



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Educação e Humanidades

Faculdade de Educação

Roberta Teixeira de Souza

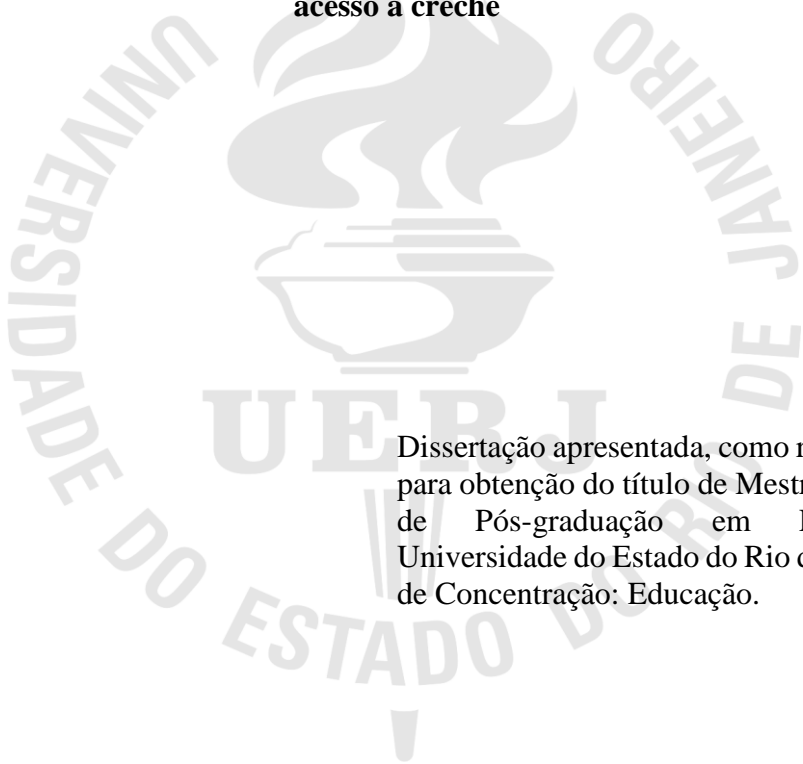
**Políticas Públicas de Educação Infantil no município de Itaboraí – RJ:  
ampliação e acesso à creche**

Rio de Janeiro

2019

Roberta Teixeira de Souza

**Políticas Públicas de Educação Infantil no município de Itaboraí – RJ: ampliação e  
acesso à creche**



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.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Vera Maria Ramos de Vasconcellos

Rio de Janeiro

2019

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

S729

Souza, Roberta Teixeira de.

Políticas Públicas de Educação Infantil no município de Itaboraí – RJ:  
ampliação e acesso à creche / Roberta Teixeira de Souza. – 2019.  
119 f.

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

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

es

CDU 37(815.3)

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

---

Assinatura

---

Data

Roberta Teixeira de Souza

**Políticas Públicas de Educação Infantil no município de Itaboraí – RJ: ampliação e  
acesso à creche**

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.

Banca Examinadora:

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Vera Maria Ramos de Vasconcellos (Orientadora)  
Faculdade de Educação – UERJ

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Virgínia Cecília da Rocha Louzada  
Faculdade de Educação – UERJ

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Jader Janer Moreira Lopes  
Universidade Federal Fluminense

Rio de Janeiro

2019

## **DEDICATÓRIA**

Aos bebês e crianças bem pequenas que esperam pela garantia dos seus direitos

## AGRADECIMENTOS

A Deus, que me aponta caminhos e me faz acreditar que posso ir mais além.

Aos meus pais, Antonio Augusto e Vera Lucia, que me fizeram entender desde sempre que a Educação é a base de tudo.

A minha irmã e amiga Rozelle, maior incentivadora sempre me apoiando com uma palavra acolhedora.

À professora Vera Maria Ramos de Vasconcellos, pela forma carinhosa com que me recebeu, pela amizade construída neste percurso e, sobretudo, pela parceria e orientação na condução da pesquisa.

Ao professor Jader Janer e às professoras Virgínia Louzada, Lisandra Gomes e Patrícia Simões, por tomarem parte, neste processo, como membros da Banca Examinadora.

À Secretaria Municipal de Educação de Itaboraí-RJ, por conceder a autorização da pesquisa.

À professora, chefe e amiga, Lucia Helena Ribeiro Duarte, Subsecretária de Gestão e Ensino – SEME, por me apoiar na difícil tarefa de conciliar trabalho e estudo.

Aos servidores e colegas da Divisão de Matrícula e Estatística da Secretaria Municipal de Educação de Itaboraí-RJ, pelo diálogo estabelecido durante toda a pesquisa.

Às amigas e parceiras da Coordenação da Educação Infantil da Secretaria Municipal de Educação de Itaboraí-RJ, Jane Marchon e Gabriela Reis que militam pelo direito à Educação Infantil no município.

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

À Maria Ignez Campos, Andrea Relva e Clarice Faria, pelo auxílio na finalização desta dissertação.

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

Às amigas Thaís Motta e Luciane Menezes pelas conversas sobre Educação Infantil e contribuições ao texto.

Aos docentes e às crianças do CEMEI Visconde de Itaboraí, fonte de incentivo e aprendizado.

Aos alunos do Colégio Estadual Hilka de Araújo Peçanha que me permitem viver a docência no Curso de Formação de Professores.

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

Logo na primeira página, sai o menino pelos fundos do quintal, e, de árvore em árvore, como um pintassilgo, desce ao rio e depois por ele abaixo, naquela vagarosa brincadeira que o tempo alto, largo e profundo da infância a todos nós permitiu...

*José Saramago*

## RESUMO

SOUZA, Roberta Teixeira de. *Políticas Públicas de Educação Infantil no município de Itaboraí-RJ: ampliação e acesso à creche*. 2019. 119 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

Esta dissertação tem por objetivo analisar as Políticas Públicas de Educação Infantil desenvolvidas no município de Itaboraí - RJ, no período de 2013 a 2018, quanto à ampliação do atendimento educacional em creche e a universalização da pré-escola. O Ciclo de Políticas formulado por Stephen Ball e colaboradores é o referencial teórico-metodológico adotado pela pesquisa. Nesta abordagem, o processo político é compreendido como um ciclo multifacetado e dialético; para interpretá-lo, é fundamental que se considere os diferentes contextos e sujeitos envolvidos. Ball propôs um ciclo contínuo, constituído por cinco contextos: de Influência, da Produção de Texto, da Prática, dos Resultados (efeitos) e da Estratégia política. Os contextos da produção de Texto e da Prática, tem centralidade nesta pesquisa. Analisa-se o modo pelo qual os textos políticos que tratam da obrigatoriedade e da universalização na etapa da pré-escola são traduzidos e reinterpretados nas políticas locais e que efeitos têm causado no atendimento à creche. A pesquisa bibliográfica e documental são procedimentos metodológicos utilizados na produção de dados – qualitativos e quantitativos – necessários à composição do material de análise. Foram coletados através das Sinopses Estatísticas da Educação Básica (INEP, 2013-2018) e de documentos municipais fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação de Itaboraí/RJ. Os dados compilados buscam observar as políticas desenvolvidas no município em questão, frente ao cumprimento da garantia do direito à Educação Infantil expresso na legislação educacional. Os resultados revelam que o município de Itaboraí/RJ ampliou o atendimento à Educação Infantil, principalmente, por meio do aluguel de imóveis na cidade e pela abertura de turmas em escolas de ensino fundamental. A expansão das matrículas priorizou a pré-escola em detrimento das vagas na creche. A pesquisa conclui que a obrigatoriedade de matrícula e frequência, a partir dos quatro anos, e o desafio imposto aos municípios, quanto à universalização da pré-escola, têm contribuído para que o déficit no atendimento educacional em creches seja grande. Itaboraí-RJ ainda apresenta uma taxa de atendimento distante do que estabelece a Meta 1 do Plano Nacional de Educação, atingindo percentuais de 26,4% para creche e 81,9% para a pré-escola.

Palavras-chave: Políticas públicas. Educação Infantil. Creche. Pré-escola. Itaboraí-RJ.



## ABSTRACT

SOUZA, Roberta Teixeira de. Public Policies for Early Childhood Education in the municipality of Itaboraí-RJ: challenges regarding the expansion of daycare services and the universalization of preschool. 2019. 119 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

This dissertation aims to analyze the Public Policies of Early Childhood Education developed in the municipality of Itaboraí - Rio de Janeiro, in the period from 2013 to 2018, expansion of educational services in daycare and the universalization of pre-school. The policy circle formulated by Stephen Ball, and collaborators is the theoretical-methodological referential adopted by research. In this approach, the policy process is understood as a multifaceted and dialectical cycle to interpret it is fundamental to consider the different contexts and subjects involved. Ball, proposed a continuous cycle constituted of five contexts: of Influence of Text Production, of Practice, of the Results (effects) and of the Policy Strategy. The contexts of Text Production and Practice, has centrality in this research. It is analyzed the mode by the what political texts that dealing of the obligatoriness and of the universalisation at the pre-school stage are translated and reinterpreted into local policies, and what effects have caused in the attendance to daycare. Bibliographic and documentary research are methodological procedures used in the production of data - qualitative and quantitative - necessary the composition of the material of analysis. They were collected through the Statistics Synopses of Basic Education (INEP, 2013-2018) and municipal documents provided by the Municipal Secretariat of Education of Itaboraí/RJ. The data compiled seek to observe the policies developed in the municipality in question, front the fulfillment of the guarantee of the right to early childhood education expressed in educational legislation. The results show that the municipality expanded the service to early childhood education mainly through the rental of real estate in the city and the opening of classes in elementary schools. The expansion of enrollment prioritized pre-school in detriment of the vacancies of the daycare. The research concluded that the obligatoriness enrolment and frequency from the age of 4 years and the challenge posed to municipalities in terms of the universalization of pre-school education has contributed to that the deficit in educational services in daycare be large. Itaboraí-RJ still presents a rate of service far from the one established in Target 1 of the National Plan of Education, reaching percentages of 26.4% for daycare and 81.9% for pre-school.

Keywords: Public policies. Early Childhood Education. Daycare. Pre-school. Itaboraí-RJ.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Mapa da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro – 2019.....	48
Figura 2 -Mapa da cidade de Itaboraí.....	51
Figura 3 - Arco Metropolitano do Estado do Rio de Janeiro .....	53
Figura 4 - Percentual da população de 0 a 5 anos que frequenta a escola/creche - 2015.....	82

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Expansão do número de estabelecimentos de Ed. Infantil – Brasil (2013-2018).....	77
Gráfico 2 - Taxa de cobertura - creches e pré-escolas públicas e privadas no Brasil (2013-2018) .....	78
Gráfico 3 - Expansão de matrículas na Educação Infantil – Brasil (2013 a 2018) .....	79
Gráfico 4 – ...Percentual de crescimento das matrículas na Educação Infantil (2013 a 2018)	79
Gráfico 5 - Taxa de atendimento na creche e na pré-escola– Brasil (2013 a 2018).....	80
Gráfico 6 - Percentual de expansão de matrículas na Educação Infantil Público X Privado – Itaboraí (2013-2018) .....	84
Gráfico 7 - Total acumulado Educação Infantil Público X Privado – Itaboraí (2013-2018).....	84
Gráfico 8 - Cobertura da Educação Infantil nas redes pública e privada – Itaboraí .....	85
Gráfico 9 - Percentual de matrículas na Educação Infantil por faixa etária – Itaboraí (2018).....	88

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Legislações que se destinam à Educação Infantil presentes nessa pesquisa: .....	33
Quadro 2 - Redação da meta de atendimento na Educação Infantil dos Planos Nacionais de Educação de 2001 e 2014. ....	45
Quadro 3 – Características gerais do município de Itaboraí, no ano de 2010.....	50
Quadro 4 - Bairros e distritos de Itaboraí .....	52
Quadro 5 - População por distrito (Itaboraí-RJ).....	52
Quadro 6 - Quantitativo de turmas no período de 2013-2018.....	57
Quadro 7 - Síntese da expansão das instituições de Educação Infantil em Itaboraí.....	63
Quadro 8 - Editais de concursos públicos para atuação na Educação Infantil .....	65
Quadro 9 - Distribuição das matrículas na Educação Infantil por rede de ensino (2004 a 2007).....	69
Quadro 10 - Matrículas em creche e pré-escolas - 2007 .....	69
Quadro 11 - Matrículas em creches e pré-escolas municipais (2009 a 2014) .....	70
Quadro 12 - Quantidade e situação das obras do Proinfância - Itaboraí .....	73
Quadro 13 - Faixa etária atendida na Educação Infantil municipal .....	74
Quadro 14 - Quantitativo de crianças por turma .....	75
Quadro 15 - Expansão dos estabelecimentos de Educação Infantil no Brasil (2013 a 2018).....	76
Quadro 16 - Total de creches e pré-escolas privadas e públicas no Brasil (2013-2018)....	77
Quadro 17 - Expansão das matrículas na Educação Infantil - Brasil (2013 a 2018).....	78
Quadro 18 - Expansão do número de matrículas na Educação Infantil - Itaboraí (2013 a 2018).....	83
Quadro 19 - Expansão de matrículas na Educação Infantil Público X Privado – Itaboraí (2013-2018).....	83
Quadro 20 - Número de turmas e matrículas na Educação Infantil, organizadas por idade – Itaboraí (2018), .....	87
Quadro 21 - Estudo de demanda da Educação Infantil no 1º distrito – Itaboraí (Centro)..	90
Quadro 22 - Estudo de demanda da Educação Infantil no 7º distrito – Manilha.....	91
Quadro 23 - Estudo de demanda da Educação Infantil no 3º distrito – Itambi .....	91

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANPEd	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
APA	Área de proteção ambiental
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CDC	Convenção sobre os Direitos da Criança
CTD/Capes	Catálogo de Teses e Dissertações da Capes.
CEB	Câmara de Educação Básica
CEMEI	Centro Municipal de Educação Infantil
CEPERJ	Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro
CNC	Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo
CNE	Conselho Nacional de Educação
CME	Conselho Municipal de Educação
COMPERJ	Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro
DUDH	Declaração Universal dos Direitos do Homem
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IECN	Instituto de Educação Clélia Nanci
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
JOPEI	Jornada Pedagógica da Educação Infantil
LDBEN	Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
MP	Ministério Público
NEI:P&E	Núcleo de Estudos da Infância: Pesquisa & Extensão
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas

PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PAR	Plano de Ações Articuladas
PIB	Produto Interno Bruto
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PME	Plano Municipal de Educação
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PPEI	Políticas Públicas de Educação Infantil
PPP	Projeto Político Pedagógico
PROPED	Programa de Pós-graduação em Educação
PROINFÂNCIA	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
SEME	Secretaria Municipal de Educação
SEMEC	Secretaria Municipal de Educação e Cultura
SMDS	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
TC	Termo de Compromisso
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFF	Universidade Federal Fluminense
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
UPGN	Unidade de Processamento de Gás Natural

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	15
1	<b>CAMINHO TEÓRICO-METODOLÓGICO DA PESQUISA</b> .....	21
1.1	<b>Concepções sobre políticas públicas, Estado e Educação</b> .....	22
1.2	<b>A política educacional como campo acadêmico e seu objeto de estudo</b> .....	25
1.3	<b>Ciclo de Políticas e as análises das políticas educacionais</b> .....	27
1.4	<b>Os caminhos metodológicos da pesquisa</b> .....	31
2	<b>DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL, OBRIGATORIEDADE E UNIVERSALIZAÇÃO: DAS INFLUÊNCIAS INTERNACIONAIS AOS TEXTOS POLÍTICOS</b> .....	36
2.1	<b>Direito à Educação Infantil e os dispositivos legais</b> .....	39
2.2	<b>Obrigatoriedade e universalização na Educação Infantil</b> .....	43
3	<b>ITABORAÍ-RJ - O CENÁRIO DA PESQUISA</b> .....	47
3.1	<b>A Educação no município de Itaboraí</b> .....	56
3.2	<b>As pesquisas sobre Educação Infantil no Município de Itaboraí</b> .....	58
4	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE ITABORAÍ</b> .....	60
4.1	<b>Breve histórico das instituições de Educação Infantil no município de Itaboraí</b> .....	60
4.2	<b>A Educação Infantil e as políticas locais</b> .....	64
4.2.1	<u>O concurso público para professores de Educação Infantil e agentes educativos de creche</u> .....	64
4.2.2	<u>A Jornada Pedagógica da Educação Infantil – JOPEI: Uma proposta de formação continuada para professores da infância</u> .....	66
4.2.3	<u>Referencial Curricular da Educação Infantil do município de Itaboraí</u> .....	67
4.2.4	<u>Plano Municipal de Educação</u> .....	69
4.2.5	<u>A política de construção de novas escolas de Educação Infantil: Proinfância em Itaboraí</u> .....	71
4.2.6	<u>Resolução de Matrículas: Normas e procedimentos para o ingresso na Educação Infantil da rede pública municipal de Itaboraí</u> .....	73
5	<b>POLÍTICAS DE ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL: O QUE OS NÚMEROS TÊM REVELADO?</b> .....	76
5.1	<b>Os números do acesso à Educação Infantil no Brasil</b> .....	76

5.2	<b>Os números do acesso à Educação Infantil no município de Itaboraí-RJ</b> .....	81
5.3	<b>Matrículas na Educação Infantil: Estudo sobre as áreas prioritárias</b> .....	89
5.3.1	<u>Os números do acesso à Educação Infantil no 1º distrito de Itaboraí (Centro)</u> .....	89
5.3.2	<u>Os números do acesso à Educação Infantil no 7º distrito - Manilha</u> .....	90
5.3.3	<u>Os números do acesso à Educação Infantil no 3º distrito - Itambi</u> .....	91
5.4	<b>A estratégia política e desafios para a ampliação do atendimento na Educação Infantil</b> .....	92
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	94
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	100
	<b>ANEXO A - Levantamento de teses e dissertações – CAPES</b> .....	113
	<b>ANEXO B – Cópia do Relatório encaminhado ao Ministério Público</b> .....	116



## INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas décadas, a Educação Infantil tem ocupado lugar de destaque nas pesquisas sobre políticas educacionais. Entretanto, o interesse por pesquisar a infância e as suas políticas não pode ser justificado apenas por se tratar de uma temática de estudo que vem se constituindo como um campo fértil de pesquisa e produção de conhecimento no meio acadêmico. A escolha por investigar a Educação da primeira infância, sobretudo, as políticas de acesso à Educação Infantil na rede pública municipal de ensino de Itaboraí – RJ, traz, nas indagações, referências da minha própria trajetória profissional que, embora nem sempre tenha sido percorrida de forma intencional, ao longo desses vinte e dois anos, esteve marcada por diferentes e ricas experiências de atuação nessa etapa da Educação Básica.

Não posso afirmar que sempre quis ser professora, prefiro dizer que me fiz e me faço professora ao longo da minha formação e atuação docentes. Aos quatorze anos, ao ingressar no Curso Normal do Instituto de Educação Clélia Nanci - IECN, localizado na cidade de São Gonçalo – RJ, sonhava em ser psicóloga. Porém, três anos depois, estava formada e participando da última turma do curso: Estudos Adicionais – Pré-Escolar. Assim, teve início a minha aproximação com a Educação Infantil, pois, nesse mesmo período, comecei a trabalhar como professora em uma turma de crianças de cinco anos na rede privada de ensino, onde permaneci por seis anos.

Impulsionada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN, Lei nº 9.394/1996), que trazia em seu texto inicial, no artigo 87, a seguinte redação: “Até o fim da Década da Educação somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço”, iniciei o Curso de Pedagogia na Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ. Em 2004, ano em que me formei, ingressei, por concurso público, na rede pública municipal de ensino de Itaboraí, como professora de Educação Infantil. Durante a trajetória com turmas de creche e pré-escola, posso dizer que vivenciei os efeitos das políticas e também da falta delas, especialmente, no que se refere ao direito à Educação das crianças menores de seis anos, os desafios da organização do trabalho pedagógico realizado no cotidiano das creches e das escolas, bem como a formação dos professores em serviço.

Após doze anos de atuação como professora de Educação Infantil, em 2009, aceitei o convite para compor a assessoria pedagógica da Divisão de Educação Infantil<sup>1</sup> da Secretaria

---

<sup>1</sup> Atualmente chamada de Coordenação da Educação Infantil

Municipal de Educação e Cultura<sup>2</sup> (SEMEC), na qual permaneço até hoje e, desde 2017, coordenando a equipe. Paralelamente ao trabalho desempenhado na nova função, também a convite da Subsecretária de Gestão e Ensino da época, passei a coordenar o Centro Municipal de Educação Infantil Visconde de Itaboraí e, em 2012, por meio de novo concurso público, assumi o cargo efetivo de coordenadora pedagógica na mesma unidade escolar. A instituição, localizada no centro da cidade, pertencia ao Estado e foi municipalizada em 2008; tem como público, oito turmas de pré-escola e atende, aproximadamente, à 160 crianças de quatro e cinco anos, em horário parcial.

Durante os oito anos, em que trabalhei como coordenadora pedagógica do CEMEI Visconde de Itaboraí, experienciei os desafios da complexa relação entre a formação dos professores e as suas práticas. Compreendi que um atendimento de qualidade nas instituições de Educação Infantil requer políticas de investimento na formação inicial dos professores, assim como na formação continuada, visto que a profissionalização nesta etapa da Educação Básica pode ser considerada recente, pois, historicamente, durante um longo período, o que marcou a profissão foi a ideia de associá-la ao feminino e a uma vocação maternal (ARCE, 2001).

Dessa forma, pude perceber que a Educação Infantil traz em sua trajetória as referências de um trabalho educativo que esteve relegado a um atendimento feito por pessoas com pouca ou sem formação profissional, ora atuando em uma perspectiva assistencialista, ora desenvolvendo uma prática preparatória para o acesso ao Ensino Fundamental. Embora a história nos remeta ao tempo em que para trabalhar em creches e pré-escolas bastava ser mulher e saber cuidar de crianças; nas últimas décadas, os dispositivos legais e as políticas de formação, vêm modificando esse cenário, por meio da garantia de direitos a momentos de estudo e de reflexão, sobretudo, a respeito das concepções de infância e de currículo, das relações entre tempo e espaço e do fazer pedagógico na Educação Infantil.

A atuação como assessora pedagógica da Educação Infantil na Secretaria Municipal de Educação de Itaboraí (SEME/Itaboraí) somou-se as minhas experiências profissionais como professora e coordenadora pedagógica, fomentando questionamentos e inquietações a respeito das políticas voltadas à Educação das crianças de zero a cinco anos. Ao integrar a equipe da Coordenação da Educação Infantil tive a oportunidade de acompanhar e participar de algumas políticas locais, dentre elas, o processo de construção do Referencial Curricular da Educação Infantil do município de Itaboraí (ITABORAÍ, 2012). O documento em questão foi elaborado,

---

<sup>2</sup> Em 2017, passou a ser Secretaria Municipal de Educação – SEME.

a partir de encontros formativos de discussão e reflexão sobre currículo e práticas e contou com a ampla participação dos profissionais da Educação Infantil (agentes educativos de creche, professores, coordenadores pedagógicos e diretores).

O trabalho desenvolvido na Coordenação da Educação Infantil possibilitou-me também, a interlocução com professores e agentes educativos de creche, por meio das visitas de acompanhamento pedagógico às unidades educativas e das formações continuadas promovidas pela SEME-Itaboraí. Desde 2009, são realizadas formações anuais destinadas aos professores e agentes educativos de creche da rede pública municipal de ensino. Esses movimentos formativos acontecem dentro da carga horária de trabalho dos profissionais, garantindo-lhes o direito à formação em serviço, conforme prevê a legislação (BRASIL, 1996).

Ainda sobre a atuação, como formadora na Coordenação da Educação Infantil, juntamente com as demais assessoras pedagógicas da equipe, idealizei e ministrei o Curso de Formação Permanente para Professores da Infância, oferecido durante o período de 2009 a 2016. Mesmo com os encontros quinzenais, ocorrendo fora da carga horária de trabalho, a cada ano, a formação contava com a adesão não apenas dos professores de Educação Infantil e agentes educativos de creche, mas também com a participação de diversos profissionais da rede municipal de ensino (diretores, coordenadores pedagógicos e professores mediadores), interessados nas diferentes temáticas ligadas à infância e ao fazer docente.

As propostas de formação voltadas aos profissionais da Educação Infantil no município de Itaboraí deram origem à Jornada Pedagógica da Educação Infantil – JOPEI. O evento que acontece uma vez por ano é organizado pela Coordenação da Educação Infantil e tem por objetivo reunir os profissionais da rede municipal de ensino que atuam nas turmas de creche e pré-escola, dando visibilidade às práticas desenvolvidas por eles nas escolas e nos centros municipais de Educação Infantil. A JOPEI teve início no ano de 2013 e, em 2018, foi realizada a sexta edição, afirmando-se como uma política de formação local.

No decorrer desses anos, a experiência como formadora e as demais atribuições inerentes ao trabalho na Coordenação da Educação Infantil despertaram em mim um interesse ainda maior pelas políticas públicas, principalmente, às voltadas para a Educação das crianças de zero a três anos. O envolvimento com o campo, o contato com as famílias que vão à SEME-Itaboraí à procura por vagas em creches e o fato de o município ainda não oferecer atendimento às crianças com menos de dois anos, provocaram-me a pensar sobre qual seria o lugar do bebê e da criança pequena nas políticas municipais de Educação?

No ano de 2016, prazo estabelecido pela Lei nº 12796/2013 (BRASIL, 2013) para que os municípios tornassem obrigatórias a matrícula e a frequência na pré-escola, fui tomada por

novos questionamentos e inquietações, no que tange à Educação das crianças de zero a três anos. Diante do cumprimento do ordenamento legal, do desafio de universalizar a pré-escola, minhas indagações foram ampliadas: como fica o atendimento às demandas por creche? Há redução ou aumento na oferta de vagas? Que políticas têm sido desenvolvidas pelo município de Itaboraí tendo como foco a Educação das crianças de zero a três anos, cuja matrícula não é obrigatória?

Tais questões fizeram com que eu me reaproximasse da Universidade. Busquei então, o diálogo com a Academia e as pesquisas científicas, com o objetivo de ampliar as reflexões teóricas e aprofundar os estudos ligados à Educação Infantil. No ano de 2017, motivada a pesquisar as políticas educacionais para as crianças de zero a três anos no município de Itaboraí, iniciei o mestrado no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – PROPED/UERJ, na Linha de Pesquisa “Infância, Juventude e Educação”, sob a orientação da Prof. Dra. Vera Maria Ramos de Vasconcellos, também coordenadora do Núcleo de Estudos da Infância: Pesquisa & Extensão (NEI:P&E/UERJ).

Desde 2006, as pesquisas realizadas pelo NEI:P&E/UERJ analisam as políticas públicas de Educação Infantil e a formação de professores da infância no município do Rio de Janeiro. A pesquisa referente ao período de 2016 a 2019 amplia as anteriores e investiga as propostas desenvolvidas pelas Secretarias Municipais de Educação, em diferentes cidades do Estado, frente ao compromisso com a Educação da criança de zero a três anos. O estudo privilegia o diálogo com os municípios beneficiados pelo Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância (BRASIL, 2007) além da capital, as cidades de Angra dos Reis, Itaboraí, Maricá, Quatis, Rio das Flores, Niterói e Tanguá, foram convidadas a participar e, as que aderiram, foram Itaboraí, Quatis e Niterói, além da inclusão de outras duas: Duque de Caxias e Nova Iguaçu, pelo ingresso de novos mestrados.

Este trabalho integra a pesquisa desenvolvida pelo NEI:P&E/UERJ em interlocução com os municípios. Tem como objetivo principal analisar as políticas públicas de acesso à Educação Infantil, em especial, as que envolvem o compromisso com a Educação das crianças de zero a três anos no município de Itaboraí, considerando os possíveis efeitos da Lei nº 12.796/13 (BRASIL, 2013), que tornou obrigatórias a matrícula e a frequência na pré-escola, a partir dos quatro anos. Elencamos ainda mais três objetivos específicos:

- a) Realizar um estudo sobre a história da Educação Infantil no município de Itaboraí;
- b) Avaliar os possíveis efeitos das políticas de universalização da pré-escola, em relação à oferta de vagas em creches destinadas às crianças de zero a três anos, cujo ensino não é obrigatório.

- c) Investigar as principais estratégias adotadas pelo município, tendo em vista o cumprimento do ordenamento legal, que propõe a universalização do atendimento na pré-escola e a ampliação das matrículas na creche.

A partir dos objetivos propostos, elegemos algumas questões de investigação: Como está organizada a Educação Infantil no município, quanto ao atendimento em creches e pré-escolas? Que políticas ligadas à Educação da primeira infância têm sido desenvolvidas ao longo dos anos? Houve alteração na oferta de vagas em creche, a partir da promulgação da Lei 12796/2013? Que ações o município vem desenvolvendo para universalizar o atendimento destinado às crianças de quatro e cinco anos e promover a ampliação de vagas em creche?

Objeto de investigação desta pesquisa, as políticas de Educação Infantil desenvolvidas no âmbito municipal, mantêm relação com as políticas nacionais que, por sua vez, estreitam relações com os movimentos e acordos internacionais. Para refletir sobre essas políticas e questões relacionadas, este estudo, privilegiou o diálogo com pesquisadores da infância, tais como: Vasconcellos (2005; 2011; 2015; 2016), Rosemberg (2002; 2007; 2009; 2015), Campos (2010; 2012), dentre outros, que reafirmam o reconhecimento da criança como sujeito histórico e de direitos.

Para subsidiar as reflexões sobre as políticas de Educação Infantil, o estudo traz como aporte teórico a abordagem do Ciclo de Políticas (*policy cycle approach*), formulada pelo sociólogo inglês Stephen Ball e por colaboradores (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL, 1994). No Brasil, essa abordagem começou a ser utilizada nos textos de pesquisas sobre políticas educacionais e currículo, a partir da década de 2000 (LOPES, 2002, 2004, 2006; LOPES; MACEDO, 2006; MORGADO, 2003; DESTRO, 2004; MAINARDES, 2006). Produções acadêmicas anteriormente desenvolvidas pelo NEI:P&E/UERJ também utilizaram os estudos de Ball, como referencial para análise de diferentes políticas relacionadas à Educação Infantil (GIL, 2013, 2018; ALMEIDA, 2014; CAMPOS, 2014; ZANETTI, 2015; FARIA, 2018).

A abordagem do Ciclo de Políticas permite a análise crítica e contextualizada da trajetória de uma política, desde a sua formulação inicial até a sua efetivação no contexto da prática, bem como seus resultados/efeitos (MAINARDES, 2006). Nesta pesquisa, pretendemos analisar as políticas de Educação infantil no município de Itaboraí, considerando as dimensões nacional e local, os processos de elaboração e seus desdobramentos. Mainardes (2006, p. 49), esclarece que este referencial teórico-analítico não é estático e aponta para a complexidade que envolve a política educacional:

Esta abordagem destaca a natureza complexa e controversa da política educacional, enfatiza os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local e indica a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise de políticas educacionais.

Como percurso da pesquisa, descrevo os estudos presentes em cada capítulo. O primeiro evidencia a principal escolha teórico-metodológica que fundamenta esta pesquisa sobre políticas de Educação Infantil. A partir das contribuições do Ciclo de Políticas, o processo político é concebido como um ciclo multifacetado e dialético. Para interpretá-lo, é fundamental que se considerem os diferentes contextos e sujeitos envolvidos (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL, 1994).

O segundo capítulo destaca as legislações nacionais que reafirmam o lugar da Educação Infantil nas políticas educacionais locais, reconhecendo a necessidade da ampliação das vagas em creches e pré-escolas nas instituições públicas municipais. São analisados os principais textos políticos que tratam dos aspectos ligados à obrigatoriedade, à universalização e à garantia do direito ao acesso a esta etapa da Educação Básica.

O terceiro capítulo tem como foco a apresentação do lócus da pesquisa e o levantamento da produção científica sobre Educação Infantil, tendo como referência o município de Itaboraí-RJ. São descritos os aspectos históricos, político-administrativos, socioeconômicos e educacionais da cidade.

O quarto capítulo discorre sobre a história da Educação Infantil no município de Itaboraí, a partir da análise dos decretos de criação e dos projetos políticos pedagógicos dos Centros Municipais de Educação Infantil (CEMEI). São apresentadas também, neste capítulo, as principais políticas destinadas à Educação das crianças pequenas, desenvolvidas no âmbito municipal.

O quinto capítulo analisa as principais estratégias adotadas pelos gestores municipais, no período de 2013 a 2018, com vistas ao cumprimento da Lei 12.796/2013 (BRASIL, 2013), que torna obrigatórias a matrícula e a frequência, a partir dos quatros anos de idade. Aborda, ainda, as possíveis implicações dessa determinação legal e os seus principais efeitos, no que tange à oferta de vagas correspondente à faixa etária de zero a três anos, cuja matrícula não é obrigatória.

As considerações finais sinalizam os desafios que precisam ser superados e apontam possíveis caminhos para a formulação e a efetivação de políticas públicas, cujo propósito seja a garantia do direito educacional dos bebês e das crianças pequenas. Todavia, este estudo não encerra as discussões sobre as políticas públicas de Educação Infantil no município de Itaboraí, trata-se apenas do início de um longo e profundo debate a ser construído sobre essa temática.

## 1 CAMINHO TEÓRICO-METODOLÓGICO DA PESQUISA

A teoria é um veículo para ‘pensar diferente’, é uma arena para ‘hipóteses audaciosas’ e para ‘análises provocantes’. A teoria é destrutiva, disruptiva e violenta. Oferece uma linguagem para o desafio e formas de pensamento diferentes das articuladas para nós pelos dominantes. Oferece uma linguagem rigorosa e irônica para além do contingente. O propósito da teoria é desfamiliarizar práticas e categorias vigentes para fazê-las parecer menos evidentes e necessárias, abrindo espaços para a invenção de novas formas de experiência.

