

UFRRJ
INSTITUTO DE EDUCAÇÃO / INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO,
CONTEXTOS CONTEMPORÂNEOS E DEMANDAS POPULARES

DISSERTAÇÃO

**“A GENTE PRECISARIA DE UMA CRECHE INTEIRA SÓ PARA
ATENDER A FILA DE ESPERA DO BERÇÁRIO” – OFERTA, ACESSO
E MATRÍCULA EM CRECHES NA BAIXADA FLUMINENSE**

ALESSANDRA SILVA DA COSTA

2023



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE EDUCAÇÃO / INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO,
CONTEXTOS CONTEMPORÂNEOS E DEMANDAS POPULARES**

**“A GENTE PRECISARIA DE UMA CRECHE INTEIRA SÓ PARA
ATENDER A FILA DE ESPERA DO BERÇÁRIO” – OFERTA, ACESSO
E MATRÍCULA EM CRECHES NA BAIXADA FLUMINENSE**

ALESSANDRA SILVA DA COSTA

Sob a Orientação da Professora

Dr.^a Anelise Monteiro do Nascimento

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de **Mestra em Educação**, no Curso de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares, Área de Concentração em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares.

Seropédica/Nova Iguaçu, RJ

Março de 2023

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada com
os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

C837" Costa, Alessandra Silva da, 1988-
"A gente precisaria de uma creche inteira só para atender
a fila de espera do berçário" - oferta, acesso e matrícula
em creches na Baixada Fluminense /
Alessandra Silva da Costa. - Seropédica; Nova Iguaçu,
2023.
160 f.: il.

Orientadora: Anelise Monteiro do Nascimento.
Dissertação (Mestrado). -- Universidade Federal Rural do Rio
de Janeiro, Programa de Pós-graduação em Educação,
Contextos Contemporâneos e Demandas
Populares, 2023.

1. Creche. 2. Acesso às vagas. 3. Baixada
Fluminense. 4. Burocratas de médio escalão. I.
Nascimento, Anelise Monteiro do, 1974-, orient. II
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
Programa de Pós-graduação em Educação, Contextos
Contemporâneos e Demandas Populares III. Título.

18/04/2023, 07:16



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, CONTEXTOS
CONTEMPORÂNEOS E DEMANDAS POPULARES**



TERMO Nº 335 / 2023 - PPGEDUC (12.28.01.00.00.00.20)

Nº do Protocolo: 23083.020453/2023-80

Seropédica-RJ, 04 de abril de 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE EDUCAÇÃO/INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, CONTEXTOS CONTEMPORÂNEOS E DEMANDAS POPULARES

ALESSANDRA SILVA DA COSTA

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de **Mestra**, no Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares, Área de Concentração em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 17/03/2023

Membros da banca:

ANELISE MONTEIRO DO NASCIMENTO. Dra. UFRRJ (Orientadora/Presidente da Banca).

ALICIA MARIA CATALANO DE BONAMINO. Dra. PUC - RJ (Examinadora Externa à Instituição).

ROMILSON MARTINS SIQUEIRA. Dr. PUC-GOÍÁS (Examinador Externo à Instituição).

(Assinado digitalmente em 04/04/2023 19:13)

ANELISE MONTEIRO DO NASCIMENTO
COORDENADOR CURS/POS-GRADUACAO
PPGEDUC (12.28.01.00.00.00.20)
Matrícula: 1544253

(Assinado digitalmente em 04/04/2023 15:25)

ROMILSON MARTINS SIQUEIRA
ASSINANTE EXTERNO
CPF: 871.390.571-68

(Assinado digitalmente em 04/04/2023 17:13)

ALICIA M C BONAMINO
ASSINANTE EXTERNO
Passaporte: AAC328812

Visualize o documento original em <https://sipac.ufrj.br/public/documentos/index.jsp> informando seu número: **335**, ano: **2023**, tipo: **TERMO**, data de emissão: **04/04/2023** e o código de verificação: **745e2b700f**

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 001

Agradeço, primeiramente a Deus por ter sustentado minha fé durante toda essa jornada. Tantas vezes questionei se meu lugar era aqui, mas meu coração foi fortalecido até o fim. E eu sei que desde que Te conheci, nunca mais fui a mesma.

Agradeço também ao meu marido Wesley, por me incentivar antes mesmo do início desse sonho. Pude sempre contar com seu apoio, abraço e colo em dias de tantas incertezas. Sou grata por me acalmar, me aconselhar e me acolher tantas vezes. Obrigada por sonhar junto comigo.

Agradeço minha mãe Sônia, meu exemplo de perseverança. Obrigada pelos sacrifícios que fez para que hoje eu tivesse a oportunidade de estar aqui. Sua positividade, alegria e disposição sempre me encheram de ânimo. Palavras me faltam para expressar todo o meu amor. Agradeço minha irmã Renata, que sempre foi minha parceira em tantas aventuras e nesta viagem que foi este trabalho de pesquisa, teve que suportar muitas vezes a minha ausência. Também agradeço meus irmãos Paulo Henrique, que descansa em Deus, Alexandre, Fábio e Marcelo, que sempre me apoiaram.

Agradeço minha orientadora professora Anelise Monteiro do Nascimento, que um dia ao lançar uma palavra sobre a minha vida, me fez acreditar neste lugar. Sempre acolhedora, alegre e paciente, me ajudou a seguir essa trajetória. Obrigada pelos ensinamentos que foram além desta dissertação, os levo para minha vida.

Agradeço à professora Alicia Maria Bonamino e ao professor Romilson Martins Siqueira pelas colaborações preciosas no exame de qualificação e pela disponibilidade do tempo para participarem da banca.

Agradeço meus queridos colegas da Creche Os Sabidinhos. As experiências que foram vividas nesse lugar me ajudaram a construir um olhar respeitoso pelas crianças. Todo esse tempo como diretora adjunta me moveu para a entender a potência da creche e sua subjetividade. Agradeço especialmente minhas amigas Socorro e Kátia, por todo apoio que recebi para realizar esse sonho.

Agradeço o apoio dos colegas do GRUPIs, principalmente Rejane, Luciana, Welton, Amanda, Fernanda e Leandro, a parceria de vocês foi essencial ao longo desses anos de tantas descobertas. Obrigada à professora Marina Pereira de Castro e Souza por ser tão generosa e compartilhar conosco seus estudos e experiências.

Agradeço à professora Fátima Machado Chaves, pela revisão da dissertação, tão comprometida e afetuosa. Suas correções e contribuições foram valiosas neste momento.

Agradeço às Secretarias de Educação dos municípios de Guapimirim, Mesquita e Nilópolis pela abertura das portas e pela oportunidade de realizar a pesquisa de campo. Um agradecimento especial às diretoras das creches do município de Mesquita, que generosamente me receberam e compartilharam comigo os desafios da gestão de suas instituições, indo de encontro com inquietações que sinto nesse lugar.

RESUMO

COSTA, Alessandra Silva. “A gente precisaria de uma creche inteira só para atender a fila de espera do berçário” – oferta, acesso e matrícula em creches na Baixada Fluminense. 2023. 160p. Dissertação (Mestrado em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares). Instituto de Educação/Instituto Multidisciplinar, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica/Nova Iguaçu, RJ, 2023.

A proposta dessa pesquisa é analisar o acesso às vagas em creches. O direito das crianças à creche foi estabelecido como política pública na constituição de 1988 e reforçado na LDB 9394/96, que considerou a Educação Infantil primeira etapa da educação básica, sendo a creche o segmento voltado para bebês e crianças até 3 anos. Ocorre que passados mais de vinte e cinco anos da promulgação desse direito, em 2022, o atendimento em creches não se materializou como um direito para a ampla população brasileira. Essa pesquisa parte da hipótese de que a oferta é menor do que a demanda e, por isso, muitos arranjos são realizados nos contextos das secretarias de educação e das instituições. Conhecer e evidenciar as estratégias para distribuição das vagas é o objetivo dessa investigação. O referencial teórico se constrói na interlocução entre a educação, a sociologia das organizações e a análise de políticas públicas. O acesso às vagas de creches, assim como outras políticas educacionais, se dá em um campo de disputas, nesse sentido, o recorte proposto pela investigação, se volta para as normativas e estratégias das redes na definição da distribuição das vagas, nas ações dos representantes da Educação Infantil e no papel que as diretoras das instituições assumem diante da implementação dessa política. No referencial teórico adotado, as diretoras e esses representantes atuam na camada média da burocracia, sendo nomeados como burocratas de médio escalão. O campo empírico são os municípios da Baixada Fluminense que aceitaram o desafio de atender as crianças com menos de um ano na Educação Infantil. Metodologicamente, trata-se de um estudo de abordagem qualitativa que, por meio de análise de documentos, de questionários aplicados aos representantes das equipes de Educação Infantil das secretarias de educação e bem como de entrevistas com diretoras de creches públicas, pretende conhecer os embates, desafios e estratégias utilizadas na implementação dessa política. Como resultado, verificamos através dos questionários que embora reconheça-se o esforço dos municípios no cumprimento da legislação, não se pode deixar de considerar que, mesmo cumprindo o que determina os marcos legais, muitas crianças ainda não conseguem conquistar o direito à creche, e aguardam em listas de espera; o número de crianças atendidas aponta que os municípios estão distantes da meta do PNE para as creches. Diante da falta de vagas em creches, os municípios realizam sorteios e procedimentos classificatórios, estratégias que filtram, através de critérios de prioridade, a seleção de crianças. Os dados produzidos através das entrevistas nos indicam o quanto as gestoras, motivadas a contornar os desafios que emergem no seu dia a dia, adotam práticas, por vezes pessoais. Dessa maneira, usam a discricionariedade como meio de organizar as etapas formuladas pela Secretaria de Educação do município, inclusive para dirimir a demanda por vagas. Assim, a partir desses instrumentos metodológicos, foi possível conhecer e evidenciar as estratégias das Secretarias e das direções das creches.

Palavras-chave: Creche. Acesso às vagas. Baixada Fluminense. Burocratas de médio escalão

ABSTRACT

COSTA, Alessandra Silva. **“We would need a whole day care center just to meet the nursery waiting list” – offer, access and enrollment in day care centers of the Baixada Fluminense**. 2023. 160p. Dissertation (Master in Education, Contemporary Contexts and Popular Demands). Instituto de Educação/Instituto Multidisciplinar, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica/Nova Iguaçu, RJ, 2023.

The purpose of this research is to analyze access to vacancies in day care centers. The right of children to daycare was established as a public policy in the 1988 Constitution and reinforced in LDB 9394/96, which considered Early Childhood Education the first stage of basic education, with daycare being the segment aimed at babies and children up to 3 years old. It turns out that more than twenty-five years after the enactment of this right, in 2022, day care services did not materialize as a right for the broad Brazilian population. This research is based on the hypothesis that supply is less than demand and, therefore, many arrangements are carried out in the contexts of education departments and institutions. Knowing these arrangements and highlighting the strategies for distributing vacancies is the objective of this investigation. The theoretical framework is constructed in the interlocution between education, the sociology of organizations and the analysis of public policies. Access to daycare places, as well as other educational policies, takes place in an field of disputes, in this sense, the cut proposed by the investigation, turns to the regulations and strategies of the networks in the definition of the distribution of vacancies, in particular the role that the directors of the institutions assume before the implementation of this policy. In the adopted theoretical framework, the directors work in the middle layer of the bureaucracy, being named as middle-ranking bureaucrats. The empirical field is the municipalities of the Baixada Fluminense that accepted the challenge of serving children under one year old in Early Childhood Education. Methodologically, this is a study with a qualitative approach that, through analysis of documents, questionnaires applied to representatives of the Early Childhood Education teams of the education departments and as well as interviews with directors of public daycare centers, intends to know the clashes, challenges and strategies used in the implementation of this policy. As a result, we checked through the questionnaires that although the efforts of the municipalities in complying with the legislation are recognized, one cannot fail to consider that, even fulfilling what determines the legal frameworks, many children still cannot conquer the right to day care, and wait on waiting lists; the number of children attended indicates that the municipalities are far from the PNE target for day care centers. Faced with the lack of vacancies in day care centers, municipalities carry out raffles and classification procedures, strategies that filter, through priority criteria, the selection of children. The data produced through the interviews indicate how much the managers, motivated to overcome the challenges that emerge in their daily lives, adopt practices, sometimes personal. In this way, they use their discretion as a means of organizing the stages formulated by the municipality's Department of Education, including to resolve the demand for vacancies. Thus, from these methodological instruments, it was possible to know the institutional arrangements and highlight the strategies of the Secretariats and the directorates of the day care centers.

Keywords: Nursery. Access to vacancies. Baixada Fluminense. mid-level bureaucrats

LISTAS DE FIGURAS

Figura 1 – Baixada Fluminense e os respectivos municípios da região	69
Figura 2- Slogan de matrícula do município de Belford Roxo.....	75
Figura 3- Slogan de matrícula do município de Guapimirim.....	75
Figura 4- Slogan de matrícula do município de Mesquita.....	75
Figura 5- Slogan de matrícula do município de Nova Iguaçu.....	75
Figura 6 - Mapa do município de Guapimirim.....	87
Figura 7- Mapa do município de Mesquita.....	88
Figura 8 – Mapa do município de Nilópolis.....	89
Figura 9 – Divulgação das inscrições- município de Guapimirim.....	96
Figura 10 – Página da internet para inscrição- município de Mesquita.....	96
Figura 11- Página da internet para inscrição- município de Nilópolis.....	98
Figura 12 – Bairros do município de Mesquita	103

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Caracterização da burocracia de médio escalão, em comparação com os demais níveis/categorias da burocracia pública	42
Quadro 2 – Publicações SciELO - 2015-2020.....	59
Quadro 3 – Publicações CAPES- 2010-2020.....	60
Quadro 4 – População total e de crianças de 0 a 3 anos (estimativa para 2020)	71
Quadro 5 – Quantitativo de crianças matriculadas em creches da Baixada 2020.....	71
Quadro 6 – Etapas iniciais para matrículas em creches.....	74
Quadro 7 – Taxa bruta de matrícula e proporção de matrículas em Creches (2015-2020)	76
Quadro 8 - Matrícula em creches - Tipo de dependência administrativa (2019).....	77
Quadro 9 - Taxa bruta de matrícula na Pré-Escola e Proporção de matrículas na Pré-Escola (2015-2020)	78
Quadro 10 - Dados do questionário semiestruturado.....	92

LISTAS DE SIGLAS

BME- Burocratas de Médio Escalão
CAPES- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEMEI- Centro Municipal de Educação Infantil
CONAE- Conselho Nacional de Educação
COVID- (Co)rona (Vi)rus (D)isease
DCNEI- Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
ECA- Estatuto da Criança e do Adolescente
EDI - Espaço de Desenvolvimento Infantil
EMEI- Escola Municipal de Educação Infantil
FNDE- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GRUPIs- Grupo de Pesquisa Infâncias até 10 anos
IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH- Índice de Desenvolvimento Humano
IM- Instituto Multidisciplinar
INEP- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC- Ministério da Educação
MIEIB - Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil
PAR- Plano de Ações Articuladas
PBF- Programa Bolsa Família
PENDEz- Prêmio Escola Nota Dez
PIB- Produto Interno Bruto
PNE- Plano Nacional de Educação
PROINFÂNCIA- Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
RCNEI- Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil
Reuni- Reestruturação e Expansão das Universidades Federais.
SCIELO- Scientific Electronic Library Online
SEMED- Secretaria Municipal de Educação
SME- Secretaria Municipal de Educação

TCLE- Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

UFG- Universidade Federal de Goiás

UFRRJ- Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

UNICEF- Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para a Infância

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Matrículas em creches por redes de ensino Brasil 2015-2020	80
--	----

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1 - PERCURSOS, APOSTAS E CONTRADIÇÕES NAS POLÍTICAS DE ACESSO À CRECHE	21
1.1 A conquista de um direito: políticas e os impactos na creche	24
1.2 Pensando nesse lugar que se chama creche: percurso do direito à educação na primeira infância	31
CAPÍTULO 2 - OS AGENTES DA BUROCRACIA E OS ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: REFLEXÕES SOBRE O CAMPO DA IMPLEMENTAÇÃO.....	41
2.1 Análises do conceito de políticas públicas	45
2.2 Estudos sobre políticas educacionais: um olhar para os agentes implementadores .	56
2.3 Produções acadêmicas no campo educacional: contribuições para análise da burocracia de médio escalão no campo da educação	58
2.4 Diretores como burocratas de médio escalão: uma maneira de analisar os agentes de implementação	61
CAPÍTULO 3 - CAMINHOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA: O QUE OS DADOS DA BAIXADA INDICAM PARA CRECHE	66
3.1 Caminhos metodológicos: “Eu me pergunto: se eu olhar”	67
3.2 Perspectivas do atendimento em creche na Baixada Fluminense	69
3.3 Mapeando o acesso às creches na Baixada Fluminense	73
CAPÍTULO 4 - OFERTA, ACESSO E MATRÍCULA EM TRÊS MUNICÍPIOS DA BAIXADA FLUMINENSE.....	84
4.1 Panorama das secretarias: Guapimirim, Mesquita e Nilópolis	86
4.1.1 Guapimirim: “lugar onde começa um vale”	87
4.1.2 Mesquita: “A caçula da Baixada”	88
4.1.3 Nilópolis: o menor município da Baixada	89
4.2 Encontros com as Secretarias de Educação: “a gente conseguiu mudar alguma coisa”	90

4.3 - Entrevistas com as diretoras de Mesquita: “precisaria literalmente de outra creche para poder abrigar todo mundo”.....	101
4.4 O desafio da lista de espera: “Batemos muito nesta tecla, a creche é um direito da criança”	109
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	116
REFERÊNCIAS	122
ANEXOS	137

INTRODUÇÃO

Tudo no mundo começou com um sim. Uma molécula disse sim a outra molécula e nasceu a vida. Mas antes da pré-história havia a pré-história da pré-história e havia o nunca e havia o sim. Sempre houve. Não sei o quê, mas sei que o universo jamais começou.

(LISPECTOR, 1998, p. 21)

O tema desta pesquisa envolve a política de oferta, o acesso e matrícula em creches e surge do encontro entre a experiência como professora e diretora adjunta de uma creche da rede de educação do Município do Rio de Janeiro e a participação no Grupo de Pesquisa Infâncias até os 10 anos – (GRUPIS) / Instituto Multidisciplinar (IM) na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), que acompanha a implementação das políticas para Educação Infantil na Baixada Fluminense.

Tudo começou no ano de 2015, quando disse “sim” ao convite para trabalhar como diretora adjunta de uma creche municipal, instituição situada no bairro Parque Colúmbia, região administrativa da Pavuna, que atende 175 crianças, na cidade do Rio de Janeiro. Foi a partir desse “sim” que nasceram as inquietações que me levaram ao Mestrado, porque, junto com o “sim”, vieram muitos desafios que acompanham o trabalho do gestor escolar, tais como: falta de recursos financeiros para reparar a estrutura física do prédio - muitas vezes alguns consertos são custeados pelo gestor para que a unidade continue funcionando -; carência de pessoal - que gera uma sobrecarga de atribuições concomitantes e, em muitas situações, as diretoras precisam estar em sala de aula para suprir a ausência das professoras -; cobranças excessivas da Secretaria de Educação com curto espaço de conclusão de demandas; baixa gratificação complementar nos salários. Esses fatos acarretam uma sensação de impotência, diante das habilidades exigidas pela função. Ampliar esse “sim” e responder às demandas do cargo, de professores e funcionários, das crianças e de suas famílias com pouca e, por vezes, nenhuma estrutura, ainda tem sido um desafio oito anos depois.

Nessa trajetória na direção, presencia-se os desdobramentos e avanços da Educação Infantil e percebe-se a necessidade de entender como os marcos legais têm se concretizado no atendimento às crianças de 0 a 3 anos para garantir o direito à creche e, assim, compreender as bases que sustentam a função de gestora. A experiência como diretora no município do Rio de Janeiro é o cerne das inquietações, porém a escolha da Baixada Fluminense como campo de pesquisa baseia-se no fato de que este estudo vai ao encontro de outras pesquisas desenvolvidas no GRUPIS, o que representa de forma significativa uma continuação das investigações

realizadas, favorecendo a construção de uma base de dados sobre determinado território, assim como a possibilidade de ampliação de diálogo entre os resultados obtidos pelo grupo.

A Baixada Fluminense é uma região do Estado do Rio de Janeiro, representada pelas cidades de Seropédica, Itaguaí, Duque de Caxias, Queimados, Belford Roxo, Mesquita, São João de Meriti, Nilópolis, Magé, Japeri, Paracambi, Guapimirim e Nova Iguaçu. Desse universo, selecionou-se os municípios que atendem crianças com menos de um ano em creches, pois nem todos oferecem vagas para bebês nesta faixa etária.

Esta região possui uma grande população, com 3.651.771 de habitantes, conforme o Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2012). Esse número corresponde a 22,84% da população do Estado do Rio de Janeiro, e se caracteriza por uma concentração expressiva de pobreza, segundo os dados do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

A Constituição Federal de 1988 garante, nos artigos 6º e 208, o direito das crianças à Educação desde o seu nascimento e a Lei de Diretrizes e Bases 9394/96 reconhece a Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica. Mas, ainda não são todos os municípios da Baixada Fluminense que atendem a faixa etária (0 a 3 anos) da creche, como determinam as legislações citadas. Não existe uma regularização para início da ofertada de vagas, então há um alto índice de discricionariedade em cada município sobre quando iniciar o atendimento.

Nessa pesquisa, trabalhamos com dois atores da burocracia estatal: os responsáveis pela Educação Infantil no âmbito das secretarias de educação e as diretoras de três creches de um dos municípios investigados. Embora possuam funções distintas, ocupam cargos no processo de implementação das políticas públicas e trabalham no sentido da garantia ao acesso às vagas em creches.

O desconhecimento das famílias, somado à pouca oferta de vagas existentes nas creches e a falta de uma diretiva do Estado, que oriente as redes de ensino, coloca nas mãos dos coordenadores de Educação Infantil e das diretoras das instituições uma tarefa importante ligada à efetivação da política de acesso à educação, nas várias camadas que a política apresenta nos contextos locais. Por isso, almejamos que os caminhos percorridos com essa pesquisa evidenciem algumas variáveis, que atuam na concretização, ou não, do direito à educação através da análise da atuação dos servidores responsáveis pela implementação desta política, nas secretarias e das instituições.

Como aponta Kramer (2005), quando pensamos na política estabelecida em determinado local, que se baseia nos direitos universais, não podemos esquecer que a sua concretização é estabelecida em estruturas transitórias. As reflexões da autora sobre o direito à

educação dos bebês e das crianças pequenas, que incide diretamente no acesso das crianças às vagas em creches e que repercute sobre as obrigações do poder público, são também questões que orientam a elaboração da pesquisa. Parte-se do princípio de que é necessário que o problema da falta de vagas nas creches tenha visibilidade social, pois somente através do reconhecimento desta demanda serão mobilizados esforços e recursos para a ampliação do atendimento à essa etapa educacional.

A proposta dessa dissertação é investigar a oferta, o acesso e a matrícula em creches da Baixada Fluminense. Uma investigação sobre a atuação dos agentes da burocracia no campo da educação pode contribuir para o conhecimento das estruturas organizacionais e ampliar o debate sobre as políticas públicas para a educação.

O referencial teórico adotado na pesquisa destaca que é necessário expandir a percepção quanto a implementação de políticas públicas, nesse caso, da oferta, acesso e matrícula em creches, que colabora para o entendimento da organização das estruturas, das instituições, dos processos e dos valores, podendo configurar-se como uma estratégia de melhoria dos serviços e do desempenho do Estado na dimensão da micropolítica (PIRES, 2011). Sendo assim, este trabalho problematiza as políticas de acesso às creches públicas que, por vezes, são contraditórias, que enfraquecem a oferta para os bebês com menos de um ano e pouco dialogam com esse sujeito que também tem o direito à educação. A investigação proporciona não apenas a visibilidade destes servidores na área educacional, mas também soma-se às produções acadêmicas desenvolvidas no Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares (PPGEDuc), que versam sobre a democratização do acesso à educação.

Nesse sentido, constrói-se o problema da pesquisa: quais as estratégias adotadas para a distribuição de vagas para crianças de menos de um ano em creches da Baixada Fluminense e que papel os burocratas¹, nas camadas da secretaria e das instituições assumem na implementação dessa política? Para compreender como as creches da Baixada Fluminense têm acolhido a demanda de atendimento do direito à educação das crianças com menos de um ano, optou-se por investigar as ações dos atores na interposição das políticas, que possibilitam o acesso das crianças às vagas das creches e que exercem seu desempenho na tomada de decisões no acesso das mesmas. Por isso, nesta pesquisa, escolheu-se voltar a atenção para os profissionais que trabalham na secretaria e na direção de creches, agentes públicos situados em posições hierárquicas intermediárias dos órgãos da administração pública onde atuam, sendo

¹ O conceito de burocracia será apresentado no capítulo 2

também conhecidos no campo da política pública como burocratas de médio escalão (CAVALCANTE; LOTTA, 2015).

Portanto, neste estudo, ao tratarmos dos BME e suas ações nos procedimentos de matrículas em creches e, posteriormente, a sua atuação efetiva nas políticas de acesso para as crianças em creches, trata-se também dos contextos do município em que esses servidores estão inseridos, por considerar que essas circunstâncias são determinantes para a produção da política de seleção para a matrícula. Para estudar esse nível da burocracia, a pesquisa teve, como principais referências: Lotta (2014; 2015; 2017; 2018; 2019; 2021), Oliveira e Abrucio (2011; 2018); Oliveira (2022); Pires (2009; 2011; 2017; 2018; 2021); Cavalcante e Lotta (2015; 2018); Lima (2019); Lotta e Pires (2020).

Existe uma complexidade em determinar a burocracia de médio escalão, normalmente sua definição está relacionada à posição que ocupam em cada política pública ou em cada estrutura governamental, como afirmam Cavalcante, Lotta e Yamada (2018), por isso, para mapear e entender a atuação dessa burocracia é necessário compreender a estrutura organizacional e qual papel a mesma desempenha em cada política. Quer dizer, é uma burocracia definida muito mais pela posição que ela ocupa no órgão público, do que por algumas características específicas, próprias, que são, aparentemente, sempre iguais em todos os órgãos ou em todas as políticas públicas.

Assim, este trabalho tem por objetivo principal conhecer e evidenciar as estratégias para distribuição das vagas. A fim de que possa compreender o processo de implementação das políticas públicas, que legislam sobre o direito de Educação Infantil, realizado nos municípios da Baixada Fluminense, que oferecem turmas para crianças de 0 a 1 ano.

Outros aspectos mais específicos foram indagados:

1. Investigar as normativas e as estratégias das Secretarias de Educação para distribuição das vagas em creches;
2. Entender o papel que as diretoras assumem diante da implementação da política para crianças de 0 a 3 anos;
3. Analisar os procedimentos e as etapas no processo de acesso às vagas em creches na Baixada Fluminense;
4. Apresentar as políticas adotadas pelos municípios da Baixada Fluminense para garantir às crianças o acesso às vagas na creche.

O presente estudo trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa, tendo “como objetivo, analisar e interpretar aspectos mais profundos, fornecendo análises mais detalhadas

sobre as investigações”, de acordo com Marconi e Lakatos (2003, p. 269). Por meio da pesquisa documental, que possibilita a exploração de documentos legislativos relacionados ao contexto da investigação, pretendeu-se utilizar as informações através de levantamento de dados de matrícula; *sites* das Secretarias de Educação da Baixada Fluminense; análise de portarias, resoluções e decretos. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas e questionários individuais como instrumentos para coleta e produção de dados.

Na primeira etapa da pesquisa de campo, no ano de 2022, foi enviado por e-mail um questionário aos representantes da Educação Infantil nas Secretarias Municipais. A opção pelo questionário deu-se porque tal instrumento proporciona maior liberdade, mais tempo e em horários mais favoráveis para as respostas dos sujeitos que abordamos (MARCONI; LAKATOS, 2003). No primeiro levantamento, foram selecionados apenas os municípios que atendem crianças com menos de um ano para essa investigação, assim o questionário foi enviado para quatro Secretarias: Guapimirim, Itaguaí, Mesquita e Nilópolis. No entanto, o município de Itaguaí não conseguiu participar.

Em seguida, por meio da coleta e análise de dados de entrevistas semiestruturadas com diretoras de creches públicas, pode-se obter mais elementos para a pesquisa e conhecer a atuação desses sujeitos. Segundo Minayo (2009), a entrevista permite uma abordagem mais segura ao pesquisador e, ao participante, a oportunidade de discorrer sobre os assuntos em questão, através de perguntas fechadas e abertas. E, assim, com essa metodologia, alcançar os objetivos propostos neste estudo.

Para desenvolver o tema do acesso às vagas em creches na Baixada Fluminense e a ação dos burocratas de médio escalão, este texto está estruturado em cinco capítulos. No primeiro, aborda-se a Educação Infantil como direito fundamental de toda criança, resultado de lutas históricas que, apesar dos consideráveis avanços, muitos são ainda os desafios para que esse direito se materialize. No segundo capítulo, trata-se a conceituação das políticas públicas e os agentes da burocracia, caracterizados como os atores que desempenham sua função no serviço público. Direciona-se o olhar para os burocratas de médio escalão como possível caminho para compreender a atuação do gestor escolar na implementação das políticas públicas para crianças de 0 a 3 anos. Apresenta-se, no terceiro capítulo, a metodologia, o campo da investigação, a Baixada Fluminense e os municípios que atendem ao segmento da creche. Como também, os dados que sistematizam a evolução do quadro de matrículas de 2015 a 2020 na creche e na pré-escola. Além de se descrever os procedimentos adotados pelos municípios na primeira etapa para o acesso às vagas em creches. Em seguida, evidencia-se no quarto capítulo, a primeira

etapa da pesquisa de campo realizada na aplicação do questionário em três secretarias de Educação da Baixada Fluminense (Guapimirim, Mesquita e Nilópolis). Através deste instrumento, coletaram-se informações sobre as estratégias políticas adotadas pelos municípios para distribuição e acesso às vagas em creches.

No quinto capítulo apresenta-se a análise da entrevista com três gestoras, o que permitiu observar, através da fala das mesmas, suas participações na execução das normativas adotadas pela Secretaria de Educação.

Dessa forma, transformam-se em palavras as questões que me causam inquietude e pertencem a uma jornada iniciante na descoberta da escrita. Caminho esse repleto de desafios que só é possível trilhar em boa companhia e, Clarice Lispector, que na riqueza dos versos, desperta a ideia que “escrever é o modo de quem tem a palavra como isca: a palavra pescando o que não é palavra” (1998, p.21). Assim, descobre-se na escrita e na reescrita, que não existe uma resposta pronta ou exata e sim reflexões que possibilitam pensar em melhores caminhos.

CAPÍTULO 1 - PERCURSOS, APOSTAS E CONTRADIÇÕES NAS POLÍTICAS DE ACESSO À CRECHE

Porque há o direito ao grito.
Então eu grito.
Grito puro e sem pedir esmola
(LISPECTOR, 1998, p. 48)

O direito à educação das crianças vem acontecendo por meio do grito de luta das muitas mobilizações sociais e sindicais, notadamente das mulheres. A epígrafe de Clarice Lispector abre esse capítulo convidando o leitor a pensar nas questões dos sujeitos excluídos da sociedade e que precisam dar voz às suas necessidades através do grito, “porque há direito ao grito”.

A fragilidade nas condições de garantia do direito à educação dos bebês e das crianças pequenas está veementemente ligada à questão do acesso à creche, que continua sendo muito restrito (CAMPOS, 2012). O direito à creche é uma conquista recente no nosso país, expresso na nossa Carta Constitucional (BRASIL, 1988) e ligado às lutas femininas em plena ditadura civil-militar entre os anos de 1970 e 1980. Tal conquista é perpassada tanto pela ampliação dos direitos das mulheres trabalhadoras, como pela extensão dos direitos das crianças pequenas, ou seja, a expansão da cidadania brasileira.

Depois de firmado o direito constitucional à creche, foram elaboradas legislações e instrumentos normativos que visavam organizar e materializar tal acesso (ECA, 1990; LDB, 1996; DCNEI, 2009; PNE, 2014). Tais dispositivos legais auxiliaram na ampliação das vagas, na organização dos sistemas educacionais e nos parâmetros mínimos de atendimento, porém, não conseguiram superar a necessidade de uma maior oferta de vagas. A Educação Infantil é a primeira etapa da Educação Básica, que se subdivide em dois segmentos: creche, que atende bebês e crianças de 0 a 3 anos, e a pré-escola, que recebe crianças de 4 a 5 anos. Inicialmente de responsabilidade do Estado e, atualmente, ofertada pelos municípios, a creche tornou-se a instituição que permite a escolarização das crianças por meio dos dispositivos legais que efetivaram esse direito.

Apesar da creche não compor a escolarização obrigatória, a oferta é de responsabilidade do poder público, a fim de que se garanta o direito à aprendizagem dos bebês e das crianças bem pequenas, dentro de um espaço educativo. Nessa discussão, aborda-se a escolarização como compromisso com as crianças, ou seja, através da interação e do cuidado, elas têm acesso à produção cultural em música, dança, literatura. Para Kramer (2008, p. 3), essa escolarização é, na realidade, um processo de socialização:

As creches e as escolas são, do meu ponto de vista, as instituições mais estáveis que nós temos na sociedade contemporânea, ou seja, ali as crianças e os adultos ficam várias horas por dia convivendo com as mesmas pessoas, por mais que tenha uma variação, elas têm a possibilidade de construir ethos, constroem coletivamente uma prática social. Eu vejo nesse processo uma possibilidade de enfrentarmos o desafio da escola, da educação infantil e do ensino fundamental constituírem-se como um processo de escolarização. E me entendam bem, isso não significa que ali os bebês já estão sendo escolarizados. O que eles estão é vivendo um espaço de socialização (KRAMER, 2008, p. 3).

