquisa.

Aos servidores da Coordenadoria de Educação Infantil da Secretaria Municipal de Educação de Duque de Caxias-RJ, pela recepção e por possibilitar o diálogo.

À minha mãe, por aceitar a minha ausência.

À minha irmã e amiga, Flávia, por entender e apoiar.

À minha cunhada e irmã do coração, Aline, por todo carinho e auxílio.

À querida família IBCF, pessoas mui amadas, pela amizade, carinho e sustento espiritual.

Aos queridos integrantes do grupo de pesquisa NEI:P&E/UERJ: Adelaide, Alessandra, Anne, Aretusa, Caroline, David, Leila Sanches, Luís Eduardo, Maciel, Márcia Gil, Maria Ignez, Mariana, Pablo, Ramon, Roberta e Sonia, por compartilharem a trajetória.

À Maria Ignez Ferreira Campos, pelo acolhimento e incentivo.

À Anne Patrícia Pimentel, pelo carinho e palavras de apoio.

À Andréa Relva, pelo companheirismo na caminhada e por seu auxílio na finalização desta dissertação.

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

Aos docentes e profissionais da Creche Municipal Ayrton Senna, fonte de motivação e aprendizado.

À querida Nathália, diretora e amiga, pela parceria, sensibilidade e compreensão.

À Equipe da E. M. Nossa Senhora do Pilar, pela acolhida e por fazerem parte da minha trajetória profissional.

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

Eu fico com a pureza
da resposta das crianças.

É a vida!

É bonita e é bonita!

Gonzaguinha

RESUMO

FARIA, C. E. C. *Políticas Públicas de Educação Infantil no município de Duque de Caxias – RJ*: de 2007 a 2017. 2018. 172 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

Esta dissertação integra a produção acadêmica do Núcleo de Estudos da Infância: Pesquisa & Extensão (NEI:P&E), sob a coordenação da Prof. Dra. Vera Maria Ramos de Vasconcellos, vinculado à Linha de Pesquisa Infância, Juventude e Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (ProPEd/UERJ). Tem por objetivo investigar as Políticas Públicas de Educação Infantil do município de Duque de Caxias-RJ, no marco temporal de 2007 a 2017. O referencial teórico-metodológico adotado é Ciclo de Políticas, proposto por Stephen Ball e colaboradores. Esta abordagem, contribui para a compreensão da política pública como um complexo e multifacetado processo de tomada de decisões, que ocorre em qualquer nível ou estrutura. Este processo abarca os atos e respostas do Estado em relação às demandas da sociedade e o posicionamento dos múltiplos atores envolvidos. A delimitação do objeto de estudo privilegia os contextos de influência – internacional, nacional e local – e de produção de textos propostos no Ciclo, com centralidade no processo de tomada de decisões nestas arenas que reverberam nas Políticas Públicas de Educação Infantil (PPEI) municipais da cidade investigada. O estudo pauta-se nas seguintes questões: a) Houve o planejamento e a expansão de vagas para a Educação Infantil pública municipal em Duque de Caxias-RJ, entre 2007 e 2017?; b) Ocorreu ampliação física da rede pública municipal, com a criação de espaços próprios de Educação Infantil?; c) Observou-se mudanças nas políticas municipais de Educação Infantil após a promulgação da Emenda Constitucional de nº 59/2009 e da implementação da Lei 12.796/2013? A pesquisa bibliográfica e documental foram os procedimentos metodológicos predominantes na produção de dados – qualitativos e quantitativos – necessários à composição do material de análise. De forma complementar, houve visitas a diferentes setores da Secretaria Municipal de Educação de Duque de Caxias-RJ, na tentativa de reunir documentos e informações à investigação. Como resultado, a análise indica: a Educação Infantil municipal sofreu grande processo de expansão no período de 2007 a 2017; Nestes dez anos, a taxa de crescimento de matrículas em creches foi de 173% e em pré-escolas de 111%; o número de estabelecimentos de Educação Infantil, aumentou, chegando a 153 em 2017; a partir de 2007, foram inauguradas 16 creches e 52 escolas - da rede municipal - passaram a oferecer matrículas à pré-escola; Mesmo crescendo em número, a rede municipal concentra somente 50% das matrículas em creches e pré-escolas, compartilhando essa tarefa com a esfera privada (entidades particulares, conveniadas e filantrópicas); após 2013, as políticas públicas municipais priorizam a expansão da pré-escola, em detrimento, da creche. O trabalho conclui que, se as lacunas da cobertura da Educação Infantil pública não forem preenchidas pela administração municipal, a responsabilidade continuará a ser repartida com outras esferas, para além das instituições particulares, filantrópicas e conveniadas. Há o risco real de precarização do atendimento educacional às crianças pequenas em espaços alternativos e de cunho assistencialista, especialmente, para a faixa etária de zero a três anos.

Palavras-chave: Educação Infantil. Duque de Caxias-RJ. Políticas públicas. Ciclo de Políticas.

ABSTRACT

FARIA, C. E. C. *Preschool Education Public Policies at Duque de Caxias town – RJ : from 2007 to 2017*. 2018. 172 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

This dissertation is part of the research group named “Childhood Studies Center: Research and Extension (NEI:P&E)”, coordinated by Vera Maria Ramos de Vasconcellos (PhD), which configures a research that is inserted in a set of studies about Childhood, Youth and Education, inside of the Post-graduation Program in Education of the University of the State of Rio de Janeiro (ProPEd/UERJ). It’s goal is to investigate the Preschool Education’s Public Policies of the town of Duque de Caxias-RJ, in the interval between 2007 and 2017. The research, in a quantitative line, approaches the dynamics of production of educational policies operating with the analytical referent of public policies cycle proposed by British Stephen Ball and collaborators. This approach contributes to the understanding of the public policy as a complex and multifaceted process of decisions making, that occurs in any level or structure. This process embraces actions and answers of the State in relation to the society demands and the position of the several involved actors. The definition of the object of study considers the international, national and local influence levels – and of texts production that are brought forward at the cycle, with central importance in the process of decisions making in those arenas that reverberate in the municipal Preschool Education Public Policies of Childhood Education (PPEI) of the investigated town. The study is guided by the following questions: a) Was there the planning and the expansion of vacancies for the municipal public Preschool Education in Duque de Caxias-RJ, between 2007 and 2017? b) Was there a physical enlargement of the municipal public education system, with the creation of spaces that are proper of the Preschool Education? c) Were observed changes in the municipal Preschool Education politics after the promulgation of the Constitutional Amendment number 59/2009 and the implementation of the Law 12.796/2013? The bibliographic and documental researches were the predominant methodological procedures in the production of the data, that were necessary for the composition of the analysis material. In a complementary way, there has been visits to different sectors of the Municipal Education Secretariat of Duque de Caxias-RJ, in the attempt of gathering documents and information, as well as making interviews. As a result: the municipal Preschool Education went through a big process of expansion from 2007 to 2017; During these ten years, the enrollment growth tax in daycare centers achieved 173% and, at the preschools, 111%; the number of institutes of preschool education increased, achieving the amount of 153 in 2017; since 2007, were inaugurated 16 daycare centers and 52 schools – of the municipal administration – started to offer preschool enrollment; Even growing in quantity, the municipal education system concentrates only 50% of the daycare centers and preschools enrollments, sharing this task with the private sphere (particular, contracted and philanthropic entities); after 2013, the municipal public politics prioritize the expansion of the preschool, in detriment of the daycare center. The research aimed to conclude that, if the public Preschool Education coverage gaps are not filled by the municipal public administration. The responsibility continues to be parted with other spheres, beyond the particular, philanthropic and contracted entities institutions. Based on the problems developed, it is pointed out that a very important conclusion of the research is there is the real risk of lost of quality of the education service to little children at alternative and assistentialist-natured spaces an assistentialist nature, especially, to the group’s age - zero to three years old.

Keywords: Preschool Education. Duque de Caxias-RJ. Public policies. Policy Cycle.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 –	Tratados e documentos internacionais	41
Quadro 2 –	Consensos e recomendações	59
Quadro 3 –	Metas da Educação Infantil: PNE 2001 e 2014	83
Figura 1 –	Estado do Rio de Janeiro: Regiões de Governo e Municípios	94
Figura 2 –	O Município de Duque de Caxias na Baixada Fluminense	95
Figura 3 –	Distritos do Município de Duque de Caxias	96
Quadro 4 –	PME-DC: Meta da Educação Infantil	125
Quadro 5 –	Proposta de nova redação da meta de Educação Infantil	128
Quadro 6 –	Forma de acesso e critérios de seleção de vagas à Educação Infantil Municipal	129
Quadro 7 –	Faixa etária atendida e quantitativo de alunos da Educação Infantil Municipal	130
Quadro 8 –	Quantitativo de estudantes, professores e estimuladores - PME-DC 2015	131

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Contextos do Ciclo de Políticas (Ball e colaboradores)	30
Gráfico 2 –	Percentual de escolas de educação básica por dependência administrativa – Brasil 2017	73
Gráfico 3 –	Percentual de matrículas na educação básica por dependência administrativa - Brasil 2017	73
Gráfico 4 –	Distribuição da matrícula na Educação Infantil e no ensino fundamental por dependência administrativa – Brasil 2017	74
Gráfico 5 –	Taxa de escolarização das crianças de 0 a 5 anos de idade, de acordo com as Grandes Regiões brasileiras	78
Gráfico 6 –	Expansão dos estabelecimentos municipais no Brasil	86
Gráfico 7 –	Municípios com maior participação no PIB do RJ em 2015	98
Gráfico 8 –	Estabelecimentos municipais de Educação Infantil	133
Gráfico 9 –	Expansão do número de matrículas da Educação Infantil municipal	134
Gráfico 10 –	Expansão do número de turmas da Educação Infantil municipal	135
Gráfico 11 –	Proporção de matrículas na Educação Infantil municipal, por creche e pré- -escola	137
Gráfico 12 –	Expansão da Educação Infantil Municipal pós-2009	138
Gráfico 13 –	Percentual de expansão da Educação Infantil por períodos	139
Gráfico 14 –	Percentual de cobertura da Educação Infantil municipal	147

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Número de vagas potenciais alcançadas pelo PROINFÂNCIA	85
Tabela 2 –	Expansão das matrículas em creche e pré-escola no Brasil	86
Tabela 3 –	Estimativa da População de 0 a 5 anos de idade em – Brasil 2017	87
Tabela 4 –	População do município de Duque de Caxias	97
Tabela 5 –	Ranking do PIB dos municípios da Região Metropolitana do RJ (2015)	99
Tabela 6 –	PIB per capita de Duque de Caxias: Posição em relação ao RJ e Brasil	100
Tabela 7 –	IDHM: Duque de Caxias no estado do Rio de Janeiro	101
Tabela 8 –	IDHM: Duque de Caxias no Brasil	101
Tabela 9 –	Nível de instrução no município de Duque de Caxias	102
Tabela 10 –	Porcentagem de crianças que frequentavam à escola em Duque de Caxias ..	102
Tabela 11 –	Panorama da educação básica em Duque de Caxias – 2017	103
Tabela 12 –	Duque de Caxias: panorama da rede municipal de ensino – 2017	104
Tabela 13 –	Percentual de cobertura da rede municipal de ensino – 2017	104
Tabela 14 –	Pesquisas por temáticas	107
Tabela 15 –	Duque de Caxias nas pesquisas sobre políticas educacionais	108
Tabela 16 –	Expansão do número de creches municipais em Duque de Caxias	120
Tabela 17 –	Oferta de vagas e percentual de atendimento da demanda manifesta por creche	122
Tabela 18 –	Oferta de vagas e percentual de atendimento da demanda manifesta por pré- -escola	122
Tabela 19 –	Percentual de novas matrículas à Educação Infantil municipal (2015)	123
Tabela 20 –	Comparativo de vagas oferecidas e efetivamente preenchidas - pré-escola municipal 2015	124
Tabela 21 –	Expansão do número de creches municipais	132
Tabela 22 –	Expansão da pré-escola municipal	133
Tabela 23 –	Expansão do número de matrículas e turmas da creche Municipal	136
Tabela 24 –	Expansão do número de matrículas e turmas da pré-escola Municipal	136

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANPEd	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
CAE	Coordenadoria de Assistência ao Educando
CCAIC	Centro de Atendimento à Infância Caxiense
CDC	Convenção sobre os Direitos da Criança
CTD/Capes	Catálogo de Teses e Dissertações da Capes.
CEB	Câmara de Educação Básica
CEE	Coordenadoria de Estatística Educacional
CEEP	Centro de Estatísticas, Estudos e Pesquisas
CEI	Coordenadoria de Educação Infantil
CEPERJ	Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CME-DC	Conselho Municipal de Educação de Duque de Caxias
CPFPPF	Centro de Pesquisa e Formação Continuada Paulo Freire
DEB	Departamento de Educação Básica
DPE	Departamento de Projetos Educacionais
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ECPI	Educação e cuidado na primeira infância
EPT	Educação para Todos
FME	Fórum Municipal de Educação
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDBEN	Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional

MEC	Ministério da Educação
NEI:P&E	Núcleo de Estudos da Infância: Pesquisa & Extensão
NIMA	Núcleo Interdisciplinar de Meio Ambiente
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PAR	Plano de Ações Articuladas
PIB	Produto Interno Bruto
PBF	Programa Bolsa Família
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PME-DC	Plano Municipal de Educação de Duque de Caxias
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PNBE	Programa Nacional de Biblioteca da Escola
PNE	Plano Nacional de Educação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PPEI	Políticas Públicas de Educação Infantil
PROINFÂNCIA	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
PROINFANTIL	Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil
PUC	Pontifícia Universidade Católica
REDUC	Refinaria de Duque de Caxias
RMG	Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos
SMDS-DC	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
SME-DC	Secretaria Municipal de Educação de Duque de Caxias
SciELO	Scientific Electronic Library Online
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação
SSPPE	Subsecretaria de Planejamento e Projetos Educacionais
SSE	Subsecretaria de Ensino
UFF	Universidade Federal Fluminense

UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UNIRIO	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
WCEFA	World Conference on Education for All/Conferência Mundial de Educação para Todos

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	17
1	PERCURSO TEÓRICO-METODOLÓGICO	24
1.1	O Conceito de política pública	25
1.2	A política educacional e seu objeto de estudo	27
1.3	Referencial teórico-metodológico: a abordagem do Ciclo de Políticas	28
1.4	Os caminhos da pesquisa	32
2	A EDUCAÇÃO INFANTIL NO CONTEXTO DAS INFLUÊNCIAS INTERNACIONAIS	37
2.1	A atuação dos organismos multilaterais	37
2.2	A construção de uma agenda comum	40
2.2.1	<u>Consensos da década de 1990</u>	41
2.2.2	<u>O deslocamento do discurso nos anos 2000</u>	45
2.2.3	<u>A agenda pós-2015</u>	54
2.3	Síntese dos consensos e recomendações	58
3	A EDUCAÇÃO INFANTIL NA AGENDA POLÍTICA NACIONAL	63
3.1	Marcos jurídicos do direito à Educação Infantil	64
3.2	O pacto federativo e os desafios do regime de colaboração	68
3.3	Panorama da EI brasileira: alterações e iniciativas nas políticas e programas no período pós-2007	79
4	DUQUE DE CAXIAS-RJ: <i>UM CENÁRIO EM DESTAQUE</i>	90
4.1	Apresentação do município de Duque de Caxias-RJ	90
4.2	Divisão político-administrativa	93
4.3	Aspectos socioeconômicos	97
4.3.1	<u>População</u>	97
4.3.2	<u>Produto Interno Bruto e PIB per capita de Duque de Caxias</u>	98
4.3.3	<u>Índice de Desenvolvimento Humano Municipal</u>	100
4.4	Panorama educacional local	101
4.4.1	<u>A educação básica no município</u>	102
4.5	Duque de Caxias no cenário das pesquisas do campo educacional	105
4.5.1	<u>As pesquisas sobre políticas públicas educacionais</u>	107
4.5.2	<u>Pesquisas sobre políticas de Educação Infantil</u>	109

5	A EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS: DA PRODUÇÃO DE TEXTO AOS RESULTADOS E EFEITOS	113
5.1	Entre os caminhos do contexto da prática e da produção de textos na SME-DC	114
5.2	O que dizem os textos sobre a EI municipal de Duque de Caxias	118
5.2.1	<u>A Proposta Curricular da Educação Infantil Municipal</u>	118
5.2.2	<u>O Plano Municipal de Educação</u>	120
5.2.3	<u>A Resolução de Matrículas</u>	128
5.3	Análise dos Resultados e Efeitos: um diálogo com os dados do INEP	131
5.3.1	<u>A ampliação física e numérica da rede municipal de Educação Infantil: 2007 a 2017</u>	131
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	141
	REFERÊNCIAS	150
	ANEXO A – Autorização de Pesquisa	168
	ANEXO B – E-mails aos setores da SME-DC	169
	ANEXO C – Devolutiva dos E-mails	170
	ANEXO D – Informações da CEI/SME-DC	171
	ANEXO E – FME-DC: proposta de revisão da meta de Educação Infantil	172

INTRODUÇÃO

Esta dissertação integra a produção acadêmica do Núcleo de Estudos da Infância: Pesquisa & Extensão (NEI:P&E), sob a coordenação da Prof. Dra. Vera Maria Ramos de Vasconcellos, vinculado à Linha de Pesquisa Infância, Juventude e Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (ProPEd/UERJ).

A investigação em curso é fruto de indagações desencadeadas pela inserção em uma determinada realidade social, que nos impulsionou a procurar respostas e a construir novos conhecimentos. Dessa forma, tomar como tema central *políticas públicas municipais de Educação Infantil em Duque de Caxias* encontra sentido no entrelace das experiências pessoais – acadêmicas e profissionais – vivenciadas.

O interesse pela Educação Infantil remonta o tempo da graduação em pedagogia, quando tive a oportunidade de estagiar, por dois anos consecutivos (2003 e 2004), no setor de Recreação Infantil da unidade do Serviço Social do Comércio do Rio de Janeiro (SESC-RJ), em Niterói. Durante o estágio¹, observei e participei, ativamente, do atendimento educativo sistemático a crianças na faixa etária de três a cinco anos de idade, dentro de uma proposta pedagógica pautada em uma perspectiva sócio-histórica (VIGOSTKI, 2007). Essa foi a minha primeira inserção em um contexto institucional direcionado à educação de crianças pequenas. Desde então, posso afirmar que me apaixonei pela Educação Infantil.

Em 2006, com a aprovação no concurso público para o magistério de Duque de Caxias, realizado no ano de 2005, fui nomeada e tomei posse nos cargos de Professor II (regente da Educação Infantil e séries iniciais) e Professor Especialista – Orientador Educacional. Ingressei, assim, na carreira pública e na rede municipal de ensino da cidade de Duque de Caxias. Infelizmente, por não ter disponibilidade de vagas para a Educação Infantil à época, fui lotada em escolas e turmas de ensino fundamental.

Ao longo de doze anos de atuação profissional com crianças dos anos iniciais do ensino fundamental, fui absorvida por questões pertinentes ao primeiro segmento da educação básica, tais como: evasão escolar; taxa de distorção ano de escolaridade/idade; casos de indisciplina, violência e fracasso escolar; avaliações externas e aferição de desempenho;

¹ Em todo o texto utilizarei a primeira pessoa – “eu” – referindo-me a um pensamento, posicionamento, crença ou descoberta própria (RHEINGANTZ, 2016), e “nós” – quando o que afirmo for compartilhado por um grupo e/ou pelo leitor (ECO, 1985).

dificuldades de aprendizagem; concepções e práticas de alfabetização; inclusão escolar... Enfim, muitas situações e muitas possibilidades de questionamentos, problematizações... Mas, nada que me motivasse a continuar os estudos com esses temas.

Reuni força e coragem e parti em busca de mudança. Em 2015, consegui remoção da matrícula de especialista para uma creche municipal, localizada no bairro de Jardim Primavera, 2º distrito do município de Duque de Caxias. Novo bairro, novo contexto educativo e o reencontro com a Educação Infantil. Reencontro com a inspiração e com o desejo de interrogar, descobrir e tecer novos conhecimentos.

De acordo com Minayo (2009, p.16), toda pesquisa nasce de um problema ou questionamento ligado a circunstâncias socialmente condicionadas. Foi na minha realidade pessoal e social que deparei com inquietações, motivações e objetivos que me levaram a buscar novos conhecimentos. Nas palavras da autora, “[...] nada pode ser intelectualmente um problema se não tiver sido, em primeiro lugar, um problema da vida prática”.

Impulsionada por essas mudanças, iniciei consulta a diferentes Programas de Pós-Graduação em Educação, das principais universidades públicas do Rio de Janeiro, com o intuito de encontrar linhas e grupos de pesquisas que contemplassem temas da Educação Infantil. Dentre os programas observados, decidi me inscrever para concorrer à vaga de mestrado, no ano de 2016, no ProPEd/UERJ.

O grupo de pesquisa escolhido NEI:P&E/UERJ² têm como eixo central a análise de Políticas Públicas de Educação Infantil (PPEI)³, que se insere no campo da Política Educacional. A defesa da garantia do direito à educação em creches e pré-escolas públicas de qualidade é marca constante nas pesquisas desenvolvidas pelo grupo. Por este motivo, até hoje, boa parte das investigações privilegiam a análise da realidade creche (ROCHA, 2010; ALMEIDA, F. 2013; GIL, 2013, 2018; ALMEIDA, A. 2014; CAMPOS, M. I. 2014; 2017; ZADMINAS, 2016; PIMENTEL, 2016),⁴ com centralidade nas principais PPEI adotadas no município do Rio de Janeiro para esta faixa etária.

² Núcleo de Estudos da Infância: Pesquisa & Extensão

³ Utilizaremos a sigla PPEI para designar o termo Políticas Públicas de Educação Infantil, objeto de estudo desta dissertação.

⁴ FAPERJ - E-26/102.961/2008; FAPERJ –E-26/110.407/2012 e PROCiência / UERJ, 2015.

Na etapa mais recente (2016-2019)⁵, o NEI:P&E/UERJ ampliou o foco e buscou observar as propostas de diferentes Secretarias Municipais de Educação, de outras cidades do Estado do Rio de Janeiro, no que tange ao compromisso com a educação de crianças pequenas, com um olhar especial para a faixa etária de zero a três anos.

Esta pesquisa compõe o novo momento do grupo e tem por objetivo estudar as Políticas Públicas de Educação Infantil do município de Duque de Caxias-RJ, tendo como marcos a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Lei 6.094/2007) e a regulamentação do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Lei 11.494/2007). Para tal, o período de análise contemplado é de 2007 a 2017⁶.

Concebemos a Educação Infantil como um direito humano e social da criança pequena e, também, como um direito social da família. A creche e a pré-escola, indissociavelmente, formam a unidade pedagógica da Educação Infantil, integrando um processo educativo único, cujo objetivo é o pleno desenvolvimento da criança pequena.

Nesta perspectiva, compreendemos a Educação Infantil como um espaço institucional de convívio coletivo, que tem por finalidade cuidar e educar as crianças de zero a cinco anos de idade. Por meio de relações educacionais próprias cria oportunidades de promoção do desenvolvimento infantil de forma integral, nos aspectos físico, social, afetivo e cognitivo (BRASIL, 2006b). Por este motivo, em nossa investigação, posicionamo-nos em defesa da garantia do direito à educação das crianças pequenas, em creches e pré-escolas públicas de qualidade.

Desde o final do século XX, há uma crescente tendência de extensão da educação e o cuidado da criança pequena em contexto institucional (ROSEMBERG, 2009). A tarefa, antes entendida como exclusividade da família e, portanto, restrita ao espaço doméstico, passou a ser compreendida cada vez mais como uma responsabilidade compartilhada entre Estado, família e sociedade.

De acordo com a autora (*Idem*, p. 3), com o deslocamento da infância da exclusiva tutela familiar para a esfera pública, a educação e o bem-estar da criança passou “[...] a ser objeto de normatização científica, de regulamentação e controle estatais e, portanto, um

⁵ Cientista de Nosso Estado, FAPERJ E-26 – 203.093/2016 / PLATAFORMA BRASIL, nº 1.661.130.

⁶ Embora em pleno debate sobre a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), fuge ao objetivo desta dissertação a análise desta política curricular, uma vez que sua homologação ocorreu no final de dezembro de 2017, com vigência a partir do ano de 2018.

capítulo das políticas públicas, suscitando reivindicações, disputas por concepções e recursos e negociações entre atores sociais”.

Importante marco jurídico e histórico do reconhecimento da criança como sujeito de direitos, a promulgação da Convenção sobre os Direitos das Crianças, em 1989, e sua ampla ratificação em escala mundial, tornou a infância tema recorrente nas agendas políticas internacionais e locais (ROSEMBERG; MARIANO, 2010). Em estudo sobre a Educação Infantil no contexto latino-americano, Campos, R. F.⁷ (2010, p. 302) observou que, da década de 1990 em diante, “[...] a maioria dos países incorporou-a, ainda que de modo diferenciado, em seus sistemas educacionais, expressando o reconhecimento do direito das crianças pequenas à educação.”

Essa é uma tendência que se refletiu no Brasil. Os trabalhos de Kramer (2001), Kuhlman Jr. (1998), Vasconcellos (2011), entre outros, mostram que as últimas décadas do século XX representaram progressos significativos no que diz respeito à afirmação dos direitos da criança e à construção de um novo paradigma da infância, que traz a compreensão dela como ser histórico e social, indivíduo único, competente, produtor de cultura e cidadão de direitos.

Essa mudança, resultante de um longo processo e de intensa mobilização social, ganhou materialidade na legislação brasileira a partir da Constituição Federal de 1988, ao estabelecer a Educação Infantil como direito da criança e da família e dever do Estado garanti-la. Quase uma década depois, a Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (LDBEN, Lei n.º 9.394/1996) a regulamentou e a designou como primeira etapa da Educação Básica, atribuindo aos municípios a responsabilidade de integrá-la aos seus sistemas de ensino.

Todavia, ao mesmo tempo em que acontecimentos históricos recentes promoveram o fortalecimento da concepção da educação e o cuidado em ambientes educativos institucionais como um direito e uma conquista da criança pequena, a Educação Infantil vem se configurando em um campo de disputas e interesses divergentes, caminhando entre avanços e retrocessos (ROSEMBERG, 2009b; ROSEMBERG; MARIANO, 2010).

⁷ Para diferenciar a coincidência de sobrenomes, especialmente, das autoras Rosânia de Campos e Roselane de Fátima Campos, optamos por referenciá-las, nesta dissertação, da seguinte forma: CAMPOS, Rosânia para a autora Rosânia Campos, e CAMPOS, R. F. para a autora Roselane de Fátima Campos. Os demais casos de sobrenomes repetidos, serão distinguidos com o acréscimo das iniciais dos prenomes dos autores.

Paralelamente às forças progressistas que lutam para tornar realidade os avanços legais e conceituais fundamentais aos direitos da infância, os consensos produzidos, particularmente, pela atuação de organismos internacionais pressionam as ações dos governos nacionais no sentido contrário. Os estudos de Campos, Rosânia (2008, 2013), Campos, R. F. (2010, 2012); Rosemberg (2003, 2009) e Rosemberg; Mariano (2010) têm denunciado que as recomendações para as questões da infância, propostas por essas organizações, concentram-se, predominantemente, em ações focais que associam a educação e o cuidado infantil a estratégias de alívio da pobreza e para o desenvolvimento econômico e social das nações não hegemônicas.

Ao considerar que a agenda de políticas públicas é uma construção social que decorre, segundo Rosemberg; Mariano (2010, p.697), “[...] do jogo de tensões e coalizões entre diversos atores sociais, nacionais e internacionais, incluindo aqui as agências multilaterais e fundações”, assume relevância compreender os embates e contradições que acompanharam – e ainda acompanham – o processo de efetivação do direito à educação da criança pequena.

Sobretudo, diante da percepção de que ainda há muito o que conquistar no que tange às políticas públicas nacionais e locais voltadas à primeira infância, principalmente, quando nos atemos à faixa etária até três anos de idade. Em uma perspectiva histórica, analisada por Aquino; Vasconcellos (2012); Campos R. F.; Campos, Rosânia (2012); Kappel; Aquino; Vasconcellos (2011) e Rosemberg (2002, 2009), a demanda por Educação Infantil de qualidade e a democratização de sua oferta são problemas recorrentes e persistem como barreiras a serem superadas.

Refletir sobre as alterações legais e políticas propostas é tarefa necessária à compreensão das mudanças ocorridas na Educação Infantil brasileira. As recentes modificações nos textos legais efetivadas pela Emenda Constitucional n.º 59/2009 e, posteriormente, pela Lei n.º 12.796/2013 – que ampliaram a obrigatoriedade de matrícula na educação básica para a faixa etária de quatro a dezessete anos a partir de 2016 – impactaram diretamente às políticas públicas de Educação Infantil e trouxeram preocupação ao deixar fora da obrigatoriedade as crianças até três anos de idade (VASCONCELLOS, 2015a).

Diante do temor real de que as políticas públicas priorizem as crianças em idade pré-escolar e descuidem da creche, tornando o cuidar e o educar de crianças pequenas ainda mais fragilizado, assume centralidade, nesta pesquisa, verificar a oferta de educação pública e municipal em creches e pré-escolas às crianças pequenas e observar os possíveis efeitos nas políticas locais caxienses em decorrência das mudanças legais supracitadas.

Com este cenário em tela, ao interrogar as Políticas Públicas de Educação Infantil Municipais na cidade de Duque de Caxias-RJ, este estudo perpassa pela análise das principais influências, diretrizes legais e ações políticas relacionadas à trajetória da Educação Infantil no Brasil, que influíram diretamente no processo de tomadas de decisões na esfera municipal, no que tange ao atendimento educacional público, gratuito e de qualidade para crianças de zero a cinco anos de idade.

Nossa aproximação às PPEI municipais segue uma postura crítico-reflexiva, pois assumimos o compromisso de lutar pela concretização do direito à educação de todas as crianças pequenas. Entendemos que a efetivação desse direito deve ser traduzida em forma e condições de acesso gratuito e permanência em creches e pré-escolas públicas de qualidade, independentemente de cor, raça/etnia, gênero, local de moradia e condição econômica da criança.

Desta maneira, ao eleger como campo de investigação as PPEI municipais em Duque de Caxias-RJ, no período de 2007 a 2017, pretendemos:

- a) Verificar se houve ampliação física da rede, com a criação de espaços próprios e específicos para o atendimento educacional da criança de zero a cinco anos;
- b) Examinar se houve planejamento e expansão de vagas de Educação Infantil no período investigado;
- c) Observar efeitos às políticas de Educação Infantil municipais em Duque de Caxias/RJ, em virtude da promulgação da Emenda Constitucional de nº 59/2009 e da implementação da Lei 12.796/2013, que tornaram obrigatória a frequência escolar a partir dos quatro anos de idade.

Esta dissertação está organizada em cinco capítulos. O primeiro, expõem o embasamento teórico e o desenho metodológico da pesquisa. Elegemos a abordagem do Ciclo de Políticas, elaborada por Stephen Ball e colaboradores (1992, 1994), que constitui-se em um método de analisar as políticas educacionais, com a percepção de que as políticas emergem, evoluem e se extinguem, no tempo e no espaço, em torno de processos sociais complexos e multifacetados. Esta abordagem permite, ainda, articular as perspectivas macro e micro deste processo.

No Capítulo 2, apresentamos o Contexto de Influência, investigando a relação entre a agenda global proposta em acordos internacionais, a atuação de organizações multilaterais e reverberação das mesmas nas PPEI nacionais. Esta análise inicial teve como base os compromissos firmados a partir da promulgação da Convenção sobre os Direitos da Criança, em 1989, e da Declaração Mundial sobre Educação para Todos, em 1990, eventos que colocaram em pauta o tema da educação, cuidado e desenvolvimento infantil nas agendas políticas mundial, regional e nacional.

No terceiro capítulo, aprofundamos a análise nas influências nacionais, considerando os principais marcos legais que instituem o direito à Educação Infantil no Brasil. Em seguida, refletimos a respeito dos desafios do pacto federativo brasileiro postos aos entes municipais frente à responsabilidade de concretização das políticas voltadas à oferta da Educação Infantil, e sobre importantes alterações e iniciativas nas PPEI no período pós-2007.

Com o objetivo de apresentar o lócus de investigação, o capítulo 4 busca responder ao seguinte questionamento: Quando nos referimos à cidade de Duque de Caxias-RJ, como o cenário desta pesquisa, estamos falando de qual contexto? São apontados os aspectos históricos, político-administrativos, socioeconômicos e educacionais da cidade. Ainda neste capítulo, iniciamos a análise do contexto de produção de textos, na modalidade de mapeamento de trabalhos acadêmicos no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES/MEC, com o objetivo de identificar pesquisas relacionadas ao objeto de estudos: as políticas públicas de Educação Infantil do município de Duque de Caxias-RJ.

O quinto e último capítulo, dá prosseguimento à análise do contexto de produção de textos em articulação com os contextos da prática e dos resultados e efeitos. Com base na pesquisa bibliográfica e documental, focaliza a análise de dados da Educação Infantil municipal nas seguintes esferas: os documentos oficiais no âmbito da Secretaria Municipal de Educação de Duque de Caxias-RJ (SME-DC) e os dados estatísticos do site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Nas considerações finais, ”juntamos os fios” dos resultados e efeitos das PPEI na cidade investigada.

1 PERCURSO TEÓRICO-METODOLÓGICO

A política educacional como campo teórico, em diferentes países, surge na década de 1950 como um ramo da ciência política, estreitamente relacionada às ciências sociais (TELLO, 2015). No contexto brasileiro ela emerge nos anos de 1960 e ganha maior impulso e propagação de 1980 em diante, principalmente, com a criação do Grupo de Trabalho 5, no âmbito da ANPEd (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação), dedicado à temática *Estado e Política Educacional* (STREMEL, 2016).

Por ser relativamente recente no Brasil, a pesquisa em política educacional encontra-se em contínua expansão e em busca de consolidação (AZEVEDO; AGUIAR, 2001; MAINARDES, 2009, 2016; STREMEL, 2016). Nas últimas décadas, houve aumento no número de linhas de pesquisas vinculadas a programas de pós-graduação dedicados ao tema. Como também, a realização de eventos e criação de espaços próprios para o debate, como periódicos especializados e grupos de estudos específicos nos fóruns e congressos referenciados na esfera educacional (MAINARDES, 2018; STREMEL, 2016).

Ao caracterizar-se como um campo ainda em construção, apresenta peculiaridades, limitações e desafios aos pesquisadores. Diante disso, assume centralidade a definição dos referenciais teóricos e metodológicos que embasam o trabalho, assim como do que se entende por política educacional e sobre os seus objetos de estudo.

Compreender como as políticas são feitas, o que elas pretendem e quais são os seus efeitos não é uma tarefa simples. De acordo com Jefferson Mainardes (2016, p.13), a complexidade do campo reside no fato de integrar, ao mesmo tempo, um projeto científico e um projeto político. Assim, o autor argumenta que:

Como projeto científico, necessita oferecer análises e conclusões consistentes, com base em critérios de cientificidade, tais como: objetividade, adequação e verificabilidade. Como projeto político, a pesquisa em política educacional está sempre comprometida em oferecer análises e conclusões socialmente referenciadas e politicamente engajadas, baseadas em critérios de normatividade política, tais como: legitimidade, eficácia em termos de justiça social e igualdade e criticidade.

Com este entendimento, consideramos que “[...] a maneira como um pesquisador encara a política educacional influencia o tipo de investigação que se propõe a realizar” (MAINARDES, 2009, p.5). Em outras palavras, suas convicções, concepções e valores afetam todo o processo investigativo. Daí a importância de perceber que não há neutralidade

na construção do objeto de estudo da política educacional, pois, tanto a caracterização do campo, quanto a definição de seus objetos estão vinculados ao desenvolvimento histórico do campo teórico e à cosmovisão que o investigador apresenta em um dado contexto e espaço temporal (TELLO, 2015).

Nesse sentido, compreendemos as Políticas Públicas de Educação Infantil (PPEI) como um processo de tomada de decisões relacionadas à Educação Infantil pública, que ocorre em qualquer âmbito ou estrutura e abarca uma multiplicidade de vozes e mediações. Dessa forma, as primeiras seções deste capítulo serão dedicadas a explicitar as principais concepções atinentes à política educacional, as seguintes abordarão os referenciais teórico-metodológicos que embasam as análises do estudo e o procedimento metodológico percorrido.

1.1 O conceito de política pública

De um modo geral, política pública é definida como ato ou resposta do Estado em relação a problemas e/ou demandas existentes em determinados setores da sociedade. Todavia, para uma melhor compreensão e ampliação dessa conceituação, dialogaremos a seguir com autores que, em suas abordagens e concepções, trazem perspectivas que julgamos pertinentes à reflexão sobre o nosso objeto de estudo.

Sérgio Azevedo (2011, p.17) conceitua a política pública como “[...] tudo o que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões”. Para este autor, não há neutralidade nas ações governamentais, pois, tanto o agir, quanto o não-agir (ou o omitir) representam um posicionamento que pode provocar impactos positivos ou negativos na realidade.

Ricardo Souza (2016, p.76) argumenta que a política mantém estreita relação com a luta por poder, e “[...] a tensão em conquistá-lo, mantê-lo e ampliá-lo compõe o contexto dos conflitos que ganham espaço na relação entre as demandas sociais por educação e o posicionamento do Estado diante destas demandas, seja atendendo-as ou não”. O autor afirma que uma política pública não pode ser compreendida como um ato isolado e unidirecional do Estado ou de um determinado governo, pois, reflete uma reação ou não diante da pressão social. Nas palavras do autor (SOUZA, R. 2016, p.77): “[...] o Estado, via de regra, reage às

pressões sociais, seja atendendo-as, negociando-as, repelindo-as, absorvendo-as mesmo que parcialmente, etc., mas, (re) age em acordo com tais pressões”.

Essas alegações põem em relevo as relações que se estabelecem entre as demandas sociais e à tomada de decisões relativas às políticas públicas. Ocorrem aí disputas de poder por parte dos sujeitos imbricados no processo político em diferentes contextos, níveis e escalas.

Em trabalho recente, Mainardes (2018) alega que política, em uma acepção ampla, tem a ver com poder, interesses e ideologias. Ele compreende as políticas educacionais como respostas do Estado em relação às demandas educacionais existentes na sociedade. Ao ter por base o pensamento de Bourdieu, declara que as políticas “[...] constituem-se em instrumentos de poder simbólico sejam elas expressas na forma de textos legais ou discursos oficiais, pois são representações simbólicas dos interesses do Estado, embora dissimuladas de serem de interesse público” (*Idem*, p. 188).

Stephen Ball, entrevistado por Mainardes (2015), traz a ideia da política como um processo que engloba múltiplos aspectos: social, relacional, temporal, discursivo, material... Para ele, a política vai além da elaboração formal de um governo ou de seus representantes, ultrapassando os textos e os documentos oficiais, pois “[...] é construída e feita em todos os tipos de arenas, em todos os tipos de níveis, por todos os tipos de pessoas” (*Idem*, p.165). Por essa ótica, a política educacional diz respeito não só aos textos e estratégias oficiais, mas, também ao que as pessoas dizem e fazem, às questões materiais, às relações de poder, dentre outros aspectos.

Ball, Maguire e Braun (2016) entendem que, por ser processual, a política envolve relações de poder e abrange negociação, contestação ou disputa entre diversificados grupos de interesse. Por isso, rejeitam a concepção de que as políticas se movam de forma linear em direção à realidade onde serão implementadas por seus destinatários. As políticas se deslocam e provocam mudanças nos diferentes espaços e contextos percorridos, assim como, sofre modificações ao longo do seu itinerário (AVELAR, 2016).

De acordo com o pensamento de Ball, em entrevista a Mainardes; Marcondes (2009), as políticas não são simplesmente implementadas, mas sim interpretadas e materializadas de múltiplas e variadas formas pelos sujeitos envolvidos no curso de sua trajetória. Nesse percurso, elas podem ser reconstruídas e recriadas em relação aos contextos e esferas pelos quais se movem.

A partir destes referenciais, nesta investigação tanto a ação, quanto a não-ação, e mesmo a omissão, em qualquer âmbito ou estrutura, são entendidas como uma tomada de

decisão, pois fazem parte de uma política que produzirá efeitos na sociedade, em especial, na parcela da população à qual se destina.

Em síntese, partimos da compreensão da política pública como um complexo e multifacetado processo de tomadas de decisões, que ocorre em qualquer nível ou estrutura e abarca os atos ou respostas do Estado em relação às demandas que surgem na sociedade, além do posicionamento dos múltiplos atores envolvidos nessa rede.

1.2 A política educacional e seu objeto de estudo

Tello (2015, p.146) considera que “[...] o objeto de estudo da política educacional não é outra coisa, senão uma construção de contexto, de história e de posicionamento epistemológico”. O autor apresenta uma distinção entre Política Educacional (no singular) e Políticas Educacionais (no plural). Para ele, o termo *política educacional* faz referência ao campo teórico e a expressão *políticas educacionais* ao contexto socioeducacional a ser investigado e analisado. Por esse prisma, as políticas educacionais são o objeto de estudo da política educacional e representam o lócus da tomada de decisões e da ação política.

Outra importante contribuição do autor – que dialoga com o pensamento de Ball – é a reflexão sobre a centralidade que o Estado tem exercido nas pesquisas em política educacional. Ao adotar como base de estudos a tomada de decisões no contexto educativo em suas inúmeras facetas, torna-se importante a percepção da multiplicidade de mediações e vozes que intervêm no processo político.

O Estado é uma dessas mediações. Nesse sentido, Burch (2009 *apud* TELLO, 2015, p. 148) explicita que “[...] novas relações e novas formas de relação estão sendo estabelecidas na política e na relação com ela”. Portanto, é preciso ponderar que

[...] existem decisões políticas nos diversos níveis do sistema educativo e que as decisões políticas se referem ao uso do poder conjuntas ou individuais [...] que podem ser observadas através do exercício de poder do governo, de atores sindicais, docentes, técnico, etc., nos níveis micro, meso e macro do sistema educativo ou na inter-relação entre eles. [...]

Devemos considerar que o enfoque racional do Estado moderno assumiu o exercício e a decisão política como numa linha de “cima para baixo”. Mas há tomadas de decisões que vão além das decisões de um governo, existem decisões além das que toma um governo estatal. (TELLO, 2015, p. 150)

Segundo Tello (*Idem*), as políticas educacionais abrangem decisões que ocorrem nos níveis micro, meso e macro do sistema educativo, por isso, constituem-se em um complexo processo onde ocorre uma pluralidade de mediações que pode ser representada pelo governo estatal (federal, estadual ou municipal), pelas leis, pela escola, pelos distintos atores envolvidos, dentre outros componentes.

Por ser um processo permeado por relações de poder, a política educacional, de acordo com Ball, Maguire e Braun (2016) e Tello (2015), não pode ser considerada de forma verticalizada, como algo de iniciativa única e exclusiva do poder central. Ela envolve múltiplas mediações em diferentes níveis e contextos em que ocorrem tomadas de decisão. Por esta razão, percebemos que as políticas educacionais podem começar em diferentes pontos e percorrerem diferentes trajetórias, dado que são elaboradas em diferentes arenas: pelo Estado, por seus formuladores oficiais, por autoridades locais, nas escolas e por diferentes sujeitos implicados no processo.

Souza, R. (2016, p. 84) entende que o objeto de estudo da política educacional configura-se na “[...] relação entre demanda social por educação e o posicionamento do Estado diante desta demanda”. Nessa concepção, o Estado é visto tanto como sujeito, quanto arena de disputa da política.

Mainardes (2018, p.188-189) alerta que a resposta ao questionamento sobre o objeto de estudo da política educacional é complexa e, portanto, “[...] coloca inúmeros desafios e não comporta uma resposta fechada e definitiva”, pois está em contínua construção, não sendo possível estabelecer uma explicação única e definitiva. Segundo ele, a política educacional toma por objeto de estudo “[...] a análise das políticas educacionais formuladas pelo aparelho de Estado, em seus diferentes níveis e esferas (federal, estadual, municipal)”. Para o autor, essa análise pode envolver “[...] estudos de natureza teórica, estudos com base empírica e estudos para a superação da realidade”.

Portanto, ao tomarmos por objeto de estudos a análise das políticas educacionais municipais de Duque de Caxias-RJ destinadas às crianças da Educação Infantil, primeira etapa da educação básica, buscamos refletir sobre a relação entre a demanda social por este nível educacional e a resposta municipal diante dela.

1.3 Referencial teórico-metodológico: a abordagem do Ciclo de Políticas

Como vimos, a política educacional é uma área de estudos que vem se consolidando no cenário brasileiro, constituindo-se em um campo teórico com conhecimentos específicos e especializados. Não obstante sua relativa juventude, Mainardes (2018, p.192) aponta que o campo da política educacional possui algumas propostas peculiares para investigação⁸, ou seja, conta com modelos analíticos e abordagens metodológicas próprias que “oferecem elementos metodológicos e conceituais para os pesquisadores de políticas educacionais”.

Sendo a política um processo que engloba múltiplas circunstâncias (Internacional, nacional, local, conjunturas econômicas, sociais e políticas específicas, a esfera legislativa, as escolas, e etc.), os referenciais de análise “devem ser capazes de iluminar o desenvolvimento das políticas em todos esses contextos” (MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2011, p. 155).

Por esta razão, ao elegermos como foco de pesquisa a trajetória das políticas municipais de Educação Infantil realizadas em Duque de Caxias-RJ, ao longo da última década, adotamos a *Abordagem do Ciclo de Políticas* formulada por Stephen Ball e colaboradores (1992, 1994) e desenvolvida no Brasil por pesquisadores como Mainardes (2006, 2007; 2009), Lopes e Macedo (2011), dentre outros.

O Ciclo de Políticas é um referencial teórico-metodológico que rompe com os modelos lineares de análise – que separam as fases de formulação e “implementação” da política e conferem centralidade às ações do Estado – e com a concepção verticalizada de poder – que percebe a política como uma ação “de cima para baixo”. Por ser dinâmica e flexível, o ciclo de políticas é uma abordagem que explicita as contradições e complexidades da política educacional e a multiplicidade de intenções e disputas que estão em jogo em todo o processo.

Em entrevista (MAINARDES; MARCONDES, 2009), Ball esclarece que este referencial não tem a intenção de explicar as políticas, mas, constitui-se em um método útil para pesquisar e teorizar sobre elas. Segundo o autor (registrado por AVELAR, 2016, p. 8), o Ciclo não é “uma descrição de como as políticas são feitas”, mas, “uma ferramenta para investigação sobre as formas pelas quais as políticas são feitas”.