*Ball, 2011, p. 93*

A partir das reflexões feitas por Stephen Ball, apoiadas em (MAHRON, 1992, p. 122), que diz “a teoria pode separar-nos das ‘contingências que nos fazem ser o que somos; ela abre possibilidades de não mais continuarmos vendo, fazendo ou pensando o que nós vemos, fazemos ou pensamos””; escolheu-se, para a realização desta pesquisa, como referencial teórico-metodológico, o Ciclo de Políticas, elaborado pelo autor e seus colaboradores. Dessa forma, parece ser de fundamental importância refletir sobre a relação estabelecida entre o Estado e as políticas públicas educacionais que acontecem em um determinado espaço/tempo histórico, nesse caso, o município de Itaboraí-RJ.

Com o objetivo de analisar as políticas públicas de acesso à Educação Infantil, desenvolvidas no município, no período de 2013 a 2018, a pesquisa investiga: - as políticas que tratam, especialmente, do direito à Educação da criança pequena; - a obrigatoriedade de matrícula, frequência e universalização da pré-escola; e a ampliação do atendimento na creche. Pretende-se considerar a maneira pela qual os textos políticos que tratam dessas questões são traduzidos em ações governamentais, com vistas ao cumprimento das determinações legais e o que reflete de mudanças (ou de qualidade educacional) à população infantil local.

O estudo da política educacional local será subsidiado pelas contribuições oriundas da abordagem do Ciclo de Políticas que ajudam a compreender como as políticas são produzidas, o que pretendem e quais os seus efeitos. No Brasil, estudos sobre políticas educacionais têm sido interesse de muitos pesquisadores, entretanto Ball e Mainardes (2011) evidenciam as fragilidades existentes no campo e ressaltam a necessidade de ampliação dos referenciais teóricos em interlocução com a literatura internacional; além disso, os autores argumentam que

é preciso romper com a ideia de que a política tem a sua origem distante das pessoas, pois o processo de tradução e de recriação tornam o sujeito ator ativo dessas políticas.

Ball (1994), citado por Mainardes (2018), destaca a importância da análise do Estado, afirmando que “[...] qualquer teoria decente de política educacional não deveria limitar-se à perspectiva do controle estatal” (BALL, 1994, p. 10). A concepção de Estado não pode ser reduzida à burocracia pública, aos organismos estatais que concebem e desenvolvem as políticas públicas. Nas pesquisas sobre políticas educacionais, além de uma concepção de Estado, é importante que o pesquisador explicita também, a sua concepção sobre política educacional, de forma coerente com a concepção de Estado e com as demais opções teórico-epistemológicas que compõem a pesquisa (MAINARDES, 2018).

### 1.1 Concepções sobre políticas públicas, Estado e Educação

Os termos política e política pública são de difícil conceituação, justamente porque reúnem vários significados. Para Muller e Surel (2002, p. 10), esse processo torna-se mais simples em estudos de origem inglesa, pois dispõem de termos diferentes para designar o que em português, entende-se por política. Na língua inglesa, existem três termos distintos: *polity* (relativo à esfera política), *politics* (compreendendo a atividade política) e *policies* (concernente à ação pública). Os autores definem e diferenciam estas três palavras:

[...] A primeira faz a distinção entre o mundo da política e a sociedade civil, podendo a fronteira entre os dois, sempre fluida, variar segundo os lugares e as épocas; a segunda designa a atividade política em geral (a competição pela obtenção dos cargos políticos, o debate partidário, as diversas formas de mobilização...); a terceira acepção, enfim, designa o processo pelo qual são elaborados e implementados programas de ação pública, isto é, dispositivos político-administrativos coordenados em princípio em torno de objetivos explícitos.

Estudar a ação pública é situar-se, sobretudo, na terceira acepção, citada acima, no entanto, isto não significa que as outras dimensões serão ignoradas. Esta pesquisa tem como foco as *policies*, políticas públicas de Educação Infantil, notadamente, as que contemplam as ações desenvolvidas pelo município de Itaboraí para a universalização da pré-escola e os possíveis efeitos de tais ações no que se refere às vagas em creche. Não obstante, como as ações públicas não ocorrem de maneira isolada, para compreendê-las, faz-se necessário considerar os processos que as originam, as *politics* e as *polities*. A avaliação das políticas públicas não resulta de um recorte da esfera política, privilegiando determinadas atividades e ignorando outras. É próprio da análise das políticas, lançar um olhar diferente sobre a ação pública em seu conjunto,



colocando-se do ponto de vista daquilo que se tornou o centro da esfera política (MULLER; SUREL, 2002).

Acerca das concepções sobre políticas públicas e o papel do Estado, buscou-se referência nas afirmativas de Höfling (2001), que compreende as políticas públicas, como responsabilidade do Estado, um projeto de governo, por intermédio de ações e programas voltados para setores específicos da sociedade. Contudo, essas ações não devem ser reduzidas às políticas estatais, pois o processo que dá origem a uma política pública assim como a sua manutenção, envolve diferentes órgãos públicos, organismos e agentes da sociedade. Para esta autora, o período histórico, os contextos social e econômico e a influência mundial são também algumas das “questões de fundo” que devem ser avaliadas, compreendidas e consideradas na análise das políticas.

Höfling (2001) destaca que as políticas públicas sociais (de Educação, saúde, previdência, habitação etc.) são formas de interferência do Estado, voltadas para a proteção social e que, em princípio, buscam diminuir as desigualdades sociais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. Elas estão situadas em um tipo particular de Estado, portanto, não há como discorrer sobre políticas públicas sem contextualizar o modelo de Estado vigente, assim como não se pode pensar o Estado fora de um projeto político e de uma teoria social.

Nesta pesquisa, as reflexões sobre políticas educacionais situam-se no cenário de um Estado Capitalista, subsidiadas por estudos realizados por Höfling (2001), nos quais autores como Claus Offe (1984) e Milton Friedman (1977) são citados. Estes autores inscrevem-se, respectivamente, na tradição marxista e na liberal, especialmente, a neoliberal para analisar o Estado Capitalista e as suas concepções sobre políticas sociais, principalmente, a política educacional.

O sociólogo alemão Claus Offe, (1984), considerado um autor moderno na tradição marxista, analisa o Estado, a partir de uma perspectiva de classe e como uma esfera da sociedade que concentra e manifesta as relações sociais. Para o autor, o Estado atua como regulador das relações sociais, envolvendo proprietários do capital e proprietários da força de trabalho a serviço da manutenção das relações capitalistas. No entanto, as ações desenvolvidas pelo Estado, por meio das políticas sociais, têm movimentos e contradições que podem gerar resultados diferentes dos esperados, pois dizem respeito a diferentes grupos e a seus interesses expressos nas relações sociais de poder.

Como referência à abordagem neoliberal, Milton Friedman (1977), economista da escola de Chicago, atribui ao Estado o papel de promotor de condições positivas à

competitividade individual e aos contratos privados, apontando possíveis riscos da intervenção estatal nas esferas da vida em sociedade. A concepção neoliberal de sociedade e de Estado inscreve-se no liberalismo clássico dos séculos XVIII e XIX, que concebe as funções do Estado, voltadas para a garantia dos direitos individuais, sem interferência nas esferas da vida pública.

Nesse sentido, as teses neoliberais retomam as teses clássicas do liberalismo e resumem a concepção de Estado e de governo na conhecida expressão: “menos Estado e mais mercado”. O livre mercado é apontado como o grande equalizador das relações entre os indivíduos e das oportunidades na estrutura ocupacional da sociedade. As políticas públicas por sua vez, entendidas como ações do Estado na tentativa de regular o desequilíbrio provocado pelo desenvolvimento da acumulação do capital, são consideradas pelos neoliberais como um dos grandes entraves desse mesmo desenvolvimento e responsáveis, em grande parte, pela crise que atravessa a sociedade (HÖFLING, 2001).

Estendendo a lógica do mercado às políticas educacionais, os neoliberais são contrários a ideia de que o Estado deve ser responsável pelo oferecimento universal de Educação pública a todo cidadão. As teorias neoliberais propõem que o Estado divida ou transfira as suas responsabilidades ao setor privado, argumentando que, em relação às políticas educacionais, as ações descentralizadas do Estado em articulação com a iniciativa privada, aumentam a eficiência administrativa e reduzem custos. Em um Estado de inspiração neoliberal, as políticas educacionais incidem, essencialmente, em ações pontuais e compensatórias que não se propõem a alterar as relações estabelecidas na sociedade.

Com o objetivo de elucidar mais algumas concepções, a Höfling versa ainda sobre a diferenciação entre Estado e governo, e define:

Estado como um conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército, e outras que formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo; e Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período. (HÖFLING, 2001, p.31)

Na diferenciação entre os termos Estado e governo, o Estado materializa-se na forma de governo que, por sua vez, representa as forças dirigentes do Estado e deve responder às reivindicações da sociedade organizada, também entendida como sociedade civil. Nas palavras de Vieira (2001, p.18), “O Governo não se confunde com o Estado. O governo constitui a direção do Estado, não constitui o Estado no todo”.

Diante da exposição sintética das concepções sobre políticas públicas, o papel do Estado e a Educação, pode-se reafirmar que o processo de definição das políticas educacionais para

uma determinada sociedade reflete conflitos de interesses e arranjos feitos nas diversas esferas de poder perpassando por diferentes instituições do Estado e da sociedade como um todo. A esse respeito, Höfling (2001, 39) pontua que:

[...] uma administração pública – informada por uma concepção crítica de Estado – que considere sua função atender a sociedade como um todo, não privilegiando os interesses dos grupos detentores do poder econômico, deve estabelecer como prioritários programas de ação universalizantes, que possibilitem a incorporação de conquistas sociais pelos grupos e setores desfavorecidos, visando à reversão do desequilíbrio social.

No processo político, as formas de organização, o poder de pressão e articulação de diferentes grupos sociais no estabelecimento e na reivindicação das demandas são fatores essenciais na conquista dos direitos sociais. Em uma sociedade heterogênea e desigual como a brasileira, mais do que oferecer políticas sociais, entre elas, a Educação, as ações públicas articuladas com as demandas da sociedade devem voltar-se para a reversão das desigualdades sociais. A seguir, dar-se-á maior destaque às reflexões sobre políticas educacionais.

## 1.2 A política educacional como campo acadêmico e seu objeto de estudo

A pesquisa sobre políticas educacionais é relativamente recente. Tello (2015) indica a década de 1950 como o período em que o campo começa a desenvolver-se na América Latina. No Brasil, tendo como antecedentes os estudos sobre Administração Escolar, Administração Educacional e Educação Comparada, pode-se dizer que a institucionalização da política educacional, como campo acadêmico, teve início, a partir da década de 1960, por meio da utilização do termo “política educacional” ou “políticas educacionais” em títulos de teses, dissertações, livros, artigos e outras publicações oficiais e pela criação da Associação Nacional de Política e Administração da Educação – ANPAE, em 1961 (STREMEL, 2016). Destaca-se ainda que, na década de 1980, a criação do Grupo de trabalho 5 - no âmbito da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPEd foi também, um marco importante para a consolidação do campo.

A partir da década de 1990, ocorre a expansão de publicações sobre política educacional, por meio da criação de disciplinas de/sobre política educacional; de departamentos; de linhas de pesquisa em Programas de Pós-Graduação em Educação (PPGEs); de grupos de pesquisa; de periódicos científicos especializados; de redes de pesquisa e da realização de eventos científicos específicos de política educacional (STREMEL, 2016).

Diante do exposto, pode-se afirmar que o campo acadêmico da política educacional está em contínuo processo de construção e há diversas questões a serem resolvidas, com vistas a sua consolidação. Embora seja um campo com um acúmulo significativo de pesquisas de/sobre políticas educacionais, Mainardes e Tello (2016) sinalizam que há, ainda, inúmeros aspectos teórico-epistemológicos a serem desenvolvidos ou aprofundados pelos pesquisadores, tais como: questões teórico-metodológicas da pesquisa em políticas educacionais; pesquisas sobre a história da constituição do campo nos diferentes países; reflexões sobre seus objetos de estudo e análise das perspectivas epistemológicas, bem como os referenciais teóricos que têm sido empregados.

Apoiada nas reflexões de Tello (2013), esta pesquisa compreende a política educacional, no singular, como campo teórico e as políticas educacionais no plural, como seu objeto de estudo. A política educacional é entendida como o campo que estuda as políticas educacionais em suas múltiplas dimensões, incluindo a tomada de decisão pelos atores nos diversos níveis da política. O objeto de pesquisa pode abranger estudos de natureza teórica (relacionado ao Estado, ao direito à Educação e demandas correlatas), a análise de políticas específicas (docentes, curriculares, de financiamento, de gestão) e programas (MAINARDES, 2015; TELLO, 2015).

Em relação aos modos de investigação próprios desse campo, múltiplos podem ser os enfoques. No entanto, neste estudo sobre as políticas de Educação Infantil no município de Itaboraí, é elegida como possibilidade analítica, a abordagem do Ciclo de Políticas (*polycycle approach*), formulada por Ball (1994) e colaboradores Bowe; Gold (1992) e difundida no Brasil por pesquisadores como Mainardes (2006, 2007), Lopes e Macedo (2011) e outros. Tal enfoque vem sendo utilizado por pesquisadores de diferentes países, como um referencial para a análise de políticas sociais e educacionais.

No Brasil, como o campo de pesquisa em políticas educacionais é relativamente novo e ainda não consolidado em termos de referenciais analíticos consistentes (AZEVEDO; AGUIAR, 1999), a abordagem do Ciclo de Políticas constitui-se em um referencial útil, pois permite a análise crítica da trajetória de programas e políticas educacionais, desde a sua formulação, até as interpretações e significações dos sujeitos no contexto da prática (MAINARDES, 2006).

O Ciclo de Políticas, conforme método para a avaliação das políticas educacionais, possibilita ao pesquisador identificar como ocorre a relação entre a visão micro e macro da política (MAINARDES, 2009). Adiante, tratar-se-á com mais profundidade as ideias centrais deste referencial teórico analítico, assim como as demais contribuições dos estudos de Stephen

Ball para a análise das políticas de Educação Infantil, presentes nesta investigação, a partir de diferentes contextos.

### 1.3 Ciclo de Políticas e as análises das políticas educacionais

A abordagem do Ciclo de Políticas (*policy cycle approach*) foi formulada no final da década de 1980 e início da década de 1990, no contexto de uma pesquisa sobre a “implementação” do currículo nacional inglês. Na tentativa de caracterizar o processo político, inicialmente, Ball e Bowe (1992) introduziram a noção de um ciclo contínuo, constituído por três facetas ou arenas políticas: a política proposta (*intended policy*), a política de fato (*actual policy*) e a política em uso (*policy-in-use*). Sobre essas facetas ou arenas políticas, Mainardes (2018, p. 2) esclarece:

A primeira faceta, a “política proposta”, referia-se à política oficial, relacionada às intenções não somente do governo e de seus assessores, departamentos educacionais e burocratas encarregados de “implementar” políticas, mas também intenções das escolas, das autoridades locais e de outras arenas onde as políticas emergem. A “política de fato” constituía-se pelos textos políticos e textos legislativos que dão forma à política proposta e são as bases iniciais para que as políticas sejam colocadas em prática. Por último, a “política em uso” referia-se aos discursos e às práticas institucionais que emergem do processo de implementação das políticas pelos profissionais que atuam no nível da prática.

Ball e Bowe, contudo, romperam com essa formulação por considerarem que a linguagem utilizada apresentava uma certa rigidez, opondo-se ao modo pelo qual desejavam representar o Ciclo de Políticas. Para os autores, há uma variedade de intenções e disputas que influenciam o processo político. No livro *Reforming education and changing schools*, publicado em 1992, Bowe e Ball rejeitam os modelos de política educacional que separam as fases de formulação e de implementação, pois tais modelos ignoram as disputas e os embates sobre a política e reforçam a racionalidade do processo de gestão (MAINARDES, 2018).

Dessa forma, os autores apresentaram uma versão mais refinada do Ciclo de Políticas, um ciclo contínuo do qual extraem, inicialmente, três contextos principais: o contexto de influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática. Pode-se dizer que esses contextos não são etapas lineares, estão inter-relacionados e não têm uma dimensão temporal ou sequencial. Cada um deles apresenta arenas, lugares e grupos de interesse envolvendo disputas e embates (BOWE; BALL; GOLD, 1992). Apesar de cada contexto possuir as suas próprias características e especificidades, eles relacionam-se e dialogam em um movimento dinâmico e intenso de reflexões, produções e ações.

Em 1994, após diversas críticas feitas à abordagem, no livro *Education reform: a critical and post-structural approach*, Ball (1994) expandiu o Ciclo de Políticas, acrescentando outros dois contextos ao referencial original: o contexto dos resultados (efeitos) e o contexto da estratégia política (MAINARDES, 2006). “O contexto dos resultados ou efeitos - preocupa-se com as questões de justiça, igualdade e liberdade individual. A ideia de que as políticas têm efeitos, em vez de simplesmente resultados, é considerada mais apropriada” (MAINARDES, 2006, p.54). O contexto da estratégia política consiste em identificar o “conjunto de atividades sociais e políticas que seriam necessárias para lidar com as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política investigada” (MAINARDES, 2006, p.55). Ball, referindo-se aos dois últimos contextos, durante entrevista realizada na Reunião Anual da Associação Britânica de Pesquisa Educacional – *British Education Research Association* (BERA), diz não ser útil separá-los e sugere que sejam incluídos no contexto da prática e de influência, respectivamente, (BALL, 2007).

Para a análise das políticas de acesso à Educação Infantil, no município de Itaboraí, serão considerados os três contextos, inicialmente, propostos por Ball e Bowe (1992), porém com maior destaque para o contexto da produção de texto e o contexto da prática. Os contextos dos resultados (efeitos) e da estratégia política serão incluídos no contexto da prática e da influência, conforme proposto por Ball.

O contexto de influência (*context of influence*) é aquele, no qual, geralmente, as políticas públicas têm a sua origem e os discursos políticos são elaborados. Compreende o processo pelo qual as ideias são pensadas e elaboradas nos discursos. Os conceitos ganham legitimidade e formam um discurso base para a política. “É nesse contexto que grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da Educação [...]” (MAINARDES, 2006, p. 51).

Operam no contexto de influência, as redes sociais dentro e em torno dos partidos políticos, do governo e do processo legislativo. No entanto, em estudos mais recentes, Ball, Maguire e Braun (2016) destacam as influências globais e internacionais no processo de formulação das políticas nacionais. Para os autores, a disseminação de influências globais e internacionais se efetivam, dentre outras formas, pelas soluções e recomendações determinadas pelo patrocínio de agências multilaterais como o Banco Mundial (World Bank), Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), entre outras.

A globalização favorece a migração de políticas, revelando uma relação dialética entre global e local. Essa migração, porém, não deve ser compreendida como uma mera transposição e transferência, pois as políticas são sempre recontextualizadas e reinterpretadas em cada Estado-nação (MAIRNARDES, 2006). Nesta pesquisa, pretende-se analisar os fatores e as tendências de âmbito nacional e local que reafirmam o lugar da Educação Infantil no sistema de ensino e reconhecem a necessidade da ampliação da oferta de vagas e, conseqüentemente, das matrículas em creches e pré-escolas públicas municipais.

O contexto de influência relaciona-se com o contexto da produção de texto (*context of policy text production*), visto que os textos políticos são a materialização das ideias e dos discursos políticos. O contexto da produção de texto é caracterizado pela produção dos textos políticos que representam a política, por meio de textos legais e oficiais, comentários formais e informais, pronunciamentos, vídeos, revistas e outros meios (MAINARDES, 2006).

O texto político é, portanto, o resultado das disputas, negociações e consensos entre grupos e arenas presentes na sua formulação e que atuam junto ao aparato estatal na tentativa de controlar a representação da política. “[...] como texto coletivo, o texto político é produto de acordos realizados em diferentes esferas, envolvendo, inclusive, a troca constante de sujeitos autores” (LOPES; MACEDO, 2011, p. 259). Desta forma, Ball e Bowe (1992) pontuam que nem sempre há clareza e coerência entre os textos de uma mesma política, pois eles podem, inclusive, ser contraditórios e carregados tanto de limitações, como de possibilidades.

Sobre a formulação dos textos políticos, Mainardes (2007) esclarece que somente algumas influências e agendas conquistam legitimidade. Acrescenta ainda que, a análise dos documentos de políticas (textos) não é algo simples, pois requer do pesquisador a capacidade de “identificar ideologias, interesses, conceitos empregados, embates envolvidos, entre outros aspectos” (MAINARDES, 2007, p. 38). Cabe também ao pesquisador reconhecer os estilos de textos da política e analisar em que medida eles permitem ou não a participação dos leitores no processo político.

Como parâmetro para essa análise Bowe, Ball e Gold (1992), adotam as tipologias de texto (*writerly e readerly*) desenvolvidas por Roland Barthes (1974) para estabelecer uma distinção entre os estilos adotados nos textos políticos. Um texto *writerly* (escrivível) abre espaço para o envolvimento do leitor e apresenta lacunas que podem ser completadas, a partir da sua interpretação crítica. Por sua vez, um texto *readerly* (prescritivo) limita a participação do leitor, dificultando a produção de novos sentidos e interpretações. Esse estilo textual deixa subentendido uma concepção de leitor, como receptor passivo da política (BOWE; BALL; GOLD, 1992). Cabe ressaltar que, em sendo representações da política, esses textos não são

produtos prontos para serem aplicados, por mais prescritivos que sejam, as determinações e orientações neles expressas passam, conforme já foi assinalado, por diversas reinterpretações.

Os estilos *writerly e readerly* podem aparecer em um mesmo texto, por meio da combinação das partes mais prescritivas e das partes mais abertas à interpretação e participação do leitor. Para Ball e Bowe (1992), na análise dos textos políticos, é importante considerar que esses dois estilos de texto resultam do processo de formulação das políticas e que tal processo ocorre a partir de contínuas relações com múltiplos contextos. Nessa investigação, o contexto da produção de texto é representado pela análise documental das principais legislações nacionais e locais (Constituição Federal de 1988, LDBEN nº 9394/96, Lei 12796/13, Plano Nacional de Educação 2014-2024, Plano Municipal de Educação 2015-2025, Resolução de Matrícula, entre outros textos políticos) que tratam de aspectos ligados à garantia do direito à Educação Infantil.

No entanto, uma política educacional não se encerra com a produção dos seus textos. Ao contrário, a aprovação de uma legislação ou a publicação de um documento oficial, provoca interpretações, reações e têm desdobramentos, podendo, inclusive, gerar mudanças no percurso da política. Para Lopes e Macedo (2011, p.259), “[...] os textos políticos têm uma história representacional, mas não entram num espaço institucional (e social) vazio, sendo, portanto, recriados a cada leitura”. Dessa forma, de acordo com Ball e Bowe (1992), o contexto da prática (*contextofpractice*) é o *locus* privilegiado de interpretação e recriação da política educacional, no qual os sentidos atribuídos aos textos políticos têm consequências reais, podendo introduzir mudanças e transformações relevantes no texto original da política.

Ball e Bowe (1992) ressaltam que os profissionais que atuam no contexto da prática não são leitores ingênuos, tampouco meros executores de algo previamente estabelecido, são sujeitos históricos, também autores das políticas educacionais que interpretam os textos políticos, segundo as suas experiências, valores e interesses. Nesse processo de interpretação e reinterpretação da política, partes do texto podem sofrer rejeições, serem ignoradas ou até mal-entendidas, pois há interesses divergentes em jogo (MAINARDES, 2006). Como as políticas não são estáticas e prontas, elas abrem inúmeras possibilidades de leituras e formas de interpretação, gerando um processo constante de reinterpretação. Tais interpretações e reinterpretações podem ser consideradas, ainda, uma questão de disputa. Dependendo dos interesses em jogo, determinada interpretação pode beneficiar um grupo em detrimento de outros.

Nesta pesquisa que tem como foco as políticas de acesso à Educação Infantil no município de Itaboraí, o contexto da prática traduz-se na tentativa de compreender como os



textos políticos que tratam de aspectos ligados à garantia do direito à Educação Infantil são reinterpretados nas políticas locais e quais efeitos essas ações políticas ou a falta delas têm provocado. O estudo dedica-se a apresentar a maneira pela qual essa etapa da Educação Básica vem se constituindo como um direito na localidade e as estratégias políticas que têm sido adotadas, pelos gestores municipais, quanto ao compromisso de universalizar o atendimento na pré-escola e ampliar as vagas em creche, conforme determina a legislação.

#### **1.4 Os caminhos metodológicos da pesquisa**

A realização de uma pesquisa pode ser entendida como um processo para a construção de novos conhecimentos, podendo também, dentre outras finalidades, ampliar, detalhar, atualizar ou refutar conhecimentos já existentes. Na pesquisa acadêmica, o ato de conhecer e de gerar novos conhecimentos dá-se de maneira sistemática e organizada, sujeito à regras metodológicas e procedimentos para a análise e compreensão do objeto estudado. Para Gil (1996), “O objetivo fundamental da pesquisa é descobrir respostas para problemas, mediante o emprego de procedimentos científicos”. Contudo, apesar de haver critérios estabelecidos, inúmeras são as formas de pesquisar. Mais do que um conjunto de técnicas e instrumentos, uma pesquisa acadêmica exige do pesquisador conhecimentos acerca do tema a ser estudado e o compromisso com a realidade investigada.

Ao selecionar as abordagens e inserções no ambiente a ser investigado, o pesquisador carrega consigo suas próprias experiências, crenças e paradigmas (GATTI, 2002). Para Tello (2012), o ato de selecionar uma determinada metodologia de pesquisa não representa apenas uma simples escolha, mas também, evidencia o posicionamento do pesquisador e sua visão de mundo.

No caso da pesquisa em Educação, pode-se afirmar que existem características próprias do campo educacional e que elas precisam ser consideradas pelo pesquisador, tanto na investigação, quanto na produção de conhecimentos, pois “[...] pesquisar em Educação significa trabalhar com algo relativo a seres humanos ou com eles mesmos, em seu próprio processo de vida” (GATTI, 2002, p.12).

Por tratar-se de um tema do campo da política educacional, que necessita de um olhar crítico, a partir de uma perspectiva interpretativa, nesta dissertação sobre políticas de acesso à Educação Infantil e a ampliação do atendimento em creches e pré-escolas, optou-se por uma abordagem qualitativa-quantitativa. Segundo Gatti (2006, p. 28)

[...]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 [...]

Ao escrever sobre essa abordagem, Minayo (2009) explica que o método qualitativo de pesquisa é entendido como aquele que ocupa-se do nível subjetivo e relacional da realidade social. Para a autora, a pesquisa qualitativa trabalha com uma realidade que não pode ser apenas quantificada, pois possui um universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes. A abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado que não pode ser percebido apenas em equações, médias e estatísticas. Nesta pesquisa, em que se assume um enfoque qualitativo-quantitativo, os dados quantitativos necessários à análise da realidade investigada serão considerados, pois eles corroboram a análise qualitativa. Eles se complementam (MINAYO, 2013).

Os principais procedimentos metodológicos para a produção de dados serão a pesquisa bibliográfica e documental. Sobre esses dois procedimentos, Gil (2008) explica que a pesquisa bibliográfica é composta por estudos já desenvolvidos, presentes em livros, artigos científicos e fontes bibliográficas. Já a pesquisa documental utiliza como fonte materiais que ainda não receberam tratamento analítico, podendo ser apresentados na forma de relatórios, dados estatísticos, documentos oficiais, entre outros.

Para a análise das políticas de Educação Infantil no município de Itaboraí, algumas etapas foram percorridas. A pesquisa bibliográfica foi o ponto de partida desta investigação. Inicialmente, as buscas pelos materiais necessários à composição das bases conceituais concentraram-se em publicações que tivessem relação com as políticas públicas de Educação Infantil. Foram selecionados livros, artigos científicos, teses e dissertações que tratam de temas como: o conceito de política pública e a análise de políticas educacionais; o direito à Educação Infantil; obrigatoriedade e universalização na pré-escola; e a ampliação da oferta de vagas em creches, no Brasil e no município de Itaboraí.

Para levantamento da produção científica no município de Itaboraí, utilizou-se como recurso, o Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES. Por meio da inserção da palavra Itaboraí no campo geral de busca, foram encontrados duzentos e sessenta e oito (268) trabalhos entre teses e dissertações. Delimitando a busca somente para produções na área da Educação, foram localizadas vinte e cinco (25) publicações, sendo vinte e duas (22) dissertações e apenas três (3) teses (Anexo A). Após a análise dos resumos dos trabalhos, foi possível constatar que

somente dois (2) deles, sendo uma tese e uma dissertação, tiveram como objeto de estudo a Educação Infantil. Tais informações tornam a presente pesquisa ainda mais relevante, tendo em vista a escassez de produções acadêmicas sobre esta etapa da Educação Básica no município. Estes dados serão apresentados e analisados no terceiro capítulo da dissertação.

A pesquisa documental concentrou-se em duas etapas, a primeira privilegiou a seleção das legislações que destinam-se à Educação Infantil, consultadas no *site* do Ministério da Educação (BRASIL, 2018) e a análise dos anuários estatísticos dos bancos de dados do Censo Escolar acessados, por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2018). A sistematização dos documentos oriundos do *site* do MEC pode ser observada no quadro a seguir:

Quadro 1 - Legislações que se destinam à Educação Infantil presentes nessa pesquisa:

ANO	LEGISLAÇÃO PESQUISADA
1988	Constituição Federal
1990	Lei nº 10.172/1990 Estatuto da Criança e do Adolescente
1996	Lei nº 9394/96 Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
2010	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
2013	Lei nº 12.796/2013 – Educação Básica obrigatória a partir dos 4 anos
2014	Lei nº 13.005/2014 – Plano Nacional de Educação (2014-2024)

Fonte: MEC (2019) - Elaborado pela autora

Os dados coletados junto ao INEP tiveram como recorte temporal os anos de 2013 a 2018. A demarcação do ano de 2013, para início da coleta de dados referente à matrícula na Educação Infantil, justifica-se pelas alterações legais que ocorreram a partir da Lei 12.796/13, tornando obrigatória a matrícula a partir dos quatro anos.

O ano de 2014 traz como marco a Lei 13.005/14, que aprova o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014). Em sua Meta nº1, o PNE estabelece a universalização da pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e a ampliação da oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, cinquenta por cento das crianças de até três anos até o final da vigência do Plano.

Em 22 de julho de 2015, em função da Lei 2.556/15 (ITABORAÍ, 2015), o município de Itaboraí, em consonância com o PNE, aprova o Plano Municipal de Educação (2015-2025). Já o ano de 2016 aparece nesse estudo por ter sido o prazo dado aos municípios para a universalização da pré-escola, reafirmando a obrigatoriedade de matrícula aos quatro anos, já determinada, anteriormente, pela lei 12.796/13 (BRASIL, 2013).

Referências importantes marcam o ano de 2017: o ingresso no curso de mestrado, o início de um novo governo municipal, o convite para assumir a Coordenação da Educação Infantil e os primeiros caminhos da pesquisa. O ano de 2018 é definido como limite para a produção de dados por conter os últimos registros do Censo Escolar (INEP, 2019) tendo em vista a finalização da pesquisa no ano de 2019.

Os dados coletados e produzidos entre os anos de 2013 e 2018 estarão organizados e tabulados, no quinto capítulo, para a visualização dos indicadores referentes ao número de instituições municipais que oferecem Educação Infantil, bem como as taxas de matrícula e as faixas etárias atendidas na localidade, a cada ano.

A segunda etapa da pesquisa documental concentrou-se no levantamento de documentos, ajudando a contar a história da Educação Infantil no município de Itaboraí e as principais políticas destinadas à Educação das crianças pequenas, que foram e são desenvolvidas no âmbito municipal. São apresentados também, documentos, contendo dados referentes à organização da Educação Infantil no contexto atual da rede pública municipal de ensino. Dentre os documentos oficiais selecionados, citam-se os Decretos de criação e os Projetos Políticos Pedagógicos dos Centros Municipais de Educação Infantil (CEMEI), o Plano Municipal de Educação – PME (ITABORAÍ, 2015), Resolução de matrícula (SEME, 2017) e Estudos de demanda, produzidos e fornecidos pelo Setor de Matrículas e Estatísticas da Secretaria Municipal de Educação (SEME, 2018). Para se ter acesso a esses documentos, recorreu-se à interlocução com a Secretaria Municipal de Educação, por intermédio dos diálogos estabelecidos junto à Subsecretaria de Gestão e Ensino, principalmente, com a equipe da Coordenação da Supervisão Escolar e a Divisão de Matrícula e Estatística. Dados esses que também estarão presentes no quarto capítulo.

Com base nesses procedimentos, foram propostas algumas questões que serão norteadoras para a realização do trabalho investigativo e para a análise dos dados coletados e produzidos:

- a) Como está organizada a Educação Infantil no município de Itaboraí?
- b) Que políticas públicas educacionais foram e têm sido desenvolvidas pela esfera municipal, tendo como foco a primeira etapa da Educação Básica?
- c) Quais os possíveis efeitos das políticas destinadas à obrigatoriedade de matrícula, frequência e universalização da pré-escola no atendimento às crianças de zero a três anos, cuja matrícula não é obrigatória?

- d) Que ações têm sido planejadas e desenvolvidas pelos gestores municipais quanto ao compromisso de universalizar o atendimento na pré-escola e ampliar em cinquenta por cento as vagas em creche, conforme determina a legislação?

Nesta pesquisa, em que se assume um compromisso prospectivo, a análise dos dados produzidos na investigação poderá contribuir para a formulação e efetivação de políticas públicas que tenham como propósito a garantia do direito à Educação Infantil pública, gratuita e de qualidade.