Diante da obrigatoriedade da pré-escola, firmada pela Lei nº 12.796/2013 (BRASIL, 2013), houve uma expansão no atendimento a este segmento. Entretanto, tal cenário não se reproduziu para o segmento creche, que, ao contrário, teve as suas vagas diminuídas, como estratégia de alguns municípios que expandiram suas redes de atendimento para a pré-escola em detrimento das vagas na creche. Desse modo, temos um cenário em que o segmento creche apresenta um histórico de pequeno investimento financeiro e ainda um impacto negativo nos últimos anos dado por políticas que não fortaleceram a sua rede de atendimento. Nunes, Corsino e Didonet (2011) apontam que mesmo a Educação Infantil tendo ganhado espaço nas políticas públicas nos últimos anos, muitos desafios ainda precisam ser encarados, como a ampliação do atendimento e a melhoria da qualidade.

Nesse contexto, soma-se o fato de que o direito à creche é um direito para uma idade própria e não pode ser repostado, ele precisa ser encarado como prioridade no campo das políticas para a Educação. Para isso, é necessário enfrentar uma das questões centrais, a falta de vagas, caracterizada como uma dívida histórica na garantia do direito à educação.

Outro elemento desse debate se mostra na indefinição do início da oferta. Isso porque o artigo 30º da LDB 9394/96, no inciso I, afirma que a creche deve ser oferecida até os 3 anos. Todavia, não se esclarece a partir de quantos dias ou meses de vida esse direito passa a iniciar para a criança. Ou seja, causa dúvidas a quem procura esse lugar, e uma amplitude discricionária de quem oferece esse atendimento, pois não explica a partir de qual idade realmente começa e deve ser efetivado. Portanto, como a LDB não estabelece a idade da inserção nas creches, Campos e Silva (2013) afirmam que os municípios têm autonomia para decidir e estruturar as normativas que organizam o seu sistema próprio de ensino. Podem produzir estratégias diferenciadas e até mesmo decidir a partir de quantos meses são ofertadas vagas diante da flexibilidade das leis que não estipulam quando de fato o direito à educação começa para os bebês.

De igual maneira, é necessário pensar em políticas para Educação Infantil com um olhar sensível para as especificidades dos primeiros anos da Educação Básica, com normativas mais

claras e objetivas, que delimitem quando os bebês podem ser matriculados na creche. Para que esse espaço seja pensado para atender as crianças com menos de um ano se distanciando de ações que consideram a criança pequena, o bebê, não como um cidadão, e que não parece pertencer à nação (ROSEMBERG, 2011).

Além disso, como não existe uma documentação legal, explicitando o início do acolhimento, cada município brasileiro decide os meses ou os anos do começo de seu atendimento. Surgem questões: Será que logo após o nascimento, a criança já tem o direito à creche? Em que momento esse atendimento realmente começa a ser efetivado na vida das crianças? E, por isso, esse estudo parte deste lugar, que concretiza o direito à educação para as crianças de 0 a 3 anos. Por um momento, esses bebês tornam-se visíveis pela lei e invisíveis nas ações dos municípios, conforme mostra Campos e Silva (2013). Fica evidente o quanto o silêncio do poder público é significativo.

Mas, afinal, o que é o direito à creche? A creche é a materialização do direito à educação da criança de 0 a 3 anos e uma significativa conquista das mulheres. É uma política de fortalecimento da cidadania (TELES, 2015). As políticas que legitimam esse direito aguçam outras inquietações: o que acontecerá se metas estabelecidas não forem suficientes para o acesso das crianças à creche? Nessa perspectiva, implementar a creche como um direito é um desafio para políticas públicas voltadas para as crianças pequenas e sua efetivação tem se tornado uma tarefa difícil de ser cumprida. Ao resgatar o histórico desse direito, veremos como ele vem tomando forma até ser concretizado efetivamente.

A educação não se resume ao direito por si só, mas se constitui num direito social (POLONI, 2019). Assim, educação como direito social, como ato político (DOURADO, 2010), reconhecida e protegida pelos marcos legislativos, é fundamental para a cidadania concreta dos indivíduos, sendo ratificada pelo ECA (1990), reconhecendo a criança como sujeito de direito. Esse reconhecimento, que prioriza as crianças, vem por meio de um histórico impasse de lutas de efetivação da educação “para todas as crianças e também para cada uma” (TOLEDO, 2019, p. 39).

Além da necessidade de maior definição legal sobre o início do atendimento, há que se problematizar a natureza pública da educação brasileira. O artigo 4º da LDB 9394/96, no inciso II, afirma a gratuidade da Educação Infantil para crianças até os 5 anos, mas a baixa oferta de vagas nas primeiras faixas etárias da creche, faz com que esse direito seja negado para parte da população que não tem condições de pagar a sua educação. Desse modo, o direito à creche se torna um privilégio para um grupo seletivo que recorre a instituições privadas. Nesse sentido,

as políticas públicas são essenciais para a garantia e para a manutenção dos direitos sociais, compreendendo que, para a sua efetivação, existe um importante caminho, que envolve ofertas de vagas e a necessidade de acompanhamento para que o direito à educação seja alcançado a quem é de direito. Por isso, esperamos que esse grito, como na epígrafe do início deste capítulo, seja ouvido pelos governantes.

Ao longo dessa pesquisa ficou evidente que existe uma tensão entre o conceito de direito à educação e a realidade de sua efetivação quando tratamos da creche (CURY, 2018). Apesar dos ordenamentos concretizados pela Constituição de 1988, que protegem esse direito, um cenário desigual vem se perpetuando na educação de crianças de 0 a 3 anos. Assim, como será garantido o direito à educação desde o nascimento quando as vagas para elas não são ofertadas?

Retomando o que foi dito com relação à materialização do direito à creche, afirmamos que está veemente ligada ao acesso, que só é possível através da oferta de vagas. De acordo com Cury (2018), a oferta vem do poder público municipal, que precisa se articular para o atendimento da demanda apresentada pelo interesse da população. Para o autor, a oferta está atrelada à quantidade de vagas existentes e ocupadas e o atendimento vem como resposta da disponibilidade de receber as solicitações. Sendo assim, o levantamento da demanda é indispensável, como enfatiza o PNE, na estratégia 1.3: “Realizar periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta” (BRASIL, 2014).

O direito à educação que alcança os bebês demanda discussão. Esse direito é atravessado por questões profundas de omissão e de não reconhecimento, por parte dos municípios, na oferta de vagas para a idade inicial da educação, que também está sob sua responsabilidade. Por isso, entende-se a necessidade de discutir sobre esse direito que se encontra nas legislações e que também precisa se concretizar na prática, como uma ferramenta para diminuir o distanciamento entre o que é proposto e o realizado (SOUZA, 2021). As próximas seções têm como objetivo apresentar as políticas e os impactos na creche; e discutir seu percurso histórico.

1.1 A conquista de um direito: políticas e os impactos na creche

Afinal, quem são os destinatários do direito à educação na primeira infância? Desde o nascimento o brasileiro tem o direito à educação garantido pelas legislações (Constituição 1988;

ECA, 1990; LDB, 1996) e, no entendimento de Brasil (2009b), os bebês (0 a 18 meses) e as crianças bem pequenas (19 meses a 3 anos e 11 meses), por meio da entrada em creches, materializam o que os textos políticos apresentam sobre a educação de 0 a 3 anos (AQUINO; MENEZES, 2016).

Pensando na efetivação desse direito para as crianças de 0 a 3 anos, esta pesquisa lança-se ao desafio de dar notoriedade para os sujeitos menores de um ano dentro do cenário das políticas educacionais. O acesso para as crianças com menos de um ano é desigual e chega a desconsiderá-las, como identificou Arruda (2019), ao refletir que apenas quatro dos treze municípios da Baixada Fluminense atendem crianças menores de um ano. Por isso, considera-se urgente evidenciar a situação do direito à educação dos bebês.

Rosemberg (2015, p. 179) corrobora o fato, afirmando o quanto

é necessário dar visibilidade ao bebê e à creche em nossos discursos, em nossas práticas, em nossas estatísticas, para poder monitorá-los com ética, avaliar acertos e erros de políticas e programas que defendemos ou implementamos.

Quando pensamos na concretização do direito à creche, marcado por lutas, e que hoje são expressas por políticas públicas (ALVES et al., 2019), precisamos reconhecer o quanto avançamos, mas sem esquecer que ainda temos um longo caminho a percorrer.

No âmbito da garantia do direito à educação, a falta de creches é uma das principais necessidades na ampliação ao atendimento das crianças de 0 a 3 anos. Os avanços das políticas públicas que procuram ampliar a oferta de vagas ainda não conseguem suprir a carência dos municípios no atendimento de suas demandas.

Segundo Rua (1997), as políticas públicas resultam no processo de suprir as demandas, assim, podem estar relacionadas a novos problemas não resolvidos, ou mal resolvidos, ou a decisões que não foram tomadas. Desse modo, refere-se aqui às demandas relacionadas ao acesso às vagas de uma perspectiva que traz as políticas públicas que resultam ou não na solução do problema.

Portanto, entender as demandas é buscar compreender as lutas que problematizam questões sociais (CAMPOS, 2021), como é o direito à creche. Mesmo com as legislações garantindo a educação para crianças de 0 a 3 anos necessitamos de políticas que encontrem estratégias para materialização da vaga, através da expansão das matrículas (SOUZA, 2021).

Demanda essa que necessita ser investigada e contabilizada para traçar estratégias que atendam os que procuram uma vaga e ficam na fila de espera, exemplificados pelas famílias que não inscrevem as crianças por saberem da falta de vagas ou por carência de uma creche

próxima de onde residem. De fato, existe ainda uma grande demanda que não foi atendida por faltar vagas em creches (SILVA e STRANG, 2020).

Apesar da não obrigatoriedade de matrículas em creches, a responsabilidade da oferta, partindo do Estado, não deixou de existir, sendo assim, “a creche é direito, sua oferta é dever dos poderes públicos, mas ela não é obrigatória e a oferta de vagas tem ficado aquém da demanda”, como afirma Cury (2018, p. 65). Fica a cargo dos governantes garantir o que foi estabelecido pela legislação.

Os apontamentos sinalizam também para questões relacionadas ao “cumprimento do direito ao acesso” (SIQUEIRA, 2020, p. 65), assinalando para a necessidade de “mapear a demanda efetiva e redefinir as estratégias adotadas”. Será que o tempo estipulado pelo Plano Nacional de Educação (2014-2024) atingirá a meta prevista? Apesar das leis garantirem o direito à educação, esse só ganha materialização ao dialogar com a demanda gerada pela realidade (VILELA; TRINDADE, 2020). O PNE significa uma ferramenta importante para alcançar avanços significativos para a expansão do atendimento às crianças menores. Por isso, trazê-lo é essencial para aprofundar o debate da efetivação do acesso à creche.

O primeiro PNE (2001-2010), pós-LDB 9394/96, foi aprovado em 2001 através da Lei nº 10.172/2001, cumprindo o que foi estabelecido no art. 214 da Constituição Federal de 1988 e no art. 9º da LDB de 1996. O PNE representa uma ferramenta indispensável para o desenvolvimento da educação no país, pois estrutura objetivos, diretrizes, metas e estratégias que objetivam à concretização da política pública educacional brasileira. Assim, que é um documento que orienta o ensino brasileiro com metas e estratégias para as políticas educacionais

Ao implementá-lo, percebeu-se que, ao integrar creches e pré-escola no sistema de ensino, significa, conforme Vieira (2010), operar com permanências, redefinições e tensões. Ainda, segundo o autor, o Plano procurou garantir o destino dos recursos financeiros para a oferta gratuita da Educação Infantil, determinando que todos os municípios aplicassem recursos. Através de um breve levantamento sobre as metas do PNE (2001-2010), o Conselho Nacional de Educação destacou alguns problemas na implementação do Plano:

Pouca utilização do Plano no primeiro triênio após sua aprovação; pouca consideração dada ao Plano quando do estabelecimento das políticas de governo, gerando algumas concepções, ações, programas e políticas diferentes das estabelecidas no PNE; desarticulação entre o PNE e os planos setoriais de governo; dissociação entre PNE e os planos estaduais e municipais de Educação; articulação tardia do PDE e do PAR com os princípios e metas do PNE; minimização da universalização da educação básica como direito; ausência de mecanismos para o acompanhamento e avaliação sistemáticos do PNE (VIEIRA, 2010, p. 816 e 817).

Na medida em que o PNE (2001-2010) não atingiu as metas previstas, no ano de 2010 foram convocados vários representantes da sociedade, palestrantes, mídia, imprensa e equipe de coordenação, para uma conferência com o título CONAE 2010 - Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação. Em dezembro desse ano, foi finalizado o projeto de lei que confirmou o PNE para o período de 2011-2020, entretanto, não fora aprovado de imediato, visto estarem ausentes elementos relevantes na construção de um planejamento nacional, como a não apresentação de uma análise da educação brasileira (LIMA, 2020), levando alguns parlamentares e segmentos da sociedade a exigirem um diagnóstico. Logo, somente quatro anos depois, por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, o PNE (2014-2024) foi ratificado, sem vetos, composto por 20 metas e 254 estratégias.

O Plano Nacional de Educação (2014-2024) estabelece metas referentes aos diferentes níveis: educação básica e ensino superior, como também formação e valorização dos professores, financiamento e gestão, além do acompanhamento e avaliação desta política. Conforme o texto constitucional, o objetivo do PNE é articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração entre a União, os estados e os municípios e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam à (i) erradicação do analfabetismo; (ii) universalização do atendimento escolar; (iii) melhoria da qualidade do ensino; (iv) formação para o trabalho; (v) promoção humanística, científica e tecnológica do país (vi); estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (BRASIL, 2014).

Tal documento afirma a importância da Educação Infantil para o desenvolvimento da criança e reitera veemente sua escolarização como apresenta a seguinte meta:

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 (BRASIL, 2014).

Nesta perspectiva, ainda que o PNE (2014-2024) tenha se efetivado mais participativo que o primeiro, ao se observar as 20 metas estabelecidas, nota-se um desacerto entre a previsão e o seu alcance, principalmente no que se refere à Meta 1 (DOURADO, 2011).

Na sua primeira versão em 2001-2010 (Lei nº 10.172/2001), apresenta-se com o propósito de “fortalecer e impulsionar as mudanças já desenhadas pelas atuais políticas

educacionais, assentando em bases sólidas à educação nacional do século XXI” (BRASIL, 2001). Tratando da Educação Infantil, o PNE determinou que houvesse melhoria na qualidade e expansão dessa educação, resultando assim o atendimento ao maior número possível de crianças. Em uma das suas metas propôs atender, até 2010, 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 a 6 anos (BRASIL, 2006). No qual apresentava: 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 (BRASIL, 2001).

Meta que não foi alcançada para a creche, sendo novamente proposta para os anos de 2014 – 2024, na mais recente versão do PNE (BRASIL, 2014). Questão que nos faz refletir: o que acontece quando as metas não são alcançadas? Percebe-se que a Educação Infantil não necessita apenas de metas, porque as mesmas não são suficientes para garantir a educação das crianças. Ela também necessita que seja uma das prioridades na agenda política dos municípios e nos recursos enviado do Estado

Neste sentido, é fundamental que o poder público saiba a quantidade de crianças que estão fora da creche, que poderiam estar matriculadas por meio do interesse das famílias, o que é demonstrado através das listas de espera. Quando se aborda o assunto da falta de vagas em creches públicas, nem sempre fica explícita a dimensão do problema. Pois, mesmo chegando ao percentual estipulado pelo Plano Nacional de Educação (PNE - Lei 13.005/2014), ou seja, 50% de crianças matriculadas, esse número não caracteriza o total atendimento da procura por vagas. Uma maneira de nos aproximarmos da quantidade dessa carência seria por meio de um levantamento realizado pela lista de espera.

Para Dourado (2016), a efetivação da meta do PNE está atrelada à concepção de infância, além da necessidade de problematizar e de compreender algumas estratégias dos municípios, ou seja, a concepção de infância pode delimitar a expansão prevista para a creche. Dessa maneira, dependendo de como essa questão é vista pelos governantes, tendo em vista a amplitude discricionária, pode-se determinar o percurso do financiamento, da gestão e da avaliação da materialização da meta.

Mesmo com as estratégias adotadas por cada ente federado, a meta estabelecida pelo PNE, para crianças de 0 a 3 anos, ainda não representa a necessidade de atendimento dos diferentes municípios. Por isso, “do ponto de vista de uma agenda de ‘democratização do acesso’, há que se atentar para a construção de um planejamento estratégico entre diferentes municípios” (SIQUEIRA, 2020, p. 64).

De acordo com o Observatório do PNE, não há informações públicas sobre o andamento da realização periódica do levantamento da demanda por creches. Segundo o relatório da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2021), os dados seriam uma forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda. Sobre isso, a iniciativa De Olho nos Planos² (2019) já sinalizava que o lento avanço dos indicadores evidencia que, todos os anos, milhares de crianças continuam fora da creche.

Mesmo com significativos avanços legais, visto que o PNE (2014-2024) mantém a meta da creche e amplia a da pré-escola, lançando mão da universalização para assim alcançar a intenção de matrícula das crianças de 4 e 5 anos, o direito educativo das crianças de 0 a 3 anos ainda é um desafio a ser superado, na medida em que estagnou o percentual das matrículas dessas faixas etárias. A meta do PNE até 2024 é ampliar a oferta de vaga em creches para atender, no mínimo, 50% das crianças com idade até três anos, o que, segundo Abramowicz (2018, p. 9), “caracteriza o tamanho da exclusão da criança pequena do acesso à Educação Infantil, tal meta tem sido estendida durante anos e ainda se encontra longe de ser alcançada”.

Campos e Campos (2012, p. 10) afirmam 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.

Sobre o que as autoras expõem, em vista que a obrigatoriedade de matrículas para crianças com 4 e 5 anos, instituída pela Lei nº 12.796/2013, que apresenta a continuidade ao que estava proposto na Emenda Constitucional nº 59 de 2009, a lei mencionada causou mudanças na LDB de 1996 e, conseqüentemente, nos sistemas de ensino. Por isso, a análise desta política justifica-se pela necessidade de acompanhamento dos processos de implementação das políticas nos contextos locais. A temática é de extrema relevância, porque representa grande desafio para os municípios, antes federados responsáveis por essa etapa do ensino que regula a vida das crianças e de suas famílias. As pesquisas de Abramowicz e Henrique (2018) indicam que, para ampliar os sistemas, grande parte dos municípios optou por aumentar as turmas de pré-escola em escolas de ensino fundamental; houve mudança de atendimento de horário integral para parcial; assim como redução no atendimento de crianças em creches. Tais arranjos podem comprometer a qualidade da educação e, pelo que está apresentado, têm como referência apenas o aspecto quantitativo da norma legal.

² É uma iniciativa composta por várias ações, materiais e por um portal na internet cujo objetivo é estimular processos participativos efetivos.

Na pesquisa realizada por Oliveira e Teixeira (2014), as autoras afirmam que a relevância da temática advém das mudanças ocorridas na legislação educacional brasileira desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 e, recentemente, com a Lei nº 12.796/2013, que veio alterar a LDB de 1996, trazendo, entre outros aspectos, a obrigatoriedade da matrícula de crianças de 4 e 5 anos na Educação Infantil pelos pais.

As autoras observam que essa modificação em especial permite que alguns efeitos decorrentes da ampliação do direito à educação da criança sejam alcançados, como a possibilidade de maior desenvolvimento psicossocial daquela que frequenta a Educação Infantil, a ampliação da longevidade escolar e, ainda, resultados educacionais melhores nas etapas posteriores de ensino.

Acerca da questão da obrigatoriedade para 4 e 5 anos, Gobbato (2016) enfatiza ser dado destaque a intensificação da preocupação sobre os rumos da Educação Infantil, que sinalizam para uma valorização da pré-escola e uma diminuição do atendimento nas creches. A partir do estudo feito, a autora conclui ser necessário haver reivindicações para que a Educação Infantil de qualidade seja concretizada, não bastando a definição de diretrizes, sendo preciso, de fato, oportunizar o acesso e garantir as condições físicas apropriadas, aliadas a um atendimento especializado, com professores adequadamente remunerados e habilitados, sem a dissociação do cuidar e do educar. Alerta ainda que esse último aspecto ocorra com respeito à criança, à infância, suas especificidades e seu desenvolvimento.

Barbosa (2018) afirma que a sobrecarga de responsabilidades educacionais que os municípios continuam recebendo do federalismo político, em contrapartida da autonomia de gestão, dificulta o planejamento da expansão da creche, visto que, para atender toda a demanda de vagas, precisa-se em especial de recursos financeiros. Para a implementação da educação obrigatória, gratuita e de qualidade com o orçamento apertado dos municípios, é imperativa a articulação entre os três níveis de governo – federal, estadual, municipal – com a cooperação e colaboração política, econômica e social.

Tais pesquisas evidenciam a importância da realização de estudos relacionados à oferta de Educação Infantil em nosso país, que devem se preocupar com o aspecto quantitativo da oferta deste nível educacional, tendo em vista que a maioria dos municípios brasileiros não atendeu a demanda de vagas em creches e em pré-escolas no tempo previsto.

Considerando que a implementação da obrigatoriedade da pré-escola vem impactando no atendimento às crianças de 0 a 3 anos, como também a falta de planos que estruturam a expansão de vagas na própria organização dos sistemas educativos, abordar o tema da política

pública no campo educacional é urgente. Ainda que no Brasil a educação gratuita seja garantida por lei, não significa que o acesso contemple todas as etapas da Educação Básica, principalmente de 0 a 3 anos, que apresenta vagas insuficientes, assim, seria “ético ter uma legislação tão clara e rica quanto a esses direitos, mas, na prática eles não se efetivarem?” (TOLEDO, 2019, p. 38).

Assim, questionamos: a quem pertence esse direito? A creche é um direito social e sua oferta é um dever do poder público municipal, porém, o seu alcance é inferior à demanda. Situação que conduz à busca no setor judiciário com mais frequência a exigibilidade de vagas (CURY, 2019). Tal situação ocorre quando famílias não conseguem uma vaga na Educação Infantil e as instituições não conseguem atender a necessidade da busca pela consolidação do direito à educação. Assim sendo, por meio da ação da Defensoria Pública, encontram uma possibilidade de garantir uma matrícula. Entretanto, para que essa determinação jurídica seja cumprida, ocorre que essa criança passa à frente das que estão numa longa fila de espera, sem previsão de contemplação. Por isso, pensando nesta questão é necessário “que a Educação Infantil seja para todas as crianças e para cada uma” (TOLEDO, 2019, p. 38), para podermos avançar na capacidade de oferecê-la como um direito universal.

No próximo tópico vamos incluir outro elemento no debate: o percurso histórico do direito à creche e as estratégias de ampliação da distribuição das vagas através do Proinfância (2007); Programa Brasil Carinhoso (2015); Marco Legal pela Primeira Infância (2016); Programa Criança Feliz (2016).

1.2 Pensando nesse lugar que se chama creche: percurso do direito à educação na primeira infância

No tópico anterior foram apresentados os marcos políticos que cercam a inclusão da Educação Infantil nas políticas educacionais e seus impactos na oferta da educação até 3 anos. Nesta seção damos continuidade ao debate incluindo o percurso histórico da creche. Acreditamos que tanto os marcos políticos, como o histórico dessa instituição, são fundamentais quando se pretende conhecer e evidenciar as estratégias para distribuição das vagas em municípios da Baixada Fluminense, objetivo dessa pesquisa.

Inicialmente, segundo Didonet (2001, p. 12), a creche surgiu em resposta a uma demanda social para grupos mais vulneráveis, portanto, seu começo “está no trinômio mulher-

trabalho-criança” e, historicamente, seu conceito ganhou muitos sentidos e perspectivas. Com o avanço das políticas para a Educação Infantil, a creche vem se consolidando como um espaço de socialização, de aprendizagem, de interação e de vivências, por isso “convém pensar na creche como território de subjetivações de experiências” (TEBET, 2019, p. 141). Foi por meio de um lento processo da trajetória de demanda social e também através do Movimento Luta por Creches, em decorrência da maior inserção das mulheres no mercado de trabalho, principalmente as mais pobres, que sempre trabalharam, e o aumento do trabalho feminino de mulheres da classe média, que a creche ganhou mais impulso (KUHLMANN, 2000).

Entretanto, é importante recordar que, desde o século XVIII, a discussão e a proposição de espaços para crianças pequenas encontram-se em produção e em circulação no mundo. No Brasil, é possível apontar as discussões sobre creche na segunda metade do século XIX e ganharam força nas primeiras décadas do século XX, acompanhando o processo de industrialização das grandes cidades do país (MONÇÃO, 2018). Kishimoto (1998, p. 24) registra esse processo:

Diferenciando-se de países industrializados, o Brasil dá início à organização das primeiras creches no começo deste século (século XX), com uma clientela composta basicamente de filhos de indigentes e órfãos. Em São Paulo, as creches atendem principalmente o contingente de mulheres e crianças na extrema miséria, que aumentam os núcleos urbanos, fruto do deslocamento de populações pobres, em busca de melhores condições de vida.

Comparadas com um asilo infantil, as primeiras instituições de atendimento à primeira infância iniciaram-se em São Paulo e, de acordo com Kramer (1998, p. 23),

eram as creches que surgiam, com caráter assistencialista, visando afastar as crianças pobres do trabalho servil que o sistema capitalista em expansão lhe impunha, além de servirem como guardiãs de crianças órfãs e de filhas de trabalhadores.

Entretanto, vale destacar que o atendimento em creches não era visto como um direito nem da família e muito menos das crianças, mas como um “favor” às classes mais pobres ou “como uma dádiva de filantropos e de um Estado civilizado” (KUHLMANN, 1998, p. 85). Para as crianças que pertenciam às classes sociais com poder aquisitivo maior, existiam os “jardins de infância”, instituições consideradas como de melhor qualidade, como enfatiza o autor.

A partir de meados da década de 1960, através das orientações de organizações como o Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), é que se voltam os olhares para o atendimento às crianças de até seis anos em instituições de ensino. O investimento nesse atendimento surge com a compreensão de que o desenvolvimento do país

estava ligado ao atendimento às crianças. Sobre a atuação do UNICEF nesse período, Cruz (2000, p. 21) afirma que:

Na década de 60, passou a atuar de maneira mais contínua junto aos governos dos países ajudados no sentido de promover a melhoria das condições de vida das crianças. Influenciaram profundamente os programas aqui implantados e as recomendações deste organismo era para que os países subdesenvolvidos buscassem novas alternativas para o atendimento de um maior número de crianças. Isto deveria acontecer principalmente através de: utilização de espaços disponíveis; trabalho voluntário, da família e da comunidade.

Com base na afirmação, pode-se compreender que o atendimento às crianças, principalmente aquelas mais pobres, estava vinculado às instituições com caráter assistencial e filantrópico. Kuhlmann Jr (2000, p. 8) destaca que “o seu papel não foi somente o de guardar a pequena infância popular, mas, em nome de um projeto educativo, de disputar esta clientela às guardiãs de quarteirão”.

Com a intenção de servir de local para os filhos das mães trabalhadoras, as creches filantrópicas ganharam espaço e ajuda do governo (CAMPOS, 2006). Essas, entendidas como entidades sem fins lucrativos, foram aumentando com o tempo e, conforme Vieira (2010), eram instituições improvisadas, com poucos recursos e funcionários sem formação, o que reforçou ainda mais a ideia de precarização das creches para os pobres.

De acordo com Kuhlmann Jr. (2000b, p. 10), no início dos anos 1970, “as religiões, a Igreja Católica tinham se empenhado na organização das comunidades, nos Clubes de Mães, etc., favorecendo a eclosão dos Movimentos de Luta por Creches, em vários lugares do país”. Abramowicz e Costa (2021) afirmam que, mesmo com os avanços nas legislações, existe um abandono das políticas públicas para as crianças de 0 a 3 anos, denominado no processo de filantropização. Para as autoras, historicamente “as crianças pequenas têm sido entregues em convênios com as prefeituras como políticas educacionais de governo para serem educadas em instituições e entidades chamadas filantrópicas” (ABRAMOWICZ; COSTA, 2021, p. 5). Sendo assim, o direito à creche tem sido marcado por estratégias ocasionais que são feitos devido aos poucos investimentos em escolas públicas de Educação Infantil e ao enfraquecimento da conquista do espaço escolar público para as crianças.

Um dos impactos dos poucos investimentos nessa etapa educacional se revela exatamente na compra de vagas pelo governo nas redes filantrópicas ou conveniadas. A apropriação do fundo público pela filantropia terceiriza a educação dos bebês e faz com que “o dever estatal de provimento direto do direito à educação na infância se transforme em ‘parceria’

com agentes privados, seja da filantropia, do ‘empreendedorismo’ social ou mesmo do setor privado mercantil/lucrativo” (NASCIMENTO et al., 2022, p. 6).

Ou seja, o ingresso à creche e a relação das políticas públicas são atravessados pela lógica que vem se implementando na negação do que é público e no fortalecimento do privado na Educação Infantil. A lógica da privatização converte o direito das crianças em moeda de troca para gestão financeira. A tentativa de instituição do *voucher* para Educação Infantil, proposta do governo de Jair Messias Bolsonaro, apresentada em 2022, foi também um movimento perigoso para transformar a educação pública em mercadoria, na opinião de Abramowicz e Costa (2021, p 294-295), uma vez que o:

Voucher é uma filosofia política e econômica de construção de sujeitos e subjetividades. É um processo total de despolitização da sociedade, que nasce com a ideia de que se será livre para escolher sua escola. A mesma “liberdade” que expande a precariedade generalizada. Esta “liberdade” individual nada mais é que uma maneira de desorganização de todos os sistemas onde prevalece o bem comum, a coletividade. Esta filosofia política cria um processo de desafetação com o outro, não me vincula a grupo nenhum, e coloca as crianças em espaços completamente desregulados de qualquer concepção sobre o que é uma escola de qualidade para crianças pequenas.

O Movimento Interfóruns da Educação Infantil do Brasil (MIEIB, 2020) ressaltou seu posicionamento contrário à utilização de *vouchers* como um possível caminho para combater a desigualdade na educação da primeira infância. O MIEIB defende a expansão de vagas dentro dos padrões de qualidade, contra uma lógica de precarização da oferta, rejeitando qualquer forma de privatização da educação. Logo, tal movimento é contrário a algumas políticas que tentam privatizar a educação através dos programas de *vouchers*, que, de certa maneira, encontram respaldo na estratégia 1.7 da meta 1 do atual PNE (2014-2024), no qual apresenta: “articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação com a expansão da oferta na rede escolar pública” (BRASIL, 2014).

Coutinho, Siqueira e Campos (2021) reforçam o retrocesso na luta pelo direito à educação, quando se trata do *voucher* para Educação Infantil, na medida em que tentam transformar essa conquista em uma mercadoria, como uma nova roupagem através de políticas que conduzem à informalidade. Adotar esse tipo de estratégia também é uma forma do Estado se abster da responsabilidade na oferta de vagas, tornando um risco para a qualidade no atendimento das crianças e para os recursos públicos que já são escassos.

Para Freitas (2021), o *voucher* traz o risco de financiamento precário ou até mesmo ausência das redes públicas, sendo um incentivo para criar um mercado educacional, na medida em que são repassados recursos públicos para as instituições privadas. Assim sendo, quando o

recurso vai para a instituição privada deixamos de investir na rede pública e, infelizmente, caminhamos para o desmonte do serviço público à medida que não fortalecemos o repasse de recursos governamentais destinados para o ensino público.

Apesar de toda a mobilização e esforços contrários à proposta de *vouchers* para a compra de vagas em creches, ela foi implementada de maneira mascarada ao longo dos anos de 2019 e 2022 do governo, através do Auxílio Criança Cidadão. Aprovado pelo Senado no início de dezembro (2021), esse subsídio configurou-se como um benefício complementar do programa Auxílio Brasil (Lei nº 14.284/2021) do governo federal a partir da Medida Provisória 1.061/2021, que oferece vagas para instituições de ensino privadas com o valor de R\$ 200,00 para vagas em tempo parcial e R\$300,00 em tempo integral. Essa medida foi aprovada, com a proposta de início de efetivação para o ano de 2022. Mattar (2022, p. 14) corrobora, dizendo que:

O Auxílio Criança Cidadã custeia, para mães que estiverem inseridas em trabalhos formais, parcial ou integralmente (*voucher*), a mensalidade em creches conveniadas com o programa, mas, além disso, custeia também uma proposta neoliberal de passar a educação de uma esfera pública para uma de mercado, jogando para a mulher uma responsabilidade que deveria ser do Estado.

O Programa Auxílio Brasil reúne diferentes políticas públicas de assistência social, da saúde e da educação. Inclui o benefício Criança Cidadã para o acesso da criança às creches. Os responsáveis que não encontrassem vaga em instituições públicas poderiam procurar estabelecimentos regulamentados ou autorizados pelo governo que ofertam Educação Infantil. A proposta era desse benefício funcionar quase como um vale-creche, mas depois acabou indo diretamente para as creches com e sem fins lucrativos.

Do mesmo modo, é importante destacar que existe um recorte transversal no tema, quando se fala de acesso às creches e a relação das políticas públicas, que é a lógica que vem se implementando na negação do que é público e no fortalecimento do privado na educação. Por isso, vê-se a necessidade de resgatar as iniciativas voltadas para educação pública, “concebida como direito, fruto de demandas históricas conquistadas coletivamente” (SIMÕES et al, 2022, p. 4).

Sobre as ações voltadas para a educação pública, vale salientar que ao longo dos anos houve ressignificação na concepção de atendimento educacional na creche, que se materializou com a Constituição de 1988 e na LDB de 1996. Dando segmento à LDB, em 1994, o Ministério da Educação realizou encontros e seminários para discutir com os gestores municipais e estaduais de educação questões relativas às políticas para a Educação Infantil. Neste contexto,

o MEC coordenou a elaboração do documento para a Política Nacional de Educação Infantil, no qual se definiu, como um dos principais objetivos para a área, a expansão da oferta de vagas para a criança de 0 a 6 anos (BRASIL, 2006). De fato, foi um dos primeiros documentos a pensar na necessidade de ampliação das vagas na Educação Infantil.