Por ser uma maneira de se pensar sobre as políticas, o Ciclo pode ser utilizado para análise de diferentes contextos político-culturais e, em uma perspectiva crítica e dialética,

⁸ Mainardes (2018, p.7) aponta as seguintes propostas analíticas: “[...] as formulações de Roger Dale sobre Agenda Globalmente Estruturada (AGE); a abordagem do ciclo de políticas (Stephen Ball e colaboradores); a análise de contextos, textos e consequências (Sandra Taylor); o modelo baseado na análise do discurso (Gillian Fulcher); o modelo de análise de políticas e programas (Moncrieff Cochran); a análise cognitiva de políticas (Pierre Muller); o enfoque da cartografia social (Rolland G. Paulston); a teoria feminista na análise de políticas (Carol Bacchi)”.

para a articulação dos níveis macro, meso e micro do processo político. Ao colocar em relevo a importância da articulação entre os diferentes níveis no estudo das políticas educacionais, a abordagem permite, segundo Mainardes (2006, p. 48), uma “[...] análise crítica da trajetória de programas e políticas educacionais desde sua formulação inicial até a sua implementação no contexto da prática e seus efeitos”.

Inicialmente, Ball e colaboradores (1992) apresentaram o Ciclo de Políticas composto por três contextos principais e inter-relacionados: o *contexto de influência*, o *contexto da produção de texto* e o *contexto da prática*. Em uma fase posterior, os autores (1994) acrescentaram dois outros contextos ao ciclo: o *contexto de resultados ou efeitos* e o *contexto das estratégias políticas*.

Estes contextos representam um ciclo contínuo (Gráfico 1). Portanto, não podem ser interpretados como etapas lineares ou compreendidos com uma dimensão sequencial ou temporal. Cada contexto “apresenta arenas, lugares e grupos de interesses e cada um deles envolve disputas e embates” (BOWE et al., 1992 *apud* MAINARDES, 2006, p. 50).

Gráfico 1 – Contextos do Ciclo de Políticas (Ball e colaboradores)



Fonte: O autor, 2018.

De acordo com Mainardes (2006), o *contexto de influência* é a arena onde as políticas são iniciadas e os discursos políticos são elaborados. É o lugar onde entram em cena os

diversos grupos de interesse que disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação e as ideias ganham legitimidade e formam o discurso que embasa a política.

O *contexto de produção de texto* mantém relação com o contexto de influência e é a arena onde a política é representada por meio dos documentos oficiais. “Essas representações podem tomar várias formas: textos legais oficiais e textos políticos, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais, vídeos etc.” (MAINARDES, 2006, p. 52). Nesse contexto, geralmente, os textos oficiais resultam de disputas e acordos para controlar as representações da política e são articulados de acordo com o interesse público mais geral.

O *contexto da prática* “[...] é onde a política está sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original” (MAINARDES, 2006, p.53).

Segundo Ball (entrevistado por Mainardes; Marcondes, 2009), os dois últimos contextos devem ser pensados como uma extensão dos contextos da prática e da influência. Articulado ao contexto da prática, o *dos resultados ou efeitos* busca perceber o impacto da política em sua relação com a produção, reprodução, redução ou superação das desigualdades existentes. Já *contexto das estratégias políticas*, relacionado ao contexto de influência, aponta novos encaminhamentos estratégicos e políticos para superação das desigualdades produzidas ou reproduzidas pela política investigada.

Uma vez que os *contextos dos resultados ou efeitos e o das estratégias políticas* não podem ser – ou pelo menos não deveriam ser – separados dos contextos de influência e da prática, é possível inferir que os três primeiros (de influência, de produção de texto e da prática) constituem-se como contextos principais da abordagem do ciclo de políticas (*Idem*).

Nesta pesquisa, a delimitação do objeto de estudo privilegiou os *contextos de influência* e de *produção de textos* propostos no Ciclo, com foco no processo de tomada de decisões nestas arenas que reverberaram nas Políticas Públicas de Educação Infantil (PPEI) Municipais em Duque de Caxias-RJ. Assim, para articular as dimensões macro, meso e micro deste processo, lançamos um olhar crítico-reflexivo sobre a trajetória de programas e ações políticas destinados ao atendimento educacional público, gratuito e de qualidade para as crianças de zero a cinco anos de idade, no município em análise.

Por ser um referencial teórico-metodológico dinâmico e flexível, o Ciclo de Políticas viabiliza o estudo do percurso dos programas e políticas educacionais e permite – em uma perspectiva pluralista e desde que se mantenha coerência e consistência na análise – a articulação com diferentes conceitos e teorias que escapam às interpretações convencionais e

lineares. Com essa argumentação, trazemos a percepção de o Ciclo é uma maneira de pesquisar as políticas que possibilita a interlocução com outros referenciais, para uma melhor compreensão e análise do objeto de estudos em questão.

Ao propiciar a interação com outros autores e conceitos – que sejam congruentes com a abordagem – favorece o tratamento mais coerente com as especificidades da investigação em curso. Dessa forma, em complementariedade ao Ciclo, a análise dos contextos, especialmente, os apresentados nos capítulos 3 e 4, ocorre em diálogo com pesquisadores e teóricos que consideram temáticas inerentes à finalidade deste estudo.

1.4 Os caminhos da pesquisa

Vinculada ao campo da política educacional, esta pesquisa tem como objeto a análise das Políticas Públicas de Educação Infantil (PPEI), direcionadas ao atendimento educacional da criança pequena em creches e pré-escolas públicas municipais de Duque de Caxias, estado do Rio de Janeiro, desenvolvidas no período de 2007 a 2017.

Com base nestas definições e no pressuposto inicial de que as PPEI municipais são impulsionadas, preponderantemente, pelas exigências da legislação vigente e pelos programas e ações federais, propusemos as seguintes questões para nortear o trabalho investigativo:

- a) Houve o planejamento e a expansão de vagas para a Educação Infantil pública municipal em Duque de Caxias-RJ, entre 2007 e 2017?
- b) Ocorreu ampliação física da rede pública municipal, com a criação de espaços próprios de Educação Infantil?
- c) Observou-se mudanças nas políticas municipais de Educação Infantil, após a promulgação da Emenda Constitucional de nº 59/2009 e da aprovação da Lei 12.796/2013, que tornaram obrigatória a frequência escolar a partir dos 4 anos de idade?

O estabelecimento da década de 2007 a 2017 como o recorte temporal da pesquisa teve por critério as alterações legais, programas e ações governamentais registradas neste intervalo, que repercutiram nas políticas públicas nacionais e locais de Educação Infantil.

A demarcação do ano de 2007 aponta para uma série de políticas, instituídas pelo governo federal, com intuito de promover reformas no sistema educacional em todos os níveis e modalidades de ensino e com foco principal na educação básica (VOSS, 2011). Nesse contexto, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em abril de 2007 pelo Decreto nº 6.094, e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), Lei nº 11.494/2007, são importantes marcos para as políticas públicas de Educação Infantil.

Como atos mais recentes neste decênio⁹, merecem destaque a Resolução CNE/CEB nº 5/2009, de caráter mandatório, que definiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil; as modificações no texto Constitucional (BRASIL, 1988) e da LDBEN (BRASIL, 1996a) produzidas pela Emenda Constitucional nº 59/2009 e Lei nº 12.796/2013, que ampliaram a obrigatoriedade de matrícula na Educação Básica para a faixa etária de quatro a dezessete anos; e, a aprovação do novo PNE com vigência de 2014 a 2024 (Lei 13.005/2014).

Estas são modificações que produziram e continuam a produzir efeitos tanto na dimensão conceitual, nas propostas e ações políticas, quanto no plano concreto em relação ao atendimento educacional da criança pequena em creches e pré-escolas públicas municipais de Duque de Caxias-RJ.

O ano de 2017, como limite para o levantamento de dados, fecha o ciclo de dez anos em relação ao marco inicial. Outrossim, é o período de referência das informações educacionais mais recentes disponibilizadas na Sinopse Estatística da Educação Básica (INEP, 2018b) e na PNAD contínua: Educação 2017 (IBGE, 2018), tendo em vista o prazo de finalização desta pesquisa.

O pressuposto inicial e os questionamentos estabelecidos *a priori* direcionaram a busca das informações necessárias ao desenvolvimento e conclusão desta dissertação, que segue uma abordagem qualitativa. Segundo Minayo (2009, p. 21), a pesquisa qualitativa abrange significados, valores, aspirações, motivações, dentre outros aspectos que

⁹ Como destacado na introdução, o marco temporal desta dissertação não abrange a discussão sobre a Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

correspondem “[...] a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis”.

Entretanto, ao privilegiar a abordagem qualitativa, não desprezamos a importância dos dados quantitativos na construção e avaliação da realidade examinada. Ao contrário, concordamos com Gatti (2006, p. 30) ao afirmar que “[...] há problemas educacionais que, para sua contextualização e compreensão, necessitam ser qualificados por dados quantitativos”. Assim, compreendemos que os dados quantitativos e qualitativos são complementares e interagem dialeticamente, vez que:

[...] os conceitos de quantidade e qualidade não são totalmente dissociados, na medida em que, de um lado, a quantidade é uma interpretação, uma tradução, um significado que é atribuído à grandeza com que um fenômeno se manifesta (portanto é uma qualificação dessa grandeza), e de outro, ela precisa ser interpretada qualitativamente, pois, em si, seu significado é restrito. Por outro lado, nas abordagens qualitativas, é preciso que o evento, o fato, se manifeste em uma grandeza suficiente para sua detecção – ou seja, há uma quantidade associada a ele. (*Idem*, p. 28)

Apoiados neste prisma, privilegamos a pesquisa bibliográfica e documental como procedimentos metodológicos predominantes na produção de dados – qualitativos e quantitativos – imprescindíveis à composição do material de análise deste trabalho. De acordo com Gil, A. (2002), estes são instrumentos técnicos semelhantes, cuja principal diferença reside na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se pauta em trabalhos e publicações de diferentes autores, a pesquisa documental utiliza materiais que ainda não receberam um tratamento analítico e podem assumir diferentes formatos, tais como relatórios, documentos pessoais, formulários, dados estatísticos, documentos oficiais, registros, recursos audiovisuais, dentre outros.

Deste modo, com o objetivo de produzir os textos necessários à investigação, combinamos as seguintes estratégias principais: i) levantamento de material bibliográfico e documental; ii) visitas programadas à Secretaria Municipal de Educação de Duque de Caxias (SME-DC), para requisitar informações e registros documentais pertinentes à pesquisa; iii) entrevistas e conversas não estruturadas realizadas durante as visitas à SME-DC.

Na pesquisa bibliográfica, buscamos por materiais publicados que possibilitassem um maior conhecimento sobre o tema investigado e a construção da base conceitual da fundamentação teórico-metodológica e da análise dos dados. Focamos o rastreamento das fontes nas obras de divulgação (livros de autores diversos), publicações periódicas, teses e

dissertações da área educacional, cujos conhecimentos científicos produzidos se relacionavam diretamente com o tema e objeto de pesquisa.

A maior parte do material bibliográfico foi acessada em formato eletrônico, via internet, em base de dados como a SciELO (Scientific Electronic Library Online) e em mecanismos de busca, como o Google. A seleção das fontes ocorreu por assuntos e palavras-chaves que versassem sobre: o conceito de políticas públicas e política educacional; a abordagem do Ciclo de Políticas; as políticas públicas de Educação Infantil (PPEI) no Brasil; concepções de infância e de Educação Infantil; o debate sobre o direito à Educação Infantil e demais aspectos concernentes à investigação.

A pesquisa documental desempenhou papel central na resposta às questões formuladas no intuito de explicitar a trajetória das políticas públicas de Educação Infantil no município de Duque de Caxias, ao longo da última década. Os questionamentos propostos demandaram a procura por documentos que: i) remetessem à legislação pertinente e às publicações oficiais do MEC; ii) disponibilizassem dados estatísticos da Educação Infantil, em nível nacional e local; iii) fornecessem registros e informações provenientes da SME-DC.

O conhecimento da legislação e das publicações oficiais do MEC relacionadas à Educação Infantil constituiu um ponto nevrálgico do trabalho investigativo, sem o qual não seria possível reunir peças fundamentais da trajetória das PPEI no contexto brasileiro. O recorte temporal, os objetivos e as questões de pesquisa guiaram a seleção deste material, que foi obtido, principalmente, por meio de acesso aos sites oficiais do governo federal.

Os dados censitários foram utilizados para fundamentar o exame dos contextos de influência – internacional, nacional e local – e para observar o planejamento e a expansão da oferta de Educação Infantil, bem como a atual taxa de cobertura e os possíveis desdobramentos das recentes alterações legais nas PPEI municipais de Duque de Caxias. O levantamento ocorreu por meio de consultas online, preponderantemente, aos sítios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

No site do IBGE recolhemos as seguintes informações: aspectos populacionais e socioeconômicos da cidade de Duque de Caxias, disponíveis apenas no Censo Demográfico 2010¹⁰; atualizações do Produto Interno Bruto (PIB) e da estimativa geral da população do

¹⁰ A ausência de atualização dos dados socioeconômicos e educacionais do Censo 2010, a nível municipal, apresenta um limite à análise do cenário do município nestes aspectos.

município¹¹; taxas de escolarização apresentados no documento Síntese de Indicadores Sociais (IBGE, 2016); e as atualizações divulgadas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: Educação 2017 (IBGE, 2018).

As estatísticas do INEP incluem variáveis necessárias ao nosso estudo, tais como, o número de matrículas, turmas e estabelecimentos de creches e pré-escolas, por dependência administrativa, em nível nacional e local, abrangendo o período investigado. No site do INEP, consultamos os seguintes instrumentos / links: Sinopses Estatísticas da Educação Básica (de 2007 a 2017); Notas Estatísticas do Censo Escolar (INEP, 2018a); InepData; Indicadores Educacionais; e Resultados e Resumos.

Em complementação à pesquisa bibliográfica e documental, realizamos visitas a diferentes setores da Secretaria Municipal de Educação de Duque de Caxias-RJ, com o objetivo de reunir documentos e dados necessários à investigação. Nessas ocasiões, desenvolvemos conversas e entrevistas não estruturadas com funcionários e coordenadores, objetivando a obtenção de informações adicionais nas coordenadorias e departamentos acessados. Essas conversas e entrevistas foram convertidas em registros pessoais para posterior sistematização e complementação das análises.

Após o levantamento e tratamento das fontes bibliográficas e documentais, procedemos à análise dos dados, buscando, em uma perspectiva dialética, a articulação com o referencial teórico-metodológico apresentado. No próximo capítulo, iniciamos a análise do contexto de influência, contrapondo os documentos internacionais e nacionais, de modo a entender os nexos existentes entre as diferentes esferas envolvidas na produção, difusão e resignificação das Políticas Públicas de Educação Infantil.

¹¹ As atualizações mais recentes do PIB datam do ano de 2015 e da estimativa da população, 2017.

2 A EDUCAÇÃO INFANTIL NO CONTEXTO DAS INFLUÊNCIAS INTERNACIONAIS

De acordo com a abordagem do Ciclo de Políticas (BALL; BOWE; GOLD, 1992; BALL, 1994), o contexto de influência representa a arena onde as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são elaborados. É nesta arena que ocorrem os embates entre os diferentes grupos de interesse para influir na definição das finalidades sociais da educação. No contexto de influência as concepções adquirem legitimidade e formam a base para a definição das políticas.

Nesta perspectiva, este capítulo busca compreender a aproximação das políticas educacionais brasileiras com os compromissos provenientes de uma agenda internacional comum para a infância. Identifica atores, discursos e concepções em disputa que vêm influenciando os marcos legais e políticos, bem como o direcionamento das políticas públicas de Educação Infantil (PPEI) nacionais, produzindo efeitos no âmbito municipal, em especial, na cidade que comporta este estudo: Duque de Caxias-RJ.

2.1 A atuação dos organismos internacionais no cenário brasileiro

Organizações multilaterais, como o Banco Mundial (BM), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), entre outras, têm influenciado significativamente as PPEI nos países em desenvolvimento, dentre eles o Brasil, como apontam Rosemberg (2002; 2003; 2009), Campos, R. F. (2010; 2012), Campos, Rosânia. (2013); Fullgraf (2007; 2008); Shiroma; Moraes; Evangelista (2002).

A atuação desses organismos assume diferentes modalidades: a circulação de ideias entre formadores de opinião e tomadores de decisões; financiamento de projetos nas áreas sociais e educacionais; colaborações estratégicas junto a ministérios nacionais; elaboração e divulgação de documentos e relatórios analíticos; imposição de condicionalidades para obtenção de empréstimos junto às agências financiadoras ou para oficializar parcerias;

acordos de cooperação; patrocínio de eventos (fóruns e convenções) a nível mundial e regional para tratar de temáticas específicas e firmar compromissos comuns.

Para entender a interferência das organizações multilaterais no cenário brasileiro e os desdobramentos nas políticas públicas de Educação Infantil (PPEI) recentes, torna-se necessário um resgate das principais recomendações que remontam às décadas de 1970 a 1990.

Nessa direção, a análise realizada por Rosemberg (2002, 2003) nos ajuda a entender as tensões e consequências impulsionadas pela presença desses organismos internacionais em três momentos da história das PPEI brasileiras: i) dos anos de 1970 até meados de 1980, contemplando a fase de expansão da Educação Infantil durante o período militar sob a influência principal da UNESCO e da UNICEF; ii) um breve progresso em direção a uma Educação Infantil democrática e de qualidade, decorrente da abertura política e do movimento em prol da Constituinte (BRASIL, 1988) entre meados da década de 1980 até 1990; e, iii) o impacto das reformas educacionais de acordo com as orientações do Banco Mundial de 1990 em diante.

De acordo com Rosemberg (2002; 2003), nos anos de 1970 até meados de 1980, sob influência das recomendações da UNESCO e do UNICEF, as propostas para a educação de crianças pequenas basearam-se nas seguintes diretrizes: i) a Educação Infantil como forma de combate à pobreza e possibilidade de melhoria do desempenho no ensino fundamental; ii) prioridade de alocação dos recursos públicos em prol da universalização do ensino fundamental; iii) adoção de modelos a baixo investimento para a expansão da Educação Infantil; e, iv) criação de programas “não formais” com recursos disponíveis na “comunidade”.

Alinhados a essas orientações, os programas e políticas de Educação Infantil desenvolvidos durante o governo militar pautaram-se na teoria da privação cultural, com a adoção de modelos assistencialistas e de caráter compensatório para a educação das crianças de camadas, sócias e economicamente, desfavorecidas.

Com o fim dos governos militares e em decorrência do processo de abertura política, que culminou com a promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988), chegamos ao final da década de 1980 com uma concepção de Educação Infantil bem diferente do modelo anterior. Rosemberg (2003) nos mostra que as políticas e orientações oficiais iniciaram uma breve caminhada em direção à construção de uma Educação Infantil democrática e de qualidade, centrada na criança. Essa ruptura foi motivada pela mobilização de diferentes setores da sociedade civil em prol do reconhecimento e da garantia dos direitos fundamentais.

Assim, pela primeira vez na história, a Constituição brasileira assinala o direito das crianças pequenas à educação e atribui ao Estado o dever de garanti-la (*Idem*).

Em 1993, com a participação de diferentes segmentos sociais, o MEC elaborou uma nova proposta nacional de política de Educação Infantil coerente com esse momento. Rosemberg (2002, p.41) destaca duas diretrizes centrais que evidenciam avanços em relação ao período anterior:

- equivalência de creches e pré-escolas, ambas tendo por função cuidar e educar crianças pequenas como expressão do direito à educação;
- formação equivalente para o profissional de creche e pré-escola em nível secundário e superior.

As conquistas em curso foram interrompidas na década de 1990 por influência do Banco Mundial. Leher (1999, p. 19) afirma que, nessa época, o Banco Mundial assumiu a condição de “[...] ministério mundial da educação dos países periféricos” ao estabelecer como condicionalidade, aos países tomadores de empréstimos, reformas de ajuste estrutural macroeconômicas, consideradas necessárias à inserção desses países no processo de globalização neoliberal. Souza; Faria (2004, p. 927) destacaram que no contexto das relações internacionais

[...] formou-se a idéia (sic) hegemônica de que o Estado – sobretudo nos países periféricos – deveria focar sua atuação nas relações exteriores e na regulação financeira, com base em critérios negociados diretamente com os organismos internacionais. A reforma nas suas estruturas e aparato de funcionamento consolidou-se nos anos 90, por meio de um processo de desregulamentação na economia, da privatização das empresas produtivas estatais, da abertura de mercados, da reforma dos sistemas de previdência social, saúde e educação, descentralizando-se seus serviços, sob a justificativa de otimizar seus recursos.

Com base nas concepções neoliberais e no discurso da necessidade de adequação da economia brasileira às exigências da reestruturação global da economia, os ajustes estruturais propostos conduziram a um modelo de reformas pautado, especialmente, na eliminação de gastos, na privatização e em intervenções estatais nas questões sociais e econômicas. Nessa configuração de economia, o Estado brasileiro tornou-se cada vez mais envolvido e dependente do capitalismo neoliberal (*Idem*).

Os tratados e consensos assinados, desde então, impulsionaram uma nova configuração de programas de governos e ações de cunho social que, articulados, principalmente, por agências e organizações internacionais, reformaram a concepção de

Estado brasileiro, seu funcionamento e sua condução de políticas sociais, levando à adoção de programas fragmentados e de caráter assistencialista.

2.2 A construção de uma agenda comum

Fruto da intensificação do processo de globalização nas últimas décadas, a adoção de uma agenda internacional comum tem sido uma prática recorrente entre países, sobretudo no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), que buscam discutir e resolver questões afins, principalmente de ordem econômica e social. Conseqüentemente, diferentes Estados têm integrado acordos celebrados internacionalmente aos seus sistemas jurídicos.

A determinação de uma agenda comum é também resultado da atuação de organismos internacionais nesses países, pois de acordo com Fullgraf (2007, p. 28) eles “[...] são instâncias que criam, modelam, filtram e veiculam processos de globalização. Desde o final do século XX, houve uma intensificação do envolvimento das organizações internacionais em diferentes iniciativas globais, regionais e locais na área educacional”.

Nesse cenário, a primeira infância passou a ter maior destaque na agenda internacional. No que tange às influências internacionais nas políticas educacionais para a infância brasileira, o estudo da autora (*Idem*, p.27-28) explicita que:

Contemporaneamente as organizações internacionais, mais especificamente o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e mais recentemente o Banco Mundial (BM), vêm atuando como instâncias de mediação e difusão de modelos de atendimento para educação infantil. No Brasil temos vivenciado a implementação de políticas e práticas educativas que parecem, à primeira vista, estar afinadas com os compromissos advindos de uma agenda global para infância [...].

Nesta pesquisa, a análise das políticas públicas de Educação Infantil (PPEI) no Brasil perpassou pelo estudo dos principais acordos internacionais que colocaram em pauta a educação e o cuidado da criança pequena. Estes documentos constituíram-se como referência às reformas e políticas educacionais desenvolvidas no país, do final dos anos de 1980 em diante, influenciando as municipais. No conjunto, serão analisados o papel articulador dos organismos internacionais e alguns documentos elaborados, que influíram na construção de consensos em torno das propostas educacionais para a primeira infância. O Quadro 1

apresenta os tratados e documentos que nos auxiliaram na compreensão da análise aqui proposta¹²:

Quadro 1 – Tratados e documentos internacionais

1989	Convenção Sobre os Direitos da Criança (CDC)
1990	Declaração Mundial de Educação para Todos (EPT)
2000	Marco de Ação de Dakar
2000	Declaração e os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio
2002	Educação e Cuidado na Primeira Infância: grandes desafios
2007	Bases sólidas: educação e cuidados na primeira infância – Relatório Conciso
2010	Marco de Ação e de Cooperação de Moscou
2015	Educação para todos 2000-2015: progressos e desafios – Relatório Conciso
2015	Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável
2015	Declaração de Incheon e o Marco de Ação da Educação 2030

Fonte: O autor, 2018.

2.2.1 Consensos da década de 1990

Adotada em Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989 e oficializada como lei internacional em 1990, a *Convenção sobre os Direitos da Criança* (CDC) é o tratado universal sobre direitos humanos com maior aceitação em escala mundial, sendo ratificada por 196 países até a presente data¹³. É um marco jurídico internacional que inovou na representação da infância e no reconhecimento da criança e do adolescente como sujeito de direitos (ROSEMBERG; MARIANO, 2010). Segundo relatório do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, 2009, p.2) a Convenção foi o primeiro instrumento internacional “[...] a articular todos os aspectos e direitos que são relevantes para a criança –

¹² A seleção justifica-se pela intenção de expor em linhas gerais os principais enfoques da agenda internacional a nível mundial que colocaram em pauta o tema da educação e o cuidado da primeira infância e contribuíram para a produção de consensos sobre a educação, repercutindo nas agendas regionais e locais.

¹³ Informação disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10120.html>. Acesso em: 08 maio 2018.

econômicos, sociais, culturais e políticos” e “[...] a reconhecer explicitamente que a criança é um ator social e detentora ativa de seus próprios direitos”.

Rosemberg; Mariano (2010) destacam a participação estratégica do UNICEF no processo de ratificação e implementação após a aprovação da CDC. Ao subscrevê-la, cada Estado assumiu a responsabilidade e o compromisso perante a comunidade mundial em assegurar e proteger os direitos das crianças em seus ordenamentos jurídicos. Vinte anos após a sua promulgação, o relatório do UNICEF (2009, p. 2) frisou: “A influência da Convenção e de seus Protocolos Facultativos já se espalha através de continentes e regiões, países e comunidades, e permanecerá claramente como a Carta Magna da criança pelas próximas décadas – possivelmente até mesmo pelos próximos séculos.”

No Brasil, a Convenção influenciou o curso das políticas relacionadas à infância antes mesmo de sua aprovação final¹⁴. Ela não só inspirou a elaboração do art. 227 da Constituição Federal¹⁵ (BRASIL, 1988) e, posteriormente, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, Lei nº 8.069/1990), como teve uma célere ratificação pelo Congresso Nacional ainda no ano de 1990, adquirindo o status de norma constitucional.

De iniciativa da UNESCO, do Banco Mundial, do UNICEF e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em março de 1990 foi realizada a Conferência Mundial de Educação Para Todos, em Jomtien, Tailândia. Os documentos *Declaração Mundial sobre Educação para Todos*¹⁶ e o *Plano de Ação*, aprovados na ocasião, selaram o compromisso com a satisfação das necessidades educativas fundamentais de todas as crianças, jovens e adultos e estabeleceram estratégias¹⁷ e metas a serem concretizados até o ano de 2000.

A Declaração de Jomtien afirma a concepção de que a aprendizagem começa com o nascimento. O que implicaria cuidados básicos e educação inicial na infância, que poderiam

¹⁴ Conforme Rosemberg; Mariano (2010), o projeto original da Convenção sobre os Direitos das Crianças foi formalmente apresentado à Comissão de Direitos Humanos da ONU no começo de 1978 pelo governo polonês. A partir de então, abriu-se uma arena de negociações e embates políticos em prol da definição do texto final da Convenção.

¹⁵ Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação original da CF de 1988)

¹⁶ Também denominada Declaração de Jomtien.

¹⁷ Para maior detalhe sobre Jomtien consulte (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002, p.58-61).

acontecer de múltiplas formas: com envolvimento da família, da comunidade, de programas institucionais, entre outras. O *Plano de Ação* propôs que os cuidados básicos e atividades de desenvolvimento infantil fossem direcionados, especialmente às crianças pobres, desassistidas e com deficiências. Vinculou a importância da Educação Infantil à consecução dos objetivos da educação básica, afirmando que “as pré-condições para a qualidade, equidade e eficácia da educação são construídas na primeira infância” (WCEFA, 1990, p.8).

A Conferência Mundial de Educação Para Todos impulsionou um processo de expansão e reformas educacionais nos anos de 1990, representando um marco para o delineamento das políticas educacionais, sobretudo para os países periféricos e emergentes. A educação foi apontada como um elemento crucial para o desenvolvimento nacional. Ao inaugurar o movimento de Educação para Todos (EPT), colocou a educação básica no centro das agendas políticas internacionais e locais, principalmente, no grupo dos nove países com maior índice de analfabetismo. Sobre as implicações desse evento, Shiroma; Moraes; Evangelista (2002, p.57) assinalam:

Esse evento foi o marco a partir do qual os nove países com maior taxa de analfabetismo do mundo (Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão), conhecidos como “E 9”, foram levados a desencadear ações para a consolidação dos princípios acordados na Declaração de Jomtien. Seus governos comprometeram-se a impulsionar políticas educativas articuladas a partir do Fórum Consultivo Internacional para a “Educação para Todos” (Education for All, EFA), coordenado pela UNESCO que, ao longo da década de 1990, realizou reuniões regionais e globais de natureza avaliativa.

Como um dos países signatários, o Brasil dedicou esforços para concretizar os compromissos enunciados pela EPT. O engajamento do país com a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem para todos foi formalmente oficializado com a elaboração do *Plano Decenal de Educação para Todos* (1993-2003), o qual incorporou os valores e perspectivas da EPT (CASTRO, M., 2000).

Com um discurso introdutório em prol da reconstrução do sistema nacional de educação básica e da necessidade de “[...] adaptá-lo às exigências de um estilo de desenvolvimento economicamente eficiente e socialmente democrático, justo e equitativo”, o Plano Decenal (BRASIL, 1993, p.22) apresentou um conjunto de diretrizes e metas que focalizaram, principalmente, o ensino fundamental. Em relação à Educação Infantil, as metas e ações priorizaram a criação de oportunidades direcionadas às crianças do segmento social mais pobre e ressaltaram a importância da parceria com entidades não-governamentais.

Dentre as medidas essenciais para o alcance das metas estabelecidas no Plano Decenal destacam-se: a Emenda Constitucional nº 14 (BRASIL, 1996a), que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF, Lei nº 9.424/1996) e apontou as reponsabilidades educacionais de cada ente federativo – União, estados e municípios; e a promulgação da Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (LDBEN, Lei nº 9.396/1996), que consolidou as reformas do sistema educacional em sintonia com as determinações de Jomtien e os preceitos neoliberais em curso; porém, o citado fundo não contemplou a Educação Infantil (BRASIL, 1996c).

Há, naquele momento, uma tentativa de alinhamento das políticas educacionais nacionais com os objetivos da *Declaração Mundial sobre Educação para Todos*. As orientações dos organismos internacionais passam a representar uma hegemonia nos diagnósticos, análises e propostas do Banco Mundial, da UNESCO e do UNICEF. Nesse contexto, há a retomada de aspectos relativos à Teoria do Capital Humano e ampliação da difusão da ideia da centralidade da educação para o crescimento econômico e redução da pobreza (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002).

De acordo com Rosemberg (2003), a forte influência do Banco Mundial no período representou um resgate das orientações, da UNESCO e do UNICEF, predominantes na década de 1970, ao eleger como prioridade o ensino fundamental e apoiar programas não formais a baixo investimento público para educação das crianças pequenas pobres. Segundo a autora, o que era prioridade virou exclusividade, ocasionando a focalização dos recursos públicos no ensino fundamental, em detrimento dos demais níveis da educação básica.

Para Rosemberg (*Idem*) houve uma estagnação da expansão da Educação Infantil durante os anos de 1995 e 1999. O que é coerente com as avaliações, contidas no *Relatório EFA 2000*¹⁸ (INEP, 1999), que evidenciaram um atendimento educacional, para crianças de zero a três anos, muito aquém da demanda existente. Principalmente, pelo número reduzido de creches, reconhecendo que “[...] a transferência das creches para o setor educacional, sem a consequente absorção dos recursos que eram investidos pelo sistema público de assistência social, pode tornar muito difícil a necessária expansão do atendimento” (*Idem*, p. 57).

No tocante à pré-escola, o relatório observou que a implantação do FUNDEF (BRASIL, 1996c), que vinculou a distribuição de recursos aos estados e municípios ao

¹⁸ Relatório divulgado pelo INEP em 1999 com o título: *EFA 2000 Educação para Todos: avaliação do ano 2000*, que faz uma avaliação do período de 1991 a 1988 para aferir os resultados obtidos nos diferentes níveis e modalidades da educação nacional em relação aos objetivos de EPT.

número de matrículas no ensino fundamental, incentivando a sua ampliação, pode ter representado um desestímulo aos municípios a continuar investindo na Educação Infantil. Em decorrência do processo de descentralização do sistema de ensino, via municipalização, reconheceu a ausência do governo federal, que dedicou poucos estímulos e poucos recursos nesse nível de ensino (INEP, 1999).

Percebe-se, assim, que o empenho do governo brasileiro com a educação básica “para todos”, ao longo da década de 1990, traduziu-se em priorização da universalização do ensino fundamental. Nesse cenário, a importância dada à Educação Infantil esteve diretamente relacionada à contribuição para a melhoria do desempenho em etapas subsequentes da educação básica e, conseqüentemente, para a produção de um ser humano produtivo e eficaz.

2.2.2 O deslocamento do discurso nos anos 2000

Passados dez anos da Declaração da Educação para Todos (EPT), representantes dos países-membros da UNESCO, de organizações internacionais e não-governamentais, de grupos regionais e da sociedade civil participaram do Fórum Mundial de Educação, em Dakar, Senegal, em abril de 2000. A finalidade foi de avaliar as ações e progressos conquistados na década de 1990 em relação às resoluções acordadas em Jomtien. Na ocasião, reafirmaram os compromissos coletivos assumidos anteriormente e estabeleceram o *Marco de Ação de Dakar*, determinando que:

O Marco de Ação de Dakar é um compromisso coletivo para a ação. Os governos têm a obrigação de assegurar que os objetivos e as metas de EPT sejam alcançados e mantidos. Essa responsabilidade será atingida de forma mais eficaz por meio de amplas parcerias no âmbito de cada país, apoiada pela cooperação com agências e instituições regionais e internacionais. (UNESCO, 2001, p. 8)

Na avaliação do *Plano Decenal de Educação para Todos* (EPT) ressaltou as seguintes questões a serem enfrentadas: (i) havia um grande percentual de crianças abaixo de seis anos que não se beneficiavam de alguma forma de educação pré-escolar; (ii) a necessidade de universalização do acesso ao ensino primário; (iii) a elevada taxa de analfabetismo entre a população adulta; (iv) a discriminação de gênero nos sistemas educacionais; (v) a baixa qualidade de aprendizagem e aquisição de valores e habilidades necessárias à inserção social.

Para superação destes e outros desafios, o *Marco de Ação* fixou seis metas¹⁹ e propôs doze estratégias a serem atingidas pelos países signatários até, no máximo, o ano de 2015, ressaltando a importância da cooperação de agências e instituições regionais e internacionais para concretizá-las. O documento reafirma o conceito de educação como um direito humano e atribui a ela a responsabilidade por mudanças e transformações sociais:

A educação é um direito humano fundamental e constitui a chave para um desenvolvimento sustentável, assim como para assegurar a paz e a estabilidade dentro de cada país e entre eles e, portanto, meio indispensável para alcançar a participação nas sociedades e economias do século XXI afetadas pela rápida globalização. Não se pode mais postergar esforços para atingir as metas de EPT. As necessidades básicas da aprendizagem podem e devem ser alcançadas com urgência. (*Idem*, p. 8)

Discursos predominantes na década precedente foram reiterados, dentre os quais destacam-se: (i) ênfase na centralidade da educação para a redução da pobreza e para o desenvolvimento social e econômico dos países não hegemônicos; (ii) priorização da educação primária gratuita, obrigatória e de qualidade, que no Brasil correspondeu ao ensino fundamental; (iii) a importância da Educação Infantil associada à sua contribuição para o desempenho escolar subsequente e redução das desigualdades educacionais e sociais.

Ao contemplar a educação da primeira infância e estipular em sua meta 1 “expandir e melhorar o cuidado e educação da criança pequena, especialmente das mais vulneráveis e em maior desvantagem”, o Compromisso de Dakar associa o cuidado e a Educação Infantil a um viés compensatório, como um meio de minimizar os efeitos da pobreza.

Essa vinculação é mais perceptível nas *Anotações sobre o Marco de Ação de Dakar* e o anexo *EPT nas Américas: Marco de Ação Regional*²⁰, onde as palavras *cuidado* e *educação* dão lugar às expressões “assistência e educação”, “investimento social” e “programas de desenvolvimento infantil”. O que abre possibilidades a novos significados e incentivo a parcerias entre governos, entidades sem fins lucrativos, comunidades e famílias, representando um estímulo à adoção de políticas de cunho assistencialista e programas informais, principalmente, para as crianças público-alvo da creche.

¹⁹ Das seis metas de EPT duas dizem respeito ao nosso trabalho: 1) expandir e melhorar o cuidado e a educação da criança pequena, especialmente das mais vulneráveis e em maior desvantagem; 2) assegurar que todas as crianças, com ênfase especial nas meninas e crianças em circunstâncias difíceis e pertencentes a minorias étnicas, tenham acesso à educação primária, obrigatória, gratuita e de boa qualidade até o ano 2015; (UNESCO, 2001, p. 9).

²⁰ Esses textos integram o documento: UNESCO. Educação para todos: o compromisso de Dakar. Brasília, DF: UNESCO/CONSED, Ação Educativa, 2001.

Nesse íterim, embalados pelos pressupostos da Educação para Todos (EPT), retomados em Dakar, no Brasil houve a promulgação da Lei 10.172, em janeiro de 2001, que aprovou o Plano Nacional de Educação para a década subsequente (BRASIL, 2001). O PNE uma determinação do Art. 214 da Constituição (BRASIL, 1988), foi estabelecido pelo Art. 9º da LDBEN (BRASIL, 1996b) como incumbência da União em colaboração com Estados, o Distrito Federal e os municípios. Mais adiante, no Art. 87 das Disposições Transitórias, instituiu a Década da Educação e fixou: “A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos”.

No texto do PNE (BRASIL, 2001) há a defesa da educação como “[...] uma prioridade estratégica para um projeto nacional de desenvolvimento que favoreça a superação das desigualdades na distribuição de renda e a erradicação da pobreza”. O PNE elegeu como objetivos gerais: a elevação global do nível de escolaridade da população; a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública; e a democratização da gestão do ensino público. E, de acordo com Aguiar (2010, p. 710), “[...] estava estruturado em torno de três eixos: a) a educação como direito individual; b) a educação como fator de desenvolvimento econômico e social; c) a educação como meio de combate à pobreza”.

Novamente, é possível verificar similaridade entre os aspectos priorizados nas recomendações internacionais e as políticas nacionais. O PNE conferiu primazia ao ensino fundamental em relação às demais etapas do ensino, tendo por base a concepção de que a promoção de escolarização mínima para a população estimularia o desenvolvimento do país, constituindo-se em estratégia para alívio da miséria (BRASIL, 2001).

Também expressa uma harmonia com a ideologia neoliberal, inserindo-se no contexto maior das políticas governamentais que propõem redução dos gastos públicos com políticas sociais e a focalização nos setores mais vulneráveis (DAVIES, 2001). Aspecto esse perceptível pelo veto presidencial de suas disposições sobre financiamento, tornando-o “[...] um plano sem alicerce, ou seja, com metas de expansão, mas sem definição de custos e fonte de recursos adicionais” (DAVIES, 2014, p. 199).

Em relação à Educação Infantil, ainda que os objetivos e metas fixados no PNE/2001 evidenciassem a intenção de “[...] torná-la efetiva como primeira etapa da educação básica” (SOUZA, D. 2014, p. 152), a insuficiência de destinação de recursos financeiros trouxeram

restrições ao alcance de suas vinte e cinco metas/objetivos, principalmente, as que contemplavam a ampliação da oferta e a melhoria do padrão de atendimento (*Idem*).

Em continuidade à análise das influências internacionais, verificamos que no final dos anos de 1990 começa um deslocamento do discurso economicista para uma perspectiva mais humanitária na política educacional (SHIROMA; CAMPOS, R. F.; GARCIA, 2005). Conforme Campos, R. F. (2012, p.84), sem abandonar os preceitos basilares do ajuste econômico, os organismos multilaterais “[...] passaram a defender a necessidade de associar medidas econômicas com outras de cunho social como: redução da pobreza, promoção da equidade social, controle do meio ambiente, fortalecimento das democracias e dos direitos humanos [...]”.

A *Declaração do Milênio* (ONU, 2000), elaborada pela Cúpula do Milênio das Nações Unidas, reflete esse deslocamento. Dá início à uma agenda global, comprometida com o desenvolvimento humano sustentável, com foco principal na erradicação da extrema pobreza do mundo. A agenda, que deveria ser cumprida até o ano de 2015, estabeleceu oito objetivos de desenvolvimento conhecidos como Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ONU, 2015)²¹ dedicados às temáticas: combate à pobreza e à fome; promoção da educação básica universal e da igualdade de gênero; políticas de saúde, saneamento, habitação e meio ambiente.

A educação continua como um elemento chave à formação do capital humano e à redução das desigualdades sociais, contribuindo para o desenvolvimento sustentável dos países. Nesse contexto, há forte ênfase na educação como um meio de promover a equidade e a justiça social, “[...] posto que o acesso às “oportunidades” sociais dependeria também do nível educativo das pessoas (CAMPOS, R. F. 2012, p.86). Nesse sentido, Campos, Rosânia (2013, p. 197) alerta que:

[...] a equidade não pode ser compreendida como sinônimo de igualdade; antes, ela se fundamenta na ideia de igualdade de oportunidades, ou seja, na necessidade de haver condições iguais de acesso às oportunidades de realização socioeconômica para todos os membros de uma comunidade política [...] Assim, a partir da lógica da equidade, as desigualdades geradas seriam desigualdades justas, visto que emergiram num contexto onde as distribuições igualitárias de oportunidades estariam presentes. Nesse processo, a educação teria o papel fundamental na

²¹ O Relatório sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio 2015 enumera os oito objetivos: 1) Erradicar a pobreza extrema e a fome; 2) Alcançar a educação primária universal; 3) Promover a igualdade de gênero e capacitar as mulheres; 4) Reduzir a mortalidade infantil; 5) Melhorar a saúde materna; 6) Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; 7) Assegurar a sustentabilidade ambiental; 8) Desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento. (ONU, 2015)

distribuição de oportunidades e assim, como já mencionado, seria uma indicada estratégia para amenizar as disparidades sociais.

Nessa lógica, a autora destaca, há um estímulo ao desenvolvimento de políticas compensatórias com foco nos segmentos mais vulneráveis da população que visam apenas o alívio da pobreza sem, contudo, provocar mudanças nas condições estruturais de sua produção. Nesta perspectiva, a pobreza infantil ganha centralidade na agenda política internacional e o investimento na criança pequena passa a ser defendido como prioridade para o rompimento do ciclo da miséria (CAMPOS, R. F. 2012).

A Educação Infantil vai se afastando, assim, da concepção de direito de todas as crianças pequenas e se aproximando mais da ideia de estratégia de combate à miséria, além de ser vista como fator de desenvolvimento humano e sustentável. Dessa forma, os temas da educação, cuidado e desenvolvimento infantil passam a ter destaque nos eventos – mundiais, regionais e locais – e nos textos e documentos produzidos e amplamente divulgados pelos organismos internacionais; pois, mesmo não se constituindo um dos objetivos diretos dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), tornou-se uma importante via para alcançá-los.

Um documento que nos aproxima do significado da expressão *educação e cuidado na primeira infância* é o relatório *Educação e Cuidado na Primeira Infância: grandes desafios*, publicado, no ano de 2002, em parceria com a UNESCO/Brasil e com o apoio do Ministério da Saúde. Ele traz os resultados da primeira etapa de um estudo comparativo realizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) no campo das políticas de educação e cuidado para a criança pequena que envolveu doze países-membros²² da organização.

O relatório conceitua que o termo *educação e cuidado na primeira infância* (ECPI) “[...] inclui todas as modalidades que garantem a educação e cuidado das crianças com idade inferior à da escolaridade obrigatória, seja qual for a estrutura, o financiamento, os horários de funcionamento ou o conteúdo dos programas” (UNESCO, 2002, p.13). As modalidades de educação e cuidado envolvem tanto as ações de educação quanto à saúde, ao apoio à família, ao emprego e à integração social da criança.

²² Os países abrangidos pelo primeiro estudo comparativo (OCDE, 2001) foram: Austrália, Bélgica, Dinamarca, Estados Unidos, Finlândia, Holanda, Itália, Noruega, Portugal, Reino Unido, República Tcheca e Suécia.

Na conjuntura em que a educação das crianças pequenas deixa de ser vista como uma questão exclusiva da esfera privada, sendo a tarefa partilhada entre Estado, família e sociedade (ROSEMBERG, 2009), o estudo trouxe um deslocamento do discurso político predominante, afirmando que: “[...] já não se trata tanto de saber se os governos devem participar da educação e cuidado da primeira infância, mas decidir como deveriam ser organizadas as políticas e a oferta de serviços com o objetivo de beneficiar as crianças e seus pais.” (*Idem*, p.21-22)

O interesse dos países investigados, nas políticas voltadas à melhoria da qualidade e o acesso à ECPI, foi motivado, em parte, por pesquisas que evidenciavam os efeitos positivos, a curto prazo, das experiências precoces e de qualidade para o desenvolvimento cognitivo, emocional e social da criança e, a longo prazo, para o sucesso escolar e pessoal. Nesse sentido, é central a ideia de que o acesso equitativo à educação de qualidade possibilitaria à criança pequena fortalecer os alicerces da aprendizagem para o resto da vida, além de fornecer apoio às necessidades educacionais e sociais mais amplas das famílias.

O documento apresentou que a primeira infância abrange do nascimento até os oito anos de idade e apontou um consenso entre países-membros da OCDE de que educação e cuidado são conceitos indissociáveis, consistindo em elementos essenciais à qualidade dos serviços destinados às crianças. Todavia, observou que o acesso aos serviços de educação e cuidado da primeira infância (ECPI) foram delimitados pela idade de ingresso da criança na escola obrigatória que, de um modo geral, iniciava-se aos seis²³ anos na maioria dos países analisados.

Ressaltou alguns aspectos comuns às políticas de ECPI adotadas pelos países participantes do estudo, como a tendência da maioria das crianças frequentarem, no mínimo, dois anos em algum tipo de atendimento educacional antes de ingressarem na escolaridade obrigatória; indicou, ainda outros sete pontos comuns: (i) expansão dos serviços de modo a possibilitar o acesso universal das crianças à educação e cuidado da primeira infância; (ii) melhoria da qualidade dos serviços; (iii) promoção da coerência e a coordenação das políticas e dos serviços; (iv) exploração de estratégias para garantir investimentos adequados no sistema; (v) aprimoramento da formação do pessoal e suas condições de trabalho; (vi) desenvolvimento de referenciais pedagógicos apropriados para as crianças; (vii) envolvimento dos pais, das famílias e das comunidades.

²³ No Brasil, a partir da Lei nº 12.796/2013, a idade obrigatória passou a incluir crianças de 4 e 5 anos.

O Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos (RMG)²⁴ do ano de 2007 - *Bases Sólidas: Educação e cuidado na primeira infância* e o *Marco de Ação e de Cooperação de Moscou: aproveitar a riqueza das nações*²⁵ são duas iniciativas da UNESCO (2007; 2010) que compartilham dos mesmos conceitos e principais recomendações concernentes à ECPI.

Assim como no relatório da OCDE, concebem a educação e cuidado da primeira infância em uma perspectiva holística, que envolve tanto os cuidados quanto a educação para crianças de zero a oito anos de idade, sendo proporcionada por serviços que atendam às necessidades infantis de saúde, nutrição, proteção, desenvolvimento cognitivo, social e emocional.