## 2 DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL, OBRIGATORIEDADE E UNIVERSALIZAÇÃO: DAS INFLUÊNCIAS INTERNACIONAIS AOS TEXTOS POLÍTICOS

Declarar um direito é muito significativo. Equivale a colocá-lo dentro de uma hierarquia que o reconhece solenemente como um ponto prioritário das políticas sociais. Mais significativo ainda se torna esse direito quando ele é declarado e garantido como tal pelo poder interventor do Estado, no sentido de assegurá-lo e implementá-lo.

*Cury, 2002, p. 259*

O reconhecimento da Educação Infantil, como um direito “transcorre o tempo e as fronteiras mundiais” (BARBOSA, 2017, p. 14). Pensar a criança como sujeito de direito, remete à trajetória dos direitos humanos, dentre eles, a Educação. Nessa perspectiva, tem-se por referência a análise feita por Marshall (1967) sobre a experiência da construção dos direitos humanos na Inglaterra. O autor define tais direitos, como elementos constitutivos do desenvolvimento da cidadania e os diferencia: os direitos civis são aqueles necessários à liberdade individual (de ir e vir, de imprensa, de pensamento e de religião), os direitos políticos são os que garantem a participação e o exercício da política e, os direitos sociais, os que contemplam o bem-estar econômico, a segurança, a garantia de convivência e a participação na dinâmica social.

As análises de Bobbio (2004, p.12) sobre a gênese dos direitos e a sua evolução, de certo modo, retomam e complementam as definições de direitos humanos: “Partimos do pressuposto de que os direitos humanos são coisas desejáveis, isto é, fins que merecem ser perseguidos, e de que, apesar de sua desejabilidade, não foram ainda todos eles (por toda a parte e em igual medida) reconhecidos”. O autor ressalta ainda que os direitos humanos não são direitos naturais e, sim, construídos pela civilização humana; portanto, são direitos históricos, mutáveis, passíveis de transformação e ampliação.

A esse respeito, Fullgraf (2001, p.29) também esclarece:

Os direitos do homem, por mais fundamentais que possam ser, são direitos históricos, que nascem em certas circunstâncias, e que na verdade se caracterizam por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes. A luta por novos direitos surge de modo gradual e não todos ao mesmo tempo. O conjunto de direitos do homem modificam-se e continuam a se modificar com a mudança das condições históricas. Assim pode-se afirmar que não existem direitos fundamentais, ou seja, o que parece

fundamental num certo contexto histórico e numa determinada civilização não é fundamental em outros momentos ou em outras culturas.

Em relação à garantia dos direitos humanos, Bobbio (2004, p.16) acrescenta: “o problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político”. Desta forma, o centro da questão não está em saber quantos e quais são esses direitos, se são naturais ou históricos, “mas em impedir que sejam constantemente violados” (BOBBIO, 2004, p.16).

Para avançar nas reflexões sobre o reconhecimento do direito à Educação, terá destaque a Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>3</sup> (DUDH). Elaborada por representantes de diferentes origens jurídicas e culturais de várias regiões do mundo, a Declaração foi proclamada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em 10 de dezembro de 1948, como uma norma comum a ser alcançada por todos os povos e nações signatárias. Desde a sua adoção, a DUDH foi traduzida em vários idiomas e serviu de referência para as constituições de muitos Estados e democracias. No artigo XXVI, o direito à Educação aparece descrito da seguinte forma:

1. Toda pessoa tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, está baseada no mérito.
2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.
3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos.

A inclusão da Educação, sob a forma de instrução na referida lei, afirma o caráter gratuito e obrigatório do ensino básico e o acesso universal aos estudos técnicos. Propõe valores em prol da manutenção da paz e valida a participação dos pais na educação dos filhos. Posteriormente, novos documentos são assinados por países que integram a ONU: “Do mesmo assunto ocupam-se a Convenção Relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino, de 1960, e o art. 13 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966” (CURY, 2002, p. 246). Tais documentos reafirmaram o direito à Educação, como dimensão fundamental ao exercício da cidadania.

---

<sup>3</sup> Chamada inicialmente de Declaração Universal dos Direitos do Homem, está disponível para consulta em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>> Acesso em 24 de jul. de 2019.

Ao longo dos séculos XX e XXI, os debates em torno do direito à Educação intensificaram-se e foram fortemente influenciados por agências internacionais, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). As discussões sobre a educação e o cuidado da criança pequena também ganharam destaque nas agendas da política educacional ao redor do mundo (ROSEMBERG, 2002, 2003, 2009; CAMPOS, R. F. 2010; 2012; CAMPOS, 2013).

Como resultado desses debates, Pereira (2017) destaca alguns documentos internacionais que versam sobre a criança e os seus direitos e que, posteriormente, foram referendados no cenário nacional. Dentre eles, a autora cita: a Declaração Mundial dos Direitos da Criança<sup>4</sup>, do ano de 1959, ratificada pelo Brasil, por intermédio do art. 84, inciso XXI, da Constituição Federal (BRASIL, 1988); a Convenção sobre os Direitos da Criança<sup>5</sup>, de 1989, promulgada no Brasil em 1990, pela Lei nº 99.710 (BRASIL, 1990); a Declaração Mundial sobre Educação para Todos<sup>6</sup>, proclamada na Conferência de Jomtien, em 1990; e a Declaração de Incheon<sup>7</sup>, aprovada no Fórum Mundial de Educação na Coreia do Sul, em 2015.

Embora a análise dos documentos internacionais para a infância não seja o foco desta dissertação, que se propõe a investigar as políticas públicas de Educação Infantil em âmbito local (Itaboraí), as influências internacionais devem ser consideradas, pois, de acordo com Mainardes e Gandin (2013, p. 154), “as políticas nacionais ou locais estão relacionadas a tendências econômicas e políticas globais e, ao mesmo tempo precisam ser compreendidas historicamente”. Nesse sentido, alguns tratados e acordos de âmbito mundial podem servir de referência para a formulação de políticas nos microcontextos. Contudo, é importante ressaltar que as influências não se restringem ao contexto inicial de discussões que antecede a elaboração dos textos legais, mas estão presentes em todas as etapas da trajetória da política (MAINARDES; MARCONDES, 2009).

Sobre o diálogo entre as influências internacionais e as políticas educacionais brasileiras voltadas à primeira infância, Fullgraf (2007, p. 27-28) evidencia que:

---

<sup>4</sup> Conhecida como a Declaração de Genebra dos Direitos da Criança, é um documento internacional que promove os direitos da criança (ONU, 1959)

<sup>5</sup> Estabeleceu um novo paradigma de proteção à infância e à adolescência, determinando que todas as crianças e adolescentes são sujeitos de direitos titulares da chamada proteção integral. Este documento foi ratificado pelo Brasil em 1990. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao/>>. Acesso em: 16 de jul. de 2019

<sup>6</sup> Plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem (UNICEF, 2019).

<sup>7</sup> Constitui o compromisso da comunidade educacional com a Educação 2030 e reconhece o importante papel da educação como principal motor do desenvolvimento. (UNESCO, 2016)



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 [...].

Para a autora, essas organizações internacionais “[...] são instâncias que criam, modelam, filtram e veiculam processos de globalização [...]” (FULLGRAF, 2007, p. 28). A partir dos anos de 1970 até meados de 1980, seguindo as recomendações da UNESCO e do UNICEF, a Educação das crianças pequenas no Brasil foi pensada como via de combate à desnutrição e a possibilidade de melhoria do desempenho no Ensino Fundamental (ROSEMBERG, 2002; FARIA, 2018).

No final da década de 1980, as organizações multilaterais pouco atuaram na Educação Infantil brasileira (ROSEMBERG, 2003). Com o fim da ditadura militar e a aprovação da Constituição Federal (BRASIL, 1988), a Educação é reconhecida como um direito universal das crianças de 0 a 6 anos, atribuindo-se ao Estado o dever de efetivá-la mediante a garantia de atendimento em creche e pré-escola (ROSEMBERG, 2002). Entretanto em 1990, o Banco Mundial entra em cena com propostas equivalentes às da UNESCO e do UNICEF. Em países com problemas sociais, como o Brasil, o Banco Mundial<sup>8</sup> concebe a Educação, como instrumento de ascensão e os investimentos em Educação Infantil podem ser entendidos como uma forma de combate à pobreza (GIL, 2018).

As influências até aqui apresentadas relacionam-se com o contexto da produção de texto, visto que os textos políticos materializam as ideias e os discursos da política (MAINARDES, 2006). Na próxima seção, amplia-se a discussão sobre o direito à Educação Infantil, a partir da análise dos textos das legislações brasileiras que versam sobre esta temática.

## 2.1 Direito à Educação Infantil e os dispositivos legais

Os textos da política podem não ser essencialmente coerentes e claros, pois são resultados de diferentes discursos. Nesse sentido, envolvem embates e negociações e nem sempre todas as demandas apresentadas durante o processo de produção são consideradas

---

<sup>8</sup> Organização internacional composta por cinco instituições/organismos: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD); Associação Internacional de Desenvolvimento (AID); Cooperação Financeira Internacional (IFC); Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA); e, Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (ICSID), (GIL, 2018).

(MAINARDES, 2006). Para a compreensão da política como uma arena de disputas por finalidades educacionais, o autor acrescenta que é preciso refletir sobre o tempo e o local em que os textos foram produzidos, os discursos predominantes pelos quais passam a fazer parte da agenda política e as possíveis inconsistências, divergências e ambiguidades presentes no texto.

O olhar sobre o texto da política, em especial, da legislação brasileira, retoma o que, inicialmente, foi descrito no contexto de influência ao revelar que a história do direito à Educação Infantil é uma construção social marcada pelo caráter paradoxal, quanto ao reconhecimento da sua necessidade e dos entraves para sua efetivação (ANDRADE, 2010).

No Brasil, o art. 208 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) dispõe sobre o dever do Estado em relação ao direito à Educação das crianças na primeira infância e inaugura um novo momento na história da legislação infantil, ao reconhecer a criança como cidadã. Segundo Angotti (2006, p.18):

Com a promulgação da Carta Magna em 1988, emerge e se reconhece o estado de direito do cidadão criança, um novo estatuto social deve e terá que ser desenhado para o cotidiano, exigindo investimentos distintos e integrados na consolidação de uma nova ordem social.

A Constituição de 1988 tornou-se um marco na história da Educação das crianças pequenas. Nessa perspectiva, Cury (1998, p. 11) destaca:

[...] a Constituição incorporou a si algo que estava presente no movimento da sociedade e que advinha do esclarecimento e da importância que já se atribuía à educação infantil. [...] Ela não incorporou esta necessidade sob o signo do Amparo ou da Assistência, mas sob o signo do Direito, e não mais sob o Amparo do cuidado do Estado, mas sob a figura do Dever do Estado. Foi o que fez a Constituição de 88: inaugurou um Direito, impôs ao Estado um Dever, traduzindo algo que a sociedade havia posto.

O novo texto constitucional legitima creches e pré-escolas como instituições educativas, direito das crianças e das famílias trabalhadoras de usufruírem de espaços coletivos para os cuidados e Educação de seus filhos (ANDRADE, 2010). A Educação Infantil passa a ter um cunho também educacional e, ao englobar o aspecto do cuidado, inerente à faixa etária das crianças na primeira infância, busca promover o desenvolvimento integral das crianças (BRASIL, 1988, 1996; CAMPOS, 2006). No entanto, em relação aos avanços e aos desafios anunciados pela Constituição Federal, Cury (1998) argumenta que há um longo caminho a ser percorrido para que as instituições de Educação Infantil tornem-se espaços de promoção e defesa da cidadania e dos direitos das crianças.

No cenário nacional, novas legislações foram promulgadas e enfatizaram a responsabilidade da família, da sociedade e do Estado em defesa dos direitos da criança à Educação Infantil. Em 1990, foi elaborado e sancionado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), por intermédio da Lei nº8.069/1990 (BRASIL, 1990). Para Andrade (2010), o ECA reitera os dispositivos constitucionais em relação aos direitos da criança, reconhece a sua condição peculiar de desenvolvimento e a necessidade de considerar a Educação da criança pequena como uma prioridade na agenda das políticas públicas.

Segundo Costa (1994), o Estatuto da Criança e do Adolescente contribui para uma nova organização das políticas. No tocante à Educação, no artigo 53, o ECA destaca a sua contribuição ao desenvolvimento pleno da pessoa, à conquista da cidadania e à qualificação para o trabalho, ressaltando, também, os aspectos fundamentais da Educação, como política pública quanto à necessidade de igualdade de condições para o acesso à escola (ANDRADE, 2010).

Ainda na década de 1990, teve início um processo para promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) Lei nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996). Segundo Saviani (2000), depois de percorrer os bastidores da Assembleia Constituinte, durante oito anos, a LDBEN foi aprovada em 20 de dezembro de 1996. De acordo com Pereira e Teixeira (1997), esse texto político enfrentou muitas críticas por refletir as influências da política neoliberal, implantada no Brasil, a partir dos anos de 1980. Apesar das limitações, o texto da referida lei traz uma concepção de educação que projeta uma nova dimensão à formação do homem:

Art. 1o – A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais. (BRASIL, 1996)

No artigo 2º, da LDBEN (BRASIL, 1996) a Educação é entendida como dever da família e do Estado, devendo inspirar-se nos princípios de liberdade e nas ideias de solidariedade humana, visar ao desenvolvimento pleno do educando, ao seu preparo para o exercício da cidadania e à sua qualificação para o trabalho. Na sequência, propõe uma nova forma de organização, em que a Educação Básica passa a ser composta de três níveis: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio (ANDRADE, 2010).

De acordo com o inciso V do artigo 11 da referida Lei, compete ao município a responsabilidade pelo oferecimento da Educação infantil e do Ensino Fundamental:

Art. 11 – V – oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando

estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1996)

Ao estabelecer como prioridade o Ensino Fundamental, a LDBEN (BRASIL, 1996), expõe as contradições do texto político e abre a possibilidade para que o acesso à Educação Infantil não seja uma garantia para todas as crianças. Contudo, pode-se dizer que foi a LDBEN (BRASIL, 1996) que introduziu as expressões “Educação Infantil” e “Educação Básica” na organização escolar brasileira, conforme mencionado 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” (BRASIL, 1999).

Para Angotti (2006, p.18-19), o texto enunciado no artigo 29, destaca a falta de clareza quanto às ações intersetoriais e revela as prerrogativas de uma Educação Infantil que reconhece o direito da criança ao seu desenvolvimento, “porém não se poderá prescindir de uma ação integrada entre diferentes perspectivas advindas de políticas outras, tais como de ação social, de saúde, de cultura”.

Ainda sobre a definição da Educação Infantil, como primeira etapa da Educação Básica, Pereira e Teixeira (1997, p.92) acrescentam:

[...] representa uma grande vitória das forças democráticas, haja vista que foi intenso e polêmico o debate em torno dessa questão, durante o processo de elaboração da lei, ressaltando que, em algumas versões do relatório do Senado Federal, chegou a ser retirada a educação infantil do âmbito da educação básica.

No artigo 30, a LDBEN (BRASIL, 1996), estabelece que a Educação Infantil seja organizada nas modalidades: creche (para o atendimento às crianças de até três (3) anos de idade) e pré-escola (para as crianças de quatro (4) a cinco (5) anos de idade). A legitimidade da creche como instituição de Educação infantil é reafirmada pela Lei e o texto não menciona, ainda, a obrigatoriedade, a partir da pré-escola, isso ocorre após a promulgação da LEI nº 12796/13, que torna obrigatória a matrícula aos quatro anos (BRASIL, 2013).

O reconhecimento da Educação Infantil, como primeira etapa da Educação Básica, integrada aos sistemas de ensino, suscitou a necessidade de um ordenamento legal específico para a Educação Infantil. Em atendimento a esta demanda, o Conselho Nacional de Educação (CNE) aprovou as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI), a partir da Resolução nº 1 de 07 de abril de 1999 (BRASIL, 1999). Para Filho e Nunes, 2013, p. 77, as DCNEI:

[...] constituem a doutrina sobre princípios, fundamentos e procedimentos da educação básica, definidos pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, que orientarão as instituições de educação infantil dos sistemas

brasileiros de ensino, na organização, na articulação, no desenvolvimento e na avaliação de suas propostas pedagógicas

Posteriormente, as DCNEI foram revisadas pela Resolução nº 5 de 17 de dezembro de 2009 e, em articulação com as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica (DCNEB) reuniram os princípios, os fundamentos e os procedimentos definidos pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação para orientar as políticas públicas, a elaboração de planejamento, a execução e a avaliação das propostas pedagógicas e curriculares de Educação Infantil (BRASIL, 2010).

As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, de caráter mandatório, orientam a formulação de políticas, incluindo a de formação de professores e demais profissionais da Educação, e também o planejamento, desenvolvimento e avaliação pelas unidades de seu Projeto Político-Pedagógico e servem para informar as famílias das crianças matriculadas na Educação Infantil sobre as perspectivas de trabalho pedagógico que podem ocorrer. (BRASIL, 2010, p. 83)

Do ponto de vista legal, o documento reafirma o que já fora mencionado na Constituição Federal (BRASIL, 1988) e na LDBEN (BRASIL, 1996), quanto ao direito à Educação Infantil. O texto destaca o caráter institucional e educacional das creches e pré-escolas diferenciando-as dos contextos domésticos, dos programas alternativos e da Educação não-formal.

As creches e pré-escolas se constituem, portanto, em estabelecimentos educacionais públicos ou privados que educam e cuidam de crianças de zero a cinco anos de idade por meio de profissionais com a formação específica legalmente determinada, a habilitação para o magistério superior ou médio, refutando assim funções de caráter meramente assistencialista, embora mantenha a obrigação de assistir às necessidades básicas de todas as crianças (BRASIL, 2010, p.84).

As DCNEI (*Idem*, p.86) concebem o currículo, como “[...] conjunto de práticas que buscam articular as experiências e os saberes das crianças com os conhecimentos que fazem parte do patrimônio cultural, artístico, científico e tecnológico [...]” e consideram a criança como centro do planejamento que se desenvolve nas interações, nas relações e nas práticas cotidianas.

Os textos políticos, até aqui apresentados, conferem igualdade de condições para o acesso à Educação Infantil, fazendo distinção apenas, quanto à idade para frequência na creche e na pré-escola. No entanto, na próxima seção, daremos destaque às leis que trazem uma nova interpretação sobre o direito à Educação Infantil e estabelecem parâmetros relativos à obrigatoriedade e à universalização nessa etapa da Educação Básica.

## **2.2 Obrigatoriedade e universalização na Educação Infantil**

As primeiras alterações legais que culminaram com a obrigatoriedade na Educação Infantil remontam à Lei nº 11.274/2006 (BRASIL, 2006), que ampliou o Ensino Fundamental

para nove anos, passando a Educação Infantil a atender a faixa etária de zero a cinco anos. Na sequência, a Emenda Constitucional nº 59 (BRASIL, 2009), 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. A EC nº 59 dispôs que a sua efetivação deveria ocorrer, progressivamente, até o ano de 2016. Posteriormente, a Lei nº 12.796 (BRASIL, 2013) incorpora essas mudanças ao texto da LDBEN (BRASIL, 1996).

Dessa forma, o art. 6 da referida Lei estabelece que os pais ou responsáveis passam a ter o dever de efetuar a matrícula das crianças na Educação Básica, a partir dos quatro (4) anos de idade e, não mais a partir dos seis (6) anos, como previa a lei anterior. Aos municípios, determina o ano de 2016, como prazo para universalização do atendimento na pré-escola. O texto político traz contradições e pode levar a interpretações equivocadas; por esta razão, tem recebido apoio e críticas de pesquisadores da infância. Pinto e Alves (2010, p.221) defendem que a obrigatoriedade torna mais difíceis os casos de omissão do Estado no atendimento às crianças. Os autores afirmam que:

Pode-se alegar que a ampliação da obrigatoriedade é uma violência contra o direito das famílias ou jovens, de optar pelo acesso à educação. Os dados mostram, contudo, que a obrigatoriedade parece ser o único meio de fazer o estado assegurar, efetivamente, este direito para as famílias mais pobres. Tratar esta questão tão somente como uma opção da família, na prática, permite que o Estado se omita em assegurar o direito para aqueles que mais se beneficiaram de uma educação de qualidade.

A obrigatoriedade, em princípio, pode trazer alguns aspectos positivos, ampliando o acesso à Educação Infantil, principalmente, às crianças das camadas menos favorecidas e promovendo o diálogo com o Ensino Fundamental (NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011). No entanto, para Kramer (2011, p.75)

a obrigatoriedade de frequência das crianças de 4 e 5 anos à escola pode levar à compreensão de que é aí que a educação básica começa, reiterando a antiga cisão entre creches e pré-escolas e trazendo de volta à cena o ideário de preparação para o Ensino Fundamental. Corre-se o risco de desvincular a educação infantil dos princípios formulados para a creche e a pré-escola e não se enfrenta a verticalidade do processo escolar, nem no que se refere à formulação das políticas nem no que diz respeito aos projetos curriculares. Acentua-se a fragmentação da educação básica sem atentar para as transições.

A interpretação de que o direito à Educação Infantil deve ser garantido somente na pré-escola, por ser uma etapa obrigatória, pode trazer efeitos ao atendimento às crianças de zero a três anos. A leitura equivocada do texto da Lei pode ainda influenciar os responsáveis diretos pela execução das políticas públicas de acesso à Educação Infantil, entendendo que as vagas na creche não são prioridade. Para compreender o ensino obrigatório, Oliveira (2007) o define

como uma dupla obrigatoriedade, pois refere-se, de um lado, ao dever do Estado e, do outro, ao dever dos pais ou responsáveis de provê-la.

No ano seguinte à Lei nº 12796/13 (BRASIL, 2013), após três anos de tramitação, foi aprovado o Plano Nacional da Educação (PNE), para o decênio de 2014 a 2024 e sancionado pela Lei nº 13.005 (BRASIL, 2014). A primeira Meta 1 do PNE (2014-2024) trata, especificamente, do direito à Educação Infantil. No quadro 2, é possível estabelecer um comparativo com o PNE anterior (BRASIL, 2001).

Quadro 2 - Redação da meta de atendimento na Educação Infantil dos Planos Nacionais de Educação de 2001 e 2014.

PNE 2001-2011	PNE 2014-2024
Objetivos e Metas [...] 1.3.1. Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 e 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos.	Meta 1: 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.

Fonte de dados: Lei 10.172/2001 e Lei 13.005/2014.

Como pode ser verificado, quando comparado ao anterior (BRASIL, 2001), o PNE vigente (BRASIL, 2014) não apresenta avanços significativos em relação à faixa etária de zero a três anos, ao permanecer com o mesmo percentual de atendimento a ser alcançado até o ano de 2024. Nesse sentido, a Meta não inova, apenas reafirma o que já havia sido estabelecido (XIMENES; GRINKRAUT, 2014). A principal diferença decorre do atendimento à população de quatro (4) e (5) anos. Enquanto o PNE anterior projetava alcançar 80% de atendimento nesta faixa etária, o novo PNE propõe-se a universalizá-lo até 2016.

A diferença entre o acesso à creche e à pré-escola ganha destaque na Meta 1 do PNE (BRASIL, 2014), corroborando o que já vinha ocorrendo, desde a obrigatoriedade imposta pela Lei nº 12796/13 (BRASIL, 2013), inclusive, estabelecendo o mesmo prazo para a universalização do atendimento às crianças de quatro e cinco anos. Ao priorizar a universalização da pré-escola, a Meta 1 expõe uma restrição à ampliação das matrículas em creche e fornece indicativos das intenções do poder público, no que tange à Educação das crianças de zero a três anos (CAPUZZO; ARAÚJO, 2016).

Quanto aos esforços que os municípios vêm empenhando para cumprir a Meta 1 do PNE (BRASIL, 2014), Araujo. F. (2016) alerta que o desenvolvimento das políticas públicas ocorre em um cenário marcado por desafios que, por vezes, pode gerar soluções nem sempre adequadas ou mesmo improvisadas. Na preocupação da autora, percebe-se que a ampliação do acesso à pré-escola pode não representar um atendimento com qualidade.

Estudiosos do campo da Educação Infantil apresentam vários argumentos contrários a essa medida constitucional que

pode induzir a uma expansão quantitativa da pré-escola sem assegurar sua qualidade social; o risco da diminuição da sua oferta do atendimento em período integral e da exclusão da dimensão do cuidado desta fase da educação infantil; a antecipação da escolaridade com as características do ensino fundamental; a fragmentação provocada no interior da educação infantil, com a cisão das duas fases, creche e pré-escola; a privatização da creche em razão do seu abandono pelo poder público (ARAÚJO; SILVEIRA; COTRIM, 2013).

Diante dos riscos apontados, inicialmente, pela Lei nº 12.796/13 (BRASIL, 2013) e, posteriormente, pela Lei nº 13.0005 (BRASIL, 2014), ressalta-se que o direito da criança pequena caminha em direção a uma Educação Infantil fragmentada, que fragiliza a creche e valoriza a pré-escola como forma de preparar a criança para o Ensino Fundamental. As conquistas dos movimentos sociais que, na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, unificaram as duas fases em uma única etapa da Educação Básica, são ignoradas. Nesse sentido, Capuzzo e Araújo (2013) ressaltam que “a desejada universalização da pré-escola não deve ser alcançada como uma imposição da matrícula à família, mas com a ampliação da oferta, a fim de atender à demanda reprimida durante décadas por falta de vagas”.

Nos próximos capítulos a pesquisa dedicar-se-á a analisar o modo pelo qual os textos políticos, em especial, os que versam sobre obrigatoriedade e universalização da pré-escola e a ampliação do atendimento em creche, têm se materializado em políticas públicas de Educação Infantil, no contexto da prática, neste caso, o município de Itaboraí-RJ.



### 3 ITABORAÍ-RJ - O CENÁRIO DA PESQUISA

É por isto e por muito mais, é porque foi meu berço, e berço daqueles a quem mais amei e amo, é porque no seu seio tenho sepulturas queridas, é porque me guarda em seus lares amigos dedicados, é porque desejo ter em seus campos um abrigo na minha velhice que começa, e no seu cemitério um leito para dormir o último sono, é enfim por todos esses laços da vida e da morte que a Vila de Itaboraí me é tão querida.

*Joaquim Manoel de Macedo<sup>9</sup>*

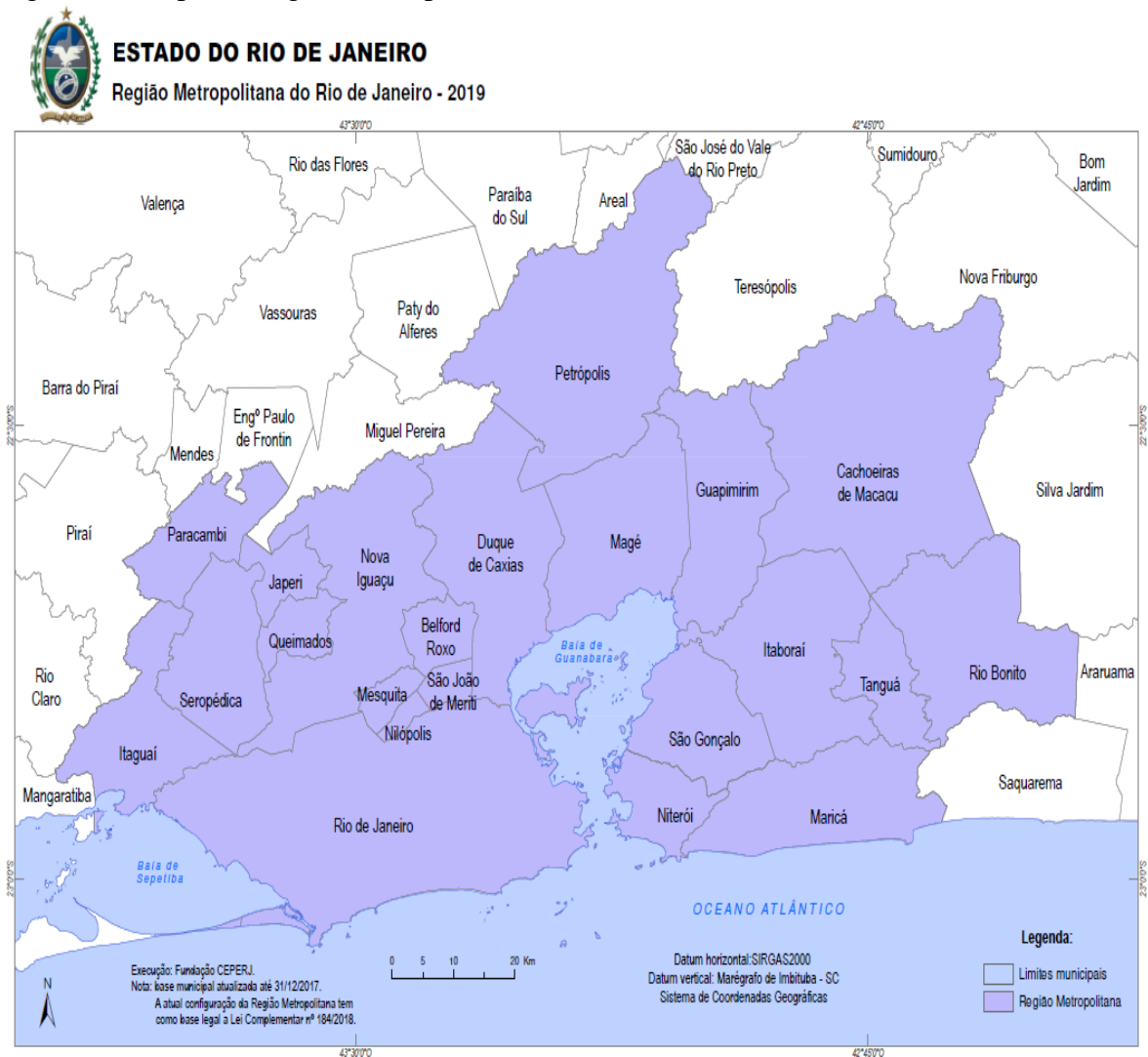
Lócus desta pesquisa de mestrado, a cidade de Itaboraí está localizada na Região Metropolitana do estado do Rio de Janeiro. Também conhecida como Grande Rio, a Região Metropolitana é formada pela cidade do Rio de Janeiro e mais vinte e um municípios vizinhos.<sup>10</sup> De acordo com dados publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018), com 12.699.743 habitantes, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro é a segunda maior área metropolitana do Brasil, ficando atrás apenas da Grande São Paulo. É, também, a terceira da América do Sul e vigésima do mundo (IBGE, 2010).

Esta região reúne os principais grupos nacionais e internacionais do setor naval e os maiores estaleiros do país. No setor petrolífero, possui diversas empresas que, juntas, produzem a maior parte do petróleo e dos combustíveis distribuídos nos postos de todo o território brasileiro. Com um Produto Interno Bruto (PIB) de mais de R\$ 400 bilhões, constitui o segundo maior polo de riqueza nacional. Concentra boa parte da força econômica do estado e dos bens e serviços produzidos no Brasil (IBGE, 2016). É considerada o segundo maior centro industrial do país, contando com refinarias de petróleo, indústrias navais, metalúrgicas, petroquímicas, gás-químicas, siderúrgicas, têxteis, gráficas, editoriais, farmacêuticas, de bebidas, cimenteiras e moveleiras. Nas últimas décadas, percebeu-se uma transformação em seu perfil econômico, configurando-se, também, como um grande polo de serviços e negócios.

<sup>9</sup> Escritor Itaboraiense, romancista do século XIX, autor do clássico "A Moreninha".

<sup>10</sup> São eles: São Gonçalo, Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Niterói, São João de Meriti, Belford Roxo, Magé, Itaboraí, Mesquita, Nilópolis, Maricá, Itaguaí, Queimados, Japeri, Seropédica, Rio Bonito, Guapimirim, Cachoeiras de Macacu, Paracambi, Tanguá e Petrópolis.

Figura 1 – Mapa da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro – 2019.



Fonte: Fundação CEPERJ, 2019. Acesso em: 08 de março de 2019.

No mapa da Região Metropolitana do Rio de Janeiro é possível observar que o município de Itaboraí está localizado em área de baixada litorânea, às margens da Baía de Guanabara e a 45 km de distância da capital. Possui uma área territorial de 430.374 km<sup>2</sup>, correspondente a 7,5% da área da Região Metropolitana. Itaboraí faz divisa com os municípios de Guapimirim, São Gonçalo, Cachoeiras de Macacu, Tanguá e Maricá (MARAFON, 2016).

A história da cidade revela a influência das tribos indígenas que habitavam a região. O nome Itaboraí é de origem Tupi e significa “pedra bonita escondida na água”. Colonizadores observaram que os nativos utilizavam uma fonte de água, localizada na parte mais alta, atualmente, o centro histórico da cidade e a chamavam de Itaboraí. Em 1567, dois anos após a fundação da Cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro, a Coroa Portuguesa fez a concessão de várias sesmarias na região do Recôncavo da Guanabara, com a finalidade de promover a

ocupação destas áreas e estimular o estabelecimento dos engenhos de açúcar (ITADADOS, 2006).

Itaboraí<sup>11</sup> é o resultado da união de três importantes vilas do período colonial e imperial do Brasil: Santo Antônio de Sá, a maior delas; São João de Itaboraí, inicialmente, uma parada de tropeiros, que, depois, tornou-se o maior produtor de açúcar da região e principal entreposto comercial, ligando o norte fluminense à capital da província e à Vila de São José Del Rey, conhecida como São Barnabé ou Itambi.

Em 1833, um decreto imperial criou a Vila de São João de Itaboraí e promoveu a sua independência política e administrativa. A instalação da Câmara Municipal ocorreu em 22 de maio do mesmo ano. No entanto, Itaboraí tornou-se cidade com o nome atual, somente, a partir de 1890 (ITADADOS, 2006).