Destacamos o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA), implementado em 24 abril de 2007, como instrumento para suprir a falta de vagas nas redes municipais de Educação Infantil, com auxílio financeiro por parte do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para construção de novas unidades. O município interessado em ser atendido pelo Proinfância deveria elaborar o Plano de Ações Articuladas (PAR), a partir do diagnóstico da sua situação educacional (BRASIL, 2007). Segundo Costa (2015), o Proinfância caracteriza-se como um marco na política nacional de Educação Infantil, contribuindo com os municípios para colocar essa modalidade como uma das prioridades educacionais. O Proinfância propõe projetos arquitetônicos centrado na criança, com recursos para a construção de creches e de pré-escolas e para a aquisição de equipamentos e de mobiliários, visando a ampliação progressiva do acesso de crianças menores de seis anos de idade à Educação Infantil (COELHO, 2016). Para Falciano, Nunes e Santos (2021), o programa propõe garantir o acesso de crianças a creches e pré-escolas, como também avanços na infraestrutura da rede de Educação Infantil do Brasil.

Araújo e Santos (2021) consideram esta ação do governo federal como uma política que impulsiona a colaboração entre os entes federados para o fortalecimento, para o desenvolvimento e para a ampliação da estrutura física das instituições. Neste sentido, é possível expor, que através deste financiamento, houve uma expressiva relevância do programa na melhoria e na construção de novas instituições para educação infantil no Brasil.

Porém, Costa (2015) aponta a existência de um cenário desigual entre os entes federados com relação à responsabilidade e aos recursos, porque não se considerou a diversidade do país. Tratando-se de projetos padronizados, desconsidera a diversidade sociocultural, econômica e climática do Brasil. Assim, seria necessária uma revisão da política, ao ser implementada em contextos específicos, ressignificando o pacto federativo para compreender os impactos dessa implementação, “quando surgem demandas que vão além da compreensão técnica ou financeira prestada pelo governo federal” (ARAÚJO; SANTOS, 2021, p. 6).

Todavia, o Proinfância ainda se revela como um importante elemento que fortalece o atendimento ao direito à educação, ao financiar construções de edifícios e equipamentos específicos para expansão das matrículas (ARAÚJO; SANTOS, 2022). Mesmo diante das

observações expostas, o programa representa positivamente no fortalecimento ao direito à educação. Sendo assim, também pode ser entendido como uma tentativa de resposta às demandas de ampliação ao atendimento da Educação Infantil.

Outra estratégia para o fortalecimento da Educação Infantil é o Programa Brasil Carinhoso³. Instituído através resolução CD/FNDE/MEC N° 19, de 29 de dezembro de 2015, o programa é uma ação que faz parte do Plano Brasil Sem Miséria⁴ (BRASIL, 2011), de 2 de junho de 2011. Segundo Braz (2015), quando o Brasil sem Miséria foi lançado, cerca de 42% das pessoas em extrema pobreza tinham menos de 15 anos. Assim, o Brasil Carinhoso foi idealizado com principal atenção às crianças de 0 a 6 anos, com políticas voltadas para saúde e educação. Quanto à educação, os recursos pretendiam expandir a quantidade de matrículas em creches públicas ou conveniadas para crianças de 0 a 4 anos, cujas famílias fossem beneficiárias do Programa Bolsa Família (BRASIL, 2004).

O Programa Brasil Carinhoso consiste na transferência automática de recursos financeiros para custear despesas com manutenção e com desenvolvimento da Educação Infantil, contribuir com as ações de cuidado integral, segurança alimentar e nutricional, além de garantir o acesso e a permanência da criança na Educação Infantil. As transferências monetárias aos municípios e ao Distrito Federal são efetuadas em duas parcelas. O montante é calculado com base em 50% do valor anual mínimo por matrícula em creche pública ou conveniada, em período integral e parcial, definido para o FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (BRASIL, 2015).

Pode-se também afirmar que o programa Brasil Carinhoso é um desdobramento das estratégias do PNE, que se propõe a garantir o acesso dos mais pobres da população à creche. As estratégias anunciadas são:

Implementar, em caráter complementar, programas de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas da educação, saúde e assistência social, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até 3 (três) anos de idade. [...] Ainda na mesma perspectiva de atendimento intersetorial, é destacável [...]: Fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda, em colaboração com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância (BRASIL, 2014, p. 17).

³ O Brasil Carinhoso atua em três eixos: superação da extrema pobreza em famílias com crianças de até seis anos de idade; ampliação do acesso à creche; e melhoria do atendimento e ampliação do acesso à saúde (PEREIRA, 2017).

⁴ Com o objetivo de superar a extrema pobreza até o final de 2014 (Brasil, 2011).

Dentre outras ações para o fortalecimento da Educação Infantil, está o Marco Legal pela Primeira Infância, sancionado pela Lei nº 13.257, em 8 de março de 2016, que

reafirma os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, os princípios e as diretrizes das políticas sociais que abrangem a população de seis anos completos de idade, que no Brasil é de aproximadamente 20 milhões (COELHO, 2016, p. 187).

E propõe uma política intersetorial de atendimento à primeira infância (SOUZA e PEREZ, 2017). Desse modo, essa normativa estabeleceu princípios e diretrizes para a formulação e para a implementação de políticas públicas voltadas à primeira infância, especificamente para os primeiros anos de vida (CRESPI, 2020). Assim, definiu-se com exatidão o que se considera primeira infância, no artigo 2º, “o período que abrange os primeiros seis anos completos ou setenta e dois meses de vida da criança” (BRASIL, 2016).

O Marco Legal pela Primeira Infância prevê, em suas ações, visitas domiciliares, principalmente para as famílias em vulnerabilidade social. Então, por meio do Decreto nº 8.886 (BRASIL, 2016b), foi instituído o Programa Criança Feliz, como estratégia para atender presencialmente quatro (4) milhões de casas de pessoas atendidas pelo Bolsa Família com filhos até 3 anos de idade e gestantes. Ou seja, o Marco Legal foi o responsável pela criação do Programa Criança Feliz.

Por fim, como estratégias de fortalecimento da Educação Infantil está o Programa Criança Feliz, instituído pelo Decreto nº 8.886/9, de 5 de outubro de 2016, que propôs atender as famílias que recebem o Bolsa Família, ou seja, que se encontram em situação de vulnerabilidade com poucos recursos para suprir as suas necessidades. Conforme os artigos 1º e 2º do mesmo decreto (BRASIL, 2016b), a finalidade do programa é promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida. Os objetivos do Programa Criança Feliz são apresentados no art. 3º do referido decreto, com a proposta de envolver o apoio à gestante, a colaboração no exercício da parentalidade e interceder no acesso às políticas de serviços públicos.

O programa é uma iniciativa para a implementação de políticas públicas para a primeira infância e foi instituído com o caráter intersetorial. Distribui, para diferentes áreas e órgãos, a responsabilidade de desenvolver integralmente as crianças na primeira infância, ao mesmo tempo que descentraliza o papel da educação nesse processo (RODRIGUES; CRUZ, 2020).

Ou seja, pressupõe a articulação de diferentes políticas públicas setoriais, de modo a assegurar as ações de proteção e de promoção dos direitos das crianças na primeira infância, partindo de uma visão abrangente de todos os seus direitos (BRASIL, 2016b). Esse movimento,

que articula o diálogo entre outras áreas e procura visibilizar as necessidades, é significativamente importante, porém, não fortalece a conquista do direito à creche como instituição educativa, garantida através de lutas, e que ainda não consegue ser consolidada para todos os que a procuram, “reforçando mais uma vez a visão desta etapa da educação como secundária no processo de desenvolver integralmente as crianças na primeira infância” (RODRIGUES; CRUZ, 2020).

Outra questão problematizadora a respeito do Programa Criança Feliz é que a sua implementação favorece a política de assistência social no atendimento à criança de 0 a 3 anos e com tal prioridade poderia ter recursos financeiros na Educação Infantil. Conforme as autoras Castro e Pérez (2017, p. 298), esses investimentos

seriam destinados para a ampliação do acesso às creches públicas e na melhoria do atendimento, passariam a ser investidos no programa Criança Feliz, que não exige nenhuma qualificação profissional específica para sua realização.

Lima e Campos (2022) afirmam em seu estudo que o Programa Criança Feliz é visto como algo inovador, porém se for considerado que desde o ano da sua implementação em 2016 até 2021 não se pode perceber avanços na educação com relação a ampliação do acesso e permanência das crianças. Para as autoras a implementação desse programa secundariza a possibilidade de investimento nos programas já existentes e que poderiam contribuir para a educação como direito conquistado.

Retomando as estratégias adotadas para a promoção da Educação Infantil, podemos avaliar os impactos dos programas do governo para crianças de 0 a 3 anos como caminhos para promover a ampliação de vagas. No entanto, nesta discussão sobre o percurso da creche, é necessário reconhecer as diversas iniciativas que propõem expandir esse direito, mas que não ganham continuidade. Apesar dos avanços legislativos na discussão da creche como direito da criança, ainda esbarramos na falta de ações que efetivem essa conquista. Um exemplo é a ampliação das vagas na pré-escola em detrimento das crianças menores, mediante a obrigatoriedade da inclusão das crianças de 4 anos, o que acabou por impactar negativamente a oferta de vagas na creche, apontando para a desarticulação das políticas para esta etapa da educação e a fragilidade que este segmento ainda está submetido nas políticas.

Souza e Pérez (2018, p. 293) apontam que “a identidade da creche é tensionada por sua origem histórica e pelas contradições ainda presentes no campo das práticas, bem como das políticas”, quer dizer, o direito à creche foi conquistado, mas ainda não há equidade de oferta e as poucas iniciativas não resolvem a expressiva demanda por atendimento nos municípios.

Contudo, para combater a falta de vagas, alguns municípios têm realizado parceria com creches conveniadas. A questão é que estas não possuem a mesma infraestrutura das creches públicas; são, em geral, pequenas, funcionando em espaços pouco adaptados para a função, com pessoal pouco qualificado e muitas sequer contam com a documentação de funcionamento em ordem. Nesses casos, as prefeituras optam por contratar esses serviços, mesmo descumprindo alguns critérios de qualidade e de segurança para poder atender às demandas judiciais (OLIVEIRA, 2022). Assim, nesse movimento de garantia ao direito à educação e atender às demandas judiciais as Secretarias Municipais optam por não manter a mesma qualidade no atendimento das crianças.

Neste capítulo, apresentamos a discussão entre o direito e o dever da educação para crianças de 0 a 5 anos, que precisa também estar embasada à luz das políticas públicas voltadas para Educação Infantil, pois já reconhecemos as crianças como sujeitos de direito, principalmente, através dos documentos oficiais, ou seja, “o grande desafio está justamente em reduzir o descompasso entre o texto político, normalmente moderno, e o contexto da prática”, na opinião de Henrique (2018, p. 100).

No próximo capítulo, falaremos sobre conceito de políticas públicas como discussão introdutória para compreender a atuação do diretor escolar, burocratas que dão “concretude às políticas públicas” (LOTTA; SANTIAGO, 2018, p. 23).

CAPÍTULO 2 - OS AGENTES DA BUROCRACIA E OS ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: REFLEXÕES SOBRE O CAMPO DA IMPLEMENTAÇÃO

Decifra-me, mas não me conclua, eu posso te surpreender.
(LISPECTOR, 1977)

É um desafio a tentativa de decifrar os atores da burocracia no campo da educação. Como desvendar, aceitar ou refutar as políticas de modo que possamos nos surpreender com a permeação e a efetivação do texto político? Foi nesse sentido que, estudiosa do campo da educação e diretora de uma unidade de Educação Infantil, lançamo-nos ao desafio de tomar como referencial teórico outro âmbito de conhecimento: a Ciência Política.

Poderia pensar na temática da burocracia como uma formalidade da qual teria possibilidade, possivelmente, de me esquivar. O lugar ocupado por um sujeito na direção de creche traz uma responsabilidade que se desconhecia. Quando chega-se a essa função, pode-se pensar que todas as questões do cotidiano escolar se revolvem com proatividade da direção e que até podemos sair “ílesa” do cargo, no entanto, ficamos afogadas em questões imediatas e emergenciais da prática diária. Percebemos a extrema necessidade de “enfrentar com gestos grandes um cotidiano que sobrecarrega” (KRAMER, 2021, p.93).

Nesse contexto, logo percebemos que essa função é de muita responsabilidade ética, quer dizer, apresenta-se como o “fio condutor das ações e práticas desenvolvidas em todo e qualquer âmbito” (CARVALHO, 2019, p.9), além disso, verifica-se que o fazer na direção escolar tem um destinatário da política, que são os bebês e as crianças. Na verdade, tantos anseios foram acolhidos com a chegada à universidade, onde se pode perceber que todos os temas educacionais nascem de políticas públicas. Até então, a palavra política parecia distante da realidade do papel desempenhado pelo diretor escolar, mas percebe-se que, conhecê-la e compreendê-la, é essencial a esse sujeito que procura “atuar com grandeza ou inteireza”, na opinião de Kramer (2021, p.93).

O tema da gestão escolar e o debate sobre a atuação das diretoras têm encontrado espaço em pesquisas no campo da educação, entretanto o campo de políticas públicas tem se debruçado mais detidamente sobre esses atores e suas especificidades dentro do quadro da burocracia estatal. De modo que a aproximação com esse campo se dá pela possibilidade de encontrar um lugar específico das diretoras escolares como uma categoria na análise de políticas públicas. Essa pesquisa, ao olhar para a etapa da implementação das políticas educacionais, inicialmente se voltava exclusivamente para os gestores escolares, mas com a construção do

trabalho de campo, ao aplicar um questionário aos designados por três Secretarias de Educação como responsáveis pelas informações da Educação Infantil de cada um dos municípios, evidenciou-se que a pesquisa voltava a escuta também para outra camada da burocracia. Esses profissionais, lotados nas secretarias, estariam, assim como as diretoras na camada média, entre o alto escalão e o nível de rua. São nomeados na literatura como Burocratas de Médio Escalão (BME).

Dentro de um fazer político, tanto diretoras como membros da camada média da secretaria, são atravessados pela necessidade de deixarem rápido uma marca em sua gestão.

O encontro com o referencial teórico da política pública, alterou a ideia até então posta de que burocratas são sujeitos engessados, com fazeres autômatos. Assim, esse referencial mostrou o nosso desconhecimento do que é burocracia e o quanto ela é importante. Porque, diante de funções que são transitórias, o que fica são os burocratas, que ocupam os cargos permanentes dentro da administração pública. O diretor escolar, por exemplo, ocupa lugar na burocrata no nível intermediário, não só por uma posição na estrutura hierárquica, mas como uma ponte dos extremos da burocracia (LIMA, 2019). Como funcionários de carreira, são também responsáveis por mitigar os efeitos das mudanças constantes no alto escalão.

Sendo assim, esse capítulo propõe apresentar o conceito de política pública, bem como sua trajetória no campo acadêmico. Também se pretende discutir os conceitos de burocracia, e de burocracia de médio escalão, abordando a atuação desses atores no cenário das políticas públicas para Educação Infantil, com intuito de compreender as estratégias para implementação das políticas educacionais. E, em seguida, traremos os estudos sobre a burocracia de médio escalão no cenário de pesquisas científicas no campo da educação, para poderem auxiliar na compreensão da atuação desses sujeitos, diante da política de acesso às vagas em creches da Baixada Fluminense.

Olhar para a burocracia é de grande relevância na análise das estruturas, relações e desempenho do Estado (CAVALCANTE; LOTTA, 2015), principalmente no processo de implementação das políticas públicas. Como caracteriza LOTTA (2015), o conceito de burocracia está atrelado aos atores que exercem suas atribuições em atividades públicas, sendo também considerada como uma das colunas que sustentam a democracia e ação do Estado de Direito.

O sociólogo alemão Max Weber elaborou uma grande teoria sobre a burocracia. Para o autor, a burocracia está relacionada à busca por formas de garantir a eficiência do Estado. Weber caracterizando a burocracia como uma maneira de organização humana fundamentada na

racionalidade. Dentro desse modelo burocrático, destaca-se o caráter legal das normas, a hierarquia de autoridade, o caráter formal das comunicações, a impessoalidade nos relacionamentos, a formalidade no cumprimento das tarefas e o profissionalismo dos trabalhadores, aspectos tais que seriam aplicados nas administrações públicas (WEBER, 2002).

Em estudos sobre esse tema, Lotta, Pires e Oliveira (2014) definem que a burocracia pública apresenta três níveis de organização: a de alto escalão, a de médio escalão e a de nível de rua. As pesquisas realizadas por Lipsky (2019) destacam que os burocratas de nível de rua exercem atribuições atreladas aos seus cargos, que possibilitam o convívio com pessoas que utilizam serviços públicos. Nas estruturas dos níveis de burocracia, tornam-se uma das principais ferramentas de implementação de políticas públicas, devido ao importante papel na efetivação das políticas através de ações inerentes ao exercício do cargo, inclusive, por meio de algumas até particulares, ligadas, muitas vezes, às suas crenças e valores (LOTTA, 2015). A discricionariedade permeia não apenas as ações dos burocratas do nível de rua, estando muito presente na burocracia de médio escalão, que se caracteriza nas posições intermediárias da administração pública e funciona como elo entre o topo e a base da burocracia (CAVALCANTE; LOTTA; YAMADA, 2018). E, em recente estudo, avançou-se nesta literatura, afirmando que tal função intermediária pode também ser nomeada como gerência de nível de rua (GASNER; GOFFEN, 2018), enquanto o alto escalão comanda e está no centro da tomada de decisões, que determinam e formulam as diretrizes da sua área (OLIVEIRA; ABRUCIO, 2018).

Os estudos sobre esses atores da burocracia estatal têm ganhado força nos últimos anos e considerando as particularidades que assumem, nesse caso, coordenadores que atuam na secretaria e diretoras que atuam nas escolas, os pesquisadores têm chamado atenção para a necessidade de pensar a burocracia de médio escalão em suas múltiplas camadas. Se tomássemos os estudos de Gassner e Gofen (2018) como referência, os coordenadores que atuam nas secretarias seriam os burocratas de médio escalão e as diretoras gerentes de nível de rua. A escolha dos autores por essa distinção de nomenclatura se dá porque, embora estejam em posição intermediária, as diretoras possuem uma relação direta com os destinatários das políticas.

A diretora escolar trabalha diretamente com toda comunidade escolar, seja o corpo docente, os funcionários administrativos, crianças e seus responsáveis, captando as demandas originárias da Secretaria de Educação e, assim, coordena todo o serviço e as atividades realizadas nas unidades escolares. Como burocracia intermediária, articula o gerenciamento

entre os burocratas de nível de rua e os administradores formuladores, sendo, nas reflexões de Lotta, Pires e Oliveira (2014), caracterizados como um elo entre o nível de rua e o alto escalão, conforme também a opinião de Cavalcante e Lotta (2015). Portanto, denominados como burocratas de médio escalão e, posteriormente, nomeados como gerentes de nível de rua, por suas especificidades, sendo assim vistos, devido ao papel determinante em transmitir e traduzir o que foi previamente formulado nas políticas públicas para as normativas locais.

Embora reconheçamos as especificidades de atuação, nessa pesquisa optou-se metodologicamente por seguir nomeando tanto responsáveis pela coordenação dos trabalhos da Educação Infantil nas secretarias, como diretoras das creches, como Burocratas de Médio Escalão (BME). Pretende-se, ao longo da escrita, apontar as distinções entre seus cargos e os impactos na implementação de políticas, isso porque, o termo “gerente de nível de rua” ainda não está consolidado no campo da análise de políticas educacionais, dado a pouca presença de pesquisas sobre as diretoras de instituições educacionais em geral e a ausência de pesquisas sobre diretoras de creche em particular.

Apesar de não receberem o devido destaque em pesquisas acadêmicas, como afirmam Cavalcante, Lotta e Yamanda (2018), os burocratas de médio escalão podem ser conceituados como aqueles que estão no meio da estrutura hierárquica e, segundo Lotta (2017), têm um papel importante no processo de produção de políticas públicas. A burocracia de médio escalão traduz normas e diretrizes da política para sua implementação e tem também um papel essencial na articulação de diferentes burocracias, de diversas áreas de políticas públicas. Esse tipo de burocracia tem um papel chave na articulação entre o alto escalão e o nível da rua, em nosso caso, com o processo que envolve a oferta, o acesso e as matrículas nas creches e, por isso, ganham visibilidade nessa pesquisa.

Para entender o desempenho desses atores, profissionais dos serviços públicos, que atuam nas etapas que envolvem o acesso às vagas em creche, é imprescindível analisar o ambiente institucional em que operam, como destaca Cavalcante e Lotta (2015).

Burocratas, em diferentes partes do organograma das políticas públicas, ganham espaço neste trabalho para compreendermos os caminhos da garantia do direito à creche através dos atores envolvidos. Por isso, aprofunda-se no meio dessa temática, objetivando analisar nas próximas seções a atuação dos agentes que desempenham sua função no processo de vagas em creches na Baixada Fluminense.

2.1 Análises do conceito de políticas públicas

O campo das políticas públicas é apreendido tanto na prática quanto no discurso científico. Na língua portuguesa existe o sentido generalizado, no qual, nem sempre ficam claras as características desse campo. Por isso que compreender a origem das políticas públicas como campo científico fundamentado numa literatura anglo-saxônica é muito importante (SECCHI, 2013).

A literatura da Ciência Política explica que existem três palavras na língua inglesa que tratam das dimensões da política: *polity*, *politics* e *policy* (SCHIMIT, 2018). Para o autor, *polity* refere-se à estrutura da política institucional, como por exemplo, o sistema de governo e funcionamento dos poderes, ou seja, um sistema político-administrativo. Através dela, é possível visualizar os poderes legislativo, executivo e judiciário. A política enquanto *policy* tem relação com os processos da dinâmica política; conteúdos concretos da política, questões técnicas e conteúdo material. Enquanto *Politics* entende-se como processo político, conflituoso quanto aos objetivos, ao conteúdo, distribuição de poder e recursos públicos, ou seja, pode ser considerado o campo de poder, as disputas.

É possível também ver, nos estudos de Rua (1997, p. 01), que a política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e se destinam à resolução pacífica de conflitos sobre bens públicos. Para a autora, “as políticas públicas (*policies*), por sua vez, são *outputs*, resultantes das atividades políticas (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores”, são produtos resultantes de atividades políticas. Os *outputs* do sistema político constituem alocações imperativas de valores do sistema expressas como decisões e políticas públicas. Caracterizados pelas demandas das políticas públicas, os *inputs* também podem ser as reivindicações de bens e serviços que de certa maneira afetam o sistema público.

Na língua portuguesa, os termos *politics* e *policy*, podem ser traduzidos como política (SECCHI, 2014). Nessa perspectiva, Rua (2009, p. 19) argumenta que políticas públicas, enquanto *politics*, são o conjunto de decisões e ações relacionadas à distribuição imperativa de valores relativos aos bens públicos. Assim, para a autora, “política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas.” Para Frey (2000), *politics* diz respeito aos processos de dinâmica política e competição pelo poder e a relação entre as forças políticas e os agentes que

competem pelo poder e pelos recursos estatais sendo sempre tensa e dinâmica. Nessa perspectiva, Secchi (2011, p. 1) contribui, afirmando que “*politics* é a atividade humana ligada à obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem”.

Cabe também explicar que, segundo Rua (2009), *policy* refere-se à utilização de diversos procedimentos que expressam relações de poder (ou seja, visam influenciar o comportamento das pessoas) e objetivam alcançar ou produzir uma solução pacífica de conflitos relacionados a decisões públicas. Considera também que a *policy* refere-se à dimensão do resultado que deriva da interação das forças, agentes e forças dos processos políticos

Dessa maneira, *politics* estão relacionadas às formas de obter poder entre os homens e o termo *policy* diz respeito à política com relação à ação, segundo Secchi (2011). Nesse estudo, o termo política será utilizado como *policy* que, de acordo com Rua (2009), tem um sentido relacionado a tomada de decisões e sua implementação por organizações públicas. Dessa maneira, política pública (*policy*) “é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (SECCHI, 2016, p. 2).

Os estudos de políticas públicas surgem nos Estados Unidos por volta da década de 1930 e ganham espaço enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica, pois até então, eram vistos apenas como uma subárea das ciências políticas. Foram inseridos como ferramentas, passando a ser desenvolvidas tanto do ponto de vista teórico quanto para resolução dos problemas enfrentados pelos governos, principalmente após a Segunda Guerra Mundial. Nesse período os formuladores de políticas precisavam lidar com uma série de questões relativas às dificuldades de infraestrutura, crescimento da população e, especialmente, os desafios gerados pela industrialização. Na Europa, os estudos sobre as políticas públicas como aplicação das ciências administrativas acontecem num contexto político, no qual estavam desenvolvendo e efetivando-se os direitos sociais e trabalhistas e, posteriormente, a assistência social (SOUZA, 2006). Esse período ficou conhecido como “Estado do Bem-estar Social”.

Portanto, percebe-se que as políticas públicas são possíveis intervenções para diminuição ou término de um problema público e, de acordo com Souza (2006), alguns autores, considerados pilares fundantes do tema, apresentaram conceitos mais definidos para compreendermos esse fundamento. Vamos começar com Harold Lasswell (1936). O autor foi pioneiro da análise de políticas públicas, visava conciliar conhecimento científico e produção dos governos. Outro nome importante para a construção do campo foi Herbert Simon (1957). Simon apresentou a importância de compreender a racionalidade limitada dos decisores públicos; Charles Lindblom (1959; 1979) se soma a esse importante time, o autor questiona o

racionalismo, enfatizando que fatores externos também importam na formulação das políticas públicas, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse. Por fim destaca-se o nome de David Easton (1965). Sua contribuição se situa na possibilidade de ver as políticas públicas como sistemas estruturados, nos quais formulação e resultado são influenciados pela mídia e fragmentada por partidos e grupos de interesse.

Enquanto campo de conhecimento, de acordo com Faria (2003), primeiramente, as políticas públicas eram consideradas apenas *outputs* do sistema político, o que justificava o fato da atenção dos investigadores terem se concentrado inicialmente nos *inputs*, isto é, nas demandas e articulações de interesse da pesquisa. Dessa forma, antes que a análise de políticas públicas fosse reconhecida como uma subárea da Ciência Política, os estudos recaíam nos processos de formação de políticas públicas, “o que parece refletir o *status* privilegiado que os processos decisórios sempre desfrutaram junto aos profissionais da área” (FARIA, 2003, p. 21).

Não existe apenas uma forma de definir o que seja política pública, pode-se compreender que uma política para ser implementada passa por etapas e processos. De acordo com Cavalcanti (2012, p.31), é possível considerar que “toda e qualquer política concretizada pelo Estado é considerada pública, pois de alguma forma se relaciona com o poder público e seus recursos, sejam eles quais forem”.

A política pública é definida por Souza (2003) como ação do governo, sendo necessário analisar essa ação e fazer propostas de mudanças dos rumos delas. E, segundo a autora, alguns fatores foram de extrema relevância para ampliar a visibilidade desta área na atualidade: (1) adoção de políticas restritivas de gasto, que passaram a dominar a agenda da maioria dos países, em especial os em desenvolvimento; (2) novas visões sobre o papel social e econômico dos governos ganharam hegemonia e as políticas keynesianas, que guiaram a política pública do pós-guerra, foram substituídas pela ênfase no ajuste fiscal; (3) a maioria dos países, em especial os da América Latina, ainda não conseguiu equacionar, minimamente, a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população.

As produções acadêmicas sobre a área das políticas públicas obtiveram relevante crescimento no Brasil. Souza (2003) remete esse desenvolvimento, sinalizando a importância deste campo de conhecimento nas últimas décadas. Os marcos legislativos podem ser considerados um dos propulsores, como também outras questões, tais como as mudanças na ação do Estado para atender as necessidades da sociedade com as políticas no campo

educacional que ocasionam em novas implementações ou análise de políticas públicas já existentes.

Dentre os fatores citados pela autora, podem-se destacar: primeiro, a adoção de políticas restritivas de gasto nos diversos países, em especial aqueles em desenvolvimento; o segundo fator está associado às transformações nas formas de conceber os governos que substituíram as políticas keynesianas do pós-guerra por políticas restritivas de gastos; o terceiro está relacionado aos países em desenvolvimento e de democracia recente que, em especial, na América Latina, não conseguiram coalizões políticas, que permitissem desenhar políticas públicas capazes de promover o desenvolvimento econômico e a inclusão social da maioria da sua população. Assim, compreende-se que tais fatores, que envolvem as ações dos governos, desde a formulação, a implementação e os resultados - objeto de análise no campo das políticas públicas -, ganharam notoriedade nos meios acadêmicos (SOUZA, 2003).

Na reflexão de Secchi (2011), a área de estudos em políticas públicas surge com o propósito de ajudar a diagnosticar e solucionar problemas considerados públicos. Considerando essa questão, este estudo pretende dar visibilidade às estratégias locais nos municípios da baixada fluminense e às lacunas da política de ampliação do acesso à Educação Infantil, de modo a auxiliar nos desdobramentos dessa política diante do silêncio da política atual sobre os critérios de seleção de vagas em creches.

E assim, a disciplina de política pública aparece como subárea da Ciência Política e, como ressalta Souza (2003, p. 22), por meio do

pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre as políticas públicas é o que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por independentes.

Mesmo as políticas públicas, sendo uma subárea da Ciência Política, as pesquisas e os estudos não se encerram apenas nesta disciplina, como afirma Souza (2003, p.15) “várias áreas do conhecimento, e não só a Ciência Política, vêm realizando pesquisas sobre o que o governo faz, ou deixa de fazer.” O campo de políticas públicas tem sido abordado em diferentes especialidades científicas e, no Brasil, o estudo dessa temática frequentemente está relacionado ao ensino e à pesquisa. Seu conceito obteve diversas definições com o tempo. Alguns fundamentos importantes, que auxiliam no entendimento desta área, são destacados por Secchi (2012), que defende o pressuposto segundo o qual uma política pública precisa estar embasada na intenção e na resposta de dificuldade pública.

Souza considera as políticas públicas

Campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações e ou entender por que o como as ações tomaram certo rumo em lugar de outro (variável dependente). Em outras palavras, o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real (SOUZA, 2003, p. 13).

Os problemas, que derivam das necessidades da sociedade, são qualificados por atores públicos que, através de informações e estudos, conseguem evidenciar como uma determinada situação afeta um grupo populacional ou social, o que poderia caracterizar uma possível definição, dentre tantas, de política pública. Desse modo, também pode ser compreendida como “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (SECCHI, 2013, p.2).

Na perspectiva de Azevedo (2010, p. 31), “as políticas públicas constituem respostas a certos problemas, quase sempre demandados por grupos sociais que se organizam para lutar por soluções”. Assim, segundo a autora, isso não indica que as decisões tomadas em uma etapa não sejam modificadas e reconsideradas em etapas subsequentes, podendo inclusive levar, durante sua implementação, a resultados diferentes do esperado. Em outras palavras, embora a política pública seja orientada por uma abordagem que apoia a garantia dos direitos sociais, o processo da sua implementação envolve interesses diferentes e conflitantes, podendo seguir um caminho que leve ao aumento das desigualdades.

De acordo com Azevedo (2011, p. 413) “as políticas públicas são definidas como a ação do Estado”, e isso implica considerar os recursos de poder que operam em sua definição e que têm nas instituições do Estado, especialmente na máquina governamental, seu principal referente. Para compreensão do Estado em ação, Boneti (2007) explica que o Estado se torna um agente, que repassa à sociedade civil as decisões saídas do âmbito da correlação de forças travadas entre os agentes que representam o poder de distintas categorias sociais. Assim, a definição de políticas públicas também está atrelada a um jogo de poderes entre diferentes grupos.

Pode-se também corroborar que “as disputas políticas e as relações de força de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados” (FREY, 2000, p.11). Esses impasses permeiam toda a dinâmica das políticas públicas, em torno dos interesses de representações sociais e de valores morais distintos. Por um lado, essas disputas se assentam na própria norma de política pública (que é fruto de um longo processo de tensões sociais) e, por outro, em ações relacionadas à implementação dos programas em nível local (MARINS, 2019). Esse argumento auxilia-nos a refletir sobre como se estruturam valores

e crenças, sobretudo de classe, de gênero e familiares, no interior das políticas de transferência de renda para populações de baixa renda.

Nesse sentido, Lowi (1964; 1972 apud SOUZA; 2006) apresenta em seu estudo as contribuições que desenvolveu em consideração a política pública, trazendo a ideia de que a “política pública faz a política” (p. 28). Para Lowi, cada tipo de política pública encontra diferentes formas de apoio, de rejeição e de disputa em torno de sua decisão passam por campos diferenciadas. Segundo o que Souza apresenta, de acordo com Lowi, a política pública pode assumir quatro formas: a primeira é a das políticas distributivas com “decisões tomadas pelo governo que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais” (p. 28), ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões em detrimento do todo. Políticas públicas que favorecem os clientes e os patrimônios, por exemplo, seriam exemplos de políticas distributivas. A segunda forma é a das políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. Enquanto a terceira é a das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário e o sistema previdenciário, sendo as de mais difícil encaminhamento. Por fim, a quarta é a das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos necessários para que outras políticas prevaleçam, definem competências, regras e a elaboração de políticas. Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também distinta.

Podemos destacar que, dentre as diversas definições e modelos, existem fatos importantes sobre políticas públicas, que permitem distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. Elas envolvem vários atores e níveis de decisão, sendo ações abrangentes e que não se limitam a leis e regras, intencionais, tendo objetivos a serem alcançados e, embora, às vezes, tenham impactos num curto tempo, são políticas de longo prazo que envolvem processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implicam também implementação, execução e avaliação (SOUZA, 2003).

Pode-se então dizer, a partir das contribuições dos autores, que na base das políticas públicas estão as decisões e ações que expressam as escolhas dentro da hegemonia de determinado governo. E tais decisões seletivas reverberam na abdicação de várias outras possibilidades de políticas públicas (SOUZA, 2003). Para Secchi (2012), dentro do cenário das

políticas públicas, a decisão pode ser entendida como início para as ações que vão de encontro com a demanda. Contudo, a deliberação só ganha materialidade através da implementação.