Para esta dissertação cabe, agora realizar uma breve análise comparativa destes documentos, buscando convergências dos consensos sobre a relevância do cuidado e educação na primeira infância. os quais destacam-se: (i) é um direito da criança pequena; (ii) estabelece as bases para a aprendizagem ao longo da vida; (iii) contribui para o bem-estar das crianças e para a redução da mortalidade infantil; (iv) é um investimento que gera retornos econômicos, tanto para empregabilidade futura, quanto para o aumento de renda e melhoria da qualidade de vida; (v) coopera para o alcance dos demais objetivos de EPT e dos ODM, especialmente para a erradicação da pobreza e para o desenvolvimento sustentável.

Os documentos citados evidenciam a intensificação do discurso da educação e cuidados na primeira infância como uma prioridade para o desenvolvimento humano e sustentável, sendo concebida como um investimento e um importante instrumento de combate à pobreza. Nessa visão, as conclusões se aproximam de uma concepção da ECPI como base para o sucesso escolar futuro e compensação das desvantagens das crianças mais pobres, constituindo-se em uma estratégia para a redução das desigualdades sociais e promoção da equidade (*Idem*).

²⁴ Divulgado pela UNESCO, o Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos é uma publicação independente com enfoque no monitoramento do progresso das metas do Compromisso de Dakar. O RMG de EPT teve a sua primeira edição no ano de 2002 e a última no ano de 2015. Após 2015, a publicação passou a ser denominada Relatório de Monitoramento da Educação Global ou Relatório GEM (da sigla em inglês de Global Education Monitoring Report - GEM Report), com a finalidade de monitorar as novas metas globais da educação consolidadas nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS 4) da Agenda 2030.

²⁵ I Conferência Mundial sobre Cuidado e Educação na Primeira Infância (ECPI): construir a riqueza das nações organizada pela UNESCO, com o apoio da Federação Russa, realizada em Moscou, em setembro de 2010.

A partir dessa conceituação, as principais recomendações presentes nos documentos e relatórios internacionais caminharam em direção à adoção de políticas e programas de ECPI segmentados por faixa etária: assistencialismo e alívio da pobreza às crianças de zero a três anos; preparação para a escolarização obrigatória às crianças de 4 anos em diante.

Em estudo sobre as indicações de organismos internacionais na América Latina, Campos, R. F. (2012, p. 93) observou que as ações relacionadas à Educação Infantil tendem a seguir essas duas lógicas distintas: “políticas universalizadas para um grupo (4 e 5 anos) e políticas focalizadas e compensatórias para 0 a 3 anos”. O mesmo foi percebido por Campos, Rosânia (2013, p. 198): [...] para os menores de 3 anos, as indicações se pautam pela lógica de proteção, nutrição e educação das famílias; diferentemente, para as crianças maiores de 4 anos, as indicações ainda são pensadas tendo em vista a escolaridade futura”.

Embora haja um avanço no reconhecimento legal dos direitos das crianças pequenas no Brasil, materializados em marcos jurídicos fundamentais como a Constituição Federal (BRASIL, 1988) e a LDBEN (BRASIL, 1996b), as políticas nacionais para a Educação Infantil vêm se harmonizando com a concepção de ECPI expressa nos documentos e prescrições dos organismos internacionais pautados nos pressupostos de Educação para Todos (EPT) e nos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) que, em muitos aspectos, representam um retorno à velha dicotomia, presente no modelo de creche e pré-escola, anterior aos anos de 1990 (CAMPOS, Rosânia, 2013).

O relatório²⁶ de análise da situação do Brasil em relação às metas de EPT (BRASIL, 2014b) assume que as políticas e ações adotadas no país caminharam em sintonia com os objetivos de EPT, configurando-se em um grande esforço para a ampliação do acesso, promoção da equidade e melhoria da qualidade da educação. O documento explicita que a resposta do país aos compromissos de Educação para Todos traduziu-se em um conjunto de estratégias que envolveram ações relacionadas aos marcos legais; aos instrumentos de planejamento financiamento e avaliação; aos insumos para assegurar o acesso e a qualidade de oferta; além de mecanismos de participação e mobilização da sociedade civil.

Dentre as ações relacionadas à Educação Infantil enumera: a instituição do ensino fundamental de nove anos, com matrícula obrigatória aos seis anos de idade (Lei n.º 11.274/2006); a criação do FUNDEB (Lei n.º 11.494/2007); a ampliação da escolaridade obrigatória na educação básica (EC n.º 59/2009 e Lei n.º 12.796/2013). Além da aprovação do

²⁶ BRASIL/MEC. Relatório de Educação para Todos no Brasil 2000-2015 (Versão Preliminar), jun. 2014.

Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e do Plano de Ações Articuladas (PAR), lançados em 2007 pelo Decreto 6.094/2007 e a inclusão da Educação Infantil em diversos programas nacionais: Proinfantil (BRASIL, 2005), Proinfância (BRASIL, 2007), Brasil Carinhoso (BRASIL, 2012), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE/2009), Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), Programa Nacional de Biblioteca da Escola (PNBE), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE/2009).

Quanto aos resultados obtidos, aponta uma redução na taxa de mortalidade infantil e no percentual da população extremamente pobre na faixa etária de zero a seis anos de idade. Todavia são aspectos que ainda merecem atenção, pois o relatório afirma que é nesta população que se encontra o maior percentual de pessoas em situação de risco. As principais iniciativas que contribuíram para a redução dessas taxas, segundo o relatório, foram os programas de transferência condicionada de renda.

Ao considerar a taxa de frequência em creches e pré-escolas evidencia uma tendência geral de crescimento na oferta para ambas faixas etárias: entre 2001 e 2012 houve um aumento de 10,6% para 21,2% no grupo de zero a três, e de 55,0% para 78,2% com referência às crianças de 4 e 5 anos no mesmo período. Mediante o progresso observado, infere que a universalização da pré-escola estava próxima de ser alcançada no Brasil. (BRASIL, 2014b).

A parte final do relatório de Educação para Todos no Brasil (*Idem*, p. 115-116) indica a permanência dos desafios estabelecidos em Dakar que, de certa forma, estariam contemplados no novo PNE²⁷, em tramitação na época, o qual possui “[...] 13 metas passíveis de maior ou menor articulação com os objetivos de EPT”.

Em relação aos desafios para os anos seguintes o documento conclui que:

É certo que ainda há muito por fazer em termos de expansão do acesso, sobretudo em relação à Educação Infantil, ao Ensino Médio e à Educação Superior, assim como de segmentos antes excluídos, ora contemplados pelas políticas de inclusão e diversidade. O desafio posto para os anos que se aproximam é o da universalização. O foco da política educacional deverá buscar o equilíbrio entre metas quantitativas e qualitativas, caminho desafiante, sobretudo ao se considerar o quanto o País ainda tem por fazer em matéria de redução das desigualdades. (*Idem*, p. 120)

Uma rápida análise das principais metas do PNE (BRASIL, 2014a) leva-nos a perceber que as políticas educacionais terão como foco principal a universalização da educação básica para os níveis abrangidos pela obrigatoriedade de matrícula e frequência. No

²⁷ O novo Plano Nacional de Educação foi aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

caso da Educação Infantil, primeira etapa da educação básica, o alcance da universalização foi designado apenas à pré-escola, segmento destinado às crianças de quatro e cinco anos de idade, faixa etária contemplada pela ampliação da escolaridade obrigatória em virtude da promulgação da Emenda Constitucional de nº 59/2009 e da Lei 12.796/2013.

Essa priorização das políticas nacionais na educação pré-escolar alinha-se com as recomendações internacionais para os países não-hegemônicos ao considerarem a educação da criança pequena em função do sucesso escolar futuro; ou seja, como um investimento em capital humano. Para as crianças em idade de creche, as indicações são voltadas às estratégias de combate à pobreza, induzindo à adoção de políticas compensatórias e programas a baixo investimento público. Sobre as implicações dessa dinâmica na América Latina, a análise de Campos, R. F. (2012, p. 93) constatou que:

[...] a ampliação da educação infantil na região vem ocorrendo como resultado de uma dinâmica particular: universalização crescente no atendimento das idades mais próximas da escola primária ou fundamental, o que significa maior presença do Estado tanto na oferta pública como na regulação da oferta privada. Ao contrário, no grupo etário até 3 anos, observa-se uma crescente omissão do poder estatal, o qual transfere para a chamada “sociedade civil” a responsabilidade pela educação desse segmento educativo.

Por este motivo, o curso das políticas públicas de Educação Infantil (PPEI) continua a preocupar, pois ao mesmo tempo em que observa-se um avanço na concepção do cuidado e educação da primeira infância em uma perspectiva holística e como um direito da criança pequena, há uma abertura à adoção de políticas compensatórias e de cunho assistencialista, especialmente, direcionadas às crianças dos seguimentos mais pobres da população.

2.2.3 A agenda pós-2015

Para a agenda internacional pós-2015 continuam válidas as considerações de Campos, R. F. (*Idem*, p. 82) que apontam: “[...] a infância, a criança e sua educação adquirem um sentido de urgência e um caráter estratégico, posto considerar-se que educar desde cedo é o meio mais eficaz para romper com o chamado “ciclo geracional da pobreza”.

O último Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos (RMG de EPT)²⁸ da UNESCO (2015) visou atender a três finalidades principais: monitorar o progresso do programa de EPT acolhido pelas partes envolvidas; apontar as lacunas persistentes e propor recomendações para a construção da agenda global de educação pós-2015. Logo de início, o relatório (*Idem*, p.3) enuncia que os compromissos coletivos não foram cumpridos satisfatoriamente: “Muito progresso foi feito no mundo desde 2000 – mas ainda não chegamos onde pretendíamos. Apesar dos esforços empreendidos por governos, sociedade civil e comunidade internacional, o mundo não alcançou a Educação para Todos”.

De acordo com os resultados observados, verificou-se maior ênfase na agenda estabelecida pelos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (UNESCO, 2015), o que levou à priorização da universalização da educação primária em detrimento de outras áreas contempladas nas metas de Educação para Todos (EPT) associadas à educação e cuidado da primeira infância, à educação de jovens e adultos e à qualidade da educação.

No que diz respeito à avaliação da Meta 1 de EPT – expansão e melhoria da educação e cuidados na primeira infância – o relatório apontou que apenas 47% dos 148 países com dados disponíveis alcançaram o objetivo. Os avanços registrados relacionaram-se à redução da mortalidade infantil, ao aumento no número de crianças matriculadas no ensino pré-escolar e à adoção da obrigatoriedade de matrícula na pré-escola em quarenta países, até o ano de 2014. Todavia, persistiram como desafios a redução da mortalidade infantil, a expansão da matrícula na pré-escola e a melhoria da qualidade da educação.

Ao concluir as avaliações, o relatório (UNESCO, 2015) trouxe recomendações para a agenda pós-2015 que priorizaram a expansão da pré-escola, com a ampliação da obrigatoriedade de matrícula em pelo menos um ano desse nível de ensino e a focalizar em crianças consideradas em situação de vulnerabilidade social. Em relação às crianças em idade de creche, houve certo incentivo ao acolhimento de programas informais, como é possível perceber a seguir:

1) Aumentar a ênfase na educação e nos cuidados da primeira infância

Todos os países deveriam tornar obrigatório pelo menos um ano da educação pré-primária, como parte do ciclo básico da educação, e os governos deveriam disponibilizar os recursos necessários.

Quando os orçamentos dos governos não forem capazes de expandir os serviços para todos, eles devem priorizar as populações em situação de maior desvantagem.

²⁸ Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos 2015. Educação para Todos 2000-2015: progressos e desafios (UNESCO, 2015).

Programas de aprendizagem inicial não formais ou de base comunitária devem ser apoiados, quando os programas formais forem menos viáveis.

Os cuidados e o ensino devem ser de boa qualidade, e os profissionais devem ser treinados para estimular cognitivamente as crianças pequenas e oferecer apoio socioemocional.

Os países devem se esforçar para atrair mais e melhores cuidadores e professores, ao elevar seu status e seu salário ao mesmo nível dos professores primários. (*Idem*, grifo do autor)

Quinze anos após Dakar, os avanços registrados não foram satisfatórios, ficando aquém das metas e dos compromissos assumidos pelos países participantes. Diante da constatação de que os objetivos de Educação para Todos e os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio não foram alcançados, a comunidade internacional, representada pelos países-membros da ONU e organismos multilaterais, mobilizou-se para definir uma nova agenda para o período pós-2015, em uma perspectiva universal para o desenvolvimento sustentável.

Nesse intento, estabeleceu dois importantes marcos no ano de 2015: a *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*²⁹ e a *Declaração de Incheon*³⁰. Estes representam compromissos internacionais diretamente relacionados, que estipularam objetivos e metas para quinze anos (2016-2030).

O primeiro (ONU, 2015), em uma perspectiva mais ampla, propôs dezessete (17) Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e cento e sessenta e nove (169) metas correlacionadas para uma agenda global, que tem por objetivo o equilíbrio entre as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental. O Segundo (UNESCO, 2016), focalizou o compromisso e ações relacionadas ao alcance do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4 (ODS 4) e suas metas, definindo o *Marco de Ação da Educação 2030*.

²⁹ A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável é o resultado de um processo iniciado em 2013, após a Conferência Rio+20, com o objetivo de suceder e atualizar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que culminou no acordo entre Estados membros da ONU, por ocasião da Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, em setembro de 2015, em Nova York (ONU, 2015).

³⁰ A Declaração de Incheon (UNESCO, 2016) é o acordo internacional assumido pelos participantes do Fórum Mundial de Educação de 2015 (FME 2015) – ministros, chefes e membros de delegações, líderes de agências e funcionários de organizações multilaterais e bilaterais, além de representantes da sociedade civil, da profissão docente, do movimento jovem e do setor privado –, realizado em maio de 2015, na cidade Incheon, Coreia do Sul, organizado pela UNESCO em parceria com o UNICEF, o Banco Mundial o PNUD, a ONU mulheres, a ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados) e a UNFPA (Fundo de População das Nações Unidas).

Tendo por base o ODS 4, *assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos*, a Declaração de Incheon, (UNESCO, 2016, iii, grifo nosso) afirma:

Nossa visão é transformar vidas por meio da educação ao reconhecer seu importante papel como **principal impulsionador para o desenvolvimento** e para o alcance de outros ODS propostos. Comprometemo-nos, em caráter de urgência, com uma agenda de educação única e renovada, que seja holística, ousada e ambiciosa, que não deixe ninguém para trás. Essa nova visão é inteiramente captada pelo ODS 4 [...] e suas metas correspondentes. Com essa visão, transformadora e universal, percebem-se as “questões inacabadas” da agenda de EPT e ODM relacionadas à educação e também se abordam desafios globais e nacionais da educação. Ela é inspirada por uma visão humanista da educação e do desenvolvimento, com base nos direitos humanos e na dignidade; na justiça social; na inclusão; na proteção; na diversidade cultural, linguística e étnica; e na responsabilidade e na prestação de contas compartilhadas. Reafirmamos que a educação é um bem público, um direito humano fundamental e a base que garante a efetivação de outros direitos. Ela é essencial para a paz, a tolerância, a realização humana e o desenvolvimento sustentável. **Reconhecemos a educação como elemento-chave para atingirmos o pleno emprego e a erradicação da pobreza.** Concentraremos nossos esforços acesso, na equidade e na inclusão, bem como na qualidade e nos resultados da aprendizagem, no contexto de uma abordagem de educação ao longo da vida.

Acesso, equidade, inclusão, qualidade e resultados de aprendizagem figuram como conceitos-chaves da Educação 2030. Todavia, embora o preâmbulo da Declaração enuncie uma nova visão de educação, percebe-se, na verdade, uma retomada dos mesmos consensos produzidos nos últimos trinta anos, ligados a um viés economicista e neoliberal, que atribuíram centralidade à educação para o desenvolvimento, formação de capital humano e erradicação da pobreza (ROSEMBERG, 2003; 2009; CAMPOS, R.F., 2010; 2012; CAMPOS, Rosânia, 2013).

A educação e os cuidados com a primeira infância (ECPI) é contemplada na meta 4.2 do Marco de Ação: *Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos tenham acesso ao desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-primária, de modo que estejam preparados para a educação primária.*

A meta recupera discursos que conferem à ECPI uma função preparatória e um caráter assistencialista, pois, ela “constrói as competências e as habilidades que capacitam as pessoas a aprender ao longo da vida e a ganhar sua subsistência” e “investir em crianças pequenas, principalmente as de grupos marginalizados, produzem os maiores impactos a longo prazo em termos de resultados educacionais e de desenvolvimento” (UNESCO, 2016, p. 15). Para o alcance dessa meta, quatro estratégias foram indicadas:

- Instituir políticas e leis integradas e inclusivas que garantam a oferta de pelo menos um ano de educação pré-primária compulsória e de qualidade, com especial atenção em alcançar as crianças mais pobres e desfavorecidas por meio de serviços de ECCE. Isso inclui avaliações de políticas e programas de ECCE para melhorar sua qualidade.
- Instituir políticas e estratégias multissetoriais de ECCE, apoiadas pela coordenação entre ministérios responsáveis por nutrição, saúde, proteção social e infantil, água/saneamento, justiça e educação, além de garantir recursos adequados para sua implementação.
- Elaborar políticas, estratégias e planos de ação claros para a profissionalização do pessoal de ECCE, para aprimorar e monitorar seu desenvolvimento profissional, seu status e suas condições de trabalho.
- Conceber e implementar programas, serviços e infraestrutura de qualidade, para a primeira infância, que sejam também inclusivos, acessíveis e integrados e abranjam necessidades de saúde, nutrição, proteção e educação, principalmente para crianças com deficiências, e o apoio a famílias como os responsáveis pelos primeiros cuidados das crianças.

2.3 Síntese dos consensos e recomendações

Os compromissos renovados em prol de uma nova agenda global de educação articulada aos Objetivo do Desenvolvimento Sustentável revelam mais do mesmo nas recomendações atuais, em que velhos discursos são reiterados, como é possível observar nos principais consensos e recomendações nas últimas décadas destacados a seguir (Quadro 2).

Quadro 2 – Consensos e recomendações

PRINCIPAIS CONSENSOS E RECOMENDAÇÕES	
<u>1970 a 1980</u> Atuação da UNESCO e UNICEF	<ul style="list-style-type: none"> ▪ educação como investimento em capital humano, sendo a chave para o desenvolvimento econômico e social; ▪ Educação Infantil como forma de combate à pobreza e melhoria do desempenho no ensino fundamental; ▪ prioridade na universalização do ensino fundamental; ▪ adoção de modelos a baixo investimento e criação de programas não formais para expansão da Educação Infantil.
<u>1990</u> CDC Reformas macroeconômicas Conferência Mundial de EPT	<ul style="list-style-type: none"> ▪ estatuto jurídico à infância: reconhecimento da criança como sujeito de direitos; ▪ reformas educacionais pautadas em princípios neoliberais como condicionalidade, principalmente, do BM; ▪ centralidade na educação primária para o desenvolvimento econômico e redução da pobreza: priorização da universalização do ensino fundamental; ▪ importância da Educação Infantil vinculada ao desempenho escolar e apoio a programas informais a baixo investimento público.
<u>2000</u> Marco de Ação de Dakar Declaração do Milênio Iniciativas da UNESCO	<ul style="list-style-type: none"> ▪ centralidade da educação para a redução da pobreza e para o desenvolvimento social e econômico dos países não hegemônicos; ▪ priorização da educação primária gratuita, obrigatória e de qualidade; ▪ importância da Educação Infantil vinculada à sua contribuição para o desempenho escolar subsequente e redução das desigualdades educacionais e sociais. ▪ mudança no foco: educação como elemento-chave para o desenvolvimento humano e sustentável, redução das desigualdades sociais e promoção da equidade e justiça social. ▪ indicações de políticas assistencialistas e compensatórias com foco no alívio da pobreza às crianças de zero a três anos; e políticas universalizadas centradas na preparação para escolarização obrigatória às crianças de 4 e 5 anos.
<u>Pós-2015</u> Agenda 2030 Declaração de Incheon	<ul style="list-style-type: none"> ▪ foco no desenvolvimento humano e sustentável; ▪ centralidade à educação para o desenvolvimento econômico, para formação de capital humano e erradicação da pobreza; ▪ conferem à educação e cuidado na primeira infância uma função preparatória e um caráter assistencialista: incentivo à expansão da pré-escola, com ampliação da obrigatoriedade de matrícula; indicação de políticas focalizadas para as crianças menores em situação de vulnerabilidade social, apoiando a adoção de programas informais para a educação inicial das crianças pequenas.

Fonte: O autor, 2018.

A partir dos anos 2000, mesmo com a atribuição de um viés mais humanitário às políticas educacionais, de um modo geral, observa-se a recorrência de um discurso pautado na centralidade da educação para o desenvolvimento econômico e social dos países, especialmente, dos não-hegemônicos, remetendo à concepção da educação como um investimento em capital humano.

À educação é conferida uma função estratégica de erradicação da miséria e promoção da equidade social. Conforme Campos, Rosânia (2013), essa ideia tem seu fundamento no contexto pós-reformas estruturais do final do século XX, quando houve aumento das desigualdades sociais e da pobreza, fazendo com que os países capitalistas buscassem formas

alternativas de resolver a questão e assegurar a governabilidade, sem, contudo, ampliar os direitos sociais.

Nessa perspectiva, enquanto a educação tem um papel central de distribuição igualitária de oportunidades, contribuindo, assim, para a redução das desigualdades sociais, caberia ao Estado garantir a oportunidade de acesso e a manutenção de um padrão mínimo de qualidade. A autora (*Idem*, p. 198), ainda destaca que:

Essa ênfase na educação como estratégia de alívio da pobreza e de promoção da equidade organiza-se a partir da lógica das políticas redistributivas compensatórias, afastando-se da ideia de políticas redistributivas estruturais. As causas estruturais da pobreza não são atacadas, e o que se fomenta é o desenvolvimento de políticas compensatórias focalizadas.

No que tange à educação e o cuidado das crianças pequenas as recomendações persistem em considerá-la como uma estratégia prioritária de combate à pobreza e atribuir sua relevância ao desempenho escolar futuro. Essa concepção, conforme alertava Campos, R. F. (2012, p.99), “[...] tem inaugurado novas formas de segmentação e de focalização de políticas, que, longe de distribuir com “equidade” as “oportunidades educacionais”, criam novas formas de discriminação e de subalternização”. Dentre essas novas formas de segmentação e de focalização observadas nos países da América Latina, a autora destaca:

[...] aquela produzida pela introdução da obrigatoriedade na educação infantil, que tende a romper com a unidade pedagógica e de gestão arduamente conquistada nessa etapa educativa. Adotada pela maioria dos países na região, tem produzido efeitos paradoxais e instaurado uma nova dinâmica na composição e gestão dos sistemas educativos. No que se refere ao primeiro aspecto, a focalização no ciclo etário final – 4 a 5 anos de idade – tem induzido ao crescimento das matrículas, verificando-se em alguns países a universalização de acesso. No entanto, essa universalização tem sido feita em detrimento da educação das crianças de 0 a 3 anos, destinatárias cada vez mais de programas de caráter assistencial e de qualidade precária. Isso se reflete também nas orientações curriculares: para as primeiras, o preparo para a escola, visto que os principais argumentos para a obrigatoriedade são os impactos positivos da pré-escola nas trajetórias escolares futuras. Para as segundas, a oferta de programas dirigidos à educação das famílias “que vivem em situação de pobreza ou de extrema pobreza” – para que estas, devidamente instruídas, se encarreguem de desenvolver boas “práticas de criação”, além de atividades lúdicas e estimulantes.

As políticas públicas de Educação Infantil (PPEI) brasileiras têm seguido essa lógica, pautada em processos de segmentação e focalização que se desdobram em metas e linhas de ações diferenciadas para a creche e pré-escola e fragilizam ainda mais a unicidade da Educação Infantil. Como resultado dessa dinâmica, Campos, R. F. (*Idem*, p.100) observou que “[...] as “brechas” que separam a creche da pré-escola são significativas”. Tudo indica que podem aumentar em virtude dos efeitos da instituição da obrigatoriedade de matrícula aos

quatro anos de idade (EC 59/2009 e Lei nº 12.796/2013) e da atual meta do PNE (BRASIL, 2014a) para a Educação Infantil que estabeleceu a universalização apenas da pré-escola e à creche estipulou a ampliação de sua oferta, de modo a atender um percentual mínimo de 50% das crianças de zero a três anos até o ano de 2024.

Frente a esses preceitos, os governos municipais tendem a concentrar esforços na expansão de matrículas na pré-escola em detrimento do número de vagas na creche. Os últimos dados estatísticos divulgados (IBGE, 2018) evidenciam essa realidade ao apontar uma discrepância nas taxas de escolarização em relação aos grupos de idade, que foram de 32,7%, para zero a três anos, e de 91,7%, para quatro e cinco anos.

Ao que tudo indica, as PPEI nacionais parecem caminhar em duas direções: (i) priorização da universalização da pré-escola, atribuindo-lhe um caráter preparatório, tendo em vista o sucesso escolar futuro; (ii) compartilhamento da responsabilidade com a educação das crianças de zero a três anos com outras formas de atendimento, como as instituições conveniadas (CAMPOS, Rosânia, 2013), representando um estímulo à adoção de programas informais a baixo investimento público.

Embora não seja foco de análise desta dissertação, destacamos que novos delineamentos são trazidos às políticas públicas de Educação Infantil (PPEI) pelo Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016) e pelo Programa Criança Feliz (Decreto nº 8.869/2016).

O Marco Legal da Primeira Infância (BRASIL, 2016b), ao mesmo tempo em que propõe uma política intersetorial de atendimento integral à primeira infância, o que pode ser considerado como uma conquista em relação aos direitos da criança (COELHO, 2016), abre possibilidades a programas assistencialistas de alívio da pobreza, focalizados nos seguimentos da população considerados mais vulneráveis. Como por exemplo, compreendemos ser o Programa Criança Feliz, coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA).

O Programa Criança Feliz (BRASIL, 2016a) é uma política de caráter compensatório dirigida à educação das famílias de baixa renda, que tem por objetivo desenvolver habilidades e competências nos primeiros anos de vida e parte do pressuposto de que essas famílias, oriundas de ambientes desfavorecidos, possuem dificuldade no estímulo às crianças. Essa política prioriza o assistencialismo no atendimento, principalmente, à faixa etária de zero a três anos de idade, em detrimento de destinar recursos para ampliação do acesso às creches públicas de qualidade.

As recentes alterações legais e a atual conjuntura, no Brasil, demonstram que a demanda por Educação Infantil pública de qualidade e a democratização de sua oferta ainda se constituem como desafios à concretização do direito à educação de todas as crianças de zero a cinco anos de idade. Nestes últimos tempos, pautadas nas ideias de focalização e segmentação, as PPEI vêm adotando estratégias diferenciadas para a creche e pré-escola: para as crianças de 4 a cinco anos, priorização da universalização do atendimento educacional; para as de zero a três, compartilhamento da responsabilidade do cuidar e do educar com a sociedade civil (CAMPOS, Rosânia, 2013; CAMPOS, R. F. 2013; 2012).

Como estratégia, as polícias focalizadas articulam-se ao ideário neoliberal de redução dos gastos públicos na área social e às principais recomendações da agenda internacional ao longo das últimas três décadas. Campos, Rosânia (2013, p. 2017) afirma que “[...] a defesa do direito universal das crianças pequenas à educação é acompanhada pela discussão da necessidade de se atender, senão a todos, pelos menos àqueles que precisam mais”.

Campos, Rosânia (2013), Campos, R. F. (2010, 2012), Rosemberg (2003, 2009) e Rosemberg; Mariano (2010) argumentaram que as “soluções” apresentadas, de um modo geral, visaram apenas à sobrevivência básica das crianças, sem intervir nos aspectos estruturais determinantes das condições sociais e macroeconômicas de produção da pobreza. Dessa forma, a ideia da Educação Infantil como um meio de combate à miséria e como um investimento social impulsionou a adoção de políticas assistencialistas e compensatórias, afastando-se do alcance e da realização do direito de todas as crianças pequenas à educação.

A abordagem do contexto de influência segue no capítulo 3, com a análise das PPEI no cenário nacional.

3 A EDUCAÇÃO INFANTIL NA AGENDA POLÍTICA NACIONAL

No capítulo anterior, observamos que, após a promulgação da Convenção sobre os Direitos da Criança (ONU, 1989) e da Declaração Mundial - Educação para Todos (WCEFA, 1990), a educação da primeira infância ganhou maior destaque nas agendas políticas internacionais e nacionais, conforme compromissos firmados pelos países signatários, dentre eles o Brasil. Um dos efeitos dessa dinâmica foi observado por Campos, R. F. (2010) ao indicar que, a partir da década de 1990, grande parte dos países latino-americanos incorporou a Educação Infantil aos seus sistemas de ensino. Este representa um movimento de reconhecimento, no plano jurídico, do direito das crianças pequenas à educação.

No embalo destas transformações, no Brasil, os anos de 1990 iniciaram um período de intensas mudanças na área educacional. Mudanças essas atreladas, em grande parte, aos acordos internacionais assumidos e à atuação das organizações multilaterais, que contribuíram para a construção de uma agenda comum pautada no consenso de que uma educação de qualidade possibilitaria ao país responder com equidade aos desafios da nova ordem econômica mundial (FULLGRAF, 2007). Percebemos, assim, que, em tempos de globalização e de propagação de princípios neoliberais, a definição das políticas educacionais foram – e continuam a ser – fortemente influenciadas pela presença das grandes agências internacionais e pelos interesses hegemônicos capitalistas (EVANGELISTA, 2005).

Cumprе ressaltar que, por ser uma construção social, a agenda de políticas públicas é resultado de um processo de escolhas que envolve conflitos, acordos, negociações e a participação de múltiplos atores (ROSEMBERG, 2002; ROSEMBERG; MARIANO, 2010). Por este motivo, assim como Rosemberg (2002, 2003), Campos, R. F. (2012) e Campos, Rosânia (2013), compreendemos que as influências da agenda internacional comum não se traduzem em pura e simples determinações das políticas locais. Até mesmo porque, sob o prisma da abordagem do ciclo de políticas, as políticas são sempre recontextualizadas e reinterpretadas nos contextos nacionais específicos, em uma perspectiva dialética entre o global e o local (BALL; MAINARDES, 2011; MAINARDES, 2006).

Cada Estado possui uma lógica interna particular de modo que o processo de apropriação da agenda internacional e sua incorporação nas políticas locais não ocorre por mera submissão (CAMPOS, Rosânia, 2013), pois, como argumentado por Rosemberg (2002, p. 30), há margens de negociação e contrapartidas nacionais próprias e “Essa capacidade

nacional de contrapor alternativas próprias é construída, também, pelo acervo de conhecimentos disponível localmente”.

Seguindo a autora, neste campo – a capacidade nacional de avaliar as proposições de políticas de Educação Infantil e contrapor alternativas próprias – situam-se as mobilizações advindas de diferentes grupos da sociedade civil, que vêm atuando diretamente nos embates e contradições decorrentes do processo de reconhecimento e efetivação do direito à Educação Infantil de todas as crianças brasileiras. Este é o propósito desta dissertação e de muitas outras pesquisas do Núcleo de Estudos da Infância: Pesquisa & Extensão (NEI:P&E/UERJ).

Nesta perspectiva, neste capítulo buscamos uma abordagem do contexto de influência nacional, a partir da reflexão sobre os seguintes aspectos: i) os marcos legais que reconhecem e instituem o direito à Educação Infantil no Brasil; ii) os limites e desafios do pacto federativo brasileiro postos aos municípios frente às suas atribuições, especialmente, a oferta educacional; iii) importantes alterações e iniciativas nas políticas públicas de Educação Infantil (PPEI) no período pós-2007.

3.1 Marcos jurídicos do direito à Educação Infantil

Como mencionado, desde a aprovação da Convenção sobre os Direitos da Criança (ONU, 1989), as crianças e sua educação ganharam maior visibilidade social e política tanto em escala global quanto nacional.

Conquista recente da sociedade contemporânea, a emergência do paradigma da infância – que compreende a criança como um ser social e histórico, indivíduo único, competente, produto e produtor de cultura e cidadão de direitos – possibilitou não só uma nova visão da criança e sua devida valorização, como também favoreceu o desenvolvimento de um trabalho específico, em espaços próprios e de acordo com as reais necessidades e interesses da criança pequena.

No Brasil, como reflexo deste cenário, nas últimas décadas do século XX, ocorreram conquistas fundamentais no que diz respeito ao reconhecimento da criança como sujeito histórico e de direitos, como nos mostram Kramer (2001), Kuhlman Jr. (1998), Vasconcellos (2011), entre outros. Os avanços registrados, também, são fruto de intensa participação social decorrida neste período em prol do processo de redemocratização do país e de importantes garantias sociais, como descrito por Rosemberg (2003, p. 182-183):

Nunca é demais lembrar que o final da ditadura militar foi seguido de um intenso movimento de mobilização social pela elaboração de uma nova Constituição. Desta mobilização participaram, além dos atores sociais tradicionais, os chamados novos movimentos sociais: movimento de mulheres e movimento “criança pró-Constituinte”. Também não é demais lembrar que esses novos movimentos sociais elaboraram uma proposta para a Constituição, a que foi aprovada em 1988, reconhecendo a EI como uma extensão do direito universal à educação para as crianças de 0 a 6 anos e um direito de homens e mulheres trabalhadores a terem seus filhos pequenos cuidados e educados em creches e pré-escolas. Portanto, direitos relativos à EI foram inscritos na Constituição de 1988, tanto no capítulo da educação quanto no dos direitos à assistência [...]. A Constituição de 1988 reconheceu, então, a EI como direito da criança e como instrumento para igualdade de oportunidades de gênero, na medida em que apóia [sic] o trabalho materno extradoméstico [sic].

É a partir da Constituição Federal de 1988 que uma nova concepção de infância e de Educação Infantil ganha materialidade na legislação brasileira e nos documentos oficiais. De acordo com Costa (1989, *apud* ROSEMBERG, 2008, p. 5), “[...] a Constituição Federal de 1988 teria consagrado à criança e ao adolescente, três grandes princípios: proteção integral, respeito à peculiar condição de pessoa em desenvolvimento e prioridade absoluta”. Esta é a primeira Carta Magna brasileira a conferir estatuto jurídico à infância e a definir de forma abrangente os direitos das crianças e dos adolescentes:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 1988)

Ao analisar o desenvolvimento do direito à Educação Infantil no Brasil, Cury (1998, p.11) considera que, antes da Constituição Federal de 1988, a questão da infância, quando contemplada pelo ordenamento legal, era tratada sob a ótica do amparo e da assistência. Segundo o autor, a Constituição (BRASIL, 1988) introduz uma mudança significativa ao inaugurar o direito de todas as crianças brasileiras à Educação Infantil e impor ao Estado o dever de garanti-la, refletindo “[...] algo que estava presente no movimento da sociedade e que advinha do esclarecimento e da importância que já se atribuía à Educação Infantil”.

Em seu artigo 205, o texto constitucional proclama a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, a ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade e, no artigo 208, inciso IV, vincula a Educação Infantil à mesma seção da educação, estabelecendo: “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...] educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;” (*Idem*).

Ao ampliar o direito à educação, a Constituição (*Idem*) tornou-se um marco histórico do reconhecimento da Educação Infantil como um direito fundamental da criança pequena, assim como, um direito social dos trabalhadores urbanos e rurais (FLORES, 2017), ao determinar, expressamente no art. 7º, inciso XXV: “São direitos 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 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas.”

A concepção da criança pequena como cidadã e sujeito de direitos é reafirmada, posteriormente, em alguns outros ordenamentos legais, e amplamente proclamada nas publicações oficiais do Ministério da Educação (MEC). Dentre os dispositivos jurídicos, destacam-se o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069/1990, que dispõe sobre a doutrina de proteção integral da criança e do adolescente, dando-lhes prioridade no acolhimento aos direitos sociais; e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9.394/1996, que fixa as diretrizes e fundamentos de toda a educação brasileira.

Para a finalidade deste estudo, focaremos na análise da LDBEN (BRASIL, 1996b), que, de forma inédita na história da educação brasileira (CURY, 1998), regulamenta a Educação Infantil e a integra ao sistema educacional como primeira etapa da educação básica, a partir do que está enunciado no artigo 29: “A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade”.

Cury (*Idem*, p.12) ressalta que a LDBEN/1996 inova profundamente ao estabelecer a Educação Infantil como primeira etapa da educação básica, incorporando-a, assim, à estrutura e funcionamento da educação nacional. Este movimento representou uma grande ruptura com a normatização nacional vigente até então. Sobre algumas implicações dessa ruptura, o autor destaca:

Isto quer dizer que a Educação Infantil deixou de estar prioritariamente no campo das escolas livres e passou ao âmbito das escolas regulares. Isto é uma inovação com consequências que vão desde o estabelecimento de diretrizes pela União para a Educação Infantil, até uma nova compreensão, sobretudo pelos estabelecimentos particulares, da figura que se chamava, até então, animador ou animadora, crecheiro ou crecheira. Não será mais possível estabelecer que os agentes da Educação Infantil sejam qualificados como crecheiros/crecheiras ou como animadores/animadoras.

A análise de Vital Didonet (2008, p. 48) amplia o debate e nos ajuda a entender que a LDBEN/1996 lança novos marcos na trajetória da Educação Infantil brasileira, considerando primordial a sua definição como primeira etapa da educação básica, pois,

[...] Esta conceituação é sua carta de alforria. Sai da inferioridade conceitual que as etapas posteriores lhe atribuíam (preparatória, não obrigatória), reforça seu objetivo e efeito educacional (início do processo educacional, do desenvolvimento e aprendizagem) e lhe dá tal relevância que, a partir dessa definição, não tem lógica pensar o edifício educacional da pessoa começando na segunda etapa, ou seja, no ensino ainda chamado de fundamental.

A definição é tão revolucionária que insinua a mudança da expressão "ensino fundamental", hoje referida à educação que vai dos seis aos quatorze anos. O fundamento vem antes: a educação infantil.

Cury (1998, p. 13) defende que a LDBEN/1996 confere à Educação Infantil “[...] uma dignidade do ponto de vista da construção jurídica” ao inseri-la em uma seção própria dentro do capítulo da educação básica. Esta dignidade, segundo o autor, é refletida nos objetivos estabelecidos em seu artigo 29, o qual especifica que a Educação Infantil, de forma complementar à ação da família e da comunidade, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança pequena, nos aspectos físico, psicológico, intelectual e social (BRASIL, 1996b). Há, assim, uma aproximação da concepção de infância como uma fase peculiar de crescimento e desenvolvimento e da compreensão de que a criança, como sujeito histórico e social, é um ser humano singular e completo em si mesmo (BRASIL, 2006b).

No artigo 30, a LDBEN (BRASIL, 1996b) estabelece que a Educação Infantil seja organizada em dois níveis: a creche, que tem a responsabilidade de começar a educação integral da criança de zero a três anos de idade; e, a pré-escola, que dá continuidade ao processo educativo com as crianças de quatro até cinco anos de idade. Nesse sentido, creche e pré-escola integram um processo educativo único, cujo objetivo é o pleno desenvolvimento da criança pequena. Em outras palavras, a creche e a pré-escola, indissociavelmente, formam a unidade pedagógica da Educação Infantil que, como primeira etapa da educação básica, tem a função específica de iniciar a formação necessária a todas as pessoas (BRASIL, 2006b).

Mais uma vez, Cury (1988, p. 14) nos ajuda a compreender que, sob o prisma da Declaração dos Direitos da Infância Brasileira, [...] hoje nós temos o que existe de mais avançado”. Outrossim, Bobbio (2004) enfatiza que a principal questão da contemporaneidade, relacionada aos direitos humanos, especialmente, aos direitos sociais, reside não mais em defini-los ou fundamentá-los, mas em garanti-los e protegê-los. Para o autor, não se trata tanto de um problema filosófico, de se elaborar declarações mais detalhadas e específicas, mas, sim, de um desafio político, de como tornar realidade os direitos proclamados.

Portanto, entre o direito da criança à Educação Infantil proclamado e a garantia de sua efetivação, ainda há um longo caminho a percorrer, principalmente porque

Os direitos sociais são caros, os direitos sociais custam. Eles são importantes e nós temos que defendê-los, e assegurá-los com o devido realismo. Já os direitos civis e os direitos políticos não são tão dispendiosos. Para dar a devida proteção a um direito social específico é preciso financiamento; assim, o direito da criança, para que tenha a devida instrução, necessita de proteção com eficácia e com financiamento. Deve-se ter este realismo, pois, caso contrário, o direito, embora proclamado, fica inócuo. (CURY, 1998, p. 10)

Por este motivo, é importante analisar as relações estabelecidas entre os entes federativos brasileiros e seus reflexos na gestão das políticas educacionais e, por conseguinte, na efetivação do direito à educação infantil, pois, conforme Cruz (2012, p. 73) “No âmbito do pacto federativo na educação, parte-se da compreensão de que o padrão de federalismo desenvolvido no Brasil, também condiciona e influencia o setor educacional [...]”. Esta é a temática desenvolvida no tópico a seguir.

3.2 O pacto federativo e os desafios do regime de colaboração

Refletir sobre o arranjo federativo brasileiro é um aspecto relevante para esta dissertação. Junto com Araujo, G. (2010b), compreendemos que a garantia do direito à educação, em particular, o direito à Educação Infantil, é afetada pelo modo como o Estado se organiza político-administrativamente, pelo modo como distribui territorialmente o poder e os recursos tributários entre as diferentes unidades subnacionais, e pela forma como se relaciona com elas. Essa dinâmica, “[...] têm implicações diretas na implantação das políticas públicas de ampliação do acesso, da permanência e da qualidade na escola, que constituem o direito à educação” (*Idem*, p. 234).

A Constituição Federal reza, em seu artigo 1º, que o Brasil é uma República Federativa³¹ “[...] formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal...” (BRASIL, 1988). Reconhece autonomia aos entes federados e consagra um novo pacto federativo, fundamentado na cooperação via descentralização, repartição e compartilhamento de competências entre cada uma destas esferas governamentais (ABRUCIO, 2010; ARAUJO, G., 2010a; 2010b; ARAUJO, L., 2014; CURY, 2010).

Araujo, G. (2010b) ressalta que a Carta Magna de 1988 apresenta uma inovação ao elevar os municípios à categoria de ente federado e atribuir-lhe autonomia na repartição de competências. Esta peculiaridade aponta para o seu caráter altamente descentralizador. Nesse sentido, Abrucio (2010, p. 46) afirma que:

O principal mote do novo federalismo inaugurado pela Constituição de 1988 foi a descentralização. Processo que significava não só passar mais recursos e poder aos governos subnacionais, mas, principalmente, tinha como palavra de ordem a municipalização. Nessa linha, o Brasil se tornou uma das pouquíssimas federações do mundo a dar status de ente federativo aos municípios.

O processo de descentralização, por meio da municipalização das políticas públicas sociais, refletiu o contexto de reformas políticas vivenciado pelo país a partir da década de 1990. Um período fortemente influenciado por princípios neoliberais. Souza e Faria (2004) destacam que, alinhado à lógica neoliberal da redução de gastos públicos, do Estado mínimo e da busca de maior eficiência dos serviços públicos, o conceito de descentralização foi aplicado instrumentalmente como desconcentração.

Desse modo, Cruz (2012, p. 71) ressaltou que, além de conferir maior ênfase ao poder decisório e ao controle político e social do governo central, esse processo implicou na transferência de responsabilidades para os governos subnacionais em relação à execução e gestão de políticas e programas sociais estabelecidos em nível federal. Isso porque “[...] a descentralização passou a ser encarada como um fator capaz de gerar eficiência no sistema de oferta de políticas públicas”.

No que diz respeito às políticas educacionais, a Constituição (BRASIL, 1988) dispôs no artigo 23 a provisão dos meios de acesso à educação como competência comum aos entes

³¹ O federalismo é uma forma de organização político-administrativa de um Estado. De um modo genérico, podemos dizer que “Uma federação é a união de membros federados que formam uma só entidade soberana: o Estado Nacional” (CURY, 2010, p. 152). Enquanto sistema político, o federalismo foi adotado pelo Brasil quando da instauração do regime republicano, em 1889, passando por muitas modificações no curso da história. Para um maior aprofundamento sobre as principais características do federalismo brasileiro e sua evolução histórica consultar os trabalhos de ABRUCIO (2010) e CURY (2010).

federados. Entretanto, em harmonia com a perspectiva descentralizadora, estabeleceu no artigo 211 a distribuição de responsabilidades entre os níveis de governo em relação à oferta educacional³², determinando que:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (BRASIL, 1988)

Observa-se, assim, que a ampliação da autonomia dos municípios resultou, dentre outras atribuições, na responsabilidade de organização dos seus próprios sistemas de ensino, com atuação prioritária no ensino fundamental e na Educação Infantil. Quanto aos estados e ao Distrito Federal, ficaram a cargo da promoção, preferencial, do ensino fundamental e médio. E à União, a incumbência de financiar o ensino superior e as escolas técnicas federais e de exercer as funções supletiva, redistributiva e equalizadora em favor das unidades subnacionais, mediante assistência técnica e financeira.

Ao distribuir as competências em matéria educacional, o artigo 211 (*Idem*) reafirma a educação como uma tarefa a ser compartilhada, designando o regime de colaboração como princípio norteador das relações entre os entes federados no que tange à organização dos seus sistemas de ensino, com foco principal na universalização da escolaridade obrigatória. Dessa maneira, ao consagrar o município como ente federado autônomo, “[...] a Constituição não o declara autossuficiente, antes, elege o princípio da colaboração entre os entes, para garantir as condições de cada um cumprir suas responsabilidades” (NUNES, CORSINO, DIDONET, 2011, p. 32).

Nesse sentido, além do caráter descentralizador de perfil municipalista, a proposição de um regime de colaboração entre as esferas governamentais configura-se como um

³² Posteriormente, a divisão de responsabilidades foi regulamentada pela LDBEN (BRASIL, 1996b), artigos 8 ao 11.

elemento-chave do novo modelo de políticas públicas educacionais delineado a partir da Constituição Federal de 1988 (ABRUCIO, 2010).

Compreendido por Araujo, G. (2010b, p. 238) como “[...] a gestão associada das competências materiais comuns”, o regime de colaboração tem sua previsão inicial no artigo 23 da Constituição (BRASIL, 1988). O artigo estipulou, em parágrafo único, que “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. Este dispositivo sinaliza o esforço federativo a ser realizado, pois, conforme Dourado (2013, p.763), “As bases da cooperação implicam [...] garantir as prerrogativas de autonomia dos entes federados e, paradoxalmente, a necessidade de mecanismos regulatórios direcionados ao bem-estar nacional”.

O regime de colaboração é um instrumento crucial à materialização do pacto federativo brasileiro, que tem por fundamento o modelo cooperativo. É um instituto que tem por objetivo viabilizar a atuação conjunta dos entes federados na realização das responsabilidades comuns, particularmente, a oferta educacional. Porém, constitui-se em um grande desafio. Como argumentado por Araujo, G. (2010a, p. 754), “[...] trata-se de um instituto relativamente fácil de proclamar, mas muito complexo de se debater teórica e juridicamente”. Dito de outro modo por Cury (2010, p. 160): “O regime de colaboração, seja em termos de conteúdo, seja em termos de mecanismo, é difícil, lento e necessariamente negociado”.