O município participou da economia nacional desde o início da colonização. Na agricultura, passou por períodos de grande importância, por meio da cultura da cana de açúcar, do plantio e comércio do café e do cultivo de produtos básicos para a alimentação, como mandioca e milho (RODRIGUES, 2014).

Itaboraí, também, destaca-se pela beleza e imponência dos seus monumentos arquitetônicos, remanescentes dos períodos colonial e imperial brasileiro. A cidade, ainda hoje, guarda recordações daquela época de prosperidade em construções, como a Câmara Municipal, o Teatro João Caetano e o Convento São Boaventura (IBGE, 2010).

Historicamente, a economia da cidade esteve baseada na manufatura da cerâmica (decorativa e utilitária), apicultura, pecuária extensiva, extrativismo mineral, indústria e setor terciário (comércio e serviços). Outra atividade econômica de grande força na região foi a produção de laranjas, notadamente, entre os anos de 1920 e 1980, período em que Itaboraí tornou-se o maior produtor de laranja do Rio de Janeiro, e um dos maiores do país, fazendo com que a cidade ficasse conhecida como a “terra da laranja”. No entanto, ainda no século XX, houve um declínio na comercialização de laranjas, pois as terras já não produziam frutos de boa qualidade, devido ao desgaste do solo e pelas técnicas utilizadas. A indústria de cerâmica também não avançou no uso de novas tecnologias que fossem mais eficazes e menos poluentes, perdendo mercado para outras regiões e estados do Brasil (CRUZ, 2018).

Ocupada por propriedades rurais; a construção da ponte Rio-Niterói (1969-1974) foi um marco para a cidade de Itaboraí, pois acelerou o processo de urbanização. Contudo, o

---

<sup>11</sup> Informações obtidas no site oficial da Prefeitura Municipal de Itaboraí.

crescimento urbano deu-se de forma desordenada e com infraestrutura deficiente. Itaboraí tornou-se uma “cidade-dormitório”, onde boa parte da população necessita buscar emprego na capital ou em outros municípios da Região Metropolitana e da Baixada Fluminense<sup>12</sup>.

A rodovia BR-101, que contorna a Baía de Guanabara, foi construída na primeira metade da década de 1980 e, inaugurada em 1985, reduzindo o tempo de viagem entre Itaboraí e Niterói, facilitando também, o acesso à capital. A construção da BR-101 gerou novas formas de organização do espaço da cidade, influenciando diretamente o surgimento de loteamentos, condomínios e a ocupação dessas áreas por pessoas provenientes das cidades do Rio de Janeiro, Niterói e São Gonçalo. Outras rodovias existentes na cidade, também, foram muito significativas para promover o acesso a municípios vizinhos, como a RJ-116 (Itaboraí X Friburgo), a RJ-114 (Itaboraí X Maricá) e a RJ 104 que liga Itaboraí a São Gonçalo (ITADADOS, 2006).

O Quadro 3 apresenta algumas informações gerais sobre a cidade de Itaboraí. Os dados que auxiliam na caracterização do município são oriundos de informações disponíveis no *site* do IBGE.

Quadro 3 – Características gerais do município de Itaboraí, no ano de 2010

População (IBGE, 2010)	218.008 pessoas
População urbana	215.412 pessoas
População rural	2.596 pessoas
População economicamente ativa	172.683 pessoas
Densidade demográfica	506,55 hab/Km <sup>2</sup>
População estimada (2018)	238.635 pessoas
Produto Interno Bruto (PIB) per capita	R\$ 18.520,41
Salário médio mensal (2016)	2,2 salários mínimos
Taxa de mortalidade infantil	10,23 para 1.000 nascidos vivos
Esperança de vida ao nascer	73,8 anos
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)	0,693

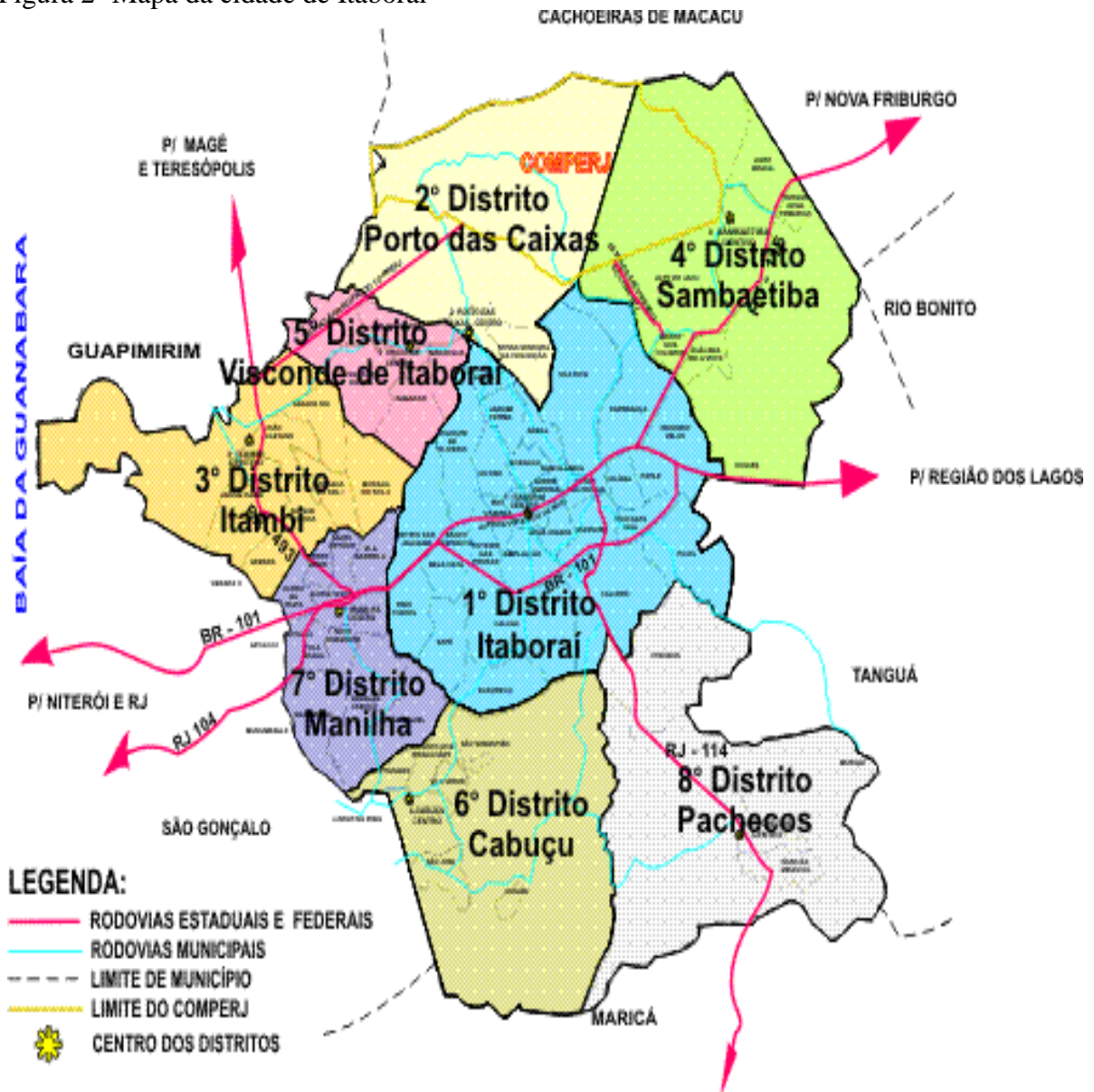
Fonte: IBGE, (2018). Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/itaborai/panorama>>. Acesso em 10 de mar. de 2018.

Quanto ao contingente populacional, Itaboraí ocupa a 12<sup>a</sup> posição no conjunto de noventa e dois municípios do estado do Rio de Janeiro e representa 1,38% da população total fluminense. A taxa de urbanização corresponde a 98,2% de moradores que residem em áreas consideradas urbanas (sedes e vilas). Os outros 2% pertencem à população compreendida pelas zonas rurais e a Área de Proteção ambiental (APA) de Guapimirim (MARAFON, 2016).

<sup>12</sup> A Região faz referência a treze municípios do estado do Rio de Janeiro: Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São João de Meriti e Seropédica (IBGE, 2018).

A cidade é constituída por oito distritos: Itaboraí (Sede), Porto das Caixas, Itambi, Sambaetiba, Visconde de Itaboraí, Cabuçu, Manilha e Pacheco. O mapa, a seguir, ilustra a distribuição dos distritos com as principais vias de acesso e municípios limítrofes:

Figura 2 -Mapa da cidade de Itaboraí



Fonte: Itaboraí news, (2018). Disponível em: <[http://www.itaborainews.com.br/mapa\\_mina.asp](http://www.itaborainews.com.br/mapa_mina.asp)>. Acesso em: 09 mai. 2018.

O quadro, a seguir, apresenta uma divisão mais detalhada dos noventa e um bairros e a composição de cada um dos oito distritos que compõem o município.

Quadro 4: Bairros e distritos de Itaboraí

DISTRITOS	BAIRROS	TOTAL: 91
1º Itaboraí	Centro, Ampliação, Areal, Badureco, Bela Vista, Bonfim, Caluge, Calundu, City Areal, Colônia, Engenho Velho, Esperança, Iguá, Itaville, Jardim Ferma, Jardim Imperial, Joaquim de Oliveira, Jardim Progresso, Nancilândia, Nova Cidade, Outeiro das Pedras, Picos, Quissamã, Retiro, Retiro São Joaquim, Rio Várzea, Santo Expedito, Sapê, Sossego, Três Pontes, Venda das Pedras e Vila Rica.	32
2º Porto das Caixas	Porto das Caixas, Jardim Itajubá e Nossa Senhora da Conceição.	3
3º Itambi	Itambi (Centro), Gebara I, Grande Rio, Jardim Itambi, João Caetano, Morada do Sol I, Morada do Sol II e Parque Aurora.	8
4º Sambaetiba	Sambaetiba, Agro Brasil, Alto do Jacu, Chácaras Bela Vista, Parque Nova Friburgo e Quinta dos Colibris.	6
5º Visconde de Itaboraí	Visconde de Itaboraí, Jardim Itamarati, Maravilha, Vila Visconde, Vilage do Sol, Vila Moraes e Vila Esperança.	7
6º Cabuçu	Cabuçu, Curuzu, Ipitangas, Recanto dos Magalhães, São José, São Sebastião e Vila Verde.	7
7º Manilha	Aldeia da Prata, Manilha, Apolo II, Granjas Cabuçu, Helianópolis, Monte Verde, Novo Horizonte, Santo Antônio, São Miguel, Vila Brasil, Marambaia, Vila Gabriela, Nova Capital, Jardim Shangrilá, Jardim Maicon e Nova Aldeia.	16
8º Pachecos	Pachecos (Centro), Granjas Mirassol, Parque Novelo, Montevideo, Itapacorá, Perobas, Muriqui, Morro do Chapéu, Bibinha, Fonte dos Bambus, Guindaste e Lobos.	12

Fonte: Itaboraí News, (2018). Disponível em: <[http://www.itaborainews.com.br/mapa\\_mina.asp](http://www.itaborainews.com.br/mapa_mina.asp)>. Acesso em: 09 mai. de 2018.

O Quadro 5 representa a distribuição da população por situação do domicílio (IBGE, 2010). Ao analisar os dados, nota-se que os distritos de Itaboraí (Sede), Manilha e Itambi apresentam os maiores contingentes populacionais.

Quadro 5 - População por distrito (Itaboraí-RJ)

Distritos	População total
<b>Itaboraí (Sede)</b>	107.117
<b>Porto das Caixas</b>	3.782
<b>Itambi</b>	23.111
<b>Sambaetiba</b>	4.867
<b>Visconde de Itaboraí</b>	8.201
<b>Cabuçu</b>	8.353
<b>Manilha</b>	58.572
<b>Pachecos</b>	4.005

Fonte: IBGE, 2010.

Em 2006, a população itaboraiense viu com grande expectativa o anúncio de que o município poderia ser a sede do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ). O projeto inicial previa a expansão da capacidade de refino de petróleo, por meio da construção

de duas refinarias, uma unidade de gás e uma estação petroquímica, tornando-se o centro de um grande parque industrial com capacidade de transformar o perfil industrial, econômico e ambiental da região (CONCREMAT, 2007).

Antes mesmo da escolha da cidade de Itaboraí para ser a sede do COMPERJ, a decisão pela sua instalação no Rio de Janeiro foi fruto de uma campanha motivada pela percepção de que a chegada de um empreendimento desse porte geraria um grande desenvolvimento para a Região Metropolitana e para o próprio estado. O anúncio de que seria instalado um complexo petroquímico trouxe a expectativa de que o estado voltaria a ser uma das mais importantes unidades federativas, no que diz respeito à economia nacional. (VIEIRA, 2015)

O projeto do COMPERJ trouxe em seu bojo concepções sobre desenvolvimento, modernização e sustentabilidade, fomentando a chegada de novos ativos para o estado, a Região Metropolitana e o município-sede (CONCREMAT, 2007). O Arco Metropolitano<sup>13</sup> do Rio de Janeiro está entre os ativos mais relevantes, uma obra pensada na década de 1970, mas que foi impulsionada pelo COMPERJ. A obra tinha como principal objetivo ligar o complexo petroquímico e as demais indústrias da Região Metropolitana ao Porto de Itaguaí, facilitando o escoamento da produção, conforme a ilustração:

Figura 3 – Arco Metropolitano do Estado do Rio de Janeiro



Fonte: Relatório de Impacto Ambiental do COMPERJ (RIMA, 2007).

<sup>13</sup> A Rodovia Raphael de Almeida Magalhães, popularmente conhecida como Arco Metropolitano do Rio de Janeiro, foi construída no entorno da Região Metropolitana do Rio de Janeiro com a missão de desviar o intenso tráfego de veículos diminuindo assim, os congestionamentos nas principais vias acessos da cidade.



Desse modo, o COMPERJ foi visto como uma possibilidade de reverter o processo de esvaziamento econômico, que começou com a mudança da capital federal para Brasília, acentuou na fusão com a Guanabara e aprofundou com a fuga de investimentos nas décadas de 1980 e 1990 (CONCREMAT, 2007). Concomitantemente, Guerra (2017) destaca que os investimentos fizeram com que a competitividade entre os municípios de Itaboraí, Campos dos Goytacazes e Itaguaí fosse acirrada em função da escolha do local, onde seria instalada a sede do complexo petroquímico. Tal competitividade contrapôs-se ao objetivo de integração da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, previsto pelo empreendimento, colocando a lógica do mercado acima da lógica do bem comum.

Somado aos interesses políticos, que objetivavam aumentar os lucros e diminuir gastos da Petrobras, Itaboraí foi escolhido para ser a sede do COMPERJ com a alegação de que sua localização estratégica possibilitava a integração aos portos de Itaguaí e do Rio de Janeiro, além de trazer oportunidades de negócios para a Região Metropolitana (SOARES, 2012). Dessa forma, o município vislumbrou a instalação do COMPERJ, como uma possibilidade de aumentar a arrecadação de impostos e promover melhorias e ganhos para a população local.

De acordo com Paduan (2013), em junho de 2006, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva visitou a cidade para lançar a pedra fundamental do COMPERJ. O empreendimento, que se estendeu ao longo de uma área de 45 km<sup>2</sup>, foi apresentado à população pela Petrobras, que já operava refinarias e fazia a exploração de petróleo, em outras áreas do litoral do país. Havia a expectativa de que, inicialmente, seriam investidos 6,5 bilhões de dólares em uma refinaria inovadora, capaz de transformar óleo pesado em produtos petroquímicos. O autor destaca, ainda, que apesar de ter sido anunciado na metade de 2006, o projeto do COMPERJ foi incluído no Programa de Aceleração do Crescimento<sup>14</sup> (PAC) do Governo Federal e lançado seis meses depois, em janeiro de 2007. Entretanto, as obras de terraplenagem do empreendimento só iniciaram em março de 2008.

O anúncio de que o COMPERJ geraria 200 mil empregos diretos e indiretos suscitou grande expectativa na população de Itaboraí e dos municípios vizinhos. Em março de 2010, quatro anos após o lançamento da pedra fundamental, o presidente voltou à cidade para participar da assinatura dos contratos que, finalmente, permitiriam o início da construção (PADUAN, 2013).

---

<sup>14</sup> Criado em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) tinha como objetivo promover a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável.



Diante da perspectiva de aumento dos investimentos, expansão dos negócios e especulação imobiliária, Itaboraí passou a ser destino não apenas de trabalhadores, mas também de muitos investidores. A cidade que, até então, tinha pouca relevância no mercado industrial, tornou-se alvo de diversos investidores nacionais e multinacionais, pela probabilidade de retorno rápido. (BENAVIDES et al., 2009; CONCREMAT, 2007; FIRJAN, 2008).

O cenário otimista transformou as características da cidade, que vivenciou um grande crescimento imobiliário com a construção de modernos edifícios corporativos, shoppings, hotéis, empreendimentos residenciais, novas lojas e negócios, atraindo empresas e trabalhadores de diversas partes do Brasil. Dessa forma, o município passou a gerar investimentos secundários ao COMPERJ. A promessa de transformação do perfil socioeconômico da região apoiou-se não apenas na geração de empregos, mas ancorou-se ainda no aumento da arrecadação de tributos.

As transformações puderam ser percebidas, também, no campo da Educação. A população aumentou com a chegada dos trabalhadores e das suas famílias, conseqüentemente, a procura por vagas em escolas também cresceu. Para atender à demanda por mão de obra qualificada, a Petrobras, em parceria com as prefeituras,<sup>15</sup> decidiu investir em Centros de Integração nos municípios do entorno do Complexo Petroquímico. O objetivo era capacitar cerca de trinta mil profissionais da região, em sessenta tipos de cursos gratuitos. Desse total, 75% em nível básico, 23% em nível técnico e 2% em nível superior (CONCREMAT, 2007). A empresa realizou reformas na Escola Municipal Geremias de Mattos Fontes<sup>16</sup> para receber alunos de outra unidade escolar fechada, localizada próxima à área de circulação de veículos de grande porte no acesso ao COMPERJ.

A despeito de ter sido vencedor na disputa entre os municípios para sediar o COMPERJ, Itaboraí não desfrutou da prosperidade prometida à época do anúncio do empreendimento. A desaceleração econômica, somada à queda do preço do barril do petróleo em cenário mundial e a crise política nacional, envolvendo denúncias de corrupção na Petrobras, foram rapidamente sentidas pelo município e por trabalhadores locais (PADUAN, 2013)

Atrasos significativos nas obras, alterações na planta do COMPERJ e a não consolidação do polo industrial tornaram-se uma realidade, a partir de 2014. A obra custaria, inicialmente, seis bilhões de dólares, depois de alterações no projeto, foi avaliada em quase US\$

---

<sup>15</sup> Itaboraí, São Gonçalo, Cachoeiras de Macacu, Casimiro de Abreu, Guapimirim, Niterói, Magé, Maricá, Rio Bonito, Silva Jardim e Tanguá.

<sup>16</sup> Notícia presente no boletim COMPERJ Informa, criado pela empresa em 2009.

48 bilhões. Consequentemente, o município, que, outrora representava uma espécie de projeto de orgulho nacional, cuja população sonhava com um futuro de grandes ganhos econômicos e sociais, deparou-se com o aumento do desemprego e do abandono de investimentos (GASPAR, AGUIAR, 2015).

O Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED, 2016) publicou que em 2015, Itaboraí perdeu mais de quinze mil postos de trabalho formais. No mesmo período, de acordo com a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), quinhentas e doze micros e pequenas empresas fecharam as portas no município (CNC, 2017).

Com a paralisação das atividades no COMPERJ o que se viu na cidade foi uma crise sem precedente. Veículos da mídia nacional e internacional noticiaram os problemas gerados pela interrupção das obras<sup>17</sup>. Os efeitos da crise atingiram diretamente os serviços públicos, incluindo a Educação. As perspectivas de investimentos na infraestrutura das escolas, a reforma e a construção de novas unidades, assim como a valorização dos profissionais da Educação contrastaram com a queda na arrecadação dos impostos. Em 2016, a rede pública municipal de ensino conviveu com a falta de merenda e os atrasos no pagamento dos salários.

Em 2018, a Petrobras anunciou a assinatura de um contrato com o consórcio formado pela empresa chinesa Shandong Kerui e a brasileira Método Potencial para construir a Unidade de Processamento de Gás Natural (UPGN) na área destinada ao COMPERJ. Os trabalhadores e a população local passaram a reviver certa esperança na retomada das obras, aguardando que a sonhada prosperidade econômica volte ao município.

Do projeto original, muito pouco manteve-se. Os prazos de conclusão da obra, bem como os investimentos ou gastos realizados e a própria concepção inicial do projeto, não foram sustentados. Como consequência, o município de Itaboraí permanece refém do empreendimento, tornando a sua dependência ainda maior. Apesar dos problemas deixados, o COMPERJ é mais desejado do que antes, como uma possibilidade de tirar o município das condições precárias, social e econômica, em que se encontra.

### **3.1 A Educação no município de Itaboraí**

A rede pública municipal de ensino é composta por noventa e duas unidades escolares<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Notícia publicada na página eletrônica do Jornal El País em julho de 2015.

<sup>18</sup> Chamamos de unidades escolares por incluirmos neste quantitativo as escolas de Ensino Fundamental e os Centros Municipais de Educação Infantil.

distribuídas nos oito distritos e atende a população de noventa e um bairros (Tabela 1). De acordo com o Censo Escolar (INEP, 2018), são 29.610 alunos matriculados nas etapas a seguir: Educação Infantil e Ensino Fundamental, incluindo a Educação de Jovens e Adultos (EJA)<sup>19</sup>. A tabela abaixo apresenta o quantitativo de escolas municipais por distrito:

Tabela 1 - Número de unidades escolares por distrito Itaboraí - RJ

<b>DISTRITOS</b>	<b>ESCOLAS MUNICIPAIS</b>
<b>1º Itaboraí</b>	38
<b>2º Porto das Caixas</b>	3
<b>3º Itambi</b>	11
<b>4º Sambaetiba</b>	3
<b>5º Visconde de Itaboraí</b>	4
<b>6º Cabuçu</b>	6
<b>7º Manilha</b>	21
<b>8º Pachecos</b>	4

Fonte: A autora, 2019. A partir de dados fornecidos pela Divisão de Matrículas e Estatísticas da Secretaria Municipal de Educação, (SEME, 2018).

Os distritos de Itaboraí (Sede), Manilha e Itambi, respectivamente, reúnem o maior número de escolas, pois, do mesmo modo, tais distritos concentram os maiores contingentes populacionais, conforme citado na Tabela 1.

Esta dissertação concentra suas análises nos anos de 2013 a 2018 e, por esta razão, traz um panorama da expansão do atendimento educacional na rede municipal de ensino, referente a estes anos. O Quadro 6 apresenta o quantitativo de turmas organizado por etapas de ensino.

Quadro 6 - Quantitativo de turmas no período de 2013-2018

<b>ANO/ETAPA/MODALIDADE</b>					
<b>Ano</b>	<b>Ed.Infantil</b>	<b>Fundamental I</b>	<b>Fundamental II</b>	<b>EJA</b>	<b>TOTAL</b>
2013	278	643	312	116	1349
2014	277	654	312	116	1359
2015	306	672	308	118	1404
2016	323	682	315	161	1481
2017	314	659	327	122	1422
2018	327	651	332	106	1416

Fonte: Sinopse Estatística da Educação Básica. (INEP, 2013-2018). Acesso em: 02 de jun. 2018.

<sup>19</sup> Sinopse Estatística da Educação Básica. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 02 de junho de 2019.

Os números acima evidenciam que, em 2018, houve um crescimento no quantitativo de turmas de Educação Infantil e das séries finais do Ensino Fundamental II no município. O mesmo não ocorreu nas séries iniciais e na EJA, que apresentaram redução em relação aos anos anteriores.

Para darmos continuidade à contextualização do território pesquisado, na próxima seção, serão apresentados dados relativos à organização da Educação Infantil. Tomamos como referência teses e dissertações referentes ao município que tiveram, como objeto de pesquisa, esta etapa da Educação Básica.

### 3.2 As pesquisas sobre Educação Infantil no Município de Itaboraí

No primeiro capítulo, apresentou-se o levantamento das pesquisas sobre Educação que tiveram como cenário o município de Itaboraí (Anexo A). O resultado encontrado, ao utilizar como recurso o Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), revelou que, somente a dissertação de Gabriela Reis (2016)<sup>20</sup> e a tese de Monica Teixeira (2018)<sup>21</sup>, tiveram por objeto de estudo a Educação Infantil na cidade.

A dissertação de Reis (2016) problematizou os percursos formativos e as práticas pedagógicas dos professores de Educação Infantil. Buscou reconhecer nas vozes de cinco professores da rede pública municipal de ensino de Itaboraí, sentidos e contribuições da formação continuada, promovida pela prefeitura para a prática pedagógica.

A tese de Teixeira (2018) abordou a relação da criança migrante com o espaço que lhe é oferecido. Itaboraí foi escolhido como lócus da pesquisa por ter recebido um grande contingente de trabalhadores migrantes, durante o período do COMPERJ. No entanto, com a paralisação das obras, muitos deixaram o município e, com isso, a pesquisa foi redesenhada e concentrou-se em um dos Centros Municipais de Educação Infantil da cidade.

De acordo com o estudo realizado por Reis (2016), o atendimento educacional às crianças com menos de três anos de idade passou a fazer parte do Sistema Municipal de Ensino, somente a partir de 2008, quando as três creches municipais existentes, mantidas pela Secretaria

---

<sup>20</sup> REIS, G. A. de S. V. dos. *Formação continuada e prática pedagógica: percursos e narrativas de professores da educação infantil.* 28/03/2016 113 f. Mestrado em Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2016.

<sup>21</sup> TEIXEIRA, M. C. “*Mas podia ter coentro*”: *Crianças migrantes e trajetórias que se encontram...* 16/03/2018. Doutorado em Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2018.

Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), passaram à Secretaria Municipal de Educação (SEME), consolidando o que determina a LDBEN (BRASIL,1996).

Com relação às crianças de quatro e cinco anos, a etapa da pré-escola já existia em algumas unidades escolares da rede municipal de ensino. A partir de 2008, teve início uma mobilização pela ampliação da oferta de vagas na Educação Infantil em unidades próprias, chegando a um total de dezenove unidades até o ano de 2015. No entanto, as novas instituições de Educação Infantil não resultaram das construções empreendidas para esse fim. A expansão deu-se, por meio das casas alugadas e adaptadas que, em decorrência da precariedade dos seus espaços, passaram a atender um pequeno quantitativo de crianças, majoritariamente, em horário parcial (REIS, 2016).

A rede pública municipal de ensino de Itaboraí conta com sessenta e oito unidades de Educação Infantil, sendo quarenta e oito escolas de Ensino Fundamental que têm turmas de três a cinco anos e vinte instituições exclusivas de Educação Infantil, os chamados Centros Municipais de Educação Infantil – CEMEI, voltados às crianças de dois a cinco anos. Desse quantitativo, apenas três CEMEI e duas escolas municipais oferecem Educação Infantil em horário integral. A partir deste contexto, foi observado que as políticas para a Educação da primeira infância configuram-se em um desafio ainda maior, uma vez que não há oferta de vagas para as crianças com menos de dois anos na rede municipal de ensino de Itaboraí.

Com relação à infraestrutura, sabe-se que dos vinte Centros Municipais de Educação Infantil - CEMEI, doze são casas ou prédios alugados que passaram por pequenas ou moderadas adaptações, dois são prédios cedidos pelo Estado, por meio do processo de municipalização, um prédio pertence ao município de São Gonçalo, que faz divisa com Itaboraí, havendo apenas cinco prédios próprios. Estes dados reafirmam o que já fora sinalizado por Reis (2016) sobre a falta de investimentos na construção de novas unidades de Educação Infantil.

No próximo capítulo, será apresentada a expansão da Educação Infantil, devido à criação dos Centros Municipais de Educação Infantil e as principais políticas municipais desenvolvidas, tendo, como foco, a garantia do direito à Educação na primeira infância, principal objeto de estudo desta pesquisa.

## **4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE ITABORAÍ**

No cenário das políticas públicas educacionais, a Educação Infantil tem se configurado como um desafio aos municípios e os seus respectivos sistemas de ensino, que buscam atender a demanda e cumprir as exigências legais. Por serem os principais responsáveis pela oferta de Educação Infantil, os municípios, em articulação com os governos federal e estadual, constituem-se como atores políticos privilegiados no processo de organização e de expansão do atendimento em creches e pré-escolas. Cabe, portanto, às instâncias municipais, por meio das Secretarias de Educação, planejar e desenvolver ações que promovam o acesso com equidade e qualidade ao ensino público, dirigido às crianças de zero a cinco anos.

Para uma melhor compreensão de como a cidade de Itaboraí-RJ tem atuado diante dessa tarefa, nas próximas seções será apresentado um breve histórico da expansão dos centros municipais de Educação Infantil e as principais políticas de Educação Infantil, desenvolvidas pelo poder público local.

### **4.1 Breve histórico das instituições de Educação Infantil no município de Itaboraí**

No capítulo anterior, de acordo com a pesquisa realizada por Reis (2016), salienta-se que o ensino público era garantido em três creches<sup>22</sup> municipais para as crianças de zero a três anos e em escolas de Ensino Fundamental para a população de quatro e cinco anos. Entretanto, a partir de 2008, a demanda por vagas na Educação Infantil provocou um aumento significativo no número de instituições destinadas à primeira etapa da Educação Básica.

Com a finalidade de se traçar o percurso histórico da constituição da Educação Infantil em Itaboraí, recorreu-se à Secretaria de Educação e ao Conselho Municipal, na busca por registros que demarcassem o início do atendimento em creches e pré-escolas municipais. Diante da ausência de pesquisas e de documentos que remontassem essa trajetória da Educação Infantil em âmbito municipal, utilizou-se, como fonte de produção de dados, os decretos de criação e os projetos políticos pedagógicos das unidades escolares.

De acordo com as informações encontradas nos documentos, as instituições municipais de Educação Infantil, dirigidas à população de dois a cinco anos eram chamadas de Creche

---

<sup>22</sup> Só eram chamadas de creche, as instituições que ofereciam atendimento à população de até três anos em horário integral.

Escola. Frente à necessidade de adequação da denominação das unidades escolares ao atendimento educacional que ofereciam à época, o Decreto nº 96 (ITABORAÍ, 2013) atribuiu nova redação ao texto, instituindo os Centros Municipais de Educação Infantil, como estabelecimentos de ensino que atendem exclusivamente às turmas de creche e pré-escola.

A primeira instituição municipal de Educação Infantil a oferecer atendimento educacional à população de até três anos, em horário integral, foi o CEMEI Clélia Casemiro Nanci, inaugurado em maio de 1991, localizado no bairro Jardim Imperial, em 2018,<sup>23</sup> cujo quantitativo era de 180 crianças de dois a quatro anos, matriculadas em horário parcial.

O CEMEI Comunitária, embora tenha sido inaugurado, em 1991, com o nome de Escola Popular; no ano de 1996, passou a ser mantido pela prefeitura. Localizado no bairro Reta Nova, este CEMEI, em 2018, atendeu a um total de cento e trinta e cinco crianças com idade entre dois e cinco anos, matriculadas em horário parcial.

Em 1999, foram inauguradas mais duas creches que, em 2013, passaram a chamar-se: CEMEI Maria Luiza da Conceição e CEMEI Maria das Dores Pereira Bezerra. Àquela época, as duas instituições ofereciam atendimento à população de até três anos, em horário integral e, por isso, eram denominadas creche. O CEMEI Maria Luiza da Conceição localiza-se no bairro de Visconde de Itaboraí e, em 2018, teve cento e noventa e uma crianças de dois a cinco anos matriculadas em horário parcial. Naquele mesmo ano, o CEMEI Maria das Dores Pereira Bezerra, localizado no bairro Outeiro das Pedras, recebeu o quantitativo cento e trinta e seis crianças de dois a quatro anos, em jornada parcial.

Em abril de 2001, juntamente com a entrega de 324 casas populares, localizadas no bairro Reta Nova, foi inaugurado o CEMEI Morar Feliz. Em 2018, este CEMEI recebeu cento e cinquenta e três crianças de dois a cinco, em turno parcial.

Sete anos depois, teve início o processo de municipalização da Educação Infantil do Colégio Estadual Visconde de Itaboraí. Localizado na região central da cidade, o CEMEI Visconde de Itaboraí, popularmente conhecido como Cevinho, em 2018, teve o quantitativo de cento e vinte e nove crianças de quatro e cinco anos, matriculadas em horário parcial.

Em 2009, houve uma discreta expansão na Educação Infantil, com a inclusão de mais quatro instituições. O CEMEI Foster Parents Plan foi fundado em 1979, como escola estadual. Em 2015, esta instituição teve as suas atividades encerradas sendo reinaugurada, em 2009, como creche escola municipal; localizado no bairro Marambaia, no ano de 2018, sessenta e

---

<sup>23</sup> O ano de 2018 será utilizado como referência para a descrição do total de crianças atendidas nas instituições de Educação Infantil.

quatro crianças de dois a cinco anos frequentaram o CEMEI, em jornada de tempo integral. O CEMEI Francisca Mendes está localizado no bairro Parque Industrial, sendo um dos maiores estabelecimentos destinados à primeira etapa da Educação Básica. Em 2018, teve um total de duzentas e trinta e três crianças atendidas em quatorze turmas de creche e pré-escola, em horário parcial. A Creche Casa Lar Sagrada Família foi criada por uma mãe norte-americana que comprou um imóvel no bairro Porto das Caixas. Com sua morte, em 2009, a instituição passou a compor o quadro de estabelecimentos municipais de Educação Infantil, sendo nomeada CEMEI Lar Sagrada Família e, no ano de 2018, recebeu cento e treze crianças de três a cinco anos, em horário parcial. O CEMEI Luiz Antonio Mira de Souza, localizado no bairro Cabuçu, em 2018, atendeu o quantitativo de cento e duas crianças, com idade entre dois a cinco anos, em horário parcial.