No que se refere a implementação, a grande maioria dos estudos utiliza a palavra implementação apenas metaforicamente, como um momento ou parte da política pública, ou como sinônimo de execução, e não como objeto de análise. Isso não é necessariamente um problema para estudos que visam fornecer uma visão abrangente de políticas públicas ou que não pretendem analisar políticas públicas. No entanto, acredita-se que alguns desses estudos podem realmente contribuir para a literatura e aumentar seu potencial analítico se integrassem elementos de modelagem analítica da implementação de políticas públicas (LOTTA, 2019).

Os estudos de implementação de políticas públicas podem ser vistos como uma subárea da análise de políticas públicas, que busca examinar o momento específico de sua materialização ou implementação. Essas pesquisas partem da ideia de que políticas públicas podem ser analisadas como um ciclo que passa por diferentes etapas: agenda, formulação, implementação e avaliação. Contudo, essas ações são dinâmicas, pois não apresentam delimitação rígida (SOUZA, 2002), portanto, mesmos os estudos que se voltam para uma etapa, na realidade de voltam para a política como um todo.

Lotta (2019) apresenta em seu estudo que a agenda é o momento de determinar as principais questões que o estado deve abordar. As análises dessa fase buscam compreender como e por que determinados temas irão adquirir maior (ou menor) prioridade na atenção governamental ao longo do tempo. A segunda etapa – formulação -, é quando as diretrizes são formuladas, planejadas e seus modelos e objetivos decididos. As análises dessa fase buscam entender, entre outras coisas, como políticas públicas têm sido formuladas, quais atores têm se envolvido nesse processo, em que medida a formulação é mais radical ou mais incremental, e qual o das coalizões (SOUZA, 2002). Ainda segundo Lotta (2019), a terceira etapa é a de implementação, quando o plano pretendido se torna realidade. Este é o momento que depende fortemente da ação dos burocratas e dos instrumentos de ação do Estado. Na etapa final da avaliação, a eficácia da política pública é medida. A análise nesta fase inclui as diferentes ferramentas de avaliação utilizadas, os resultados obtidos em diversas dimensões (eficiência, eficácia, efetividade etc.), os atores envolvidos na avaliação, os mecanismos de *feedback* etc.

Pode-se entender que a “implementação se refere a como a política pública está sendo posta em prática, ou seja, à transformação da política em ação” (SOUZA, 2002). Sendo de fundamental importância por ser uma etapa intermediária entre a formulação e a avaliação de uma determinada política pública. Estudos realizados na fase de implementação podem

detectar, com antecedência, problemas que possam estar ocorrendo e propor mudanças no desenho e implementação da política. Quer dizer,

Observamos também os detalhes da implementação, considerando que ela é um complexo processo que envolve atores, interesses, necessidades, poder, recursos, disputas, conhecimentos e desconhecimentos. [...] diversos fatores levam a formas de implementação diferentes e que a implementação das políticas se dá a partir de processos de interação entre os implementadores e os diversos atores envolvidos no processo, como usuários, outros profissionais da política, políticos e outros. Entendemos, portanto, que para analisar a implementação devemos entender como os burocratas constroem suas ações e como os diversos atores envolvidos geram diversos impactos nessa construção (LOTTA, 2015, p. 16-17).

Analisar a implementação de políticas públicas significa considerar os desafios de traduzir as intenções do Estado em práticas e políticas, envolvendo um grupo cada vez mais diversificado de atores estatais e não estatais em processos de interação pautados em regras formais e informais (BICHIR, 2020). Assim, investigar a implementação de políticas públicas significa considerar os desafios de traduzir em práticas os propósitos do Estado em contextos com condições por vezes desfavoráveis.

Há também a necessidade de expandir nossa percepção, quanto à fase de implementação, considerada como algo muito além de uma etapa a ser realizada e contendo em si uma organização. Por isso, é importante conceber “que a fase de implementação reserva uma série de oportunidades para compreensão das estruturas institucionais, processos e valores das políticas públicas” (LOTTA, *et al.*, 2018, p. 783). Assim, analisar a implementação de uma política não deve ser um exercício apenas de um cenário, existem elementos envolvendo questões, intenções, omissões e negligências que também precisam ser considerados (REIS, 2017).

Dessa forma, pode-se também compreender as políticas públicas como os procedimentos adotados para resolução de conflitos. Os indivíduos envolvidos nesses conflitos são considerados (LOTTA, *et al.*, 2018, p. 783) como atores políticos que podem ser diferenciados em duas categorias: (a) políticos que são os atores cuja posição está relacionada a mandatos eletivos; (b) burocratas que ocupam uma posição que requer conhecimento especializado.

Em se tratando dos agentes da burocracia nas políticas públicas, é indispensável refletir sobre o contexto do problema público, os interesses dos atores envolvidos e como eles interagem para constituição de uma política pública. Com a perspectiva que a “construção das políticas públicas não é um processo abstrato, ela é, ao contrário, indissociável da ação dos indivíduos ou dos grupos envolvidos, de sua capacidade de produzir discursos concorrentes, de seus modos de mobilização” (MULLER; SUREL, 2002, p. 77). E, para a interação, de acordo

com Arretche (2007, p. 49), “a implementação é uma transformação é uma cadeia de relações entre formuladores e implementadores, entre implementadores situados em diferentes posições na máquina governamental”.

A implementação de uma política pública produz resultados concretos para a sociedade para a qual foi pensada, sendo um processo com várias etapas, visa a solução de problemas que serão resolvidos (SECCHI, 2015). Lotta (2014) sugere uma perspectiva acerca dos agentes implementadores, apresentando a maneira que como desempenham sua discricionariedade e estabelecem interações entre si e com outros envolvidos. De fato, dependendo da ação, da discricionariedade e interação ocorrida no processo, tem-se formas de implementação diferentes. Sendo assim, os agentes de implementação cumprem um papel importante, seja o de examinar o nível *top-down*⁵, ou tornar mais possível o nível *bottom-up*⁶. Sendo o padrão *top-down* referente a uma estrutura mais conservadora de governo e de organização pública através de autoridade e hierarquia. O padrão *bottom-up* avalia a implementação como integrante de um processo contínuo, democrático modificado pelos agentes envolvidos.

Segundo Lotta e Cavalcante (2015, p. 13) “o papel da burocracia nos processos de tomada de decisão e de execução das políticas tem sido cada vez mais estudado por diferentes acadêmicos nacionais e internacionais”. Para os autores (2015), os estudos que analisam a atuação dos burocratas de médio escalão ainda são poucos, sendo considerada essa uma função intermediária. Ou seja, gestores de equipes que desempenham o seu papel como elo entre os burocratas de alto escalão e os burocratas de nível de rua (PIRES *et al.*, 2018). Devido à abrangência desse tipo de burocracia, torna-se um desafio identificá-los em instituições públicas, por isso, “ainda mais relevante estudá-los sob a perspectiva de uma política pública” (NOVATO; NAJBERG; LOTTA, 2020, p. 418) no caso dessa pesquisa, o acesso a vagas em creches.

Desse modo, os atores implementadores de políticas públicas constituem um variado grupo de agentes que compõem a burocracia de alto escalão, a de médio escalão, como também a de nível de rua, até porque “a literatura aponta que a atuação dos burocratas é indispensável para compreender como as políticas funcionam, visto que eles exercem influência no processo de implementação” (NOVATO; NAJBERG; LOTTA, 2020, p. 424).

⁵ de cima para baixo (tradução da autora)

⁶ de baixo para cima (tradução da autora)

O burocrata de médio escalão exerce papel de técnico-gerencial e/ou técnico-político (PIRES, 2011), relacionando sua atuação na estrutura de padrões e procedimentos realizados por meio dos burocratas implementadores. O papel técnico-político refere-se à necessidade de realizar negociações relacionadas às etapas dos processos de sua responsabilidade, como também sua relação com o alto escalão. Os estudos realizados por Cavalcante e Lotta (2015) revelam que os burocratas de médio escalão relacionam-se com seus pares enquanto estabelecem conexões com o alto escalão e o nível de rua.

Em uma revisão sistemática da literatura, Lotta, Pires e Oliveira (2014) apresentam três principais perspectivas sobre a atuação dos burocratas de médio escalão: (a) seus papéis, funções e lugares; (b) as perspectivas analíticas a partir das quais são observados; e (c) a sua atuação nas políticas setoriais. Os autores buscaram retratar diversas abordagens e o tratamento ao burocrata de médio escalão, assim como sua atuação e influência sobre os processos de produção de políticas. E assim, compreendem que a atuação da burocracia citada nos diferentes contextos e áreas de políticas públicas, sua relação com os diferentes setores e os efeitos dessa atuação para implementação e (reformulação) das políticas são os desafios que a literatura brasileira do campo das políticas públicas tem para encarar.

No quadro 1, elaborado por Oliveira e Abrucio (2018, p. 213), pode-se observar algumas características específicas da burocracia de médio escalão.

Quadro 1
Caracterização da burocracia de médio escalão, em comparação com os demais níveis/categorias da burocracia pública

Variáveis e presença ou ausência nos distintos níveis da burocracia pública	Alto escalão	Burocracia de médio escalão	Burocracia do nível da rua
Define diretrizes gerais do equipamento público	Sim	Não	Não
Coordena diversos equipamentos públicos ou programas concomitantemente	Sim	Não	Não
Sugere diretrizes gerais do equipamento público	Sim	Sim	Não
Indicado – em vez de concursado – para o cargo	Sim	Sim ou Não (varia conforme a pasta/área/Unidade de Federação – UF)	Não* †
Lida diretamente com recursos públicos	Sim	Sim	Não
Serve a apenas um equipamento público ou programa de política pública	Não	Sim	Sim
Encontra-se em contato direto com o público-alvo	Não	Sim ou Não (varia conforme a atuação: se em serviço público ou na gestão de programas)	Sim
Relaciona-se diretamente com as categorias das extremidades da hierarquia burocrática	Não	Sim	Não

* Embora os funcionários públicos concursados assumam, por vezes, funções distintas daquelas para as quais foram concursados, assumindo momentaneamente cargos nomeados.

Fonte: Oliveira e Abrucio (2018, p. 213)

Como podemos observar no quadro acima, quanto à definição dos Burocratas de Médio Escalão, esses atores sugerem ações e propostas para o equipamento público; lidam diretamente com recursos públicos; relacionam quando necessário com as extremidades da hierarquia burocrática. Sendo assim, são atores imprescindíveis na implementação de políticas públicas, pois influenciam as estratégias institucionais, defendem ideias e exercem papel importante na (re)elaboração dos fins e objetivos da política. Quer dizer,

Definidos como aqueles que interagem tanto com o alto escalão quanto com a burocracia implementadora, detentores de conhecimento técnico para a liderança dessa, bem como de habilidade de diálogo técnico e político com a burocracia formuladora, os burocratas de médio escalão são, portanto, peças-chave do complexo emaranhado de interações que envolvem a implementação de políticas públicas. Isto é, o foco na atuação desses agentes e nas relações que se estabelecem a partir deles expande nossas capacidades de compreender os processos de produção de políticas públicas (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014, p. 486).

A partir das concepções apresentadas nos estudos da burocracia de médio escalão, identificamos, nessa particularidade, o “diretor escolar que atua no espaço institucional onde ocorrem encontros” (LIMA 2019, p. 11). Mesmo que atuem em contato com estudantes e suas famílias, semelhante ao burocrata de nível de rua, suas atribuições se aproximam mais dos burocratas intermediários (FREIRE, 2020). Podemos considerar que

burocrata de médio escalão se assemelha ao burocrata de nível de rua na medida em que, em muitos casos, possui contato direto com o público-alvo da política. Ao mesmo tempo, se diferencia dele, pois esse contato não é exclusivo e nem frequente. Ademais, o burocrata de médio escalão possui um grau de autonomia para gerir os recursos destinados à prestação do serviço sob seu comando. O mesmo não acontece com o burocrata de nível de rua (LIMA, 2019, p. 97-98).

Embora os responsáveis pelas informações sobre a Educação Infantil nos municípios também estejam nessa camada da burocracia, a eles são atribuídas outras funções.

Tendo os estudos da burocracia de médio escalão avançado nas pesquisas acadêmicas, todavia pouco investigada no campo educacional, constitui-se como objeto de estudo deste trabalho, que visa analisá-la no âmbito da Educação Infantil. Evidenciar as pesquisas que se voltam para as diretoras como burocratas de médio escalão será o objetivo do tópico a seguir. A revisão apresentada pretende sinalizar para o diretor como burocratas de médio escalão para compreender como tem sido sua atuação nas políticas para Educação Infantil de modo geral e em especial as que garantem a concretização do acesso às vagas em creches.

2.2 Estudos sobre políticas educacionais: um olhar para os agentes implementadores

A educação tem tradição de pesquisas no campo das políticas educacionais (BALL 2006; MAINARDES, 2006; 2009). Para discutir o lugar da Educação Infantil dentro das políticas educacionais, cabe destacar os estudos de Campos (2012), Corsino (2012), Correa (2011), Kramer (2005; 2006; 2007), Rosemberg (2002), que nos auxiliam compreender como as normativas legais promovem o reconhecimento do direito à educação.

De uns anos para cá, segundo Mainardes (2009), crescem os estudos que buscam um olhar analítico sobre as políticas educacionais, há uma predominância de pesquisas que tomam a sociologia como referencial analítico, entre elas, em comum, configura-se a opção pela análise do ciclo de políticas, que têm as reflexões de Ball (2009) como referência, são estudos que se voltam para o contexto da prática, a fim de relacionar os textos da política à prática, às suas recontextualizações, mas elas não apresentam um quadro de referência que nos ajude a olhar os

atores e seus lugares dentro das disputas na implementação de políticas. É nos estudos de políticas públicas que a etapa da implementação se desdobra na busca pela compreensão da ação dos atores, de acordo com o lugar que ocupam dentro da estrutura da política. Assim, há elementos específicos que o campo dos estudos de políticas públicas evidencia sobre a implementação que diferem se olhamos para um ou outro ator e do lugar que ele recebe ou entrega essa política.

Pires (2009b) sinaliza para pesquisas que questionam a política de processo de implementação como algo mecânico e linear. O autor destaca que esta etapa relaciona-se mais com questões, conflitos e decisões sobre “quem recebe o quê?”. Na perspectiva de Souza (2007, p. 82), “como as instituições influenciam os resultados das políticas públicas e qual a importância das variáveis institucionais para explicar resultados de políticas públicas” é um ponto fundamental para ser analisado.

Apesar dos contrapontos existentes, torna-se relevante expandir a percepção quanto à fase de implementação de políticas públicas, observando o papel do burocrata de médio escalão para pensar o que ele representa e como esse sujeito envolvido nesse processo pode produzir sentido para as políticas para educação. Para Oliveira (2019) as instituições educacionais são complexas, ou seja, espaços nos quais as interações e ações dos agentes ajudam a desvendar as dinâmicas que ali são construídas.

Na pesquisa de Lotta (2012, p. 224):

a compreensão do processo de implementação parte do entendimento de que há uma série de fatores e condições específicas que influenciam as ações e decisões tomadas pelos burocratas implementadores. Assim, para desvendar a implementação, é importante, em primeiro lugar, compreender como se conforma o contexto de implementação da política em questão e, especialmente, quais são os fatores que sobre ela incidem e a determinam.

Considerando que o campo da política educacional requer mais estudos, que desvelam aspectos relacionados aos mecanismos e estruturas (MAINARDES, 2019), busca-se, nas diversas literaturas (OLIVEIRA; ABRUCIO, 2018; LIMA, 2019), caminhos que podemos nos apoiar e aprender. Tendo em vista que os burocratas de médio escalão também são atores ligados às fases de formulação e de implementação, fazendo com que as políticas elaboradas pelo alto escalão sejam efetivadas, assumem, assim, a função de traduzir decisões em ações (CAVALCANTE, LOTTA, 2015, p. 14), dessa maneira nosso estudo pretende examinar os atores na implementação, os diretores de creches nas etapas do acesso da criança a vaga.

2.3 Produções acadêmicas no campo educacional: contribuições para análise da burocracia de médio escalão no campo da educação

Para compreender o que foi produzido na literatura brasileira sobre a burocracia de médio escalão no campo da educação, esta seção apresenta uma síntese do levantamento na base de dados *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), realizado em junho de 2021, buscando encontrar produções acadêmicas acerca do tema sobre a atuação da burocracia de médio escalão na implementação de políticas educacionais.

O recorte temporal levantado recobre o período entre os anos de 2010 a 2020 e o enfoque esteve centrado nas pesquisas que apresentaram em seus estudos, análises dentro do campo da educação. A escolha por publicações nessas bibliotecas digitais deve-se por essas plataformas abrangerem o maior aporte de periódicos científicos brasileiros. Posteriormente, utilizou-se, como procedimento: (i) escolha dos descritores; (ii) levantamento das publicações no banco de dados; (iii) leitura dos resumos e conclusões. A terceira fase consistiu na leitura minuciosa de cada trabalho selecionado, procurando nos textos principais direcionamentos teóricos que permearam a discussão sobre a burocracia de médio escalão no campo da educação em geral, visto que não foram encontradas pesquisas que abordaram a atuação desses sujeitos no segmento creche.

Neste levantamento bibliográfico, com base em material já elaborado (GIL, 2002) na base de periódicos nacionais, localizamos diferentes produções científicas que poderiam contribuir na análise da atuação da burocracia de médio escalão na educação. E, desta coleta de dados, foram encontrados e selecionados apenas artigos.

No mapeamento realizado no banco de dados Scielo (quadro 2), ao aplicar o descritor “burocracia de médio escalão”, em todos os índices, foram descobertos sete artigos, e,

Quadro 2 – Publicações SCIELO - 2015-2020

Ano	Título do trabalho	Autores
2019	O direito à educação de alunos com deficiência: a gestão da política de educação inclusiva em escolas municipais segundo os agentes implementadores	CAMARGO, Flávia Pedrosa de e CARVALHO, Cynthia Paes de
2020	O burocrata de médio escalão na implementação de políticas públicas	NOVATO, Valéria de Oliveira Lemos; NAJBERG, Estela e LOTTA, Gabriela Spanghero

Fonte: Levantamento da autora- Sientific Eletronic Library – Scielo.

refinando, a partir dos descritores “burocracia de médio escalão” e “educação”, localizamos apenas dois trabalhos, entre 2015 e 2020, que foram selecionados, pois trazem, em seus títulos, em resumos e palavras-chave, temas que se relacionam com a proposta da presente pesquisa.

A pesquisa de Camargo e Carvalho (2019) apresenta a implementação da política de educação inclusiva na Rede Municipal de Corumbá/Mato Grosso do Sul, através da atuação e das percepções dos agentes implementadores tanto no âmbito da Secretaria de Educação quanto da escola. As autoras buscaram compreender como as políticas educacionais voltadas aos alunos com deficiência são implementadas e as condições de atendimento a esses alunos naquela Rede Municipal. E, por meio da investigação, concluem que os agentes implementadores, apesar de seus esforços para realização do trabalho, encontram dificuldades que interferem diretamente em suas atuações.

Os resultados mostraram que a amplitude discricionária desses agentes é pequena e as condições de infraestrutura das unidades escolares interferem negativamente na implementação dessa política. Tal estudo contribui para esta investigação que volta o seu olhar para os gestores, porque para analisar a burocracia implementadora é necessário considerar a realidade em torno da sua atuação. Como se pode observar a execução das ações são prejudicadas pela infraestrutura deficitária. Realizar de maneira satisfatória o que foi formulado está relacionado às condições que os atores possuem. Não é possível esperar que um único sujeito, o gestor, será o responsável pelo sucesso na implementação de uma política.

O artigo desenvolvido por Novato, Najberg e Lotta (2020) apresentou uma análise das percepções dos burocratas de médio escalão na implementação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) no âmbito da Universidade

Federal de Goiás (UFG). Concluíram, através de entrevistas, que os burocratas de médio escalão reconhecem a grande importância do Reuni na UFG, em termos estruturais e de ensino, e que a atuação deles poderia ter sido mais bem desempenhada se tivessem suporte e preparação adequados. Os resultados apresentam a importância de que o burocrata de médio escalão tenha apoio institucional e preparação técnica e emocional para realizar seu trabalho. Ou seja, mais um estudo confirmando que o bom desempenho dos burocratas de médio escalão vincula-se às condições que realizam suas ações.

No levantamento efetuado no banco de dados da CAPES (quadro 3), ao aplicar o descritor “burocracia de médio escalão”, em todos os índices, foram encontrados sessenta e sete (67) artigos e, refinando a partir dos descritores “burocracia de médio escalão” e “educação”, localizamos quarenta e três 43 artigos. Somente um foi selecionado, pois traz em seu título, resumo e palavras-chave temas que se relacionam com a proposta da presente pesquisa.

Quadro 3 – Publicações CAPES- 2010-2020

Ano	Título do trabalho	Autores
2018	Implementação de políticas públicas educacionais na perspectiva dos agentes burocráticos	MOTA, Maria Océlia

Fonte: Levantamento da autora - CAPES.

Em seu estudo, Mota (2018) buscou compreender o processo de implementação do Prêmio Escola Nota Dez (PENDez) no estado do Ceará. A pesquisa mostrou que os agentes implementadores precisam fazer adaptações no currículo, na avaliação e no trabalho pedagógico para a obtenção da premiação. A autora evidencia que o contexto que a política pública está inserida, assim como a interferência das particularidades e características existentes podem interferir em sua implementação e, assim, conclui que os agentes implementadores intervêm no desempenho da política, como também podem ser influenciados em suas ações de implementação. Mota (2018), ao analisar as funções realizadas pelos diretores de escolas no PAIC, observa que esses diretores desempenham tarefas de coordenação para os burocratas de rua e, ao mesmo tempo, um trabalho que as proporciona contato direto com os beneficiários da política, assumindo assim o papel do burocrata de nível de rua os definiu como burocratas híbridos.

Considerando as pesquisas do levantamento realizado, percebe-se que as condições adequadas proporcionam um melhor desempenho do papel dos burocratas de médio escalão, os agentes intermediários da implementação das políticas, segundo Novato, Najberg e Lotta (2020). Inclusive, constata-se que a questão dos resultados da atuação dessa burocracia está

atrelada ao contexto em que estão inseridos os agentes e ao poder discricionário dos mesmos (MOTA, 2018). Por isso, estudar as diferentes áreas em que essa burocracia tem ação, pode contribuir para o conhecimento da etapa da implementação das políticas na educação.

Para a realização do próximo levantamento que será apresentado, utilizou-se a base de dados do *Google Scholar*. A pesquisa foi realizada no mês de outubro de 2022, buscou-se por dissertações e teses, com os seguintes descritores: "educação infantil"; "diretores"; "discricionariedade"; "burocracia", "médio"; "escalão"; o que resultou em 56 produções acadêmicas. Acrescentamos o descritor “creche” e a pesquisa selecionou 11 trabalhos. Estes textos foram separados e analisados, concentrou-se nos resultados referentes a burocracia de médio escalão, dentre eles, dois foram selecionados para contribuir para este estudo.

2.4 Diretores como burocratas de médio escalão: uma maneira de analisar os agentes de implementação

O estudo realizado por Cavalcante e Lotta (2015) trouxe uma contribuição expressiva para o debate sobre a burocracia de médio escalão. Nessa subseção, procuraremos compreender esse ator enquanto diretor de instituições de ensino. Assim,

é o papel dessa burocracia de médio escalão na sua interação com os atores políticos “superiores”, que lhes ditam regras e normas de conduta, e com as burocracias “inferiores”, por esta comandada, que nos interessa averiguar e demonstrar (OLIVEIRA; ABRUCIO, 2018, p. 209).

Dessa maneira, também pode-se trazer que o diretor de escola liga-se ao mais alto escalão – no caso, órgãos representativos do Poder Público -, à instituição escolar e todos os atores que ali estão – equipe gestora, professores, alunos, famílias dos alunos e comunidade local (LIMA, 2019).

Conforme Lima (2019, p. 95) “o diretor é o burocrata que atua no nível intermediário da estrutura hierárquica burocrática. Entretanto, seu papel não é apenas de representação, mas também de conector entre os dois extremos dessa hierarquia.” Ainda que tenham recursos ao seu alcance, como o alto escalão, esse burocrata tem discricionariedade na gestão do serviço, sobre sua responsabilidade, diferente do burocrata de nível de rua (OLIVEIRA; ABRUCIO, 2018). Isso nos ajuda a diferenciá-lo das outras camadas da burocracia.

Pode-se também trazer que, Oliveira e Abrucio (2018) consideram que dentro do tipo de liderança o melhor desempenho do burocrata de médio escalão depende de meritocracia e

capacidade de ir além das normas e dos procedimentos, bem como é influenciado por menor delimitação entre o burocrata e o “extraburocrata” e entre as funções de nível médio e o executor da política. Na análise feita por meio da visão administrativa

pelo sentido inverso, é possível dizer que, sem determinadas características meritocráticas – que são mais específicas do que o protótipo universalista e padronizado do concurso –, é muito difícil exercer a liderança para além das normas (OLIVEIRA; ABRUCIO, p. 218).

A fim de contribuir para entendimento e caracterização do diretor escolar, nas camadas da burocracia traz-se duas pesquisas que utilizam os estudos teóricos do campo das Ciências Políticas, vamos nos apropriar de dois trabalhos acadêmicos. Um, é uma tese de doutorado intitulada *A ampliação da oferta de educação infantil no município de Niterói (RJ): a política de matrícula e a ação dos diretores escolares*, escrita por Djenane Luisa Freire em 2020. Outro, é uma dissertação de mestrado defendida em 2021, escrita por Marina Katurchi Exner e intitulada *A construção contextual das lideranças escolares: um estudo sobre a educação infantil paulistana*. Pode-se dizer que os dois estudos emergiram no ambiente escolar que atende a Educação Infantil e abordaram o tema da implementação das políticas públicas e tem como objeto de investigação a atuação do diretor escolar.

A tese de Freire (2020) traz contribuições para os estudos sobre a implementação de políticas públicas da Educação Infantil ao analisar o Programa Mais Infância no município de Niterói. A autora verificou como as políticas de Educação Infantil voltadas à garantia do direito ao acesso desta etapa do ensino foram implementadas, no estudo afirma há ressignificação dessas políticas quando são entregues aos seus destinatários pelos diretores escolares na implementação da política. Por isso, Freire investigou as diversas formas de acesso identificadas na rede observada, que são: o processo de seleção para matrícula, a lista de espera e seu controle e a atuação do Ministério Público do estado do Rio de Janeiro. Assim conseguiu verificar o nível de discricionariedade do diretor escolar ao ser implementador das políticas educacionais e ao realizar tal análise conseguiu constituir o diretor como um burocrata de médio escalão.

O estudo realizado por Exner (2021) traz uma reflexão sobre o papel dos diretores de unidades de Educação Infantil na implementação de políticas educacionais na Rede Municipal de Educação do município de São Paulo. Por isso investiga como se caracterizam e o que explica os diferentes perfis das lideranças escolares nas unidades de Educação Infantil. A autora construiu um modelo teórico contextual para explicar a produção de diferentes perfis de liderança na Educação Infantil. Segunda a mesma, este modelo indica que têm efeitos sobre a produção de lideranças: a) sua trajetória e os valores sustentados por elas; b) as interações que

firma no cotidiano escolar; e c) o contexto institucional e organizacional no qual a escola está inserida. Exner (2021) sustenta que essas variáveis abrem espaço para uma operação mais ou menos discricionária do diretor escolar, o que favorece a construção de diferentes tipos de liderança. Como resultado, verificou o conflito entre valores de atores escolares e aqueles contidos nas diretrizes municipais, a força das instituições sobre a atuação da equipe gestora e de professoras, o impacto da restrição de recursos da escola sobre a prática dos profissionais da educação e os efeitos da pressão da comunidade escolar sobre a gestão da escola, por um lado, e das instâncias hierárquicas superiores, de outro.

Logo, pode-se destacar nos estudos apresentados o exercício da discricionariade, como algo positivo e atrelado ao desempenho do diretor escolar. Freire (2020, p.123) traz que “para cumprir esse papel, muitas vezes ambíguo, o diretor escolar precisa exercer sua discricionariade nas decisões que dizem respeito às pessoas com quem ele interage, sejam elas os destinatários da política ou os burocratas de nível de rua.” Ou seja, os diretores tentam efetivar o que dizem as normativas, mas também busca sanar as demandas originárias da comunidade. Entretanto, para Exner (2021, p. 52) “muitas das escolhas tomadas pelo diretor escolar, enquanto burocratas de médio escalão, são orientadas pelos constrangimentos inerentes ao contexto organizacional e institucional em que se insere, como restrição de recursos ou leis ambíguas ou conflituosas.” Assim pode se destacar que as decisões que os diretores tomam estão ligadas ao contexto que a instituição está inserida, como também as crenças e valores, o que estrutura o amplo espaço discricionário desses sujeitos. Ou seja, um cenário ambíguo de leis e normativas, um contexto cercado pela escassez de recursos, pressões contrárias da comunidade escolar e da Secretaria de Educação compõem a amplitude discricionária dos diretores.

Freire (2020), investigou a política de matrículas e sua implementação pelos diretores escolares tendo em vista a amplitude discricionária desses sujeitos como executores da política e em seu estudo concluiu viu no diretor escolar um potente implementador e interpretador da política aos destinatários dela. Percebendo, nas palavras das diretoras observadas, o uso da discricionariade na entrega de vagas da fila de espera. A autora também viu que o diretor de escola é um burocrata de médio escalão com poder discricionário, implementando uma política e precisa estar preparado para tal função de forma participativa, pedagógica, mas também administrativa, com o objetivo de assumir sua função sem modificar o critério de legalidade.

Contudo, Exner (2021) apresenta em seu estudo que quando as concepções dentro de uma escola não são ligadas, abre-se espaço para múltiplas linguagens faladas por diferentes

subgrupos, os quais não necessariamente conversam entre si. Para a autora, isso é extremamente prejudicial para o aprendizado e desenvolvimento da criança, que acaba sendo a principal acometida por essa ausência de alinhamento dentro da escola. A partir disso, Exner (2021) identificou, quatro principais perfis: liderança democrática, pedagógica, reguladora e articuladora, que seriam produzidas “a partir de dinâmicas discricionárias que atravessam seus valores e trajetória pessoal, as interações travadas pela liderança escolar e o contexto institucional e organizacional no qual a escola se situa” (p. 163). Na concepção da autora a escola possui uma equipe de liderança, ou seja, um grupo de pessoas que assume e que cada um pode ter um perfil específico ou mais de liderança, no caso ela cita: diretor, assistente de diretor, coordenador pedagógico. A pesquisa inaugurou um olhar para o gerenciamento de nível de rua como não apenas um indivíduo, isolado de seus pares, mas, sim, como uma equipe de indivíduos, que atua conjuntamente. Tal concepção vai de encontro com os estudos sobre os gerentes de nível de rua, que são vistos como uma equipe dentro do campo de políticas públicas

Todavia, quando se pensa nas múltiplas dimensões que abarcam a direção de uma unidade escolar dificilmente podemos levar em consideração que um diretor pode ter um perfil pedagógico e não democrático, ou então, pedagógico e democrático; e não articulador. Ele coordena as ações pedagógicas e administra, mesmo que os outros sujeitos estejam realizando, “porque ele é que, de acordo com a lei responde, em última instância, pelo bom funcionamento da escola” (PARO, 2015, p. 21). Sendo assim, considerado o responsável pela instituição escolar, mas que busca através da interação com os membros da equipe uma gestão que envolva todos.

Os diretores são atores engendrados na política educacional e constantemente trabalham com a instabilidade e as tensões que mexem o tempo todo com sua rotina. Traduz a política para os professores e também entra em contato direto com os estudos da política, com estudantes e pais e responsáveis, como afirma Mota (2018). Neste aspecto, Oliveira e Abrucio (2018) destacam que a burocracia de médio escalão promove diálogo entre as necessidades do público que atende com as prioridades estabelecidas pelo alto escalão. Assim, o diretor escolar “cumpre um papel administrativo que o vincula tanto ao Poder que o nomeou quanto à instituição que dirige e representa” (OLIVEIRA, 2015, p. 43).

Ainda de acordo com o ponto de vista de Oliveira e Abrucio (2018),

o burocrata de médio escalão aqui estudado está na linha de frente da prestação de serviços públicos. Figuras burocráticas – como gestores de escolas, hospitais e outros equipamentos públicos de atendimento direto ao cidadão – são o protótipo mais acabado da ponte entre a alta burocracia e os implementadores, fornecendo um contraste mais evidente entre os tipos de burocracia, no que tange ao lugar, às funções

e à identidade dos atores. Talvez seja esse o lugar mais profícuo para entender o sentido do conceito de burocrata de médio escalão, uma vez que suas qualificações, seu poder e seu desempenho, como mostrou a análise sobre os diretores escolares, são essenciais nos resultados das políticas públicas e na interligação com o restante do sistema administrativo (p. 222).

Portanto, baseando-se no referencial teórico da Ciência Política sobre a atuação dos burocratas na implementação, entende-se o diretor de escola como um burocrata de médio escalão. Embora o diretor trabalhe no ambiente escolar, possuindo encontros diários com estudantes e famílias – considerados os beneficiários do serviço educacional - e, apesar de que algumas de suas tarefas o coloquem em contato direto com esses beneficiários, seu grupo de poderes é característico dos burocratas que atuam no nível médio da hierarquia burocrática. Portanto, esse conjunto de atuações o caracteriza como o elo entre o alto escalão e o nível da rua. Sendo, dessa maneira, o diretor da escola é, conceitualmente, definido como um burocrata de médio escalão (LIMA, 2019).

Todavia, apesar de sobre a função do diretor escolar recair inúmeras responsabilidades, não se pode acreditar que apenas um sujeito consiga ser a solução para todos os problemas das instituições escolares. De acordo com Paro,

A valorização exacerbada do papel do diretor escolar é empregada às vezes como mero alibi para causas do mau ensino, por parte de autoridades governamentais e indivíduos interessados em minimizar a carência de recursos e baixos salários dos profissionais da educação. Tais pessoas atribuem ao diretor a responsabilidade quase total pelos destinos da escola (2015, p.20).