Sobre essa previsão constitucional em relação à organização dos sistemas de ensino, Oliveira e Sousa (2010, p. 21-22) analisam que:

Na prática, é uma formulação que expressa o “desejo” de colaboração entre os entes federados, mas que não encontra mecanismo de indução ou de obrigatoriedade, posto que, em princípio, estes são autônomos. Assim, se os dirigentes dos diferentes sistemas não estiverem predispostos a colaborar entre si, isso não ocorre. Em casos mais extremos, nem mesmo o planejamento conjunto da demanda é realizado. Contam-se nos dedos as experiências exitosas, que permitiriam indicar que se caminha para um novo ordenamento capaz de superar históricas e profundas desigualdades educacionais e sociais.

No Brasil, destacam os autores citados, há uma tensão entre a concretização do direito à educação, que tem por pressuposto a igualdade, e o modelo federativo, fundamentado na autonomia e diferenciação dos entes federados. Essa tensão ganha contornos mais acentuados diante de um contexto profundamente “[...] marcado por desigualdades sociais e assimetrias entre os entes federados e, por consequência, apresenta limites no horizonte de efetivação dos

direitos sociais e na capilaridade das políticas, com destaque para as políticas educacionais” (DOURADO, 2013, p.763). Ainda, Oliveira (2012, p. 40) ressalta que:

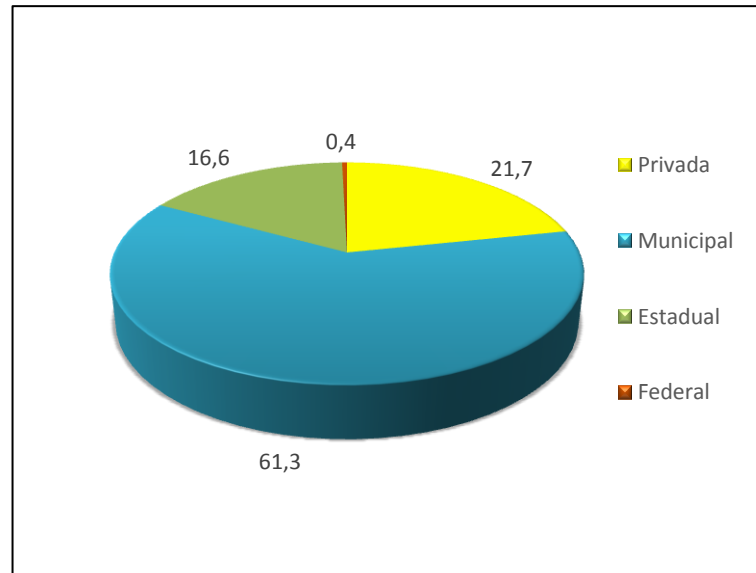
A operacionalização de uma perspectiva equalizadora torna-se particularmente complexa em um Estado Federal, pois este se organiza para acomodar diferenças que seriam inconciliáveis no Estado Unitário. A Federação surge ancorada na ideia de que os entes federados são diferentes e gozam de certo grau de autonomia. A questão que se coloca na sua organização é o grau de diferenciação admissível.

Dessa forma, situar o direito à educação num Estado Federal implica admitir a diferenciação num contexto de busca da igualdade de tratamento por parte do Estado. O problema é que, quando se analisa a materialização desse arranjo, se observa que a desigualdade mantém-se significativa, posto que a divisão dos recursos orçamentários, decorrente da estrutura tributária, não se altera. Tal situação é agravada com a Constituição de 1988, que incorpora o município como ente federativo, evidenciando o descompasso entre os recursos disponibilizados a cada um e suas responsabilidades na oferta educacional, mesmo considerando os mecanismos de transferências intergovernamentais que procuram, em alguma medida, atenuar as desigualdades.

O estudo de Pinto (2012) demonstrou que a incorporação do município como ente federado atribuiu-lhe um novo peso na divisão de responsabilidades. Até então, a educação básica era encargo principal dos governos estaduais. Desde os anos de 1990, a intensificação do processo de municipalização promoveu uma inversão na participação de estados e municípios na oferta do ensino fundamental. Essa nova dinâmica foi, especialmente, impulsionada pela instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, Lei n. 9.424 (BRASIL, 1996c), que concentrava recursos nesta etapa da educação básica.

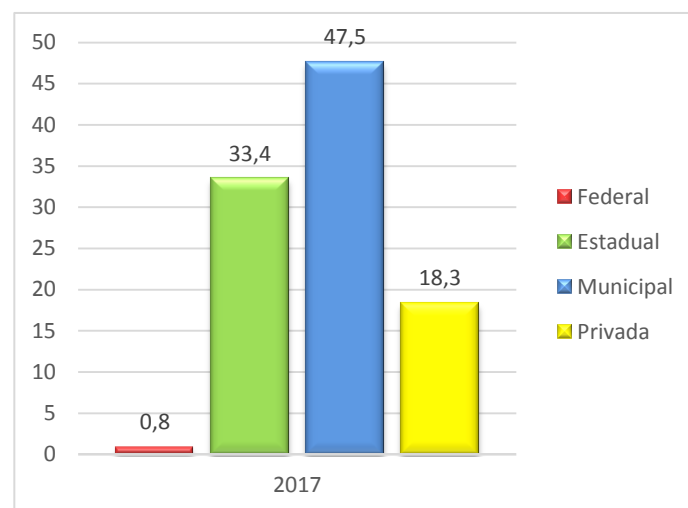
Em continuidade a este processo, há a promulgação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, Lei n. 11.494 (BRASIL, 2007b), sucessor do FUNDEF, que passa a contemplar todas as etapas e modalidades da educação básica. Consequentemente, o papel dos municípios foi se ampliando de modo a concentrar maior parcela de matrículas na educação básica, como podemos ver nos dados do Censo Escolar 2017: Notas Estatísticas (INEP, 2018a):

Gráfico 2 - Percentual de escolas de educação básica por dependência administrativa – Brasil 2017



Fonte: INEP, 2018a. Acesso em: 30 jul. 2018.

Gráfico 3 - Percentual de matrículas na educação básica por dependência administrativa – Brasil 2017



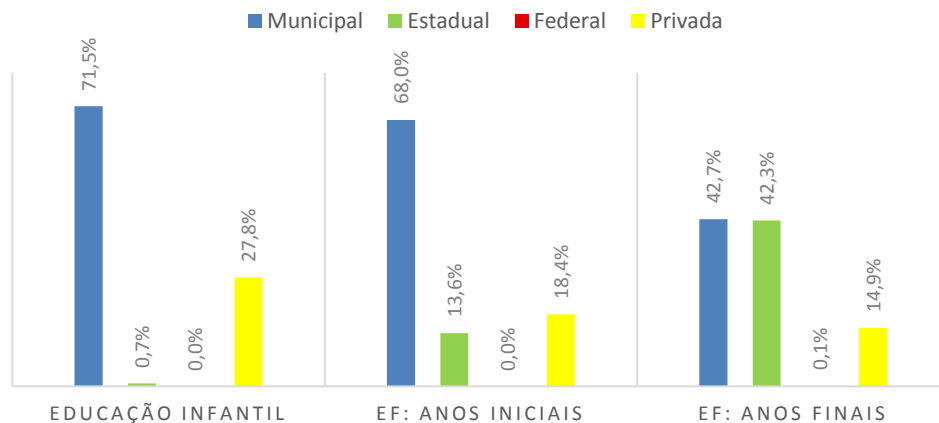
Fonte: INEP, 2018a. Acesso em: 30 jul. 2018

Os resultados dos Gráficos 2 e 3 evidenciam que a rede municipal de ensino detém a maior concentração de escolas e matrículas da educação básica: 61,3% e 47,5% respectivamente. Traduzindo em números, do total de 48,6 milhões de matrículas de toda a

educação básica no ano de 2017, cerca de 23,1 milhões estão na rede municipal; 16,2 milhões na rede estadual; 8,9 milhões na rede privada; e, 0,4 milhões na rede federal. Em relação ao quantitativo de escolas, das 184, 1 mil, cerca de 112,9 mil pertencem à dependência administrativa municipal (INEP, 2018a).

Ainda de acordo com os resultados do INEP (Idem), Gráficos 3 e 4, os municípios aglutinam 71,5% das matrículas na Educação Infantil; 68 % das matrículas dos anos iniciais e 42,7% dos anos finais do ensino fundamental.

Gráfico 4 – Distribuição da matrícula na Educação Infantil e no ensino fundamental por dependência administrativa – Brasil 2017



Fonte: INEP, 2018a. Acesso em: 30 jul. 2018

Os dados apresentados refletem uma contradição na dinâmica federativa brasileira: o ente mais frágil da cadeia tributária absorve a maior parcela de matrículas e estabelecimentos da educação básica, demonstrando que a ampliação de suas responsabilidades ocorreu de forma desproporcional à sua capacidade financeira (OLIVEIRA, 2012; PINTO, 2012; SANCHES, 2010). Com base no ano de 2016, estudo realizado pela Confederação Nacional dos Municípios (CMN, 2018, p. 21) sobre a divisão do bolo tributário apontou que “[...] dos R\$ 2,014 trilhões de impostos e contribuições pagos pela sociedade, 49,30% ficaram nas mãos da União, 28,09% com Estados e apenas 22,61% foram para os cofres municipais”.

No âmbito das políticas educacionais, como destaca Pinto (2012, p. 169), “A situação só não saiu de controle em função do mecanismo do FUNDEB, que faz com que os estados e, em menor parcela, a União transfiram recursos significativos para os municípios.” O autor ainda alerta que, com a previsão do término do fundo em 2020, torna-se “[...] fundamental

encontrar uma solução permanente para o pacto federativo no financiamento educacional” (*Idem*).

Mesmo superando alguns limites do seu antecessor e ampliando o alcance do financiamento para a todas as etapas e modalidades da educação básica, o FUNDEB (BRASIL, 2007b) “[...] também não atingiu o cerne da questão, que é a necessidade de aumentar os aportes para a qualificação da educação pública e de diminuir as disparidades de oferta educacional entre as regiões, estados e municípios” (CRUZ, 2012, p. 75).

Atingir o cerne da questão não é tarefa fácil. De acordo com Sanches (2010) e Cruz (2012), implica em revisão do pacto federativo de modo a viabilizar a constituição de um sistema nacional de educação apoiado no regime de colaboração e na divisão equilibrada das atribuições e responsabilidades entre os entes federados. Como bem lembrado por ARAUJO, L. (2014, p. 61):

Quase três décadas de vigência do modelo federativo promulgado em 1988 não foram suficientes para que as regras de repartição de recursos e responsabilidades fossem devidamente regulamentadas. O parágrafo único do seu artigo 23 continua sem o devido detalhamento e o esperado regime de colaboração entre os entes federados é ainda impreciso e desequilibrado.

Araujo, G. (2010a; 2010b), Cury (2010) e Oliveira (2012) afirmam que o federalismo brasileiro se ressentido de um efetivo regime de colaboração, matéria ainda não regulamentada por nossos parlamentares. Essa lacuna é expressamente evidenciada no vigente PNE (BRASIL, 2014a), que estabeleceu para o alcance da meta 20 – financiamento e educação – dentre outras, a seguinte estratégia:

20.9) regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste;

Segundo Araujo, G. (2010a, p. 761) “[...] a ausência de regulamentação do regime de colaboração é exatamente o “nó górdio” da Federação brasileira e, talvez, o maior empecilho para a consolidação de políticas educacionais”. Ao analisar esta ausência, Araujo, L. (2014, p. 62) apontou dois efeitos negativos ao equilíbrio federativo e à garantia do direito à educação: o sobrepeso, especialmente, dos municípios “[...] que assumiram mais responsabilidades do

que previsto na Constituição (a oferta do ensino fundamental é exemplar) e tais atribuições não foram acompanhadas de alocação de recursos proporcionais”; e, a “[...] concorrência entre estados e municípios e uma relação de subordinação da esfera municipal, fruto do padrão de relacionamento político existente em muitas unidades da federação”.

De fato, a sobrecarga de incumbências tornou grande parte dos municípios dependentes das transferências intergovernamentais (OLIVEIRA, 2012; PINTO, 2012). Essa fragilidade fiscal dos municípios, de acordo com Cruz (2012, p.70), “[...] rompe com a possibilidade de autonomia para a execução de políticas e com a soberania frente ao poder central”, resultando “[...] em maior dependência e, conseqüentemente, fragilidade de posicionamento diante do governo federal”.

No tocante ao equilíbrio federativo em matéria educacional, outro aspecto importante, diz respeito à rediscussão da função redistributiva e supletiva da União. conforme o artigo 211 da Constituição (BRASIL, 1988), A União tem a responsabilidade de “garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”. Entretanto, esse papel tem sido “[...] precariamente desempenhado, porque interesses políticos e econômicos se sobressaem, coerente com o modelo federalista competitivo, que vigora em nosso país, e com o frágil pacto federativo do setor” (CRUZ, 2012, p. 75).

Sobre essa questão, a análise da Confederação Nacional dos Municípios (CMN, 2016, p.11) aponta que:

Os gestores municipais têm enfrentado problemas no financiamento da educação básica decorrentes de vários fatores, como insuficiente participação da União nos valores para manutenção das creches, desatualização dos valores e atrasos nos repasses dos recursos dos programas federais relativos a transferências legais, descontinuidade e insuficiência dos valores dos programas correspondentes a transferências voluntárias, insuficiente complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e inadequação do critério de atualização do piso salarial nacional dos profissionais do magistério público da educação básica .

Diante do quadro apresentado, observa-se, nas últimas três décadas, uma tendência de os governos municipais priorizarem a escolaridade obrigatória exigida pelo ordenamento jurídico. Nessa direção, a política de fundos lançada pelo governo federal, no final dos anos 1990, inicialmente, via FUNDEF (BRASIL, 1996c), mostrou-se eficiente como indutora da municipalização do ensino fundamental, em detrimento das demais etapas da educação básica, especialmente, nas regiões mais pobres do país (CRUZ, 2012).

As informações divulgadas pelo IBGE (2016) confirmam essa realidade ao evidenciar que, no ano de 2005, o ensino fundamental estava próximo de sua universalização, apresentando uma taxa de escolarização de 96,5%. Já o acesso à Educação Infantil apresentava uma taxa de 13%, para as crianças de zero a três, e de 62,8%, para as de quatro a cinco anos. Isto posto, nota-se que a expansão da Educação Infantil ficou relegada a segundo plano nas políticas públicas, especialmente, a oferta de matrículas em creches.

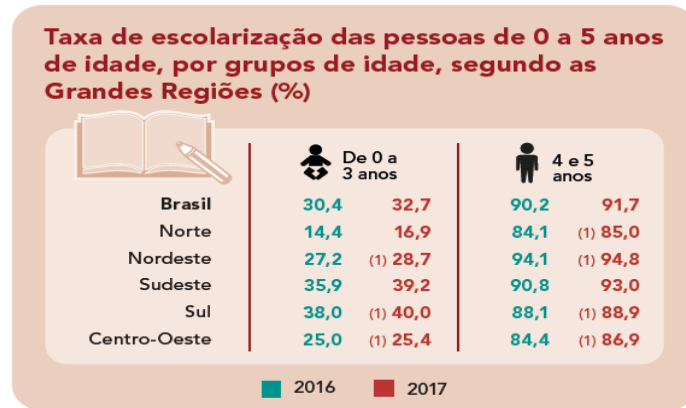
Após a regulamentação do FUNDEB (BRASIL, 2007b) e, mais recentemente, com a ampliação da obrigatoriedade da educação básica para a faixa etária de quatro a dezessete anos (EC nº 59 e Lei 12.796/2013), os esforços concentraram-se na expansão da pré-escola, com vistas à sua universalização, a qual atingiu, no ano de 2017, uma taxa de escolarização de 91,7%, enquanto a creche chegou a 32,7% (IBGE, 2018).

Ante a crescente demanda pela ampliação de matrículas em creches e da fragilidade financeira dos municípios em atendê-la, Pinto (2012, p. 169) alerta para o risco da “[...] criação de mecanismos que comprometam a qualidade, como já ocorre, por exemplo, com os convênios na Educação Infantil com entidades sem fins lucrativos (e não apenas com essas), como forma de baratear os custos”.

Remetendo ao capítulo anterior, há aqui uma harmonização com a agenda internacional comum e as principais indicações dos organismos internacionais, apresentando duas lógicas distintas para a Educação Infantil: (i) priorização da universalização da pré-escola, atribuindo-lhe um caráter preparatório, tendo em vista o sucesso escolar futuro; (ii) compartilhamento da responsabilidade com a educação das crianças de zero a três anos com outras formas de atendimento, como as instituições conveniadas, representando um estímulo à adoção de programas informais a baixo investimento público (CAMPOS, Rosânia, 2013).

Além dos aspectos explicitados, a oferta da Educação Infantil não tem sido uniforme em todas as regiões brasileiras (Gráfico 5):

Gráfico 5 – Taxa de escolarização das crianças de 0 a 5 anos de idade, de acordo com as Grandes Regiões brasileiras



Nota: (1) Variação não significa ao nível de confiança de 95%

Fonte: IBGE, 2018, p. 5. Acesso em: 30 jul. 2018.

As deficiências técnicas e financeiras dos municípios e a persistência das disparidades regionais evidenciam a necessidade de adoção de uma política diferenciada, com um efetivo apoio do governo federal, conforme preceitua o regime de colaboração. Dessa maneira, tornar possível a equalização das oportunidades educacionais e a garantia de um padrão mínimo de qualidade (BRASIL, 1988). Além da revisão do papel da União no financiamento, Araujo, L. (2014, p. 64) argumenta que o combate às desigualdades “[...] necessariamente passa pelo desenvolvimento e/ou aprofundamento de políticas redistributivas reguladas pelo poder central, única forma de induzir comportamentos mais equânimes na aplicação dos recursos na área educacional.”

De acordo com o autor (*Idem*), a aprovação do Plano Nacional de Educação - PNE (BRASIL, 2014a) colocou em pauta o debate sobre a regulamentação do regime de colaboração, sendo questão indispensável para o alcance, se não de todas, da maioria das metas estabelecidas no plano. Particularmente, no que tange à expansão da Educação Infantil, Meta 1 do PNE, o termo regime de colaboração aparece expressamente em três estratégias:

1.1) definir, **em regime de colaboração** entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de Educação Infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais;

1.3) realizar, periodicamente, **em regime de colaboração**, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta;

1.5) manter e ampliar, **em regime de colaboração** e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem

como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil; (BRASIL, 2014a, grifo nosso).

A ausência de regulamentação do regime de colaboração e de ações efetivas da União em prol da redução das desigualdades regionais, torna a tarefa dos municípios ainda mais complexa e difícil frente à responsabilidade de gestão e execução das políticas públicas educacionais. Em particular, a manutenção programas destinados à Educação Infantil e ao ensino fundamental. Desse modo, “[...] sem um consórcio articulado e comprometido, sem um regime fiscal e financeiro que atenda de fato ao pacto federativo, o alcance das políticas torna-se minimizado” (CURY, 2010, p. 160).

3.3 Panorama da EI brasileira: alterações e iniciativas nas políticas e programas no período pós-2007

Nos tópicos anteriores, discutimos a instituição do direito à Educação Infantil como uma conquista recente da sociedade brasileira e os desafios postos aos municípios, no âmbito do pacto federativo, no que concerne à efetivação deste direito nos contextos locais. Nesta seção, buscamos apresentar um panorama da Educação Infantil, perpassando por importantes alterações legais, políticas e programas desenvolvidos no período pós-2007, marco temporal inicial desta pesquisa.

Após a aprovação da Constituição (BRASIL, 1988), o Brasil foi marcado por um intenso movimento de reformas políticas e econômicas com importantes desdobramentos nas políticas educacionais, em especial, na esfera municipal (VASCONCELLOS, 2015a; SOUZA, D.; FARIA, 2004). Em discussão sobre as reformas, promovidas durante o segundo mandato do governo Lula (2007-2010), Voss (2011, p. 44) destaca que “A publicação sistemática de planos nacionais tem sido uma tendência e uma estratégia política adotada Ministério da Educação (MEC), desde a última década do século XX”, e a ampla disponibilização destes documentos buscou a legitimação do discurso em prol das reformas no campo educacional.

No ano de 2007, segundo Voss (*Idem*), o governo federal instituiu uma série de políticas/decretos no intuito de viabilizar reformas no sistema educacional em todos os níveis e modalidades de ensino. Neste cenário, o Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007, lançou oficialmente o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), estabelecendo o Plano de

Metas Compromisso Todos Pela Educação, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e o Plano de Ações Articuladas (PAR) como eixos articuladores da atuação do Ministério da Educação (MEC) junto aos entes federativos (SOUSA, 2009).

O PDE foi apresentado como um plano executivo do governo federal composto por um conjunto de ações e programas³³, cuja finalidade principal estava no alcance da melhoria da qualidade da educação e na redução das desigualdades educacionais (BRASIL, 2007c). Sousa (2009, n.p.) caracterizou o PDE como um plano de educação de governo de curto prazo “[...] gestado em gabinetes, sem a participação dos movimentos sociais do campo educacional e que não apresenta uma perspectiva de universalização das políticas públicas [...]”, o qual se sobrepôs ao Plano Nacional de Educação (PNE), Lei 10.172/2001, vigente na época, mas ignorado por nossos governantes³⁴.

Tendo o regime de colaboração como um de seus pilares de sustentação (BRASIL, 2007c), o PDE estipulou a adesão voluntária ao Plano de Metas e, conseqüentemente, a elaboração do PAR como meio de firmar o compromisso entre os entes federativos e de acesso às transferências voluntárias da União, de acordo com as ações e programas previstos. Em 2009, registrou-se total adesão dos estados e municípios ao PDE (BRASIL, 2009c).

Ao analisar essa ampla adesão de estados e municípios ao PDE, Sousa (2009) ressalta o contexto político-econômico e as especificidades do pacto federativo brasileiro. O qual atribuiu aos municípios a condição de ente federado autônomo e grande responsabilidade frente à oferta de serviços públicos e políticas sociais, mesmo sendo este o ente mais frágil da cadeia tributária. O autor destaca que estas questões, somadas à persistência das disparidades econômicas regionais, induzem à adesão a qualquer proposta de política pública do governo federal que sinalize o envio de aportes financeiros aos cofres públicos

Em relação às políticas de Educação Infantil, dentre as medidas aprovadas no de 2007, destacam-se a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e

³³ A princípio, o PDE abarcou em torno de 40 ações do Ministério da Educação (MEC), algumas já existentes. Além de outras, em articulação com diferentes ministérios e órgãos governamentais (SOUSA, 2009). As principais ações do PDE estão disponíveis em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/Bk_pde/default.html>, conforme acesso em: 16 jul. 2018.

³⁴ Não nos deteremos no comparativo entre PDE e PNE, tampouco, nas principais críticas ao PDE. Nesse intento, indicamos a leitura de Sousa (2009) e Voss (2011), pois, discutem com maior profundidade o contexto do PDE, apontando contradições, embates e desdobramentos nas políticas educacionais, inclusive, em comparação ao PNE, que é uma exigência constitucional e tem força de lei, portanto, caracteriza-se como um plano de educação de Estado.

Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB, Lei nº 11.494/2007)³⁵ e do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA), Resolução do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) nº 6, em 06 de abril de 2007.

A aprovação do FUNDEB (BRASIL, 2007b) possibilitou que creches e pré-escolas, públicas e conveniadas, passassem a contar com uma fonte de financiamento na esfera educacional. Ressalta-se, todavia, que a inclusão das creches, como beneficiárias do fundo, só ocorreu após ampla mobilização social, conforme estudo de Barreto (2009). A autora, também, apontou que, ao incorporar a Educação Infantil no FUNDEB, os índices atribuídos à creche e à pré-escola não corresponderam a critérios de custo real, uma vez que este nível de ensino é mais oneroso, ao exigir um número menor de crianças por docentes e apresentar maior demanda de atendimento em tempo integral.

De igual modo, Nunes, Corsino e Didonet (2011), argumentam que os valores destinados à manutenção da Educação Infantil pelo FUNDEB são insuficientes à promoção de sua expansão. Dessa forma, mesmo com os recursos provenientes deste fundo, a ampliação de vagas na Educação Infantil e a melhoria de sua qualidade permanecem como um difícil investimento para os gestores municipais, principalmente, o atendimento da demanda por creches, destinadas à faixa etária de zero a três anos. É nesse contexto que o PROINFÂNCIA é lançado como uma das políticas³⁶, de iniciativa da União, no intuito de complementar a atenção à Educação Infantil (BRASIL, 2007c).

Constituindo-se como uma das ações previstas no PDE, especificamente, direcionada à primeira etapa da educação básica, o PROINFÂNCIA³⁷ foi criado, com base no regime de colaboração, com o objetivo de prestar assistência técnica e financeira ao Distrito Federal e aos municípios para a construção de creches e aquisição de equipamentos e mobiliários apropriados à Educação Infantil, tendo em vista garantir o acesso de crianças a este nível de

³⁵ O FUNDEB foi instituído, a princípio, pela EC 53/2006, porém, a sua regulamentação ocorreu apenas com a promulgação da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

³⁶ De acordo com Barreto (2009) a Educação Infantil, também, conquistou espaço em diversas políticas e programas do MEC, gerenciadas pelo FNDE.

³⁷ Para maior aprofundamento e uma abordagem mais detalhada do PROINFÂNCIA, sugerimos consultar os trabalhos de Endlich (2017), Nunes (2015) e Rezende (2013).

ensino, assim como a melhoria da infraestrutura física da rede de creches e pré-escolas³⁸. A princípio, a adesão ao Plano de Metas e a elaboração do PAR foram requisitos para que o ente federado se beneficiasse do programa.

Nesta circunstância inicial, o PROINFÂNCIA articulou-se à ação suplementar do governo federal junto aos municípios e ao Distrito Federal, para o alcance da meta, prevista e não alcançada, do PNE (BRASIL, 2001). Este PNE estipulou um percentual de matrículas de 50% das crianças de zero a três anos até o final da década de 2010, mas atingiu um índice de apenas 23,5%, conforme dados do Censo Demográfico (IBGE, 2010). Quanto às matrículas das crianças de quatro a cinco anos, a previsão deste PNE, que era de 80%, logrou êxito, chegando a um total de 80,1% ao findar o período.

A partir de 2011, houve a inclusão do PROINFÂNCIA na segunda fase do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC2)³⁹ do governo federal. Rezende (2013, p. 40) alega que essa ação significou uma mudança considerável na condução do Programa: “[...] são abolidos os convênios, e os recursos passam a ser transmitidos por transferência obrigatória mediante assinatura de termo de compromisso”, reduzindo, desse modo, as exigências para que os municípios pactuassem construções de creches e pré-escolas com recursos do programa. O autor (*Idem*, p. 16) destaca que, com o PAC 2, “[...] o Proinfância ganha relevância, visibilidade, novas metas, mais recursos e torna-se uma das mais (se não a mais) importantes ação [sic] do governo federal para a ampliação do atendimento na educação infantil.”

Essa maior ênfase do governo central na indução de políticas públicas voltadas à expansão e melhoria da Educação Infantil reflete o contexto de promulgação da Emenda Constitucional nº 59 (BRASIL, 2009a) e do novo Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014a), que iniciou o processo de discussão no Congresso Nacional no ano de 2010.

A EC nº 59 (BRASIL 2009a), dentre outras questões, alterou o artigo 208, inciso I, da Constituição Federal de 1988, de forma a ampliar a obrigatoriedade de matrícula na educação básica à faixa etária de quatro a dezessete anos, dispondo que sua efetivação deveria ocorrer, progressivamente, até o ano de 2016. Posteriormente, a Lei nº 12.796 (BRASIL, 2013a) incorpora essas mudanças no texto da LDBEN (BRASIL, 1996b).

³⁸ De acordo com informações disponíveis em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-proinfancia>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

³⁹ O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é um plano estratégico lançado pelo governo federal no ano de 2007, visando a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país. Para maiores informações, consultar: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>>.

Em relatório de pesquisa, sobre os desdobramentos do PROINFÂNCIA em municípios do estado do Rio de Janeiro, a EC nº 59 foi citada, por diferentes representantes das secretarias municipais de educação, como o principal motivo para adesão ao programa (NUNES, 2015). Foi nessa segunda etapa (PAC 2), que a cidade de Duque de Caxias, lócus desta pesquisa, pactuou a construção de quinze unidades do PROINFÂNCIA⁴⁰, embora, até a presente data, tenham permanecido apenas no plano das boas intenções.

Já em harmonia com as modificações promovidas pela EC 59 (BRASIL, 2009a) e pela Lei nº 12.796 (BRASIL, 2013a), o Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado para o decênio de 2014 a 2024⁴¹, expõem, em sua Meta 1, dois objetivos para a Educação Infantil: i) universalizar a pré-escola para crianças de quatro a cinco anos de idade, até o ano de 2016; ii) ampliar a oferta de vagas em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de zero a três anos, até o ano de 2024. Quando comparado ao anterior (BRASIL, 2001), o PNE vigente (BRASIL, 2014a) não apresenta avanços significativos em seu conteúdo, reproduzindo a mesma meta para a faixa etária de zero a três anos e mantendo a priorização da expansão da pré-escola, como mostra o Quadro 3:

Quadro 3 – Metas da Educação Infantil: PNE 2001 e 2014

Metas de Cobertura da Educação Infantil		
	PNE 2001	PNE 2014
0 a 3	ampliar a oferta de forma a atender, em cinco anos, a 30% da demanda, e, em dez anos, a 50%.	ampliar a oferta de forma a atender, no mínimo, 50% da demanda, até o final do decênio.
4 a 5	ampliar a oferta, de forma a atender, em cinco anos, a 60% da demanda; e, em dez anos, a 80%.	universalizar a pré-escola, até 2016.

Fonte: O Autor, 2018. Com base nos Planos Nacionais de Educação: BRASIL, 2001; 2014.

⁴⁰ Informação disponível em: <<http://painel.mec.gov.br/>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

⁴¹ Lei 13.005 (BRASIL, 2014a).

No âmbito do PNE (BRASIL, 2014a), o PROINFÂNCIA “[...] foi alçado como programa que pode contribuir para o alcance da Meta 1, que trata da ampliação de oferta de vagas na educação infantil” (BRASIL, 2017, p. 3). Nessa direção, a estratégia 1.5 do PNE (BRASIL, 2014a) faz referência direta ao Programa, ao estabelecer “[...] manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil”.

Passados dez anos de PROINFÂNCIA (2007-2017), uma análise geral dos dados indica uma baixa eficácia do programa quanto ao cumprimento da meta 1 do PNE (BRASIL, 2014a), conforme Relatório de Avaliação apresentado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2017). Com base nos dados do SIMEC⁴² e informações do MEC, o Relatório indicou que, das 8.824 obras previstas, 2.708 foram concluídas com 100% de execução física acabada⁴³. Deste total, apenas 1.478 estariam em funcionamento. Se compararmos a quantidade de obras previstas (8.824), com a de estabelecimentos em atividade (1.478), teremos um percentual de, aproximadamente, 17% de edificações plenamente operantes ao longo dos dez anos de PROINFÂNCIA. Levando-se em conta o total de construções finalizadas (2.708), teremos uma taxa, aproximada, de 31% de obras pactuadas que, de fato, foram concluídas.

Como resultado deste baixo desempenho, o Relatório (*Idem*, p. 71) conclui que “No tocante ao número de novas vagas pretendidas pelo Programa e as efetivamente criadas, verificou-se que os resultados estão aquém do esperado”. Ainda, traz as seguintes estimativas do número de vagas potenciais que ainda podem ser geradas pelo PROINFÂNCIA e daquelas que, em tese, já teriam sido criadas em decorrência do quantitativo de obras executadas:

⁴² O Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec) é um portal operacional e de gestão do MEC, que trata do orçamento e monitoramento das propostas on-line do governo federal na área da educação. Informação disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/escola-de-gestores-da-educacao-basica/documentos/114-conhecaomec-1447013193/sistemas-do-mec-88168494/143-simec>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

⁴³ Observamos que os dados divulgados pelo Relatório de Avaliação do MT/CGU (BRASIL, 2017) divergem para mais quando em comparação com as informações apresentadas no módulo público do Simec, disponível em: <<http://painel.mec.gov.br/>>, acesso em: 20 ago. 2018. Acreditamos que essa divergência pode ser resultado das datas de referência, por exemplo, o módulo público do Simec registra 8.787 obras pactuadas e 2.447 obras concluídas, até junho de 2015. Já o Relatório do MT/CGU parece acrescentar dados mais recentes. Também, no próprio corpo do Relatório (BRASIL, 2017, p. 14), afirma-se que “[...] há imprecisão dos dados apresentados pelos agentes condutores da política, evidenciando que a avaliação dos resultados alcançados pelo Programa são [sic] frágeis”.

Tabela 1 – Número de vagas potenciais alcançadas pelo PROINFÂNCIA

Número de registros no Simec	Quantidade total de vagas previstas pelo Programa		Obras concluídas (100% exec. Física)	Quantidade de vagas criadas (*)	
	Parcial	Integral		Parcial	Integral
8.455	1.786.952	893.476	2.708	499.056	249.528

Fonte: Dados extraídos do Simec, em 31 de março de 2017, bem como dos memoriais descritivos dos projetos Tipo 1, Tipo 2, Tipo B e Tipo C. (*) O número de vagas criadas é estimado, uma vez que não há informação oficial acerca da quantidade real de creches e pré-escolas em funcionamento. Ainda, esclarece-se que, com o intuito de projetar esse número de vagas a serem criadas, é necessário entender que cada projeto-tipo arquitetônico (Tipo 1, Tipo 2, Tipo 3, Tipo A, Tipo B, Tipo C) é capaz de atender a um determinado número de crianças. Essa capacidade relaciona-se também com o regime de matrícula: parcial ou integral. Considerando um regime misto, a capacidade de atendimento vai estar contida no intervalo entre o regime integral (mínimo) e o regime parcial (máximo).

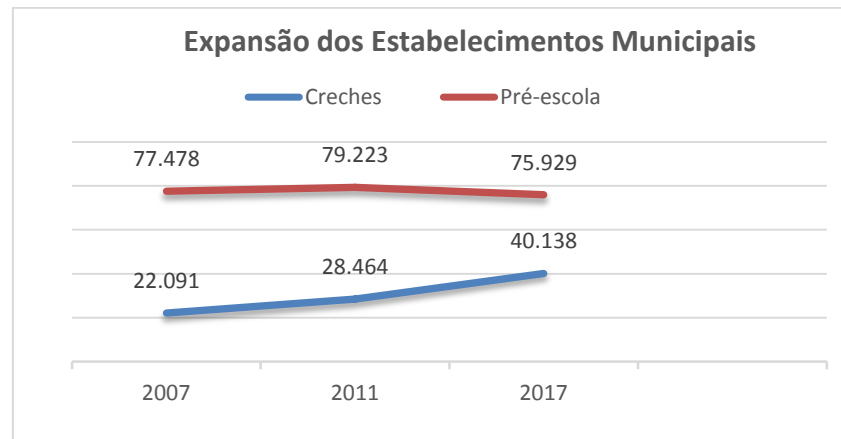
Nota: Do total de registros (8.824), foram excluídas as obras em situação de cancelamento (369).

Fonte: BRASIL, 2017, p.75.

Para uma melhor análise da eficácia do PROINFÂNCIA, iremos compor um panorama mais amplo da oferta da Educação Infantil. Compararemos os dados apresentados pelo Relatório de Avaliação (BRASIL, 2017) com as informações disponíveis nas Sinopses Estatísticas da Educação Básica (INEP, 2007; 2011; 2017)⁴⁴ em relação à expansão do número de estabelecimentos municipais (Gráfico 6) e de matrículas na Educação Infantil (Tabela 2).

⁴⁴ Os períodos de 2007, 2011 e 2017 foram selecionados em virtude do marco temporal desta dissertação e, também, do desenvolvimento do PROINFÂNCIA: 2007 corresponde ao ano de criação do Programa; Em 2011, ocorre sua inclusão na segunda fase do PAC 2; e, 2017 reflete o estágio mais recente.

Gráfico 6 – Expansão dos estabelecimentos municipais no Brasil



INEP, 2008; 2012; 2018. Acesso em: 30 jul. 2018.

Tabela 2 – Expansão das matrículas em creche e pré-escola no Brasil

	Esfera Municipal			Total Brasil		
	Creche	Pré-Escola	EI Total	Creche	Pré-escola	Total
2007	1.040.670	3.727.934	4.768.604	1.579.581	4.930.287	6.509.868
2011	1.461.546	3.495.375	4.956.921	2.307.177	4.696.625	7.003.802
2017	2.220.234	3.865.925	6.086.159	3.406.796	5.101.935	8.508.731
Aumento das matrículas	+1.179.564	+137.991	+1.317.555	+1.827.215	+171.648	+1.998.863
% aumento	113%	3,7%	27,6%	115,7%	3,5%	30,7%

Fonte: INEP, 2008; 2012; 2018. Acesso em: 30 jul. 2018.

Em relação à expansão dos estabelecimentos municipais (Gráfico 6), observamos um expressivo aumento do número de creches, totalizando um acréscimo de 18.047 novas unidades no período de 2007 a 2017. Relacionando estas informações com os números do PROINFÂNCIA (2.708 obras finalizadas desde 2007), pode-se estimar que o programa tenha contribuído em 15% para o aumento do quantitativo de creches (2.708 de 18.047). Número não muito expressivo diante dos possíveis 15.339 (85%) novos estabelecimentos municipais que entraram em funcionamento por meio de outras iniciativas. Já a pré-escola, embora apresente crescimento do número de matrículas (Tabela 2), registrou uma redução de 1.549 instituições municipais.

Em relação à expansão do número de matrículas (Tabela 2), novamente, a creche ostenta dados mais expressivos: 1.179.564 novas matrículas na esfera municipal, um

crescimento de 113% na oferta de vagas no período em análise. Não obstante os esforços empreendidos pelos gestores locais, os resultados não são satisfatórios diante da população de crianças de zero a três anos não contemplada pelo atendimento em creches. Confrontando o total de crianças de zero a três anos, estimadas pelo IBGE (2018)⁴⁵, Tabela 3, com a quantidade de matrículas em creches, registradas pelo INEP (2018b), Tabela 2, verifica-se que ainda há, aproximadamente, 6.782.067 crianças que não frequentam instituições educacionais. No tocante à pré-escola, mesmo com percentual de crescimento inferior, está próxima de alcançar a universalização da oferta de vagas às crianças de quatro a cinco anos.

Tabela 3 – Estimativa da População de 0 a 5 anos – Brasil 2017

0 a 3	4 a 5
10.188.863	5.294.286

Fonte: IBGE, 2018. Acesso em: 24 jul. 2018.

Se compararmos os dados expostos com a meta 1 do PNE (BRASIL, 2014a), há uma lacuna de 1.687.635 vagas em creches a serem criadas para que se atinja o índice de ampliação estabelecido (atender a 50% da demanda das crianças de zero a três anos). Para o alcance da universalização da pré-escola, faltam 192.351 matrículas, número que, conforme a tendência de expansão observada, será conquistado em breve. No cômputo geral, temos um déficit de 1.879.986 vagas na Educação Infantil, ao tomar como referência os objetivos fixados no PNE.

Para finalizar esta análise, vejamos as possíveis contribuições do PROINFÂNCIA à ampliação da oferta de vagas na Educação Infantil e consecução da meta prevista no PNE (BRASIL, 2014a). Voltemos aos dados da Tabela 1, considerando o total de obras concluídas (2.708) e a capacidade de atendimento em regime parcial (499.056 vagas).

A partir destes dados, há uma expectativa do Programa ter gerado 499.056 vagas para a Educação Infantil, até o ano de 2017 (BRASIL, 2017), o que representaria uma contribuição

⁴⁵ É importante destacar que, se consultarmos os últimos dados IBGE (2018), verificaremos a seguinte estimativa de frequência à Educação Infantil: 3.331.758 crianças de zero a três, e 4.854.860 de quatro a cinco anos. Estes resultados divergem para menos em relação às matrículas registradas pelo INEP (2018b).

de 25% no total de matrículas criadas neste período (1.998.863, Tabela 2). Levando-se em conta o total potencial de vagas a serem criadas, caso as obras contratadas sejam efetivamente executadas, restaria um total de 1.287.896 possíveis matrículas novas para a Educação Infantil. Estes números poderiam colaborar em 68,5 % para o alcance da meta 1 do PNE⁴⁶.

Não podemos concluir este capítulo sem pontuar a importância do PROINFÂNCIA no contexto das políticas públicas de Educação Infantil (PPEI) brasileiras, não obstante os percalços na pactuação e efetiva execução das obras contratadas. As pesquisas de Nunes (2015) e Endlich (2017) trazem resultados que nos mostram contextos em que o PROINFÂNCIA representou um incremento significativo na expansão da Educação Infantil pública municipal.

É uma iniciativa, que envolve a colaboração entre os entes federados, com implicações diretas na efetivação do direito à Educação Infantil, trazendo benefícios, especialmente, às cidades de pequeno porte, onde a unidade do PROINFÂNCIA pode configurar a primeira oferta de educação às crianças pequenas (BRASIL, 2017).

Em entrevista à ANPEd⁴⁷, Santos (2016, n.p.) destaca que o PROINFÂNCIA inaugura, no Brasil, “[...] um novo paradigma de espaço físico escolar para as crianças, rompendo com a cultura de que qualquer espaço serve para matricular crianças de 0 a 6 anos de idade”. Defende, ainda, a continuidade do Programa, devido a sua relevância para as PPEI, ressaltando que:

o Proinfância pode ser mais do que um Programa que constrói e/ou reforma escolas e compra mobiliários e equipamentos. Ele, se aperfeiçoado, pode contribuir para a consolidação de um novo projeto físico-pedagógico para a Educação Infantil no Brasil, no qual as crianças possam ser crianças e viver a sua infância enquanto aprendem, constroem sua autonomia e se desenvolvem integralmente. Na escola, as crianças, com as suas múltiplas linguagens e formas de expressão e comunicação, aprendem a ser e estar no mundo. Por isso, espaço físico e proposta pedagógica e curricular estão conectados entre si.

Com este breve panorama, nosso intento foi pontuar as principais mudanças nos rumos das políticas públicas, no Brasil, destinadas à educação das crianças de zero a cinco anos de idade.

⁴⁶ O cálculo deste percentual teve por base a estimativa de um déficit de 1.879.986 vagas na Educação Infantil para que se atinja a meta estabelecida pelo PNE.

⁴⁷ Disponível em: <<http://www.anped.org.br/news/proinfancia-entrevista-com-marlene-dos-santos-ufba>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

É consenso entre pesquisadores da infância que, desde o reconhecimento do direito à Educação Infantil pela Carta Magna (BRASIL, 1988) e sua definição como primeira etapa da educação básica pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN (BRASIL, 1996b), muitas conquistas foram alcançadas. Dentre as quais, destacamos: o reconhecimento do direito à educação das crianças desde o nascimento; a transferência das creches da assistência social para o setor educacional; o requisito de formação mínima para os profissionais que atuam na Educação Infantil; a crescente expansão da oferta de vagas em creches e pré-escolas; a inclusão da Educação Infantil em políticas e programas nacionais. Como alerta Campos, M. M. (2010, p.9), ainda que as etapas desses avanços tenham percorrido caminhos de formas bastante desiguais pelas diferentes regiões do Brasil, temos “[...] um panorama geral da educação infantil no presente muito diferente daquele do qual se partiu [...]”.

Mesmo diante dos progressos, no que diz respeito às políticas públicas para a Educação Infantil brasileira, temos um longo caminho à frente. Atualizando a afirmativa de Rosemberg (2015b), “se muito já foi conquistado, muito há o que conquistar e resguardar”, especialmente, em tempos em que as decisões políticas colocam em risco direitos e avanços alcançados nas últimas décadas.

Com interesse de observar a efetivação deste direito na cidade de Duque de Caxias-RJ, os próximos capítulos serão dedicados a analisar questões específicas deste município que nos ajudarão a refletir sobre esta temática.

4 DUQUE DE CAXIAS-RJ: UM CENÁRIO EM DESTAQUE

Com base no referencial analítico do Ciclo de Políticas, proposto por Ball e colaboradores (1992, 1994), entendemos que as políticas educacionais se movem por diferentes espaços e estão sujeitas a reinterpretações e recriações em relação a cada contexto particular (BALL, entrevistado por AVELAR, 2016). Nesse sentido, a análise da trajetória das Políticas Públicas de Educação Infantil (PPEI) no município de Duque de Caxias-RJ, perpassou pela compreensão das especificidades deste contexto, que têm influenciado o cenário educacional em estudo, capazes de gerar mudanças na produção das políticas educacionais locais.

Quando nos referimos à cidade de Duque de Caxias-RJ, como o cenário desta pesquisa, estamos falando de qual contexto? Esta é a questão norteadora deste quarto capítulo. Respondemos a este questionamento em cinco seções, as quais apresentam: i) uma breve reconstrução da história local; ii) sua divisão político-administrativa; iii) os principais aspectos socioeconômicos; iv) o panorama das políticas educacionais locais; e, v) um levantamento do contexto da produção de textos científico-acadêmicos, da área educacional, relativos ao município investigado.

4.1 Apresentação do município de Duque de Caxias-RJ

Duque de Caxias é um dos municípios do Rio de Janeiro que compõe o território da Baixada Fluminense. Geograficamente, o termo Baixada Fluminense⁴⁸ refere-se a todas as superfícies planas e de baixas altitudes do estado do Rio de Janeiro, que se espalham entre o litoral e a Serra do Mar (CEEP/CEPERJ, s.d./n. p.). Em relação ao cenário político-institucional e histórico-cultural, a expressão faz referência a treze municípios do estado: Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São João de Meriti e Seropédica.

⁴⁸ De acordo com documento “O Grande Rio e a Baixada Fluminense”, elaborado pelo Centro de Estatísticas, Estudos e Pesquisas (CEEP) da Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (Fundação CEPERJ). Disponível em: <http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/info_territorios/divis_regional.html>. Acesso em: 20 ago. 2018.

De acordo com Amaro e Braz (2013), Duque de Caxias tem sua história diretamente relacionada à cidade do Rio de Janeiro e aos municípios que lhe são vizinhos. O povoamento da região da Baixada Fluminense remonta ao século XVI, quando houve a doação das sesmarias⁴⁹, após a expulsão dos franceses que invadiram a baía de Guanabara (AMARO, 2012; AMARO, BRAZ, 2013; TENREIRO, 2015). Por possuir muitos rios que afluem na Baía de Guanabara, desde o princípio da sua ocupação, essa área deteve posição estratégica e significativa conexão com a cidade do Rio de Janeiro, a capital do Brasil da época (SANTOS, 2014). A ligação fluvial foi extremamente importante para o deslocamento de mercadorias e riquezas aos portos do litoral.

Inicialmente, conforme Amaro e Braz (2013), o cultivo da cana-de-açúcar, dentre outros importantes produtos agrícolas para o abastecimento da capital do país, impulsionaram o processo de ocupação do território. Mais adiante, no século XVIII, com a demanda do escoamento do ouro e a necessidade de abastecer a província mineira, a localidade tornou-se passagem obrigatória do ouro, que vinha das Minas Gerais em direção ao porto carioca. Não só por causa de seus rios e portos, mas, também pelos caminhos que foram abertos e interligavam, por meio das serras, Minas Gerais ao Rio de Janeiro (AMARO, 2012).