Dois anos depois, foram inauguradas mais três instituições de Educação Infantil. Localizado em Manilha, o CEMEI Hortair da Silva, em 2018, teve setenta e sete crianças de quatro e cinco anos, frequentando as turmas de pré-escola, todas em turno parcial. O CEMEI Lílissa Lea de Azeredo Cotrim também foi inaugurado em 2011, situado no bairro São José, em 2018, sessenta e sete crianças, de dois a cinco anos, frequentaram a unidade escolar em turmas de horário parcial. O CEMEI Jovita dos Santos Mesquita foi a instituição que recebeu o maior número de crianças de dois a cinco anos; localizado no bairro Apolo II, em 2018, contou com um total de duzentas e quarenta e cinco crianças em quinze turmas de creche e pré-escola, de horário parcial.

No ano seguinte, mais cinco instituições de Educação Infantil foram inauguradas. O CEMEI Ilda Alves dos Santos, situada no bairro Grande Rio, distrito de Itambi, em 2018, esta unidade escolar teve cento e quinze crianças com idade entre três e cinco anos, matriculadas em turmas de creche e pré-escola, em horário parcial. O CEMEI Maria José Pugian Ribeiro, também localizado no distrito de Itambi, porém no bairro João Caetano, cujo público i, no ano de 2018, foi de cento e quarenta crianças de três a cinco anos, em jornada parcial.

As outras três instituições de Educação Infantil, inauguradas em 2012, estão localizadas no distrito de Itaboraí (Centro): o CEMEI Geny Soares Sant'Ana, conhecido como Creche da rua 40, está situado no bairro Nova Cidade, com dez turmas de Educação Infantil e, em 2018, recebeu cento e trinta e duas crianças de dois a cinco anos, em horário parcial. O CEMEI Isaias Nunes, localiza-se no bairro Ampliação e, no mesmo período, contou com um quantitativo de cento e três crianças de três e quatro anos, em horário parcial. Localizado no bairro de Quissamã, o CEMEI Odília de Miranda Rosa atendeu a cento e quarenta e cinco crianças com idade entre dois e cinco anos, em onze turmas de creche e pré-escola, de jornada parcial.



Em 2013, somente uma instituição de Educação Infantil foi inaugurada: o CEMEI Irani Rosa da Silva, localizado em Itambi. Esta unidade escolar tem como característica o atendimento à população de quatro e cinco anos, em horário integral. Com capacidade limitada para três turmas, no ano de 2018, o atendimento ao público infantil foi de apenas cinquenta e oito crianças.

Nos anos seguintes, apesar da legislação vigente indicar a necessidade de ampliação das matrículas em creches e pré-escolas, não foram inauguradas novas unidades de Educação Infantil no município. Em 2018, a E. M. Profª Maria Cecília Coutinho Barros,<sup>24</sup> que já atendia a cento e oitenta e cinco crianças da creche e pré-escola, teve suas turmas de Ensino Fundamental remanejadas para outra unidade escolar, tornando-se, assim, uma instituição exclusiva de Educação Infantil.

Quadro 7 - Síntese da expansão das instituições de Educação Infantil em Itaboraí

Unidades escolares de Educação Infantil	Decreto de criação/Ano
1. CEMEI Clélia Casemiro Nanci	1991
2. CEMEI Comunitária	1996
3. CEMEI Maria da Dores Pereira Bezerra	1999
4. CEMEI Maria Luiza da Conceição	
5. CEMEI Morar Feliz	2001
6. CEMEI Visconde de Itaboraí	2008
7. CEMEI Francisca Mendes	2009
8. CEMEI Lar Sagrada Família	
9. CEMEI Luiz Antonio Mira de Souza	
10. CEMEI Foster Parents Plan	
11. CEMEI Hortair da Silva	2011
12. CEMEI Líliosa Lea de Azeredo Cotrim	
13. CEMEI Jovita dos Santos Mesquita	
14. CEMEI Geny Soares Sant'Ana	2012
15. CEMEI Ilda Alves dos Santos	
16. Maria José Pugian Ribeiro	
17. CEMEI Isaias Nunes	
18. CEMEI Odília de Miranda Rosa	
19. CEMEI Irani Rosa da Silva	2013
20. E. M. Profª Maria Cecília Coutinho Barros	2018

Fonte: Decretos de Criação disponibilizados pela Divisão de Matrículas e Estatísticas – SEME/Itaboraí.

<sup>24</sup> Até o encerramento desta pesquisa o decreto de criação, denominando a unidade escolar como CEMEI, ainda não havia sido publicado.

## 4.2 A Educação Infantil e as políticas locais

O compromisso com a Educação das crianças de zero a cinco anos vai além da garantia de matrículas em creches e pré-escolas. A definição da Educação Infantil, como primeira etapa da Educação Básica, rompe com a lógica assistencialista e a coloca na condição de direito público subjetivo, impulsionando a elaboração de novas políticas educacionais em âmbito local. Nesta seção será dado destaque às políticas públicas que tiveram, como foco, a Educação Infantil.

As ações destacadas envolvem: i) o reconhecimento da necessidade de profissionais habilitados e com conhecimentos específicos para exercer a docência nessa etapa; ii) a formação em serviço; iii) a construção de uma proposta curricular que considere as especificidades da faixa etária; iv) a aprovação da Lei nº 2.556 (ITABORAÍ, 2015) que adequa o Plano Municipal de Educação às diretrizes, metas e estratégias previstas no Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014); v) a construção de creches e pré-escolas; e, vi) as normas e procedimentos para o acesso à Educação Infantil municipal.

### 4.2.1 O concurso público para professores de Educação Infantil e agentes educativos de creche

Com a expansão do atendimento na Educação Infantil, no período de 2008 a 2013, a demanda por profissionais para esta etapa também aumentou. Ao determinar que creches e pré-escolas fossem integradas aos sistemas de ensino, a LDBEN (BRASIL, 1996) marcou a profissionalização na Educação Infantil ao estabelecer em seu art. 62 que:

A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura plena, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal.

Desde então, a formação inicial para os professores da Educação Infantil tem ocupado um lugar significativo nas discussões sobre políticas educacionais. A função, que antes podia ser exercida por pessoas sem formação na área de Educação, a partir da LDBEN (BRASIL, 1996) passa a exigir, como formação mínima, o Curso Normal de nível médio.

A LDBEN também indica em seu artigo 67 que os sistemas de ensino deverão promover a valorização dos profissionais da Educação, assegurando, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público, entre eles, o “ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos” (BRASIL, 1996). Em cumprimento ao que determina a

legislação e reconhecendo as especificidades da docência na Educação Infantil, o município de Itaboraí tem realizado, desde 2004, concurso público específico para atuação na primeira etapa da Educação Básica.

Quadro 8 - Editais de concursos públicos para atuação na Educação Infantil

Edital/ Ano	Nível	Cargo	Área de atuação	Vagas	Qualificação mínima/ Requisitos	Carga horária semanal
02/2004	Médio	Professor de Educação Infantil	Ed. Infantil	30	Nível médio completo, na modalidade normal, para docência na Educação Infantil	22h
01/2007	Médio	Professor de Educação Infantil	Ed. Infantil	30	Diploma devidamente registrado do Curso Normal (nível médio) ou Superior com Habilitação para magistério nas séries iniciais	24h
03/2011	Médio	Agente Educativo de Creche	Ed. Infantil	5	Nível Médio Curso Formação de Professores	30h
06/2011	Médio	Professor II Educação Infantil	Ed. Infantil	15	Curso de Formação de Professores em nível de Ensino Médio com a disciplina de Educação Infantil na Matriz Curricular ou Curso Normal Superior com a disciplina de Educação Infantil na Matriz Curricular ou Curso de Licenciatura em Pedagogia com Habilitação em Educação Infantil	22h

Fonte: <<https://www.legislaitaborai.com.br>>. Acesso em: 15 de jul. 2019.

Amparado pela legislação, nos concursos públicos para ingresso na Educação Infantil, Itaboraí estabeleceu como formação mínima, o nível médio na modalidade normal. Além do cargo de professor de Educação Infantil, em 2011, o município criou também o cargo de Agente Educativo de Creche e realizou novo concurso. Conforme as atribuições descritas no edital 03/2011, compete ao Agente Educativo de Creche:

[...] assessorar o professor regente de turmas de Educação Infantil (Creche) acompanhando o desenvolvimento físico, psicológico, intelectual e social da criança, bem como participar do processo de integração escola-comunidade, oportunizando a criação de um espaço educativo comum de troca e crescimento recíprocos com vistas ao melhor funcionamento pedagógico e administrativo da unidade escolar. (ITABORAÍ, 2011)

A existência de duas categorias profissionais distintas na ação direta com as crianças tem provocado muitas críticas e discussões. Embora se reconheça no posicionamento político e reivindicatório a necessidade do compartilhamento das práticas indissociáveis de cuidar e educar, sobretudo, quando se trata de crianças de zero a três anos, percebe-se, em alguns espaços de Educação Infantil, uma hierarquização equivocada das ações realizadas por agentes

educativos e professores. O posicionamento adotado pelo município, ao manter cargos com características diferentes para a atuação em creches, contribui para que a histórica desigualdade no campo profissional seja perpetuada.

#### 4.2.2 A Jornada Pedagógica da Educação Infantil – JOPEI: Uma proposta de formação continuada para professores da infância

Ao discorrer sobre as políticas de formação continuada para a Educação Infantil, desenvolvidas em âmbito municipal, toma-se como referência a Resolução nº 02 do Conselho Nacional de Educação (BRASIL, 2015) que, em seu artigo 16, define:

A formação continuada compreende dimensões coletivas, organizacionais e profissionais, bem como o repensar do processo pedagógico, dos saberes e valores, e envolve atividades de extensão, grupos de estudos, reuniões pedagógicas, cursos, programas e ações para além da formação mínima exigida ao exercício do magistério na educação básica, tendo como principal finalidade a reflexão sobre a prática educacional e a busca de aperfeiçoamento técnico, pedagógico, ético e político do profissional docente.

Destaca-se o sentido polissêmico da formação continuada que é pensada para além de um processo cumulativo de informações ou saberes. Uma formação que não sugere apenas o percurso acadêmico e profissional, mas também um movimento formativo pessoal e social.

No município de Itaboraí, dentre as propostas de formação docente, a Jornada Pedagógica da Educação Infantil – JOPEI mostra-se como uma experiência consolidada de formação para os professores da infância. Com o objetivo de dar visibilidade às práticas pedagógicas planejadas e desenvolvidas nas instituições municipais de Educação Infantil.

Em 2013, realizou-se a primeira JOPEI, evento, destinado aos professores da Educação Infantil, agentes educativos de creche, coordenadores pedagógicos, orientadores educacionais e diretores, o qual tem sido realizado ao longo dos últimos seis anos. Os temas privilegiados na pauta de discussão da infância foram: *O cotidiano da Educação Infantil: troca de saberes, fazeres e memórias (2013)*, *Infância, Educação e Direitos: Tensões e Debates (2014)*, *Organização do Trabalho Pedagógico com as Infâncias: Tecendo Reflexões sobre o Espaço e o Tempo na Educação Infantil (2015)*, *Os profissionais da Educação Infantil em cena (2016)*, *Práticas pedagógicas e processos formativos: narrativas de professores da Educação Infantil (2017)* e *Brincadeiras e interações: a criança no centro do planejamento curricular da Educação Infantil (2018)*. As temáticas apresentadas na JOPEI buscam coadunar o cenário atual com as questões que permeiam as reflexões sobre as políticas de Educação Infantil.

As práticas pedagógicas que acontecem nas creches e pré-escolas ganham destaque e centralidade na JOPEI, por meio da exposição de pôster e da comunicação oral. Enquanto a comunicação oral traz a possibilidade de apresentação de uma experiência realizada com as crianças, o pôster mostra o trabalho pedagógico da Educação Infantil, construído em cada escola.

No que se refere às políticas de formação docente, a JOPEI aparece como uma proposta democrática que tem garantido o direito à formação continuada, ao levar em consideração as legislações que a normatizam. Nesse sentido, a Jornada Pedagógica da Educação Infantil realizada nos últimos seis anos tem contribuído, significativamente, para que as vozes dos professores da infância da rede municipal de Itaboraí-RJ sejam ampliadas em outros espaços, para além daqueles onde já se fizeram ouvir.

#### 4.2.3 Referencial Curricular da Educação Infantil do município de Itaboraí

O Projeto Político Pedagógico (PPP) construído em 2003 elabora, pela primeira vez, uma proposta oficial de currículo para a Rede Municipal de Ensino de Itaboraí-RJ. O documento sinaliza a importância da participação dos profissionais da Educação neste processo de discussão e definição das concepções, que norteiam as práticas pedagógicas desenvolvidas nas unidades escolares. O texto do documento ressalta que:

O projeto político-pedagógico tem se mostrado mais do que uma obrigação legal, o projeto tem como finalidade possibilitar que a escola e a SEMEC tenham um norte, uma direção que confira unidade a sua prática educacional, fornecendo critérios de avaliação da qualidade da instituição (ITABORAÍ, 2003, p.2)

A necessidade de um PPP já era uma antiga reivindicação apontada pelo coletivo de profissionais da Educação. Ela aparece reafirmada no documento:

O fato do grupo sinalizar a necessidade de um projeto político pedagógico comum a todo município já demonstra um crescimento da consciência política desse grupo e da necessidade de que a mudança tenha uma direção coletiva definida (ITABORAÍ, 2003, p.49).

O PPP constituiu a base para que em 2012 fossem elaborados os Referenciais Curriculares. Naquele período, no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, teve início um novo movimento de estudo e reflexão sobre currículo, envolvendo representantes das coordenações de Educação Infantil, Ensino Fundamental, EJA, Educação Especial, Educação Integral e Equipe Técnico-Pedagógica.

A partir das discussões coletivas definiu-se que o currículo seria entendido como “conjunto de valores e práticas que proporcionam a produção, a socialização de significados no espaço social e contribuem intensamente para a construção de identidades socioculturais dos educandos e para a transformação social” (ITABORAÍ, 2012, p. 4).

Na etapa seguinte, foram criadas as subcomissões formadas por professores da rede municipal de ensino. A subcomissão de Educação Infantil contou com a participação de cinco professoras estatutárias atuantes em turmas de creche e pré-escola que juntaram-se às três representantes da Coordenação da Educação Infantil para compor o grupo de trabalho.

Após os encontros de estudo e escrita do documento, as subcomissões produziram uma primeira versão do Referencial Curricular que foi encaminhada às unidades escolares. Com o objetivo de garantir a participação de todos os professores, as escolas puderam fazer acréscimos e supressões no material, incluindo e justificando tais posições. As observações apresentadas, à medida que expressavam a visão majoritária do grupo, foram analisadas pelas subcomissões e incorporadas ao texto.

No início de 2013, uma versão final do documento foi novamente enviada às escolas. Fruto de um processo de conflitos e disputas comuns à produção de textos políticos, o Referencial Curricular chegou ao contexto da prática. Neste cenário as políticas passaram a ganhar sentido e puderam ser ressignificadas pelos professores (BALL, 2001; MAINARDES; MARCONDES, 2009).

Ao direcionar as análises para a parte do texto que trata, especificamente, da Educação Infantil, percebe-se que o documento assume um caráter mais prescritivo, com ações voltadas à prática, porém, nota-se a ausência de uma discussão teórica sobre infância e uma definição clara sobre os conceitos de criança, currículo e avaliação nesta etapa.

Fundamentado nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI) Resolução nº 5, CNE (BRASIL, 2009), o documento reconhece o cuidado e a Educação, como ações indissociáveis e destaca as interações e as brincadeiras, como norteadoras das práticas pedagógicas. No texto, as expectativas de aprendizagem e as orientações metodológicas não estão estruturadas por grupo etário, mas, sim, por eixos, sendo eles: linguagens (oral e escrita, artística, musical e corporal e matemática) e meio ambiente. Por fim, o Referencial Curricular da Educação Infantil enfatizou que as creches e pré-escolas devem ter como referência o trabalho com projetos, como forma de organização curricular.

#### 4.2.4 Plano Municipal de Educação

Em cumprimento ao que determina a Constituição Federal (BRASIL, 1988, Art. 214) e a LDBEN (BRASIL, 1996, Art. 9º) e, em consonância com a Lei nº 10.172, que institui o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001), em 2008, por intermédio da Lei nº 2.077, é sancionado o primeiro Plano Municipal de Educação (PME), com a finalidade de definir objetivos e metas para a Educação no município (ITABORAÍ, 2008).

O processo de construção do PME contou com a participação de membros do Conselho Municipal, representantes das escolas municipais, estaduais e privadas e da sociedade civil. Serão tomadas, com destaque, apenas as informações contidas no documento que relacionam-se com a Educação Infantil e as questões presentes nesta pesquisa. O diagnóstico do PME apresentou um panorama do atendimento à Educação Infantil no município.

Quadro 9 - Distribuição das matrículas na Educação Infantil por rede de ensino (2004 a 2007)

Ano	Municipal	Estadual	Privada	Total
2004	1.375	233	1.184	2.792
2005	1.452	227	2.100	3.779
2006	1.590	170	2.028	3.788
2007	1.697	175	2.173	4.045

Fonte: PME-ITABORAÍ, 2008, p.21.

O quadro evidencia um crescimento no número de matrículas na rede municipal. No entanto, a taxa de cobertura da rede privada, nesse período, ainda é superior. Em relação ao atendimento propiciado pela rede estadual, vale ressaltar que este refere-se a uma única unidade escolar, que foi municipalizada em 2018, conforme descrito na seção sobre a expansão dos centros municipais de Educação Infantil. Sobre a oferta de vagas em creches e pré-escolas municipais, no ano de 2007, o PME apresenta os seguintes números:

Quadro 10 - Matrículas em creche e pré-escolas - 2007

Educação Infantil	Municipal	Estadual	Privada	Total
Creche	77	0	157	234
Pré-escola	1.620	175	2.016	3.811
<b>Total de matrículas</b>	1.697	175	2.173	4.045

Fonte: PME-ITABORAÍ, 2008, p.21.

Os dados presentes no quadro indicam um quantitativo bem reduzido de matrículas na creche, tanto na esfera pública quanto na privada. Em 2007, o percentual de atendimento em creche na rede municipal era de apenas 4,5%, cabendo à pré-escola, o equivalente a 95,5% do total de matrículas na Educação Infantil. O próprio documento enfatiza a necessidade do

planejamento de políticas que priorizem a expansão e a qualidade do atendimento ofertado na Educação Infantil.

A partir das questões apontadas pelo diagnóstico, o PME (ITABORAÍ, 2008) estabeleceu metas para a Educação Infantil, dentre as quais destacam-se o mapeamento da demanda e da oferta em creches e pré-escolas, a construção de novas unidades escolares e a adequação das existentes. Embora tenham ocorrido avanços em relação à expansão da Educação Infantil, sobretudo, na pré-escola, a oferta de vagas em creche, ainda, configurava-se como um grande desafio às políticas municipais.

Com a aprovação do novo PNE (BRASIL, 2014), as discussões sobre o PME-ITABORAÍ foram retomadas. Em 2015, após ser submetido à consulta pública e regulamentado pela Câmara Municipal, o PME foi aprovado, por meio da Lei nº 2556. Reelaborado para adequar-se às novas exigências do PNE vigente, o documento avança nas discussões e anseios atuais e propõe novas metas e prazos para a Educação no município.

Com relação à Educação Infantil, o PME (ITABORAÍ, 2015, p.3) estabelece como Meta 1:

universalizar, até 2018, 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, 40% (quarenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PME.

Diante da divergência entre o texto da Meta 1 do PME e o estabelecido pela Meta 1 do PNE, foi elaborada uma nota técnica para a correção e a adequação do prazo de universalização do atendimento na pré-escola (2016) e do percentual do atendimento em creche (50%). Em 2018, durante a Conferência de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação, a nota técnica foi apresentada e aprovada, dando nova redação ao texto.

Na parte diagnóstica, o PME traz novamente um panorama do atendimento em creches e pré-escolas municipais.

Quadro 11 - Matrículas em creches e pré-escolas municipais (2009 a 2014)

Município	Matrícula - Educação Infantil	
	Creche	Pré-Escola
<b>2009</b>	471	2.014
<b>2010</b>	544	2.570
<b>2011</b>	683	2.670
<b>2012</b>	1.258	2.808
<b>2013</b>	1.230	2.994
<b>2014</b>	1.037	3.359

Fonte: PME (ITABORAÍ, 2015).



Os dados revelam uma expansão no número de matrículas na Educação Infantil entre os anos de 2009 e 2014. Ao comparar os períodos anteriores, apresentados no PME (ITABORAÍ, 2008), vê-se no Quadro 10 que em 2007 a Educação Infantil municipal apresentou um total de 1.697 matrículas, já, no ano de 2014, este número saltou para o quantitativo de 4.396 crianças matriculadas em creches e pré-escolas demonstrando um crescimento de 159%.

Apesar de se notar um cenário mais favorável, no que diz respeito ao acesso à Educação Infantil no município, o documento aponta que, ainda, há desafios, quanto à oferta de vagas/matrículas para as crianças nos seus primeiros anos de vida. Evidencia também a necessidade de ampliação dos espaços, captação de recursos específicos e de políticas públicas, em parceria com as demais esferas do governo, oportunizando, desse modo, uma Educação capaz de garantir às crianças o exercício dos seus direitos (ITABORAÍ, 2015).

#### 4.2.5 A política de construção de novas escolas de Educação Infantil: Proinfância em Itaboraí

O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) é uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE (BRASIL, 2007), instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007. Este programa constitui-se por uma política pública educacional, que tem como escopo prestar assistência técnica e financeira ao Distrito Federal e aos municípios para garantir o acesso de crianças à Educação Infantil. Endlich (2017, p.31) reitera que: “[...] a égide do Proinfância é a construção de novas unidades de Educação Infantil e aquisição de equipamentos para as mesmas, enquanto pressupostos à melhoria da qualidade da educação.”

No que diz respeito ao instrumento utilizado para formalizar a transferência de recursos financeiros, entre 2007 e 2011, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) firmava convênios com os municípios interessados. A partir de 2011, o Proinfância passou a integrar a segunda versão do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2),<sup>25</sup> como ação prioritária do governo. Essa mudança ocorreu para tornar o programa mais flexível e ampliar a oferta de Educação Infantil na rede pública. Para Rezende (2013, p. 40), essa nova fase representou uma mudança significativa na condução do Programa: “[...] são abolidos os

---

<sup>25</sup> O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é um plano estratégico, lançado pelo governo federal no ano de 2007, visando à retomada do planejamento e à execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país. Informações disponíveis em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>>. Acesso em 24 de jul. de 2019.

convênios, e os recursos passam a ser transmitidos por transferência obrigatória mediante assinatura de termo de compromisso."

A Prefeitura Municipal de Itaboraí, de acordo com as novas regras de adesão ao programa, assinou o Termo de Compromisso (TC) PAC2 03026/2012, referente às obras de construção de duas escolas de Educação Infantil – Projeto tipo B do Proinfância<sup>26</sup>. Segundo informações obtidas na página de transparência pública de obras do FNDE<sup>27</sup>, a licitação ocorreu em 2013 e o contrato, para que fossem iniciadas as obras, deu-se em 2014. A previsão era que, em 2016, as duas unidades escolares fossem inauguradas, entretanto, os prazos não foram cumpridos e as obras paralisadas.

Em 2017, a equipe de auditoria do FNDE<sup>28</sup> divulgou um relatório sobre a situação das obras. O documento destaca que as construções das unidades escolares estão paralisadas e com aspecto de abandono. Em relação à obra ID 24514, localizada no bairro Itambi, o relatório ressalta que havia, inclusive, indícios de furto de fiação elétrica e de que uma das salas havia sido incendiada. A construção não apresentava canteiro de obra, muro e placa de identificação. A obra ID 24513, situada no bairro Apolo II, embora paralisada, mostrou-se um pouco mais adiantada, havia muro, placa de identificação e não foram encontrados sinais de depredação.

No ano de 2018, a Prefeitura Municipal de Itaboraí anunciou a retomada das obras da Proinfância do Apolo<sup>29</sup> e, em seguida, de Itambi<sup>30</sup>. Segundo o Secretário de Educação, as empresas abandonaram as obras, sendo necessário fazer um novo processo de licitação. Desta vez, o prazo estabelecido para a entrega das unidades escolares foi o início do ano letivo de 2019, o quê, até a escrita final desta dissertação, não ocorreu.

Em consulta ao Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle — SIMEC<sup>31</sup>, realizada em 2019, verificou-se que as obras estavam com execução física de 71,47%

<sup>26</sup> O Projeto Proinfância Tipo B tem capacidade de atendimento de até 224 crianças, em dois turnos (matutino e vespertino), ou 112 crianças, em período integral. Foi considerada como ideal a implantação das escolas do Tipo B em terreno retangular com medidas de 40m por 70m e declividade máxima de 3%. Memorial descritivo. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-projetos-arquiteticos-paraconstrucao>> Acesso em jun. 2019.

<sup>27</sup> FNDE, 2019. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/painelObras/licitacao.php?obra=24513>> Acesso em jun. 2019.

<sup>28</sup> Informação disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/auditoria-interna/relatorios-de-fiscalizacao/item/10984-ai-relatorios-auditoria-interna-2017>> Acesso em jun. 2019.

<sup>29</sup> Matéria publicada no site da Prefeitura de Itaboraí em 10 de jul. de 2018. Disponível em: <<https://www.itaborai.rj.gov.br/22560/prefeitura-de-itaborai-retoma-com-obras-de-creche-em-apollo-ii/>> Acesso em: 10 de jun. de 2019.

<sup>30</sup> Matéria publicada no site da Prefeitura de Itaboraí em 31 de jul de 2018. Disponível em: <<https://www.itaborai.rj.gov.br/22973/prefeitura-de-itaborai-retoma-obras-de-creche-em-itambi/>>. Acesso em: 10 de jun. de 2019.

<sup>31</sup> 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.

(ID 24513) e 40,62% (ID 24514). Os contratos aparecem com data de vencimento em 31/12/2018. Foram repassados R\$ 984.670,87 (novecentos e oitenta e quatro mil, seiscentos e setenta reais e oitenta e sete centavos), correspondentes à obra (ID 24513) e R\$ 434.413,62 (quatrocentos e trinta e quatro mil, quatrocentos e treze reais e sessenta e dois centavos) referentes à obra ID 24514). No Quadro 12, apresenta-se uma síntese das obras do Proinfância no município de Itaboraí:

Quadro 12 - Quantidade e situação das obras do Proinfância - Itaboraí

TC	Vigência	ID Obra	Valor Global (R\$)	Valor repassado FNDE (R\$)	Percentual repassado	Situação da obra
3026/2012	31/12/2018	24513	1.448.045,41	984.670,87	71,47%	Execução paralisada
	31/12/2018	24514	1.448.045,41	34.413,62	40,62%	Execução paralisada

Fonte: Elaborado pela autora. Com base nas informações obtidas pelo Simec, 2019.

Com obras que se arrastaram por sete anos, nota-se que a política de construção de novas escolas de Educação Infantil, planejadas e angariadas, a partir de recursos federais, não se efetivou no município de Itaboraí. Anunciada como uma das ações voltadas ao cumprimento da Meta 1 do PNE (BRASIL, 2014), a não conclusão das obras comprometeu a ampliação do atendimento à população de zero a cinco e a qualidade do ensino. O Relatório de pesquisa *Proinfância e as estratégias municipais de atendimento a crianças de 0 a 6 anos* (NUNES et al., 2015) ressalta que a construção de unidades constitui-se como primeira condição para a melhoria da qualidade da Educação Infantil. Enquanto as construções não forem finalizadas, a oferta em creches e pré-escolas nos bairros - Apolo II e Itambi - ocorre por meio de imóveis alugados e adaptados e em número insuficiente para atender a demanda nessas localidades<sup>32</sup>.

#### 4.2.6 Resolução de Matrículas: Normas e procedimentos para o ingresso na Educação Infantil da rede pública municipal de Itaboraí

Ao nortear o processo de matrículas para o ano letivo de 2018, a Resolução nº 047 (SEME, 2017) compõe e encerra o conjunto de políticas locais apresentadas neste capítulo. No documento são identificadas as faixas etárias e as formas de acesso à Educação Infantil na rede pública municipal, os critérios de seleção e o quantitativo de crianças por turma de creche e pré-escola. (ITABORAÍ, 2017).

<sup>32</sup> Essa questão será melhor analisada no capítulo 5, a partir das análises dos estudos de demanda por distrito.

Sobre a faixa etária atendida em creches e pré-escolas municipais, o documento fixou as seguintes determinações:

**Quadro 13 - Faixa etária atendida na Educação Infantil municipal**

<b>Educação Infantil</b>	<b>Grupo etário</b>
Modalidade: Creche	Grupo 1- Para crianças de 0 até 1 (um) ano, 11 (onze) meses e 29 (vinte e nove) dias de idade completo até 31/03/2018.
	Grupo 2- Para crianças de 2 (dois) anos até 2 (dois) anos, 11 (onze) meses e 29 (vinte e nove) dias de idade completos até 31/03/2018.
	Grupo 3- Para crianças de 3 (três) anos até 3 (três) anos, 11 (onze) meses e 29 (vinte e nove) dias de idade completos até 31/03/2018.
Modalidade: Pré-escola	G4- Para crianças de 4 (quatro) anos até 4 (quatro) anos, 11 (onze) meses e 29 (vinte e nove) dias de idade completos até 31/03/2018.
	G5- Para crianças de 5 (cinco) anos até 5 (cinco) anos, 11 (onze) meses e 29 (vinte e nove) dias de idade completos até 31/03/2018.

Fonte: ITABORAÍ 2017.

A Resolução de Matrículas de Itaboraí, em consonância com o que determina o Conselho Nacional de Educação, Resoluções CNE/CEB nº 5/2009 e 6/2010, estabeleceu o corte etário e definiu que as crianças que completam quatro anos após 31 de março, devem ser matriculadas em creche e as que completam quatro anos, antes de 31 de março, devem ser matriculadas na pré-escola. Chama atenção o fato de a Resolução de Matrículas apresentar no Grupo 1 uma organização para o atendimento à população infantil de zero até um ano, onze meses e vinte e nove dias de idade completo até 31/03/2018, visto que as vagas na Educação Infantil municipal só são disponibilizadas às crianças com dois anos completos até 31/03/2018.

A pré-matrícula para a Educação Infantil e demais etapas da Educação Básica foi disponibilizada pelo endereço eletrônico: [www.seme.itaborai.rj.gov.br](http://www.seme.itaborai.rj.gov.br) e nos polos de atendimento divulgados pela SEME. As crianças, cujas famílias não realizaram a pré-matrícula ou que não foram alocadas em nenhuma das opções informadas no ato da inscrição, foram atendidas em fevereiro de 2018, conforme as vagas disponíveis.

A distribuição de vagas, na Rede Pública Municipal de Ensino de Itaboraí, para os candidatos que fizeram a pré-matrícula, segue os seguintes critérios:

- I. preferência para estudantes da Rede Pública Municipal de Ensino que estão matriculados em Unidades Escolares distantes do bairro de sua residência;
- II. preferência ao candidato ou responsável com deficiência, transtorno global do desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação;
- III. preferência para crianças e adolescentes que estejam fora da escola, conforme previsto no Art. 227, da Constituição da República;
- IV. preferência para o candidato beneficiário, do Programa Bolsa Família;
- V. maior proximidade possível da residência do interessado em relação à escola de interesse;
- VI. estudante com mais idade;
- VII. candidato que possuir irmão(s) matriculado(s) na Unidade Escolar pretendida;

VIII. havendo necessidade de desempate, será garantida a vaga ao candidato que apresentar menor renda familiar per capita, atestada em entrevista feita pelo funcionário da Secretaria Municipal de Educação (ITABORAÍ, 2017, p.8).

O estabelecimento de critérios é complexo e, por essa razão, precisa ser amplamente debatido. A forma como o texto político é produzido e os critérios são definidos evidenciam que o acesso à escola pública nem sempre ocorre de forma democrática e igualitária, de modo a contemplar as necessidades das crianças e das suas famílias. A Resolução também estabelece diferenciação, no que diz respeito ao quantitativo de crianças em turmas de creche e pré-escola e a redução do número de matrículas quando há crianças com deficiência, transtornos globais, do desenvolvimento, altas habilidades/superdotação. O quantitativo de crianças por ano/turma, observado o espaço físico da sala, deverá ser o seguinte:

Quadro 14 - Quantitativo de crianças por turma

Ano/Etapa	Nº de Estudantes por turma	Turmas com crianças com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, altas habilidades/superdotação	
		Com 01 criança	Com 02 crianças
<b>G1 - 1 ano</b>	10	08	06
<b>G2 - 2 anos</b>	12	10	08
<b>G3 - 3 anos</b>	16	14	12
<b>G4 - 4 anos</b>	20	18	16
<b>G5 - 5 anos</b>	20	18	16

Fonte: ITABORAÍ 2017.

Novamente a Resolução de Matrículas apresenta o quantitativo de crianças como referência para o grupo de um ano. Mesmo diante dos desafios impostos pela necessidade de ampliação da oferta de Educação Infantil em creches e pré-escolas, Itaboraí, ao definir um quantitativo diferenciado para as turmas de creche, demonstra reconhecer as especificidades que envolvem o trabalho pedagógico desenvolvido com as crianças de zero a três anos.