Um outro ponto sensível que deve ser levado em consideração, são as condições de trabalho que são oferecidas para esse diretor, como também a trajetória de cada município. Tudo isso impacta diretamente na continuidade das políticas ou no interrompimento, na aplicação de recursos humanos e financeiros, o que pode evidenciar ausência de uma ética que deveria tomar como foco as crianças (KRAMER, 2021).

Como possível ferramenta para verificar o contexto territorial em que trabalham as diretoras desta pesquisa, no próximo capítulo apresentamos a Baixada Fluminense e seus municípios além dos dados que auxiliaram no mapeamento do cenário de matrículas na Educação Infantil desse território.

CAPÍTULO 3 - CAMINHOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA: O QUE OS DADOS DA BAIXADA INDICAM PARA CRECHE

Eu me pergunto: se eu olhar a escuridão com uma lente, verei mais que a escuridão?
A lente não devassa a escuridão, apenas a revela ainda mais. E se eu olhar a
clareza com uma lente, com um choque verei apenas a clareza maior.
(LISPECTOR 1998, p. 25-26)

A lente usada para enxergar o cotidiano é um convite para modificar o olhar. Este capítulo apresenta a metodologia como possíveis lentes pelas quais olhamos os caminhos que foram percorridos para este estudo. Como pergunta Geraldi (2012), é possível construir uma metodologia (não um método) capaz de orientar o pesquisador nas complexidades que a linguagem comporta?

Após abordar no capítulo anterior os significados das políticas públicas com enfoque na burocracia de médio escalão, este capítulo apresentará um mapeamento do cenário de matrículas nas redes de ensino infantil público da Baixada Fluminense, além disso, poderá somar para os estudos sobre o papel dos burocratas de médio escalão na implementação de políticas públicas no campo da educação, investigando essa atuação no processo de garantia do direito à vaga em creches no âmbito das secretarias de educação

Para cumprir esses objetivos, este capítulo está estruturado em três seções. Inicialmente, expõe-se a metodologia, que se entende como o “caminho do pensamento e prática exercida na abordagem da realidade” (MINAYO, 2009, p. 11), qual sejam, as estratégias de produção e análise dos dados. Sendo assim, na primeira seção serão apresentados os procedimentos metodológicos adotados que nortearam os caminhos que foram percorridos nesta pesquisa. Na segunda seção, evidenciamos a Baixada Fluminense como campo de investigação e a dificuldade que esta região vem mostrando, através dos números, no sentido de ampliar a quantidade de vagas em creches e de estar próxima da meta estabelecida no PNE. Na terceira seção, apresentamos a análise dos dados referentes à evolução do percentual de crianças matriculadas em creches na Baixada Fluminense para que se possa ter um panorama da abrangência do atendimento à Educação Infantil nessa região.

Desta maneira, na perspectiva de alcançar os objetivos propostos, a seguir descrevemos os caminhos que foram percorridos neste estudo.

3.1 Caminhos metodológicos: “Eu me pergunto: se eu olhar”

A escolha por este objeto de investigação - o acesso às creches na Baixada Fluminense tem como aporte a ideia de que “o que cada pessoa seleciona para ver depende muito de sua história pessoal e principalmente da sua bagagem cultural”, como afirmam Lüdke; André (1986, p.25), portanto, por mais que dois pesquisadores escolham o mesmo objeto, elementos diferentes seriam encontrados. Neste sentido, a opção desta temática, envolvendo o direito à creche, tem íntimo relacionamento com a pesquisadora e se relaciona tanto com suas inquietações do fazer profissional quanto com a curiosidade acadêmica.

Como possível exercício para o olhar, esta pesquisa pretendeu conhecer as estratégias para analisar o cenário das políticas que garantem o acesso às vagas em creches públicas nos municípios da Baixada Fluminense, todavia, com a preocupação voltada para os locais que atendem crianças menores de um ano. Para Pires e Gomide (2021, p. 51) “os arranjos – e suas configurações específicas de atores e instrumentos – podem assumir contornos dos mais variados.” Por isso é importante analisar o percurso de uma mesma política pública no tempo e na sua implementação em diferentes territórios.

Para isso, compreender como se caracteriza o papel da burocracia de médio escalão na implementação do acesso foi um caminho significativamente importante, como também as estratégias adotadas pelas secretarias de educação.

Além do levantamento do atendimento em creches da Baixada, também foi realizada busca pelos municípios que ofertam vagas para a maior faixa etária, no sentido de cobertura, ou seja, os que oferecem turmas com maior abrangência de idade na Educação Infantil, como recorte para esta pesquisa. Porque se entende que atender turmas com idade de três anos já é um desafio, porém, proporcionar atendimento educacional a partir dos quatro meses de idade envolve outras particularidades, pois o atendimento aos bebês demanda mais logística, mais espaço e diversidade de material pedagógico. Sendo assim, os municípios eleitos para participarem desta pesquisa foram aqueles que se lançaram no desafio de ofertar vagas em creches para crianças menores de um ano.

Esta investigação configura-se como uma pesquisa com uma abordagem qualitativa, portanto, os sujeitos que foram analisados participam ativamente, no âmbito da garantia do acesso à creche. Dessa forma, para alcançar os objetivos traçados, este estudo analisou

documentos legais e acadêmicos, utilizou questionários que foram aplicados aos indicados pelas secretarias como responsáveis pelas informações da Educação Infantil do município e entrevistas com diretoras de unidades de um município específico para a produção de dados. Tais técnicas podem apresentar pontos semelhantes (GIL, 2002) e possibilitam a obtenção de informações mais subjetivas do contexto a partir do ponto de vista dos pesquisados, que podem possibilitar aos entrevistados a discussão de alguns temas com mais detalhes ou responder questões de maneira mais objetiva. Escolhemos realizar entrevista semiestruturada com diretoras, que atuam em creches com crianças menores de um ano, para interagir com o campo observado e investigar a atuação desses sujeitos no procedimento de matrículas e na tomada de decisões alocativas. Quer dizer, a fim de compreender, analisar e interpretar os procedimentos e as etapas do processo de acesso às vagas em creche na Baixada Fluminense, destacando os padrões de atuação dos atores envolvidos.

Outra etapa da coleta de subsídios foi o levantamento de documentos que regulamentam o processo de inscrições de matrículas desses municípios da Baixada Fluminense. Sendo assim, essa pesquisa utilizou, na análise documental, não só os documentos legais de ordem nacional, que tratam sobre oferta e vagas em creches, mas também os locais, para conseguir analisar com mais detalhes os dados, que revelam como se encontra o atendimento às políticas públicas de vagas em creches.

Por conseguinte, uma vez efetuada a etapa da coleta dos diferentes tipos de dados, o passo seguinte foi a sistematização e análise das informações alcançadas, principalmente das entrevistas e dos questionários. De acordo com Gil (2002, p. 125), esse processo envolve diversos procedimentos, que podem ser classificados: codificação das respostas, tabulação dos dados até mesmo em cálculos estatísticos. Com essas etapas, ocorre a “interpretação dos dados, que consiste, fundamentalmente, em estabelecer a ligação entre os resultados obtidos”, por isso acreditamos que o levantamento apontou como vem se desenhando os avanços das políticas de matrículas em creches no território desta investigação.

A seção seguinte apresenta os primeiros dados produzidos: trata-se de levantamento de matrículas no ano de 2020, bem como o procedimento escolhido pelas secretarias como primeira etapa para garantia do acesso às creches dos municípios da Baixada Fluminense. De maneira que, na continuidade do levantamento, também elaboramos um mapeamento que permitiu evidenciar as estratégias adotadas na efetivação de matrícula, além de um panorama quantitativo de atendimento em creches municipais.

A Baixada Fluminense é um território pertencente ao Estado do Rio de Janeiro que, por vezes, é rejeitada, mas de grande estima para outros (QUEIROZ; PLÁCIDO, 2013). É vista como um local periférico, estigmatizado pela violência e pobreza (MAGALHÃES, 2013). Para Costa (2020), a Baixada Fluminense configura-se como um local onde se instituiu uma periferia urbana complexa e com diversas possibilidades narrativas de constituição. Segundo a autora, muitas pessoas encontram-se submetidas a múltiplas hierarquias e segregação urbana.

A Baixada Fluminense é constituída por treze municípios: Seropédica, Itaguaí, Duque de Caxias, Queimados, Belford Roxo, Mesquita, São João de Meriti, Nilópolis, Magé, Japeri, Paracambi, Guapimirim e Nova Iguaçu, com diferentes situações políticas, sociais, econômicas e culturais. A Baixada pode ser considerada uma amostra do Brasil, visto que é um território que abriga grande diversidade social e cultural e enorme desigualdade econômica, havendo, desde municípios com alto grau de dinamismo econômico até outros com extrema pobreza.

Um exemplo da desigualdade entre eles, temos o município de Duque de Caxias, que já foi o 6º maior PIB do Brasil, em 2010, sendo atualmente o 22º, e o de Belford Roxo, que aparece em 147º lugar, de acordo com os dados do IBGE de 2014. Nas palavras de Morelli (1988, p. 23):

A Baixada Fluminense é um retrato em branco e preto do Brasil. Situa-se próximo à cidade do Rio de Janeiro e faz parte da área metropolitana. Começando pelo povo da baixada: 60 a 70 % da população é de raça negra. Esse povo descendente da situação criminosa e vergonhosa que foi a escravidão do Brasil. A maioria ainda vive hoje na escravidão de fato, que é a marginalização, a impossibilidade de participar de verdade da vida social, econômica e política do país. A baixada é também o espaço dos migrantes, expulsos da terra. São os irmãos brasileiros que foram escorraçados do Nordeste e de outras regiões do país, que vêm buscar um espaço de vida. E aqui sofrem novamente. Sem esse povo “a cidade maravilhosa” não se explica, não se mantém de pé, não vive. É nesse contexto de Brasil injusto que nós devemos compreender a Baixada Fluminense e sua população.

Escolher a Baixada Fluminense como campo de investigação, convida-nos a resgatar a multiplicidade que corresponde à complexidade dos termos que a nomeia, tais como, “lugar distante”, de “gente pobre” ou “área de pobreza e exclusão” (ROCHA, 2020) e, que no fundo, caracterizam as desigualdades existentes neste território. Simões (2008) ressalta que não existe um conceito fechado com relação à delimitação do território que compõe a Baixada Fluminense, por isso é “mais do que uma área, é também representação-território” (ROCHA, 2020, p. 13).

Dentro deste contexto, vale ressaltar que esse território apresenta um grande crescimento populacional, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a população estimada em 2020 foi de 3.908.510. E, com relação à população de crianças, mais

especificamente de 0 a 3 anos, como apresenta o quadro 4, observa-se que representa uma expressiva quantidade de habitantes nos municípios em destaque

Quadro 4 -População total e de crianças de 0 a 3 anos (estimativa para 2020)

Município	População Total	População de crianças de 0 a 3 anos
Belford Roxo	513.118	28.885
Duque de Caxias	924.624	51.001
Guapimirim	61.388	3.376
Itaguaí	134.819	2.608
Japeri	105.548	6.296
Magé	246.433	13.997
Mesquita	176.569	9.299
Nilópolis	162.693	7.683
Nova Iguaçu	823.302	44.338
Paracambi	52.683	1.997
Queimados	151.335	8.799
São João de Meriti	472.906	24.600
Seropédica	83.092	4.441

Fonte: BRASIL. IBGE. Sinopse Estatística da População (2020).

No que diz respeito aos dados educacionais da Baixada Fluminense, em 2020, esse território apresentou um cenário ainda distante da meta estimada pelo PNE. Para comparar as informações, lançamos uma lente, apresentando, no quadro 5, o percentual que corresponde ao atendimento em cada município com relação ao número de matrículas realizadas, ou seja, destaca-se neste levantamento o impacto da quantidade de crianças matriculadas na totalidade e no alcance negativo deste grupo.

Quadro 5 - Quantitativo de crianças matriculadas em creches da Baixada 2020

Município	Matrículas em creche	Percentual de atendimento (%)
Belford Roxo	4.195	14,5
Duque de Caxias	6.019	11,7
Guapimirim	897	26,2
Itaguaí	2.513	32,3
Japeri	419	6,6
Magé	4.406	31,3
Mesquita	1.785	19,1
Nilópolis	1.974	25,7
Nova Iguaçu	2.567	5,8
Paracambi	509	25,3
Queimados	482	5,4
São João de Meriti	2.909	11,8
Seropédica	634	14,1

Fonte: elaboração da autora, a partir de dados do Observatório da Criança

Apesar de todo aporte legal da Constituição de 1988 e da LDB de 1996, que garante o direito à educação das crianças de zero a três, os municípios da Baixada Fluminense ainda não conseguem efetivá-lo de forma que atenda significativamente a população infantil, encontrando-se, ainda, distante da meta que estabelece no mínimo o atendimento de 50% da população de crianças de zero a três anos, situação que pode ser considerada uns dos maiores desafios para Educação Infantil nesta região.

Com base nos dados do IBGE acerca da população de crianças de zero a três anos e dos números apresentados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), sistematizados pelo Observatório da Criança e do Adolescente, comparando o levantamento da quantidade de crianças de zero a três anos (quadro 4) na Baixada Fluminense e o número de crianças matriculadas (quadro 5) em creche em 2020, percebe-se que os municípios apresentam grande volume populacional, porém, a cobertura de atendimento em creches traz um baixo número da população de crianças. Neste cenário, faz-se necessário lançar nossa atenção para as políticas adotadas pelos municípios para ampliação da oferta e assim entender a dinâmica entre os territórios e a proporção de atendimento em creche. Enfim, embora a Baixada Fluminense apresente uma população expressiva de cerca de 207.320 crianças de zero a três anos, tais números não se estendem proporcionalmente ao quantitativo de crianças matriculadas em creches, estimado em torno de 29.309, assim, neste panorama, apenas 14% são atendidas nas unidades de ensino.

No levantamento realizado por Arruda (2019), destacou-se a fragilidade no atendimento às crianças no segmento creche e a invisibilidade dos bebês com menos de um ano, evidenciando-se que a priorização de investimentos da economia dos municípios não contemplou de maneira satisfatória as unidades de ensino voltadas para educação de crianças de zero a três anos. Por isso, para compreender essa região e o cenário das políticas públicas para Educação Infantil, é necessário entender que as políticas não são feitas e implementadas no mesmo momento legislativo (MAINARDES, 2006), pois existe um caminho a ser percorrido para que as políticas sejam concretizadas. Assim, investigar as políticas locais (no campo das políticas públicas) é uma das maneiras de entender o contexto mais amplo da política brasileira. Significa, nesse sentido, considerar a abrangência do campo a ser investigado.

Como já foi dito, os dados disponibilizados expressam a proporção desigual entre o número total de crianças que têm idade e direito a frequentar uma creche, a partir do seu nascimento (TOMAZZETTI; SANTOS; MELLO, 2019).

Dessa forma, os desafios expressos nesta seção destacam-se com relação aos dados referentes ao quantitativo populacional de crianças de zero a três anos da Baixada Fluminense, que não estão matriculadas em creche e a distância, que este território apresenta, da meta estabelecida pelo PNE e, mostrando, assim, como ressalta Rosemberg (2002, p.19), a desproporcionalidade entre o “Brasil e o Brasil real”. Os números desses dados revelam a perversa situação de desigualdade (POLONI, 2019) de acesso à Educação Infantil, atingindo, primordialmente, a creche.

Em virtude do atual cenário da Educação Infantil, o acesso às creches é direito que alcança poucas famílias, por isso os municípios da Baixada Fluminense precisam organizar procedimentos de efetivação das inscrições. A investigação e levantamento de dados também necessitam estar atentos neste processo que se destaca na materialização desse direito.

3.3 Mapeando o acesso às creches na Baixada Fluminense

Nesta seção, busca-se destacar o tema do direito à creche, tratando da necessidade de olhar para a etapa que antecede a efetivação da matrícula, tendo visto as ações que devem promover a democratização do acesso.

Tendo em vista os aspectos que foram observados na Educação Infantil, tratando-se do segmento creche, a garantia de atendimento nas redes públicas e municipais mostra-se abaixo das demais etapas da Educação Básica, como apresentam diferentes estudos e pesquisas na área (KUHLMANN JR., 1998; ROSEMBERG, 2012; KRAMER, 2006; CORREA, 2011; NASCIMENTO, 2018; ABRAMOWICZ, 2018).

Para este estudo, foram coletados dados referentes aos caminhos adotados pelos municípios da Baixada Fluminense na realização dos procedimentos que antecedem as matrículas (quadro 6). Alguns elementos não estavam sistematizados em uma plataforma educacional e para chegar a tais informações foi necessário realizar buscas no *Facebook* e *Instagram*, de modo a observar se existe consenso entre os municípios, quanto às etapas de matrícula. Observa-se, no levantamento realizado, que alguns municípios utilizam para etapa inicial o termo pré-matrícula. Então, se não tem vaga para todos, como podemos chamar de pré-matrícula? (figuras 2, 3, 4 e 5).

Quadro 6 -Etapas iniciais para matrículas em creches

Localidade	Edital	Processo seletivo 2022
Belford Roxo	Sim	Inscrição <i>online</i> e sorteio
Duque de Caxias	Sim	Inscrição <i>online</i> e sorteio
Guapimirim	Não	Pré-inscrição na unidade mais próxima
Itaguaí	Não	Pré-inscrição em uma unidade de ensino
Japeri	Não	Inscrição em unidades
Magé	Sim	Inscrição <i>online</i>
Mesquita	Sim	Inscrição <i>online</i> e sorteio
Nilópolis	Sim	Inscrição <i>online</i> e sorteio
Nova Iguaçu	Sim	Pré-matrícula <i>online</i>
Paracambi	Sim	Pré-inscrição em uma unidade de ensino
Queimados	Não	Pré-matrícula <i>online</i> e sorteio
São João de Meriti	Sim	Pré-matrícula <i>online</i>
Seropédica	Não	Inscrição em unidades de ensino

Fonte: elaborado pela autora, com base nas páginas das Secretarias de Educação e Facebook

Outro ponto importante, que entendemos ser necessário abordar, é o fato que as secretarias municipais, ao colocarem as vagas de creche com o mesmo procedimento usado nas outras etapas de ensino (figura 5), pode-se pressupor que as crianças de zero a três anos serão contempladas como nos outros segmentos. Entretanto, a pré-matrícula para creche é apenas uma inscrição sem certeza de vaga, enquanto, no ensino fundamental existe a garantia da matrícula para todas as crianças. Alguns *slogans*, como os apresentados nas figuras não deixam de maneira transparente a data do início do calendário de matrícula, apenas quando essa etapa se encerra (figuras 2 e 3), e outros slogans colocam prazos curtos no calendário de matrícula (figura 5). Todavia, apesar dessas observações, existem avanços nas inscrições, como a possibilidade de realizar de forma *online* a pré-matrícula, como também a probabilidade de ampliar a divulgação dessa etapa, utilizando a mídia.

Figura 2 Slogan de matrícula do município de Belford Roxo



Figura 4 Slogan de matrícula do município de Mesquita



Figura 3 Slogan de matrícula do município de Guapimirim



Figura 5 Slogan de matrícula do município de Nova Iguaçu



Considerando o que foi observado, pretende-se, na continuidade do levantamento, analisar as portarias que regularizam o processo de matrículas nas creches municipais, como também os critérios para classificação dos candidatos às vagas na creche e como esse processo se realiza. A escolha pelo ano de 2022 deve-se à possibilidade de encontrar dados atuais referentes às regras de acesso que ajudem a compreender as políticas para acesso à creche.

Com intuito de refletir sobre o direito à Educação Infantil e os desafios para incluir as matrículas de crianças de zero a três anos, ao analisar o procedimento de ingresso nas creches,

(quadro 6) pode-se observar em alguns municípios as etapas do processo de matrículas para quem deseja pleitear uma vaga. Neste sentido, destaca-se que os municípios divulgam em seus portais oficiais (*sites*), informando a comunidade escolar, porém, passado o período de inscrição, as informações não ficam disponibilizadas. Porém ao acessar algumas páginas percebe-se que não apresentam de maneira clara seus critérios, tornando dificultoso o acesso e transparência desta etapa.

A forma de ingresso da criança a uma creche pública revela-se um caminho um tanto tortuoso e, em algumas realidades, percebe-se que as políticas de acesso só garantem a inscrição ou pré-matrícula, sendo a matrícula efetiva para poucos, considerados por alguns como a casualidade de serem sorteados. Ser contemplado com uma vaga em creche pública tornou-se um privilégio e não um direito de conquista social.

O direito adquirido por leis não consegue ser garantido no segmento infantil, por isso esse processo seletivo, que envolve inicialmente uma inscrição prévia, que ainda acontece no acesso às vagas em creches. Neste processo de ingresso, as informações relacionadas às vagas muitas vezes não estão acessíveis nas páginas oficiais das Secretarias de Educação ou em editais com avisos sobre o procedimento, existem os optam por divulgar o resultado através do *Facebook*.

Quadro 7- Taxa bruta de matrícula e proporção de matrículas em Creches (2015-2020)

LOCALIDADE	2015	(%)	2016	(%)	2017	(%)	2018	(%)	2019	(%)	2020	(%)
Belford Roxo	1628	6	1917	6,9	2187	7,8	2952	10,3	2799	9,7	4195	14,5
Duque de Caxias	4909	10	4881	9,9	5299	10,7	5427	10,7	6262	12,3	6019	11,7
Guapimirim	709	22,5	702	22	785	24,3	898	27	895	26,5	897	26,2
Itaguaí	2478	36	2860	41	2536	35,9	2608	35,9	2671	34,8	2513	32,3
Japeri	423	7	441	7,3	399	6,6	432	6,9	443	7	419	6,6
Magé	2109	15,7	2279	16,9	2925	21,6	3549	25,5	4376	31,3	4406	31,3
Mesquita	1054	11,7	1437	15,9	1537	17	1742	18,8	1825	19,6	1785	19,1
Nilópolis	1533	20,5	1589	21,2	1561	20,9	1543	20,1	1870	24,3	1974	25,7
Nova Iguaçu	2426	5,6	2410	5,6	2547	5,9	2985	6,8	2978	6,7	2567	5,8
Paracambi	487	25,7	449	23,5	437	22,7	515	26	504	25,2	509	25,3
Queimados	577	6,9	726	8,6	682	8	615	7	543	6,2	482	5,4
São João de Meriti	2272	9,5	2732	11,4	2988	12,5	3252	13,2	3299	13,4	2909	11,8
Seropédica	852	19	1014	22,5	517	11,4	527	11,3	684	15,4	634	14,1

Fonte: elaborado pela autora, Alessandra Silva da Costa, a partir de dados do Observatório da Criança

Através do levantamento da evolução da quantidade de matrículas na rede pública entre 2015 e 2020, como consta no quadro 7, os dados da Baixada Fluminense são preocupantes quanto à ampliação de vagas em creches. Com base nesses números, é possível identificar que apenas três dos treze municípios (Belford Roxo, Magé, Nilópolis) que compõem a Baixada

Fluminense conseguiram manter a ampliação de vagas em creches. Verifica-se que a maioria das cidades não manteve a expansão de matrículas: dos treze municípios da Baixada, cerca de oito diminuíram a quantidade de matrículas, comparando o ano anterior, ou seja, aproximadamente 62% dos municípios reduziram o quantitativo de vagas ofertadas em creches.

Os dados disponibilizados no quadro oito trazem informações no que tange ao quantitativo de matrícula na rede municipal e instituição privada, que também são relevantes para os caminhos percorridos por essa pesquisa. Alguns municípios, como Duque de Caxias, Nova Iguaçu e Queimados, apresentam um número maior de crianças matriculadas em instituições privadas do que em redes públicas. Tal levantamento expressa que existe um número elevado de famílias que buscam na instituição privada maneiras de garantir o direito à educação das crianças e revela que alguns municípios não elevam o quantitativo de matrículas em sua própria rede, o que consta nos dados estatísticos. Assim, famílias que não possuem recursos financeiros, por vezes, também não conseguem uma vaga numa instituição. Embora a oferta de creches seja de responsabilidade dos municípios.

Quadro 8 - Matrícula em creches - Tipo de dependência administrativa (2019)

Nome do Município	Matrículas em creches – Tipo de dependência administrativa (2019)		
	Rede Municipal	Instituição Privada	Total de Matrículas
Belford Roxo	1.630	1.169	2.799
Duque de Caxias	2.787	3.475	6.262
Guapimirim	843	52	895
Itaguaí	2.287	384	2.671
Japeri	346	97	443
Magé	3.623	753	4.376
Mesquita	1.260	565	1.825
Nilópolis	960	910	1.870
Nova Iguaçu	683	2.295	2.978
Paracambi	308	196	504
Queimados	158	385	543
São João de Meriti	1.793	1.506	3.299
Seropédica	534	150	684

Fonte: elaboração da autora a partir de dados do Observatório da Criança/ (MEC)/ (Inep)/Diretoria de Estatísticas Educacionais (Deed). Acesso em 02/06/2021

O quadro 9 apresenta a evolução das matrículas na Pré-escola da rede pública. A obrigatoriedade dos anos finais da Educação Infantil, estabelecida pela Lei 12.796/13, priorizou o atendimento às crianças de quatro e cinco anos. Poderia tal política induzir o crescimento da cobertura para essa faixa etária e gerar uma secundarização no atendimento das crianças de zero a três anos (COUTINHO; SILVEIRA, 2016)? Seria possível observar equidade na oferta de vagas em ambos os segmentos (creche e pré-escola)?

Quadro 9 - Taxa bruta de matrícula na Pré-Escola e Proporção de matrículas na Pré-Escola (2015-2020)

LOCALIDADE	2015	(%)	2016	(%)	2017	(%)	2018	(%)	2019	(%)	2020	(%)
Belford Roxo	8.146	59,6	8.308	9,2	8.214	58,3	8.331	57,6	8.805	60,6	8.864	60,8
Duque de Caxias	16.186	66,3	16.991	9,2	17.573	71,3	18.478	73	9.198	75,5	8.823	73,6
Guapimirim	1.273	75,3	1.275	4,6	1.310	75,6	1.336	74,9	1.446	79,9	1.453	79,1
Itaguaí	3.339	96,9	3.601	103,1	3.718	105,1	3.613	99,3	3.884	101	3.815	97,9
Japeri	2.200	71,8	2.060	66,8	1.969	63,4	2.025	63,5	2.295	71,4	2.239	69,2
Magé	5.653	84,1	6.040	9,2	6.290	92,5	6.469	92,7	6.939	98,9	7.033	99,6
Mesquita	2.807	62,9	3.052	8,3	3.177	71	3156	68,8	3.310	71,9	3.560	77,1
Nilópolis	3.352	85,9	3.414	7,5	3.487	89,4	3270	81,8	3.505	87,6	3.357	83,8
Nova Iguaçu	14.609	65,8	15.239	9,5	15.020	68,4	15.621	69,4	16.334	72,3	15.354	67,8
Paracambi	944	100,8	900	5,1	935	98	906	92,5	969	98,1	955	95,9
Queimados	2.807	66,7	2.966	70	2.910	68,3	2.801	64	2.672	60,6	2.706	61
São João de Meriti	9.696	59,6	9.616	9,2	10.034	58,3	10.276	57,6	10.234	81,5	9.578	76,2
Seropédica	2.431	66,3	2.199	9,2	2020	71,3	2.062	73	2.202	97,2	2.067	90,4

Fonte: elaboração da autora, a partir de dados do Observatório da Criança

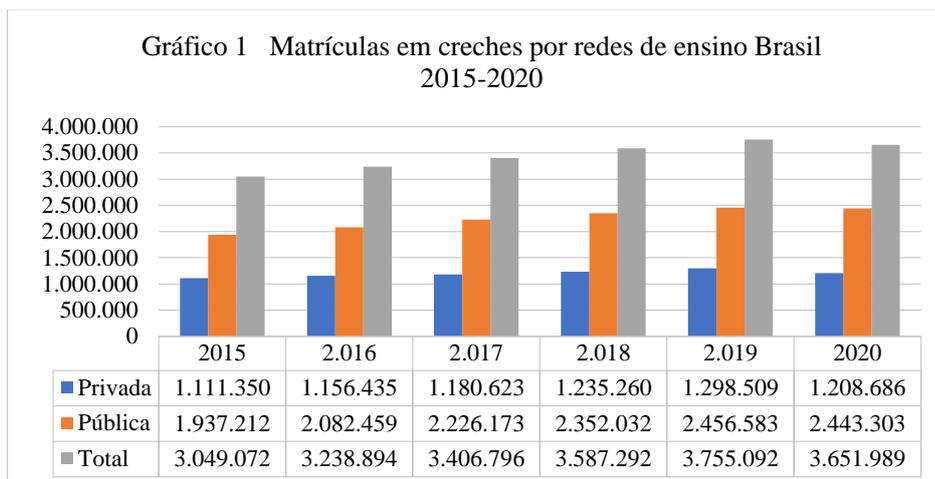
Além desses aspectos, Abramowicz (2018) chama atenção para as pesquisas nacionais, que vêm evidenciando que os municípios sobre a pressão para cumprir a Lei 12.796/13, que tornou obrigatória a oferta do ensino para crianças de quatro e cinco anos, priorizaram a pré-escola, gerando impacto nas vagas em creche. Alguns municípios diminuíram a oferta de matrículas em creche ou passaram a oferecer horários parciais para permanência da criança e adotaram outra forma alternativa para suprir tal demanda, como a ampliação de creches por meio de convênios particulares e, de acordo com Campos (2012, p.99), “essa universalização (da pré-escola) tem sido feita em detrimento da educação das crianças de 0 a 3 anos, destinada cada vez mais de caráter assistencial e qualidade precária”, o que caracteriza o descaso com essa etapa de ensino que não é vista como prioridade. Ainda que a educação seja um direito de todos, pesquisas apresentam que alguns municípios reduziram vagas, enquanto outros poucos ampliaram o atendimento na creche para poder, conseqüentemente, ampliar de forma significativa o atendimento na pré-escola (NASCIMENTO, 2018).

Parece-nos que a garantia do direito à educação à criança é efetivada através da universalização. Entretanto, importa salientar que ampliação das vagas em creches está atrelada à questão de que esse atendimento educacional é o que mais exige equipamentos especiais para a plenitude do seu funcionamento (CAMPOS; FULLGRAF; WIGGERS, 2006), além de

docentes com formações específicas. Ademais, não se pode negar, como afirma Campos (2013) em seus estudos, que houve uma significativa expansão de matrículas e que a Educação Infantil vem ganhando visibilidade na agenda política em decorrência da responsabilidade dos municípios pela efetivação das vagas destinadas a creche. Entretanto, ainda cabe sinalizar que o acesso à Educação Infantil não acontece igualmente em relação aos outros anos do ensino fundamental e, por isso, a luta pelo acesso precisa estar em nossas pesquisas, a fim de avançarmos em sua democratização (CAMPOS, 2013).

Para esta pesquisa, outro levantamento importante está relacionado ao quantitativo de crianças com menos de um ano que estão sendo atendidas nas instituições de ensino. Por meio dos dados anteriores, nota-se que todos os municípios da Baixada Fluminense atendem o segmento creche. Porém são poucos os que atendem todas as idades desta etapa da educação básica, que seriam através de vagas para os bebês menores de um ano, ou com um ou dois anos. Ou seja, nem todas as idades são contempladas na distribuição de vagas na maioria dos municípios. Com isso, podemos pensar se estamos distantes de efetivar a creche em sua totalidade, ficamos longe de garanti-la para todos os grupos etários de crianças.

Segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), no período de 2015 a 2020, as matrículas na creche cresceram 19,8%, entretanto, apesar do incremento das matrículas na Educação Infantil nos últimos anos, há uma redução de 1,6% de 2019 para 2020 nas matrículas de creche. Pode-se destacar que o ano de 2020 foi impactado pelo novo Coronavírus (COVID19), sendo, uma das medidas adotadas pelos governantes dos estados e cidades brasileiras, o isolamento social e o fechamento dos estabelecimentos em geral, com exceção dos serviços essenciais. Tal sanção não apenas refletiu no funcionamento das unidades escolares, mas também no fluxo de matrículas. O Censo Escolar de 2020 registrou 70,9 mil creches no Brasil. O gráfico 1 representa a proporção de matrículas em creches no Brasil e indica que houve uma pequena redução no quantitativo de crianças vinculadas às instituições no último ano da representação.



Fonte: elaborado pela autora, Alessandra Silva da Costa, com base nos dados do Censo Escolar. INEP (2015-2020).

Como se pode observar no Gráfico 1, houve uma expansão na oferta de vagas em creches, no que diz respeito a evolução de matrículas com o decorrer dos anos, todavia ainda existe um significativo espaço para ampliação da oferta. Essa política para a infância tão fundamental necessita da continuidade nos investimentos e planejamentos públicos para conseguir manter a elevação nos números, como também, monitoramento da demanda, visto que só é possível ver a evolução do seu alcance no decorrer dos anos, por se tratar de uma política que necessita de muitas ações para sua efetivação. Sendo assim, essas ações podem ser ferramentas potentes para a gestão e aplicação adequada das verbas que garantem que outras crianças não sejam privadas desse direito.

Na pesquisa realizada por Arruda (2019), foi possível identificar que no ano de 2018 que quatro municípios da Baixada Fluminense atendiam crianças menores de um ano.

A escolha pelos anos com menor visibilidade nas políticas educacionais está ligada à proposta de investigar os municípios que reconhecem mais cedo esse direito das crianças, mas enfrentam o desafio da especificidade, na medida em que essas crianças têm um grande nível de dependência. Ao se falar de políticas de acesso educacional, impõe-se aos municípios um desafio diferente, quando eles dispõem-se a atender crianças de dois anos, que já estão em sua maioria andando, no processo de desfralde e numa maior autonomia na alimentação.