Até meados século XIX, ainda no período imperial, a região manteve prosperidade através do abastecimento da Capital do Império⁵⁰ com alimentos e madeira, assim como, o armazenamento e movimentação da produção cafeeira do Vale do Paraíba. Entretanto, com o advento das primeiras estradas de ferro, o local entrou em decadência. Os caminhos fluviais deixaram de fazer a integração com o porto da capital e houve o abandono e despovoamento local (TENREIRO, 2015).

Se, por um lado, o surgimento das ferrovias provocou a decadência do território, por conta do fim dos portos fluviais e descuido dos rios, por outro, impulsionou uma nova configuração dessa localidade algumas décadas mais adiante. Como nos diz Amaro (2012, n.p.):

A partir daquele momento, as estradas de ferro tornaram-se um marco histórico da ocupação urbana, dando novo perfil à ocupação da região. Foi o início do fim dos portos fluviais, da navegação pelos rios e dos caminhos dos tropeiros, modificando por completo as relações comerciais e a ocupação do solo. Foi um momento de decadência em várias áreas por onde o trem não passava, mas foi também o começo

⁴⁹ Sesmarias: extensos lotes de terras concedidos pela Coroa portuguesa àqueles que deveriam iniciar a ocupação do Rio de Janeiro.

⁵⁰ A cidade do Rio de Janeiro.

do processo de surgimento de vilas e povoados que se organizaram ao redor das estações ferroviárias, origem de muitos bairros e de cidades atuais da Baixada Fluminense.

A inauguração da Estrada de Ferro Leopoldina Railway (1886) – que ligou Merity, atual município de Duque de Caxias, ao então Distrito Federal (cidade do Rio de Janeiro) - possibilitou uma reestruturação da região no início do século XX, em virtude dos efeitos relacionados à expansão urbana e rápido crescimento populacional da capital do país.

Ainda no século XIX, segundo SOUZA, M. (2014), a área que compreende a Baixada Fluminense foi organizada a partir da criação de duas Vilas: Iguaçú e Estrela. Nomes relacionados aos seus principais rios e portos. Com a reforma administrativa ocorrida nos primeiros anos da República, essas localidades foram integradas e deram origem à cidade de Nova Iguaçu. Dessa forma, até o ano de 1943, Duque de Caxias, Nilópolis, São João de Meriti eram parte de Nova Iguaçu e formavam um único município (AMARO; BRAZ, 2013).

Na primeira metade do século XX, Duque de Caxias, além de aliviar as pressões demográficas da Capital, atraiu a presença de muitos imigrantes que chegavam ao Rio em busca de emprego. Era um lugar que reunia condições favoráveis: “proximidade com o Rio de Janeiro”; “presença da estação de trem”; “crescimento de loteamentos Urbanos”; e “um lugar mais barato para viver” (TENREIRO, 2015, p.24). A partir de então, a população da antiga Merity passou de 800 pessoas, em 1910, para quase 100.000 habitantes, em 1940 (AMARO; BRAZ, 2013) e continuou a aumentar, vertiginosamente, nas décadas seguintes.

Em 1931, Merity deu origem ao 8º distrito de Nova Iguaçu, denominado de Caxias. Na década seguinte, o distrito de Caxias conquistou a sua emancipação político-administrativa, com a criação do município de Duque de Caxias, por intermédio do Decreto Lei nº 1.055, em 31 de dezembro de 1943.

Ao longo dos seus setenta e quatro anos de autonomia, a cidade conquistou algumas melhorias nas áreas de infraestrutura urbana e saneamento básico. A localização estratégica, próximo às principais rodovias do país – BR-040, Arco Metropolitano, Presidente Dutra, Avenida Brasil, Linhas Vermelha e Amarela – e a implantação da Refinaria de Duque de Caxias (REDUC), na década de 1960, atraiu a instalação de empresas do setor petrolífero e de vários outros segmentos que favoreceram o desenvolvimento econômico, gerando empregos e recursos à cidade (AMARO; BRAZ, 2013).

Todavia, como apontado pelos indicadores socioeconômicos que serão a seguir apresentados, as condições sociais da população do município não evoluíram na mesma proporção de sua prosperidade econômica. Duque de Caxias é considerada uma região

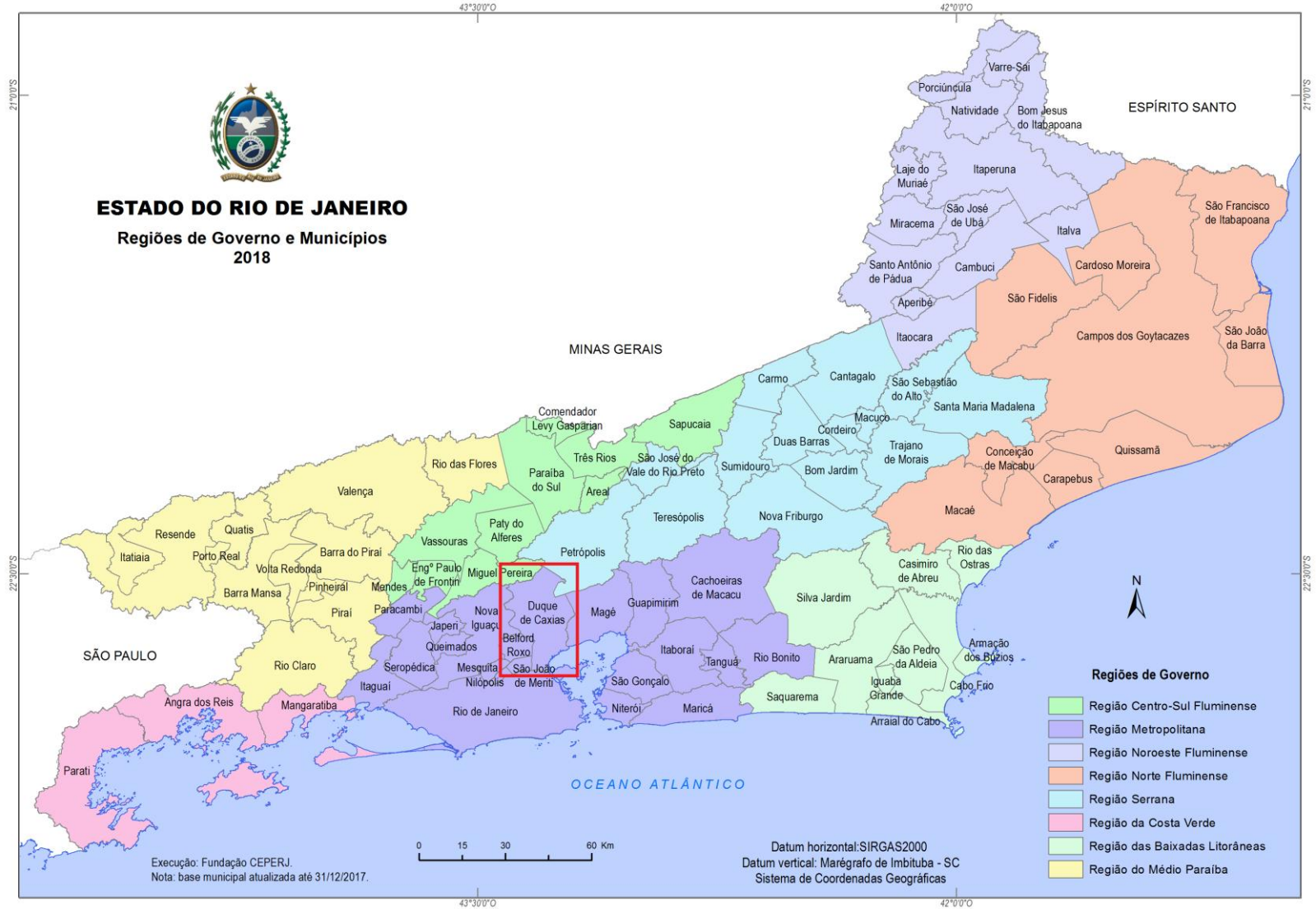
periférica do estado do Rio de Janeiro, historicamente, marcada pela violência, pobreza e abandono pelos representantes políticos.

Na próxima seção serão apresentados os indicadores socioeconômicos em nível municipal, a partir dos dados do Censo Demográfico (IBGE, 2010). Após o Censo de 2010, a nível municipal, há atualizações relativas ao Produto Interno Bruto (PIB) e à estimativa total da população, sendo as mais recentes a de 2015 (PIB) e sobre a População Geral a de 2017.

4.2 Divisão político-administrativa

Localizada na Baixada Fluminense, a cidade de Duque de Caxias integra a Região Metropolitana do estado do Rio de Janeiro (conforme Figuras 1 e 2). Com uma extensão territorial de 467,62 km². É dividida em quatro distritos: 1° - Duque de Caxias; 2° - Campos Elíseos; 3° - Imbariê; 4° - Xerém (Figura 3).

Figura 1 – Estado do Rio de Janeiro: Regiões de Governo e Municípios



Fonte: CEPERJ/CEEP, 2018. Acesso em: 13 fev. 2018

Figura 2 – O Município de Duque de Caxias na Baixada Fluminense

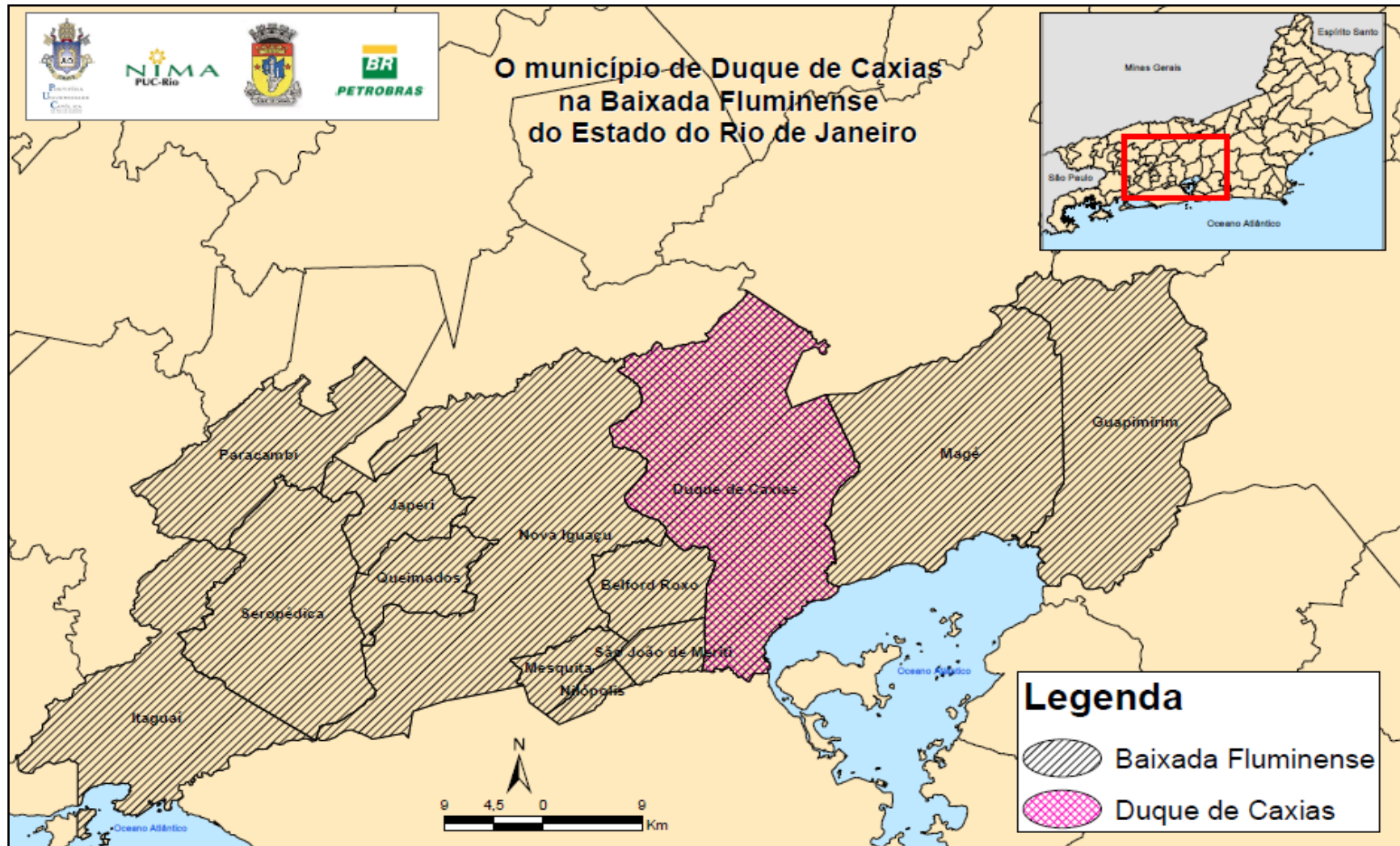
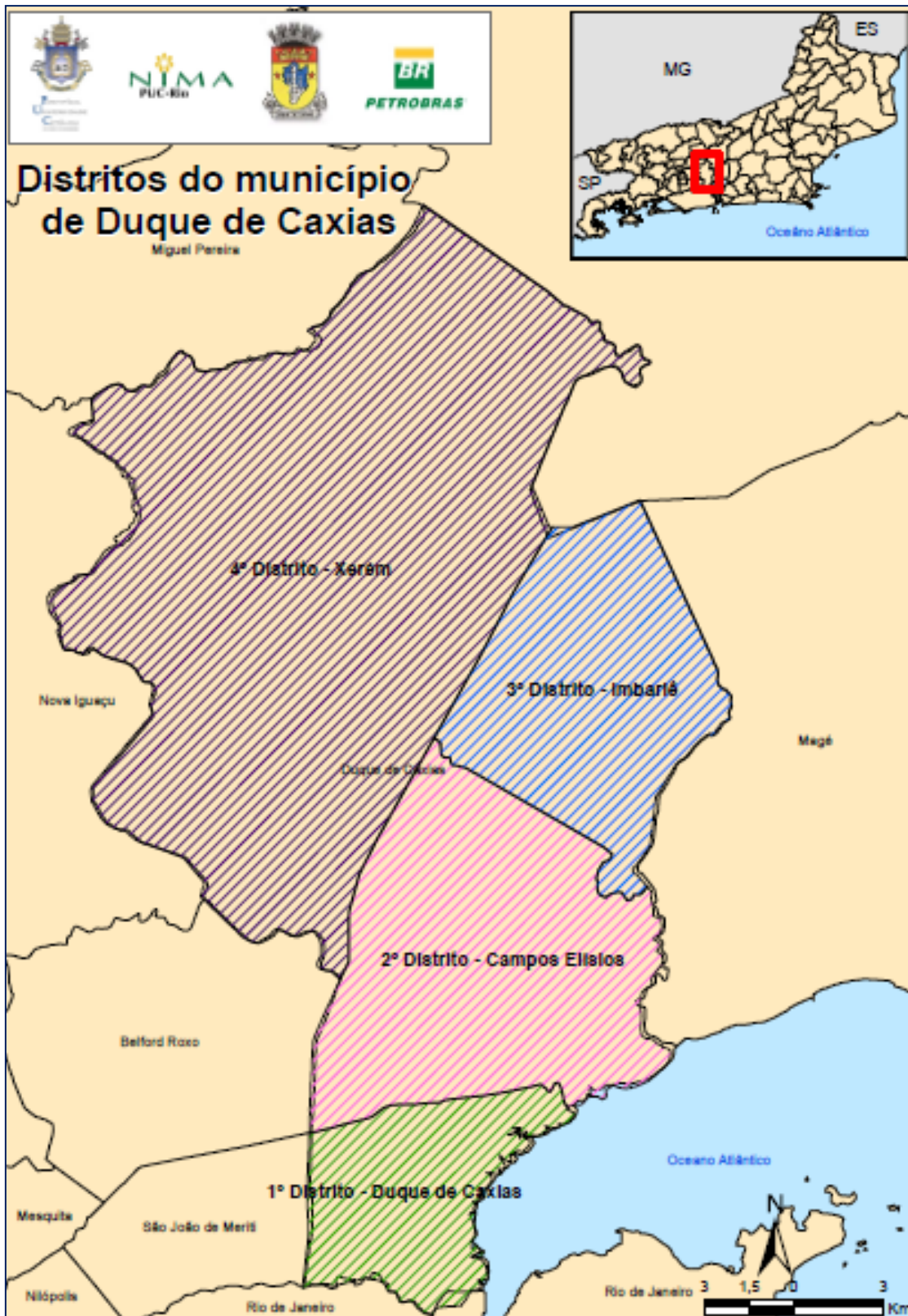


Figura 3 – Distritos do Município de Duque de Caxias



Fonte: Núcleo Interdisciplinar de Meio Ambiente – NIMA/PUC - Rio, 2009. Acesso em: 13 fev. 2018

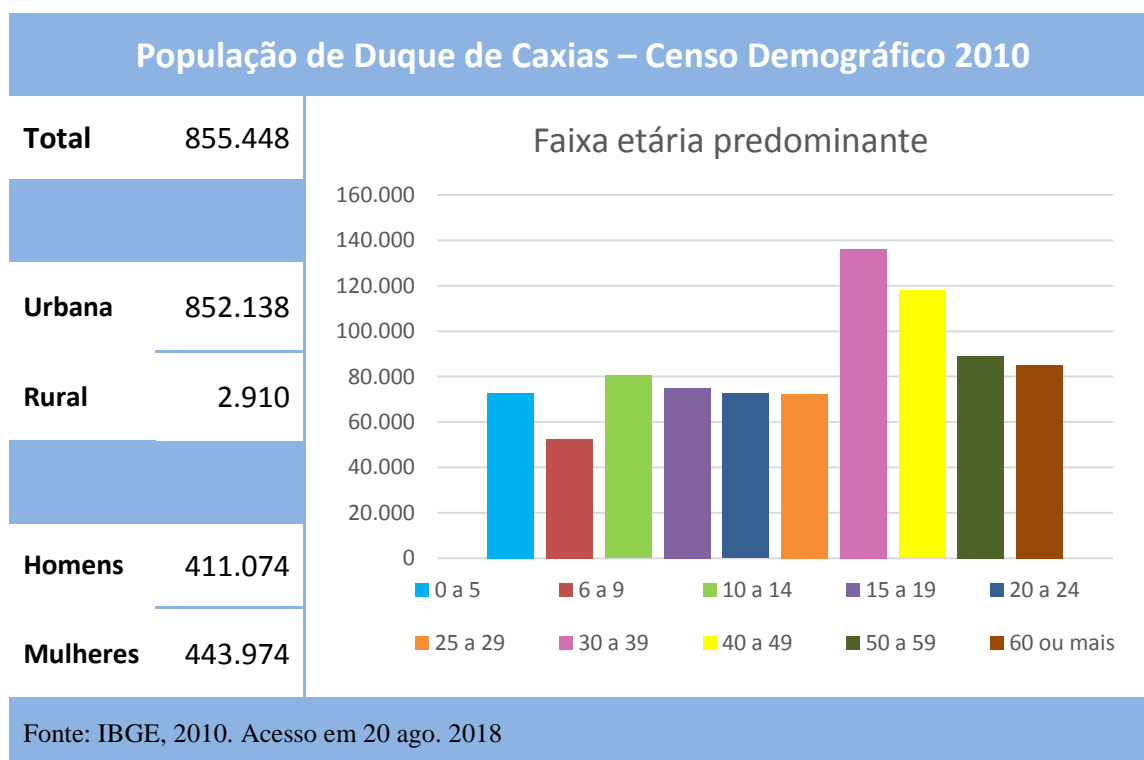
4.3 Aspectos socioeconômicos

4.3.1 População

Duque de Caxias é o município mais populoso da Baixada Fluminense. O último Censo Demográfico, realizado pelo IBGE em 2010, apontou um total de 855.048 pessoas residentes, o que representava a 3ª maior população do estado do Rio de Janeiro e a 18ª de todo o Brasil. Segundo estimativa do IBGE para o ano de 2017, o município possui 890.997 habitantes, residentes, predominantemente, em área urbana.

A Tabela 4 indica uma maior concentração da população na faixa etária compreendida entre 30 a 49 anos, seguida de 50 a 59 anos.

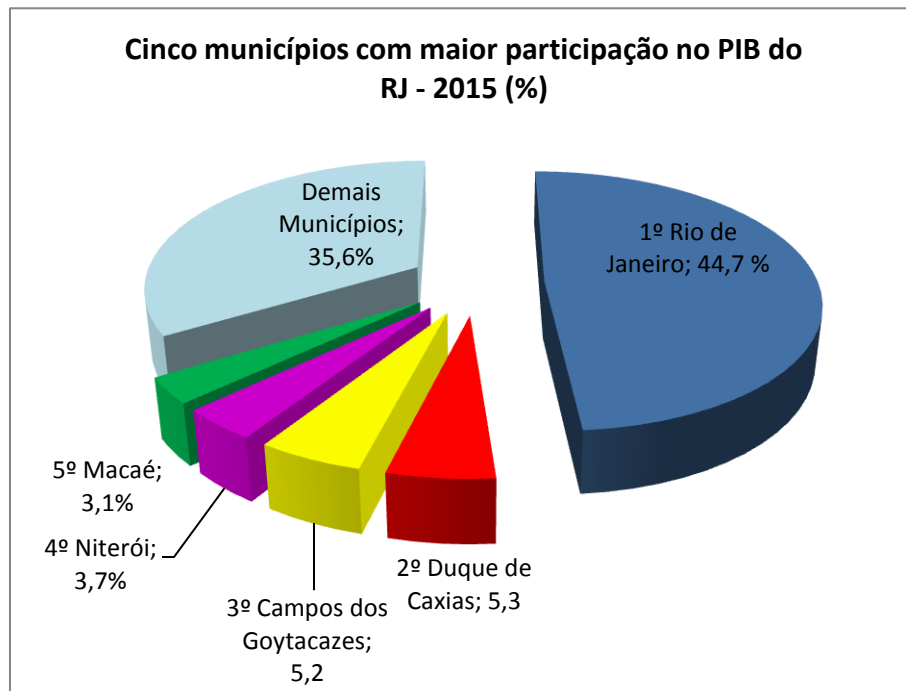
Tabela 4 – População do município de Duque de Caxias



4.3.2 Produto Interno Bruto e PIB *per capita* de Duque de Caxias

O Produto Interno Bruto (PIB) representa a soma das riquezas produzidas em uma determinada região, em um dado período observado. De acordo com os estudos da CEPERJ/CEEP (2017) e dados do IBGE (2015), Duque de Caxias é um dos cinco municípios que se destacam na liderança das participações no PIB do estado do Rio de Janeiro, com uma contribuição de 5,3% no ano de 2015 (Gráfico 7).

Gráfico 7 – Municípios com maior participação no PIB do RJ em 2015



Fonte: IBGE, 2015; CEPERJ/CEEP, 2017. Acesso em: 20 ago. 2018.

A Tabela 5 detalha o desempenho de Duque de Caxias em comparação aos demais municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, nos aspectos relacionados ao PIB, valor adicionado bruto por atividade econômica, impostos sobre produtos e PIB *per capita*, correspondente aos dados de 2015.

Tabela 5 – Ranking do PIB dos municípios da Região Metropolitana do RJ (2015)

Regiões de Governo e municípios	Valor (1000 R\$)							PIB per capita (R\$)
	Valor adicionado bruto					Impostos sobre produtos	PIB a preços de mercado	
	Total	Agropecuária	Indústria	Serviços (1)	Administração Pública			
Estado	556 397 173	3 013 087	131 275 383	311 579 951	110 528 752	102 739 731	659 136 904	39 827
Região Metropolitana	386 418 450	355 429	69 128 079	237 392 535	79 542 407	85 662 631	472 081 081	38 441
Rio de Janeiro	249 858 375	77 741	38 476 046	167 604 012	43 700 576	70 916 084	320 774 459	49 528
Duque de Caxias	29 948 322	12 929	8 060 288	16 085 450	5 789 655	5 166 104	35 114 426	39 779
Niterói	23 223 359	16 636	6 918 669	12 858 589	3 429 465	2 495 373	25 718 733	51 780
São Gonçalo	15 312 878	51 476	1 980 448	7 465 618	5 815 336	1 258 434	16 571 312	15 963
Nova Iguaçu	14 620 997	6 846	1 725 799	8 139 086	4 749 265	1 327 721	15 948 718	19 751
Maricá	9 376 331	10 774	5 378 805	3 000 495	986 256	198 348	9 574 679	65 334
São João de Meriti	7 212 466	958	394 977	4 201 026	2 615 505	718 668	7 931 134	17 218
Belford Roxo	6 704 628	2 566	1 071 442	2 816 630	2 813 990	774 912	7 479 539	15 546
Itaguaí	6 794 261	14 089	986 511	4 772 403	1 021 258	610 232	7 404 493	62 148
Queimados	4 234 540	2 529	1 357 175	1 986 602	888 234	617 288	4 851 828	33 780
Itaboraí	3 757 620	10 274	473 726	1 790 272	1 483 349	483 684	4 241 305	18 520
Magé	3 313 188	40 302	355 196	1 478 046	1 439 645	215 194	3 528 382	15 027
Nilópolis	2 379 719	-	139 709	1 315 853	924 157	145 840	2 525 559	15 953
Seropédica	2 165 069	13 723	882 058	748 305	520 983	141 276	2 306 345	27 823
Mesquita	1 978 043	2 587	109 626	815 954	1 049 877	106 120	2 084 163	12 206
Rio Bonito	1 348 615	12 224	201 538	727 619	407 233	123 052	1 471 667	25 543
Japeri	1 253 740	5 274	196 140	436 817	615 508	88 479	1 342 219	13 441
Cachoeiras de Macacu	873 714	46 380	157 583	288 647	381 105	104 971	978 685	17 386
Paracambi	764 407	5 883	96 945	347 963	313 616	78 979	843 386	17 031
Guapimirim	766 894	16 208	79 675	291 703	379 308	59 297	826 191	14 619
Tanguá	531 284	6 031	85 722	221 445	218 085	32 575	563 859	17 389

Fonte: CEPERJ/CEEP, 2017. Acesso em: 20 ago. 2018.

De acordo com os dados levantados, Duque de Caxias contribui com 7,4 % do PIB da Região Metropolitana, estando em 2º lugar no comparativo dentre as cidades da região. Com um PIB a preços correntes de, aproximadamente, R\$ 35.114.426,00 era o segundo colocado no ranking de 2015 em comparação aos demais 92 municípios fluminenses (Gráfico 7 e Tabela 5). Já em relação ao PIB *per capita*, no mesmo período, a cidade ocupou a 25ª posição no estado do Rio de Janeiro e a 465ª no Brasil (Tabela 6).

Tabela 6 – PIB per capita de Duque de Caxias: Posição em relação ao RJ e Brasil

PIB per capita (R\$) de Duque de Caxias - 2015			
No estado do Rio de Janeiro		No Brasil	
1º São João da Barra	211.496,00	1º Presidente Kennedy - ES	513.134,20
2º Porto Real	149.570,61	2º Paulínia – SP	276.972,13
3º Itatiaia	114.171,72	3º Louveira- SP	271.206,13
4º Quissamã	106.455,30	4º Trunfo – RS	268.381,39
5º Mangaratiba	90.667,93	5º Selvíria – MS	246.333,22
...		...	
25º Duque de Caxias	39.779,40	465º Duque de Caxias	39.779,40

Fonte: IBGE, 2015. Acesso em: 20 ago. 2018.

4.3.3 Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

No ano de 2010, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)⁵¹ de Duque de Caxias foi de 0,711. O IDHM é um dos parâmetros usados para análise e comparação dos municípios brasileiros em termos socioeconômicos. No cálculo do índice são levados em consideração os indicadores apresentados pelo Censo Demográfico do IBGE relacionados a três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda.

Embora 0,711 seja uma faixa de desenvolvimento humano classificada como alta, Duque de Caxias ocupa a 46ª posição em comparação aos outros 92 municípios do estado (Tabela 8) e a 1578ª em relação às 5.570 cidades brasileiras (Tabela 9).

⁵¹O IDHM varia de 0 a 1 e quanto mais próximo de 1, maior é o nível de desenvolvimento observado.

Tabela 7 – IDHM: Duque de Caxias no estado do Rio de Janeiro

Posição	Município	IDHM
1ª	Niterói	0,837
2ª	Rio de Janeiro	0,799
3ª	Rio das Ostras	0,773
4ª	Resende	0,768
5ª	Maricá	0,765
...		
46ª	Duque de Caxias	0,711

Fonte: IBGE, 2010. Acesso em: 20 ago. 2018.

Tabela 8 – IDHM: Duque de Caxias no Brasil

Posição	Município	IDHM
1ª	São Caetano do Sul – SP	0,862
2ª	Águas de São Pedro – SP	0,854
3ª	Florianópolis – SC	0,847
4ª	Balneário Camboriú – SC	0,845
5ª	Vitória – ES	0,845
...		
1578ª	Duque de Caxias	0,711

Fonte: IBGE, 2010. Acesso em: 20 ago. 2018.

4.4 Panorama educacional local

Um dos indicadores do IDHM é o nível de instrução da população (Tabela 10). O que verificamos é que há muitos obstáculos a serem superados pelo município. Os números do Censo de 2010 revelaram que havia 47,9% da população, acima de 10 anos de idade, sem instrução ou apresentava apenas o ensino fundamental incompleto. Se for acrescentado a esse percentual o quantitativo de pessoas de 10 anos ou mais que não havia concluído o ensino médio, chegará a um total de, aproximadamente, 69,8% dessa população sem ter a educação básica completa até aquele ano.

Tabela 9 – Nível de instrução no município de Duque de Caxias

NÍVEL DE INSTRUÇÃO DA POPULAÇÃO CAXIENSE		
PESSOAS DE 10 ANOS OU MAIS DE IDADE	729.834	%
▼ Nível de Instrução		
► SEM INSTRUÇÃO OU FUNDAMENTAL INCOMPLETO	350.036	47,9
► FUNDAMENTAL COMPLETO E MÉDIO INCOMPLETO	160.089	21,9
► MÉDIO COMPLETO E SUPERIOR INCOMPLETO	184.244	25,2
► SUPERIOR COMPLETO	30.784	4,2

Fonte: IBGE, 2010. Acesso em: 20 ago. 2018.

Além do baixo nível de escolaridade da população, de um modo geral, a cidade apresentava desafios concernentes à ampliação da taxa de atendimento em diferentes etapas da educação básica⁵², como é possível observar na Tabela 10:

Tabela 10 – Porcentagem de crianças que frequentavam à escola em Duque de Caxias

Porcentagem de Crianças que Frequentavam à Escola (Censo Demográfico 2010)		
	Frequentavam à escola	Taxa de Atendimento (%)
0 a 3 anos	10.420	21,9
4 e 5 anos	18.712	74,6
6 a 14 anos	127.797	96,1
15 a 17 anos	39.165	84,6

Fonte: IBGE, 2010. Acesso em: 20 ago. 2018.

4.4.1 A educação básica no município

Apesar do interesse direto desta pesquisa estar restrito à Educação Infantil, apresentaremos, nesta seção, a arena que constitui a educação básica do município em estudo, por considerarmos pertinente a composição do panorama educacional mais amplo, no qual

⁵² Aqui há uma dificuldade quanto a estimar a taxa de escolarização à nível municipal para o ano de 2017, uma vez que os dados do IBGE têm por base o Censo Demográfico do ano de 2010 e as atualizações das PNAD's, após essa data de referência, contemplam, como nível máximo de desagregação, a esfera estadual.

está inserida a Educação Infantil. Temos por objetivo lançar pistas sobre como o município de Duque de Caxias tem atuado frente à responsabilidade para com esta primeira etapa da educação básica brasileira. As informações e questões específicas da Educação Infantil Municipal serão o cenário de análise do próximo capítulo.

Dados divulgados pelo INEP (2018b) apontam que havia, no ano de 2017, 201.382 mil matrículas e 510 estabelecimentos em toda a educação básica municipal. Desse quantitativo de matrículas, 77.775 mil vagas⁵³ foram disponibilizadas pela esfera municipal, o que equivale a um percentual de 39% de cobertura. Em relação às escolas, 178 pertencem à rede municipal de ensino, correspondendo a 35% da oferta de estabelecimentos. Como vimos no capítulo 3, este é um quadro bem divergente da média nacional que, em geral, indicou que os municípios concentram maior número de matrículas e escolas da educação básica: 61,3% (matrículas) e 47,5% (escolas).

As próximas Tabelas (11, 12 e 13), apresentam informações gerais da educação básica na cidade, com foco na Educação Infantil e no ensino fundamental, incumbência prioritária dos entes municipais, conforme determinação da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e da LDBEN (BRASIL, 1996b).

Tabela 11 – Panorama da educação básica em Duque de Caxias – 2017

A Educação Básica em Duque de Caxias - 2017		
Educação Infantil e Ensino Fundamental		
▼ Etapa de Ensino	Estabelecimentos	Matrículas
Creche	143	5.299
Pré-Escola	335	17.573
EF: Anos iniciais	331	64.970
EF: Anos Finais	224	51.528

Fonte: INEP, 2018b. Acesso em: 30 de jul. 2018.

⁵³ As demais pertenciam as redes estadual e privadas (particulares, conveniadas e filantrópicas).

Tabela 12 – Duque de Caxias: panorama da rede municipal de ensino – 2017

Rede Municipal de Ensino de Duque de Caxias - 2017 Educação Infantil e Ensino Fundamental		
▼ Etapa de Ensino	Estabelecimentos	Matrículas
Creche	33	2.487
Pré-Escola	153	8.908
EF: Anos iniciais	142	41.420
EF: Anos Finais	51	16.473

Fonte: INEP, 2018b. Acesso em: 30 de jul. 2018.

Tabela 13 – Percentual de cobertura da rede municipal de ensino – 2017

(% de Cobertura da Rede Municipal de Ensino Duque de Caxias - 2017)				
▼ Etapa de ensino	Estabelecimentos	% Total	Matrículas	% Total
Creche	23%	EI	47%	EI
Pré-Escola	46%	39%	51%	50%
EF: Anos iniciais	43%	EF	64%	EF
EF: Anos Finais	23%	35%	32%	50%

Fonte: INEP, 2018b. Acesso em: 30 jul. 2018

A partir destes dados, podemos analisar o desempenho do município diante da obrigação legal de oferecer a Educação Infantil e o Ensino Fundamental. Das 178 unidades de ensino municipais, 33 são creches e atendem, exclusivamente, o público da Educação Infantil. As demais 145 unidades atuam na pré-escola, ensino fundamental e educação de jovens e adultos (EJA), mas, não necessariamente, todas disponibilizam matrículas para todos estes níveis e modalidade de ensino. Merece destaque a figuração de 153 escolas municipais que ofereceram matrículas à pré-escola, indicativo de que há um quantitativo de creches que, também, realiza atendimento educativo às crianças de 4 a 5 anos de idade⁵⁴.

⁵⁴ Esse aspecto será objeto de análise no próximo capítulo.

A rede municipal de ensino ainda não é capaz de absorver a maior parcela da demanda tanto da Educação Infantil, quanto do ensino fundamental, arcando com 50% das matrículas nestes níveis, respectivamente. O desempenho do município de Duque de Caxias, segue aquém do panorama nacional (INEP, 2018a), que aponta que entes municipais aglutinaram 71% da oferta da Educação Infantil e 57% do ensino fundamental. Observa-se que há, na cidade, grande abertura para atuação do setor privado nestes segmentos da educação básica.

4.5 Duque de Caxias no cenário das pesquisas do campo educacional

Nesta seção apresentaremos o levantamento do contexto da produção de textos científico-acadêmicos da área educacional relativos ao município de Duque de Caxias, com o objetivo de focalizar as pesquisas correlacionadas ao campo de estudos da política educacional, em especial as que trouxeram para a arena do discurso a Educação Infantil em suas análises. O levantamento considerou pesquisas no intervalo de 2000 a 2017.

Esta sondagem⁵⁵ teve como principal fonte de consulta o Catálogo de Teses e Dissertações da Capes⁵⁶/MEC (CTD). O CTD é um banco de dados multidisciplinar de livre acesso *online* que reúne informações fornecidas pelos programas de pós-graduação do país, constituindo-se em uma ferramenta útil para encontrar pesquisas relacionadas a diferentes temáticas em estudo.

A consulta ao contexto de produção de textos junto ao CTD foi iniciada pela inserção da palavra-chave *Duque de Caxias*, no campo de busca geral do site. O resultado listou 986.853 trabalhos de diferentes áreas do conhecimento, inclusive muitos não restritos ao município de Duque de Caxias. Por esta razão, foi necessário delimitar a pesquisa ao campo da *Educação*. Mesmo assim, os registros chegavam a 42.348 publicações, um quantitativo ainda amplo.

⁵⁵ Disponível em: < <http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/> >. Acesso em: maio/ago. 2017.

⁵⁶ Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

Com o objetivo de restringir o contexto de produção de textos acadêmicos, da área educacional, referentes ao município investigado foi necessário refinar ainda mais a consulta. Por este motivo, o rastreamento das publicações no CTD teve por critério a definição dos seguintes termos: i) *palavra-chave*: Duque de Caxias; ii) *área de conhecimento*: Educação; iii) indicação da *Instituição de ensino*.

O exame do contexto de produção de textos acadêmicos, na área da Educação, foi delimitado a seis instituições – cinco públicas e uma confessional – circunscritas ao estado do Rio de Janeiro⁵⁷: Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO); Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Universidade Federal Fluminense (UFF); Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ); e, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

Ao explorar os dados por instituições, os registros continuavam ainda muito amplos. A ação seguinte voltou-se para uma leitura exploratória das informações básicas dos trabalhos listados, particularmente, o título do trabalho, para selecionar aqueles pertinentes a esta investigação⁵⁸. Assim, identificamos, a princípio, um total de 70 trabalhos acadêmicos, entre teses e dissertações. Deste quantitativo, nove publicações não foram localizadas na consulta *online*, nem mesmo seus respectivos resumos ou palavras-chave, por serem anteriores à Plataforma Sucupira⁵⁹. Sendo assim, reunimos um total de 61 trabalhos completos – 11 teses e 50 dissertações – que agrupamos de acordo com as temáticas apresentadas na Tabela 14:

⁵⁷ Por questões metodológicas, delimitamos o estado do Rio de Janeiro como campo de abrangência das consultas e as instituições, consideradas referências, por apresentarem maior probabilidade de produções sobre o município investigado.

⁵⁸ Este estudo não tem por objetivo conhecer o Estado da Arte sobre as pesquisas do campo educacional do município de Duque de Caxias. Por este motivo, analisamos somente as pesquisas que continham dados de interesse de nosso trabalho a partir da leitura do nome do autor e do título.

⁵⁹ A Plataforma Sucupira é uma ferramenta online da Capes/MEC “[...] para coletar informações, realizar análises, avaliações e ser a base de referência do Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG).” Informação disponível em: <<http://www.capes.gov.br/avaliacao/plataforma-sucupira>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

Tabela 14 – Pesquisas por temáticas

DUQUE DE CAXIAS - PESQUISAS DO CAMPO EDUCACIONAL	
TEMÁTICAS	Nº DE PESQUISAS
ESTUDOS DO COTIDIANO	19
EDUCAÇÃO ESPECIAL	2
ENSINO SUPERIOR	2
FRACASSO ESCOLAR E VIOLÊNCIA	2
QUESTÕES CURRICULARES	12
POLÍTICAS EDUCACIONAIS	19
OUTROS	5

Fonte: O autor, 2018

Os textos incluídos neste inventário foram organizados de acordo com a leitura do título, do resumo e das palavras-chave. O objetivo consistiu em facilitar a sistematização dos dados coletados e não rotular as pesquisas de modo rígido/definitivo, visto que, alguns trabalhos podem perpassar por mais de uma temática.

Após o mapeamento inicial, centralizamos nossa análise nos estudos que tratam especificamente do tema *políticas públicas educacionais* alusivas ao município de Duque de Caxias. Desta forma, foi possível mapear principais temas recorrentes, especialmente, as pesquisas pertinentes às *Políticas Públicas de Educação Infantil (PPEI)*.

4.5.1 As pesquisas sobre políticas públicas educacionais

Ao examinarem a produção acadêmica no âmbito das políticas educacionais no contexto brasileiro, pesquisadores como Azevedo, Aguiar (2001), Mainardes (2016) e Souza, R. (2014) verificaram considerável crescimento do número de pesquisas e publicações, assim como o alargamento dos objetos de estudo e abordagens adotadas. De acordo com os autores,

este recente cenário promissor tem contribuído, significativamente, para a consolidação da política educacional como um campo de estudos específico.

Em relação aos tipos de pesquisas produzidas na área, Ball e Mainardes (2011) observaram a predominância de dois enfoques principais: estudos de natureza teórica, com uma abrangência mais ampla do processo de formulação de políticas, contemplando, entre outros aspectos, o papel do Estado, as redes de influências e as políticas educacionais em uma perspectiva histórica; e estudos centrados na análise e avaliação de políticas e programas educacionais específicos.

Quando focalizamos o *contexto de produção de textos acadêmicos* referentes à Duque de Caxias, vemos essa tendência se refletir. Identificamos 19 trabalhos sobre políticas educacionais relacionadas ao município, que foram organizadas por temáticas de acordo com a Tabela 15:

Tabela 15 – Duque de Caxias nas pesquisas sobre políticas educacionais

DUQUE DE CAXIAS - PESQUISAS SOBRE POLÍTICAS EDUCACIONAIS	
TEMÁTICAS	Nº DE PESQUISAS
AVALIAÇÕES EXTERNAS	7
PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO	4
EDUCAÇÃO INFANTIL	3
FINANCIAMENTO E FISCALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO	2
POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS	2
GESTÃO ESCOLAR	1

Fonte: O autor, 2018

Rastrear teses e dissertações do campo educacional sobre Duque de Caxias teve por objetivo geral conhecer as produções científicas existentes vinculadas ao município, além de identificar as principais temáticas eleitas pelos pesquisadores da área. Compomos este cenário mais amplo com o intuito de identificar trabalhos correlacionados ao nosso tema e objeto de estudo: *as Políticas Públicas Municipais de Educação Infantil em Duque de Caxias*.

Ao selecionar as teses e dissertações por assuntos comuns (Tabela 14), foi possível identificar três temas de maior incidência: *estudos do cotidiano e políticas educacionais* (31%; e, *questões curriculares* (19,6%). Se considerarmos que grande parte das pesquisas que englobam questões curriculares é pertinente, também, às políticas públicas, podemos afirmar que houve uma predominância de abordagem investigativa que contemplaram *as políticas públicas educacionais* na cidade em destaque.

Em um segundo momento, analisamos as temáticas específicas recorrentes dos trabalhos sobre políticas educacionais. Na Tabela 15, observamos que *avaliações externas de larga escala* se destacou em 37% das investigações, o *Programa Mais Educação* em 21%, e *políticas públicas de Educação Infantil*, em 16%. Ao compararmos o quantitativo de estudos sobre PPEI, em relação ao contexto maior da produção acadêmica do campo educacional sobre Duque de Caxias (61 trabalhos), constatamos uma incidência da temática em apenas 5% das pesquisas analisadas.

Com base neste quadro global, dos temas das pesquisas em políticas educacionais no município investigado, apresentaremos a seguir, os trabalhos referentes à PPEI, tema desta dissertação.

4.5.2 Pesquisas sobre políticas de Educação Infantil

Uma tese e duas dissertações abordaram questões relacionadas às PPEI em Duque de Caxias, tema central desta investigação.

Nunes (2005)⁶⁰, em sua tese, analisou a Educação Infantil a partir do processo de integração de creches e pré-escolas aos sistemas de ensino municipais, buscando identificar as principais estratégias de organização da Educação Infantil desenvolvidas pelas secretarias de educação de diferentes cidades do Estado do Rio de Janeiro, dentre as quais está o município de Duque de Caxias. O estudo considerou o reflexo das transformações sociais na formulação das políticas públicas voltadas ao atendimento educativo às crianças pequenas e o processo de

⁶⁰ NUNES, M. F. R. *Educação infantil no Estado do Rio de Janeiro: um estudo das estratégias municipais de atendimento*. 2005. 250 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

institucionalização da infância no Brasil e em países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Embora com um recorte temporal anterior, a pesquisa de Nunes (2005) contribuiu para a compreensão do cenário de assunção dos municípios da responsabilidade de integrar a Educação Infantil aos seus sistemas de ensino. Dentre as questões analisadas pela autora, com destaque na realidade de Duque de Caxias-RJ, referendamos o baixo percentual de atendimento, à faixa etária de 4 a 6 anos, verificado na região metropolitana do estado do Rio de Janeiro como um todo.

A comparação com os dados sobre a arrecadação financeira das cidades da região, Nunes (*Idem*) observou que o baixo atendimento não mantinha relação direta com a capacidade financeira de grande parte dos entes federados. Muitos municípios, dentre eles, Duque de Caxias-RJ, apresentavam uma arrecadação tributária compatível com a possibilidade de um melhor atendimento à Educação Infantil. As considerações da autora (2005, p. 192) parecem-nos atuais, principalmente, ao inferir que “[...] a inserção das creches e pré-escolas no sistema educacional tem se revelado um dos pontos mais frágeis das políticas municipais para a educação infantil”.

A dissertação de Basílio (2012)⁶¹ investigou a atuação do Conselho Municipal de Educação de Duque de Caxias-RJ (CME-DC) e sua contribuição à efetivação ou não das políticas públicas de Educação Infantil, após quinze anos de promulgação da LDBEN (1996b). Ao analisar a organização, funcionamento e atribuições do CME-DC, trouxe considerações importantes para a compreensão das estratégias utilizadas no credenciamento, autorização e fiscalização das instituições de Educação Infantil pública e privada municipais; além de refletir se os critérios adotados contribuíram para um atendimento educacional de qualidade para as crianças de zero a cinco anos de idade.

Basílio (2012) ressaltou a importância dos Conselhos Municipais de Educação à promoção da gestão democrática e o direito à educação de qualidade para todos e destacou que, em Duque de Caxias, o CME-DC deu início às atividades, de forma mais concreta, a partir do ano de 2005, assinalando o desconhecimento, de um modo geral, da população sobre

⁶¹ BASÍLIO, P. M. *Desafios para a Formação de Políticas de Educação Infantil: um estudo sobre a atuação do Conselho Municipal de Educação de Duque de Caxias*. 2012. 131 f. Dissertação (Mestrado em Educação), Centro de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

a existência deste órgão e de sua relevância no planejamento das ações municipais em matéria educacional.

Um dos primeiros desafios pontuados pela autora, foi atinente ao baixo atendimento à Educação Infantil na rede municipal de ensino de Duque de Caxias, dando margem à uma pluralidade de modos de organização e de funcionamento para o atendimento educacional às crianças pequenas – instituições privadas (particulares, filantrópicas, comunitárias e confessionais). O ponto mais crítico dessa situação estava na não concretização do processo de integração das creches aos sistemas educacionais, coexistindo instituições vinculadas ainda à assistência e, também, clandestinas, oferecendo um atendimento precário às crianças, pautado na visão do amparo e assistência.

