



7º Encontro Internacional de Política Social
14º Encontro Nacional de Política Social
Contrarreformas ou Revolução:
respostas ao capitalismo em crise
Vitória (ES, Brasil), 03- a 06 de junho de 2019

Eixo: Educação e Política Social

A implementação do programa “Mais Infância”: problematizando a política pública de expansão da Educação Infantil em Niterói/RJ (2013-2016)

Resumo

O presente artigo tem por objetivo contribuir para o debate sobre a análise de políticas públicas educacionais, mais especificamente aquelas voltadas à expansão da Educação Infantil. A partir dos elementos levantados na pesquisa de mestrado, busca-se entender a política em geral e a política educacional em particular, tentando perceber as principais características do programa voltado para a expansão da Educação Infantil no município de Niterói (RJ). O foco da pesquisa foi analisar o processo de implementação do programa “Mais Infância”, considerando principalmente as concepções e ações desenvolvidas para a sua efetivação no período de 2013 a 2016. As características da política de Educação Infantil em geral e em Niterói conduziram a análise, considerando-se suas múltiplas determinações.

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

The implementation of the "Mais Infância" program in Niterói: problematizing the public policy for the expansion of child education (2013-2016)

Abstract

The purpose of this article is to contribute on debation to analyze educational public policies. Specifically on it, focused on the expansion of Early Childhood Education in Niterói / RJ. We seek to understand politics in general and educational policy in particular the elements debated in the master's research, trying to understand the main features of the program aimed on that expansion of Early Childhood Education in Niterói (RJ). The ongoing research objective is to analyze the implementation process of the "Mais Infância" program considering the mainly conceptions and actions developed for effectuation it on the period from 2013 to 2016. The characteristics of the Early Childhood Education policy in general and in Niterói City lead to the reviews, considering multiple determinations.

Keywords: Analysis of Public Policies; Child education; "Mais Infância"; Policy Implementation

Introdução

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

provocada pelos autores com os quais busco interlocução a entender a política em seus significados.

Eduardo Marques (2013), ao fazer um sumário sobre os principais modelos teóricos e analíticos da Ciência Política para a análise do Estado e suas políticas, destaca a “crescente politização do processo de produção de políticas” como um elemento que resume os deslocamentos ocorridos nos estudos e que trouxeram para o centro das análises outros momentos do ciclo de produção de políticas. Tal politização é entendida como resultado de processos complexos, “atravessados por diversas dinâmicas de poder, embora em constante interação com ambientes institucionais, relacionais e cognitivos (...), ambientes esses também construídos ativamente pelos atores” (MARQUES, 2013, p.24).

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

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

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

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

No Brasil, a avaliação de políticas, programas e projetos sociais e educacionais vem ganhando lugar na agenda governamental no início dos anos de 1990 (PEREZ, 2010). Alguns fatores contribuíram para que isto ocorresse, dentre eles, “a consolidação democrática, o ajuste econômico e conseqüente redução dos recursos para a área social, as maiores exigências impostas pelos órgãos financiadores, especialmente internacionais, em relação ao controle de gastos e resultados, etc.” (PEREZ, 2010, p. 1183). A gestão pública passa a ser envolvida por uma racionalização técnica que inclui a observância dos critérios de eficácia, efetividade e eficiência na utilização dos recursos financeiros e uma preocupação com a *accountability*.¹

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

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

¹ Na língua portuguesa não há uma tradução literal para o termo *accountability* e não podemos dizer que exista um consenso quanto ao seu significado. Contudo, é uma expressão recorrente na literatura que busca explicar as relações entre a democracia e o desempenho dos governantes nas atividades públicas. Neste texto, assumimos o conceito apresentado por Maria Gorete Machado: “A *accountability* expressa a capacidade de manter a sociedade esclarecida e informada dos atos e decisões tomados pelos eleitos e pela burocracia estatal (que devem justificar suas posições e justificar desempenhos nas suas funções, sejam eles bons ou ruins), sendo os agentes públicos passíveis de punições quando seus controladores entenderem que não agiram em conformidade com a lei...” (MACHADO, 2012, p.49). Ou seja, *accountability* refere-se à “responsabilização” e ao “dever dos agentes públicos” de prestarem contas sobre suas ações e decisões.

de demonstrar os parcos e limitados impactos de programas específicos em situações delimitadas histórica e socialmente (BOSCHETTI, 2009).

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

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

Desenvolvimento

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

O texto inicial, assinado pelo prefeito², define o plano “Niterói que queremos” como uma “carta de navegação que balizará determinantemente as ações de todos os órgãos” da gestão municipal. Ao mesmo tempo, deverá ser apropriado por “toda a sociedade niteroiense, visando a garantir a sua implementação independentemente de partidos e interesses individuais.” (NITERÓI QUE QUEREMOS, 2014, p.7).