Outro aspecto para trazer à reflexão, refere-se aos critérios de acesso desses sujeitos à educação pública em creches municipais. Será que os municípios têm critérios sobre isso em seus editais? Um fator importante para a escolha dessa temática foi a experiência da pesquisadora, que, como já dito na introdução, também é diretora de creche, com o processo de matrícula instituído pela Secretaria Municipal de Educação (SME) do Rio de Janeiro. Através

da Resolução SME n.º 1.274, de 01 de novembro de 2013 e na Portaria E/SUBE/CED n.13, estabeleceu-se procedimento público classificatório para ingresso das crianças nas creches (RIO DE JANEIRO, 2013). Descreveremos a seguir essa vivência. Conforme as novas orientações, os responsáveis pelas crianças precisam realizar a inscrição para Educação Infantil - modalidade creche - destinada às crianças com idade a partir de seis meses completos, até o início do ano letivo, a três anos e onze meses completos até 31 de março, por meio da *internet*, no endereço eletrônico: www.matricula.rio.

Além de orientar todas as etapas da matrícula, os documentos de 2013 dispõem os critérios de prioridade, entre eles estão: (1) família que seja beneficiária do Bolsa Família ou Cartão Carioca; (2) crianças com deficiência; (3) criança ou familiares vítimas de violência doméstica; (4) criança ou alguém do núcleo familiar acometidos por doenças crônicas; (5) alguém do núcleo familiar que faz uso abusivo de drogas; (6) alguém do núcleo familiar que seja presidiário e ex-presidiário; (7) ter irmão gêmeo; (8) ser mãe adolescente.

Assim, a família realiza a inscrição da criança pela *internet* e, caso atenda a um dos critérios de prioridade, precisa sinalizar no preenchimento das informações para depois comparecer nas unidades escolhidas com o comprovante do critério selecionado e aguardar a data do resultado.

Seguindo as datas pré-estabelecidas pelo calendário de matrículas, após o resultado da classificação, a creche tem a responsabilidade de contatar com as famílias para informar que a criança está na lista de selecionados e avisar ao responsável que precisa fazer a matrícula na unidade. É um trabalho bastante cansativo e feito com muita responsabilidade. Telefonamos inúmeras vezes, registramos o dia e horário das ligações realizadas e, em alguns casos, realizamos pesquisas no sistema da Secretaria de Educação, localizando o endereço da família para deixar “recado”, através de outros números alternativos registrados. Tudo isso para garantir que a criança tenha o direito a sua vaga selecionada.

Para assegurar a lisura no processo de classificação, via critérios de prioridades das vagas, na prática, na creche em que trabalhamos, a equipe precisa entrar em contato com os responsáveis antes da definição dos classificados, pois, no sistema, embora conste a informação de que a criança faz parte do grupo prioritário, os responsáveis precisam comparecer para apresentar os documentos que comprovem a escolha da prioridade.

Em seguida, nossa atenção volta-se para a matrícula das crianças selecionadas através do sorteio eletrônico. Por isso, necessitamos entrar em contato novamente com algumas famílias para que compareçam no tempo determinado para confirmação que são três dias. Uma

vez estabelecido o contato com as famílias, muitas comparecem no prazo estabelecido com as cópias dos documentos selecionados, porém com algumas famílias necessitamos entrar em contato telefônico novamente. Nesta realidade do município do Rio de Janeiro, os critérios tentaram ser apresentados de maneira assertiva e sendo a atuação dos gestores fundamental para efetivação da matrícula. Por isso, entendemos que, quando o município não esclarece e nem divulga critérios, torna ainda mais difícil o acesso às vagas nas creches, já bem poucas, que não atendem a maioria das crianças.

Cada município organiza as normativas para o processo de matrícula que precisam ser norteadas pelos Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil (BRASIL, 2006; 2018), nos quais ressaltam que cabe às Secretarias Municipais de Educação, definir e implementar a política municipal para a área, em consonância com a legislação vigente, ou seja: “estabelecer diretrizes, objetivos, metas e estratégias para a área no que se refere à organização, ao financiamento e à gestão do sistema educacional, à garantia das vagas demandadas pela população” (BRASIL, 2006, p.18). Tendo em vista uma gestão comprometida, que garanta os direitos das crianças de zero a cinco anos, as Secretarias Municipais de Educação têm a incumbência de organizar, de maneira democrática e transparente, o acesso, a oferta e a matrícula na Educação Infantil. Sendo assim, no que diz respeito ao princípio, a gestão de acesso, a oferta e a matrícula, deverão:

1.1.4. utilizar como critério prioritário para a matrícula de crianças de zero a três anos a vulnerabilidade social da família, ainda que outros critérios possam ser utilizados no processo decisório, garantindo sempre a transparência dos itens adotado;

1.1.5. realizar o processo de matrícula em conjunto com as Instituições de Educação Infantil, de maneira transparente a todos os envolvidos por meio da disponibilização de instrumentos, como uma central de vagas ou ferramentas *online*;

1.2.2. utilizar os indicadores, e seu respectivo monitoramento, como estratégia para (re)planejar ações, mensurar ou verificar o andamento ou a qualidade dos processos de implementação das Políticas Públicas de Educação Infantil, como taxa de matrículas, qualidade da oferta, taxa de frequência, déficit de vagas, entre outros, em conjunto com os Gestores das Instituições de Educação Infantil (BRASIL, 2018, p. 27-28).

Um aspecto fundamental na política do direito à educação significa o ingresso à escola. No caso das creches, o acesso é fortemente impactado pela pouca oferta de vagas existentes, nesse sentido, algumas estratégias vêm sendo adotadas pelos municípios. Essa pesquisa dar visibilidade a elas, notadamente na Baixada Fluminense, isso porque, algumas secretarias não

apresentam normas definidas para o procedimento de matrícula, por isso que, em muitos casos, cabe aos burocratas de médio escalão que atuam nas secretarias e aos gestores, também burocratas de médio escalão que atuam nas escolas, usarem da sua discricionariedade para decidir quais crianças podem obter uma vaga. Porém, devido a essas funções terem sido alcançadas, algumas vezes, por meio de indicação política, sofrem interferência dos que fizeram sua recomendação. Gremaud, Pazello e Maluf (2016) em pesquisa sobre os diretores de escola, destacam que, no Brasil, se a ocupação de diretor é determinada por recomendação de políticos, outra categoria teórica deve ser discutida para delimitar o perfil desses atores, porque esta prática na gestão pode inserir indivíduos não ambientados com as diversas nuances da gestão educacional. Por isso, abordar a discricionariedade de quem atua no processo de oferta, acesso e matrícula é uma ferramenta necessária para compreender como esse direito se materializa.

No próximo capítulo, apresentaremos a análise dos questionários que nos ajudou a compreender o grau de discricionariedade dos BME no âmbito das secretarias. Trataremos dos resultados encontrados a partir da oferta, acesso e matrícula em creches. O questionário foi aplicado a três BME indicados pelas secretarias como responsáveis por fornecer informações sobre a Educação Infantil do município e as entrevistas que estão no quinto capítulo foram realizadas com três diretoras de um município específico.

CAPÍTULO 4 - OFERTA, ACESSO E MATRÍCULA EM TRÊS MUNICÍPIOS DA BAIXADA FLUMINENSE

Enquanto eu tiver perguntas e não houver resposta continuarei a escrever. Como começar pelo início, se as coisas acontecem antes de acontecer?
(LISPECTOR, 1998, p. 21)

Porque escrevemos, o que escrevemos? Será uma tentativa de eternizar o que nos constitui através da escrita? Ou quem sabe seja a necessidade de descobrir quem realmente somos? O processo da escrita, por vezes, pode ser doloroso, enfadonho, porém transformador. Ele nos convida a conhecer o mais profundo do que somos. Nesse encontro com o que há de mais íntimo, encontramos ali nossas potências e fragilidades. Afinal, para que escrevemos?

Na busca por respostas, pensamos na epígrafe, na qual, Clarice Lispector encara o ato de escrever como uma busca por resposta para a vida, procurando entendimento, para o que se coloca diante nós. Assim, o ato de escrever poderia representar o olhar para a singularidade da nossa existência, buscando sentido no que somos, considerando a nossa subjetividade diante do que conseguimos registrar.

A escrita acadêmica é um privilégio ainda para poucos, carregada de desafios. Nessa escrita, há confronto e dúvida, porém existe, um encontro com a pesquisa ou com a leitura crítica que realizamos. Constantemente, essa escrita nos indaga, por isso não há outra forma de prosseguir senão tecendo, costurando nossas ideias e os resultados, como caminho para produção legítima de conhecimento. Talvez, escrevemos para que possamos viver a emancipação humana e ver materializada nas palavras a libertação, a superação de qualquer medo. E, quem sabe, seja uma maneira de enxergarmos o direito de ser sujeito (ARAÚJO; BENTO, 2022).

Ao longo deste estudo compartilhou-se trechos de Clarice Lispector do livro *A hora da estrela*, que narra a história de Macabéa, uma moça nordestina que vem para o Rio de Janeiro. Na obra Lispector traz um foco para questão social e evidencia o preconceito vivido pela personagem. História que se aproxima da situação dos bebês quanto ao seu direito à educação. Eles parecem invisíveis e sua existência não é percebida, assim como Macabéa. Nesta etapa da pesquisa traz-se os dados do questionário aplicado e como isso revelou a cobertura de atendimento aos bebês e a oferta, que é muito menor do que a demanda.

Encaramos o desafio de escrever sobre o cenário de cobertura do atendimento em creches e nos deparamos com as desigualdades que permeiam as políticas de acesso. Voltamos para a Baixada Fluminense, território esse que é a base de estudos que tentam evidenciar essa região que tem grande concentração populacional, marcada pela pobreza, carência de infraestrutura e violência (SIMÕES, 2008).

Os dados apresentados no capítulo anterior mostram a fragilidade da cobertura de atendimento ao direito à educação de 0 a 3 anos. Apesar da LDB 9394/96 afirmar o “atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade”, cada município escolhe a partir de quantos anos esse direito é garantido em seu território. Mesmo que no texto político descreva a idade que as crianças começam a ter o direito à educação, alguns municípios excluem as crianças da faixa etária inicial, não assumem o compromisso de ter espaço que atenda a primeiríssima infância. Assim, possibilita uma amplitude discricionária para o atendimento das crianças em creches, chegando ao ponto de o direito à educação dos bebês não ser efetivado em alguns municípios, tornando-os invisíveis. Diante desta situação, nossos olhares voltam-se para os municípios que ofertam vagas para as crianças com menos de um ano, estabelecido na LDB como creche. Buscamos com esta investigação dar visibilidade e evidenciar as estratégias para distribuição das vagas nas creches da Baixada Fluminense. Diante do cenário de invisibilidade para o atendimento dos bebês, quatro municípios (Guapimirim, Itaguaí, Mesquita, Nilópolis) destacam-se, porque ofertam vagas para as crianças menores de um ano.

Nesta dissertação, as estratégias para distribuição de vagas foram identificados através de questionário aplicado aos indicados pelas secretarias como responsáveis por fornecer os dados da Educação Infantil para a pesquisa. Esses dados foram organizados em três categorias: (a) oferta de vagas, através do número de crianças atendidas; (b) processo de acesso às vagas; (c) os procedimentos que envolvem a matrícula em creches. Desta maneira, “as categorias permitem estabelecer uma coerência entre as questões através da articulação de informações” (BRANDÃO, 2010, p. 47). O objetivo da estratégia metodológica foi compreender as estratégias adotadas pelos municípios de Guapimirim, Mesquita e Nilópolis nas ações elaboradas pela Secretaria de Educação para efetivação do direito à creche.

Neste capítulo apresentamos na primeira seção um panorama dos municípios que aceitaram participar desta pesquisa, ao responderem nosso questionário, a saber: Guapimirim, Mesquita e Nilópolis e, para isso, dividimos cada município em subseções. Em seguida, na segunda seção, mostramos os dados obtidos a partir das respostas dos questionários aplicado

aos BME. Na terceira seção, apresentamos as primeiras informações coletadas na entrevista com as diretoras. E na última seção problematizamos mais dados da pesquisa de campo levantados através dos questionários realizados nas Secretarias de Educação e a entrevista com as diretoras.

4.1 Panorama das secretarias: Guapimirim, Mesquita e Nilópolis

A primeira etapa da pesquisa de campo ocorreu nos meses de março e abril de 2022, realizou-se um primeiro contato através de mensagens de *WhatsApp* com representantes das Secretarias de Educação (coordenadores, assessores e assistentes). A proposta inicial foi identificar quais os municípios ofertam vagas em instituições de Educação Infantil para crianças menores de um ano. Contactamos todos os municípios, mas alguns não retornaram nossas mensagens. Então, enviamos *e-mails* e fizemos contato telefônico com os treze municípios da Baixada. A partir das respostas, foi possível confirmar os quatro municípios que atendem crianças com menos de um ano.

No estudo realizado por Arruda (2019), identificou-se também quatro municípios que atendiam em instituições de Educação Infantil crianças a partir dos primeiros meses de nascimento. Na época da investigação da autora, eram: Guapimirim, Itaguaí, Japeri e Mesquita. Ou seja, o município de Nilópolis assumiu, posteriormente, o compromisso de garantir vagas para crianças com menos de um ano. Porém Japeri, que garantia o direito à educação das crianças menores de um ano, deixou de ofertar vagas no ano de 2022.

Portanto, pode-se confirmar que a maior parte dos treze municípios da Baixada Fluminense não tem espaços para atender os bebês nas unidades de Educação Infantil. Apenas alguns decidiram que iriam ofertar vagas para as crianças com menos de um ano, assim, percebe-se que a ação discricionária tem consequências distributivas (LOTTA e PIRES, 2021). Por isso, estamos mostrando que as vagas em creches não podem ser vistas como um bloco de 0 a 3 anos, porque existe um grupo de crianças que não lhe é garantido o direito à educação, sendo quase que invisíveis em alguns territórios, neste sentido.

Após sabermos quais os municípios recebem crianças menores de um ano, enviamos, às respectivas Secretarias de Educação, uma Carta de Apresentação (Anexo I), o Projeto de Pesquisa por *e-mail* e a solicitação de autorização para aplicar questionário semiestruturado com os representantes do setor. Obtivemos autorização nos municípios de Guapimirim,

Mesquita e Nilópolis para aplicar o questionário, todavia, não conseguimos o retorno da Secretaria de Itaguaí até o mês de setembro de 2022.

Para um melhor detalhamento e aprofundamento desta investigação, apresentamos na próxima subseção os dados de cada um dos municípios observados: Guapimirim, Mesquita e Nilópolis, que compõem a primeira etapa da pesquisa. Pensávamos ir conversar com as Coordenadoras de Educação Infantil, por entender que elas são as responsáveis pelo setor, atuam em uma camada específica da burocracia de médio escalão, mas um dos municípios a pessoa designada para nos atender foi um Assessor do Gabinete, em outro foi a Dirigente de Ensino e somente em um foi a Coordenadora de Educação Infantil. Essa escolha nos causou estranhamento, uma vez que sabemos que esse município tem uma coordenadora específica para a EI no seu organograma. Desse modo, ao longo da pesquisa estamos nomeando os sujeitos que entrevistamos como indicados pelas secretarias como responsáveis por fornecer os dados da Educação Infantil.

4.1.1 Guapimirim: “lugar onde começa um vale”

Guapimirim integra a Região Metropolitana da cidade do Rio de Janeiro e abriga o Parque Nacional da Serra dos Órgãos. O mapa abaixo traz sua configuração espacial.

Figura 6 Mapa de Guapimirim



Fonte: NEWebCreations <https://pt.map-of-rio-de-janeiro.com/munic%C3%ADpios-mapas/guapimirim-munic%C3%ADpio-mapa>

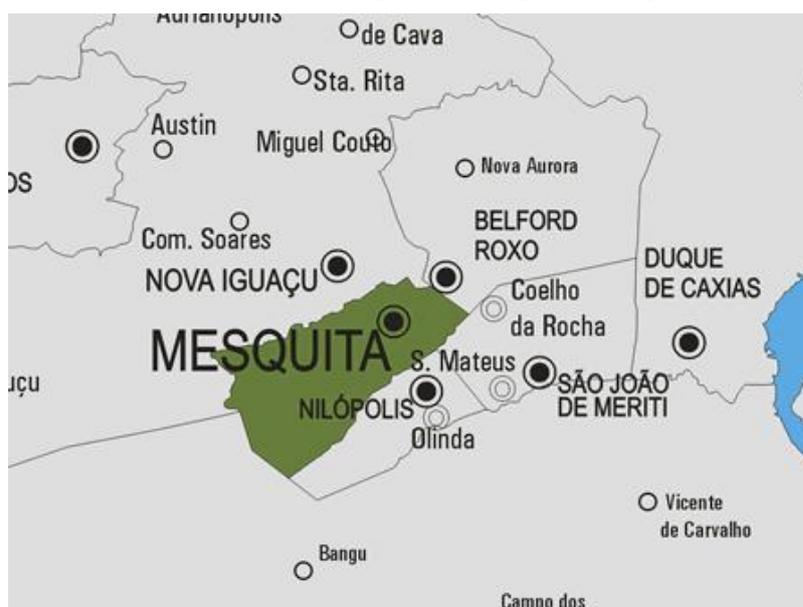
O município de Guapimirim estende-se por 360,8 km² e, em 2021, a população estimada pelo IBGE era de 62.225 pessoas. A população de crianças de zero a três anos corresponde a 6% da população total. A densidade demográfica é de 167,7 habitantes por km² no território, a menor de toda a Baixada Fluminense. As cidades mais próximas desse município são Teresópolis, Magé e Petrópolis e, sabe-se, que Guapimirim emancipou-se do município de Magé em 1990. Possui PIB per capita de 15.912,49 reais e IDH de 0,698, ocupando a 10^a posição, entre os municípios da Baixada Fluminense (IBGE, 2010).

Guapimirim possui onze creches, porém somente quatro atendem às crianças menores de um ano. A primeira creche foi construída em 2003, mas o atendimento às crianças menores de um ano teve início somente em 2012.

4.1.2 Mesquita: “A caçula da Baixada”

Mesquita, considerado o município mais novo e conhecido como “caçula da Baixada”, devido ao ano da sua emancipação no ano de 1999. Apesar de ter sua fundação como município em data recente tem, desde o século XVII, registro de plantações de cana-de-açúcar e engenhos. Inclusive, seu nome deve-se ao Barão de Mesquita, proprietário das fazendas que hoje constituem a região central do município. Abaixo o mapa:

Figura 7 Mapa do Município de Mesquita



Fonte: NEWebCreations <https://pt.map-of-rio-de-janeiro.com/munic%C3%ADpios-mapas/mesquita-munic%C3%ADpio-mapa>

O município de Mesquita estende-se por 39,1 km² e, em 2021, a população estimada pelo IBGE era de 177.016 pessoas, sendo a densidade demográfica de 508,5 habitantes por km² no território do município. No que diz respeito à população infantil, as crianças de 0 a 3 anos correspondem a 5% da população total. Possui IDH de 0,737 e PIB per capita de 7.430,75 reais, ocupando a 2^a e 13^a (última) posição, respectivamente, entre os municípios da Baixada Fluminense. As cidades que lhe são mais próximas: Nova Iguaçu, Nilópolis e Belford Roxo.

4.1.3 Nilópolis: o menor município da Baixada

Nilópolis é uma cidade vizinha ao município de Mesquita, sendo um dos menores municípios do país em termos territoriais e abriga uma das mais importantes escolas de samba do carnaval carioca, referência e orgulho da cidade. Abaixo, vislumbramos seu território:



Fonte: NEWebCreations <https://pt.map-of-rio-de-janeiro.com/munic%C3%ADpios-mapas/nil%C3%B3polis-munic%C3%ADpio-mapa>

O município expande-se por 19,4 km², é o menor município do estado do Rio de Janeiro e em 2021 a população estimada pelo IBGE era de 162.485 habitantes, sendo a densidade demográfica de 379,8 habitantes por km² no território do município, mas não tem área rural. No que diz respeito à população infantil, as crianças de 0 a 3 anos ficam cerca de 7.683 e correspondem a 5% da população total, sendo que 1.974 estão matriculadas em creches, em torno de 25,7%. O município de Nilópolis possui IDH (2010) de 0,753 e PIB (2020) per

capita de 18.346,58 reais, configurando-se como o maior IDH da Baixada Fluminense, ocupando também o nono lugar no ranking estadual.

A cidade, que já tinha se chamado São Matheus e Engenheiro Neiva, ganhou definitivamente o nome de Nilópolis em 1921, em homenagem ao ex-presidente da República Nilo Peçanha, conforme afirma Simões (2006).

A identidade de Nilópolis começou a ser gestada após a visita que Nilo Peçanha fez a pequena localidade no entorno da estação de Engenheiro Neiva, articulada por um dos principais agentes loteadores do período, o coronel Júlio de Abreu, que havia criado o Bloco do Progresso. Após essa visita, entusiasmado com os elogios de Nilo Peçanha ao lugarejo, resolve homenageá-lo passando a chamar a localidade de Nilópolis, em homenagem ao político (p. 153).

Ela emancipou-se do município de Nova Iguaçu em 1947. As cidades mais próximas são Mesquita, São João de Meriti e Rio de Janeiro.

4.2 Encontros com as Secretarias de Educação: “a gente conseguiu mudar alguma coisa”

Nesta seção, apresentamos os dados levantados da primeira etapa da pesquisa de campo através do questionário aplicado às Secretarias de Educação da Baixada aos indicados por eles como responsáveis por fornecer os dados da Educação Infantil, que aceitaram participar deste estudo, que atendem crianças menores de um ano.

Para a aplicação do questionário realizamos encontros presenciais no mês de setembro de 2022 nas Secretarias de Educação de Mesquita e Nilópolis. O município de Guapimirim optou em fazer o encontro de maneira remota, através da plataforma *Google Meet*, plataforma de videoconferência *online*, o que ocorreu no dia cinco de setembro do ano de 2022.

O questionário semiestruturado (Anexo II), foi elaborado com perguntas abertas e fechadas, com o objetivo de investigar as normativas e as estratégias das redes na definição da distribuição das vagas. O questionário aplicado nas secretarias está dividido em quatro seções. A primeira apresenta a caracterização do atendimento, traz dados sobre a quantidade de crianças atendidas em creches em cada faixa etária, quantidade de turmas, indaga se os municípios possuem construção do Programa Proinfância, quando iniciou o atendimento às crianças menores de um ano, nomes das unidades que atendem crianças menores de um ano, características sobre os turnos e a quantidade de crianças por adultos. Nas perguntas sobre oferta e acesso às vagas, buscamos compreender como ocorre a oferta de vagas, a forma como o acesso

é disponibilizado, as etapas para matrícula, a existência de políticas para ampliação de vagas em creches, a intervenção do Ministério Público e se existe lista de espera. Em seguida, encontram-se questões sobre a matrícula em creches, envolvendo a existência de edital com as normativas, os critérios de prioridade, o acesso à lista de espera, a divulgação do processo de matrícula e se existe a participação de outros setores na elaboração dos documentos norteadores. Na continuidade o texto trata do conhecimento dos gestores das unidades, logo perguntamos sobre o mecanismo de nomeação, tempo do mandato, escolaridade exigida, pré-requisitos, gratificações e formação específica oferecida pela Secretaria de Educação.

Assim, os dados apresentados ajudam a compreender as estratégias para distribuição de vagas. Contudo, devido o recorte da pesquisa, optou-se por trazer para este estudo questões que abrangem três categorias. As informações obtidas através do questionário foram organizadas de maneira que pudessem se manter dentro da centralidade desta pesquisa - envolvendo o cenário de oferta, acesso e matrícula -, que serão apresentadas em um quadro e problematizadas na próxima seção.

Sobre os sujeitos que participaram do questionário semiestruturado, um é do sexo masculino e dois são do sexo feminino, com idade entre 35 e 40 anos e estão no cargo de assistente, dirigente e coordenadora entre 2 e 5 anos, atuam na camada média da burocracia, no âmbito das secretarias. Os entrevistados possuem experiência de mais de 15 anos de magistério nas escolas da rede pública municipal, porém pouco tempo na função que exercem nas secretarias, o que demonstra um indício da descontinuidade dos cargos políticos (KRAMER; TOLEDO; BARROS, 2014). Na apresentação das respostas não divulgamos os nomes dos participantes, utilizamos as siglas da Secretaria de Educação e o nome do município, para garantir o anonimato. Os dados provenientes do questionário foram sistematizados no quadro a seguir.

Quadro 10 - Dados do questionário semiestruturado

DADOS	GUAPIMIRIM	MESQUITA	NILÓPOLIS
Número de creches	12	16	10
Creches na área urbana	10	16	10
Creches na área rural	2	0	0
Creches que atendem bebês de até 1 ano	5	3	3
Quantidade de bebês menores de 1 ano por turma	12	10	10
Número total de bebês menores de 1 ano matriculados na rede municipal	60	31	28
Etapas para a matrícula	Pré-matrícula, Sorteio público nas unidades Procedimento classificatório	Pré-matrícula, Sorteio público nas unidades e classificatório	Pré-matrícula, sorteio eletrônico e Procedimento classificatório
Divulgação do calendário de matrículas	Internet	Internet Secretaria de Educação	Internet Secretaria de Educação
Existem estratégias para ampliação	Sim	Sim. Ampliação das unidades e construção de novas creches	Neste momento a prioridade são turmas de 4 e 5 anos
Existem intervenção do Ministério Público nas matrículas em creches	Sim. Principalmente no berçário	Não	Não
Existe lista de espera para menores de um ano	Sim	Sim	Sim
Quem tem o controle da lista de espera	Secretaria de Educação	Secretaria de Educação	Secretaria de Educação
A matrícula pode ser realizada em qualquer período do ano letivo	Sim	Sim	Sim
Existe edital com as normativas para o processo de inscrição matrículas nas creches	Sim	Sim	Sim
Existem critérios de prioridades para acessos às vagas em creches	Sim	Sim	Sim
Como se dá a divulgação do início do processo de matrícula em creches	Redes Sociais Carro de Som	Site oficial da secretaria e Redes Sociais	Site oficial da secretaria e Redes Sociais
Os responsáveis têm acesso a lista de espera	Sim	Sim	Sim
Existe a participação deste setor na elaboração dos documentos que norteiam o processo de matrícula	Sim. Setor de Supervisão e matrícula	Sim	Sim

Fonte: Levantamento da pesquisadora a partir dos dados de um questionário aplicado aos representantes das Secretarias Municipais de Educação (data ou período).

A partir das informações acima, buscamos traçar um panorama de oferta, acesso e matrícula dos três municípios da Baixada Fluminense, que compõem esse estudo e atendem crianças menores de um ano.

Começamos com o município de Guapimirim. Com relação ao número de crianças com menos de um ano acolhidas no ano de 2022, Guapimirim recebeu 109 bebês em cinco unidades. Cada creche possui duas turmas para o berçário 1 (bebês 4 meses a 11 meses e 29 dias) e atende entre 12 e 15 crianças em cada. A quantidade de matrículas inclui crianças com deficiências⁷, e neste caso reduz-se em 5% o quantitativo das turmas que recebem situações de inclusão. Conforme apresenta a Resolução SME N° 004 de 20 de outubro 2021 no parágrafo único do artigo 29 do diário oficial (Anexo VI) de Guapimirim

Garantir a redução de 5% (cinco por cento) dos alunos por turma sob o quantitativo máximo previsto nesta Resolução quando houver alunos com deficiência comprovada por Laudo médico, salvo os casos o aluno que tenha acompanhamento do profissional de apoio pedagógico (Mediador ou Profissional de Apoio Escolar)

Por isso, a quantidade de crianças matriculadas não corresponde à totalidade que seria em torno de 120 crianças. De acordo com os Parâmetros Nacionais de qualidade para a Educação Infantil (2006) a relação entre o número de crianças por agrupamento ou turma e o número de professoras ou professores de Educação Infantil por agrupamento varia de acordo com a faixa etária: uma professora ou um professor para cada 6 a 8 crianças de 0 a 2 anos; uma professora ou um professor para cada 15 crianças de 3 anos; uma professora ou um professor para cada 20 crianças acima de 4 anos. Segundo o documento “a quantidade máxima de crianças por agrupamento ou turma é proporcional ao tamanho das salas que ocupam.” (p. 35 e 36).

Com relação a quantidade de crianças por professor, o Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil (RCNEI;1998) já apresentava

Quanto menores as crianças, mais desaconselhados são os grupos muito grandes, pois há uma demanda de atendimento individualizado. Até os 12 meses, é aconselhável não ter mais de 6 crianças por adulto, sendo necessária uma ajuda nos momentos de maior demanda, como, por exemplo, em situações de alimentação. Do primeiro ao segundo ano de vida, aproximadamente, aconselha-se não mais do que 8 crianças para cada adulto, ainda com ajuda em determinados momentos. A partir do momento no qual as crianças deixam as fraldas até os 3 anos, pode-se organizar grupos de 12 a 15 crianças por adulto.

⁷ Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas (Estatuto da pessoa com deficiência, 2015).

Mesmo que tais documentos não sejam manuais para serem seguidos, são ferramentas importantes que podem ser usadas para nortear a composição das turmas de Educação Infantil. Porém, deve-se também levar em consideração as peculiaridades no atendimento, como a necessidade do colo, da higiene, da alimentação das crianças. Quão grande é o desafio desse profissional que precisa alimentar cinco ou seis bebês. Por isso, que as especificidades nesse tipo de atendimento também devem ser levadas em consideração, para que a garantia do direito à educação seja com qualidade.

Vejam agora a cidade de Mesquita que atendeu, em 2022, 31 bebês de 6 meses a 11 meses e 29 dias, em três unidades escolares, observando o quantitativo por turma, conseguimos perceber uma criança excedente, situação que a Secretaria de Educação estava ciente, de acordo com o que foi informado no questionário e a entrevista. Por fim, temos Nilópolis. Esse município recebeu em 2022, 28 crianças menores de um ano em três unidades. Em uma das unidades acolheram oito crianças, devido ter uma criança com deficiência.

O levantamento expressa o quanto o atendimento às crianças menores de um ano ainda precisa alcançar números mais elevados. Essas cidades se destacam por ofertar o que é previsto pela legislação, visto que a maioria dos municípios ainda não conseguem disponibilizar vagas para os bebês. Todavia, não se pode deixar de considerar que mesmo cumprindo o que determinam os marcos legais, muitas crianças ainda não conseguem alcançar o direito à creche.

Mesmo após anos de luta, os bebês conseguem um número pouco expressivo de vagas em creches. De acordo com Rúa (1997, p. 6), uma situação pode existir por muito tempo, mesmo incomodando um grupo de pessoas e causando insatisfação, tornando-se um “estado de coisas”. A autora sinaliza que, ainda que o problema esteja na agenda governamental, existe algo distinto entre decidir e implementar, o que pode demarcar um descumprimento da legislação. Parece que o direito à educação só entra na agenda dos governantes quando há uma pressão de obrigatoriedade vinda de movimentos sociais formados pelos atores envolvidos em luta por determinada questão e não apenas o cumprimento político do que é o direito do cidadão.

Para Lotta (2019), a implementação de uma proposta ou projeto político é um processo que também exige decisões, devidos às questões que não são possíveis de prever ou controlar. A autora sinaliza que a análise de políticas públicas deve ser olhada de baixo para cima ou *bottom-up*, baseando-se no que realmente acontece no momento de implementação. Assim, analisando, por exemplo, a expansão de vagas em creches é necessário considerar as fragilidades e as ações diferenciais na implementação. Até mesmo para compreender as

desigualdades que são reproduzidas nessa etapa das políticas (OLIVEIRA; CARVALHO, 2017), como no caso dos municípios que não ofertam vagas para os bebês menores de um ano.

Na expectativa de aprofundar a discussão sobre oferta, acesso e matrícula, foca-se em outros aspectos, como a divulgação, as etapas que antecedem a matrícula, as formas de acesso às vagas, dentre outras questões do questionário realizado como os municípios que participaram da pesquisa de campo deste estudo (Guapimirim, Mesquita e Nilópolis).

Sobre as etapas para matrícula em creches, todos os três municípios elaboram estratégias anteriores à matrícula. Devido à falta de vagas para os que procuram, os municípios organizam, de maneira discricionária, ou seja, dentro do “espaço de escolhas legais garantido formalmente” (LOTTA, SANTIAGO, 2018, p.23), algo que poderia ser caracterizado como uma inscrição realizada de maneira virtual, construindo um *site* destinado para isso, ou recebem os responsáveis presencialmente na Secretaria de Educação ou em uma das unidades de Educação Infantil.

Guapimirim organiza a pré-inscrição (figura 9), que é feita diretamente em uma das unidades de Educação Infantil. Durante o cadastro, o responsável legal poderá indicar mais duas opções, caso não haja vaga na primeira opção. Os responsáveis realizam uma inscrição, entregando os documentos solicitados para participarem do procedimento classificatório com o fim de tentar ingressar na creche, como nos informa a representante da Secretaria de Educação no relato abaixo. Dentro desse formato, seria possível levar em consideração aqueles que não possuem toda a documentação ou esse fato poderia ser um elemento de filtragem.

Então vai até a unidade, faz a inscrição, aí tem que levar toda a documentação, aí tem pré-requisitos, com relação a trabalho, tem todos os requisitos classificatórios, ele faz uma pré-inscrição, essa documentação depois vem para supervisão e depois uma equipe avalia para fazer essa seleção das vagas (SEMED GUAPIMIRIM 05/09/2022).

Figura 9 - Divulgação das inscrições- Município de Guapimirim



Fonte: Facebook da secretaria municipal de educação de Guapimirim
<https://www.facebook.com/photo/?fbid=606477281276080&set=a.562863625637446>

O município de Guapimirim realiza o procedimento classificatório (Anexo VI). Através da pontuação dos critérios estabelecidos, as crianças inscritas recebem uma colocação na lista de contemplados com uma vaga ou na lista de espera: “Nós temos o procedimento classificatório, que geralmente no finalzinho de outubro, início de novembro, já começa a fazer a divulgação para a abertura da vaga” (SEMED GUAPIMIRIM, 05/09/2022). Então, de acordo com o que foi informado, as unidades de Educação Infantil recebem os responsáveis pela primeira etapa do ingresso e depois repassam para a secretaria todos os documentos apresentados para comprovação dos critérios. Dessa maneira, a Secretaria de Educação analisa cada inscrição manualmente e em seguida divulga o resultado.