Além destes, foram apontados os seguintes obstáculos à uma Educação Infantil de qualidade, no município de Duque de Caxias, a serem superados: a ausência de uma ação compartilhada entre a Assistência, Secretarias Estadual e Municipal de Educação e o CME-DC, com vistas a uma integração do processo de inclusão das creches aos sistemas de ensino; a falta de articulação/parceria entre a Secretaria Municipal de Educação (SME-DC) e o CME-DC, quanto ao planejamento, acompanhamento e construção coletiva da qualidade da Educação Infantil; e a escassez de dados estatísticos organizados, dificultando o diagnóstico da realidade da Educação Infantil.

Barros (2012)⁶², teve por objetivo examinar se governos municipais do estado do Rio de Janeiro valorizam e oportunizam a formação dos profissionais de Educação infantil nesse nível de ensino, fundamentada no pressuposto de que a formação em nível superior é a mais apropriada para os professores que atuam na Educação Infantil. A pesquisa pautou-se na devolutiva de questionários respondidos pelas administrações de municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e entrevistas com gestores responsáveis por Educação Infantil das cidades da região metropolitana, sendo Duque de Caxias, um dos participantes do estudo.

Tendo como marco a LDBEN (1996b), Barros (2012) considerou a formação dos profissionais de Educação Infantil no contexto das políticas públicas, constituindo-se como objeto de discussão e de formulação de metas a serem alcançadas. A autora buscou, no

⁶² BARROS, C. A. *“Ainda temos muito para caminhar, mas a menina dos olhos é a formação”*: políticas públicas e escolaridade de profissionais da educação infantil. 2012. 113 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

capítulo inicial, identificar a determinação desta política no plano legal, suas repercussões e atores envolvidos no processo. Em seguida, realizou uma análise comparativa dos municípios participantes da pesquisa, explicitando as diferenças no nível de formação dos profissionais que atuam em creches e pré-escolas, as convergências e divergências nas ações governamentais relacionadas à formação destes profissionais. Merece destaque o fato de as Secretarias Municipais de Educação serem apontadas como as principais promotoras de processos de formação dos profissionais da Educação Infantil, evidenciando que os municípios são os entes que, efetivamente, colocam em prática as políticas de formação.

Especificamente, sobre Duque de Caxias os resultados indicaram que, no ano de 2009, a formação dos profissionais da Educação Infantil era motivo de preocupação, pois, registrou que um quantitativo superior a 10% dos profissionais que atuavam em creches se enquadrava na categoria “situação de formação inadequada”. Também, apontou que ainda havia docentes sem a formação mínima necessária, o ensino médio. Contraditoriamente, Duque de Caxias foi uma das cidades que apresentou maior percentual de docentes com formação em nível superior, atuando, tanto em creches, quanto pré-escolas.

Um último destaque, concernente a estes profissionais, foi a inexistência de concurso específico para professores de Educação Infantil e a problemática relacionada à coexistência de dois cargos com o mesmo requisito de formação para atuação em creches e pré-escolas: o professor e o auxiliar de creche. Todavia, a valorização destes profissionais é bem diferenciada, com salários e cargas horárias muito desproporcionais.

Em resumo, os resultados apresentados na revisão realizada evidenciam que a Educação Infantil do município de Duque de Caxias-RJ é tema pouco explorado no contexto de produção de textos acadêmico-científicos desenvolvidos nas universidades selecionadas. Particularmente, em relação às políticas públicas de Educação Infantil, a lacuna é ainda maior, pois, os trabalhos encontrados perpassaram por questões políticas específicas como o processo de integração da Educação Infantil aos sistemas de ensino e a formação dos profissionais que atuam nessa etapa da educação básica.

Portanto, ao eleger como tema de estudo as políticas públicas de Educação Infantil em Duque de Caxias-RJ, entre 2007 e 2017, nossa investigação assume relevância, neste cenário, ao possibilitar o conhecimento e reflexão crítica da trajetória das principais ações e políticas de Educação Infantil desenvolvidas no município no período observado. No próximo capítulo, daremos continuidade a análise do contexto de produção de textos, articulando-o aos contextos da prática e dos resultados e efeitos.

5 A EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS-RJ: DA PRODUÇÃO DE TEXTO AOS RESULTADOS E EFEITOS

Para melhor organização da redação do texto da dissertação, dividimos o estudo do contexto de influência – internacional, nacional e local – em capítulos distintos. Porém, é importante demarcar que, na abordagem do ciclo de políticas, os contextos de influência, da produção de textos, da prática, dos resultados/efeitos e das estratégias políticas são inter-relacionados, não correspondendo a etapas lineares ou sequenciais (MAINARDES, 2006; 2007).

Com um olhar retrospectivo, buscamos, nos contextos de influência, um diálogo entre os discursos e conceitos produzidos com as estratégias propostas e a produção dos textos oficiais, vislumbrando, em uma perspectiva mais ampla, possíveis efeitos no direcionamento das Políticas Públicas de Educação Infantil (PPEI) municipais. Isso porque, no ciclo de políticas, os contextos estão interligados de tal modo que não há como determinar onde começa um ou termina o outro.

Nesse sentido, Ball, entrevistado por Mainardes; Marcondes (2009, p.306-307), defende que os contextos podem ser vistos de uma outra forma; eles “[...] podem ser ‘aninhados’ uns dentro dos outros”. Além de outras possibilidades, o autor explica que, “[...] pode haver um contexto de produção de texto dentro do contexto da prática, na medida em que materiais práticos são produzidos para utilização dentro da atuação”.

É com essa percepção que chegamos a este último capítulo. Nosso objetivo centra-se na análise de questões atinentes a Educação Infantil Municipal, com base na produção de textos no âmbito da Secretaria Municipal de Educação de Duque de Caxias (SME-DC) e no site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Diretamente relacionado ao contexto de influência, o contexto de produção de textos é representado pelos textos políticos, podendo assumir variadas formas: desde os textos legais e documentos formais a comentários formais ou informais sobre os textos políticos oficiais (MAINARDES, 2006), assim como, o conjunto de dados censitários de ampla divulgação nos sites governamentais.

Diante do exposto, tomamos a SME-DC tanto como *contexto da prática*, quanto de *produção de textos*. Enquanto *contexto da prática*, entendemos que a SME-DC, além de configurar-se como arena da nossa pesquisa de campo, é a instância responsável por efetivar

na prática as políticas nacionais, iniciando o processo de interpretação e tradução dos textos oficiais das políticas públicas de Educação Infantil, com vistas à ação/atuação nas unidades educativas específicas.

A SME-DC também é lócus de produção de textos, pois, materializa essas políticas em forma de documentos, normas, orientações [...], para os contextos escolares, influenciando nos resultados e efeitos das políticas. Nessa dinâmica, pode exercer papel de destaque nas reflexões, proposições e direcionamentos de estratégias e políticas que visem superar as desigualdades produzidas e reproduzidas pelas políticas em curso.

A articulação com os dados censitários, recolhidos no site do INEP, complementa a nossa investigação, no intuito de perceber os resultados e efeitos das Políticas Públicas de Educação Infantil (PPEI) municipais da cidade de Duque de Caxias.

Nas seções a seguir, primeiro, destacaremos nosso percurso na SME-DC. Em segundo lugar, analisaremos três documentos oficiais relacionados à Educação Infantil Municipal: a Proposta Curricular de Educação Infantil (DUQUE DE CAXIAS, 2012); o Plano Municipal de Educação (DUQUE DE CAXIAS, 2015b); e a Resolução de Matrículas (DUQUE DE CAXIAS, 2016) que estabeleceu as diretrizes do processo de matrículas para o ano de 2017. Por último, confrontaremos com as informações estatísticas do INEP, do período de 2007 a 2017, sobre a Educação Infantil Municipal.

5.1 Entre os caminhos do contexto da prática e da produção de textos na SME-DC

A busca por informações junto à SME-DC teve início com a aprovação do projeto e a devida autorização de pesquisa emitida pelo setor responsável, Centro de Pesquisa e Formação Continuada Paulo Freire (CPFPPF/SME-DC), por intermédio do parecer nº 35/17, emitido em julho de 2017 (Anexo A).

A princípio, reunimos documentos disponíveis no site da SME-DC⁶³ e aqueles que são de amplo acesso às escolas da rede municipal, tais como: Proposta Curricular de Educação

⁶³ <<http://smeduquedecaxias.rj.gov.br/smeportal/>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

Infantil; Plano Municipal de Educação de Duque de Caxias; listagem de escolas por distrito; portaria de matrículas; normatizações e orientações referentes à Educação Infantil.

Com o intento de incrementar os dados obtidos, realizamos visitas a diferentes setores da SME-DC na tentativa de acessar documentos e registros produzidos que revelassem condições mais específicas, como: as principais políticas e ações propostas e desenvolvidas no período de 2007 a 2017; a oferta de vagas de Educação Infantil na rede municipal e a demanda não atendida; quantitativo de turmas e matrículas, por faixa etária e unidade educacional; se houve ampliação física da rede, com a criação espaços de Educação Infantil; dentre outros.

Com a autorização de pesquisa em mãos, fomos apresentados à Coordenadoria de Educação Infantil (CEI/SME-DC), indicado como setor responsável em fornecer os dados que precisávamos. Nesta primeira visita oficial, solicitaram que encaminhássemos uma cópia do projeto, por e-mail e agendássemos, por telefone, outra data para retorno, vez que o coordenador⁶⁴ estava ausente por motivo de recesso.

Posteriormente, conseguimos marcar contato presencial com o responsável da CEI/SME-DC, para o mês de novembro de 2017. Porém, no dia e hora agendado, encontrava-se em uma reunião sobre o Plano Municipal de Educação. Fomos recepcionados, então, por funcionários que trabalham no setor. Apresentamos o tema e os objetivos da pesquisa. Expomos as questões de investigação que necessitavam de materiais disponíveis na SME-DC.

A cada questionamento, era perceptível que nossos interlocutores não tinham acesso ou desconheciam dados importantes concernentes às PPEI no município. Alegaram que a CEI/SME-DC cuidava apenas das questões pedagógicas e práticas das creches e pré-escolas públicas municipais e que não havia no local dados estatísticos referentes a matrículas, oferta de vagas, demanda existente, quantitativo de turmas e crianças atendidas, por faixa etária, ou quantas escolas ofereciam a pré-escola. Nem do ano corrente, nem de anos anteriores.

Indagados sobre a ampliação física da rede, apontaram a Proposta Curricular de Educação Infantil como fonte atualizada sobre este ponto. Não souberam informar as principais políticas e projetos propostos/desenvolvidos para a Educação Infantil e nem se houve alguma mudança no curso das ações e políticas, após as alterações legais, que tornaram obrigatória a matrícula da criança de quatro anos na Educação Infantil. Até mesmo programas federais destinados à Educação Infantil – como o Proinfantil, Proinfância e Brasil Carinhoso –

⁶⁴ Para evitar a referência direta às pessoas, optamos pela utilização do masculino genérico.

parecem não passar pela gerência direta da CEI/SME-DC ou, pelo menos, os funcionários não demonstraram ter ciência ou acesso a quaisquer registros ou processos envolvidos.

Ao longo dessa conversa formal, os servidores recomendaram setores que, possivelmente, detinham respostas às questões formuladas: Coordenadoria de Estatística Educacional (CEE/SME-DC); Coordenadoria de Assistência ao Educando (CAE/SME-DC); e, Departamento de Projetos Educacionais (DPE/SME-DC). Ao final do encontro, perguntamos se a CEI/SME-DC teria como sistematizar as ações pedagógicas desenvolvidas pelo setor e/ou apurar os dados solicitados. Foi, então, marcado retorno para o mês dezembro.

Ainda neste dia, dirigimo-nos aos lugares indicados para solicitar as informações específicas de cada um. Os servidores, das diferentes seções, também, orientaram que encaminhássemos para o endereço eletrônico das respectivas coordenadorias o projeto, a autorização de pesquisa e as questões/informações desejadas. Seguimos as orientações e enviamos os e-mails. (Anexo B).

Dos e-mails enviados, obtivemos apenas respostas de um setor: - CAE/SME-DC (Anexo C). Na devolutiva, afirmou que dispunha de registros referentes ao ano de 2017, mas os de anos anteriores seriam obtidas com a Equipe I-Educar. Encaminhamos ao I-Educar os questionamentos e solicitamos, então, que a CAE/SME-DC disponibilizasse os dados referentes a 2017.

Nesta mesma semana, fizemos contato telefônico direto com o DPE/SME-DC, no intuito de um retorno quanto às informações requisitadas por e-mail. O funcionário, muito prestativo, consultou o seu superior e afirmou que as respostas desejadas só poderiam ser conseguidas no Departamento de Educação Básica (DEB/SME-DC). Prontamente, enviamos o projeto, a autorização de pesquisa e as questões investigativas para o endereço eletrônico do DEB/SME-DC.

De acordo com o agendamento prévio, em dezembro, regressamos à CEI/SME-DC. Dessa vez, fomos recepcionados pelo coordenador do setor. Nessa breve reunião, rerepresentamos o projeto e os questionamentos centrais do nosso estudo, sendo programado novo encontro para janeiro de 2018, pois seria o tempo hábil para obtenção das respostas e/ou documentos necessários nas diferentes repartições da SME-DC.

Após esta entrevista, revisitamos os departamentos e coordenadorias citados (CAE, DPE e CEI /SME-DC) com o propósito de acesso aos dados pleiteados pessoalmente e por e-mail. Não logramos êxito, apenas respostas vagas e orientações para retornar o contato

posteriormente. A essa altura, era latente o desconforto gerado pelas questões apresentadas e o receio de disponibilizar quaisquer possíveis documentos ou registros.

Conforme programado, em janeiro, voltamos à CEI/SME-DC para uma nova reunião com o coordenador da pasta. Como nos encontros anteriores, estabelecemos diálogo sobre algumas indagações abordadas, tendo por finalidade recolher informações relevantes para o nosso estudo. Na ocasião, recebemos duas folhas impressas (Anexo D), sem qualquer tipo de identificação ou assinatura, com alguns registros genéricos. A primeira enumerava onze ações pedagógicas diretamente relacionadas com a atuação da CEI/SME-DC. A segunda apontava alguns dados estatísticos amplos sobre a expansão de vagas e a previsão de turmas de Educação Infantil em escolas de ensino fundamental para o ano de 2018, como também fatos de conhecimento geral sobre o atendimento em creches da rede municipal.

Novamente, ao concluir a visita, comparecemos aos setores citados. Diante da insistência em conseguir acesso ao conjunto de dados requisitados, fomos redirecionados ao CPFPP/SME-DC⁶⁵ para uma conversa com o responsável pela autorização do projeto de pesquisa. De forma clara e direta, afirmou-nos que, ao aprovar o trabalho, não havia notado que as questões de investigação implicavam em informações que a SME-DC, por razões éticas, não poderia dispor. Em outras palavras, não dariam acesso a registros ou documentos que, dependendo da forma ou abordagem da pesquisa, comprometessem a gestão municipal. Portanto, orientou-nos a procurar por dados que estivessem disponíveis nos sites do INEP e da SME-DC.

Embora tivéssemos deduzido que, por receio de algum tipo de responsabilização, nenhuma das coordenadorias e/ou departamentos contatados liberaria dados ou documentos, não deixa de ser frustrante nos depararmos com barreiras dessa natureza. Ao todo, efetuamos três entradas oficiais na SME-DC sem sucesso na obtenção de elementos mais concretos e substanciais do órgão central em relação às ações e PPEI locais. Contudo, apesar das rotineiras respostas vagas, os registros pessoais, resultantes das conversas e entrevistas não-estruturadas ocorridas nessa empreitada, deixaram pistas para avaliação e análise mais adiante. Como os contatos diretos foram insuficientes e as entrevistas, relativamente vagas. Partimos para análise dos documentos oficiais, encontrados no *site* da Secretaria.

⁶⁵ Centro de Pesquisa e Formação Continuada Paulo Freire.

5.2 O que dizem os textos sobre a Educação Infantil municipal de Duque de Caxias

Os documentos que serão analisados nesta seção representam o conjunto de produção de textos específicos, no âmbito da SME-DC, acessíveis ao público geral no site e nos contextos escolares. Os quais elencamos: (i) a Proposta Curricular de Educação Infantil (DUQUE DE CAXIAS, 2012), que possibilitou, além do conhecimento das diretrizes curriculares, um panorama histórico da Educação Infantil municipal; (ii) o Plano Municipal de Educação (DUQUE DE CAXIAS, 2015a; 2015b), que apresentou um diagnóstico da Educação Infantil do município e fixou as metas para este nível, a serem alcançadas no decênio 2015-2025; e a Resolução de Matrículas (DUQUE DE CAXIAS, 2016), que normatizou o processo de ingresso de novos alunos na rede municipal de ensino para o ano de 2017.

5.2.1 A Proposta Curricular da Educação Infantil Municipal

A Proposta Curricular da Educação Infantil, da rede municipal de ensino Duque de Caxias, tem sua primeira elaboração encontrada datada do ano de 2002 (DUQUE DE CAXIAS, 2012, p.6). Não encontramos nenhuma outra versão ao longo de dez anos. A versão sistematizada e impressa é do ano de 2012. Ela é reformulada para, de acordo com o documento, “apresentá-la aos educadores em um novo movimento reflexivo sobre aspectos teóricos e práticos da Educação Infantil”.

Fundamentada na intencionalidade de educar e cuidar como funções indissociáveis, a Proposta não se configura como um manual pedagógico e não tem um caráter prescritivo. É um documento norteador que aponta os principais fundamentos teóricos e questões práticas para o atendimento educacional de crianças até cinco anos de idade na rede municipal de ensino.

A base legal que a sustenta é a Constituição Federal (BRASIL, 1988), o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990) e a LDBEN (BRASIL, 1996b), onde é firmado o compromisso da educação como direito da criança de zero a cinco anos de idade e a superação das concepções assistencialistas ou preparatórias que marcaram a trajetória do atendimento a esta faixa etária no Brasil e na região.

O texto tem uma orientação teórica com uma vertente socio-histórica do desenvolvimento humano (VIGOTSKI, 2007; 2008). Apresenta a concepção de criança como ser histórico, produtor de cultura e que construtor de sua identidade em constante interação com o mundo, nas relações que estabelece com os outros. Enfatiza práticas educativas mediadoras que favoreçam o aprendizado e o desenvolvimento das crianças.

Em sintonia com as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI, Resolução nº 5, CNE/CEB, 2009), aponta a criança como o centro do planejamento curricular e que as interações e as brincadeiras devem ser os eixos norteadores do trabalho pedagógico. Ao final, propõem a *pedagogia de projetos* como caminho metodológico para conduzir o trabalho pedagógico em creches e pré-escolas da rede.

É na Proposta Curricular (DUQUE DE CAXIAS, 2012) que aparece um breve registro do percurso histórico da Educação Infantil municipal de Duque de Caxias. Nela consta que, as primeiras creches públicas do município surgiram na década de 1980. Inicialmente, eram quatro as creches sob a gerência da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS-DC), que tinham por objetivo atender crianças, de dois a seis anos de idades, oriundas de famílias de baixa renda, cujos pais trabalhavam.

Como desdobramento das novas exigências constitucionais, em maio de 1989, as quatro creches administradas pela SMDS-DC passam à responsabilidade da SME-DC. Este é um marco importante para o rompimento com as visões de Educação Infantil predominantes até então, contribuindo para a transição de “uma concepção assistencialista a uma perspectiva de trabalho pautada no direito das crianças à qualidade nas relações ao exercício da cidadania” (*Idem*, 2012, p. 19).

A Proposta registra que, em 1991 havia, ao todo cinco creches municipais. A partir da década de 2000, a Educação Infantil da rede municipal inicia um processo de expansão física, com a inauguração contínua de creches, especialmente, entre os anos 2003 e 2012 (Tabela 16).

Tabela 16– Expansão do número de creches municipais em Duque de Caxias

Número de Creches Municipais em Duque de Caxias De acordo com os anos de inaugurações										
Ano	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2010	2012
creches	6	7	9	14	16	17	21	29	31	33

Fonte: DUQUE DE CAXIAS, 2012.

O documento registra que, desde de 2012, não houve novas inaugurações, conseqüentemente, a rede municipal manteve em 33 o número de creches. Deste quantitativo, sete unidades são denominadas Centro de Atendimento à Infância Caxiense (CCAIC). Influenciado pelas ações do Programa Fome Zero⁶⁶ de combate à desnutrição materno-infantil, este é um projeto criado no ano de 2003, com a denominação, inicial, de Creche Portal do Crescimento. Além do aspecto educativo, estas creches têm como especificidade acompanhar o desenvolvimento de crianças com baixo peso, realizando este atendimento em parceria com as Secretarias de Saúde e Assistência Social (DUQUE DE CAXIAS, 2012; 2015b).

Os CCAICs dispõem de vagas para crianças de um (1) a cinco anos de idade, em período integral, para todas as faixas etárias. As demais 26 unidades oferecem creche, em período integral, às crianças de um (1) a três anos e a pré-escola, em período parcial, às crianças de quatro a cinco anos.

5.2.2 O Plano Municipal de Educação

Desde a Constituição Federal (BRASIL, 1988, Art. 214) e da LDBEN (Brasil, 1996b, Art. 9º), a União tem a incumbência de elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE), com objetivo de articular o sistema nacional de educação com os demais entes federados, em

⁶⁶ O Programa Fome Zero é referência a uma política de segurança alimentar e nutricional lançada pelo governo federal no ano de 2003. Para maior detalhe, consultar SILVA; GROSSI; FRANÇA (2010).

regime de colaboração. Em sintonia com esta determinação, cabe aos estados e municípios a formulação dos seus próprios planos de educação.

Os planos de educação devem ser aprovados em lei e têm caráter mandatório, constituindo-se, portanto, em uma política de estado para o norteamento das políticas educacionais em um horizonte decenal (FLORES, 2017). A aprovação do novo PNE (BRASIL, 2014a) estabeleceu aos estados, Distrito Federal e municípios a obrigação de elaborar ou adequar os seus respectivos planos de educação em consonância com as diretrizes, metas e estratégias do documento nacional.

No ano de 2015, no intuito de se adequar às novas exigências do PNE vigente, a SME-DC retomou as discussões em torno do Plano Municipal de Educação da cidade (PME-DC), que teve seu texto, oficialmente aprovado pela Câmara Municipal de Duque de Caxias, em 30 de junho de 2015, por intermédio da Lei nº 2.713. Não foi possível determinar quando ocorreu o início da elaboração do PME-DC, mas, de acordo com a redação do próprio documento, é provável que já estivesse em construção antes mesmo do ano de 2010.

É importante considerar que, desde 2015, o texto do PME-DC está em processo de avaliação com vistas à sua reformulação. Por este motivo, tomaremos como referencial o texto disponível no site da SME-DC na presente data⁶⁷. Também, destacamos que é do interesse desta pesquisa focar nas informações do PME-DC relacionadas à Educação Infantil municipal que se articulam aos objetivos de investigação.

Na parte diagnóstica, o PME-DC apresentou um levantamento do total de vagas oferecidas à Educação Infantil, por unidade educacional, para o ano de 2015, compondo um quadro comparativo em relação ao total de inscritos e a demanda manifesta não atendida⁶⁸. Embora tenha por base apenas o ano de 2015, este foi o único documento encontrado com dados desta natureza, sendo fonte de análise de aspectos relacionados ao percentual de cobertura da demanda manifesta e ao modo como ocorre o planejamento de vagas à Educação Infantil.

Reorganizamos estes dados nas Tabelas 17, 18 e 19, por creches e pré-escolas e de acordo com a faixa etária:

⁶⁷ Versão do PME disponível em: <<http://smeduquedecaxias.rj.gov.br/portalsme/cpfpf/pme/>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

Tabela 17 – Oferta de vagas e percentual de atendimento da demanda manifesta por creche

Oferta de vagas e percentual de atendimento da demanda manifesta					
Creches Municipais – 2015					
	Oferta de vagas / novas matrículas ¹⁻³	Total de Inscritos / demanda manifesta ²⁻³	Demanda não atendida ³	Demanda efetivamente atendida ³	% de atendimento ⁴
<i>1 ano</i>	127	843	716	127	15%
<i>2 anos</i>	727	1.817	1.103	714	39%
<i>3 anos</i>	218	1.106	888	218	20%
Total	1.072	3.766	2.707	1.059	28%

Notas:1 – A oferta de vagas refere-se a matrículas novas na rede municipal de ensino para o ano de 2015, não considerando as crianças que já estavam integradas ao sistema. Neste levantamento, as matrículas ofertadas pelos CCAIC's não foram computadas pelo PME-DC.

2 – Demanda manifesta corresponde aos que efetivaram inscrições no sistema de matrículas online.

3 – A divergência na comparação entre o total de vagas oferecidas, a demanda manifesta e a não atendida deve-se ao fato de que muitas unidades escolares ficaram com vagas ociosas, enquanto outras, tiveram demanda não contemplada.

4 – O percentual de atendimento considera a demanda manifesta x demanda efetivamente atendida.

Fonte: O autor, 2018. Com base em dados do PME-DC: DUQUE DE CAXIAS, 2015b, p.27-32.

Tabela 18 – Oferta de vagas e percentual de atendimento da demanda manifesta por pré-escola

Oferta de vagas e percentual de atendimento da demanda manifesta					
Pré-escolas Municipais – 2015					
	Oferta de vagas ¹⁻³	Total de Inscritos / demanda manifesta ²⁻³	Demanda não atendida ³	Demanda efetivamente atendida ³	% de atendimento ⁴
<i>4 anos</i>	1.810	2.076	651	1.425	67%
<i>5 anos</i>	2.553	2.399	590	1.809	75%
Total	4.363	4.475	1.241	3.234	72%

Notas:1 – A oferta de vagas refere-se a matrículas novas na rede municipal de ensino para o ano de 2015, não considerando as crianças que já estavam integradas ao sistema. Neste levantamento, as matrículas ofertadas pelos CCAIC's não foram computadas pelo PME-DC.

2 – Demanda manifesta corresponde aos que efetivaram inscrições no sistema de matrículas online.

3 – A divergência na comparação entre o total de vagas oferecidas, a demanda manifesta e a não atendida deve-se ao fato de que muitas unidades escolares ficaram com vagas ociosas, enquanto outras, tiveram demanda não contemplada.

4 – O percentual de atendimento considera a demanda manifesta x demanda efetivamente atendida.

Fonte: O autor, 2018. Elaborado de acordo com dados do PME-DC: DUQUE DE CAXIAS, 2015b, p.27-32.

Tabela 19 – Percentual de novas matrículas à Educação Infantil municipal (2015)

Percentual de novas matrículas à Educação Infantil Municipal (2015) Creches e Pré-escolas por faixa etária							
Total	Creche				Pré-escola		
	Total	1 ano	2 anos	3 anos	Total	4 anos	5 anos
5.435	1.072	127	727	218	4.363	1.810	2.553
100%	20%	2,5%	13,5%	4%	80%	33%	47%

Fonte: O autor, 2018. Elaborado de acordo com dados do PME-DC: DUQUE DE CAXIAS, 2015b, p.27-32.

No comparativo dos dados das Tabelas 17, 18 e 19, a pré-escola se destaca por ter apresentado maior percentual de vagas ofertadas (80%) e de cobertura da demanda manifesta (72%) da Educação Infantil municipal. O que evidencia uma priorização da administração pública no atendimento educacional às crianças em idade pré-escolar, faixa etária mais próxima do ensino fundamental e, também, abrangida pela obrigatoriedade de matrícula na educação básica (EC nº 59/2009 e Lei 12.796/2013).

As creches ficaram com 20% das novas matrículas da Educação Infantil, alcançando uma taxa de 28% de cobertura da demanda existente no ano de 2015. Quando nos atemos aos grupos de idade, a faixa etária de dois anos concentrou maior número de vagas (727 das 1.072 disponíveis) e mais elevado percentual de atendimento (39%). Em seguida, as crianças de três anos ficaram com 218 vagas e 29% da demanda atendida. A menor proporção, ficou reservada às de um (1) ano: 127 matrículas novas e 15% de cobertura da taxa de atendimento.

Este fato está diretamente relacionado à realidade das creches municipais. Até o momento da redação deste texto, há unidades que não disponibilizam atendimento às crianças de (1) ano, limitando as possibilidades de ingresso na rede municipal deste público. Quanto às crianças de três anos, a migração interna de matrículas – das que eram do grupo de dois anos – reduz a possibilidade de novas vagas.

Podemos inferir que, para o aumento de matrículas em creches e, conseqüentemente, da taxa de atendimento da demanda manifesta – Tabelas 17 e 18 –, é necessário que haja ampliação física, com a construção de mais unidades de Educação Infantil. Como evidenciado no tópico anterior, desde o ano de 2012, não houve inaugurações de novas creches na rede municipal. Na atual conjuntura, o crescimento da oferta de vagas às crianças de zero a três

anos ocorre, principalmente, com a redução de turmas de quatro e cinco anos atendidas em creches.

Mesmo com uma situação mais favorável em relação às creches, a pré-escola necessita de maior atenção, especialmente, no que diz respeito ao planejamento das vagas. De acordo com a Tabela 20, das 4.323 matrículas disponibilizadas, apenas 3.234 foram efetivamente alocadas, revelando uma contradição do sistema, pois ao mesmo tempo em que permanecia uma demanda de 1.241 inscrições não atendidas, 1.129 vagas ficaram ociosas.

Tabela 20 – Comparativo de vagas oferecidas e efetivamente preenchidas - pré-escola municipal 2015

Pré-escola Municipal 2015				
Comparativo de vagas oferecidas e efetivamente preenchidas				
Vagas Disponíveis	Número de Inscrições	Vagas Preenchidas	Inscrições não atendidas	Vagas Ociosas
4.363	4.475	3.234	1.241	1.129

Fonte: O autor, 2018. Elaborado de acordo com dados do PME-DC: DUQUE DE CAXIAS, 2015b, p.27-32.

Este quadro revela que, no ano de 2015, as vagas da pré-escola não estavam onde o público-alvo mais precisava. Se todas as matrículas oferecidas fossem efetivamente preenchidas, teria alcançado uma taxa de 97,5% de cobertura da demanda manifesta por pré-escola naquele ano.

O próprio PME-DC avalia que há a necessidade de expansão do atendimento, tanto em creches, quanto em pré-escolas, assim como um melhor mapeamento das demandas, tendo em vista a ampliação deste atendimento:

A análise da oferta de Educação Infantil no município de Duque de Caxias indica a necessidade de expansão quanto ao atendimento público. Faz-se necessário um mapeamento indicativo das demandas regionais para ampliação do atendimento, com a criação de creches e escolas mantidas e administradas diretamente pelo órgão municipal, buscando a absorção da demanda em sua totalidade e as condições necessárias para a adequação e ampliação da oferta de Educação Infantil (sem suprimir os espaços de outros segmentos) com uma infraestrutura que viabilize educação de qualidade para todos. (DUQUE DE CAXIAS, 2015b, p.53, grifo nosso)

Após o diagnóstico, o PME-DC apresenta diretrizes, objetivos/metas e estratégias para a Educação Infantil. Interessa a esta dissertação destacar a meta central fixada para este nível de ensino no documento municipal. Dispomos, no Quadro 4, dois textos expressos na seção do PME-DC dedicada à Educação Infantil que constituem metas de expansão, buscando compará-los à meta nacional estabelecida no PNE (BRASIL, 2014a).

Quadro 4 – PME-DC: Meta da Educação Infantil

META NACIONAL	META MUNICIPAL
<p>universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.</p>	<p>página 56: universalizar, até 2016, o atendimento à demanda pré-escola (4 e 5 anos) e o crescimento da oferta de vagas em creches e CCAICs (0 a 5 anos), acompanhando o crescimento populacional e suprimindo, gradativamente, o déficit acumulado, buscando atender à população de Educação Infantil, até o término de vigência deste Plano, expandindo a oferta de forma a atender:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 60% da demanda total do município em 2016; 2. 80% da demanda total do município em 2018; 3. 100% da demanda total do município em 2020; <p>Em condições adequadas de espaço físico, mobiliário e de material específico.</p> <p>página 60: Universalizar até 2016, o atendimento Escolar da população de 4 e 5 anos e atender no mínimo 50% da população de 3 anos. E até 2020 universalizar o atendimento da demanda manifesta por creche.</p>

Fonte: DUQUE DE CAXIAS, 2015b, p. 56, 60.

O Primeiro texto, além de ser mais extenso, tem uma redação confusa e parece focalizar o atendimento da demanda manifesta, com prazos de universalização da mesma à pré-escola até o ano de 2016 e, da Educação Infantil, como um todo, até 2020. O segundo, basicamente, reproduz a meta 1 do PNE, com o acréscimo do limite do ano 2020 para universalizar a cobertura da demanda manifesta por creche.

O estabelecimento de meta vinculada à demanda manifesta pode restringir a ampliação da oferta de vagas àqueles que, formalmente, buscam por atendimento educacional. De qualquer forma, vimos nos dados analisados – Tabelas 17 a 20 – até mesmo a cobertura da demanda manifesta por Educação Infantil pública permanece como um desafio aos gestores municipais caxienses, especialmente, a oferta de novas matrículas em creches.

Importa destacar que o PME-DC (DUQUE DE CAXIAS, 2015b, p. 60, grifo nosso) enuncia a seguinte estratégia:

1.2) Garantir a oferta de matrículas na Educação Infantil Pública de 0 a 5 anos e onze meses através da **construção com acessibilidade de novas unidades e /ou ampliação das unidades já existentes**, com base em diagnóstico da realidade considerando os percentuais de solicitação de vaga registrados nas Listas de Espera de cada Creche, **com recurso próprio e /ou adesão a Programa Nacional**;

A estratégia propõe o que já havíamos aventado: a garantia da oferta de matrículas na Educação Infantil Municipal, principalmente, em creches, através da necessária ampliação da rede física. Isso implicaria em reformas das unidades já existentes e/ou construção de novos prédios. A alusão à possível adesão a Programa Nacional, vemos uma articulação com a estratégia 1.5 do PNE (BRASIL, 2014a) que fixou “[...] manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de Educação Infantil;”.

No capítulo três, observamos que a estratégia faz referência ao PROINFÂNCIA, Programa criado pelo governo federal, no âmbito do PDE (BRASIL, 2007c), com dois objetivos centrais: prestar assistência técnica e financeira ao Distrito Federal e aos municípios para a construção de creches e aquisição de equipamentos e mobiliários apropriados à Educação Infantil; e, melhoria da infraestrutura física da rede de creches e pré-escolas. Foi observado que o município de Duque de Caxias pactuou, entre os anos de 2011 e 2012, a construção de quinze creches do PROINFÂNCIA.

Sobre os motivos para que essas unidades não tenham saído do papel, o relatório de autoria do Deputado Federal Celso Pansera (2018, p. 13) afirma que a gestão municipal, do período 2013-2016, “[...] decidiu não investir na construção das creches, pois considerava a contrapartida muito alta, além de problemas envolvendo cálculos de valores divergentes entre União e prefeitura referentes à área a ser construída”.

Em visita à SME-DC, um dos coordenadores mencionou que estava em estudo a viabilidade de construção de cinco unidades do PROINFÂNCIA. Pesquisamos um pouco mais e descobrimos que há cinco registros no módulo de obras do SIMEC⁶⁹, em fase de licitação, com a previsão de construção de unidades do PROINFÂNCIA na cidade de Duque

⁶⁹ Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/painelObras/>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

de Caxias. Isso porque, de acordo com Pansera (2018), em 2017, houve reformulação dos Termos de Compromissos com a redução da quantidade de creches para cinco e a troca do modelo construtivo para o Projeto Tipo 1.

O projeto tipo 1 do PROINFÂNCIA⁷⁰ tem a capacidade para 188 crianças, em período integral e 376, em dois turnos parciais. Em uma previsão otimista, de que as cinco unidades serão plenamente executadas e, quando em funcionamento, atenderão a crianças de até três anos, em período integral, podemos estimar que terão a capacidade de acrescentar 940 novas vagas às creches municipais de Duque de Caxias.

Se contrapormos com os dados da Tabela 17⁷¹, esse incremento na quantidade de matrículas contribuiria para que a rede municipal atendesse a, aproximadamente, 53% da demanda manifesta por creches. Quantitativo ainda insuficiente para cumprir a meta estipulada pelo PME-DC (DUQUE DE CAXIAS, 2015b, p. 60) de “até 2020 universalizar o atendimento da demanda manifesta por creche”.

Mesmo se considerarmos a proposta de nova redação da meta (Quadro 5), apresentada à rede municipal de ensino para discussão e avaliação (FME, 2017)⁷², o percentual ficaria abaixo dos índices estipulados. A negativa do órgão central (SME-DC) em dar acesso às informações mais recentes (2016 e 2017), indica que permanecem lacunas no atendimento à demanda manifesta.

⁷⁰ As informações têm por base o Memorial Descritivo do FNDE, Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/eixos-de-atuacao/projetos-arquiteticos-para-construcao/item/6412-proinfancia-tipo-1>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

⁷¹ Vale destacar que só dispomos, como base de comparação, os dados do ano de 2015 explicitados na parte diagnóstica do PME-DC (Tabelas 17 a 20).

⁷² Anexo E.

Quadro 5 – Proposta de nova redação da meta de Educação Infantil

AVALIAÇÃO DO PME-DC – PROPOSTA DE NOVA REDAÇÃO DA META DE EI

Universalizar até 2016, o atendimento escolar da população de 4 e 5 anos e atender no mínimo 50% da população de até três anos, respeitando os seguintes prazos:

- 1. 60% da demanda total do município em 2018;**
- 2. 80% da demanda total do município em 2020;**
- 3. 100% da demanda total do município em 2023;**

Fonte: FME, 2017.

Percebemos que a proposta de modificação da meta de Educação Infantil do PME-DC não representa mudança em relação ao fixado, pois, mantém a reprodução do texto do PNE (BRASIL, 2014a) e os acréscimos de períodos intermediários para o atendimento da demanda manifesta, atualizando, apenas os prazos estipulados anteriormente.

5.2.3 A Resolução de Matrículas

Com periodicidade de publicação anual, a Resolução de Matrículas da SME-DC compõe o conjunto de dados, de amplo acesso, que contribuiu à análise das Políticas de Educação Infantil (PPEI) municipais da cidade investigada. Como referência, examinaremos a Resolução que norteou o processo de matrículas para o ano letivo de 2017 (DUQUE DE CAXIAS, 2016), marco final desta pesquisa. Neste documento é possível verificar três questões principais: i) a forma de acesso às vagas de Educação Infantil e os critérios de seleção; ii) o planejamento de vagas; iii) a faixa etária contemplada pela Educação Infantil municipal e a organização das turmas.

A Resolução estabeleceu o cadastro no Programa Matrícula Sem Fila⁷³ como forma de ingresso de novas matrículas à Educação Infantil para o ano de 2017, respeitando-se os prazos de inscrição. Para os responsáveis, com dificuldades de acesso ao sistema *online*, havia a opção de realizar as inscrições nas unidades escolares, que dispunham o uso de computadores e o auxílio de funcionários.

⁷³ O link de acesso ao Programa Matrícula Sem Fila fica disponível no portal da SME-DC.

Para acesso às vagas da pré-escola, era necessário especificar quatro opções de unidades escolares, de acordo com a preferência e localidade de residência e aguardar a divulgação da listagem com o nome da criança e a unidade escolar em que a matrícula foi contemplada. Para novas matrículas em creches foi estipulado o acesso mediante sorteio público. Para tanto, o responsável deveria realizar a inscrição *online*, indicar apenas uma opção de creche e aguardar a divulgação da data do sorteio, que ocorreria na unidade para a qual inscreveu a criança.

O acesso à matrícula nos Centros de Atendimento à Infância Caxiense (CCAIC's) segue regras diferenciadas, vez que se destina às crianças com baixo peso ou com índices próximos ao de risco nutricional. Nestas creches, as inscrições e matrículas são efetivadas diretamente na unidade, sendo acompanhadas por uma comissão de seleção específica.

No Quadro 6, organizamos as formas de acesso e critérios de seleção do processo de matrículas na Educação Infantil da rede municipal, por creches e pré-escola, destacando a especificidade das creches caracterizadas como CCAIC's.

Quadro 6 – Forma de acesso e critérios de seleção de vagas à Educação Infantil municipal

Critérios ▼	Creche	Creche - CCAIC	Pré-escola
Acesso Inicial	Inscrição online no Programa Matrícula Sem Fila.	Inscrição realizada, diretamente, na creche.	Inscrição online no Programa Matrícula Sem Fila.
Exigências	Inscrição única; Indicar apenas uma opção de creche.	Enquadrar-se no perfil de atendimento.	Inscrição única; Especificar quatro opções de escolas
Acesso final	Sorteio público na creche indicada no ato de inscrição.	Acompanhamento interno da Comissão Permanente de Seleção dos CCAIC's.	Divulgação de listagem, com o nome da criança e unidade contemplada.

Fonte: DUQUE DE CAXIAS, 2016.

A Resolução de Matrículas aponta dois setores responsáveis pelo planejamento das vagas da rede de ensino: a Subsecretaria de Planejamento e Projetos Educacionais (SSPPE) e a Subsecretaria de Ensino (SSE), conforme disposto nos artigos 4º e 5º:

Artigo 4º - Fica atribuída à **Subsecretaria de Planejamento e Projetos Educacionais (SSPPE)** a responsabilidade de planejar, definir e organizar o ingresso de estudantes na Rede Pública Municipal de Ensino de Duque de Caxias/RJ, garantindo sua permanência, de acordo com as normas e procedimentos desta portaria.

Artigo 5º - A **Subsecretaria de Ensino (SSE)** é a responsável pela organização e autorização de funcionamento de todas as turmas, ano de escolaridade/etapa e modalidades de ensino das unidades escolares da Rede Pública Municipal de Ensino de Duque de Caxias.

Parágrafo Único – De acordo com a proposta da Subsecretaria de Ensino (SSE), todas as unidades escolares irão apresentar o planejamento formulado para as turmas do ano letivo de 2017. A SSE, com base nesta apresentação e nas estratégias definidas pela SME-DC, definirá a organização das turmas, ano de escolaridade/etapa e modalidades de ensino. (DUQUE DE CAXIAS, 2016, grifo do autor)

É com base nas informações fornecidas pelas unidades escolares, que esses setores pautam o planejamento das vagas e a organização de turmas das escolas municipais. Inclusive, há a prática de realizarem reuniões com os gestores das unidades, por localidade e nível/etapa atendida, para estimar o quantitativo de vagas a serem disponibilizadas, de acordo com as possibilidades e necessidades apresentadas.

Sobre a faixa etária atendida em creches e pré-escolas municipais e o quantitativo de crianças por turma, o documento fixou as seguintes determinações (Quadro 7):

Quadro 7 – Faixa etária atendida e quantitativo de alunos da Educação Infantil municipal

Nível	Faixa Etária Atendida	Quantitativo de crianças por turma
Educação Infantil I: Creche	1 a 3 anos (Completo até 31 março)	20
Educação Infantil II: Pré-escola	4 e 5 anos (Completo até 31 março)	20

Fonte: DUQUE DE CAXIAS, 2016.

O corte etário segue a determinação do Conselho Nacional de Educação, Resoluções CNE/CEB nº 5/2009 e 6/2010, que fixa, como referência de matrícula na pré-escola, a idade completa da criança até 31 de março do ano letivo correspondente. A Resolução de Matrículas da SME-DC (DUQUE DE CAXIAS, 2016) estendeu a mesma regra às matrículas na creche. Quanto à faixa etária atendida, a Educação Infantil Municipal apresenta vagas apenas às crianças de um (1) a cinco anos, não contemplando os bebês de zero a onze meses.

O último aspecto observado diz respeito ao estabelecimento do mesmo quantitativo de crianças por turma para todas as faixas etárias da Educação Infantil. Essa uniformização do atendimento não guarda proporção às especificidades das crianças menores. Infelizmente, ainda não dispomos de legislação específica quanto ao número de crianças atendidas por turma, há, apenas, uma recomendação do MEC (BRASIL, 2013b) em relação à proporção de crianças por professor: 6 a 8 crianças, por professor, nos agrupamentos de zero a um (1) ano; 15 crianças por professor, nos de dois a três anos; e, 20 crianças por professor nos de quatro e cinco anos.

Entretanto, em Duque de Caxias, o PME-DC (DUQUE DE CAXIAS, 2015b) estabelece como objetivo a ser alcançado a seguinte quantidade de crianças por agrupamento na Educação Infantil:

Quadro 8 - Quantitativo de estudantes, PME-DC

Faixa etária	Quantidade máxima de crianças
1 ano	10
2 anos	15
3 anos	20
4 anos	20
5 anos	20

Fonte: DUQUE DE CAXIAS, 2015b.

5.3 Análise dos resultados e efeitos: um diálogo com os dados do INEP

5.3.1 A ampliação física e numérica da rede municipal de Educação Infantil: 2007 a 2017

As creches municipais de Duque de Caxias, concentram as matrículas das crianças de um (1) a três anos de idade. De início, já percebemos que as políticas públicas de Educação Infantil (PPEI) do município de Duque de Caxias têm negligenciado o direito à educação dos bebês. Isso quer dizer, que o cuidar e o educar das crianças de zero a 11 meses fica à cargo da família apenas, da esfera privada e de outras modalidades de atendimento, de caráter assistencialista.

A oferta de vagas à faixa etária de um (01) a três fica restrita à capacidade de atendimento do número de creches existentes. Quando em análise da Proposta Curricular de Educação Infantil (DUQUE DE CAXIAS, 2012), vimos que, no intervalo de 2000 a 2012, houve contínua inauguração de creches na rede municipal de ensino. Especificamente, no período compreendido por esta pesquisa, foram acrescentadas 16 novas unidades (Tabela 21).

Tabela 21 – Expansão do número de creches municipais

Expansão do número de creches – 2007 a 2017						
Total em	Inaugurações					Total em
2006	2007	2008	2010	2012	Total	2017
17	4	8	2	2	16	33

Fonte: DUQUE DE CAXIAS, 2012.

Em relação à pré-escola, os dados da Tabela 22 mostram que, também, ocorreu um aumento expressivo no número de estabelecimentos municipais que ofertam este nível da Educação Infantil. Em 2007 foram registrados 101 estabelecimentos e, em 2017, o quantitativo chegou a 153, representando um acréscimo, ao longo de dez anos, de 52 novas unidades com matrículas disponíveis à pré-escola.