## 5 POLÍTICAS DE ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL: O QUE OS NÚMEROS TÊM REVELADO?

Neste quinto capítulo é retomada a discussão sobre políticas públicas de acesso à Educação Infantil, em especial, as que envolvem o compromisso com a Educação das crianças de zero a três anos, buscando compreender a maneira pela qual os textos políticos são traduzidos e reinterpretados nas políticas locais. Para subsidiar o estudo, inicialmente, utilizaram-se informações relacionadas à Educação Infantil em cenário nacional, estabelecendo parâmetros para análise em âmbito local. Foram apresentados dados recolhidos nas Sinopses Estatísticas da Educação Básica do INEP, referentes à expansão da Educação Infantil no período de 2013 a 2018, indicando os possíveis efeitos e resultados da política, que torna obrigatória a matrícula na pré-escola, no que tange à oferta de vagas em creche.

Na sequência, passou-se a trabalhar com dados mais específicos sobre o acesso à Educação Infantil em Itaboraí. Com base nos quadros de turmas das unidades escolares, estudos de demanda e demais documentos fornecidos pelo setor de Matrículas e Estatísticas da SEME. Nesse sentido, complementou-se o material de análise para serem descritas as principais estratégias adotadas pelo município, com vistas ao cumprimento do ordenamento legal e a garantia do direito à Educação Infantil nas instituições públicas de ensino.

### 5.1 Os números do acesso à Educação Infantil no Brasil

Nesta seção, é apresentado um panorama da expansão da Educação Infantil no Brasil (Quadro 15), incluindo os dados referentes ao número de estabelecimentos de ensino e matrículas, no período em análise (2013-2018). A divisão por creche e pré-escola permite a visualização do percentual de crescimento ou redução em cada segmento.

Quadro 15 - Expansão dos estabelecimentos de Educação Infantil no Brasil (2013 a 2018)

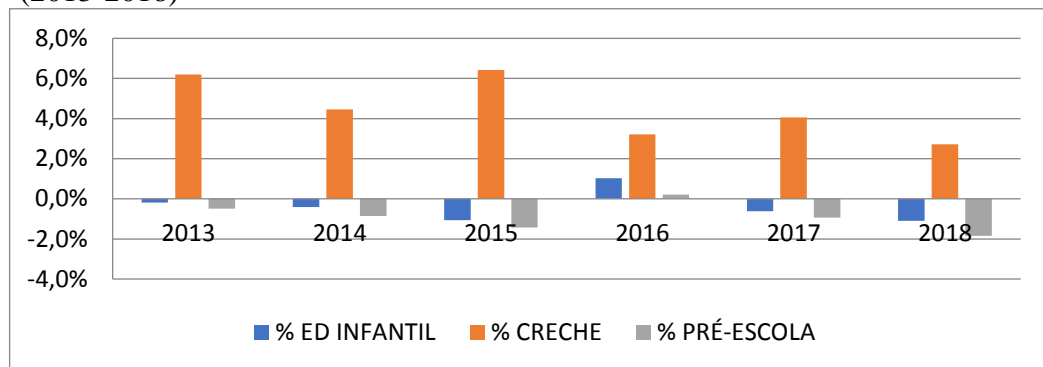
ANO	ED INFANTIL	CRECHE	PRÉ-ESCOLA	% ED INFANTIL	% CRECHE	% PRÉ-ESCOLA
2013	117.726	56.870	108.470	-0,2%	6,2%	-0,5%
2014	117.251	59.408	107.533	-0,4%	4,5%	-0,9%
2015	116.003	63.221	105.985	-1,1%	6,4%	-1,4%
2016	117.191	65.249	106.204	1,0%	3,2%	0,2%
2017	116.472	67.902	105.200	-0,6%	4,1%	-0,9%
2018	115.195	69.745	103.260	-1,1%	2,7%	-1,8%
TOTAL	-2.531	12.875	-5.210	-2,1%	22,6%	-4,8%

Fonte: INEP. InepData/Sinopses Estatísticas da Educação Básica. Acesso em: 20 jun. 2019.

Apesar dos amplos debates acerca da garantia do direito à Educação Infantil e as legislações que tratam da obrigatoriedade e da universalização da pré-escola, bem como a ampliação da oferta de vagas em creche, os dados presentes no Quadro 15 revelam que, entre 2013 e 2018, houve uma redução de 2,1% no número de estabelecimentos de Educação Infantil no país, com um ligeiro crescimento de 1% ,em 2016. Embora tenha ocorrido um aumento significativo no número de estabelecimentos de creche (22,6%), o mesmo não aconteceu em relação à pré-escola que apresentou uma retração de 4,8%.

O gráfico 1 demonstra o crescimento referente à creche em todos os anos, com maior ampliação em 2013 e 2015. Em relação à pré-escola, o incremento só ocorreu em 2016. Este aumento pode estar relacionado ao fato de que o ano de 2016 foi o prazo estabelecido para que os municípios tornassem obrigatória a matrícula na pré-escola e universalizassem o atendimento para essa faixa etária.

Gráfico 1 - Expansão do número de estabelecimentos de Ed. Infantil – Brasil (2013-2018)



Fonte: INEP. InepData/Sinopses Estatísticas da Educação Básica. Acesso em: 20 jun. 2019.

A legislação brasileira reconhece a oferta de Educação Infantil (creche e pré-escola) como responsabilidade pública a ser garantida em regime de colaboração entre os entes federados, entretanto a coexistência de duas redes de ensino (privada e pública) é histórica no país. Para tratarmos desta questão, apresentamos abaixo o número de instituições de Educação Infantil, divididas entre creche e pré-escola nas redes privada e pública.

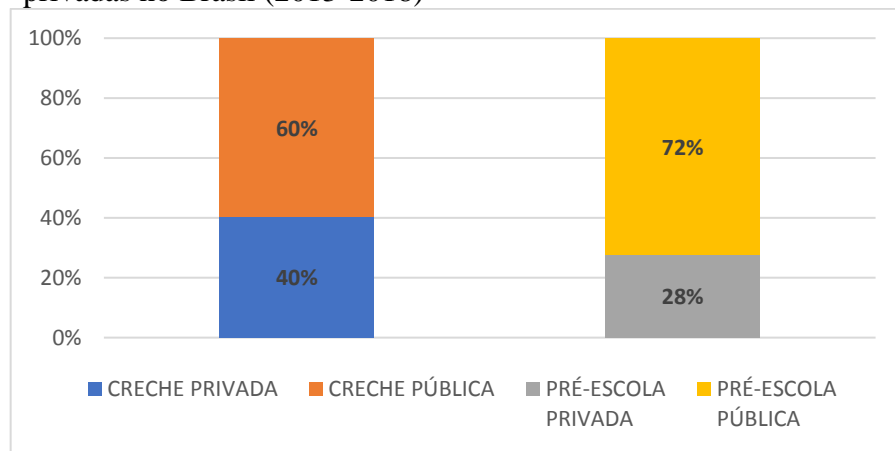
Quadro 16 - Total de creches e pré-escolas privadas e públicas no Brasil (2013-2018)

ANO	CRECHE PRIVADA	CRECHE PÚBLICA	TOTAL DA CRECHE	PRÉ - ESCOLA PRIVADA	PRÉ- ESCOLA PRIVADA	TOTAL PRÉ- ESCOLA
2013	24.050	32.820	56.870	28.521	79.949	108.470
2014	24.754	34.654	59.408	28.473	79.060	107.533
2015	26.086	37.135	63.221	27.994	77.991	105.985
2016	27.087	38.162	65.249	28.492	77.712	106.204
2017	27.600	40.302	67.902	28.391	76.809	105.200
2018	28.159	41.586	69.745	28.594	74.666	103.260

Fonte: INEP. InepData/Sinopses Estatísticas da Educação Básica. Acesso em: 20 jun. 2019.

De acordo com a Quadro 16, nota-se que, no segmento creche, houve um crescimento considerável em ambas as redes durante todos os anos. Em números absolutos, em 2018, a rede privada atingiu o quantitativo de 28.159 creches, enquanto, no setor público, a oferta foi de 41.586 unidades. Em relação à pré-escola, são percebidos períodos de crescimento e de retração. O número de instituições privadas de Educação Infantil cresceu em 2016 e 2018, já o aumento no sistema público ocorreu apenas em 2015. Nos demais anos, fica evidente a redução da oferta tanto na esfera privada, quanto na pública.

Gráfico 2 - Taxa de cobertura - creches e pré-escolas públicas e privadas no Brasil (2013-2018)



Fonte: INEP. InepData/Sinopses Estatísticas da Educação Básica. Acesso em: 20 jun. 2019.

O gráfico 2 revela ainda que, na pré-escola, o atendimento é predominantemente público, sendo possível perceber que o percentual de instituições públicas (72,3%) é bem superior ao de instituições privadas (27,7%). O mesmo não ocorre na creche, cuja diferença entre o atendimento no setor público (59,6%) e no setor privado (40,4%) é de apenas 19,2%. Em continuidade à análise da expansão da Educação Infantil no Brasil, o próximo quadro apresenta a evolução das matrículas na creche e na pré-escola.

Quadro 17 - Expansão das matrículas na Educação Infantil - Brasil (2013 a 2018)

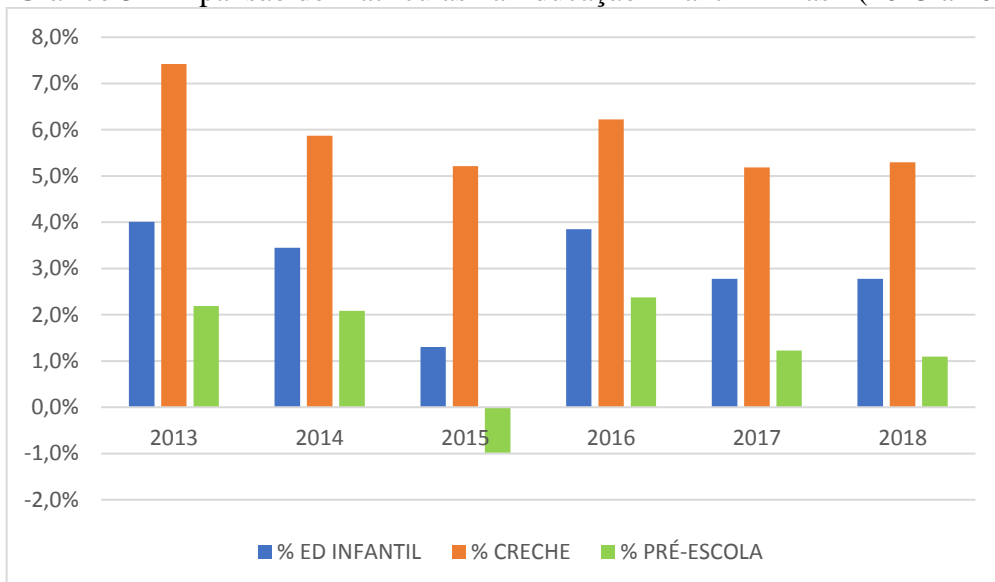
ANO	ED INFANTIL	CRECHE	PRÉ-ESCOLA	% ED INFANTIL	% CRECHE	% PRÉ-ESCOLA
2013	7.607.577	2.737.245	4.870.332	4,0%	7,4%	2,2%
2014	7.869.869	2.897.928	4.971.941	3,4%	5,9%	2,1%
2015	7.972.230	3.049.072	4.923.158	1,3%	5,2%	-1,0%
2016	8.279.104	3.238.894	5.040.210	3,8%	6,2%	2,4%
2017	8.508.731	3.406.796	5.101.935	2,8%	5,2%	1,2%
2018	8.745.184	3.587.292	5.157.892	2,8%	5,3%	1,1%
TOTAL	1.137.607	850.047	287.560	15,0%	31,1%	5,9%

Fonte: INEP. InepData/Sinopses Estatísticas da Educação Básica. Acesso em: 20 jun. 2019.



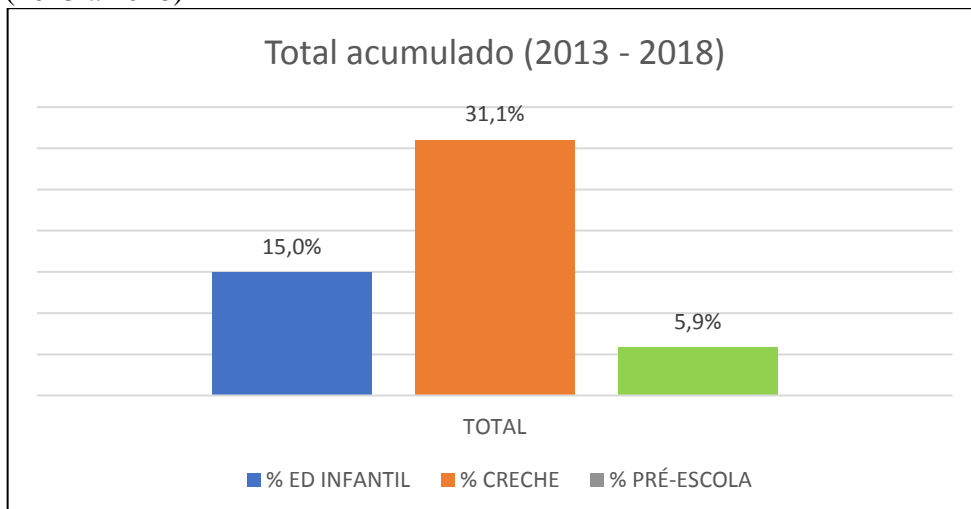
Conforme observa-se, embora tenha ocorrido uma redução no número de estabelecimentos de Educação Infantil, entre 2013 e 2018, o mesmo não se deu em relação às matrículas. Os dados presentes no Quadro 17 indicam que as matrículas na Educação Infantil cresceram em todos os anos, apresentando um acumulado de 15%. Os maiores índices foram registrados em 2013 e 2016. Esse crescimento pode estar relacionado às ações de expansão da oferta de vagas em creche e a universalização da pré-escola, tendo em vista o cumprimento das determinações legais. Desse modo, pode-se considerar que a ampliação do número de vagas na Educação Infantil não ocorreu pela construção de novas instituições, mas, possivelmente, pela abertura de novas turmas em estabelecimentos até então ocupados pelo Ensino Fundamental ou pelo aumento do quantitativo de crianças nas turmas de Educação Infantil já existentes.

Gráfico 3 - Expansão de matrículas na Educação Infantil – Brasil (2013 a 2018)



Fonte: INEP. InepData/Sinopses Estatísticas da Educação Básica. Acesso em: 20 jun. 2019.

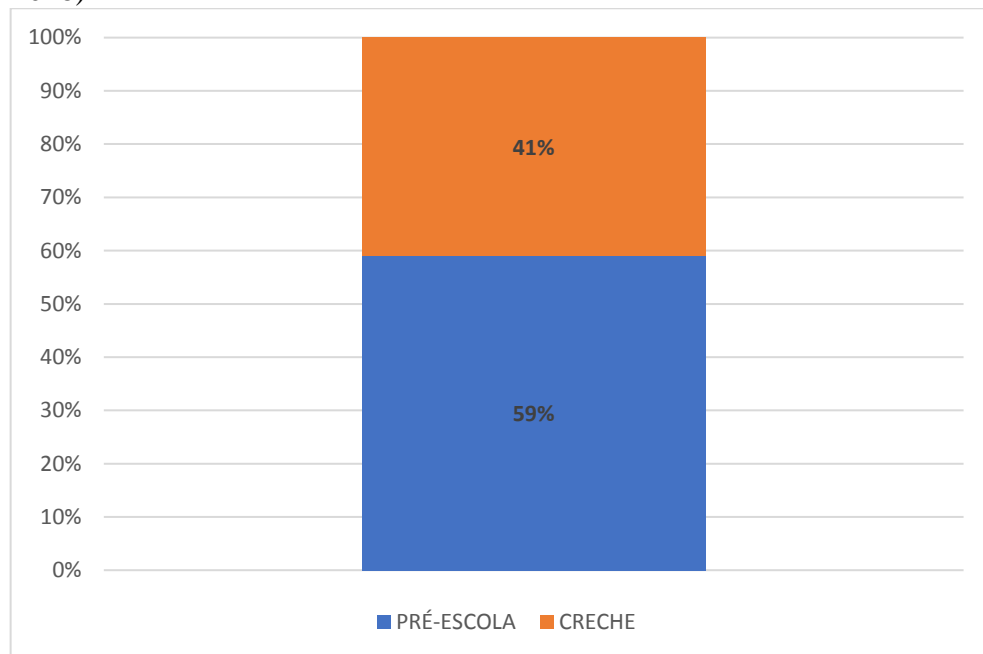
Gráfico 4 – Percentual de crescimento das matrículas na Educação Infantil (2013 a 2018)



Fonte: INEP. InepData/Sinopses Estatísticas da Educação Básica. Acesso em: 21 jun. 2019.

Na divisão por creche e pré-escola, visualizou-se o percentual de crescimento em cada segmento. Os dados presentes na Quadro 17 e no Gráfico 4 revelam que, tanto na creche, quanto na pré-escola, houve expansão. A creche, no entanto, apresentou maiores índices, acumulando 31,1% de crescimento. A pré-escola, mesmo demonstrando uma pequena retração em 2015, ampliou o número de matrículas em 5,9%. Quando se compara o número de matrículas nos dois segmentos, há a percepção de que o atendimento na pré-escola corresponde a 59% do número de vagas na Educação Infantil e a creche representa 41% desse atendimento. Apesar da creche ter apresentado maior crescimento, a oferta de vagas continua sendo menor do que na pré-escola.

Gráfico 5 - Taxa de atendimento na creche e na pré-escola– Brasil (2013 a 2018)



Fonte: INEP. InepData/Sinopses Estatísticas da Educação Básica. Acesso em: 20 jun. 2019.

Outro ponto que precisa ser considerado é o número de crianças brasileiras com idade entre zero e cinco anos. De acordo com o último censo (IBGE, 2010), a população brasileira de até cinco anos era de 16.740.497 crianças, sendo 10.938.914 na faixa etária de zero a três anos e 6.647.011 na faixa etária de quatro e cinco anos. Como se pode notar, o número de crianças de até três anos é bem maior que as crianças de quatro e cinco anos. No entanto, a taxa de atendimento na pré-escola é superior à taxa de atendimento na creche.

O Relatório de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação, elaborado pelo Inep (2018), evidencia o crescimento contínuo da população de quatro e cinco anos com matrícula na Educação Infantil, porém a meta estabelecida para a universalização, ainda não se

concretizou. Em 2016, atingiu-se a cobertura de 91,5% das crianças nessa faixa etária. Para que a meta seja alcançada, cerca de 450 mil novas vagas precisam ser oferecidas na pré-escola.

Em relação à população de zero a três anos, como não é uma etapa obrigatória e a legislação estabelece como prazo o ano de 2024, para que 50% das crianças nessa faixa etária estejam na creche, o desafio torna-se ainda maior. Soma-se a isso a necessidade de que sejam levantados dados mais precisos sobre a demanda real por vagas. Em 2016, 31,9% das crianças de até 3 anos frequentavam a creche, este percentual representa cerca de 3,4 milhões de crianças. Sobre os 68% restantes é fundamental saber o quantitativo de crianças de zero a três anos, cujas famílias desejam matriculá-las na creche. Espera-se assim, a partir dessas informações, a viabilização de planejamento de ações mais específicas, para que, de fato, a expansão do atendimento nesta etapa, embora não obrigatória às famílias, possa ser disponibilizada pelo poder público em garantia ao direito da criança de qualquer idade à Educação.

## **5.2 Os números do acesso à Educação Infantil no município de Itaboraí-RJ**

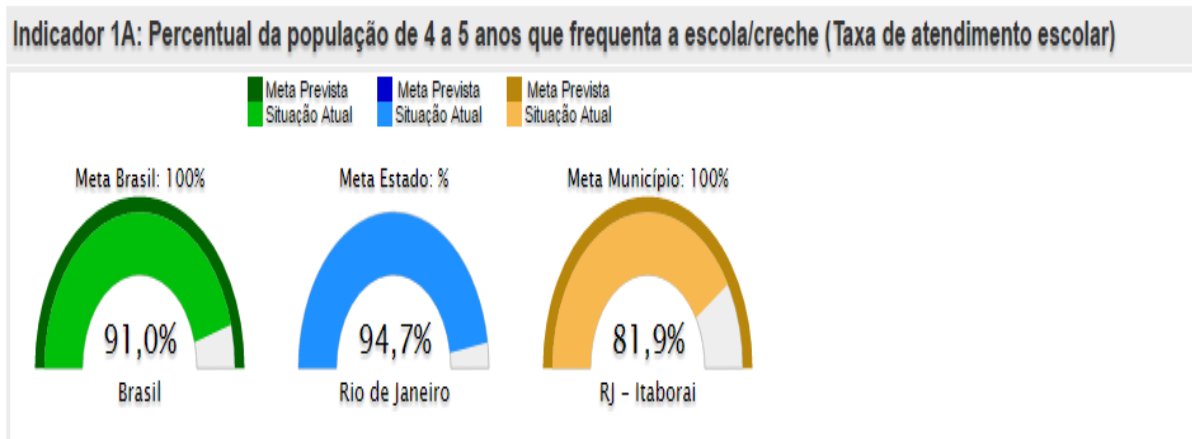
A partir da compreensão de que compete à esfera municipal a garantia da oferta de vagas na Educação Infantil, segue a análise dos dados que tratam do atendimento às crianças de zero a cinco anos em Itaboraí. O diagnóstico da Meta 1 do Plano Municipal de Educação (ITABORAÍ, 2015) destaca que, de acordo com o censo (IBGE, 2010), a população infantil de até cinco anos no município era estimada em 17.744 crianças, sendo 11.858 na faixa etária de zero a três e 5.886 na faixa etária de quatro e cinco anos. Para estimar o percentual da população de zero a cinco anos que frequenta a escola/creche em Itaboraí, recorreu-se aos indicadores elaborados com base nos microdados da Pnad anual,<sup>33</sup> estabelecendo um comparativo com os percentuais de cobertura na esfera nacional e estadual no ano de 2015<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Para o período de 2004 a 2015, a estimativa dos indicadores utiliza os microdados da Pnad anual, realizada pelo IBGE.

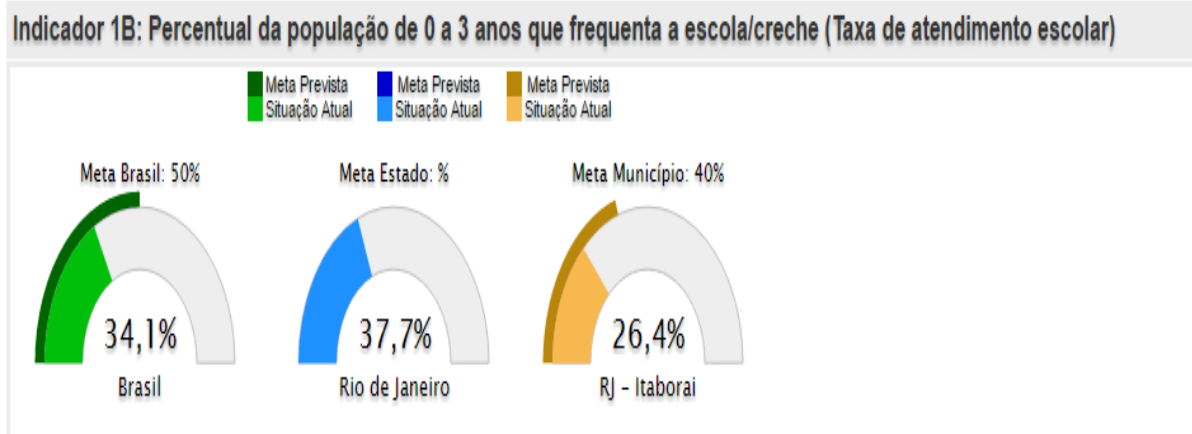
<sup>34</sup> Não foram localizados dados sobre a taxa de atendimento escolar no município após o ano de 2015.

Figura 4 - Percentual da população de 0 a 5 anos que frequenta a escola/creche - 2015



Fonte: Estado, Região e Brasil - PNAD - 2015

Fonte: Município e Mesorregião - IBGE/Censo Populacional - 2010



Fonte: Estado, Região e Brasil - PNAD - 2015

Fonte: Município e Mesorregião - IBGE/Censo Populacional - 2010

Fonte: PNE em movimento. Disponível em: [http://simec.mec.gov.br/pde/grafico\\_pne.php](http://simec.mec.gov.br/pde/grafico_pne.php) Acesso em: 08 de julho de 2019.

Os indicadores apontam que Itaboraí obteve percentuais de atendimento inferiores às médias nacional e estadual, tanto para a creche, quanto para a pré-escola. Para complementar a análise, com base nas Sinopses Estatísticas da Educação Básica (INEP, 2013-2018), o quadro, a seguir, traz um panorama da expansão da oferta de vagas, considerando as matrículas na Educação Infantil, incluindo a divisão entre creche e pré-escola no município.

Quadro 18 - Expansão do número de matrículas na Educação Infantil - Itaboraí (2013 a 2018)

ANO	ED INFANTIL	CRECHE	PRÉ-ESCOLA	% ED INFANTIL	% CRECHE	% PRÉ-ESCOLA
2013	6.233	1.498	4.735	0,8%	6,8%	-1,0%
2014	6.460	1.382	5.078	3,6%	-7,7%	7,2%
2015	6.622	1.596	5.026	2,5%	15,5%	-1,0%
2016	6.603	1.489	5.014	-0,3%	-6,7%	-0,2%
2017	6.867	1.689	5.178	4,0%	13,4%	3,3%
2018	7.134	1.745	5.389	3,9%	3,3%	4,1%
TOTAL	901	247	654	14,5%	16,5%	13,8%

Fonte: INEP. InepData/Sinopses Estatísticas da Educação Básica. Acesso em: 20 jun. 2019.

Apesar de Itaboraí ter apresentado uma taxa de atendimento distante do que estabelece a Meta 1 do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014), atingindo, em 2015, percentuais de 26,4% para creche e 81,9% para a pré-escola, ao serem considerados os dados presentes no Quadro 18, identificou-se que houve um aumento de 14,5% nas matrículas de Educação Infantil, entre os anos de 2013 e 2018. O número das matrículas na creche teve um incremento de 16,5%, enquanto a pré-escola cresceu 13,8%. Em números absolutos, é possível afirmar que, em 2018, 7.134 crianças frequentavam a Educação Infantil no município, sendo 1.745 crianças de até três anos e 5.389, de quatro e cinco anos. Mesmo sendo obrigatória a matrícula e a frequência na pré-escola, desde 2016, a universalização do atendimento nesta etapa ainda não foi alcançada no município.

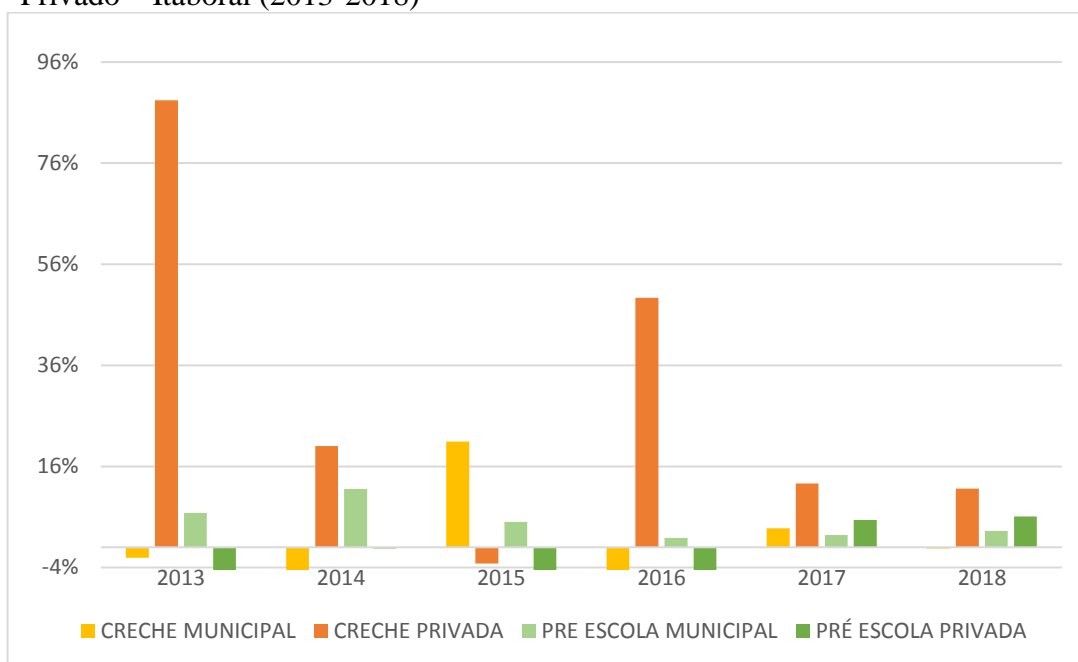
Ao levar-se em conta as matrículas nas redes pública e privada, nota-se que as taxas de atendimento na creche e na pré-escola ganham contornos bem diferentes. O quadro e os gráficos, a seguir, evidenciam os períodos de crescimento e de retração, apontando a correlação entre as taxas de matrícula em ambas as redes.

Quadro 19 - Expansão de matrículas na Educação Infantil Público X Privado – Itaboraí (2013-2018)

ANO	CRECHE MUNICIPAL	%	CRECHE PRIVADA	%	PRÉ-ESCOLA MUNICIPAL	%	PRÉ-ESCOLA PRIVADA	%
2013	1.238	-2%	260	88%	3.014	7%	1721	-12%
2014	1.070	-14%	312	20%	3.361	12%	1717	-0,2%
2015	1.294	21%	302	-3%	3.530	5%	1496	-13%
2016	1.138	-12%	451	49%	3.595	2%	1419	-5%
2017	1.181	4%	508	13%	3.682	2%	1496	5%
2018	1.178	0%	567	12%	3.802	3%	1587	6%
TOTAL	-60	-5%	307	118%	788	26%	-134	-8%

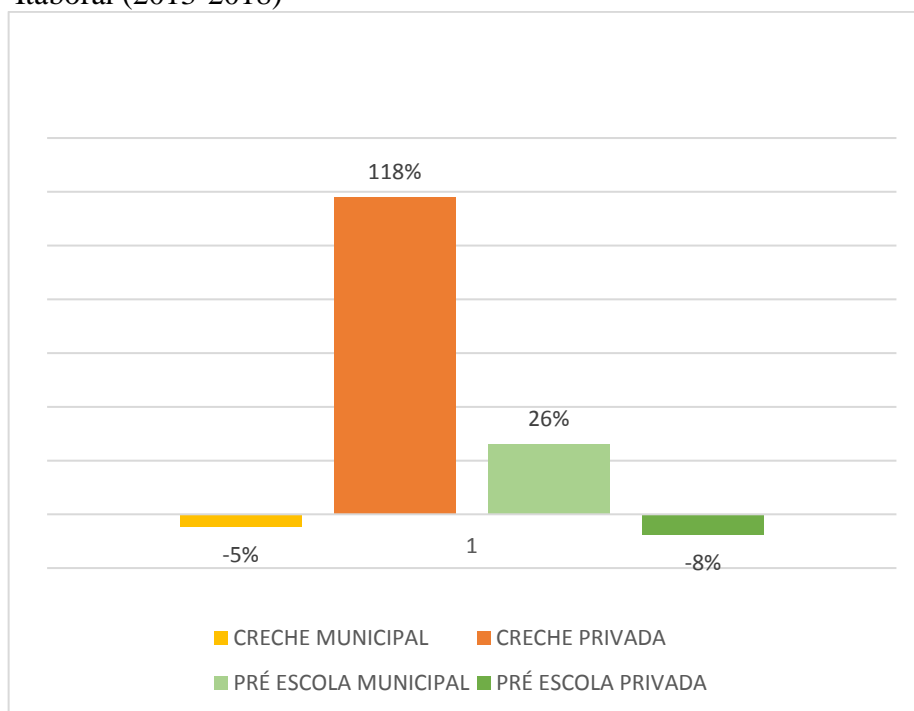
Fonte: INEP. InepData/Sinopses Estatísticas da Educação Básica. Acesso em: 20 jun. 2019.

Gráfico 6 - Percentual de expansão de matrículas na Educação Infantil Público X Privado – Itaboraí (2013-2018)



Fonte: INEP. InepData/Sinopses Estatísticas da Educação Básica. Acesso em: 20 jun. 2019.

Gráfico 7 - Total acumulado Educação Infantil Público X Privado – Itaboraí (2013-2018)



Fonte: INEP. InepData/Sinopses Estatísticas da Educação Básica. Acesso em: 20 jun. 2019.

Frente ao exposto, evidencia-se que a oferta de vagas em creches públicas municipais apresentou índices negativos, reduzindo o número de matrículas em 5%, no acumulado entre

os anos de 2013 e 2018. O mesmo não ocorreu em relação à rede privada que atingiu altos índices de crescimento, chegando a registrar um percentual de 118%, no mesmo período.