Em apresentação seguinte, a secretária de planejamento, modernização da gestão e controle explica que o Plano Estratégico de Niterói foi elaborado com a participação de mais de 7.000 pessoas, incluindo-se neste número as lideranças políticas da cidade, o

² Rodrigo Neves foi o prefeito eleito nas eleições municipais de 2012 em Niterói e, à época, era filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT). Assumiu seu primeiro mandato em 01/01/2013.

corpo técnico e gerencial da prefeitura e a população de Niterói, que foi mobilizada através de pesquisa de opinião e também de um congresso, ocorrido em 14 de junho de 2014, onde foram debatidos os principais problemas da cidade e suas possíveis soluções.

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

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

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

Há, ainda, a explicação de que, como o Ensino Infantil não é obrigatório, o número de crianças de 0 a 3 anos matriculadas nas creches de Niterói é de 40,2% (NITERÓI QUE QUEREMOS, 2014, p.140), o que coloca como desafio para a prefeitura a atuação junto às famílias que não matricularam seus filhos para que o façam, visando que as crianças tenham seu desenvolvimento estimulado e acompanhado. Sinaliza que há necessidade de “minimizar os fatores de risco: famílias em condições críticas, sujeitas à violência, pobreza extrema, ambientes tóxicos e

monoparentais requerem atendimento diferenciado.” (NITERÓI QUE QUEREMOS, 2014, p.140). Em folder promocional sobre o “Mais Infância”, há a afirmação de que o programa conta com o apoio do governo federal e integra os esforços do município para erradicar a pobreza na cidade, sendo seu principal objetivo a garantia dos direitos da infância através da “qualidade pedagógica, da inclusão social e da formação cidadã”.

A concepção de que a Educação Infantil pode contribuir para a inclusão social e de que o investimento na criança, o quanto antes, pode resolver situações de pobreza e exclusão é um pensamento que encontra aporte teórico nas produções economicistas. No texto “A relação entre educação e desenvolvimento para o banco mundial: a ênfase na “satisfação das necessidades básicas” para o alívio da pobreza e sua relação com as políticas para educação infantil” (BUENO ET AL, 2012), as autoras explicam que a educação é concebida pelos organismos internacionais, especialmente o Banco Mundial, como condição de alívio da pobreza, sendo capaz de reduzir as desigualdades sociais, impulsionando o desenvolvimento. Nesta perspectiva, o investimento no *capital humano* dos pobres seria fundamental para elevar a economia, promovendo o progresso econômico. E este discurso se estende à educação para a infância, cuja faixa etária seria beneficiada pela: “progressão escolar e produtividade futura e, conseqüentemente, ao consumo futuro, fundamentando-se na ideia de compensação e atribuindo a necessidade de desempenho futuro” (BUENO ET AL, 2012), sendo isto muito importante para atenuar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais.

Para o Banco Mundial, frequentar a Educação Infantil ocasiona aumento de renda no futuro e este seria dentre outros, um importante benefício. Evidencia-se, desta forma, o caráter mercadológico para a Educação Infantil, no sentido de preparação e inserção dos sujeitos no mercado de trabalho, que tem no fator repetência um obstáculo, visto que tal fato leva a adiar a entrada do sujeito no mercado de trabalho (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 15). (...) Intervenções no desenvolvimento da infância possibilitariam que as crianças pobres frequentem a escola “[...] com uma base de desenvolvimento mais em equilíbrio com a de seus colegas mais ricos, quebrando assim o ciclo persistente de transferência de pobreza entre as gerações” (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 9). Associa-se, desse modo, a educação da infância de forma direta e eficaz, no que tange à administração da pobreza. Com o discurso de equidade reforçam no campo educacional a ideia de ascensão social, de moralização e disciplinarização das classes pobres (CAMPOS, ROSÂNIA; CAMPOS, ROSELANE, s/d, p. 3). A pobreza é concebida como uma patologia, como “algo hereditário” e transmissível. Em outras palavras, um sujeito pobre tende a ter filhos pobres, já que esta é sua condição social. Portanto, nas proposições do Banco Mundial “[...] a pobreza não é tratada como um problema estrutural e conjuntural, mas sim como uma questão residual [...]” (CAMPOS, 2008, p. 14). (BUENO ET AL, 2012, p.10-11).

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

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

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

processos educativos desenvolvidos com e para as crianças pequenas; as dimensões educar e cuidar são indissociáveis e se constituem enquanto “núcleos estruturantes” das propostas curriculares e das práticas dos professores (CAMPOS, 2011).