Tabela 22 – Expansão da pré-escola municipal

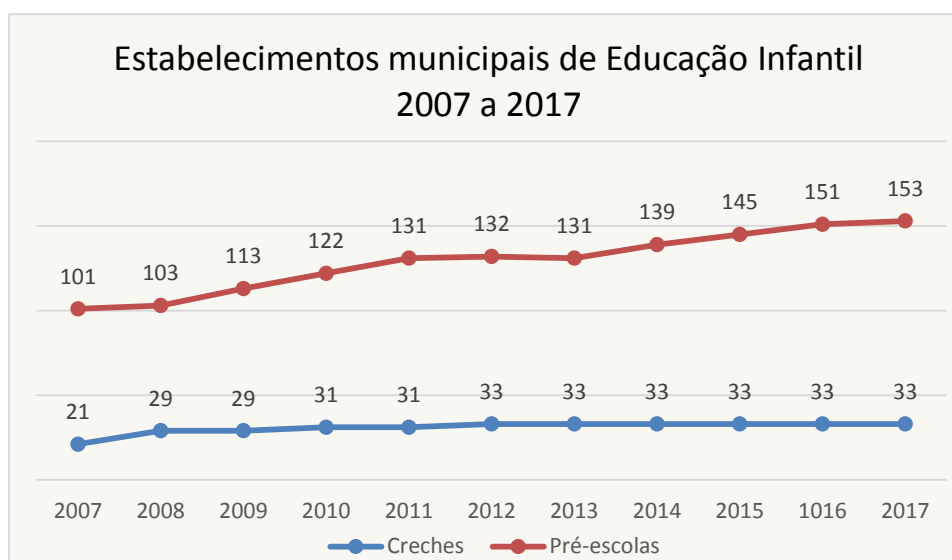
Expansão da pré-escola municipal – 2007 a 2017										
Total em 2007	Número de Estabelecimentos									Total em 2017
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
101	103	113	122	131	122	131	139	145	151	153

Fonte: INEP. InepData/Sinopses Estatísticas da Educação Básica. Acesso em: 25 ago. 2018.

É importante considerar que, neste quantitativo de estabelecimentos, estão incluídas as creches da rede municipal que disponibilizam matrículas à pré-escola. Em 2017, por exemplo, o INEP⁷⁴ registrou 28 creches com turmas de pré-escola. Só não foi possível obter informações do quantitativo destas turmas e a idade abrangida.

No intuito de estabelecer um quadro comparativo, o Gráfico 8 apresenta a expansão do número de estabelecimentos da Educação Infantil Municipal, por creches e pré-escolas, entre 2007 e 2017:

Gráfico 8 – Estabelecimentos municipais de Educação Infantil



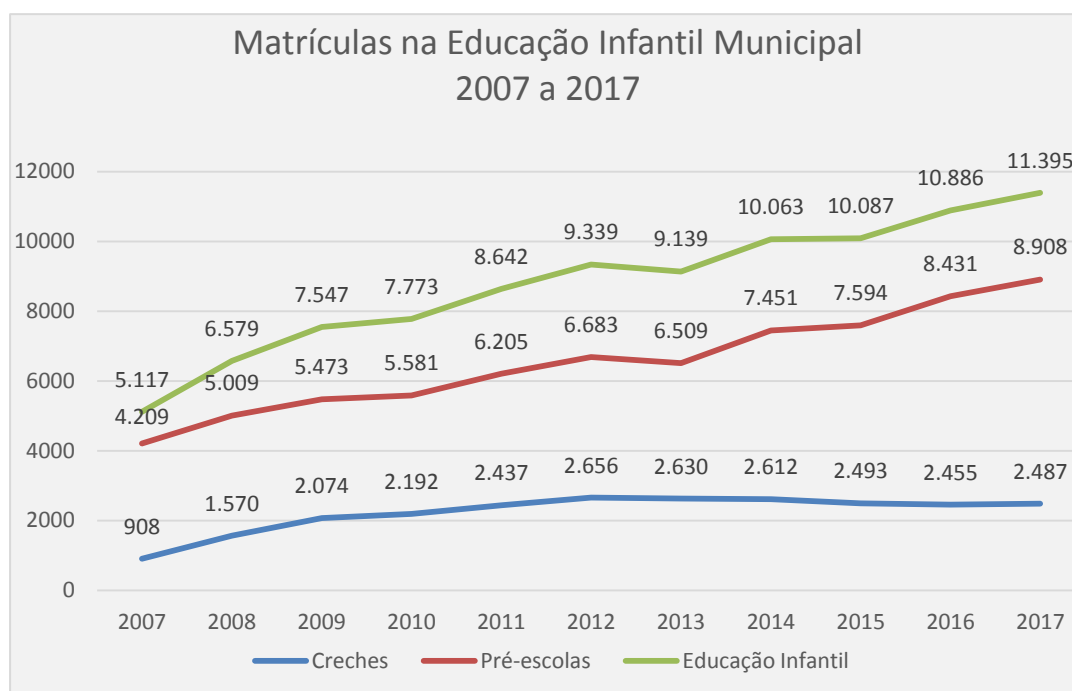
Fonte: INEP. InepData/Sinopses Estatísticas da Educação Básica. Acesso em: 25 ago. 2018.

⁷⁴ Informação extraída dos indicadores educacionais (Média de alunos por turma) do INEP, Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/indicadores-educacionais>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

Este gráfico, nos ajuda a perceber que, no decorrer do decênio, o número de pré-escolas municipais cresceu de forma expressiva, o mesmo não pode ser afirmado quando se trata das creches. A partir de 2012 o quantitativo de creches manteve-se estável, enquanto o da pré-escola continuou a aumentar. Este já é um indicativo do rumo que as PPEI municipais vêm seguindo nestes últimos anos. Para uma melhor discussão, passaremos ao exame dos dados referentes às matrículas e número de turmas.

Com o aumento do número de creches e de unidades escolares, que passaram a incluir agrupamentos de pré-escola, há expansão do número de matrículas e de turmas de Educação Infantil Municipal da cidade. Os gráficos 9 e 10 ilustram bem esse processo de crescimento, tanto de matrículas, quanto de turmas, no intervalo de 2007 a 2017⁷⁵.

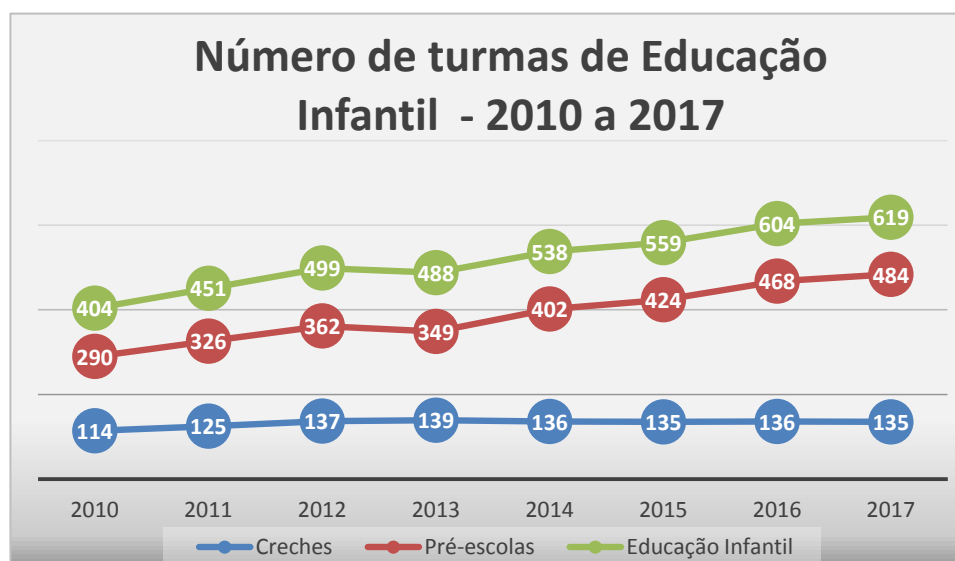
Gráfico 9 – Expansão do número de matrículas da Educação Infantil Municipal



Fonte: INEP. InepData/Sinopses Estatísticas da Educação Básica. Acesso em: 25 ago. 2018.

⁷⁵ Não foi possível obter o quantitativo de número de turmas no período de 2007 a 2009. Os dados do INEP só apresentaram essa informação, desagregada por municípios, a partir do ano de 2010.

Gráfico 10 – Expansão do número de turmas da Educação Infantil municipal



Nota: 1 - O número de turmas, por município, só está disponível nas Sinopses Estatísticas do INEP a partir do ano de 2010.

Fonte: INEP. InepData/Sinopses Estatísticas da Educação Básica. Acesso em: 25 ago. 2018.

Quando comparamos o quantitativo que havia em 2007 e o alcançado em 2017, verificamos que ocorreu um acréscimo de 6.278 matrículas e 215 turmas na rede municipal de Educação Infantil como um todo. Nestes dez anos, a taxa de crescimento foi de 123% na quantidade de matrículas e 53% na de turmas.

Embora com um ligeiro declínio no ano de 2013, observamos um contínuo processo de expansão da Educação Infantil Municipal, desde o ano de 2007. A pré-escola acompanhou o mesmo ritmo de crescimento, mas, a creche parece ter estagnado no ano de 2012. Nas Tabelas 23 e 24, registramos o percentual de crescimento de matrículas e turmas, a cada ano, por creche e pré-escola, em comparação com os números absolutos apresentados.

Tabela 23 – Expansão do número de matrículas e turmas da creche Municipal

Matrículas e Turmas: creches municipais – 2007 a 2017				
	Número de Matrículas	% de crescimento	Número de Turmas¹	% de crescimento
2007	908	-	*	*
2008	1.570	72%	*	*
2009	2.074	32%	*	*
2010	2.192	6%	114	-
2011	2.437	11%	125	8%
2012	2.656	9%	137	9,5%
2013	2.630	-1%	139	1,5%
2014	2.612	-0,5%	136	-2%
2015	2.493	-4,5%	135	-0,7%
2016	2.455	-1,5%	136	0,7
2017	2.487	1,3%	135	-0,7
Crescimento 2007 a 2017	1.579	173%	21	18,4%

Nota: 1 - O número de turmas, por município, só está disponível nas Sinopses Estatísticas do INEP a partir do ano de 2010.

Fonte: INEP. InepData/Sinopses Estatísticas da Educação Básica. Acesso em: 25 ago. 2018.

Tabela 24 – Expansão do número de matrículas e turmas da pré-escola Municipal

Matrículas e Turmas: Pré-escolas municipais – 2007 a 2017				
	Número de Matrículas	% de crescimento	Número de Turmas¹	% de crescimento
2007	4.209	-	*	*
2008	5.009	19%	*	*
2009	5.473	9%	*	*
2010	5.581	2%	290	-
2011	6.205	10%	326	12%
2012	6.683	7,7%	362	11%
2013	6.509	-2,6%	349	-3,6%
2014	7.451	14,5%	402	15%
2015	7.594	2%	424	5,5%
2016	8.431	11%	468	10,4%
2017	8.908	5,6%	484	3,4%
Crescimento 2007 a 2017	4.699	111%	194	67%

Nota: 1 - O número de turmas, por município, só está disponível nas Sinopses Estatísticas do INEP a partir do ano de 2010.

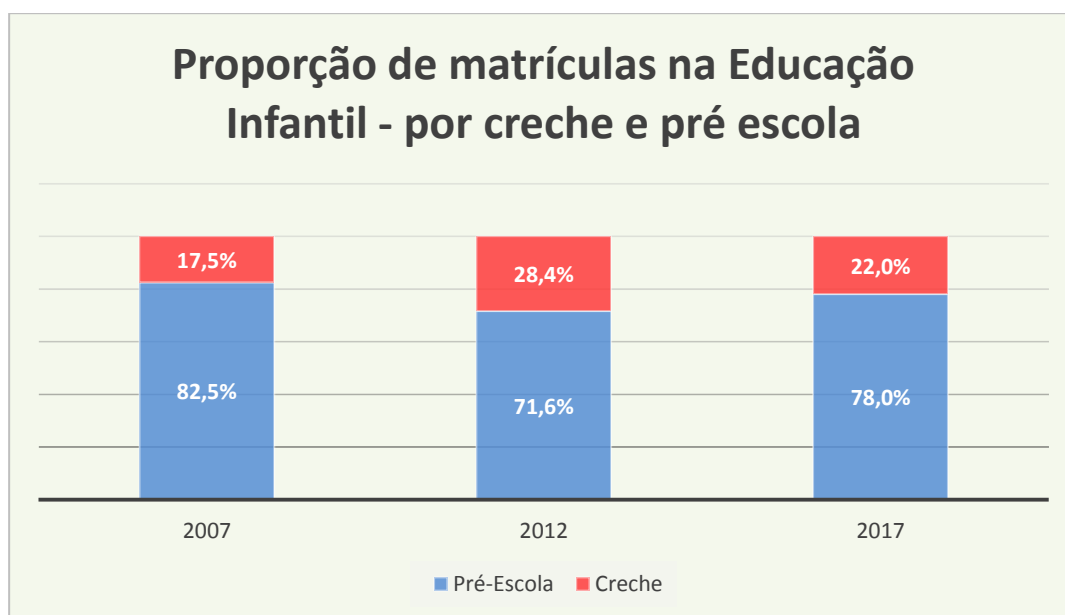
Fonte: INEP. InepData/Sinopses Estatísticas da Educação Básica. Acesso em: 25 ago. 2018.

Em números absolutos, a pré-escola concentrou a maior quantidade de matrículas da Educação Infantil Municipal, entre 2007 e 2017. Das 6.278 novas vagas, 4.699 foram direcionadas à pré-escola e 1.579 à creche. Porém, em números percentuais, a creche foi a que mais cresceu no mesmo período, atingindo um índice de 173%, enquanto a pré-escola aumentou em 111%. A expansão da creche foi mais intensa no intervalo de 2007 a 2012, quando atingiu o seu ápice, com 2.656 matrículas, representando um acréscimo de 1.748 novas vagas em relação ao ano de 2007, que corresponde a uma taxa de 192,5% de crescimento. Como apontado na seção anterior, esse incremento das matrículas nas creches é resultado do processo de expansão física ocorrido até o ano de 2012.

Quanto ao número de turmas, a pré-escola apresentou crescimento mais favorável, 67% contra 18,4% das turmas em creches. Entre 2010 a 2017, a pré-escola teve a abertura de 194 novas turmas, enquanto a creche, apenas, 21.

O Gráfico 11 contrasta a proporção de matrículas da creche e pré-escola, evidenciando o espaço que cada nível tem ocupado na Educação Infantil Municipal. Observamos três anos específicos: 2007, por ser o marco inicial da pesquisa; 2012, por ser o ano intermediário e, também, encerrar o período de inaugurações de creches; e, 2017 por finalizar o decênio em análise.

Gráfico 11 – Proporção de Matrículas na Educação Infantil municipal, por creche e pré-escola

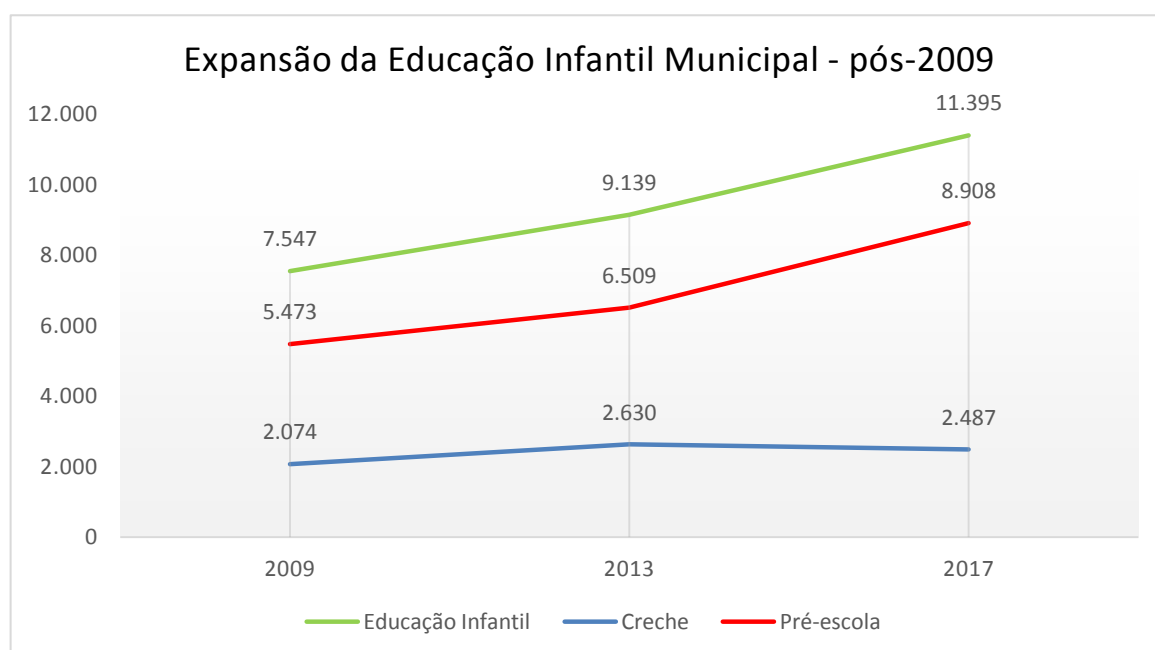


Fonte: INEP. InepData/Sinopses Estatísticas da Educação Básica. Acesso em: 25 ago. 2018.

Além de ressaltar que a pré-escola abarcou a maior proporção de matrículas, o Gráfico 11 indica que o espaço conquistado pela creche, entre 2007 e 2012, sofreu decréscimo, após esse período. É nesse contexto que as Políticas Públicas de Educação Infantil (PPEI) municipais começam a evidenciar os efeitos da EC nº 59 (BRASIL, 2009a), que, dentre outras providências, instituiu a obrigatoriedade de matrícula na educação básica, a partir dos quatro anos de idade. Posteriormente, a promulgação da Lei 12.796 (BRASIL, 2013a) regulamentou a alteração no texto da LDBEN (BRASIL, 1996b), direcionando os esforços dos entes municipais à expansão da pré-escola.

Para perceber os desdobramentos das novas determinações nacionais nas PPEI municipais da cidade de Duque de Caxias, fizemos um recorte da expansão da Educação Infantil a partir deste novo cenário. O Gráfico 12 foca o crescimento do quantitativo de matrículas da creche e da pré-escola após 2009, evidenciando que as vagas na creche não só estagnaram, como sofreram um decréscimo após o ano de 2013, enquanto a pré-escola continuou em expansão.

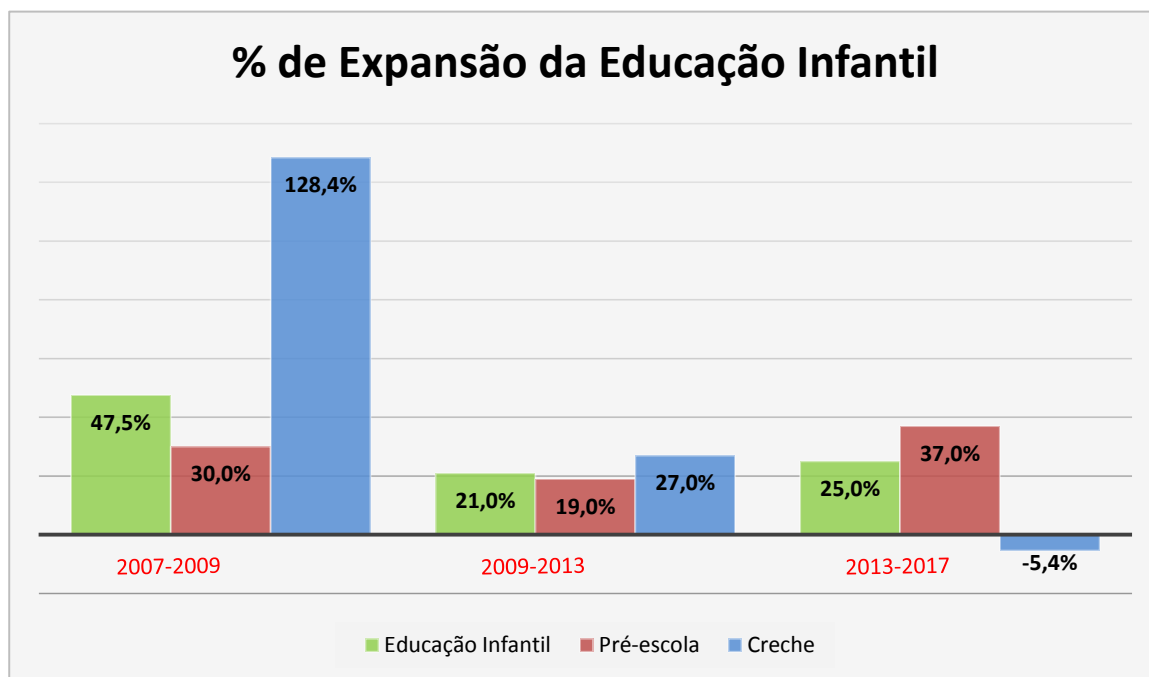
Gráfico 12 – Expansão da Educação Infantil municipal pós-2009



Fonte: INEP. InepData/Sinopses Estatísticas da Educação Básica. Acesso em: 25 ago. 2018.

O Gráfico 13 apresenta um quadro comparativo do percentual de expansão das matrículas, contrapondo os intervalos de 2007-2009, 2009-2013 e 2013-2017, que equivalem, respectivamente, aos períodos: antes da EC 59, pós-EC 59 e pós-Lei 12.796/2013.

Gráfico 13 – Percentual de expansão da Educação Infantil por períodos



Fonte: INEP. InepData/Sinopses Estatísticas da Educação Básica. Acesso em: 25 ago. 2018.

De um modo geral, a Educação Infantil Municipal, em termos percentuais, sofreu maior expansão no lapso temporal de 2007 a 2009. Nesse ínterim, a creche foi a que atingiu maior índice de crescimento: 128,4%. No período intermediário, 2009 a 2013, ocorre uma desaceleração do processo de expansão, mas, a creche ainda permanece com percentual mais elevado, chegando a uma taxa de 27% de aumento no número de matrículas, enquanto a pré-escola apresentou 19%.

É a partir de 2013 que observamos, nitidamente, uma mudança no curso das políticas locais em prol de se ajustarem às determinações nacionais. A pré-escola, que já ocupava grande espaço na Educação Infantil Municipal, converge maior esforço dos gestores em função de se adequarem às exigências legais supracitadas e de atingir a meta do PNE (BRASIL, 2014a) de sua universalização, até o ano de 2016. Dessa forma, entre 2013 a 2017, é a pré-escola que apresenta maior taxa de expansão: 37%, devido ao acréscimo de 2.399

matrículas e 135 turmas. No mesmo intervalo, a creche reduziu o número de matrículas em 5,4%.

Estes e outros aspectos serão retomados na análise reflexiva das considerações finais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No capítulo 3, junto com Bobbio (2004), refletimos que a principal questão política da sociedade contemporânea é de como tornar realidade os direitos sociais. Este autor nos ajuda a perceber que os direitos humanos são direitos históricos que evoluem e se modificam conforme mudam as condições históricas, culturais, sociais, políticas e econômicas. Nessa dinâmica, estão sujeitos à interpretações, ressignificações e reformulações de acordo com os diferentes contextos e circunstâncias. Nascidos na idade moderna, os direitos do homem surgiram de forma gradual ao longo da história, em circunstâncias marcadas por lutas contra as diferentes formas de poder que se constituíram em ameaças aos direitos.

Para Bobbio (*Idem*, p.7), “O reconhecimento e a proteção dos direitos do homem estão na base das Constituições democráticas modernas” e, dada a dimensão e importância que adquiriram, afirma que “Direitos do homem, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico: sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia, não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos”.

O estudo do autor evidencia que, inicialmente, os direitos humanos contemplavam o homem de forma mais genérica. Como parte do processo de transformação histórica, ocorre a necessidade de especificação de modo a determinar os sujeitos titulares de direitos, tendo por base critérios de diferenciação tais como gênero, idade, condições físicas, entre outros. Como resultado deste processo, a comunidade internacional vem elaborando e aprovando documentos cada vez mais específicos, principalmente, no âmbito dos direitos sociais.

É diante dessa nova dinâmica, que Bobbio (2004) afirma que a questão política central da contemporaneidade em relação aos direitos humanos, em especial, aos direitos sociais, está em garanti-los e protegê-los. Ou seja, em concretizar os direitos, amplamente, proclamados nas declarações internacionais, nacionais e locais. Neste campo, situamos o direito das crianças pequenas à educação, conquista recente da sociedade brasileira.

Ao longo do tempo, muitos foram os avanços relacionados à concepção de infância e de como melhor atender às especificidades das crianças. Aquela que um dia já foi considerada como um adulto em miniatura passou a ser compreendida como um ser ativo, produto/produtor da história e de culturas e, nesses últimos tempos, como sujeito de direitos (KUHLMAN JR., 1998; VASCONCELLOS, 2011; ROSEMBERG, 2007; 2009a). Neste

novo cenário, a educação e o cuidado das crianças pequenas começou a ser tarefa compartilhada entre família, Estado e sociedade, integrando a agenda das políticas públicas (ROSEMBERG, 2009a).

É no capítulo das políticas públicas educacionais para a infância que este trabalho se inseriu. A defesa da garantia da Educação Infantil, enquanto direito social da criança pequena e da família trabalhadora, em creches e pré-escolas públicas e de qualidade é a causa maior que nos mobilizou a pesquisar. Parafraseando Cury (1988, p.10), a “*Educação Infantil é um direito social caro, a Educação Infantil custa*”. Por este motivo, o problema a ser enfrentado é a garantia de sua “[...] devida e efetiva proteção, porque sem essa não se formaliza o que está inserido na Lei ou na Constituição”.

O descompasso entre o normatizado e o efetivado é grande nó das políticas públicas de Educação Infantil (PPEI) brasileiras. Dessa forma, ao eleger como objetivo investigar a trajetória das PPEI municipais de Duque de Caxias-RJ, a motivação específica do nosso estudo focalizou a concretização do direito à Educação Infantil nesta cidade. O Ciclo de Políticas (BALL; BOWE; GOLD, 1992; BALL, 1994), enquanto ferramenta teórico-metodológica, ofereceu o ponto de partida e o norte de toda a pesquisa. Foi esta abordagem que nos ajudou a decidir por onde começar e a refletir sobre as PPEI naquele cenário.

Iniciamos nossa análise pelos contextos de influência – internacional, nacional e local. O capítulo dedicado às influências internacionais contemplou aspectos relacionados aos compromissos e acordos internacionais que têm impulsionado a adoção de uma agenda comum para a infância. Neste cenário, ressaltamos a atuação de organismos multilaterais como instâncias de mediação e difusão de modelos de atendimento para a Educação Infantil nos países não hegemônicos.

Seguindo os autores que inspiraram nossas análises (CAMPOS, Rosânia, 2013; Campos, R. F., 2010; 2012; ROSEMBERG, 2002; 2003; ROSEMBERG; MARIANO, 2010), vimos que os compromissos internacionais, a partir da década de 1990, colocaram em pauta o tema da educação e o cuidado das crianças pequenas. Desde então, as principais recomendações têm reiterado o discurso em defesa da Educação Infantil como um meio de combate à miséria e como um investimento social, atribuindo sua relevância ao sucesso escolar futuro.

No Brasil, os reflexos da agenda comum seguem impulsionando a adoção de políticas assistencialistas e compensatórias, distanciando-se da realização do direito de todas as crianças pequenas à Educação. O dados de nossa pesquisa corroboram com os achados de

outros pesquisadores (CAMPOS, R.F., 2012) e CAMPOS, ROSÂNIA, 2013), pois evidenciam que as PPEI de Duque de Caxias –RJ, como em outros municípios brasileiros têm se pautado em estratégias de segmentação e focalização, especialmente, para as crianças mais pobres. Essa lógica, segue metas e ações diferenciadas para a creche e pré-escola: priorização da universalização da pré-escola, com antecipação da escolarização, para as crianças de quatro a cinco anos, e assistencialismo, para as de zero a três anos.

No capítulo das influências nacionais, buscamos, em um primeiro momento, refletir sobre os principais marcos legais que instituem o direito à Educação Infantil no Brasil, com especial atenção à Constituição Federal (BRASIL, 1988) e à LDBEN (BRASIL, 1996b). Em segundo lugar, abordamos os limites e desafios do modelo federativo brasileiro aos municípios frente, dentre outras questões, à responsabilidade de garantia da Educação Infantil. Finalizamos com a reflexão sobre importantes alterações legais e iniciativas nas PPEI nacionais ocorridas após o ano de 2007, marco temporal desta dissertação.

O quarto capítulo apresentou o cenário de investigação: a cidade de Duque de Caxias-RJ. Destacamos os aspectos históricos, político-administrativos, socioeconômicos e educacionais. Iniciamos uma modalidade de análise do contexto de produção de textos a partir do mapeamento de trabalhos acadêmicos no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES/MEC, com o objetivo de identificar pesquisas relacionadas ao objeto de estudos: as políticas públicas de Educação Infantil do município de Duque de Caxias-RJ.

O último capítulo deu continuidade à análise do contexto de produção de textos, com base na pesquisa bibliográfica e documental, nas seguintes esferas: os documentos oficiais no âmbito da Secretaria Municipal de Educação de Duque de Caxias-RJ (SME-DC) e os dados estatísticos do site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Procuramos articular essas arenas em diálogo com os contextos da prática e dos resultados e efeitos, focalizando a Educação Infantil municipal. Cabe-nos agora “juntar os fios” e apontar as principais questões apresentadas, buscando perceber os resultados e efeitos das PPEI na cidade investigada.

Durante o percurso na SME-DC, fragmentação e descontinuidade são palavras que resumem nossa percepção do modo como educação pública municipal tem sido administrada no município analisado. Já na primeira entrada, ficou nítida a segmentação de informações por diferentes setores do Órgão Central. Entendemos que a divisão em subsecretarias, coordenadorias e departamentos seja necessária à administração, entretanto, pode se tornar

uma forma de organização do trabalho que, ao criar ilhas que não se comunicam, leva as pessoas envolvidas a não terem noção ou acesso ao todo.

Os dados nos indicaram que há uma descontinuidade entre as diferentes gestões no que tange à preservação de registros e ações vitais em cada período. Nas conversas, houve relatos de que a cada mudança de governo, há uma renovação de equipes. Registros e informações importantes se perdem ou são apropriados indevidamente por aqueles que deixam a pasta. Esta situação nos leva a questionar o quanto servidores e gestores atuam tendo compromisso real com a coisa pública. Já que as informações de nossos entrevistados nos levam a concluir que não há uma prática notória de se manter um fio condutor entre as diferentes administrações, de modo a preservar documentos e ações essenciais, de forma organizada e sistematizada.

Nossas percepções encontram eco nas de Nunes (2005, p.117) “[...] a descontinuidade das políticas públicas, com frequência [sic], leva ao desconhecimento de passos anteriormente dados, fazendo com que elos da história da Educação Infantil sejam perdidos.” Estes aspectos, somados à ausência de sistematização das informações, concorrem “[...] para que não haja condições propícias para a produção de avaliações e resultados que permitam inferir sobre a qualidade do atendimento”.

Paralelo a este percurso, reunimos informações relativas às questões de investigação: (i) *Houve o planejamento e a expansão de vagas para a Educação Infantil pública municipal em Duque de Caxias-RJ, entre 2007 e 2017?* (ii) *Ocorreu ampliação física da rede pública municipal, com a criação de espaços próprios de Educação Infantil?* (iii) *Foram observadas mudanças nas políticas municipais de Educação Infantil, após a promulgação da Emenda Constitucional de nº 59/2009 e da implementação da Lei 12.796/2013?*

O município de Duque de Caxias-RJ, a partir da Constituição (BRASIL, 1988), assim como todos os municípios do país, na categoria de ente federado autônomo, passaram a ter grandes responsabilidades frente à concretização das políticas públicas sociais. No campo das políticas educacionais, receberam a incumbência de oferecer, prioritariamente, a Educação Infantil e o ensino fundamental (BRASIL, 1996b).

Ao longo do período compreendido pelo nosso estudo (2007 a 2017), vimos que o município analisado empreendeu esforços em direção à garantia da Educação Infantil pública. Os resultados indicaram significativo processo de expansão, tanto de matrículas, quanto de estabelecimentos de Educação Infantil municipais. Em 2007, a rede municipal concentrou um total de 5.117 matrículas e, em 2017, chegou a 11.395, um crescimento de 123%. Quanto ao

número de estabelecimentos, em 2007, havia 17 creches e 101 escolas que ofereciam a pré-escola; em 2017, o quantitativo registrado foi de 33 creches e 153 para a pré-escola, um aumento de 94% e 51,5% respectivamente.

Em termos percentuais, a creche foi o nível que mais cresceu no intervalo de 2007 a 2017. Alcançou um índice de 173%, enquanto a pré-escola, 111%. Mas, em termos proporcionais e numéricos, a pré-escola vem detendo a maior quantidade de matrículas, aglutinando um total de 8.908 no ano de 2017, enquanto a creche, apenas 2.487.

Com base nos dados pesquisados, percebemos que a expansão da creche municipal foi mais expressiva e contínua no intervalo de 2007 a 2012. Em 2007 havia 908 matrículas neste nível e, em 2012, chegou o total chegou a 2.656, obtendo um percentual de 192,5% de expansão. Todavia, este processo de crescimento não só estagnou, como começou a sofrer declínio a partir do ano de 2013. O quantitativo de creches é o mesmo desde o ano de 2012, 33 unidades.

Quanto nos atemos à pré-escola, observamos que apresentou progressivo aumento na quantidade de matrículas e de estabelecimentos desde 2007. Um indicativo de que a pré-escola e a creche receberam atenção diferenciadas do poder público municipal. Este aspecto ficou mais evidente no diagnóstico apresentado pelo Plano Municipal de Educação (DUQUE DE CAXIAS, 2015b) ao apontar que, no ano de 2015, das 5.435 novas vagas para a Educação Infantil municipal, 4.363 foram destinadas à pré-escola, ou seja, 80% do total.

A creche ficou com apenas 20% das novas matrículas. Até mesmo porque, diante da estagnação de sua expansão física, não tem condições de absorver um quantitativo maior. Naquele mesmo ano (2015), registrou-se uma demanda manifesta por creches de 3.766 inscrições, sendo contempladas, apenas 1.059. Este total, representa 28% de atendimento da demanda manifesta.

No curso da investigação observamos que, sem a ampliação física de espaços próprios à educação e o cuidado das crianças pequenas, o aumento de vagas na Educação Infantil municipal, vem ocorrendo, principalmente, com a adoção das seguintes estratégias: redução ou extinção de turmas; transferência das turmas de pré-escola das creches para escolas de ensino fundamental e abertura de novas turmas nestes estabelecimentos. O que nos leva a refletir que, sem espaços adequados à uma Educação Infantil de qualidade, corre-se o risco de a expansão acontecer de forma precária, em escolas com estruturas inadequadas ao atendimento educacional às crianças em tenra idade.

No período em tela, a opção do município de Duque de Caxias-RJ foi de seguir a tendência nacional de privilegiar a universalização da pré-escola, não estendendo a mesma atenção à creche. Esta é uma tendência que se alinha às principais recomendações da agenda internacional comum à infância, que propõe políticas focalizadas, com estratégias distintas para a creche e pré-escola e fragilizam a integralidade da Educação Infantil.

Essa lógica se reflete na meta de Educação Infantil estabelecida pelo PME-DC: “Universalizar até 2016, o atendimento Escolar da população de 4 e 5 anos e atender no mínimo 50% da população de 3 anos. E até 2020 universalizar o atendimento da demanda manifesta por creche” (DUQUE DE CAXIAS, 2015b, p. 60). Aqui temos dois objetivos diferenciados e sintonizados com o PNE (BRASIL, 2014a): para a pré-escola, universalização do atendimento à população de quatro e cinco anos; para a creche, atender no mínimo 50% da população de até três anos.

Merece destaque, o fato de o PME-DC fixar, para a creche, meta de universalizar a demanda manifesta. A garantia do direito à educação das crianças de até três anos ficou limitada àqueles cujos responsáveis expressem diretamente interesse junto ao poder público. Cabe questionar quem garantirá este mesmo direito àquelas que os responsáveis, por razões socioeconômicas, não têm ciência de que podem reivindicá-lo ou não sabem como fazê-lo, ou, ainda que não dispõem de acesso aos canais oficiais para requerê-lo. Nas palavras de Rosemberg (2015b, p. 226), a creche permanece como “a irmã pobre da educação básica”, que vive sob constante ameaça de “assistencialização” do seu atendimento, constituindo-se “[...] em uma arena em disputa, aberta ou velada, de diferentes forças/atores sociais [...]”.

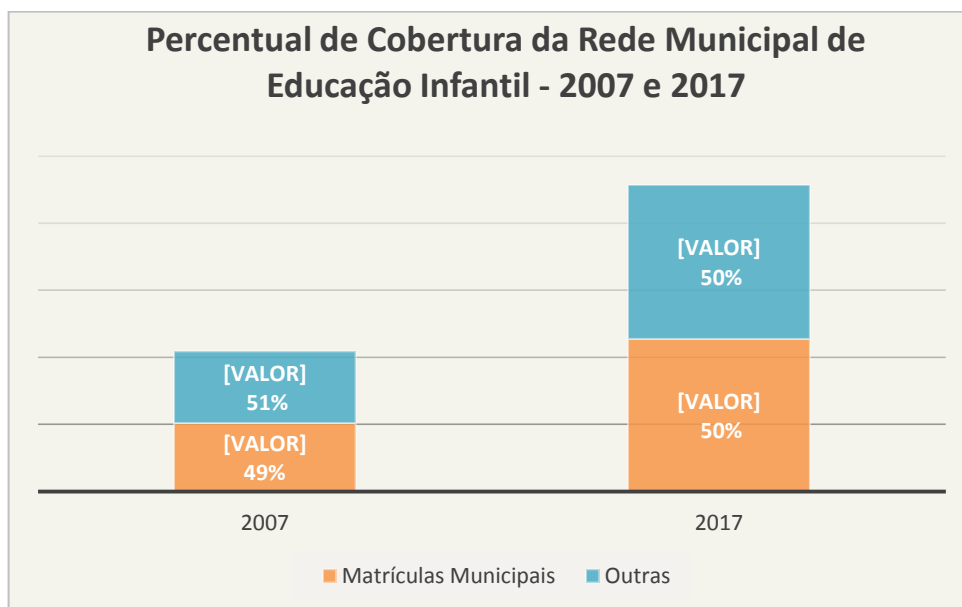
No município investigado, os dados indicaram que, quanto menor a faixa etária, maior a probabilidade de omissão do poder público quanto à garantia do direito à Educação. A Educação Infantil municipal só dispõe de vagas para as crianças de um (1) a 5 anos, deixando de fora os bebês. E mesmo as crianças de 12 meses, o quantitativo de vagas é reduzido. Como constatado, no ano de 2015, havia apenas 127 vagas disponíveis para novas matrículas para esta faixa etária (DUQUE DE CAXIAS, 2015b).

Quando questionamos à CEI/SME-DC sobre o não atendimento aos bebês, os entrevistados não souberam informar as razões. Todavia, se considerarmos que às crianças de um (1) ano foi reservado o menor percentual de novas matrículas da Educação Infantil – 2,5% do total (127 de 5.435) – podemos deduzir que a rede municipal não possui infraestrutura física adequada e destinação de recursos para acolher este público.

Rosemberg (2015b, p. 224) destaca que a pouca visibilidade no sistema educacional dos bebês e das crianças de até 3 anos “[...] reforça o reduzido destaque recebido nas diversas esferas sociais.” Assim como, no entender da autora, pode contribuir para a manutenção da pobreza, por dois motivos principais: pelos custos associados aos cuidados da criança ficar sob a alçada exclusiva da família, não sendo compartilhado com a sociedade e o Estado; e pela insuficiência de vagas em creches dificultar a atividade laborativa dos familiares adultos.

Em síntese, mesmo que a Educação Infantil pública tenha apresentado grande processo de expansão, a administração municipal ainda não é capaz de absorver a demanda da população por creches e pré-escolas, compartilhando essa responsabilidade com outras esferas, como é possível observar no Gráfico 14:

Gráfico 14 – Percentual de cobertura da Educação Infantil municipal



Fonte: INEP. InepData/Sinopses Estatísticas da Educação Básica. Acesso em: 25 ago. 2018.

Como argumentado, anteriormente, enquanto a média nacional aponta que os municípios arcam com 71,5% das matrículas da Educação Infantil (INEP, 2018a), em Duque de Caxias o percentual de cobertura é de 50%. Quando contrastamos a taxa de cobertura do ano de 2007 com a de 2017, verificamos que a situação não mudou, ou seja, a capacidade da rede municipal em cobrir a demanda por Educação Infantil permaneceu, praticamente, a mesma em dez anos.

Dentre os fatores que corroboram com estes resultados, destacamos a fragilidade financeira do ente municipal diante da responsabilidade de arcar com a maior parcela da educação básica; e, o fato de a Educação Infantil ser mais onerosa e, em contrapartida, receber do FUNDEB recursos não condizentes com o custo real por criança neste nível educacional (BARRETO, 2009). Estas são questões importantes que influenciam o lugar ocupado pela Educação Infantil nas políticas municipais.

Se as lacunas da cobertura da Educação Infantil pública não forem preenchidas, essa responsabilidade continuará a ser repartida com outras formas de atendimento, para além das instituições privadas, filantrópicas e conveniadas. Portanto, há o risco real de precarização do atendimento em espaços incompatíveis à educação e o cuidado das crianças pequenas. O estudo de Basílio (2012) registrou que ainda havia, no município de Duque de Caxias-RJ, espaços alternativos e locais clandestinos, não supervisionados pelos órgãos competentes, atuando como creches.

No ano de 2017, com a repactuação do Termo de Compromisso de adesão ao PROINFÂNCIA, veio a promessa de construção de cinco creches do modelo proposto no Projeto tipo 1⁷⁶ (PANSERA, 2018). Ainda que tenha uma estimativa, aproximada, de possibilitar um acréscimo de 940 novas vagas às creches municipais de Duque de Caxias-RJ, estas unidades não serão suficientes para o atendimento da demanda manifesta da população; pois vimos que já em 2015, 2.707 inscrições para a pré-escola não foram contempladas, conforme diagnóstico do PME-DC (DUQUE DE CAXIAS, 2015b).

Para finalizar esta análise, registramos que, nossa percepção é de que, em grande parte, as políticas públicas de Educação Infantil (PPEI) municipais seguem o curso das políticas e determinações nacionais. O gestor municipal age ou deixa de agir conforme as exigências se impõem. Nos anos 2000, observamos que, em Duque de Caxias-RJ, a grande preocupação das políticas públicas educacionais estava na organização e expansão do sistema municipal de educação, em conformidade com a Constituição (BRASIL, 1988) e LDBEN (1996b). Naquele período, houve grande crescimento da Educação Infantil municipal, como um todo. Entretanto, a partir de 2009, as alterações legais apresentaram novos desafios aos municípios. Conseqüentemente, na cidade em estudo, as PPEI passaram a priorizar de forma

⁷⁶ O Projeto tipo 1 têm a capacidade de atendimento a 188 crianças, em período integral, e 376, em dois turnos parciais. Essas informações têm por base o Memorial Descritivo do FNDE, Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/eixos-de-atuacao/projetos-arquiteticos-para-construcao/item/6412-proinfancia-tipo-1>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

mais intensa a expansão da pré-escola, em detrimento, da creche, especialmente, de 2013 em diante.

Começamos as considerações finais falando em direitos. E, assim, iremos concluí-las. Não podemos deixar de demarcar que a Educação Infantil é um direito da criança pequena associado à idade (ROSEMBERG, 2015b). Por este motivo, se as crianças de zero a cinco anos não dispuserem “[...] de vagas para frequentar a creche ou a pré-escola nas idades previstas por lei, a sociedade estará cometendo uma injustiça irremediável” (*Idem*, p. 230).

Usaremos as palavras de Ball (AVELAR, 2016, p.5) para traduzir nosso sentimento ao final desta dissertação. Esperamos que os achados de nossa pesquisa possam “ajudar pessoas a interpretarem as práticas sociais nas quais estão envolvidas, sempre como pontos de partida, ou visões parciais, possibilidades temporárias para reflexão e ação”.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, L. F. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília-DF: UNESCO, p. 39-70, 2010. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001873/187336por.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2018.
- AGUIAR, M. A. S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: Questões para reflexão. In: *Educação e Sociedade*, Campinas-SP, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul.- set., 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/04.pdf>>. Acesso em: 30 maio 2018.
- ALMEIDA, A. M. S. B. L. *A relação família-creche no programa Primeira Infância Completa*. 2014. 191 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.
- ALMEIDA, F. M. C. *Diálogo família e educadores da infância: um diálogo possível*. 2013. 183 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.
- AMARO, T. Baixada Fluminense. Associação dos Amigos do Instituto Histórico, Duque de Caxias-RJ, 03 jul. 2012. Disponível em: <<http://www.amigosinstitutohistoricodc.com.br/?p=1>>. Acesso em: 02 mar. 2018.
- _____; BRAZ, A. A. Duque de Caxias: de distrito a município. In: *Revista Pilares da História*, Edição Especial, Ano 12, Duque de Caxias-RJ, p. 17-22, out. 2013. Disponível em: <http://www.cmdc.rj.gov.br/?page_id=1474>. Acesso em: 02 mar. 2018.
- AQUINO, L. M. L., VASCONCELLOS, V. M. R. Questões curriculares para educação infantil e PNE. In: FARIA, A. L. G.; AQUINO, L. M. de A. (Orgs.) *Educação Infantil e PNE: Questões e Tensões para o Século XXI*. Campinas, SP: Autores Associados, 2012. p. 69-82.
- ARAUJO, G. C. Constituição, Federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. In: *Educação & Sociedade*, Campinas-SP, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul./set. 2010a. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/06.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2018.
- _____. Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados. *Retratos da Escola*, Brasília, DF, v. 4, n. 7, p. 231-243, jul./dez. 2010b. Disponível em: <https://www.cnte.org.br/images/stories/retratos_da_escola/retratos_da_escola_07_2010.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2018.
- ARAUJO, L. O desafio do regime de colaboração no novo Plano Nacional de Educação. In: *Jornal de Políticas Educacionais*, Curitiba-PR, n° 16, p. 59-65, jul./dez. 2014. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/40312>>. Acesso em: 26 jun. 2018.

AVELAR, M. Entrevista com Stephen J. Ball: Uma análise de sua contribuição para a pesquisa em política educacional. In: *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, AAPE&EPAA, v. 24, n. 2, p. 1-18, fev. 2016. Disponível em: <epaa.asu.edu/ojs/article/download/2368/1743>. Acesso em: 18 mar. 2018.

AZEVEDO, J. M. L. Reflexões sobre políticas públicas e o PNE. In: *Retratos da Escola*, Brasília-DF, v. 4, n. 6, p. 27-35, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/viewFile/63/57>>. Acesso em: 30 maio 2018.

_____; AGUIAR, M. A. A produção do conhecimento sobre a política educacional no Brasil: um olhar a partir da ANPED. In: *Educação & Sociedade*, Campinas-SP, ano XXII, n. 77, p. 49-70, dez. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v22n77/7045.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

AZEVEDO, S. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JUNIOR, O. S.; CHRISTOVÃO, A. C.; NOVAES, P. R. (Orgs.). *Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópolis: IPPUR/UFRJ, p. 17-25, 2011. Disponível em: <http://observatoriodasmetrosoles.net/download/miolo_livro_curso_baixada.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2018.

BALL, S. J. *Education reform: a critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University Press, 1994.

_____; BOWE, R.; GOLD, A. *Reforming Education & Changing Schools: case studies in Policy Sociology*. New York: Routledge, 1992.