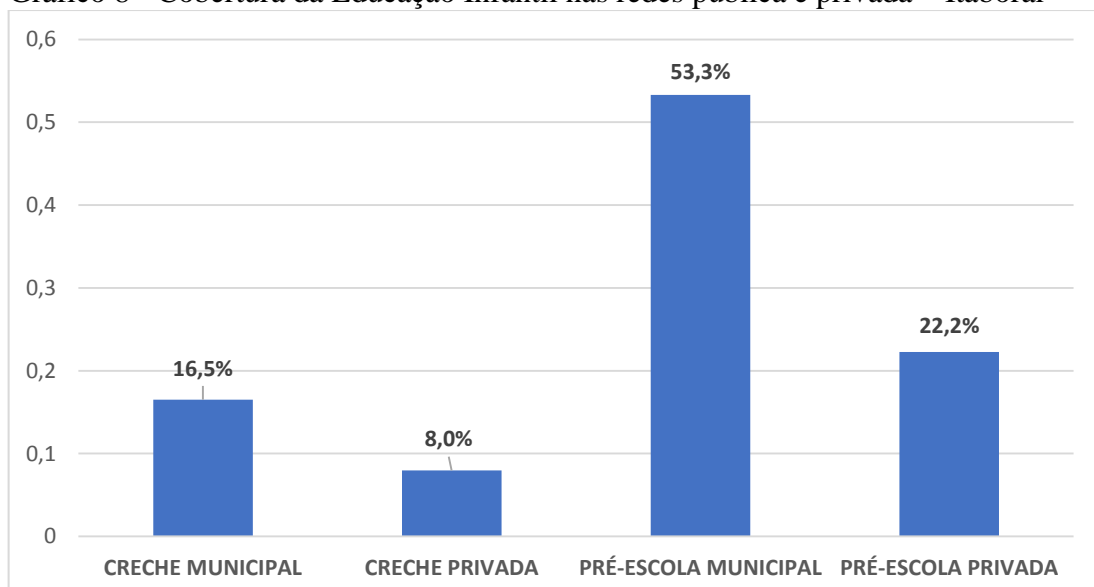
A correlação entre o atendimento de zero a três anos nas redes pública e privada ganha destaque ao serem analisadas as taxas de matrícula nos anos de 2013, 2014 e 2016. Chama atenção o fato de que, quando a creche municipal reduziu a oferta de vagas, a creche privada obteve os seus maiores percentuais de crescimento. Pode-se notar também que o ano de 2015 foi o único, no qual as matrículas na creche privada tiveram uma pequena retração (-3%). No entanto, neste período, a rede pública apresentou o seu maior percentual de crescimento (21%).

No tocante à pré-escola, o atendimento na rede municipal cresceu em todos os anos, acumulando um percentual de 26%. Este crescimento pode estar relacionado à obrigatoriedade de matrícula e a universalização do atendimento à população de quatro e cinco anos. Os dados presentes na pesquisa indicam os efeitos da lei 12796/13 (BRASIL, 2013) nas políticas municipais de acesso à Educação Infantil, visto que as ações concentraram-se na ampliação da oferta de vagas na pré-escola, em detrimento da oferta de vagas na creche.

A rede privada apresentou redução entre 2013 e 2016, acumulando uma perda de 8% no número de matrículas; novamente, a correlação entre o atendimento público e privado evidencia-se; à exceção dos anos de 2017 e 2018 em que as duas redes cresceram concomitantemente. Nos demais períodos, o número de matrículas na pré-escola municipal aumentou e na pré-escola privada diminuiu.

O apresenta o percentual de cobertura da Educação Infantil, considerando o atendimento nas redes pública e privada – Itaboraí (2018)

Gráfico 8 - Cobertura da Educação Infantil nas redes pública e privada – Itaboraí



Fonte: INEP. InepData/Sinopses Estatísticas da Educação Básica. Acesso em: 20 jun. 2019.

Ainda que a rede privada tenha apresentado altos índices de crescimento na creche, é a rede municipal que detém a maior parte das matrículas na Educação Infantil. Em 2018, a taxa de atendimento na esfera municipal foi de quase 70%, dos quais a pré-escola municipal foi responsável por 53,3%. Este percentual representa 3.802 crianças de quatro e cinco anos matriculadas em instituições públicas de ensino. Com relação ao atendimento às crianças de até três anos, o percentual foi de 16,5%, o equivalente a 1.178 matrículas em creches municipais. Percebe-se que o quantitativo de crianças, as quais frequentam a pré-escola é o triplo do quantitativo de crianças, frequentadoras da creche. Mais uma vez, ficam evidentes os efeitos da obrigatoriedade para as crianças de quatro e cinco anos, na oferta de vagas destinadas à população de zero a três anos.

Por esta pesquisa focar na garantia do direito à Educação Infantil em instituições públicas de ensino, será dada continuidade às análises mais detalhadas do atendimento educacional na rede pública municipal de ensino de Itaboraí. De acordo com a última Sinopse Estatística, realizada em 2018 (INEP, 2019), Itaboraí tem vinte e sete estabelecimentos municipais, que oferecem atendimento em turmas de creche e sessenta e oito que atendem a pré-escola. Com base no quadro de turmas de 2018, elaborado pela Divisão de Matrícula e Estatística da Subsecretaria de Gestão e Ensino, apresenta-se, a seguir, o quantitativo de escolas de Educação Infantil por distrito.

Tabela 2 - Escolas de Educação Infantil – Itaboraí (2018)

<i>DISTRITO</i>	<i>NOME</i>	<i>NÚMERO DE ESCOLAS EDUCAÇÃO INFANTIL</i>
1º	CENTRO	32
2º	PORTO DAS CAIXAS	2
3º	ITAMBI	7
4º	SAMBAETIBA	3
5º	VISCONDE DE ITABORAÍ	3
6º	CABUÇU	4
7º	MANILHA	13
8º	PACHECOS	4
<i>TOTAL</i>		68

Fonte: Divisão de Matrícula e Estatística. Itaboraí, 2018.

Os distritos de Itaboraí (Centro), Manilha e Itambi, respectivamente, por apresentarem os maiores contingentes populacionais, conforme citado no capítulo 3, concentram o maior número de escolas de Educação Infantil. Todavia, apesar de juntos representarem 76% do total de instituições de creche e pré-escola, os estudos de demanda produzidos pela Divisão de Matrícula e Estatística (ITABORAÍ, 2017) indicam que os estabelecimentos nessas localidades



não são suficientes para atender a população de zero a cinco anos. A esta questão, será dado maior destaque na próxima seção.

Passa-se à análise minuciosa dos números relativos ao atendimento à Educação Infantil na rede pública municipal de ensino, utilizando como referência, a idade das crianças matriculadas na creche e na pré-escola. Como as ferramentas presentes nas Sinopses Estatísticas não dispõem de recursos para a coleta destes dados, recorreu-se às informações presentes nos estudos realizados pela Divisão de Matrículas e Estatísticas em março de 2018<sup>35</sup>.

Quadro 20 - Número de turmas e matrículas na Educação Infantil, organizadas por idade – Itaboraí (2018),

	CRECHE			PRÉ-ESCOLA		
	2 ANOS	3 ANOS	TOTAL CRECHE	4 ANOS	5 ANOS	TOTAL PRÉ-ESCOLA
Nº TURMAS (PARCIAL)	20	58	78	118	117	235
Nº TURMAS (INTEGRAL)	1	3	4	4	6	10
<b>TOTAL DE TURMAS</b>	<b>21</b>	<b>61</b>	<b>82</b>	<b>122</b>	<b>123</b>	<b>245</b>
Nº MATRÍCULAS (PARCIAL)	217	864	1081	1835	1960	3795
Nº MATRÍCULAS (INTEGRAL)	12	53	65	78	105	183
<b>TOTAL DE MATRÍCULAS</b>	<b>229</b>	<b>917</b>	<b>1146</b>	<b>1913</b>	<b>2065</b>	<b>3978</b>

Fonte: Divisão de Matrícula e Estatística (2018).

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) e a LDBEN (BRASIL, 1996) apontam os municípios como entes federados responsáveis pela oferta de vagas para a população de zero a cinco anos; contudo, o que se vê no Quadro 20 é que o atendimento à Educação Infantil em Itaboraí tem início apenas aos dois anos de idade. Chama atenção o fato de não haver turmas e matrículas destinadas às crianças com menos de vinte e quatro meses nas unidades escolares, visto que, de acordo com a legislação, a frequência à creche é uma escolha das famílias e deve ser oportunizada pelo Estado (BRASIL, 1996).

Em relação à ampliação do acesso à Educação Infantil, em tempo integral, conforme estabelece a estratégia 1.17 da Meta 1 do Plano Nacional (BRASIL, 2014), nota-se que, na rede municipal de ensino, o número de turmas de jornada integral é bastante reduzido se comparado ao quantitativo de turmas de horário parcial. Das 327 turmas da Educação Infantil, somente 14 oferecem atendimento em tempo integral, sendo 4 de creche e 10 de pré-escola. No que diz

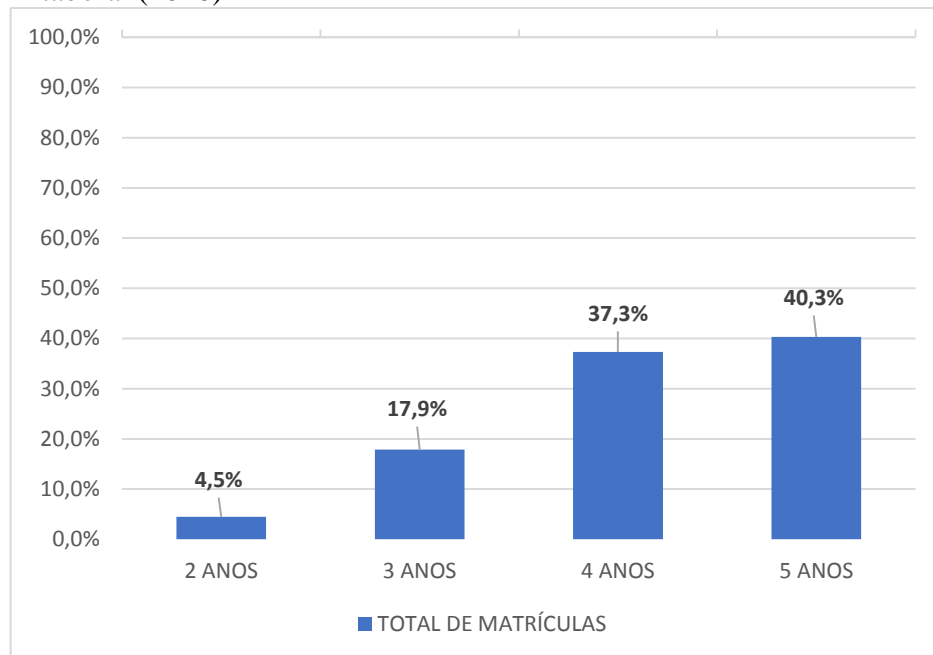
<sup>35</sup> Os dados indicam uma diferença de cento e quarenta e quatro crianças no total de matrículas na Educação Infantil em relação aos números informados na Sinopse Estatística de 2018, tendo em vista que o documento foi produzido com data anterior ao fechamento do censo. Não foram elaborados novos estudos posteriormente.

respeito às matrículas, 4,8% são de tempo integral, cujo percentual representa 248 crianças frequentando creches e pré-escolas em jornada integral contra em horário parcial.

Ao se analisar o quantitativo de turmas e matrículas na Educação Infantil por faixa etária, novamente, fica evidenciado que o ensino obrigatório imposto às crianças de quatro e cinco anos, especialmente, a partir da promulgação da Lei 12796/13 (BRASIL, 2013), tem influenciado na garantia do direito à Educação das crianças de zero a três anos, cuja legislação estabelece que a frequência é facultativa. Os dados presentes no Quadro 20 revelam que o atendimento à população de dois anos restringe-se ao quantitativo de 21 turmas e 229 matrículas. Já o número de turmas e matrículas na faixa etária de três anos, apresenta um cenário mais favorável totalizando 61 turmas e 917 matrículas. Ainda assim, percebe-se um desequilíbrio na oferta de vagas na creche, pois das 1.146 matrículas, 80% são destinadas às crianças de três anos, cabendo à população de dois anos os 20% restantes.

Os efeitos da obrigatoriedade confirmam-se, ao constatar que a pré-escola é responsável pela maior parte do atendimento na Educação Infantil. Das 327 turmas, 245 correspondem à pré-escola e 77,6% das matrículas são ocupadas pela população de quatro e cinco anos. Este percentual equivale a 3.978 crianças, sendo 1.913 de quatro anos e 2.065 de cinco anos. O gráfico, a seguir, corrobora as análises, apresentando um panorama do atendimento na rede municipal de ensino, com base no percentual de matrículas por faixa etária.

Gráfico 9 - Percentual de matrículas na Educação Infantil por faixa etária – Itaboraí (2018)



Fonte: Divisão de Matrícula e Estatística (2018).

Mais uma vez, comparando o atendimento por idade, fica evidente o predomínio das faixas etárias, de cujo ensino é obrigatório. Os percentuais de matrícula para quatro e cinco

anos, quase se equivalem. Em relação às matrículas de dois e três anos, os índices de atendimento ainda são baixos e desiguais. Os números também indicam que, à medida que as crianças aproximam-se da faixa etária da matrícula obrigatória, aumentam as possibilidades de acesso ao ensino público.

Na próxima seção, será dado destaque ao estudo de demanda por vagas na Educação Infantil nos três maiores distritos de Itaboraí. O documento elaborado pela Divisão de Matrícula e Estatística (SEME, 2017) indica os bairros prioritários, de acordo com o déficit no atendimento e a procura por novas vagas em cada localidade.

### **5.3 Matrículas na Educação Infantil: Estudo sobre as áreas prioritárias**

Em razão da crescente procura por vagas e da necessidade de cumprimento das determinações legais, a Secretaria Municipal de Educação, periodicamente, realiza estudos, tendo como foco o levantamento das áreas prioritárias para ampliação do atendimento na Educação Infantil. Com base no documento produzido pela Divisão de Matrícula e Estatística (ITABORAÍ, 2017)<sup>36</sup>, foram concentradas as análises nos distritos que apresentam o maior número de crianças na faixa etária de zero a cinco anos e, conseqüentemente, maior demanda por vagas em creches e pré-escolas.

De acordo com o levantamento, realizado pela Divisão de Matrícula e Estatística, em 2017, a população de zero a cinco anos nos distritos de Itaboraí (Centro), Manilha e Itambi, era de, aproximadamente, 14.008 crianças. Deste total, apenas 3.730 frequentavam a Educação Infantil em creches e pré-escolas municipais. Ao considerar os percentuais de atendimento, confirma-se a necessidade de que sejam planejadas ações que visem à ampliação das vagas nessas localidades. A seguir, a apresentação do estudo realizado em cada distrito e os bairros apontados como prioritários.

#### **5.3.1 Os números do acesso à Educação Infantil no 1º distrito de Itaboraí (Centro)**

O 1º distrito de Itaboraí (Centro) concentra a sede do município e o centro comercial. É o mais urbanizado e o de maior densidade demográfica (ITABORAÍ, 2017). Embora reúna o maior número de estabelecimentos de Educação Infantil, os dados presentes, no quadro a seguir,

---

<sup>36</sup> Não foram realizados estudos semelhantes a este em 2018.

demonstram que a procura por vagas ainda é grande e o atendimento insuficiente. O déficit é de 3.917 vagas na creche e 980 na pré-escola.

Quadro 21 - Estudo de demanda da Educação Infantil no 1º distrito – Itaboraí (Centro)

Distrito	Bairro	Creche				Pré-escola			
		Nº de solicitações não atendidas	Déficit no atendimento	Quantidade de Turmas a serem	N Construção de Salas	Nº de solicitações não atendidas	Déficit no atendimento	Quantidade e Turmas a serem	Construção de
1º Centro	Ampliação	50	781	56	28	24	308	14	8
	Centro	76	309	12	6	11	28	2	1
	Nova Cidade	46	325	23	12	7	91	5	3
	Outeiro	106	205	15	8	10	1	1	1
	Tres Pontes	4	52	4	2	12	29	2	1
	Esperança	75	629	45	24	0	106	6	3
	Retiro São Joaquim	6	496	35	17	19	149	8	4
	Joaquim de Oliveira	2	336	24	12	10	126	7	4
	Areal	13	295	21	11	23	37	2	1
	Rio Várzea	7	259	18	9	10	10	1	1
	Sossego	-	230	16	8	-	95	5	2
	<b>Total</b>		<b>385</b>	<b>3.917</b>	<b>269</b>	<b>137</b>	<b>126</b>	<b>980</b>	<b>53</b>

Fonte: Divisão de Matrícula e Estatística, 2017.

Como sugestão para a expansão do atendimento, o estudo (ITABORAÍ, 2017) propõe a ampliação do número de salas em escolas de Ensino Fundamental da região e a construção de novos CEMEI nos bairros de maior demanda.

### 5.3.2 Os números do acesso à Educação Infantil no 7º distrito - Manilha

O 7º distrito é o segundo mais populoso e tem como principais características a facilidade de acesso, por meio de rodovias federais e estaduais, além de um comércio diversificado (ITABORAÍ, 2017). A procura por Educação Infantil na região dá-se com uma constância importante, como verifica-se no quadro abaixo:

Quadro 22 - Estudo de demanda da Educação Infantil no 7º distrito – Manilha

Distrito	Bairro	Creche				Pré-escola			
		Nº de	Défi cit	Qua ntid	N Con	Nº de	Défi cit	Qua ntid	Con stru
7º Manilha	Manilha	39	445	32	16	3	187	10	5
	Novo Horizonte	-	390	28	14	-	183	10	5
	Santo Antônio	7	375	27	13	14	132	7	3
	Vila Brasil	-	341	24	12	-	66	4	2
	Aldeia da Prata	12	269	19	10	-	55	3	2
	Monte Verde	5	249	18	9	-	0	0	0
	Total	63	2.069	148	74	17	623	34	17

Fonte: Divisão de Matrícula e Estatística, 2017.

Para reduzir o déficit de 2.069 vagas na creche e 623 na pré-escola, seria necessária a ampliação de vagas no prédio da Educação Infantil da E. M. Afonso Salles, além da construção de CEMEI na região central de Manilha e nos bairros prioritários (ITABORAÍ, 2017).

### 5.3.3 Os números do acesso à Educação Infantil no 3º distrito - Itambi

Itambi apresenta-se como o terceiro distrito mais urbanizado do município. É uma região de confluência com a Baía de Guanabara e caracterizada pela presença de manguezais. Alguns bairros destacam-se pela inexistência de atendimento educacional em creche e quantidade insuficiente de vagas na pré-escola (ITABORAÍ, 2017).

Quadro 23 Estudo de demanda da Educação Infantil no 3º distrito – Itambi

Distrito	Bairro	Creche				Pré-escola			
		Nº de	Défi cit	Qua ntid	N Con	Nº de	Défi cit	Qua ntid	Con stru
3º Itambi	João Caetano	12	408	29	15	-	117	7	4
	Grande Rio	8	310	22	11	-	62	4	2
	Gebara	1	182	13	6	-	67	4	2
	Total	21	900	64	32	-	246	15	8

Fonte: Divisão de Matrícula e Estatística, 2017.

Como estratégia para suprir o déficit de 900 vagas na creche e 246 na pré-escola, o estudo (ITABORAÍ, 2017) indica a ampliação da escola municipal existente com a construção das novas salas de Educação Infantil e a construção de dois CEMEI na região.

Na próxima seção, serão apresentadas análises sobre as políticas de acesso à Educação Infantil e as principais ações do poder público local, que tiveram por objetivo a expansão das matrículas em creche e universalização do atendimento na pré-escola. Utilizou-se como recurso, o relatório<sup>37</sup> enviado ao Ministério Público em resposta ao Ofício 201800692916 (ANEXO B), no qual são solicitadas informações, referentes ao cumprimento da Meta 1 do PNE (BRASIL, 2014).

#### **5.4 A estratégia política e desafios para a ampliação do atendimento na Educação Infantil**

Para atender a Meta 1 do PNE (BRASIL, 2014), Itaboraí estabeleceu estratégias voltadas à ampliação da oferta de Educação Infantil em creches e à universalização do atendimento na pré-escola. No relatório encaminhado ao Ministério Público, o município informou as principais ações desenvolvidas em 2017 e 2018, assim como, as previstas para 2019.

Com relação às ações de monitoramento do atendimento na Educação Infantil, periodicamente, a Divisão de Matrículas e Estatísticas realiza estudos de mapeamento das áreas com maior índice de crescimento populacional e demanda por vagas. O levantamento de terrenos e/ou propriedades também destaca-se como uma ação que visa à construção de novas instituições de Educação Infantil, já que as existentes estão, em sua maioria, em edificações alugadas.

Em 2017, o município planejou a criação de turmas de creche e pré-escola nos centros municipais de Educação Infantil e escolas, tendo como foco a ampliação do atendimento nas áreas prioritárias. Com isso, foram abertas treze turmas de Educação Infantil, no início de 2018, mesmo ano, em que as obras de duas unidades do Proinfância (BRASIL, 2007) foram retomadas, com previsão de término até o final de 2019.

Em 2018, a expansão do atendimento ocorreu por meio da inauguração de um CEMEI<sup>38</sup>, que, após a publicação do decreto de criação, mudou de nome<sup>39</sup>. Localizado no bairro Outeiro

---

<sup>37</sup> Relatório (SEME, 2019).

<sup>38</sup> CEMEI Maria das Dores Pereira Bezerra (Anexo).

<sup>39</sup> CEMEI Vitor Leal

das Pedras, tem capacidade para atender até cento e noventa e duas crianças de dois e três anos, em jornada parcial.

O atendimento às crianças da Educação Infantil em tempo integral teve uma pequena expansão. No ano de 2018, foram criadas sete novas turmas de creche e pré-escola, em um CEMEI,<sup>40</sup> e em duas escolas municipais.<sup>41</sup>

São previstas, ainda, algumas ações para o ano de 2019, utilizando a construção de salas em escolas de Ensino Fundamental e o aluguel de imóveis como principais estratégias políticas para a ampliação do atendimento à Educação Infantil no município. Com exceção das duas unidades do Proinfância, o município não previu a construção de novas instituições destinadas à população de até cinco anos.

Houve apenas um CEMEI inaugurado em 2018, os demais estão planejados para serem inaugurados em 2019. Assim mesmo, são imóveis alugados que sofrem adaptações e reformas para que atendam às especificidades do público infantil. Não foram identificadas ações que visem à substituição dos imóveis alugados por unidades próprias de Educação Infantil. A priorização do atendimento na pré-escola, mais uma vez, ganha destaque. Das ações planejadas e/ou executadas, nenhuma contempla o acesso das crianças com menos de dois anos às instituições públicas de ensino. A garantia do direito à Educação, embora esteja prevista na legislação, ainda não se traduz nas políticas locais.

---

<sup>40</sup> CEMEI Foster Parents Plan.

<sup>41</sup> E.M. Maria Cecília Coutinho Barros e na E. M. Joaquim Pedro de Andrade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando iniciamos esta dissertação, não tínhamos a pretensão de, ao final, darmos por encerradas as reflexões sobre as políticas públicas de Educação Infantil que buscamos fomentar durante todo o percurso. Sabíamos que tratava-se de um longo e profundo debate a ser construído sobre esta temática. Quando algumas perguntas começaram a ser respondidas, surgiram muitas outras e entendemos ser este o propósito da pesquisa. No entanto, diante da necessidade de finalizarmos a dissertação, a ideia é que as lacunas apontadas pelo estudo permaneçam em diálogo e continuem sendo pauta de novos debates entre teóricos, pesquisadores e autoridades, quanto ao reconhecimento da Educação Infantil, em especial, a etapa da creche, como um direito garantido a todas as crianças.

Discutir políticas públicas, na perspectiva do direito à Educação Infantil significa considerar a criança como cidadã. Embora os documentos legais, em diferentes tempos históricos, reafirmem os direitos da criança pequena, percebemos que ainda há um grande distanciamento entre o proposto e o realizado. Mesmo com os avanços legais e a construção de políticas públicas para a infância, o acesso à Educação Infantil ainda configura-se como um desafio a ser superado, sobretudo, quando se trata das crianças de zero a três anos.

A Lei nº 12796 (BRASIL, 2013) que tornou obrigatória a matrícula, a partir dos quatro anos, foi o grande disparador das mais recentes pesquisas do NEI:P&E e, no nosso caso, a que teve como objetivo analisar as políticas públicas de Educação Infantil no município de Itaboraí-RJ. O eixo provocador foi a necessidade da ampliação do atendimento em creche e a universalização da pré-escola. O Ciclo de Políticas (BALL; BOWE; GOLD, 1992; BALL, 1994) subsidiou as reflexões sobre as políticas públicas de Educação Infantil em âmbitos nacional e local. Esta ferramenta teórico-metodológica possibilitou o diálogo entre os macro e microcontextos da política educacional (MAINARDES, 2006).

Nas primeiras análises, privilegamos as influências internacionais e a produção de textos políticos que contemplam a criança e o seu direito à Educação. Embora o cenário internacional não tenha sido o foco principal desta pesquisa, reconhecemos a importância de alguns acordos e de tratados mundiais, bem como a atuação de organizações multilaterais para a formulação de políticas nacionais que, posteriormente, desdobraram-se em políticas municipais. Cabe ressaltar ainda que as influências não se restringem ao contexto inicial de discussões que antecedem a elaboração dos textos legais, mas estão presentes em todas as etapas da trajetória da política. Neste estudo, demos maior destaque às influências nacionais e locais, como descrito anteriormente. Para Ball (2006), as políticas são contraditórias e não podem ser



analisadas de modo isolado; elas interagem com outras influências que acabam remodelando-as.

Para a análise do contexto da produção do texto político, propomos, inicialmente, uma reflexão sobre as leis brasileiras que versam sobre a Educação e legitimam o direito à Educação Infantil no país. A Constituição Federal (BRASIL, 1988) e a LDBEN (BRASIL, 1996) tiveram centralidade nas discussões, por representarem grandes avanços para a expansão do acesso à essa etapa da Educação Básica. Em seguida, ampliamos a discussão, tendo como escopo a Lei nº 12.796 (BRASIL, 2013) e a Lei nº 13.005 (BRASIL, 2014), a qual institui o Plano Nacional da Educação (2014-2024). As referidas leis modificaram o cenário da Educação Infantil e intensificaram os debates sobre obrigatoriedade e universalização. A Lei nº 12.796 (BRASIL, 2013) definiu a matrícula obrigatória, a partir dos quatro anos e a Lei nº 13.005 (BRASIL, 2014), por intermédio da Meta 1 do Plano Nacional de Educação, estabeleceu a universalização da pré-escola e a ampliação em 50% do atendimento na creche. Diante da obrigatoriedade e da universalização da pré-escola, expomos as contradições presentes na legislação brasileira e a fragilidade em que se coloca a creche no contexto das políticas de acesso à Educação Infantil.

Neste cenário, levantamos as questões de investigação que nortearam a trajetória da pesquisa: (i) *Como está organizada a Educação Infantil no município de Itaboraí?* (ii) *Que políticas públicas educacionais foram e têm sido desenvolvidas pela esfera municipal, tendo como foco a primeira etapa da educação básica?* (iii) *Quais os possíveis efeitos das políticas destinadas à obrigatoriedade de matrícula, frequência e universalização da pré-escola, no atendimento às crianças de zero a três anos?* (iv) *Que ações têm sido planejadas e desenvolvidas pelos gestores municipais, quanto ao compromisso de universalizar o atendimento na pré-escola e ampliar em 50% a oferta de vagas em creche, conforme determina a legislação?* Na busca por respostas a estes questionamentos e tantos outros, que surgiram, durante a caminhada investigativa, direcionamos todos os nossos esforços à compreensão do contexto da prática. A partir de então, a pesquisa propôs-se a analisar o modo pelo qual os textos políticos, que reconhecem o direito à Educação Infantil, são interpretados e ganham novos sentidos nas políticas municipais de Itaboraí-RJ.

Como possíveis respostas e proposição de novas indagações, apresentamos alguns achados da pesquisa sobre a Educação Infantil no município de Itaboraí, que foram levantados no decorrer do trabalho investigativo. A forma como esta etapa está organizada na rede municipal de ensino já revela características de um atendimento que, durante muito tempo, pautou-se em uma concepção de escolarização, sobretudo, na pré-escola. Isto fica confirmado ao identificamos que o número de escolas de Ensino Fundamental, as quais atendem à Educação

Infantil, é superior ao dobro do número de Centros Municipais de Educação Infantil, unidades exclusivas às crianças de até cinco anos. Nota-se que a maior parcela das turmas de pré-escola está em espaços escolares compartilhados com o Ensino Fundamental.

Outro aspecto, que chama atenção, é o número reduzido de instituições de tempo integral, sendo apenas três CEMEI e duas escolas. Esta realidade contraria o que determina a estratégia 1.17 do PNE (BRASIL, 2014), que prevê: “o estímulo ao acesso à Educação Infantil em tempo integral, para todas as crianças de 0 a 5 anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil”.

Em relação à infraestrutura dos CEMEI, verificou-se que, dos vinte imóveis, apenas cinco são construções municipais, os demais são provenientes de processos de municipalização e contratos de aluguel, revelando a falta de investimento por parte do poder público, quanto ao compromisso de construir estabelecimentos de Educação Infantil que atendam aos parâmetros nacionais de qualidade.

Dentre as políticas públicas e os documentos oficiais que tiveram como foco a Educação Infantil, a pesquisa analisou: (i) o concurso para professores e agentes educativos de creche; (ii) a formação continuada para os profissionais da Educação Infantil; (iii) o Referencial Curricular; (iv) o Plano Municipal de Educação (PME); (v) as escolas de Educação Infantil do Proinfância; e, (vi) A Resolução de Matrículas.

Os concursos públicos para Professores de Educação Infantil e Agentes Educativos de Creche destacaram-se como uma política que reconhece a necessidade de profissionais habilitados e com conhecimentos específicos para exercer a docência nessa etapa. Quanto à existência de duas categorias profissionais em atuação com as crianças, evidenciamos os riscos de uma possível hierarquização das ações e a fragmentação das práticas de educar e cuidar.

Com relação à formação em serviço, a Jornada Pedagógica da Educação Infantil (JOPEI) revelou-se uma proposta democrática que confere aos professores da infância o direito à formação continuada, conforme previsto na legislação (BRASIL, 1996).

A construção do Referencial Curricular, também, constituiu-se como um processo democrático de participação dos professores, cujo documento tem suas bases pautadas nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (BRASIL, 2009). Por ser um documento produzido em 2012, a pesquisa salienta a necessidade de revisão e adequação à Base Nacional Comum Curricular (BRASIL, 2017).

O Plano Municipal aprovado pela Lei nº 2.556 (ITABORAÍ, 2015) reafirmou, na política municipal, o compromisso com o cumprimento da Meta 1, já prevista, no ano anterior, pelo PNE (BRASIL, 2014). Corroborando com as questões já levantadas pela pesquisa, o

próprio documento aponta a necessidade da expansão de vagas/matrículas em creches e pré-escolas.

A falta de cumprimento com a política de construção de escolas de Educação Infantil, que caracterizou-se na oscilação da relação com o poder público de Estado, via Proinfância, apareceu como um grande entrave para a expansão das matrículas. O atendimento ficou restrito a espaços com infraestrutura precária, quase sempre em imóveis alugados. As obras de construção de duas unidades do Proinfância, pactuadas em 2012, até o término da escrita desta dissertação, estavam paralisadas e com os seus contratos vencidos.

A Resolução de Matrículas, elaborada, anualmente, pela Secretaria Municipal de Educação, ao criar normas e estabelecer critérios para o ingresso na Educação Infantil, indicou que o direito à Educação na rede pública de ensino, ainda não é uma realidade para muitas crianças.

Para responder aos questionamentos sobre os possíveis efeitos da obrigatoriedade e da universalização da pré-escola, no atendimento educacional às crianças de zero a três anos, a pesquisa analisou o número de matrículas no município de Itaboraí entre 2013 e 2018, incluindo, inicialmente, os dados das redes pública e privada. Os resultados indicaram um aumento de 14,5% nas matrículas de Educação Infantil. A creche teve um incremento de 16,5%, enquanto a pré-escola cresceu 13,8%. Em números absolutos, podemos afirmar que, em 2018, 7.134 crianças frequentavam a Educação Infantil no município, sendo 1.745 crianças de até três anos e 5.389 de quatro e cinco anos. Apesar da Educação Infantil estar em expansão, Itaboraí ainda apresenta uma taxa de atendimento distante do que estabelece a Meta 1 do Plano Nacional de Educação, atingindo percentuais de 26,4% para creche e 81,9% para a pré-escola.

Na comparação entre as redes pública e privada, o estudo revelou que as matrículas em creches públicas diminuíram em 5%, enquanto as matrículas na rede privada tiveram um crescimento de 118%. Em relação à pré-escola, o atendimento na rede municipal cresceu 26% e a rede privada apresentou uma retração de 8%. A correlação entre os atendimentos público e privado ficou evidenciada; quando o atendimento à creche na rede pública diminuiu, a rede privada cresceu. Entretanto, quando a pré-escola municipal expandiu, a rede privada apresentou uma retração. Os resultados indicaram os efeitos da Lei nº 12.796 (BRASIL, 2013) nas políticas municipais de acesso à Educação Infantil, visto que as ações priorizaram a ampliação das matrículas na pré-escola, em detrimento das vagas na creche.

Com a ajuda dos estudos produzidos pela Divisão de Matrículas e Estatísticas da Secretaria Municipal de Educação de Itaboraí, foi possível analisar de forma minuciosa os números referentes ao atendimento na creche em comparação com a pré-escola. Vale ressaltar

que as ferramentas presentes nas Sinopses Estatísticas não dispõem de recursos para coleta desses dados, informam apenas o total de crianças de zero a três anos que frequentam a creche. Interessava a esta dissertação saber quantas e que idade têm as crianças que frequentam a creche.

A partir da análise do quadro de matrículas da Educação Infantil de 2018, os resultados encontrados indicaram que o acesso à Educação Infantil municipal tem início somente aos dois anos, demonstrando que os bebês não têm seus direitos assegurados pela política municipal. Para Rosenberg (2012), os bebês são “cativos” dos adultos, se não tiverem espaços que garantam a sua aprendizagem e a sua convivência coletiva, viverão seus anos de pequena infância nas condições restritas do domicílio.

Outro ponto que chama bastante atenção é a discrepância entre o quantitativo de crianças de dois e três anos que frequenta a creche. Em 2018, foram matriculadas 229 crianças de dois anos e 917 de três anos. Se compararmos com os dados da pré-escola, percebemos que as diferenças revelaram-se ainda maiores: foram matriculadas 1.913 crianças de quatro anos e 2.065 de cinco anos. Ficou novamente evidenciado que as políticas municipais de acesso à Educação Infantil têm privilegiado o atendimento na pré-escola.