No município de Mesquita, a primeira etapa para matrícula, denominada de pré-matrícula, é realizada de maneira remota, através do *site* (figura 10), que, a partir da meia-noite,

Figura 10 – Página da internet para inscrição - município de Mesquita



Fonte: Portal Educa da secretaria municipal de educação de Mesquita- <https://educa.mesquita.rj.gov.br/>

na data estabelecida, a plataforma fica disponível. O horário em que a pré-matrícula foi concluída é utilizado pelo sistema eletrônico como um dos mecanismos para ordenar os classificados. Portanto, existe um grande movimento realizado pelas famílias neste momento e os responsáveis que logo nas primeiras horas conseguem realizar a pré-matrícula através de celulares ou computadores ficam numa posição melhor de quem não dispõe desses equipamentos e que necessita do auxílio das unidades para fazer a pré-matrícula. Cabe lembrar que as famílias mais pobres podem apresentar menos entendimento das políticas e de seus prazos, inseridos dentro de plataformas *online* que não estão habituadas a utilizar. Com relação a essa questão, o representante da equipe declara: “A gente não pode falar que todo mundo tem, mesmo com a ajuda pode não conseguir, mas de manhã cedinho, sete horas eles já estão na escola” (SEMED MESQUITA, 01/09/2022).

Ao possibilitar a classificação pela ordem do preenchimento do formulário, gera-se um cenário desigual para aqueles que não possuem acesso à internet e não vão conseguir realizar a inscrição no mesmo momento que inicia o horário no *site*. Sendo considerado o horário de inscrição para o resultado positivo da vaga, precisa-se ficar atento ao processo de diferenciação social que isso causa. Resolver o problema de acessibilidade à inscrição para creches por meio da internet, tornando-a mais prática para um grupo de responsáveis, pode estar contribuindo para um processo de desvantagens por parte das pessoas mais vulnerabilizadas da população. São riscos e obstáculos que podem gerar desigualdades na implementação dessa política que precisam ser reavaliados.

O município de Mesquita realiza o sorteio público. Porém, antes deste procedimento, acontece a matrícula para filhos de servidores públicos do município, podendo ser até 20% do número de crianças de cada turma. Sobre os critérios de prioridade, a Secretaria de Educação destina 30% das vagas de creche disponíveis para as crianças que se encontram em núcleo familiar em situação de pobreza e extrema pobreza. Tal informação pode ser verificada pelo Departamento de Matrícula Escolar no CadÚnico através do NIS e demais dados coletados no momento da pré-matrícula, conforme a Resolução SEMED 001/2022 (Anexo V), que estabelece normas e procedimentos de matrícula. Entretanto, além desses dois tipos de público-alvo, existem as vagas reservadas para as crianças com deficiência, que são analisadas por uma equipe do Departamento de Educação, não existindo percentual pré-determinado para esse tipo de atendimento. Contudo, não se pode deixar de sinalizar e trazer para reflexão que a existência de critérios de prioridade retira o direito da criança e se seleciona alguns para serem contemplados com uma vaga.

O representante de Mesquita afirma que o momento do sorteio é algo muito significativo para comunidade escolar: “Em determinados locais vira até evento fechado. Fecha a rua, é... a comunidade toda vai, tem mãe que quer verificar se o nome dela está lá naquele, naquele saquinho” (SEMED MESQUITA, 01/09/2022). Ele relata que essa etapa “demora muito tempo. Uma semana inteira geralmente. É cansativo, têm área que realmente é conflagrada” (SEMED MESQUITA, 01/09/2022). Cada dia da semana um sorteio acontecia em uma unidade. Porém, devido a pandemia, precisaram mudar a maneira como o sorteio acontecia. Para evitar aglomerações, um membro do Conselho Escola Comunidade, um responsável e a Diretora da unidade são convidados pela Secretaria de Educação para realizar o sorteio. Os nomes que estão dentro dos mesmos critérios de prioridades, são colocados numa cesta e são sorteados diante das pessoas que estão naquele momento. O representante de Mesquita também narra que alguns responsáveis colocam símbolos religiosos na porta da unidade de Educação Infantil, buscando através de suas crenças, uma vaga para a criança na creche.

Em Nilópolis, a primeira etapa para o ingresso à creche é realizada pela pré-matrícula *online*. Os responsáveis preenchem os dados no *site* (figura 11), e, caso tenham critérios de

Figura 11- Página da internet para inscrição- município de Nilópolis



Fonte: Portal Educa da secretaria de Educação de Nilópolis - <https://educa.mesquita.rj.gov.br/>

prioridade para comprovar, enviam os documentos para a Secretaria de Educação. O departamento responsável se prontifica a ajudar os pais tiverem dificuldades em utilizar a plataforma, pois, diferente das outras secretarias, existe uma equipe no setor de matrícula para atender essas demandas. As unidades escolares não são polos que auxiliam na utilização da plataforma.

O município de Nilópolis realiza sorteio eletrônico. Tem como critérios de prioridade: a residência na cidade, irmãos na mesma unidade escolar e ser beneficiário do programa Bolsa Família. A comprovação dos critérios é realizada na Secretaria de Educação pelo setor responsável. Segundo a representante do Departamento de Ensino, essa etapa não tem a participação do gestor da unidade escolar:

Mas às vezes o coração falava mais alto e a gente preferiu ficar com um processo que tivesse mais isonomia, todo mundo tivesse a mesma chance e que a gente pudesse ser imparcial, uma coisa é você ver e ouvir a história da pessoa e outra coisa é você só ter os dados na sua frente (SEMED NILÓPOLIS, 02/09/2022).

Acreditando ter uma ferramenta neutra para garantir o controle desta etapa, a secretaria assume essa responsabilidade, tornando o sorteio em algo mais técnico, que pode ser diferente do ambiente da instituição escolar, que é carregado de subjetividade. Assim, a Secretaria de Educação recebe as inscrições e a mesma realiza o sorteio eletrônico, sem a participação dos gestores das creches. Mas, será que consideram os responsáveis sem comprovante de residência? Ou que não possuem o cartão do benefício? Seria possível usar a mesma lente para olhar situações tão complexas?

Sobre a divulgação do calendário de matrícula, os três municípios afirmam que compartilham na *internet* em *site* as informações sobre as datas para as etapas anteriores e posteriores da matrícula. Isso auxilia para que a população consiga acesso às informações, de maneira mais clara e objetiva, diferentemente das resoluções feitas pelas secretarias, que dificilmente conseguem ser acessadas pelas famílias. Além das redes sociais, o município de Guapimirim utiliza um carro de som para fazer a divulgação do processo de matrículas. Mas, cabe lembrar que o acesso à internet também não é uma conquista para todos.

Quanto às estratégias de ampliação de vagas, o município de Guapimirim afirma ter estratégias como a construção de novas unidades, Mesquita diz que a proposta para alcançar a expansão é a construção de novas creches. Todavia, Nilópolis declara que, no momento, a prioridade são as turmas de 4 e 5 anos, ou seja, o cumprimento da obrigatoriedade legal. Segundo o Observatório da Criança do Adolescente, no ano de 2021, esse último município teve 73,2% da população de crianças de 4 e 5 anos matriculadas na pré-escola, mesmo em face da obrigatoriedade estabelecida pela Lei nº 12.769/2016. Porém, na creche, apenas 22,3 % das crianças de 0 a 3 anos foram matriculadas no ano de 2021.

Em seguida, perguntados sobre a intervenção do Ministério Público sobre as vagas em creche, apenas o município de Guapimirim declarou receber solicitações:

Principalmente para o berçário a gente tem recebido bastante solicitações. É aquela história, aparece a demanda, e a demanda realmente existe, o promotor acompanha direitinho e a ideia do município é atender a todos... Então, a gente precisa cumprir, o que a gente às vezes consegue é realocar, a gente recebe uma ordem para colocar no berçário da Vania Regina, da Vania Regina eu não consigo mais, mas consigo colocar na Simone Cardoso, aí a gente o coloca lá (SEMED GUAPIMIRIM, 05/09/2022).

Desse modo, levando em consideração essa afirmação, observamos que o Ministério Público acaba causando privilégio quando passa a frente na lista de espera os responsáveis que procuram efetivação do direito à creche. Os pais que não conhecem esse caminho continuam aguardando por uma vaga. Diferentemente daqueles responsáveis que têm informação, um capital intelectual. Isso acaba gerando tratamentos desiguais. A problemática dessa questão é que se torna um instrumento que pode reproduzir desigualdades, acarretando um cenário profundamente perverso num país que se propõe oferecer a educação para todas as crianças de 0 a 3 anos.

Sobre a lista de espera para os menores de um ano, todos os municípios afirmam que existem crianças aguardando uma vaga em todas as instituições educacionais que ofertam vagas para essa faixa etária. A lista de espera representa um registro de grande relevância, quando pensamos na expansão do atendimento em creches. Analisá-la seria de grande relevância no intuito de termos um panorama da procura por vagas, porém acessá-la ainda é um desafio para as pesquisas que se lançam para compreender esse cenário. De fato, a lista de espera é quase uma Caixa de Pandora⁸.

Assim, ao abrir a Caixa de Pandora trouxe algo imprevisível, a lista de espera poderia nos surpreender. Trazer os dados que se referem à quantidade de crianças, aguardando por uma vaga, seria uma maneira de entender qual região tem a maior concentração de crianças fora da creche. A não divulgação pode significar que a demanda está sendo atendida (COUTINHO; SILVEIRA, 2016), ou não interessa tornar pública a falta de vagas. Portanto, se não há transparência na divulgação, os que se mantêm aguardando uma vaga, podem ser esquecidos.

Nesta perspectiva, é de responsabilidade da Secretaria de Educação ter o controle dessa lista de espera. Segundo as respostas do questionário, os três municípios se propõem a divulgar a lista de espera, mas somente se os responsáveis buscarem por essa informação. As Secretarias de Educação divulgam nos *sites* apenas a lista daqueles que conseguiram uma vaga. Sobre o acesso a lista de espera os representantes responderam:

Fica na internet, as creches também colam no portal, disponibiliza essa listagem, que às vezes o pai não olha no site, aí passa na creche para ver o mural, aí eles colam no portão no mural, para o pai ver (SEMED GUAPIMIRIM, 05/09/2022).

⁸ Caixa de Pandora é um mito grego que narra a chegada da primeira mulher à Terra e com ela a origem de todas as tragédias humanas. Na mitologia grega, Pandora foi a primeira mulher criada por Hefesto sob as ordens de Zeus.

Não tem acesso público, a gente ficou com medo por conta dos dados, mas toda escola tem acesso a sua lista de espera (SEMED MESQUITA, 01/09/2022).

Não tem como eles acompanhar, eles vêm aqui e as meninas vão informando eles, porque o sistema, a gente trocou o sistema esse ano de matrícula (SEMED NILÓPOLIS, 02/09/2022).

Observa-se, a partir do que foi exposto, que apenas o município de Guapimirim divulga a lista de espera, tanto no *site* da secretaria, quanto nas unidades de ensino. O município de Mesquita afirma não divulgar porque na lista, além do nome da criança consta também dados como telefone e CPF, mas as creches podem acessar o sistema e realizar a consulta para os responsáveis que desejam. No município de Nilópolis, o controle da lista de espera é feito somente pela Secretaria de Educação. Assim, diante da falta de uma normativa que regularize a divulgação da lista de espera, cada município tem uma ação discricionária, decidindo quem vai ter acesso ou não a esse serviço público (LOTTA; PIRES, 2020). Mas, afinal, se o processo é público, não deveria ser divulgado?

Na seção a seguir, buscamos compreender o papel que os diretores assumem diante da implementação de políticas. A intenção é analisar a oferta, o acesso e a matrícula em paralelo às decisões que as gestoras assumem. Também investigamos os padrões da atuação dos agentes na adequação e interpretação das políticas adotadas pelo município nos procedimentos de matrícula das crianças. A entrevista semiestruturada nos possibilita, de certa forma, analisar o perfil e a atuação desses agentes da burocracia. Considerando que conhecer a forma de atuação desses agentes colabora com a compreensão das influências desses fatores na implementação das políticas educacionais para os bebês e crianças e nos resultados dessa ação.

Como dito no capítulo 3, o trabalho de campo envolveu além dos questionários as entrevistas semiestruturadas, para coleta dos dados e aprofundar questões (GIL, 2002), sobre a implementação das políticas de acesso às vagas na creche. Considerando o tempo em que o atendimento em creches é realizado, nos territórios pesquisados, optamos por selecionar o município de Mesquita, pois foi o primeiro a construir creches, no ano de 2001. Dessa maneira, foram visitadas instituições públicas de ensino que atendem crianças menores de um ano neste município, no qual também realizamos a entrevista semiestruturada com três diretoras, como veremos no próximo capítulo.

4.3 - Entrevistas com as diretoras de Mesquita: “precisaria literalmente de outra creche para poder abrigar todo mundo”

Nesta seção, apresentamos os dados da pesquisa de campo levantados através das entrevistas semiestruturadas feita com três diretoras de unidades de ensino Infantil, do município de Mesquita, que aceitaram participar deste estudo. Justifica-se a escolha por Mesquita, considerando que foi o primeiro município deste recorte a construir uma creche, isso no ano de 2001. Além, de ser uma maneira de refletir sobre as políticas de acesso a creche, a partir da perspectiva de uma Secretaria de Educação que oferta vagas há mais de vinte anos; e também para compor o acervo ausência de produções acadêmicas sobre esse território em relação ao atendimento as crianças de 0 a 3 anos em instituições de ensino. Todas as entrevistas foram realizadas no dia dois de setembro de dois mil e vinte e dois. Os encontros foram presenciais, nas instituições que as diretoras são responsáveis, sendo que duas entrevistas ocorreram no horário da manhã e uma a tarde. Mesquita

A entrevista semiestruturada (Anexo III) seguiu um roteiro temático prévio, também foi realizada para compreender o papel que os diretores assumem diante da implementação das políticas de acesso às vagas na creche. A entrevista foi gravada para obter “atenção permanente do pesquisador aos seus objetivos” (BRANDÃO, p. 48, 2010); e, como forma de se manter presente, em relação com os nossos interlocutores, com atenção ao que foi dito, vivido. Logo em seguida, transcrita. Essa técnica para coleta de informações foi feita para que os resultados da pesquisa sejam atingidos com autenticidade (ROSA; ARNOLDI, 2014). Essa autenticidade vem através dos encontros com as gestoras, profissionais que experimentam os desafios do cotidiano da creche, que participam da construção da política com criatividade, muitas vezes. Por isso autenticidade. A entrevista abre espaço para estar com o outro, no diálogo, se aproximando de sua perspectiva para, no distanciamento que acontece na escrita deste trabalho, produzir questões, perguntas, apontar possíveis caminhos.

Com relação aos sujeitos que participaram das entrevistas nas três instituições de Educação Infantil do município de Mesquita, todas são do sexo feminino, entre 42 e 50 anos e estão no cargo de direção entre cinco e nove anos. Sobre o nível de formação, possuem graduação (Serviço Social, Pedagogia e Educação Física) e uma tem pós-graduação *lato sensu* em Gestão Pública.

Na apresentação das respostas não divulgamos os nomes das participantes, utilizamos o nome do município, colocamos a palavra instituição seguida de um algarismo para diferenciá-las. Usamos a palavra instituição e não creche devida à variabilidade dos nomes dos locais, logo, uma é caracterizada como Escola Municipal de Educação Infantil (EMEI), outra Centro

Municipal de Educação Infantil (CEMEI) e a terceira é nomeada como creche, todavia, mesmo com distinção dos nomes, todas atendem crianças de 4 meses a 3 anos e 11 meses de idade.

Segundo informações, durante o encontro na Secretaria de Educação para aplicação do questionário “cada prefeito de uma época criava como achava” (MESQUITA SEMED, 01/09/2022). Assim, percebe-se a descontinuidade da padronização dos nomes das instituições de Educação Infantil, que em alguns casos foram nomeadas para homenagear familiares de governantes ou eventos. De acordo com o participante, a Secretaria está estudando a possibilidade de colocar uma nomenclatura única.

Seguindo para segunda etapa deste estudo, a partir da autorização da Secretaria de Educação e após a aplicação do questionário, realizou-se a entrevista semiestruturada nas três unidades de Educação Infantil, do município de Mesquita, que atendem crianças menores de um ano. Esta cidade possui dezessete bairros (figura 12). Realizamos as entrevistas nas unidades localizadas em três bairros: Centro, Chatuba e Cosmorama.

Figura 12- Bairros do município de Mesquita



Fonte: Dinâmica Ambientais Geoprocessamento - <https://www.dageop.com.br/mesquita>

Recebeu-se como orientação visitar as unidades, seguindo uma ordem no trajeto, devido às dificuldades que poderiam ter nos territórios que sofrem por serem cercados pela violência. Assim, iniciamos na unidade localizada no Centro da cidade, posteriormente fomos para o bairro Chatuba e por último visitamos a instituição em Cosmorama. Na unidade localizada no

bairro Chatuba, foi necessário seguir o trajeto apenas pelas ruas principais, os caminhos paralelos eram cercados de barreiras, mas foi possível sem grandes problemas, pois a instituição está localizada em uma rua de fácil acesso. No bairro Cosmorama a unidade está cercada por construções irregulares de moradias, então para acessá-la foi necessário caminhar por vielas. Já na instituição localizada no Centro, foi possível chegar sem nenhum impeditivo em torno.

A Secretaria de Educação entrou em contato previamente com as unidades, informando sobre a visita e sua finalidade, então ao chegar houve a recepção pelas diretoras, que demonstraram muita cordialidade. Alguns já estavam acostumadas em receber pesquisadores acadêmicos e mostraram a estrutura da unidade (sala, pátios, corredores) durante a visita; os encontros tiveram aproximadamente uma hora de duração.

Antes de iniciarmos diretamente as primeiras questões da entrevista, que tratam da atuação das gestoras no processo de matrícula, procuramos compreender as etapas que antecedem a efetivação da vaga, através de uma conversa antes de iniciar os temas da entrevista. A princípio, já tínhamos o registro de como a Secretaria de Educação formulou a política de acesso, porém, entender se as diretoras tinham ações na implementação das normativas estabelecidas foi imprescindível para esta pesquisa e interessou-nos construir uma análise a partir da “reflexão do próprio sujeito sobre a realidade que vivencia” (MINAYO, p. 65, 2009). Segue abaixo a transcrição dos fragmentos que tratam dos desafios nas etapas que antecedem a efetivação da matrícula:

Outra coisa importante sobre esse processo de inscrição, desde que se instituiu essa inscrição *on-line*, a equipe da secretaria da escola, compreendendo que as famílias às vezes não têm acesso à internet, elas fazem aqui também. Elas recebem as famílias que não conseguem fazer *on-line*. Embora já tenha bastante tempo, hoje em dia até pelo celular é fácil fazer. Antes era mais difícil de abrir o programa, mas eles foram aperfeiçoando, hoje não tem muito esse problema. Mas, ainda assim, as famílias que sentem alguma dificuldade, que vêm procurar a informação, elas criam e-mail, fazem a inscrição, tem uma planilha em que anotam o protocolo, caso essas famílias precisem depois. Elas dão o protocolo escrito para essas famílias. Nós não éramos polo, nem nada. Elas atendendo essa questão do acesso, se organizaram e começaram a fazer isso. O dia e a hora que ele (o responsável) se inscreve é o que vai gerar a lista de espera. Falamos: "Você precisa muito da vaga? Faz a pré-matricula à meia-noite". Porque se você fizer meia noite, meia noite e um, vai entrar no topo da lista (INSTITUIÇÃO I MESQUITA, 02/09/2022).

Antigamente a Secretaria de educação que sorteava. Só que eles vinham às unidades. Eles traziam os nomes, trazem a ata, trazem tudo direitinho, cortam e fazem um sorteio simplesinho mesmo, mas com toda lisura. Quando começou a pandemia, o sorteio não é mais nas unidades, é lá na SEMED. Nós vamos, vai o pessoal da Secretaria e eles pedem sempre um responsável para estar de testemunha. Aqui acontecia assim, por exemplo, berçário 2, nós sempre oferecemos pouquíssimas vagas porque o nosso berçário 1 vai para a berçário 2. Temos 10 crianças no berçário 1. No berçário 2 são 15. Então você vê, ficam cinco para o público. Aí se entra um especial, se entra um filho de professor, sobram três. Já aconteceu caso de nós termos uma vaga ou duas só para sorteio. O pessoal ficava bravo ali fora, reclamava, tinha mãe que chorava. Nós já vimos cada coisa. Porque a pessoa precisa...Aí tem aqueles de extrema pobreza. Na

hora me pergunta: "Vai liberar para todo mundo ou só de extrema necessidade?"...Aí eu falo: "Libera só para extrema necessidade. Na hora lá do sorteio ele (o representante da Secretaria de Educação) nos mostra. Vamos supor, normalmente ele pinta a listagem de cor assim, bota um marcador. Aquelas crianças com necessidades de questão financeira, eles marcam lá e falo: "Eu só vou ter tantos. Vamos fazer só para esses agora ou incluí todo mundo?" E eles nos deixam escolher. Normalmente nós sempre liberamos para fazer só para quem tem a necessidade financeira gritante (INSTITUIÇÃO III MESQUITA, 02/09/2022).

Depende, tudo depende. Já aconteceu, em 2017, de ficar só um burburinho: "Ah, fulano pediu". Eu liguei para o fulano e falei; "Olha, se você conseguir para essa pessoa, você tem que conseguir para todo mundo". Eu consegui driblar algumas situações. Eu consegui driblar algumas situações, porque não pode todo mundo que chegar aqui falando: "Ah, foi fulano que me mandou", acreditar. Recebi esse ano uma senhora que falou: "Ah, eu queria falar com..." Aí você vem. Eu estou lá em cima, ela pediu para falar comigo. Ela já tinha vindo aqui, eu já tinha explicado como é o processo de matrícula, o que ela tinha de fazer para a matrícula. Ela voltou, disse que "amadureceu as ideias" e quando ela chegou aqui ela falou: "Ah, os meninos 'mandou' eu vir aqui". Eu disse: "Que meninos?". Ela: "Ah, os meninos". Como é que me aparece, que eu não sei quem é? Ali eu percebi que havia uma mentira, entendeu? (INSTITUIÇÃO II MESQUITA, 02/09/2022).

Os caminhos para o acesso a creche, formulado pela Secretária, atravessam etapas até que de fato se concretize. Com relação aos relatos das três diretoras acima, conseguimos compreender um pouco sobre os desafios durante a implementação da política de acesso. Então, através dos acontecimentos, envolvendo a inscrição, o sorteio e a busca por vagas, pode-se perceber a abrangência discricionária dessas agentes, porque "o uso da discricionariedade serve para adaptar leis, regras formais e objetivos da política às situações locais" (LOTTA; PIRES, 2020, p.7).

Na primeira fala, a diretora demonstra estar ciente da dificuldade que algumas famílias encontram para conseguir fazer as inscrições *on-line*. Receber as famílias conforme a orientação da Secretaria de Educação, para auxiliá-las nas inscrições e mais uma tarefa atribuída para as unidades, porém outros obstáculos surgem neste percurso que envolve a inscrição, como a questão do *e-mail*. Então, ela orienta e autoriza que as secretárias da unidade façam um endereço eletrônico para os responsáveis, para que a inscrição seja realizada. Dessa forma, as funcionárias precisam ir além do que é previsto pela resolução, para auxiliar as famílias. Quer dizer, "em situações de vidas marcadas por precariedades" (LOTTA; PIRES, 2020, p.14), ter recursos tecnológicos, pode ser algo irreal. O diálogo com esse evento permite observar que há um esforço para auxiliar as famílias no processo de matrícula, mas se a vaga for muito necessária, como o fragmento evidencia, é orientado fazer a pré-matrícula à meia noite, sem auxílio da escola, de um profissional que possa ajudar com a tecnologia. Parece que se a família precisar muito da vaga para o seu filho fica solitária na busca pela entrada na lista de espera. O segundo relato revela o cenário desafiador de oferta de vagas. Apenas 10 vagas são disponibilizadas para o berçário 1 e, dessa quantidade, vinte por cento destina-se aos filhos de

funcionários, restando 8 vagas. Quando uma criança com deficiência é matriculada, diminuem mais duas vagas e se forem duas crianças, serão menos quatro vagas. No dia do sorteio, pode acontecer que apenas quatro vagas serão disponibilizadas para o berçário 1. Segundo a Resolução 001/2022 (Anexo V) da Secretaria de Educação, trinta por cento das vagas são disponibilizadas para as crianças que se encontram em núcleo familiar em situação de pobreza e extrema pobreza, ou seja, uma ou duas crianças seriam sorteadas dentro desse critério. Porém, a diretora decide sortear todas as vagas disponíveis para esse público-alvo. Ela reconhece que existe um número expressivo de crianças, cujas famílias estão dentro dos critérios socioeconômicos, porque conhece de perto a realidade em que vivem, e assim faz essa escolha.

Entretanto, pode se problematizar dentro do segundo relato a ideia da creche como um espaço para as famílias pobres deixarem seus filhos ainda não foi superada. Sem esquecer de considerar que os critérios de matrícula não podem ser naturalizados.

A terceira gestora traz em seu relato as pressões que sofre pelo poder paralelo, como também pela busca incessante da comunidade escolar por uma vaga. Em sua fala, percebemos a maneira como tenta se esquivar das situações que, muitas vezes, não estão sob seu controle, decidindo através do diálogo esclarecer as famílias, entretanto, assumindo os riscos que implicam essa decisão. Assim, aproxima-se das famílias por meio de uma relação amistosa, apresentando a maneira como realiza o trabalho na instituição, estabelecendo arranjos comunitários para o bom funcionamento da unidade, na tentativa de atender as orientações da Secretaria. Também pode trazer que historicamente, e ainda hoje, a ausência de vagas para todas as crianças faz com que a creche seja palco de muitas tensões. Uma delas é a troca de votos por vagas que tentam capturar a creche como espaço para ganhar poder e notoriedade. Contudo, também nos chama atenção a senhora que se expõe, insiste, se humilha. Essas situações ocorrem porque não tem vaga.

Levando em consideração os depoimentos, essa nova forma de pensar o papel da burocracia ilustra a necessidade de criar modelos analíticos que possam interpretar a atuação desses sujeitos e os diferentes papéis que a burocracia desempenha para a análise de políticas públicas. A partir desse momento, o conceito de discricionariedade e autonomia burocrática tornou-se central, uma vez que a base desta análise assenta na observação do grau de discricionariedade da burocracia e da sua utilização. Supõe-se que devemos ir além da lógica tradicional do paradigma weberiano de negar o exercício da discricionariedade e assumir considerar natural e potencialmente positivo, que os burocratas possuem e exercem a discricionariedade no exercício de seu papel (LOTTA; SANTIAGO, 2018). Nos estudos sobre

burocracia, tem prevalecido a visão de que o ato discricionário é aquele que prevê certo grau de arbitrariedade por parte do burocrata, sempre dentro aos limites legais de sua atuação (LOTTA, 2015). Como também no caso do relato do relato abaixo (INSTITUIÇÃO II MESQUITA, 02/09/2022):

Aí o pessoal aqui da clínica da família que pontuou, não foi nem questão judicial, pontuou que a mãe era usuária. A SEMED está ciente do caso. E nós matriculamos. Foi mais ou menos em abril, não foi? Nós botamos um excedente. Aí eu peço autorização e aviso: "Estou matriculando, estou abrindo."

Lipsky (2010) já apontava que a eficácia da burocracia depende das condições específicas da organização, interagindo com incentivos e tendências para gerar decisões. Então, precisamos levantar questões sobre como os funcionários do governo exercem seu poder discricionário e quais fatores influenciam seu trabalho (LOTTA; SANTIAGO, 2018). Para até mesmo buscar compreender como os agentes implementadores percebem a implementação da política para acesso à creche. Eles podem impactar nos resultados dessas políticas? Embora a política estabeleça os critérios, a amplitude discricionária dos gestores lida com normativas irrealistas e insustentáveis, (OLIVEIRA; CARVALHO, 2017), como excesso de atribuições, a falta de funcionário e os prazos curtos para as demandas. Ademais, as consequências do exercício da discricionariedade devem ser compreendidas não apenas quando se considera atores individuais, mas também quando se considera uma multiplicidade de atores (LOTTA; SANTIAGO, 2018).

Nesse sentido, a literatura sobre discricionariedade (LIPSKY, 2010; LOTTA; 2015; LOTTA; SANTIAGO, 2018) ampliou a perspectiva analítica e considerou atores de diferentes colocações hierárquicas para entender seus desempenhos e consequente impactos na política. A literatura tem feito uma distinção entre o espaço de discricionariedade existente – que é ditado por regras formais e informais – e o exercício efetivo da discricionariedade, que ocorre dentro desse espaço. Esta distinção assenta na ideia de que os indivíduos estão sujeitos ao mesmo domínio para exercer a discricionariedade, mas não necessariamente a utilizam da mesma forma ou com a mesma intensidade (LOTTA, et.al, 2018).

Essa liberdade é entendida ora como discricionária, ora como autonomia. Ou seja, o próprio conceito de autonomia muitas vezes se perde e se confunde com o conceito de discricionariedade. O debate sobre a autonomia burocrática é permeado pela questão do poder da burocracia. O conceito de poder de decisão surge, em grande parte, do estudo da implementação de políticas públicas que tenta entendê-lo. Enquanto a discricionariedade faz parte do acordo contratual entre os atores políticos e a instituição, os limites da atuação autônoma estão ligados às características da própria burocracia. A autonomia seria o

reconhecimento burocrático, a incerteza e a complexidade de uma determinada área da política pública, mas aspectos característicos da discricionariedade não seriam suficientes para garantir a ação autônoma da burocracia, porque os atores políticos e grupos interessados podem duvidar de sua capacidade de executar tarefas com competência (LOTTA; SANTIAGO, 2018).

Segundo os estudos de Lotta e Santiago (2018), a discricionariedade foca mais na compreensão da variabilidade das ações e comportamentos dos indivíduos, enquanto os estudos de autonomia têm buscado entender melhor o impacto das ações, focando em seu poder de influência e nas mudanças que elas geram. Para as autoras, a discricionariedade é inerente à ação do burocrata e deve ser compreendida, no entanto, a autonomia exige certas condições para seu exercício.

Os avanços na literatura burocrática sobre processos de políticas públicas devem-se principalmente à compreensão da complexidade do papel da burocracia, que fornece uma porta de entrada para a percepção da discricionariedade dos atores. Recentemente, alguns estudos (FREIRE, 2020; EXNER, 2021) também se debruçaram sobre a análise dos burocratas de médio escalão, aqueles que fazem a ponte entre os burocratas de alto escalão e os burocratas de nível rua, apontando como o exercício da discricionariedade é essencial para entender a criação do contexto de implementação em que a política pública será implementada (CAVALCANTE; LOTTA, 2015). Portanto, pensar o processo de formulação como um ato central que pode se conectar com o processo de implementação e até traduzir entre os aspectos políticos e técnicos da política pública (LOTTA et. Al., 2018). Assim, ora essas diretoras se aproximam de saídas mais interessantes, respeitosas com as famílias e crianças, em outros momentos as gestoras apenas repetem o que está normatizado.

Sendo assim pode-se também trazer que as falas das diretoras mostram a discricionariedade exercida por elas é positiva, principalmente quando se pensa em implementar uma política educacional com tantas fragilidades.

Na continuidade da entrevista, a primeira questão trata do processo de matrícula em cada unidade e como é a atuação das diretoras no registro das informações da criança contemplada com a vaga. Em outro evento encontramos o seguinte relato:

Eu geralmente me atrapalho um pouco na hora de fazer. E como nós temos quatro profissionais na secretaria e o nosso foco é o momento da matrícula, elas estão todas voltadas para isso, eu raramente faço matrícula. O que eu faço é receber as famílias, porque muitas famílias quando vêm, elas querem conhecer o espaço da creche (INSTITUIÇÃO I MESQUITA, 02/09/2022).

No município de Mesquita, todas as unidades têm no quadro de funcionários auxiliares de secretaria efetivos e contratados, como afirma uma das diretoras: “porque hoje ainda tem

uma terceirizada na Secretaria, antigamente não tinha.” (INSTITUIÇÃO III MESQUITA, 02/09/2022). Outro aspecto para a efetivação da matrícula é que todas as fichas das crianças são inseridas diretamente no sistema, conforme esse depoimento: “agora é tudo no sistema, mas antigamente que era manual, e assim, às vezes no ato da matrícula nós já estamos conversando com um responsável” (INSTITUIÇÃO II MESQUITA, 02/09/2022). Então, percebe-se que esta etapa é designada para um funcionário que exerce uma função totalmente voltada para o momento da matrícula e, em momentos específicos, a diretora participa, quando existe necessidade. Destacamos essa parte, porque em outras realidades, como no município do Rio de Janeiro, as creches não possuem auxiliares de secretaria, sendo de responsabilidade do diretor geral e do diretor adjunto realizar a matrícula de todas as crianças da unidade.

Em outros ambientes escolares ou outros municípios, recai sobre os burocratas de médio escalão um papel multifacetado (SOUSA, 2021), porque, diante da complexidade do contexto da unidade escolar, acumulam diferentes funções, como atendimento na secretaria, prestação de contas, coordenação tanto administrativo como o pedagógico, para atender às demandas da instituição em que estão atuando. Entretanto, é importante sinalizar que ser imbuído de tantas atribuições, torna ainda mais árdua, para o diretor escolar, a tarefa de garantir a organização da agenda de matrículas para creche de sua instituição, com qualidade.

4.4 O desafio da lista de espera: “Batemos muito nesta tecla, a creche é um direito da criança”

Outro tema que emerge das entrevistas aborda o controle e a organização da lista de espera. As inscrições são *on-line*, porém as crianças, que não são chamadas de imediato, precisam aguardar o surgimento de uma vaga e receberem uma ligação telefônica da instituição, como afirma uma das gestoras: “se tem alguma desistência, alguma criança é transferida, nós ligamos (INSTITUIÇÃO III MESQUITA, 02/09/2022). Outra gestora da Instituição II afirma que só a lista dos sorteados é divulgada, ou seja, a lista de espera não é difundida, falta mais transparência. Porém, se os responsáveis desejarem saber a colocação da criança podem solicitar essa informação na secretaria.