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

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

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

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

como propósito confrontar os discursos dos sujeitos em busca de uma conclusão definitiva. Penso que, do lugar de pesquisadora, é importante investigar a produção dos sentidos dados à política pública, aproximando e afastando o olhar para tentar entender o contexto. Concordando com Arretche (2002):

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

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

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

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

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

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

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

É bastante relevante considerar que deste campo de embates, diria que desta verdadeira “arena”, também fazem parte os movimentos sociais que lutam pela Educação como um Direito Social. Especificamente sobre a Educação Infantil, Kramer (2001) esclarece que, no decorrer da década de 1980, muitos fatores contribuíram para a ampliação das discussões sobre a política de educação, dentre eles o avanço dos movimentos sociais. Segundo a autora, organizações de mulheres, mobilização de populações (pressionando prefeituras), engajamento de profissionais das áreas de saúde, educação, previdência social atuaram no sentido de reverter a situação e a concepção de educação pré-escolar, especialmente as lutas que ocorreram em torno da Constituição de 1988; de “panaceia para todos os males”, a educação de qualidade para crianças de zero a seis anos passa a ser defendida como um direito social.

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

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

Neste sentido, é necessário trazer para o diálogo com as questões oriundas e produzidas no campo empírico da pesquisa, categorias analíticas que auxiliem e possibilitem um maior entendimento sobre a complexidade estrutural e conjuntural da

relação Estado, Sociedade e Educação e seus impactos no campo das políticas públicas. Para tal, pretende-se elencar alguns conceitos que abordem o papel do Estado na regulamentação e implementação de políticas de Educação; dentre eles estão o contexto de Crise e Reforma do Estado (mudanças de âmbito gerencial, com ações voltadas para a modernização e eficiência no desempenho do Estado), a Descentralização como prerrogativa constitucional visando o alcance de maior governabilidade e o Controle Social, definido como o direito da população de fiscalizar e controlar as atividades que decorrem da função administrativa do Estado.

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

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

Desta forma, no município de Niterói, tem-se a escolha por promover a expansão da Educação Infantil através do “Mais Infância”. O que nos mobiliza a avançar, através da pesquisa de doutorado, é a busca por perceber como outros municípios implementam políticas educacionais voltadas para a criança pequena, considerando seus objetivos, principais metas e o contexto em que se desenvolvem. Buscarei apontar para aspectos que levam os governos a considerar a importância de

políticas públicas em educação e as oportunidades que se colocam para que a proposta de expansão de vagas/matrículas ganhe lugar nas agendas governamentais.

Considerações finais

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

A análise de políticas e programas é imprescindível para que se efetivem os princípios da administração pública, previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Esta mudança na perspectiva da Administração Pública pelo paradigma do Estado democrático de Direito traz a possibilidade de “uma análise mais abrangente das questões sociais, com um tratamento interdisciplinar e multisetorial obrigatório destas.” (CARNEIRO, 2013, p.101).

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

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

sistemático aperfeiçoamento da atividade, instituição ou política pública avaliada” (BELLONI, 2007, p.16).

Nesta perspectiva, sendo o Programa “Mais Infância” um desdobramento no nível local de uma política central, cabe a busca de articulação entre os *micro e macroprocessos* em sua implementação, tratando-se na pesquisa dos efeitos que perpassam sua organização, como o próprio tempo para a implementação e a interlocução com os atores envolvidos, as adesões, resistências, modificações necessárias a partir da proposta inicial. Estes são alguns dos elementos que auxiliam na análise sobre as condições que alavancam ou entram a implementação da política educacional voltada para a criança pequena, e que a nossa pesquisa vem diligentemente procurando investigar e compreender em sua complexidade política, social e pedagógica.

Referências

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais* (Barreira, M.C.R.N. & Carvalho, M.C.B) São Paulo: IEE/PUC, 2002, p. 45-57.

BELLONI, I.; MAGALHÃES, H.; SOUSA, L. C. de. **Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional**. 4ªed.- São Paulo, Cortez, 2007 – Coleção Questões da Nossa Época; v. 75.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In CFESS. **Serviço Social, direitos sociais e competências profissionais**.CFESS, ABEPSS, Brasília(2009).

Disponível em www.cressrn.org.br/files/arquivos/V6W3K9PDvT66jNs6Ne91.pdf

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

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

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

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

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

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

MACHADO, M.G.F. **A promoção da *Accountability* na fiscalização de municípios do Rio Grande do Sul: a atuação do TCE na implementação do FUNDEB de 2007 a 2009**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012

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

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

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

Site <http://www.niteroiunquequeremos.com.br/> Acesso em 21/08/2017.

TORRES, H. ET AL. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 53, nº 1, 2010, p. 125-158.