Os números apontaram que os desafios para a expansão da Educação Infantil são grandes, especialmente, em relação à creche. Contudo, Itaboraí, ainda que de forma pouco expressiva, elaborou estratégias voltadas à ampliação desse atendimento educacional. A análise do relatório enviado ao Ministério Público (MP) revelou que o município tem realizado ações de monitoramento e controle das matrículas e levantamento das áreas prioritárias para a construção de instituições de Educação Infantil. Todavia, o relatório também indica que a expansão da Educação Infantil continua ocorrendo, por meio do aluguel de imóveis e a abertura de turmas em escolas de Ensino Fundamental.

Chegamos ao final desta dissertação com algumas questões respondidas, mas também com muitas outras a responder. Como dissemos anteriormente, a pesquisa não encerra, ela revela seus achados, aponta caminhos e propõe novas indagações. Como vimos, as políticas públicas de Educação Infantil são limitadas e contraditórias. É notória a diferença de compromisso político, quando trata-se de atendimento educacional entre creches e pré-escolas. As políticas municipais seguem o curso das políticas nacionais, priorizando as matrículas na pré-escola, etapa mais próxima do Ensino Fundamental. CAMPOS, Roselane e CAMPOS, Rosânia 2012, p. 10 vão dizer que:

Não há dúvidas sobre a necessidade de universalização do atendimento na pré-escola; no entanto, é questionável que isso ocorra apoiando-se em estratégias que podem

fragilizar e mesmo precarizar ainda mais o atendimento educativo das crianças de 0 a 3 anos.

Tememos que os caminhos delineados com a obrigatoriedade de matrículas na Educação Infantil a partir dos quatro anos, possam mudar novamente os rumos da Educação Infantil no Brasil. Alertamos para o risco de voltarmos às antigas concepções de creche, como sinônimo de cuidado e de guarda e, da pré-escola, como preparação para o Ensino Fundamental.

## REFERÊNCIAS

- 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.
- ANDRADE, L. B. P. *Educação infantil: discurso, legislação e práticas institucionais*. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/h8pyf/pdf/andrade-9788579830853-07.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2019.
- ANGOTTI, Maristela (Org.). *Educação infantil: para que, para quem e por quê?* Campinas: Alínea, 2006.
- ARAÚJO, D. S.; CAPUZZO, D. B. PNE (2014-2014) e as políticas de formação do professor da educação infantil: conquistas e tensões. *Formação Docente*, v. 08, p. 83-102, 2016.
- ARAÚJO, D. S.; SILVEIRA, J. M.; COTRIM, N. Políticas Públicas para a Educação Infantil. In: TARTUCI, Dulcéria; FLORES, Maria Marta Lopes (Orgs.). *Práticas Educativas e Políticas de Educação Básica*. Goiânia: FUNAPE/DEPECAD, 2013, p. 145-165.
- ARAUJO F. *Universalização da pré-escola: avanços e desafios na implementação do Plano Nacional de Educação (2014-2024) no município de Niterói*. 2016 *Revista Educação e Cultura Contemporânea*, v. 13, n. 33.
- ARCE, Alessandra. Documentação oficial e o mito da educadora nata na educação infantil. In: *Cadernos de Pesquisa*. SP: Fundação Carlos Chagas, Autores Associados, julho, 2001, nº113.
- AZEVEDO, J.M.L.; AGUIAR, M.A. Políticas de educação: concepções e programas. In: WITTMANN, L.C.; GRACINDO, R.V. (Coord.). *O estado da arte em política e gestão da educação no Brasil: 1991 a 1997*. Brasília: INEP, 1999.
- BALL, S. J. *Education reform: a critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University Press, 1994.
- BALL, S. J. *Intelectuais ou técnicos? O papel indispensável da teoria nos estudos educacionais*. In: BALL, S.J. & MAINARDES, J. *Políticas Educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez. 2011.
- BALL, S. J.; BOWE, R.; GOLD, A. *Reforming Education & Changing Schools: case studies in Policy Sociology*. New York: Routledge, 1992.
- BALL, S. J.; MAGUIRE, M.; BRAUN, A. *Como as escolas fazem as políticas: atuação em escolas secundárias*. Trad. Janete Bridon. Ponta Grossa-PR, Editora UEPG, 2016.
- BALL, S. J.; MAINARDES, J. (Orgs.). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011.

BARBOSA, C. B. B. *Implementação da obrigatoriedade da pré-escola: análise sobre uma microrregião no estado de São Paulo*. 2017. 90f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo. Ribeirão Preto, 2017.

BENAVIDES, Z.C.; CINTRÃO, R.P.; FIDALGO, E.C.C.; PEDREIRA, B.C.C.G.; PRADO, R.B. Consumo e abastecimento de água nas bacias hidrográficas dos rios Guapi-Macacu e Caceribu – RJ. Série Documentos, nº 115. Rio de Janeiro: Embrapa Solos, 2009, 158p.

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](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, 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm](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](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/18069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/18069.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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>. Acesso em: 03 maio 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\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm)>. Acesso em: 04 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm)>. Acesso em: 04 mar. 2018.

BRASIL. 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](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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm)>. Acesso em: 03 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Base Nacional Comum Curricular: Educação é a Base. Educação Infantil e Ensino Fundamental – Versão Homologada. Ministério da Educação. Abril, 2017. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>> Acesso em: dez. de 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.

\_\_\_\_\_. 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 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *SIMEC*: Transparência pública – obras FNDE. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/painelObras/>>. Acesso em: 18 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho: Fundo de amparo ao trabalhador – Cadastro Geral de empregados e desempregados. 2016. Disponível em: <<http://portalfat.mte.gov.br/programas-e-acoas-2/caged-3/>>. Acesso em: 17 jun. 2019.



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.

CAMPOS, M. M. A Educação Infantil como direito. In: *Insumos parra o debate 2 – Emenda Constitucional n.º 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. 2019.

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/v39n1v39n1a13.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. *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](https://www.cnte.org.br/images/stories/retratos_da_escola/retratos_da_escola_07_2010.pdf)>. Acesso em: 14 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. “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.

CAMPOS, Roselane; CAMPOS, Rosânia. Políticas para a educação infantil e os desafios do novo plano nacional de educação: similitudes e divergência entre as experiências brasileira e de outros países latino-americanos. In: FARIA, Ana Lucia G.; AQUINO, Ligia Maria L. de. (Orgs.). *Educação infantil e PNE: questões e tensões para o século XXI*. Campinas: Autores Associados, 2012.

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: 14 abr. 2019.

CAPES. *Plataforma Sucupira*. Brasília-DF: maio 2014. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/avaliacao/plataforma-sucupira>>. Acesso em: 14 abr. 2019.

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.

\_\_\_\_\_. 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](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.

CONCRETMAT. Relatório de Impacto Ambiental do Comperj. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://www.comperj.com.br/Util/pdf/rima.pdf>. Acesso em 01 de mar. 2019.

\_\_\_\_\_. Relatório de Impacto Ambiental do Comperj. Rio de Janeiro, 2007. Rio de Janeiro: Bourscheid S. A. Engenharia e Meio Ambiente. Disponível em: Acesso em 01 de mar. 2019.

COSTA, A. C. G. De menor a cidadão. In: COSTA, A. C. G., MENDEZ, É. G. Das necessidades aos direitos. São Paulo: Malheiros, 1994.

CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. *Cadernos de Pesquisa*, n.116, p.245-262, jun. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n116/14405.pdf>>. Acesso em: 25 de mai. 2018.

\_\_\_\_\_. 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.

CRUZ, Beatriz Oliveira. *Modernização e produção do espaço: transformações sócio-espaciais do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro em Itaboraí*. 2018. 139 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Formação de Professores, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, 2018.

DESTRO, Denise de Souza. *A política curricular em Educação Física do Município de Juiz de Fora-MG: hibridismo entre o contexto de produção do texto político e o contexto da prática*. 2004. 168f. Dissertação (Mestrado Educação) – Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

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.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). COMPERJ: Potencial de desenvolvimento produtivo: estudos para o desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro. Estudos para o Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro, n.1. Rio de Janeiro: FIRJAN, 2008. Disponível em: . Acesso em: 05 ago. 2016

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: 09 jul. 2019.

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: 09 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. 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: 09 jul. 2019.

FARIA, C. E. C. *Políticas Públicas de Educação Infantil no município de Duque de Caxias – RJ: de 2007 a 2017*. 2018. 173 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2018.

FRIEDMAN, M. *Capitalismo e liberdade*. São Paulo: Arte Nova, 1977.

FULLGRAF, J. B. G. *A infância de papel e o papel da infância*. Florianópolis, 2001, 141 f. Dissertação (mestrado em Educação) – Centro de Ciências da Educação, Universidade Federal de Santa Catarina.

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.

GASPAR. L.H.M. AGUIAR. P.R.R. Desenvolvimento do município de Itaboraí durante o processo de instalação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro. In: XXXV Encontro Nacional De Engenharia De Produção. Fortaleza, 2015. Anais Eletrônicos. Disponível em: [http://www.abepro.org.br/biblioteca/TN\\_STP\\_214\\_267\\_26919.pdf](http://www.abepro.org.br/biblioteca/TN_STP_214_267_26919.pdf). Acesso em: 28 ago. 2016

GATTI, B. A. *A construção da pesquisa em educação no Brasil*, Editora Plano, 2002.

\_\_\_\_\_. 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, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

\_\_\_\_\_. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

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.

GUERRA, W. S. *Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro e crise político-econômica brasileira: o município de Itaboraí e os conflitos ambientais na baía de Guanabara na segunda década do século XXI*. 2017. 124 f. Mestrado em População, território e estatísticas públicas. Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Rio de Janeiro, 2017.

HÖFLING, E. D. M. Estado e políticas (públicas sociais). *Cadernos Cedes*, Campinas, v. 21, n. 55, 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0101-32622001000300003&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0101-32622001000300003&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em jan. de 2019.

IBGE. *Censo Demográfico 2010: Resultados*. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>>. Acesso em: 10 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. *Cidades@Itaboraí. Panorama: População estimada: 2017*. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/itaborai/panorama>>. Acesso em: 20 abr. 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: 15 jul. 2019.

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. 2019.

INEP. *Censo Escolar 2017: Notas Estatísticas* –. Brasília-DF, INEP/MEC, jun. 2019. Disponível em: <<http://inep.gov.br/web/guest/resultados-e-resumos>>. Acesso em: 30 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. *InepData*. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/inep-data>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. *Indicadores Educacionais*. Disponível em: <<http://inep.gov.br/indicadores-educacionais>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

INEP. *Sinopse Estatística da Educação Básica* 2013. Brasília-DF: INEP, 2014. Disponível em: <<http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 21 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. *Sinopse Estatística da Educação Básica* 2014. Brasília-DF: INEP, 2015. Disponível em: <<http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 21 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. *Sinopse Estatística da Educação Básica* 2015. Brasília-DF: INEP, 2016. Disponível em: <<http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 21 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. *Sinopse Estatística da Educação Básica* 2016. Brasília-DF: INEP, 2017. Disponível em: <<http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 21 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. *Sinopse Estatística da Educação Básica* 2017. Brasília-DF: INEP, 2018. Disponível em: <<http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 21 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. *Sinopse Estatística da Educação Básica* 2018. Brasília-DF: INEP, 2018. Disponível em: <<http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 21 jun. 2019.

ITABORAÍ. Lei nº 20.77, de 28 de novembro de 2008. Plano Municipal de Educação. Itaboraí, 2015. Disponível em: <<https://www.legislaitaborai.com.br/leis/2008/2077.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 2.556, de 22 de junho de 2015. Plano Municipal de Educação. Itaboraí, 2015. Disponível em: <<https://www.legislaitaborai.com.br/leis.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

ITABORAÍ. *Projeto Político Pedagógico*. SEMEC, 2013.

\_\_\_\_\_. *Referenciais Curriculares da Rede Municipal de Ensino de Itaboraí*. SEMEC, 2013.

\_\_\_\_\_. *Referenciais Curriculares da Educação Infantil da Rede Municipal de Ensino de Itaboraí*.

KRAMER, S. *Infância e crianças de 6 anos: desafios das transições na educação infantil e no ensino fundamental*. Educação e Pesquisa, São Paulo, v.37, n.1, 220p. 69- 85, jan./abr. 2011.

LEITE FILHO, A. G.; NUNES, M. F. Direitos da criança à educação infantil: reflexões sobre a história e a política. In: KRAMER, S.; NUNES, F. N.; CARVALHO, M. C. (Orgs.). *Educação infantil: formação e responsabilidade*. Campinas, SP: Papirus, 2013.

LOPES, A. C. Os Parâmetros curriculares nacionais para o ensino médio e a submissão ao mundo produtivo: o caso do conceito de contextualização. Educação & sociedade, Vol.23, 2002.

\_\_\_\_\_. Políticas curriculares: continuidade ou mudança de rumos? Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, n. 26, p. 109-118, maio/ago. 2004.

\_\_\_\_\_. Discursos nas políticas de currículo. Currículo sem Fronteiras, v. 6, 2006.

LOPES, A.C E MACEDO, E. Nota introdutória: reconfigurações nos estudos sobre políticas de currículo. *Currículo sem Fronteiras*, v. 6, n.2, p.5-9, jul./dez., 2006.

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: 18 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. 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](http://ri.uepg.br/riuepg/bitstream/handle/123456789/240/ARTIGO_An%C3%A1lisePolíticasEducacionais.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 18 jan. 2019.

\_\_\_\_\_, 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: 18 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. 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: 19 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. 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 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. *Reinterpretando os ciclos de aprendizagem*. São Paulo: Cortez, 2007.

MAINARDES, J.; 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.

MAINARDES, J.; GANDIN, L. A. A abordagem do ciclo de políticas como epistemologia: usos no Brasil e contribuições para a pesquisa sobre políticas educacionais. In: TELLO, C.; ALMEIDA, M. L. P. (Org.). *Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em Política Educacional*. Campinas: Mercado de Letras, 2013.

MAINARDES, J.; 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: 17 jan. 2018.

MAINARDES, J.; TELLO, C. *A pesquisa no campo da política educacional: explorando diferentes níveis de abordagem e abstração*. Arquivos analíticos de Políticas Educativas, v. 21, n 75, 2016.

MARAFON, G. Atlas Geográfico: Município de Itaboraí. Rio de Janeiro: Eduerj, 2016.

MARSHALL, T.H. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MINAYO, M. C. S. (Org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 28ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009. Disponível em: <<http://www.mobilizadores.org.br/wp-content/uploads/2015/03/MINAYO-M.-Cec%C3%ADlia-org.-Pesquisa-social-teoria-m%C3%A9todo-e-criatividade.pdf>>. Acesso em: 22 de jan. 2019.

MORGADO, V. N. *A multieducação e a cultura no contexto da prática*. Rio de Janeiro, 2003. Dissertação de mestrado (Educação) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

MULLER, P.; SUREL, Y. 2002. *A análise das políticas públicas*. Pelotas: Educat.

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.

NUNES, M. F. R. (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.

NUNES, M. F. R.; CORSINO, P.; DIDONET, V. *Educação Infantil no Brasil: primeira etapa da educação básica*. Brasília-DF: UNESCO, MEC/SEB, Fundação Orsa, 2011.

OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, R. P. O direito à educação. Em: OLIVEIRA, Romualdo Portela de e ADRIÃO, Theresa (Orgs.). *Gestão, financiamento e direito à educação: Análise da Constituição Federal e da LDB*. 3ª Edição. São Paulo: Xamã, 2007, p.15-41.

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. 2019.

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](https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10120.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2018.

PADUAN, R. A obra mais enrolada do Brasil é o Comperj. Revista Exame. Junho de 2013.

PEREIRA, S. T. *Pelo Direito à Creche: uma análise da Ação Brasil Carinhoso e da Expansão do Atendimento no Estado do Paraná nos anos de 2012 a 2015*. 2017. 167 f. Dissertação

(Mestrado em Educação) – Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

PEREIRA, E. W., TEIXEIRA, Z. A. Aeducação básica redimensionada. In: BRZEZINSKI, I. (Org.). *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo: Cortez, 1997.

PINTO, J. M.; ALVES, T. Ampliação da obrigatoriedade na educação básica. Como garantir o direito sem comprometer a qualidade? *Revista retratos de Escola*, Brasília, v. 4, n. 7, p. 211-229, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde>>. Acesso em: 16 jul. 2019.

REIS, G. A. *Formação Continuada E Prática Pedagógica: Percursos E Narrativas De Professores Da Educação Infantil*. 2016. 113 f. Dissertação de Mestrado Em Educação Instituição De Ensino: Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2016.

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.

RODRIGUES, C. H. Povoamento do Vale do Macacu. 2016. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/19605144-De-povoado-a-municipio-uma-breve-historia-sobre-itaborai-professor-carlos-henrique-machado-rodrigues.html>>. Acesso em: 06 jan, 2019.

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 Fúlvia 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](http://www.diversidadeducainfantil.org.br/biblioteca_artigos.html)>. Acesso em: 09 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. *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](http://www.diversidadeducainfantil.org.br/biblioteca_artigos.html)>. Acesso em: 18 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. 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](http://www.diversidadeducainfantil.org.br/biblioteca_artigos.html)>. Acesso em: 14 mar. 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: 2009.

\_\_\_\_\_. 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: 11 mar. 2019.



ROSEMBERG, F. Políticas públicas e qualidade da educação infantil. In: ARTES, A. UNBEHAUM, S. *Escritos de Fúlvia 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: 12 mar. 2019.

ROSEMBERG, F.; 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: 15 mar. 2019.

SARAMAGO, J. A Maior Flor do Mundo. Ilustração de Luís Caetano. Lisboa: Editorial Caminho, 2001.

SAVIANI, D. Da nova LDB ao novo plano nacional de educação. 3.ed. rev. Campinas: Autores Associados, 2000.

Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação, Prefeitura Municipal de Itaboraí. Cadernos ITADADOS 2005/2006. Itaboraí: Prefeitura Municipal de Itaboraí; 2007. Disponível em: < [https://legislaitaborai.com.br/leis/cadernos\\_itadados.pdf](https://legislaitaborai.com.br/leis/cadernos_itadados.pdf)>. Acesso em: 12 mar. 2019.

SOARES, D. G. Conflito, ação coletiva e luta por direitos na Baía de Guanabara. 2012. 168f. Tese (Doutorado em Sociologia e Antropologia) Universidade Federal do rio de Janeiro/IFCS. Rio de Janeiro, 2012.

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.

TEIXEIRA, M. C. “*Mas podia ter coentro*”: *Crianças migrantes e trajetórias que se encontram...* 2018. Doutorado em Educação. Instituição de Ensino: Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2018.

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.

\_\_\_\_\_. *Las epistemologías de la política educacional*. Notas históricas y epistemológicas sobre el campo. En Tello, C. (org) *Las epistemologías de la política educacional. Enfoques y Perspectivas para el análisis de Políticas Educativas*. Mercado de Letras. Campinas. SP, 2013

\_\_\_\_\_. *Las epistemologías de la política educativa: vigilancia y posicionamiento epistemológico del investigador en política educativa*. *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, v. 7, n. 1, p. 53-68, jan./jul. 2012. Disponível em: <<https://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/view/3376>>. Acesso em: 11 de jan. 2019.

TELLO, César; MAINARDES, Jefferson. *Revisitando o enfoque das epistemologias da política educacional*. Práxis Educativa. Ponta Grossa, v. 10, n. 1, p. 153-178, jan./jun. 2015. Disponível em: Acesso em: 10 jan. 2019.

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. *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 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.

UNICEF. *Convenção sobre os Direitos da Criança*. Disponível em: <[https://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10120.html](https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10120.html)>. Acesso em: 08 maio 2018.

VASCONCELLOS, V. M. R. (Org.). *Educação da infância: história e política*. 2ª ed. Niterói-RJ: Editora da UFF, 2011.

\_\_\_\_\_. *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](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1984-02922015000100068&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 8 jun. 2017.

VIEIRA, Evaldo. *Estado e política social na década de 90*. In: NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães (Org.). *Estado e políticas sociais no Brasil*. Cascavel, PR: Edunioeste, 2001.

XIMENES, Salomão. GRINKRAUT, Ananda. *PNE: parâmetros de planejamento, efetivação e exigibilidade do direito*. Caderno Cenpec | São Paulo | v.4 | n.1 | p.78-101 | jun. 2014.

ZANETTI, Aleksandra. *O processo de transição das creches da Assistência Social para a Educação em Juiz de Fora/MG (2008-2013)*. 2015. 164 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

## ANEXO A - Levantamento de teses e dissertações – CAPES

Instituição de Ensino Superior	Programa	Título	Autor(a)	Tipo de Trabalho de Conclusão	Ano da Defesa
Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ	Processos Formativos e Desigualdades Sociais	Práticas docentes: por entre cognição e afeto	Priscilla Castro dos Santos da Costa	Dissertação	2018
Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ	Processos Formativos e Desigualdades Sociais	Políticas curriculares para o curso Normal na rede estadual do Rio de Janeiro: o currículo mínimo e suas implicações para a formação docente	Flavia da Conceição Ramos Fernandes	Dissertação	2018
Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF	Educação	“Mas podia ter coentro”: Crianças migrantes e trajetórias que se encontram...	Monica de Carvalho Teixeira	Tese	2018
Universidade Federal Fluminense - UFF	Educação	A formação de professores alfabetizadores de jovens e adultos trabalhadores no município de Itaboraí (2013-2014)	Isabela Lemos da Costa	Dissertação	2017
Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ	Processos Formativos e Desigualdades Sociais	Narrativas-Formadoras na Escola de Tempo Integral de Itaboraí: formação docente no período extraclasse	Juliana Godoi de Miranda Perez	Dissertação	2017
Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ	Processos Formativos e Desigualdades Sociais	Processos de escolarização de jovens negras itaboraienses – Nós somos	Gracyelle Silva Costa	Dissertação	2017
Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ	Educação	Didática nos anos iniciais do Ensino Fundamental: Um Estudo sobre a Docência de 11 Professoras	Rosineire Silva De Almeida	Dissertação	2017
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC	Educação	Quando sobra pouco para sonhar: O financiamento da educação em redes locais em três municípios do Estado do Rio de Janeiro	Marcelo da Silva Machado	Tese	2017
Universidade Federal Fluminense - UFF	Educação	O currículo na educação de jovens e adultos: análise da experiência do município de Itaboraí	Adriana Barbosa da Silva	Dissertação	2016
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO	Educação	Conselhos Escolares em duas escolas públicas de tempo integral do Município de Itaboraí/RJ: a participação em discussão	Amanda Moreira Borde da Costa Marques	Dissertação	2016
Pontifícia Universidade Católica do Rio	Educação	O Processo de Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do	Andreia Martins de Oliveira Santo	Tese	2016

de Janeiro - PUC		Rio de Janeiro e os desafios postos para a gestão educacional em três municípios fluminenses: Angra dos Reis, Itaboraí e Teresópolis.			
Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ	Processos Formativos e Desigualdades Sociais	Programa mais educação: a experiência com o tempo integral escolar em Itaboraí	Cinira Maria de Sousa	Dissertação	2016
Universidade Federal Fluminense - UFF	Educação	Formação continuada e prática pedagógica: Percursos e narrativas de professores da educação infantil	Gabriela Alves de Souza Vasconcelos dos Reis	Dissertação	2016
Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ	Processos Formativos e Desigualdades Sociais	Mediação escolar: entre práticas e experiências de professores na educação básica	Gabrielle Macedo da Fonseca	Dissertação	2016
Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ	Processos Formativos e Desigualdades Sociais	Ensaio para uma pesquisa entre dois: crônicas políticas e poéticas entre escolas e hospital	Vannina Alquino Gomes da Silveira Conceição	Dissertação	2016
Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ	Educação	Transexual, Transversal, Transgressão: O que dizem docentes sobre pessoas trans* na escola	Cristiano da Silva Brasil de Moraes	Dissertação	2016
Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ	Processos Formativos e Desigualdades Sociais	Educação Integral: reivindicação da experiência nos tempos e saberes pelos estudantes de Itaboraí	Ellen Christina Sá de Freitas	Dissertação	2015
Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ	Processos Formativos e Desigualdades Sociais	Nas margens do direito à educação: o enlace entre a Educação de Jovens e Adultos e a Educação Especial no município de Itaboraí/RJ	Marcia da Silva Freitas	Dissertação	2015
Universidade Federal Fluminense - UFF	Educação	A educação de Jovens e Adultos trabalhadores em Itaboraí/RJ: O contexto de avanço predatório do capital e o ensino de História	Henrique dos Santos Pacheco	Dissertação	2015
Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ	Processos Formativos e Desigualdades Sociais	De Mercator ao Googlemaps: Mapas colaborativos digitais no ensino e aprendizagem de geografia	Rafael Arosa de Mattos	Dissertação	2014
Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ	Educação	A construção de conhecimentos significativos: um horizonte mais crítico na Geografia escolar	Ana Carla Barbosa Viveiros	Dissertação	2014
Universidade Federal do Estado do Rio	Educação	“Como estudar, se não tenho com quem deixar meus filhos?” Um estudo sobre as	Rosilaine Goncalves da	Dissertação	2014

de Janeiro - UNIRIO		salas de acolhimento do Projovem urbano.	Fonseca Ferreira		
Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ	Educação	“Juventude e trajetórias escolares: condicionantes da evasão e permanência no Projovem urbano”	Felipe Lopes da Cunha Alves	Dissertação	2014
Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ	Educação	Educação e visibilidade: a construção de saberes na agenda local do município de Itaboraí	Lidice de Barros Guerreiro	Dissertação	2013
Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ	Educação	O Conselho do FUNDEB no município de Itaboraí e a democracia da terceira via: uma análise crítica	Marco Vinicius Moreira Lamarao	Dissertação	2013

Fonte: Elaborado pela autora com base no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES (2019).

**ANEXO B** – Cópia do Relatório encaminhado ao Ministério Público

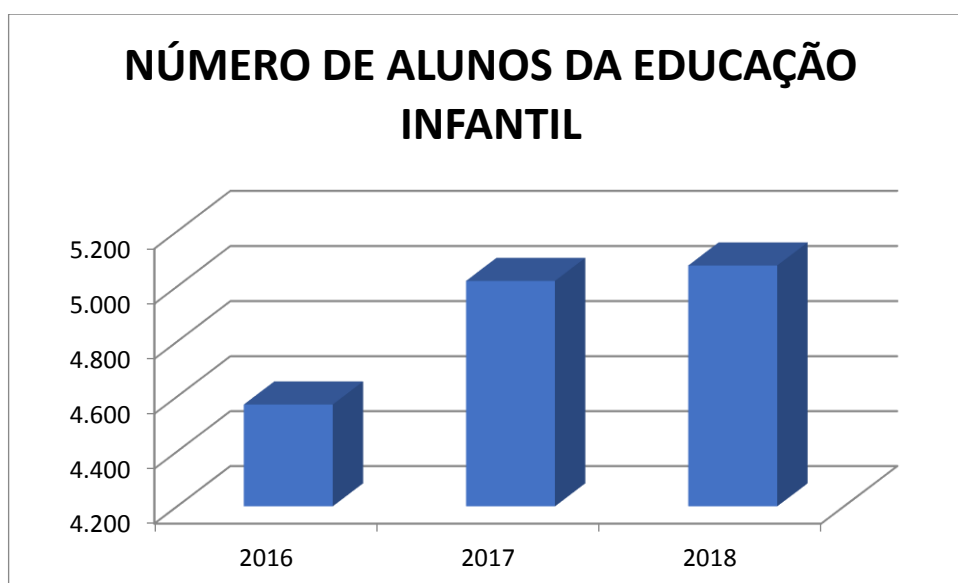
Itaboraí, 08 de janeiro de 2019

**Ofício N°/2018 SEME/GAB****De:** Secretaria Municipal de Educação de Itaboraí**Para:** Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação Assunto: **Assunto:** Resposta ao Ofício MPRJ: 201800692916

Excelentíssima Promotora Marcele Moreira Tavares Navega,

Em resposta ao Ofício 201800692916, informamos que levando em consideração à meta 1 do PNE, o nosso Plano Municipal de Educação, Lei 2.556/2015, em obediência a meta nacional que previu, pelo indicador 1A, a universalização do atendimento das crianças em idade pré-escolar (4 e 5 anos) até o ano de 2016, bem como no que se refere ao indicador 1B, que prevê o atendimento progressivo das crianças de (0 a 3 anos), atingindo 50% delas até o final de 2025, informamos que o município já vem se esforçando nos últimos anos para ampliar o atendimento à Educação Infantil, progressivamente, conforme mostra a tabela e o gráfico abaixo.

Educação Infantil	
2016	4.571
2017	5.020
2018	5.076



Neste sentido, estabelecemos as seguintes políticas públicas para a efetivação das estratégias referentes à ampliação da oferta e consequente universalização da Educação Infantil no município:

#### **Ações de monitoramento de demanda de atendimento na Educação Infantil:**

- Realização de estudos de demanda periódicos com o objetivo de alcançarmos a meta do PME no que se refere à ampliação da Rede, monitorando as áreas de maior índice de crescimento populacional e demandas de atendimento.
- Levantamento de terrenos e/ou propriedades para efetivação das ações de ampliação da Rede com a abertura de novas Unidades de Educação Infantil.

#### **Ações de ampliação realizadas de 2017 para 2018:**

- Aumento de atendimento de Educação Infantil com a ampliação de novas turmas de creche e pré-escola em Escolas Municipais e Centros Municipais de Educação Infantil, ampliando de **314** turmas no ano de 2017, para **327** turmas no ano de 2018, para atender aos bairros de maior demanda, à saber, (Centro, Manilha, Itambi, Sambaetiba), de acordo com estudos de demanda de atendimento realizado pela Divisão de Matrícula e Estatística.

#### **Ações de ampliação realizadas de 2018 para 2019:**

##### **➤ Abertura de turmas em horário parcial:**

- Retomada das obras de 02 (duas) Unidades do Programa Pró-infância, nos bairros de Itambi e Manilha, respectivamente, bairros estes que aparecem nos estudos de demanda como áreas de maior concentração populacional de crianças até 5 anos de idade. Inaugurações previstas para o ano de 2019.
- Expansão do atendimento da creche (2 e 3 anos) com a abertura do CEMEI Anexo Maria das Dores Pereira Bezerra no bairro de Outeiro das Pedras, com 6 (seis) novas salas de aula, totalizando 12 turmas em horário parcial com capacidade de atendimento para até 192 (cento e noventa e duas crianças); Inaugurada em 2018.
- Expansão do atendimento da Educação Infantil na E. M. Nanete de Lima Chagas, localizada no bairro de Joaquim de Oliveira – Centro, com a construção de 06 (seis) novas salas de aula, sendo 03 (três) destinadas ao atendimento em creche e 03 (três) ao

atendimento à pré-escola (4 e 5 anos), com previsão de atendimento de 12 (doze) novas turmas, totalizando o atendimento de até 216 (duzentos e dezesseis) crianças nestas faixas etárias. Inauguração prevista para fevereiro de 2019.

- Expansão do atendimento da creche (até 3 anos) e da pré-escola (4 e 5 anos) com a abertura de um novo Centro Municipal de Educação Infantil, localizado no bairro Centro de Itaboraí, com previsão de abertura de 7 (sete) novas salas, totalizando 14 (catorze) novas turmas e atendimento de cerca de até 240 (duzentos e quarenta) novas vagas. Inauguração prevista para março de 2019.
- Expansão do atendimento da creche (até 3 anos) através da reforma e revitalização da E. M. Samuel Garcia, localizada no bairro de Vila Brasil/, - Manilha, hoje passando por obras de infraestrutura, para se tornar CEMEI (Centro Municipal de Educação Infantil), com 06 (seis) salas de aulas com capacidade para atendimento de até 12 (doze) turmas em horário parcial, tendo capacidade de atendimento de até 192 (cento e noventa e duas) crianças nesta faixa etária. Inauguração prevista para maio de 2019.
- Expansão do atendimento da creche (até 3 anos) e pré-escola (4 e 5 anos) no bairro do Areal, através da abertura de um novo CEMEI para abertura de até 6 (seis) novas salas de aula e atendimento de 12 (doze) novas turmas, totalizando o atendimento de até 208 (duzentos e oito) crianças nesta faixa etária.

➤ **Turmas em horário integral:**

- Expansão de atendimento das turmas em horário integral nas referidas Unidades Escolares, turmas, grupos etários e bairros, conforme especificações abaixo:

UNIDADES ESCOLARES	TURMAS	IDADE	DISTRITO MANILHA
E.M. Maria Cecília Coutinho Barros	02	03 anos	Marambaia
CEMEI Foster Parents Plan	02	04 e 05 anos	Planalto Marambaia
E. M. Joaquim Pedro de Andrade	03	04 e 05 anos	Apolo II

**Ações de acompanhamento pedagógico e de gestão dos Espaços de Atendimento de Educação Infantil:**

- Formação Continuada de professores, gestores e agentes educativos de creche, realizada pela Coordenação da Educação Infantil da Secretaria Municipal de Educação, para subsidiar o trabalho pedagógico desenvolvido na Educação Infantil do município, no que tange as especificidades do trabalho com crianças pequenas, no que se refere à relação entre cuidar e educar, conforme orientação emanada das Diretrizes Curriculares



Nacionais para a Educação Infantil e Referencial Curricular da Rede Municipal de Ensino de Itaboraí.

- Acompanhamento da gestão pedagógica, administrativa e financeira às Unidades Escolares, por meio da Supervisão Educacional do município

Sem mais para o momento, nos colocamos à disposição para quaisquer esclarecimentos, aproveito a oportunidade para renovar protestos de elevada estima e consideração.

Marcos Dias Vieira

Secretário Municipal de Educação

Matrícula: 35.913