_____; MAGUIRE, M.; BRAUN, A. *Como as escolas fazem as políticas: atuação em escolas secundárias*. Trad. Janete Bridon. Ponta Grossa-PR, Editora UEPG, 2016.

_____; MAINARDES, J. (Orgs.). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011.

BARRETO, A. R. Atualizando o quadro da educação infantil brasileira. In: BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Política de Educação Infantil no Brasil: Relatório de avaliação*. Brasília-DF: MEC/SEB, p. 243-257, 2009. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/publicacoes?id=12579:educacao-infantil>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

BARROS, C. A. “*Ainda temos muito para caminhar, mas a menina dos olhos é a formação*”: políticas públicas e escolaridade de profissionais da educação infantil. 2012. 113 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

BASÍLIO, P. M. *Desafios para a Formação de Políticas de Educação Infantil: um estudo sobre a atuação do Conselho Municipal de Educação de Duque de Caxias*. 2012. 131 f. Dissertação (Mestrado em Educação), Centro de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988. Brasília-DF: Casa Civil da Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 maio 2018.

_____. Constituição (1988). *Emenda Constitucional nº 14*, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília-DF: Casa Civil da Presidência da República, 1996a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm>. Acesso em: 10 maio 2018.

_____. Constituição (1988). *Emenda Constitucional nº 59*, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Brasília-DF: Casa Civil da Presidência da República, 2009a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: 03 jul. 2018.

_____. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília-DF: Casa Civil da Presidência da República, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8069.htm>. Acesso em: 05 maio 2018.

_____. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Brasília-DF: Casa Civil da Presidência da República, 1996b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 03 maio 2018.

_____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília-DF: Casa Civil da Presidência da República, 1996c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/l9424.htm>. Acesso em: 02 abr. 2018.

_____. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília-DF: Casa Civil da Presidência da República, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 04 mar. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Brasília-DF: *Casa Civil da Presidência da República*, 2006a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm>. Acesso em: 04 mar. 2018.

_____. Decreto Presidencial nº. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília-DF: *Casa Civil da Presidência da República*, 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>. Acesso em: 03 jul. 2018.

_____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília-DF: *Casa Civil da Presidência da República*, 2007b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm>. Acesso em: 03 jul. 2018.

_____. Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº 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. Brasília-DF: *Casa Civil da Presidência da República*, 2013a. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112796.htm>. Acesso em: 03 jul. 2018.

_____. *Lei nº 13.005*, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília-DF: Casa Civil da Presidência da República, 2014a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 03 jul. 2018.

_____. Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016. Institui o Programa Criança Feliz. Brasília-DF: *Casa Civil da Presidência da República*, 2016a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8869.htm>. Acesso em: 05 jun. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). Lei nº 13.257, de 08 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei no 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei no 12.662, de 5 de junho de 2012. Brasília-DF: *Casa Civil da Presidência da República*, 2016b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113257.htm>. Acesso em: 05 jun. 2018.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. *Resolução nº 5*, de 17 de dezembro de 2009. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília-DF, 2009b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes?id=14906>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. *Resolução nº 6*, de 20 de outubro de 2010. Define Diretrizes Operacionais para a matrícula no Ensino Fundamental e na Educação Infantil. Brasília-DF, 2010a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes?id=14906>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. *Dúvidas mais frequentes sobre educação infantil*. Brasília-DF, jan. 2013b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal/195-secretarias-112877938/seb-educacao-basica-2007048997/12579-educacao-infantil>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

_____. Ministério da Educação. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, Princípios e Programas*. Brasília-DF: MEC, 2007c. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/livromiolov4.pdf>>. Acesso em: 04 jan. 2018.

_____. Ministério da Educação. *Plano Decenal de Educação para Todos*. Brasília-DF: MEC, 1993. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001523.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2018.

_____. Ministério da Educação. *Relatório Educação Para Todos no Brasil 2000-2015 (Versão Preliminar)*. Brasília-DF: MEC, jun. 2014b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/junho-2014-pdf/15774-eptr-relatorio-06062014/file>>. Acesso em 10 maio 2018.

_____. Ministério da Educação. Assessoria de Comunicação Social. *PDE: governo quer repactuar metas*. Brasília-DF, mar. 2009c. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/223-505975284/12062-pde-governo-quer-repactuar-metas>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Educação para Todos: avaliação da década*. Brasília-DF: MEC/INEP, 2000. Disponível em:

<<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485564/Educa%C3%A7%C3%A3o+para+todos+avalia%C3%A7%C3%A3o+da+d%C3%A9cada+S%C3%ADntese+do+I+Semin%C3%A1rio+Nacional+sobre+Educa%C3%A7%C3%A3o+para+Todos+%28Bras%C3%ADlia%2C+10+e+11-6-1999%29/a698194e-feab-4117-9088-53c1297b315b?version=1.2>>. Acesso em: 03 abr. 2018.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil*. Brasília-DF: MEC/SEB, 2010b. Disponível em:

<<http://ndi.ufsc.br/files/2012/02/Diretrizes-Curriculares-para-a-E-I.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2018.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil*, v. 1. Brasília-DF: MEC/SEB, 2006b. Disponível em:

<<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfparqualvol1.pdf>>. Acesso em: 03 ago. 2018.

_____. Ministério da Educação. Painel de Controle do MEC. *SIMEC: Módulo público*. Disponível em: <<http://painel.mec.gov.br/>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

_____. Ministério da Educação. *SIMEC: Transparência pública – obras FNDE*. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/painelObras/>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. *Implantação de escolas para educação infantil - Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 80*. Brasília-DF: dez. 2017. Disponível em:

<<https://auditoria.cgu.gov.br/download/10722.pdf>>. Acesso em: 03 ago. 2018.

_____. Ministério das Relações Exteriores. *O Brasil e a OCDE*. Brasília-DF, [201-?].

Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/15584-o-brasil-e-a-ocde>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 7. reimpr. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CAMPOS, M. I. F. *O PROINFANTIL no município do Rio de Janeiro: concepções de criança nos Projetos de Estudos*. 2014. 169 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

_____. *PROINFANTIL: política em ação nas narrativas dos educadores da infância carioca*. Educação Infantil. 2017. 109f. Qualificação (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

CAMPOS, M. M. A Educação Infantil como direito. In: *Insumos para o debate 2 – Emenda Constitucional nº 59/2009 e a educação infantil: impactos e perspectivas*. São Paulo: Companhia Nacional pelo Direito à Educação, p. 8-14, 2010. Disponível em:

<<https://www.ufrgs.br/einaroda/wp-content/uploads/2016/12/insumosparaodebate2.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2018.

CAMPOS, Rosânia. As indicações dos organismos internacionais para as políticas nacionais de educação infantil: do direito à focalização. In: *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 39, n.1, p. 195-209, jan./mar. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v39n1/v39n1a13.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

_____. *Educação infantil e organismos internacionais: uma análise dos projetos em curso na América Latina e suas repercussões no contexto nacional*. 2008. 215 f. Tese (Doutorado em Educação) – Centro de Ciências da Educação – PPGE, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

CAMPOS, R. F. Democratização da educação infantil: As concepções e políticas em debate. In: *Retratos da Escola*, Brasília-DF, v. 4, n. 7, p. 299-311, jul./dez. 2010. Disponível em: <https://www.cnte.org.br/images/stories/retratos_da_escola/retratos_da_escola_07_2010.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2018.

_____. “Política pequena” para as crianças pequenas? Experiências e desafios no atendimento das crianças de 0 a 3 anos na América Latina. In: *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 17 n. 49, p. 81-105, jan./abr. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v17n49/a04v17n49.pdf>>. Acesso em: 04 mar. 2018.

_____; CAMPOS, Rosânia. Políticas para a educação infantil e os desafios do novo Plano Nacional de Educação: similitudes e divergências entre as experiências brasileiras e de outros países latino-americanos. In: FARIA, A. L. G.; AQUINO, L. M. de A. (Orgs.). *Educação Infantil e PNE: Questões e Tensões para o Século XXI*. Campinas-SP: Autores Associados, 2012. p. 9-30.

CAPES. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. *Catálogo de Teses e Dissertações*. Brasília-DF. Disponível em: <<http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>>. Acesso em: maio/ago. 2017.

_____. *Plataforma Sucupira*. Brasília-DF: maio 2014. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/avaliacao/plataforma-sucupira>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

CASTRO, M. H. G. Apresentação. In: BRASIL. MEC/INEP. *Educação para todos: avaliação da década*. Brasília-DF: MEC/INEP, p. 11-13, 2000. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485564/Educa%C3%A7%C3%A3o+para+todos+avalia%C3%A7%C3%A3o+da+d%C3%A9cada+S%C3%ADntese+do+I+Semin%C3%A1rio+Nacional+sobre+Educa%C3%A7%C3%A3o+para+Todos+%28Bras%C3%ADlia%2C+10+e+11-6-1999%29/a698194e-feab-4117-9088-53c1297b315b?version=1.2>>. Acesso em: 03 abr. 2018.

CEPERJ. Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro. Centro de Estatísticas, Estudos e Pesquisas – CEEP. *Produto Interno Bruto do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: 2017. Disponível em: <<http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/pib/pib.html>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

_____. Centro De Estatísticas, Estudos e Pesquisas - CEEP. *O Grande Rio e a Baixada Fluminense*. Rio de Janeiro, [20-?]. Não paginado. Disponível em: <http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/info_territorios/divis_regional.html>. Acesso em: 20 ago. 2018.

CEPERJ. Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro. Centro De Estatísticas, Estudos e Pesquisas - CEEP. *Mapa do Estado do Rio de Janeiro: Regiões de Governo e Municípios*. Rio de Janeiro, 2018.

Disponível em:

<http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/info_territorios/divis_politico_administrativo.html>.

Acesso em: 20 ago. 2018.

CNM. Confederação Nacional dos Municípios. *Educação: por uma gestão eficiente da educação municipal – Coletânea Gestão Pública Municipal: Gestão 2017-2020 – Brasília-DF*:

CNM, 2016. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/areastecnicas/biblioteca/educacao/>>.

Acesso em: 30 jun. 2018.

_____. *Pauta Municipalista 2018 – XXI Marcha*. – Brasília-DF: CNM, 2018. Disponível

em: <<http://www.marcha.cnm.org.br/assets/img/PAUTA-MUNICIPALISTA-2018.pdf>>.

Acesso em: 03 jul. 2018.

COELHO, R. Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação. In: SENADO FEDERAL. Câmara dos Deputados. Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância. *Avanços do Marco Legal da Primeira Infância*. Cadernos de Trabalhos e Debates 1, Brasília-DF: Centro de Estudos e Debates Estratégicos, p. 187-193, 2016.

Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/programas/primeira-infancia/pdf-arquivos/avancos-do-marco-legal-da-primeira-infancia>>. Acesso em: 03 jun. 2018.

CURY, C. R. J. A educação básica como direito. In: *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 134, p. 293-303, maio/ago. 2008. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0238134.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2018.

_____. A educação infantil como direito. In: BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. *Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil*. Volume 2. Brasília-DF: MEC/SEF/DPE/COEDI, p. 9-15, 1998.

_____. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília-DF: UNESCO, p. 149-168, 2010. Disponível em:

<<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001873/187336por.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

CRUZ, R. E. *Federalismo e educação: Um pacto a se rever*. Retratos da Escola, Brasília-DF, v. 6, n. 10, p. 65-78, jan./jun. 2012. Disponível em:

<<http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/170/327>>. Acesso em: 23 jun. 2018.

DAVIES, N. Fragilidades e desafios do financiamento em planos de educação. In: *Educação* (Porto Alegre), Porto Alegre-RS, v. 37, n. 2, p. 190-200, maio-ago. 2014. Disponível em:

<<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/16343/11677>>. Acesso em: 30 maio 2018.

_____. Plano Nacional de Educação: muito discurso, nenhum recurso. In: *Universidade e Sociedade*, São Paulo, Ano XI, n. 25, p. 29-39, dez. 2001. Disponível em:

<<http://portal.andes.org.br/imprensa/publicacoes/imp-pub-280177315.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2017.

DIDONET, V. Fragmentos de história da educação infantil no Brasil: algumas reflexões. In: *Revista virtual de gestão de iniciativas sociais*, Rio de Janeiro, n. 8, p. 44-52, jun. 2008.

DOURADO, L. F. Sistema Nacional de Educação, federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. In: *Educação & Sociedade*, Campinas-SP, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul.-set. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v34n124/07.pdf>>. Acesso em: 30 maio 2018.

DUQUE DE CAXIAS (RJ). Lei nº 2.713, de 30 de junho de 2015. Aprova a adequação do Plano Municipal de Educação ao Plano Nacional de Educação para o Decênio 2015/2025 e dá outras providências. Duque de Caxias-RJ: *Câmara Municipal de Duque de Caxias*, 2015a. Disponível em: <<http://www.cmdc.rj.gov.br/?p=5837>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

_____. Secretaria Municipal de Educação. Gabinete do Secretário de Educação de Duque de Caxias. *Portaria nº 214*, de 16 de setembro de 2016. Define parâmetros comuns à execução do planejamento da Matrícula Sem Fila 2017 [...]. Duque de Caxias-RJ, set. 2016.

_____. Secretaria Municipal de Educação. *Escolas*. Disponível em: <<http://smeduquedecaxias.rj.gov.br/smeportal/#>>. Acesso em 30 ago. 2018.

_____. Secretaria Municipal de Educação. *Plano Municipal de Educação*. Duque de Caxias-RJ, 2015b. Disponível em: <<http://smeduquedecaxias.rj.gov.br/portalsme/cpfpf/pme/>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

_____. Secretaria Municipal de Educação. *Proposta Curricular: Educação Infantil*. Duque de Caxias-RJ, 2012.

ECO, U. *Como se Faz Uma Tese*. 2ª edição. São Paulo: Perspectiva, 1985.

ENDLICH, A. R. F. G. *Ambientes para a Educação Infantil: o Proinfância em Quatis*. 2017. 195f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

EVANGELISTA, O. Governança global e diretrizes internacionais para a educação na União Européia. Entrevista com Fátima Antunes. In: *Perspectiva*, Florianópolis-SC, v. 23, n. 02, p. 449-465, jul./dez. 2005. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/9801/9037>>. Acesso em: 30 maio de 2018.

FARIA, A. L. G.; AQUINO, L. M. de A. (Orgs.) *Educação Infantil e PNE: Questões e Tensões para o Século XXI*. Campinas, SP: Autores Associados, 2012.

FME (Duque de Caxias-RJ). Fórum Municipal de Educação. *Metas Reunidas*. Revisão do Plano Municipal de Educação – Lei 2.713/2015: Meta 1 – Educação Infantil. Duque de Caxias-RJ, p.1, mar. 2017.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Proinfância*. Brasília-DF. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-proinfancia>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Projeto Proinfância -Tipo 1: Memorial descritivo*. Brasília, DF: MEC/FNDE, [201-]. Disponível em: <FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Proinfância. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-proinfancia>>. Acesso em: 04 jul. 2018.>. Acesso em: 15 ago. 2018.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Resolução/CD/FNDE nº 6*, de 24 de abril de 2007. Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - PROINFÂNCIA. Brasília-DF, 2007. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3130-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-6-de-24-de-abril-de-2007>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

FLORES, M. L. R. A construção do direito à educação infantil: avanços e desafios no contexto dos 20 anos da LDBEN. In: *Revista Contemporânea de Educação*, Rio de Janeiro, vol. 12, n. 24, p. 206-225, maio/ago. de 2017. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/rce/article/view/3679/pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2018.

FULLGRAF, J. B. G. *O UNICEF e a Política de Educação no Governo Lula*. 2007. 194 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação: Currículo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

_____. Política Nacional de Educação Infantil no Brasil: uma luta contínua, uma política descontínua. In: 31ª REUNIÃO ANUAL DA ANPED: *Constituição Brasileira, Direitos Humanos e Educação*. Caxambu, MG: Out. 2008. Trabalho apresentado ao GT07 - Educação de Crianças de 0 a 6 anos. Disponível em: <<http://31reuniao.anped.org.br/1trabalho/GT07-4332--Int.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

GATTI, B. A. Pesquisar em Educação: considerações sobre alguns pontos-chave. In: *Diálogo Educacional*, Curitiba-PR, v. 6, n.19, p.25-35, set./dez. 2006. Disponível em: <<http://www2.pucpr.br/reol/pb/index.php/dialogo?dd1=235&dd99=view&dd98=pb>>. Acesso em 02 fev. 2018.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, M. *O perfil dos professores de Educação Infantil da cidade do Rio de Janeiro*. 2013. 119f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

_____. *Políticas Públicas de Educação Infantil do Município do Rio de Janeiro: Berçário em foco*. 2018. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

IBGE. *Censo Demográfico 2010: Resultados*. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

_____. Cidades@.Duque de Caxias. *Panorama: População estimada: 2017*. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/duque-de-caxias/panorama>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

IBGE. Cidades@.Duque de Caxias. *Produto Interno Bruto dos Municípios*: 2015. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/duque-de-caxias/pesquisa/38/46996>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

_____. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*: Educação: 2017. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101576>>. Acesso em: 24 jul. 2018.

_____. *Síntese de indicadores sociais*: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2016. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2016. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=298965>>. Acesso em: 24 jul. 2018.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira. *Censo Escolar da Educação Básica 2013*: resumo técnico. Brasília-DF, INEP/MEC, 2014. Disponível em: <<http://inep.gov.br/web/guest/resultados-e-resumos>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

INEP. *Censo Escolar 2017*: Notas Estatísticas –. Brasília-DF, INEP/MEC, jan. 2018a. Disponível em: <<http://inep.gov.br/web/guest/resultados-e-resumos>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

_____. EFA 2000 Educação para Todos: avaliação do ano 2000. Informe nacional, Brasil. Brasília-DF: INEP, 1999. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/487265>. Acesso em: 10 abr. 2018.

_____. *InepData*. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/inep-data>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

_____. *Indicadores Educacionais*. Disponível em: <<http://inep.gov.br/indicadores-educacionais>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

_____. *Sinopse Estatística da Educação Básica 2007*. Brasília-DF: INEP, 2008. Disponível em: <<http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

_____. *Sinopse Estatística da Educação Básica 2008*. Brasília-DF: INEP, 2009. Disponível em: <<http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

_____. *Sinopse Estatística da Educação Básica 2009*. Brasília-DF: INEP, 2010. Disponível em: <<http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

_____. *Sinopse Estatística da Educação Básica 2010*. Brasília-DF: INEP, 2011. Disponível em: <<http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

_____. *Sinopse Estatística da Educação Básica 2011*. Brasília-DF: INEP, 2012. Disponível em: <<http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

_____. *Sinopse Estatística da Educação Básica 2012*. Brasília-DF: INEP, 2013. Disponível em: <<http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

INEP. *Sinopse Estatística da Educação Básica* 2013. Brasília-DF: INEP, 2014. Disponível em: <<http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

_____. *Sinopse Estatística da Educação Básica* 2014. Brasília-DF: INEP, 2015. Disponível em: <<http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

_____. *Sinopse Estatística da Educação Básica* 2015. Brasília-DF: INEP, 2016. Disponível em: <<http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

_____. *Sinopse Estatística da Educação Básica* 2016. Brasília-DF: INEP, 2017. Disponível em: <<http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

_____. *Sinopse Estatística da Educação Básica* 2017. Brasília-DF: INEP, 2018b. Disponível em: <<http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

_____. *EFA 2000 Educação para Todos: avaliação do ano 2000*. Informe nacional, Brasil. Brasília-DF: INEP, 1999. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484184/EFA+2000+-+Educa%C3%A7%C3%A3o+para+todos+avalia%C3%A7%C3%A3o+do+ano+2000%2C+in+forme+nacional+Brasil/533e582d-7879-47d6-b869-61231a9ab06b?version=1.2>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

KAPPEL, D. B.; AQUINO, L. M.; VASCONCELLOS, V. M. R. Infâncias e políticas de educação infantil: início do século XXI. In: VASCONCELLOS, V. M. R. (Org.). *Educação da infância: história e política*. 2ª ed. Niterói-RJ: Editora da UFF, 2011.

KRAMER, S. *A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Cortez, 2001.

KUHLMANN JR, M. *Infância e Educação Infantil: uma abordagem histórica*. Porto Alegre-RS: Editora Mediação, 1998.

LEHER, Roberto. Um Novo Senhor da Educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. In: *Revista Outubro*, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 19-30, 1999. Disponível em: <<http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista-Outubro-Edic%C3%A7%C3%A3o-3-Artigo-03.pdf>>. Acesso em: jan. 2018

LOPES, A. C.; MACEDO, E. Contribuições de Stephen Ball para o estudo de políticas de Currículo. In: BALL, S. J., MAINARDES, J. (orgs). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, p. 248-282, 2011.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. In: *Educação & Sociedade*, Campinas-SP, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan. / abr. 2006. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v27n94/a03v27n94.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. In: *Contrapontos*, Itajaí-SC, v. 9, n. 1, p. 4-16, jan. / abr. 2009. Disponível em: <http://ri.uepg.br/riuepg/bitstream/handle/123456789/240/ARTIGO_An%C3%A1lisePolíticasEducacionais.pdf?sequence=1>. Acesso em: 15 jan. 2018.

MAINARDES, J. Entrevista com o Professor Stephen J. Ball. Tradução de Janete Bridon. In: *Revista Olhares*, Guarulhos-SP, v.3, n.2, p.161-171, nov. 2015. Disponível em: <<http://www.olhares.unifesp.br/index.php/olhares/article/viewFile/432/163>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. A pesquisa sobre política educacional no Brasil: aspectos teóricos-epistemológicos. In: XI ANPED SUL – Reunião Científica Regional da Anped, Curitiba-PR, UFRP, 24 a 27 de julho de 2016. [Trabalho encomendado e apresentado no Eixo 4 – Estado e Política Educacional]. Disponível em: <<http://www.anpedsul2016.ufpr.br/wp-content/uploads/2015/11/Eixo-4-Estado-e-Pol%C3%ADtica-Educacional.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. Reflexões sobre o objeto de estudo da política educacional. In: *Laplage em Revista*, Sorocaba-SP, vol.4, n.1, jan.-abr. p.186-20, 2018. Disponível em: <<http://www.laplageemrevista.ufscar.br/index.php/lpg/article/view/399/649>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

_____. *Reinterpretando os ciclos de aprendizagem*. São Paulo: Cortez, 2007.

_____; FERREIRA, M. S.; TELLO, C. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In: BALL, S. J., MAINARDES, J. (orgs). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, p. 143-172, 2011.

_____; MARCONDES, M. I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. In: *Educação & Sociedade*, Campinas-SP, v. 30, n. 106, p. 303-318, jan. / abr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v30n106/v30n106a15.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

MINAYO, M. C. S. (Org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 28ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

NUNES, M. F. R. *Educação infantil no Estado do Rio de Janeiro: um estudo das estratégias municipais de atendimento*. 2005. 250 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

_____. (Coord.). *Políticas de Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro: Proinfância e as estratégias municipais de atendimento a crianças de 0 a 6 anos*. Rio de Janeiro: Traço & Cultura, 2015. Relatório de Pesquisa.

_____; CORSINO, P.; DIDONET, V. *Educação Infantil no Brasil: primeira etapa da educação básica*. Brasília-DF: UNESCO, MEC/SEB, Fundação Orsa, 2011. 102p

OLIVEIRA, R. L. P. Direito à educação e federalismo no Brasil. In: *Retratos da Escola*, Brasília, DF, v. 6, n. 10, p. 39-47, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/169/326>>. Acesso em: 03 jul. 2018.

OLIVEIRA, R. L. P.; SOUSA, S. Z. Introdução. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília-DF: UNESCO, p. 13-35, 2010. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001873/187336por.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

ONU. *Convenção sobre os Direitos da Criança*. Adotada em Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10120.htm>. Acesso em: 15 fev. 2018.

ONU. *Declaração do Milênio*. Nova York: set., 2000. Disponível em: <<https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>>. Acesso em: 02 maio 2018.

ONU. *Relatório Sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio 2015*. Nova York: ONU, 2015a. Disponível em: <https://www.unric.org/pt/images/stories/2015/PDF/MDG2015_PT.pdf>. Acesso em: 17 maio 2018.

ONU. *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Rio de Janeiro: UNIC Rio/ONU Brasil, out. 2015b. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 02 maio 2018.

PANSERA, C. *Município de Duque de Caxias – RJ: Emendas Parlamentares e Transferências voluntárias 2015-2018*. Duque de Caxias-RJ, 11 jul. 2018. Disponível em: <<http://celsopansera.com.br/wp-content/uploads/2018/07/Apostila-emendas-deputado-Celso-Pansera-2018-2.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

PIMENTEL, A. P. *Os 12 anos (2003-2015) de Educação Infantil na UERJ: entre teses e dissertações*. 2016. 206f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade em Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

PINTO, J. M. Financiamento da educação básica: divisão de responsabilidades. In: *Retratos da Escola*, Brasília-DF, v. 6, n. 10, p. 155-172, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/176/333>>. Acesso em: 03 jul. 2018.

PUC. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Núcleo Interdisciplinar de Meio Ambiente – NIMA. Educação Ambiental: Duque de Caxias. *Mapa: Distritos do Município de Duque de Caxias*, 2009. Rio de Janeiro: PUC-RJ, 2009. Disponível em: <http://www.nima.puc-rio.br/sobre_nima/projetos/caxias/mapas.html>. Acesso em: 13 fev. 2018.

_____. Núcleo Interdisciplinar de Meio Ambiente – NIMA. Educação Ambiental: Duque de Caxias. *Mapa: O Município de Duque de Caxias na RMRJ*, 2009. Rio de Janeiro: PUC-RJ, 2009. Disponível em: <http://www.nima.puc-rio.br/sobre_nima/projetos/caxias/mapas.html>. Acesso em: 13 fev. 2018.

REZENDE, L. M. *Monitoramento e avaliação do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – PROINFÂNCIA: uma proposta metodológica*. 2013. 177f. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2013.

RHEINGANTZ, P. A. *Estratégias e procedimentos para elaboração de projetos de tese/dissertação*. Versão revista e ampliada. Rio de Janeiro: PROARQ/FAU/UFRJ, 2016.

ROCHA, F. *Creche Odetinha: um estudo de caso*. 2010. 174f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

ROSEMBERG, F. Análise das discrepâncias entre as conceituações de educação infantil do Inep e do IBGE: sugestões e subsídios para uma maior e mais eficiente divulgação dos dados. In: ARTES, A. UNBEHAUM, S. *Escritos de Fúlvvia Rosemberg*. São Paulo: Cortez, 2015a. p. 241-277.

_____. Crianças e adolescentes na sociedade brasileira e a Constituição de 1988. [São Paulo], 2008. Disponível em: <http://www.diversidadeducainfantil.org.br/biblioteca_artigos.html>. Acesso em: 03 mar. 2018.

_____. *A criança pequena na agenda de políticas para a infância: representações e tensões*. [São Paulo], [2009]. Disponível em: <http://www.diversidadeducainfantil.org.br/biblioteca_artigos.html>. Acesso em: 03 mar. 2018.

_____. Educação Infantil pós-FUNDEB: avanços e tensões. In: SEMINÁRIO EDUCAR NA INFÂNCIA: *perspectivas histórico-sociais*. Curitiba-PR, ago. 2007. Disponível em: <http://www.diversidadeducainfantil.org.br/biblioteca_artigos.html>. Acesso em: 07 fev. 2018.

_____. A educação pré-escolar obrigatória: versão preliminar. In: 32ª REUNIÃO ANUAL DA ANPED. Trabalho encomendado pelo Grupo de Trabalho 07 - *Educação de Crianças de 0 a 6 anos*. Caxambu-MG: 2009b.

_____. Organizações multilaterais, Estado e políticas de educação infantil. In: *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 115, p. 25-63, mar. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/cp/n115/a02n115.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2018.

_____. Políticas públicas e qualidade da educação infantil. In: ARTES, A. UNBEHAUM, S. *Escritos de Fúlvvia Rosemberg*. São Paulo: Cortez, 2015b. p. 216-235.

_____. Sísifo e a educação infantil brasileira. In: *Pro-Posições*, Campinas-SP, v. 14, n. 1, p. 177-194, jan./abr. 2003. Disponível em: <<https://www.fe.unicamp.br/pf-fe/publicacao/2183/40-artigos-rosembergf.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2018.

_____.; MARIANO, C. L. S. A Convenção Internacional Sobre os Direitos da Criança: debates e tensões. In: *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v.40, n.141, p.693-728, set./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v40n141/v40n141a03.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2017.

SANCHES, C. E. Desafios do poder público municipal na garantia do acesso à pré-escola e na ampliação do acesso à creche na perspectiva da Emenda Constitucional n.º 59. In: *Insumos para o debate 2 – Emenda Constitucional n.º 59 e a educação infantil: impactos e perspectivas*. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, p. 36-42, 2010. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/programas/primeira-infancia/pdf-arquivos/avancos-do-marco-legal-da-primeira-infancia>>. Acesso em: 03 jun. 2018.

SANTOS, M. O. Proinfância. In: ANPED. *Entrevista*. Rio de Janeiro: 16 nov. 2016. Não paginado. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/news/proinfancia-entrevista-com-marlene-dos-santos-ufba>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

SILVA; J. G.; GROSSI, M. E. D.; GRANÇA, C. (Orgs.). *Fome Zero: A experiência brasileira*. Brasília-DF: MDA, 2010. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/pageflip-4204234-487363-It_Fome_Zero__A_experinc-1750637.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2018.

SHIROMA, E. O.; CAMPOS, R. F.; GARCIA, R. M. C. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. In: *Perspectiva*, Florianópolis-SC, v. 23, n. 02, p. 427-446, jul./dez. 2005. Disponível em: <<http://www.ced.ufsc.br/nucleos/nup/perspectiva.html>>. Acesso em: 03 fev. 2018.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M.; EVANGELISTA, O. *Política educacional*. 2ª ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SOUSA, B. J. R. Os planos e a gestão da educação básica no Brasil: O PDE em análise. In: XXIV SIMPÓSIO BRASILEIRO E III CONGRESSO INTERAMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, Vitória-ES: Anpae, 2009. Não paginado. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/49.pdf>. Acesso em: 04 maio 2018.

SOUZA, D. B. Avaliações finais sobre o PNE 2001-2010 e preliminares do PNE 2014-2024. In: *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 140-170, set./dez. 2014. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/eae/article/view/3001>>. Acesso em: 06 fev. 2018.

_____; FARIA, L. C. M. Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v.12, n.45, p. 925-944, out./dez. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/ensaio/v12n45/v12n45a02.pdf>>. Acesso em: 03 maio 2018.

SOUZA, M. S. *Escavando o Passado da cidade: História da Cidade de Duque de Caxias*. Rio de Janeiro: APPH-CLIO, 2014.

SOUZA, R. Â. A pesquisa em política educacional no Brasil: de que estamos tratando? In: *Práxis Educativa*, Ponta Grossa-PR, v. 9, n. 2, p. 355-367, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/view/6231/4053>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

SOUZA, R. Â. A política educacional e seus objetos de estudo. *Revista de Estudios teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*, Ponta Grossa-PR, v. 1, n. 1., p. 75-89, enero-junio, 2016. Disponível em:

<<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/retepe/article/view/10450/5906>>. Acesso em: 19 jan. 2018.

STREMEL, S. *A Constituição do Campo Acadêmico da Política Educacional no Brasil*. 2016. 315 f. Tese (Doutorado em Educação) – Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, PR, 2016.

TELLO, C. G. O Campo Teórico da Política Educacional: Modelos, Abordagens e Objetos de Estudo. In: *Revista de Ciências Humanas – Educação*, Erechim-RS: URI, v. 16, n. 26, p. 140-158, jul. 2015. Disponível em:

<<http://revistas.fw.uri.br/index.php/revistadech/article/view/1746>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

TENREIRO, A. (Org.). *Atlas Escolar do Município de Duque de Caxias*. 2ª Ed. Secretaria Municipal de Educação, Duque de Caxias-RJ, 2015.

UNESCO. *Conferência Mundial sobre Educação e Cuidado na Primeira Infância (ECPI)*. Marco de Ação e de Cooperação de Moscou: aproveitar a riqueza das Nações. Brasília-DF: UNESCO, 2010. Disponível em:

<<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001898/189882por.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2018.

_____. *Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem*. 1990. Disponível em:

<<http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

_____. *Educação e Cuidado na Primeira Infância: grandes desafios*. Brasília-DF: Unesco Brasil; OCDE; Ministério da Saúde, 2002. Disponível em:

<<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001362/136283por.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2018.

_____. *Educação para Todos: o compromisso de Dakar*. Brasília-DF: UNESCO/CONSED, Ação Educativa, 2001. Disponível em:

<<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127509porb.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2018.

_____. *Educação 2030. Declaração de Incheon e Marco de Ação da Educação 2030: rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos*. Brasília-DF: UNESCO, 2016. Disponível em:

<<http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002432/243278POR.pdf>>. Acesso em: 09 maio 2018.

_____. *Relatório de Monitoramento Global de EPT 2007: Bases Sólidas: Educação e cuidado na primeira infância. (Relatório Conciso)*. Paris 07 SP, France, 2007. Disponível em:

<<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001477/147785por.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2018.

_____. *Relatório de Monitoramento Global de EPT 2015. Educação para todos 2000-2015: progressos e desafios (Relatório Conciso)*. Paris 07 SP, France, 2015. Disponível em:

<<http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002325/232565por.pdf>>. Acesso em 05 mar.2018.

UNICEF. *Convenção sobre os Direitos da Criança*. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10120.html>. Acesso em: 08 maio 2018.

_____. *Situação mundial da infância: celebrando 20 anos da Convenção sobre os Direitos da Criança*. UNICEF, 2009 (edição especial). Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/sowc_20anosCDC.pdf> Acesso em: 09 maio 2018.

VASCONCELLOS, V. M. R. (Org.). *Educação da infância: história e política*. 2ª ed. Niterói-RJ: Editora da UFF, 2011.

_____. *Relatório de Pesquisa: Agente Auxiliar de Creche: Educadores da Infância Carioca/FAPERJ - E-26/102.961/2008*

_____. *Relatório de Pesquisa: O Percurso de Agentes Auxiliares e Professores na Creche: da nomeação à construção de uma Pedagogia para a Infância Carioca/FAPERJ: E-26/110.407/2012*.

_____. *Políticas de Educação Infantil: creche e bebês em foco. Plano de trabalho – PROCIÊNCIA / UERJ, 2015a*.

_____. *Políticas Educativas para crianças de 0 a 3 anos nos municípios do Estado do Rio de Janeiro*. Cientista de Nosso Estado, FAPERJ: E-26 – 203.093/2016.

_____. *Projeto de Pesquisa (2016 – 2019) - Políticas Educativas para Crianças de 0 a 3 anos nos Municípios do Estado do Rio de Janeiro*. (Plataforma Brasil Nº 1.607.838).

_____. Políticas Educativas para Crianças de 0 a 3 Anos. In: *Revista Fractal: Revista de Psicologia (Impresso) Rio de Janeiro*, v. 27, s. 1, p. 68-73, 2015b. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1984-02922015000100068&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 8 jun. 2017.

VIGOTSKI, L. S. *A formação social da mente*. 7ª ed. Trad. NETO; J. C.; BARRETO, L. S. M.; AFECHE, S. C. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

_____. *Pensamento e linguagem*. 4ª ed. Trad. NETO; J. C. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

VOSS, D. M. S. O Plano de desenvolvimento da Educação (PDE): contextos e discursos. In: *Cadernos de Educação*, Pelotas-RS, FaE/PPGE/UFPel, n.38, p. 43-67, jan./abr. 2011. Disponível em: <<https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/caduc/article/view/1542>>. Acesso em: 08 jun. 2018.

WCEFA (World Conference on Education for All/Conferência Mundial de Educação para Todos). *Declaração mundial sobre educação para todos e plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem*. Jomtien, Tailândia, 1990. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-a-Educação/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos.html>>. Acesso em: 03 mar. 2018.

ZADMINAS, M. R. *PEI egressos da UERJ no facebook: Uma busca pelas falas a respeito dos saberes e práticas no berçário carioca*. 2016. 136f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

ANEXO A – Autorização de Pesquisa



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
 PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS
 SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
 SUBSECRETARIA DE ENSINO
 CENTRO DE PESQUISA E FORMAÇÃO CONTINUADA PAULO FREIRE

Duque de Caxias, 13 de julho de 2017

Parecer nº: 35/17 – CPFPP/SME-DC

Requerente: Clarice Estabanez de Chaves Faria

Universidade ou agência associada: UERJ

Assunto: Autorização de pesquisa

DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS

De acordo com as atribuições deste Centro de Pesquisa e tendo sido observada a documentação anexa, as autorizações em nossa rede são concedidas nos casos em que forem respeitadas as normas de decoro e adequabilidade aos critérios definidos por este setor.

DA ANÁLISE

Após análise do projeto de pesquisa “Políticas Públicas e Educação Infantil no Município de Duque de Caxias – RJ: de 2007 a 2017” constatou-se que ela objetiva “investigar e analisar as principais mudanças políticas de Educação Infantil propostas pelo município de Duque de Caxias/RJ ao longo da década de 2007 a 2017”

Caso sejam feitas entrevistas com menores de idade, solicita-se, para aplicação do questionário de pesquisa, a inclusão de uma autorização de seu responsável, permitindo o tratamento dos dados fornecidos pelo aluno.

DA CONCLUSÃO

Com base na avaliação criteriosa das informações apresentadas nos documentos, **AUTORIZA-SE** a solicitação de pesquisa, pois atende aos requisitos estabelecidos nas normas de decoro e adequabilidade para a pesquisa dentro de nossa rede. Caso necessário, a qualquer momento poderemos revogar esta autorização, se comprovadas atividades que causem prejuízo a esta instituição. Declaramos também que não recebemos qualquer tipo de pagamento por esta autorização bem como os participantes da pesquisa também não o receberão.

É o parecer.

Cordialmente,

Giselle Irene Lima Teixeira do Nascimento

 GISELLE IRENE LIMA TEIXEIRA DO NASCIMENTO

Diretora do CPFPP
 Matrícula: 06723-0

Giselle Irene L. T. do Nascimento
 Diretora do CPFPP
 Mat. 06723-0

ANEXO B – E-mails aos setores da SME-DC

Assunto: Pesquisa de Mestrado - solicitação de dados EI

De: clarice_faria@yahoo.com.br

Para: estatistica@smeduquedecaxias.rj.gov.br

Data: sexta-feira, 3 de novembro de 2017 10:45:17 BRST

Assunto: Pesquisa de Mestrado - Solicitação de dados

De: clarice_faria@yahoo.com.br

Para: ieducar@smeduquedecaxias.rj.gov.br

Data: sexta-feira, 3 de novembro de 2017 14:13:22 BRST

Assunto: Pesquisa de Mestrado - Solicitação de Dados

De: clarice_faria@yahoo.com.br

Para: deb@smeduquedecaxias.rj.gov.br

Data: terça-feira, 7 de novembro de 2017 15:06:03 BRST

Assunto: Pesquisa de Mestrado - solicitação de dados EI

De: clarice_faria@yahoo.com.br

Para: cae@smeduquedecaxias.rj.gov.br

Data: sexta-feira, 3 de novembro de 2017 10:53:38 BRST

Prezados,

Bom dia.

Sou professora da Rede e atualmente curso Mestrado na linha de Pesquisa de Infância, Juventude e Educação do Programa de Pós-Graduação da UERJ. Minha pesquisa tem por objetivo investigar e analisar as principais políticas públicas propostas e desenvolvidas pelo município de Duque de Caxias para a Educação Infantil ao longo da última década (2007-2017).

Estive presente na SME e fui orientada a encaminhar a minha solicitação por e-mail.

Dessa forma, envio, em anexo, meu projeto de pesquisa e a devida autorização do Centro de Pesquisa e Formação Continuada Paulo Freire/SME para a obtenção de dados necessários ao andamento da minha pesquisa junto aos diferentes setores da SME.

Para dar prosseguimento à investigação, necessito de informações concernentes ao CAE relativos a Educação Infantil, abrangendo o período de 2007 a 2017 (a cada ano), nos seguintes aspectos:

- A) Total de inscrições para matrículas na Educação Infantil, por faixa etária, a cada ano;**
- B) Oferta de vagas, por faixa etária, a cada ano;**
- C) Demandas não atendidas a cada ano, por faixa etária;**
- D) As portarias de matrículas de cada ano (2007 a 2017).**



Autorização de Pesquisa - SME.pdf
349.7kB



Projeto Mestrado - Clarice E. C. Faria.pdf
708.2kB

ANEXO C – Devolutiva dos E-mails

Assunto: Re: Pesquisa de Mestrado - solicitação de dados EI

De: cae@smeduquedecaxias.rj.gov.br

Para: clarice_faria@yahoo.com.br

Data: sexta-feira, 3 de novembro de 2017 11:37:55 BRST

Prezada Clarice, bom dia.


Posso disponibilizar para você os dados referentes a 2017, e algumas Resoluções de Matrícula.

Não tenho as informações dos anos anteriores.

Sugiro que sobre os anos anteriores seja procurado na **Equipe I-educar.** (ieducar@smeduquedecaxias.rj.gov.br)

Atenciosamente.

Heloisa Helena Pereira
Coordenadoria de Assistência ao Educando



Assunto: Re: Pesquisa de Mestrado - Solicitação de dados

De: ieducar@smeduquedecaxias.rj.gov.br

Para: clarice_faria@yahoo.com.br

Data: quarta-feira, 8 de novembro de 2017 11:26:29 BRST

Prezada!!!


O Sistema de Gestão teve início em 2015 e ainda se encontra em fase de implementação, portanto os dados solicitados não estão completos. Indico que procure a Coordenadoria de Educação Infantil para verificar a possibilidade.

Att,

Sandra Nunes

Responsável pelo i-Educar e E-mail institucional

Coordenadora do Núcleo de Tecnologia Educacional Municipal de Duque de Caxias - NTEM



ANEXO D – Informações da CEI/SME-DC

	Expansão de vagas	
<p>De 2007 a 2017 houve a expansão de vagas com a inauguração de novas creches e abertura de novas turmas de educação infantil nas escolas.</p> <p>Até o ano de 2006 o município tinha 17 creches. No período de 2007 a 2012 foram inauguradas 16 creches, totalizando 33 creches atualmente.</p> <p>No município de Duque de Caxias temos 178 escolas, das quais em 2018, 116 atenderán 395 turmas de educação infantil, assim distribuídos:</p>	<p>Ações Pedagógicas no âmbito da SSE e CEI</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaboração e realização de capacitações para diretores, professores especialistas, professores regentes, estimulador materno infantil e demais funcionários das creches e CCAICs; - Elaboração e realização de capacitações para diretores, professores especialistas e professores regentes das escolas que atendem turmas da Educação Infantil; - Implementação da Proposta Curricular da Educação Infantil nas 26 creches, 07 Centros Atendimento à Infância Caxiense (CCAICs) e 116 escolas que atendem a este segmento; - Participação em reuniões em âmbito Federal, Estadual e Municipal representando a SME no que se diz respeito à Educação Infantil. Tais como: Conselho Municipal, Fórum de Educação, Seminários e Conferências; - Elaboração e realização de Grupo de Estudos internos; - Realização de reuniões de equipe, objetivando a execução do plano de ação para o ano em curso; - Acompanhamento das ações pedagógicas nas Escolas, Creches e CCAICs que atendem crianças de 01 a 05 anos, através de visitas periódicas; - Elaboração e realização de oficinas, grupo de estudos nas Creches, CCAICs e Escolas; - Organização da mostra de trabalhos da Educação Infantil; - Organização de material de apoio para leitura e pesquisa com temas relevantes à Educação Infantil para ser entregues nas UEs; - Realização de troca de experiências bem sucedidas nas UEs. 	

Expansão de vagas

De 2007 a 2017 houve a expansão de vagas com a inauguração de novas creches e abertura de novas turmas de educação infantil nas escolas.

Até o ano de 2006 o município tinha 17 creches. No período de 2007 a 2012 foram inauguradas 16 creches, totalizando 33 creches atualmente.

No município de Duque de Caxias temos 178 escolas, das quais em 2018, 116 atenderán 395 turmas de educação infantil, assim distribuídos:

Previsão de turmas de EI para 2018**Escolas**

Distrito	Nº de Escolas com E.I	Quantitativo de turmas de 4 anos	Quantitativo de turmas de 5 anos
1ª	36	45	79
2ª	38	43	95
3ª	21	32	50
4ª	21	20	31
TOTAL	116	140	185

A faixa etária de atendimento nas creches é de 1 a 5 anos. Nas turmas de 1 a 3 anos o atendimento é em horário integral (7h às 17h) e nas turmas de 4 e 5 anos o atendimento é em horário parcial (7h às 11h ou 13h às 17h). Nos CCAICs, que atendem crianças com perfil de desnutrição, o horário é integral para todas as faixas etárias (7h 30min às 17h).

Pró Infantil

O município aderiu ao Programa Pró-Infantil e de 2009 a 2011, estimuladores materno infantil que atuavam nas creches tiveram a possibilidade de obter a formação em nível médio.

A partir de 2012 passa a ser exigido o curso de Formação de Professores, como formação mínima para contratações no cargo de agente de creche.

ANEXO E – Documento do FME-DC: proposta de revisão da meta da Educação Infantil

REVISÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO – LEI 2.713/15

As alterações deverão ser feitas na coluna REVISÃO, seguindo a orientação de cores a saber: **vermelha** proposta de SUPRESSÃO DO TEXTO, **verde** proposta de ADIÇÃO AO TEXTO e **azul** PROPOSTA SUBSTITUTIVA alterando o texto. Caso não haja nenhuma modificação ao texto, mantê-lo na coluna original.

Metas

Estratégias

META 1 – EDUCAÇÃO INFANTIL

META NACIONAL/ESTRATÉGIA NACIONAL	META MUNICIPAL/ESTRATÉGIA MUNICIPAL	INCONSISTÊNCIA	PROPOSTA PARA O NOVO PME	REVISÃO
Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.	Meta pág 56. A. universalizar o atendimento à demanda pré-escola (4 e 5 anos) e o crescimento da oferta de vagas em creches e CCAICs (0 a 5 anos), acompanhando o crescimento populacional e suprindo, gradativamente, o déficit acumulado, buscando atender à população de Educação Infantil, até o término de vigência deste Plano, expandindo a oferta de forma a atender: 1. 60% da demanda total do município em 2014; 2. 80% da demanda total do município em 2016; 3. 100% da demanda total do município em 2018;	Existem dois textos que podem ser considerados dentro da parte que trata da Educação Infantil (páginas 56 e 60). É preciso combinar as duas para que não desconsiderar as discussões feitas na construção coletiva do PME. A proposta das datas e da porcentagem precisam ser verificadas através dos indicadores atuais.	Universalizar até 2016, o atendimento escolar da população de 4 e 5 anos e atender no mínimo 50% da população de até 3 anos, respeitando os seguintes prazos: 1) 60% da demanda total do município em 2018; 2) 80% da demanda total do município em 2020; 3) 100% da demanda total do município em 2023.	
	Meta pág 60 - Universalizar até 2016, o atendimento escolar da população de 4 e 5 anos e atender no mínimo 50% da população de 3 anos. E até 2020 universalizar o atendimento da demanda manifesta por creche.			