Observa-se então que apesar da Secretaria de Educação informar no questionário que os responsáveis têm acesso à lista de espera, eles só conseguem acompanhar a colocação da criança indo até a unidade escolar ou até Secretaria de Educação. A mesma plataforma que realiza a inscrição, não permite o acesso para visualizar a lista de espera.

Pode acontecer de a mãe não receber a informação de que ela foi sorteada. Essa lista fica *on-line*, nós também fixamos no mural da escola, fixamos no portão muitas

vezes... Se a escola tiver fechada a pessoa consegue acessar, mas às vezes a família não sabe que foi sorteada. Às vezes se inscreve em mais de uma creche e não sabe se foi sorteada para cá ou para outra. Antes de encerrar o período oficial de matrícula, ligamos para as famílias. Temos um documento que mostra, quando ligou, a data, o horário... E temos por critério fazer três ligações em horários diferentes. Se a família não responde, não conseguimos contato, chamamos o próximo da fila. Se percebemos que o endereço é comum, de algum aluno da escola, tentamos entrar em contato: "Ah, você conhece fulano. Ele foi sorteado, você poderia dar o recado..." Tentamos fazer uma força tarefa, porque entendemos o quanto é importante a vaga na creche. Independente se família vai começar a procurar emprego, se já tem emprego... Batemos muito nesta tecla, a creche é um direito da criança (INSTITUIÇÃO I MESQUITA, 02/09/2022).

Ainda com relação à lista de espera, buscamos compreender como ocorre a convocação da criança, em caso de vaga, e uma das gestoras responde:

Nós temos 131 vagas. No momento, estão todas preenchidas. Nós temos um período de frequência, justificativas... Temos normativas que se ficarem mais de 30 dias sem justificativas, nós entramos em contato com a família. Esse monitoramento, nós sempre fazemos, para dar movimento à lista de espera (INSTITUIÇÃO I MESQUITA, 02/09/2022).

Outro aspecto, tratando-se da lista de espera, é o desafio de entrar em contato com as famílias. Alguns responsáveis não têm telefone e outros mudam de número, dificultando a tarefa para que recebam a ligação da unidade. Como também sinaliza outra gestora:

Mas a maior dificuldade mesmo é o telefone. Ainda mais que elas têm um número, mas elas usam o número para o WhatsApp e existe essa dificuldade, porque ligamos para o número físico e esse número não existe, se eu adicionar no "zap", eu consigo falar (INSTITUIÇÃO II MESQUITA, 02/09/2022).

Existe uma orientação legal para entrarem em contato com os responsáveis, conforme a Resolução da SEMED 001/2022 (Anexo V):

Art. 7º - Os alunos não sorteados para a Educação Infantil, etapa de creche, após o período de pré-matrícula, formarão a lista de espera somente para o ano letivo de 2023.

Art. 8º - Caso algum responsável não efetue a matrícula do aluno sorteado dentro do prazo estipulado, a vaga será disponibilizada para os alunos da lista de espera da unidade escolar.

Art. 9º - A inclusão de novos nomes ou qualquer alteração na lista de espera, para a etapa de creche, deverá ser realizada exclusivamente pela SEMED.

Art. 10 - As unidades escolares serão responsáveis, mediante surgimento de vagas, pelo chamamento de novos alunos da lista de espera.

Então, através de ligações telefônicas, estabelecendo um padrão de tentar por três vezes, procura-se avisar o responsável sobre a vaga. E, após as tentativas, se não conseguirem falar com a família, diante desse desafio, a gestora decide solicitar ajuda de outras famílias que moram próximo da criança que está sendo procurada ou chama-se o próximo da lista de espera.

Assim, ao analisar o processo de matrícula nas instituições de Educação Infantil e a lista de espera, encontramos ferramentas adotadas pelas diretoras para garantia da matrícula. A

discricionariedade dos implementadores é inevitável. Isso ocorre porque as gestoras entrevistadas estão bem-informadas sobre a situação local e podem personalizar as estratégias e adequá-las (LOTTA, 2015). Podemos, então, ratificar a ideia de que “a discricionariedade dos agentes implementadores, para além de um julgamento normativo, transforma as políticas, adaptando-as ao contexto local” (LOTTA; PAYEZ, 2010, p. 111).

Levando em consideração o nível de discricionariedade do gestor escolar, ao ser implementador das políticas educacionais em vigência e se constituir como um burocrata de médio escalão (OLIVEIRA; ABRUCIO, 2018), perguntamos “qual o papel do diretor em materializar esse entendimento da política em questão aos destinatários dela?” (FREIRE, 2020, p. 27).

Analisando a atuação das diretoras enquanto burocratas de médio escalão (OLIVEIRA; ABRUCIO, 2018), afirmamos que elas estão na camada média das burocracias e fazem a mediação na implementação das políticas formuladas pelo alto escalão, atuando com uso da discricionariedade. Essa burocracia cria instrumentos no processo de implementação de políticas públicas e diante da instabilidade da sua rotina precisa criar normas e regras para o funcionamento da unidade. O conjunto de normativas que está no nível macro é pensado num determinado contexto. Por isso, cada gestora responde em consonância à realidade da instituição que está à frente, porque não é possível usar a mesma lente para olhar cada espaço institucional.

Em seguida, perguntadas sobre os maiores desafios no processo das matrículas, a resposta unânime é a falta de vagas, como relata uma das gestoras: “Vaga. Ainda mais na etapa do berçário. Eu tenho uma turma do Berçário I, de oito turmas. Eu tenho três de II e três de III. A maior fila de espera que eu tenho são dos Berçários I e II.” (INSTITUIÇÃO I MESQUITA, 02/09/2022). Com relação a esse assunto, no mês da entrevista (setembro de 2022), cada unidade disponibilizava de uma turma atendendo o berçário 1, com a capacidade para acolher 10 crianças. Em uma das unidades, a quantidade de crianças aguardando por uma vaga correspondia a quatro (4) vezes mais o número de matriculados: “Inclusive, eu vi a nossa fila de espera do Berçário I, vi aqui, são 47 crianças” (INSTITUIÇÃO I MESQUITA, 02/09/2022), relata a gestora.

Com relação à escassez de vagas, é possível compreender que a demanda está além da lista de espera. Frequentemente, os responsáveis desistem de colocar o nome da criança na lista de espera, quando descobrem que não tem vaga e existem muitas crianças aguardando, como observamos nas experiências vividas, enquanto gestora. Dessa forma, a realidade de exclusão

possivelmente é muito maior. Para Nunes (2019, p. 206), “o discurso social e político é de uma infância de direitos, e concretizá-los ainda é um desafio na realidade de alguns municípios”. Diante do cenário da Baixada Fluminense de invisibilidade ao atendimento as crianças menores de um ano, o município de Mesquita, juntamente com Guapimirim, Itaguaí e Nilópolis, destaca-se das outras cidades porque oferta vagas para os bebês. Porém, ainda vive o complexo desafio de atender a toda demanda dessa conquista legal.

A distribuição de vagas nas creches públicas para crianças menores de um ano também “caracteriza-se como um arranjo de política educacional complexo” (BONAMINO et al., 2019), pois, envolve que os municípios formulem novas políticas, reestruturem as unidades de Educação Infantil, tenham mais profissionais da Educação Infantil, bem como maior oferta de vagas, como também normativas que se voltem para as especificidades do atendimento essa faixa etária. Para as autoras, esse arranjo é um conjunto de fatores que propicia a pluralidade de estruturas organizacionais, atores, interações, processos e mecanismos envolvidos na atual governança de parte significativa da política educacional brasileira. Segundo Gomide e Pires (2016), arranjo institucional é entendido como um conjunto de regras, mecanismos e processos que fornecem uma forma única de coordenar atores e interesses na implementação de políticas estatais específicas.

De acordo com Gomide e Pires (2016), os arranjos institucionais envolvem regras que os agentes podem estabelecer nas relações políticas e sociais. Para os autores, os parâmetros em que os arranjos das políticas operam estão relacionados ao ambiente institucional que define como os processos serão coordenados. A abordagem dos arranjos institucionais ajuda avaliar e adequar as políticas necessárias para transformação do direito em materialização. Portanto, pensar nos arranjos institucionais nos ajudar a entender as estratégias adotadas no caminho da implementação das políticas.

Neste sentido, cabe também trazer que para Lotta e Vaz (2015, p. 190), “os novos arranjos institucionais não são, por si só, suficientes para ampliar o alcance das políticas públicas, de forma a atender às demandas reprimidas em um ritmo acelerado.” É importante analisar a relação entre os atores no processo de formulação, como também na implementação das políticas, porque é na implementação que formam os arranjos institucionais. E assim, nessa análise pode-se pensar em ferramentas para enfrentar as desigualdades (LOTTA, 2021), como até mesmo no caso da distribuição de vagas em creches que não contempla os bebês menores de um ano, no caso de alguns municípios.

Outro ponto da entrevista, tratam sobre como as diretoras avaliam as normativas elaboradas para matrículas em creche, as diretoras apresentaram as seguintes respostas:

Não dão conta de certas especificidades que aparecem no cotidiano, nem é possível. Eventualmente algo que aparece, ela vira uma normativa depois. Isso também é muito bacana. Recentemente, estivemos na Secretaria da Educação por conta das crianças público-alvo da educação especial. Tínhamos uma criança que nós não conseguimos que ela ficasse integralmente, uma criança com espectro autista que não se alimenta. Extremamente seletiva. Como você fica 10 horas com uma criança que não se alimenta? Fomos tentando várias estratégias, inclusive permitimos que a família venha, que tente dá em uma marmitinha. Normalmente é só a comida de casa que vai fazer sucesso. Enfim, tentamos todas as estratégias. Esgotadas, pensamos "Vamos reduzir", mas não pode. A normativa diz que você não pode reduzir o horário de uma criança público-alvo da educação especial. "Vamos transferir para uma escola parcial", mas a criança está totalmente acolhida na escola. O espaço é dela. Ela chega saltitando pelo portão. A mãe vem atrás, porque ela entra põe as mãozinhas pelos brinquedos e entra na sala. Como que nós mandamos para um outro lugar? Sentamos, enquanto Secretaria da Educação: veio o pessoal da gerência da educação especial, o pessoal da matrícula, supervisão escolar... "Vamos discutir esse caso", e partir daí falamos: "O filho do funcionário muitas vezes vai embora com o responsável. O pai termina o horário dele e vai embora. Então essa pode e outra não pode, precisamos colocar isso na normativa". Algumas coisas se resolvem no cotidiano, mas por temos esse diálogo aberto, de inclusive ir a Semed e falar: "Olha, tal coisa nós pensamos resolver assim. Penso que assim dá certo. Vamos colocar na normativa?" Vira normativa (INSTITUIÇÃO I MESQUITA, 02/09/2022).

Porque conseguimos ter um respaldo legal, quando a mãe chega aqui e fala assim: "Eu não vou trazer a certidão". Porque nessa normativa vem quantitativo de aluno por sala; nessa normativa vem os documentos que são os principais, os documentos que podem ser entregues depois, que são só os complementares (INSTITUIÇÃO II MESQUITA, 02/09/2022).

Ao longo dos anos melhorou bastante. Tinha coisas que estavam ainda em aberto, mas eu acho que o sistema está melhor. Todo ano nós temos uma reunião. Inclusive este ano, geralmente é assim, mês de outubro eles fazem a reunião conosco, para apresentar a portaria e tal (INSTITUIÇÃO III MESQUITA, 02/09/2022).

Com relação à fala das gestoras sobre um olhar avaliativo das normativas formuladas pela Secretaria, destacamos o quanto ser diretor escolar carrega um saber técnico, que reconhece a necessidade de um respaldo através das políticas para suas ações, mas que também é inerente à sua prática ser cercada por um mar de subjetividade. O cotidiano da Educação Infantil "é cheio de miudezas, sutilezas [...] Os profissionais são afetados por problemas práticos que por vezes tornam o trabalho quase inviável. A gestão exige cuidados e mobiliza afetos" (KRAMER; NUNES 2007, p. 452). Como também, pode-se entender que essa normativa serve como garantia. Seria possível fazer a matrícula sem toda a documentação exigida? Se for isso a normativa assume o lugar de uma ação dura que não abre espaço para conhecer a motivação da mãe de não trazer a certidão.

Pode-se dizer que a gestão exige, por vezes, como sugere Ball (2006), afirmar, interpretar e adequar à política enquanto texto de acordo com a realidade. Como também, incorporar a política como discurso pronto. Ball considera que há três facetas para uma política:

a política proposta, entendida como oficial; a política de fato, que é o texto político prescrito nos documentos oficiais; e a política em uso, que seria a sua prática. Assim, analisando a fala das diretoras, percebe-se como elas procuram encontrar pertinência no texto político prescrito e nas práticas cotidianas dentro das instituições de Educação Infantil.

Na última questão da entrevista, perguntamos às gestoras se teriam sugestões para o processo de matrículas. A partir da experiência de quem está implementando as normativas estabelecidas pela Secretaria de Educação, poderiam ganhar novas propostas que se somem ao que foi planejado, as diretoras apresentaram as seguintes respostas

Mas é interessante, o quanto às vezes não percebe que nós também podemos atuar nessa organização. Não tinha parado para pensar nisso. E olha que nós temos uma escuta. Conversamos bastante, sempre que tem alguma questão, a secretaria me sinaliza: “Isso nós conseguimos colocar em uma normativa”. Ele sempre faz essa sinalização quando nós conversamos, mas nunca me ocorreu: “Isso eu vou levar para a matrícula” (INSTITUIÇÃO I MESQUITA, 02/09/2022).

Contudo, na terceira instituição, obtivemos a seguinte fala:

Muita coisa ali tem o problema da própria alimentação (de informações das crianças). Quem alimenta naturalmente é o pai ou a mãe. Às vezes têm dados errados e tal. Eu acho que deveria casar um pouco mais o cruzamento de informações com o cadastro do Bolsa Família, com o cadastro de CPF, até para podermos ter uma união nesse negócio. Porque às vezes acontece o seguinte, a mãe digita um nome lá para a criança, nós temos um caso assim específico, nós temos o próprio Lorenzo. O pai literalmente registrou os dois filhos com o mesmo nome. A mãe só foi descobrir quando veio fazer a matrícula (INSTITUIÇÃO III MESQUITA, 02/09/2022).

Considerando as informações que foram compartilhadas ao longo das entrevistas com as gestoras, poderíamos afirmar que elas teriam muitas sugestões para deixar. Como, por exemplo, a questão da ordem da lista de espera ser baseada ao momento da inscrição, sobre como o sorteio é realizado, a divulgação da lista de espera, dentre outras questões. Entretanto, outro problema foi levantado, que foi bastante pertinente, sobre os dados das crianças, sugerindo que as informações obtidas pudessem ser sincronizadas com outros setores, como a assistência social (Bolsa Família); sinalizando assim, o quanto uma parceria intersetorial poderia ser um facilitador para a coordenação dos dados das famílias e das crianças. As diretoras experimentam o processo de um lugar que permite identificar ausências, lacunas.

Entretanto, uma das diretoras não tinha uma opinião para questão, isso aponta-nos para outra problemática, exemplificada pela pouca percepção dessas diretoras diante do potencial das suas ações na implementação das políticas educacionais, mesmo diante de um cotidiano desafiador que as sobrecarregam. De fato, respondem praticamente por tudo o que acontece nas unidades, coordenam equipes e serviços, realizam prestações de contas e precisam responder sobre as demandas e cobranças da Secretaria de Educação, numa rotina diária causticante.

Dessa maneira, a partir do referencial que veio do campo das Ciências Políticas, reconhece-se cada vez mais a importância do trabalho dos atores na análise de políticas públicas em suas diferentes dimensões, utilizando elementos que fizeram dos burocratas de médio escalão um ator-chave na compreensão do significado das decisões e suas consequências em termos de resultados políticos (LOTTA; SANTIAGO, 2018). Voltar os nossos olhares sobre a implementação de políticas públicas, focalizando os agentes envolvidos, visa revelar diferentes perspectivas, que permitem pensar na conexão entre as práticas cotidianas desses agentes (LOTTA; PIRES, 2020) e o que foi produzido pelas secretarias educação.

A análise das entrevistas tornou evidente o pressuposto padrão desse novo paradigma, quer dizer, a liberdade de ação da burocracia tornar-se-á um fator favorável à eficácia política, permitindo que os servidores públicos adaptem seus procedimentos às necessidades e circunstâncias particulares com que se deparam na implementação de políticas públicas (LOTTA; SANTIAGO, 2018).

Nesse sentido, pode-se afirmar que “a implementação é mais do que apenas uma coleção de atos administrativos, e que nela transcorre a política das políticas públicas” (LOTTA; PIRES, 2020, p. 2), principalmente quando a implementação se desenvolve em estruturas de relações tão desiguais. Torna-se fundamental discutir as possíveis repercussões dessas práticas de implementação, para enfrentarmos as desigualdades que existem em nossa sociedade, como os obstáculos no acesso de alguns serviços públicos (LOTTA; PIRES, 2020).

Diretores de escolas que, conceitualmente fazem parte da burocracia de médio escalão, promovem diálogos entre as necessidades do público que atende com as prioridades estabelecidas pelo alto escalão (OLIVEIRA; ABRUCIO, 2018). Apesar de algumas de suas tarefas estejam em contato direto com os beneficiários de políticas educacionais, seu conjunto de atribuições é típico de burocratas que trabalham no nível médio da hierarquia burocrática, portanto, esse conjunto de atributos caracteriza-os como um elo entre o alto escalão e o nível da rua (LIMA, 2019). Por conseguinte, baseando-se na literatura sobre agentes que atuam na implementação, o diretor escolar pode ser definido como um burocrata de médio escalão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo procurou compreender o processo de implementação das políticas públicas, que legislam sobre o direito de Educação Infantil, nos municípios da Baixada Fluminense, que oferecem turmas para crianças de zero a um ano, garantindo acesso às vagas em creches a partir de três categorias - **oferta, acesso e matrícula**.

A Baixada Fluminense é composta por 13 municípios. A pesquisa foi realizada no período de junho a setembro de 2022. O primeiro dado que merece destaque, é o baixo atendimento às primeiras faixas etárias da Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica. Do universo investigado, apenas um terço dos municípios oferta vagas para as crianças menores de um ano, esse foi o recorte escolhido para a investigação, realizou-se a pesquisa de campo com as Secretarias de Educação que garantem o acesso em creches para essa faixa etária, independentemente da demanda, cobertura e horários do atendimento de cada um dos municípios. Esse recorte se justifica diante da invisibilidade do acesso dos bebês no que diz respeito à garantia do direito à educação e da omissão da LDB 9394/96 que dispõem que a Educação Infantil será oferecida em creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade, sem regulamentar o início do atendimento.

A hipótese inicial era a de que o atendimento aos bebês carrega um forte elemento discricionário, uma vez que, embora previsto por lei, já era do nosso conhecimento, pelo contato com a literatura do campo e pela realização de pesquisas anteriores, que a oferta era pequena. Assim, mapear os municípios que em 2022 realizavam a oferta, conhecer e evidenciar as estratégias para distribuição das vagas, foi o objetivo dessa investigação.

Os dados apresentados foram produzidos a partir de questionário semiestruturado aplicado aos representantes do setor da Educação Infantil dos municípios que atendem aos bebês menos de um ano, são eles: Guapimirim, Mesquita e Nilópolis. A pesquisa contou também como análise documental, investigamos as normativas adotadas por essas Secretarias de Educação na distribuição das vagas. Embora reconheçamos o esforço desses municípios no cumprimento da legislação, não se pode deixar de considerar que, mesmo cumprindo o que determinam os marcos legais, muitas crianças ainda não conseguem conquistar o direito à creche, e aguardam em listas de espera. No demais, o número de crianças atendidas aponta que os municípios estão distantes da meta do PNE para as creches, ou seja, o atendimento às

crianças precisa atingir números maiores para alcançar cinquenta por cento da população de zero a três, como prevê o Plano.

A oferta de vagas disponibilizadas é a primeira categoria destacada na pesquisa, os dados indicam que a demanda é maior do que a oferta, por isso as famílias não conseguem matricular as crianças de imediato e precisam realizar uma inscrição, chamadas em alguns locais como pré-matricula. Diante da falta de vagas em creches, os municípios realizam sorteios e procedimentos classificatórios, estratégias que filtram, através de critérios de prioridade, a seleção de crianças.

Como cada município adota estratégias diferentes para oferta de vagas, visto que não há uma normativa nacional que estabeleça como o acesso deve acontecer, a pesquisa evidenciou o acesso é marcado por um forte caráter discricionário dos gestores, diante da omissão do Estado. Os critérios para o acesso são diferenciais e ainda encontramos um município que atrela a vaga da criança à mãe trabalhadora. Percebe-se que as medidas adotadas, como as inscrições *on-line*, precisam ser avaliadas para que não se some às desigualdades de acesso que já existem. Principalmente porque essa estratégia não leva em consideração que muitas famílias não têm acesso à *internet* e que, em um dos municípios, o horário que foi feita a inscrição é utilizado como critério classificatório. A universalidade refere-se à capacidade de incluir todos os cidadãos como usuários das políticas, garantindo o acesso universal. Mas a diversidade e a desigualdade indicam que o acesso se apresenta de forma diferente. Portanto, são necessários projetos de políticas que promovam o acesso universal e, ao mesmo tempo, contemplem a diversidade e suprimir as desigualdades

E com relação à matrícula, que pode ser considerada a materialização da educação para crianças de zero a três anos, essa tornou-se um privilégio para poucos, visto que o número de crianças contempladas é insuficiente para a demanda e, conseqüentemente, todos os municípios possuem lista de espera.

Com relação à estrutura, os três municípios pesquisados possuem no quadro funcional, secretários nas unidades escolares, o atendimento aos responsáveis é feito tanto pelo diretor como pelos secretários. Então, os registros da ficha de matrícula, escritos à mão ou os digitais, não são apenas de responsabilidade do diretor. Situação essa, que não é vista em outros municípios do Estado, como no caso da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, o que causa uma sobrecarga os gestores de creches e EDI (Espaço de Desenvolvimento Infantil), pois apenas as unidades que atendem creche não possuem secretário escolar. Ainda sobre os registros os gestores precisam acompanhar a frequência, as crianças não podem ter mais de 30

dias de ausência sem justificativa. Situação nomeada como Busca Ativa. Que diante da falta de contato com algumas responsáveis, os gestores procuravam pessoalmente o endereço das famílias.

Quanto à divulgação da lista de espera, todos os municípios divulgam as crianças selecionadas para as vagas, porém apenas os municípios de Guapimirim e Nilópolis em *sites*. O município de Mesquita divulga nos portões ou acesso ao site para que a família possa visualizar a colocação da criança. Apenas as creches e a Secretaria de Educação têm esse acesso. O que impacta na política e em tornar os registros públicos, que seria uma estratégia para melhoria da efetivação da política. A transparência das informações parece ser um elemento frágil na política de matrícula da creche.

Além das ações das secretarias, verificamos o desempenho das diretoras das unidades escolares nas etapas que antecedem a materialização do direito à educação para crianças de zero a três anos. Auxiliando e orientando os responsáveis nas inscrições *on-line*, acessando a lista de espera no sistema na plataforma para quem busca informação ou até mesmo montando uma rede de apoio para localizar as crianças que conseguiram uma vaga, mas a família não tem aparelho telefônico.

Com isso, nosso problema de pesquisa buscou responder, quais as estratégias adotadas para a distribuição de vagas para crianças de menos de um ano em creches da Baixada Fluminense e que papel os burocratas, nas camadas da secretaria e das instituições assumem na implementação dessa política?

Inicialmente o foco desta pesquisa eram as diretoras. E para entender esse lugar vimos a necessidade de trazer os dados das secretarias. Ao ir de encontro com as informações da secretaria nos deparamos com uma outra camada da burocracia de médio escalão que atua na secretaria dando visibilidade as políticas, recebendo as diretoras. Como narram as diretoras de Mesquita. Esses atores não eram o objeto principal desta investigação. As diretoras terminam sendo atores centrais, mas esses representantes têm um papel na implementação. Portanto essa pesquisa apresenta os dados da burocracia do médio escalão tanto no âmbito das secretarias como no âmbito das instituições. Então pode-se dizer que este estudo nasce de um problema de pesquisa para ser investigado encerra entregando um panorama das ações dos sujeitos na produção e implementação da política.

Os dados produzidos através das entrevistas nos indicam o quanto as gestoras, motivadas a contornar os desafios que emergem no seu dia a dia, adotam práticas, por vezes pessoais, como autorizar algum funcionário, no sentido de ajudar um responsável, para fazer o

e-mail necessário para que as inscrições sejam concluídas ou até mesmo matricular excedentes na situação de crianças em extrema vulnerabilidade. Assim, usam a discricionariedade como meio de organizar e completar as etapas formuladas pela Secretaria de Educação do município, inclusive para dirimir a demanda por vagas. Assim, a partir desse instrumento metodológico, foi possível conhecer e evidenciar as estratégias das direções das creches e também encontrar as crianças que foram contempladas com uma vaga, mesmo que a família não possuísse aparelho telefônico ou acesso à internet. Por fim, entender o papel que as diretoras assumem no acesso às vagas.

O referencial teórico escolhido considera essas diretoras como parte da burocracia intermediária no cenário das políticas públicas, portanto, são denominadas burocratas de médio escalão. Ainda que dentro das instituições tenham contato com frequência com as crianças e suas famílias, as mesmas em sua função são compreendidas como elo entre a burocracia de alto escalão e o nível de rua.

Podemos, então, afirmar que diante de um cotidiano repleto de imprevisibilidade, essas burocratas demonstram grande entendimento das condições pessoais e estruturais no entorno da instituição. Como também suas experiências profissionais impulsionam-nas a tomar decisões que expressam o comprometimento das mesmas com as crianças e suas famílias num contexto tão heterogêneo no território em que a instituição está inserida. Ou seja, algumas ações discricionárias das diretoras tentam ser uma resposta para as fragilidades nas normativas, que no caso dessa pesquisa, não consideram os responsáveis que não têm *e-mail* para concluir as inscrições ou, até mesmo, um celular para contato telefônico. As políticas são homogêneas para contextos heterogêneos e que, além disso, por vezes, são omissas deixando para a etapa da implementação uma série de definições que esbarram na sua efetivação ou não.

O presente buscou contribuir para as pesquisas no campo da educação, desde o levantamento dos dados até apresentação dos resultados, trazendo informações sobre o percentual de crianças atendidas em creches na Baixada Fluminense, sinalizando que o atendimento para os bebês é desigual em relação ao de crianças maiores, de 4 a 5 anos, expondo a maneira como as Secretarias de Educação organizam as normativas de acesso. De certa forma, também colabora para o campo da Ciência Política, preenchendo uma lacuna identificada na literatura sobre a burocracia de médio escalão, visto que não foram encontrados estudos que analisem o desempenho das diretoras de creches na implementação das políticas de acesso às vagas na Educação Infantil.

Este trabalho pode ser considerado uma das primeiras iniciativas para compreender a conduta das diretoras na implementação de políticas públicas na área da educação em geral e da Educação Infantil em particular. Pudemos identificar as estratégias de três municípios para o acesso a vagas e mergulhar em uma realidade específica, do município de Mesquita. Seria importante agora que outras pesquisas fossem realizadas, em outros territórios, para comparar outras realidades. Dessa maneira, adentrar em outras instituições pode ser considerado um incentivo para pesquisas futuras.

A pesquisa esbarrou em alguns desafios, o primeiro deles está relacionada ao tempo de resposta dos solicitados para autorização da pesquisa, pois, em alguns casos, houve muita demora. Nesse sentido, pode-se lembrar que o município de Itaguaí, que também atende crianças menores de um ano, não participou deste estudo devido à dificuldade na agenda dos representantes dessa Secretaria de Educação.

Pesquisar o trabalho das diretoras de creches vai de encontro com nossas inquietações que, ao longo deste trabalho, foram sinalizadas, mas também traz notoriedade para essas profissionais que, por vezes, são consideradas como aquelas que têm uma função importante dentro da instituição, mas não tem o reconhecimento social devido e, enganosamente, são confundidas como cumpridoras de tarefas. Receber as demandas advindas da Secretaria de Educação, traduzi-las e destrinchá-las, de maneira que se materializem rapidamente e com eficácia, pode, talvez, ser o que a própria Secretaria imagina sobre o fazer na direção. Porém, este lugar, que é carregado de subjetividades e incertezas, tem mais a ver com pessoas que, diariamente, coordenam e acolhem uma comunidade escolar, mas sentem a impotência de atender uma mãe que suplica por uma vaga na creche para seu filho.

Por fim, os resultados apresentados não são conclusivos, todavia podem ser considerados o início de futuras investigações, que se lançam ao desafio de pesquisar sobre as diretoras de creches, não apenas sobre a tomada de decisões, mas também nas diversas e diferentes atribuições legais que lhes são designadas, na multiplicidade de tarefas diárias que atravessam a direção de uma instituição de Educação Infantil. Inclusive, seria interessante conhecer a formação continuada que as Secretarias ofertam para essa função.

Além disso, pode-se também sugerir outros temas como, por exemplo, pensar o lugar dos gestores da Educação Infantil na Baixada Fluminense a partir dos marcadores de gênero e raça; fazer uma pesquisa comparativa com os editais de matrícula em creches; realizar um trabalho de campo que analise as diretoras em diferentes situações do cotidiano escolar, tais como, as reuniões com responsáveis e profissionais da educação, a interação com as crianças,

a resolução de problemas na estrutura física do prédio. Essa dissertação aponta para as questões que envolvem a oferta, o acesso e a matrícula em creches públicas, a partir das ações das Secretarias de Educação, evidencia, parcialmente, as situações que percorre o trabalho dessas diretoras de creches e aposta na relevância do compromisso assumido por esses sujeitos no cumprimento do direito à Educação Infantil.

No demais, pode-se recomendar para as políticas públicas maior definição da regulamentação dos critérios e estratégias de acesso e reconhecimento de que políticas são implementadas em contextos heterogêneos. Então é preciso considerá-los na formulação das normativas.

Por conseguinte, após os ajustes necessários, pretende-se realizar a devolutiva deste estudo para os sujeitos que participaram da pesquisa, porque se entende o quanto é relevante proporcionar um momento de encontro entre os envolvidos, além de ser um compromisso ético que devemos assumir com responsabilidade. Esse movimento dialógico e interativo permitirá um engajamento diferenciado de responsabilidade com as políticas de acesso à Educação Infantil.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOWICZ, Anete. Panorama atual da Educação Infantil: suas temáticas e políticas. In: ABRAMOWICZ, Anete; HENRIQUES, Afonso Canella Henriques (orgs.). **Educação Infantil: a luta pela infância. Campinas, São Paulo: Papirus, 2018.** p. 13-51.
- ABRAMOWICZ, Anete; HENRIQUES, Afonso Canella Henriques (orgs.). **Educação Infantil: a luta pela Infância.** Campinas, São Paulo: Papirus, 2018.
- ABRAMOWICZ, Anete; COSTA, A. V. P. A. P.. O Fotógrafo, a Educação Infantil e a Pandemia. **Humanidades & Inovação**, Universidade Estadual do Tocantins (Unitins), v. 8, n. 33, p. 290-300, 2021.
- ALVES, Thiago et al. Financiamento da escola pública de educação básica: a proposta do Simulador de Custo-Aluno Qualidade. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 40, e0223702, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/es0101-73302019223702>.
- AQUINO, L. M. M. L. L. de; DE MENEZES, F. M. Base nacional comum curricular: tramas e enredos para a infância brasileira. **Debates em Educação**, [S. l.], v. 8, n. 16, p. 30, 2016. DOI: 10.28998/2175-6600.2016v8n16p30. Disponível em: <https://www.seer.ufal.br/index.php/debateseducacao/article/view/2409>. Acesso em: 3 DEZ. 2023
- ARAÚJO, Víviam Carvalho de; SANTOS, Núbia Aparecida Schaper. Uma década do Programa Proinfância: um olhar para as produções acadêmicas. **Pesquisa e Debate em Educação**, v. 11, n. 1, p. 1-e31547, 2021.
- ARAÚJO, J. C.; BENTO, F. F.. **Exercendo o direito de ser sujeito pela escrita.** Revista Ponte, v. 2, p. 1, 2022.
- ARAÚJO, V. C. de; SANTOS, N. A. S.. O Programa Proinfância e Seus Desdobramentos em um Município de Minas Gerais. **Revista da FAEBA - Educação e Contemporaneidade**, v. 31, n. 67, p. 384-398, 16 ago 2022.
- ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família.** Rio de Janeiro: LTC, 2006.
- ADORNI, D. S. A creche e o direito à educação das crianças de 0 a 6 anos: de agência de guarda a espaço educacional. *Revista Hispeci & Lema (Impresso)*, v. 8, p. 119-120, 2005.
- ARRETCHE, Marta. A agenda institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** [online]. Brasília, v. 22, n. 64, p. 147-151, 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-69092007000200011>>Acessado 7 agosto 2021.
- ARRUDA, Glacione R. da Silva. **Quem são e onde estão os bebês?** Conceito, Políticas e Atendimento na Baixada Fluminense, 2019. 177 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (mimeo).

AZEVEDO, Janete Maria Lins. Reflexões sobre políticas públicas e o PNE. **Retratos da Escola**, v. 4, n. 6, 2010.

AZEVEDO, Janete Maria Lins. Notas sobre a análise da gestão da educação e da qualidade do ensino no contexto das políticas educativas. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 27, n. 3, 2011.

BALL, Stephen J.. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. **Currículo sem Fronteiras**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 10-32, jul/dez 2006.

BARBOSA, Caroline Barreto Brunelli. **Panorama da educação obrigatória para as crianças de quatro e cinco anos entre 2009 e 2014 em 16 municípios da microrregião de Ribeirão Preto**. Série Anais do VI Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação e IX Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação. Recife: ANPAE, 2018. Disponível em <https://anpae.org.br/IBERO2018/publicacao/Volume1.pdf>

BICHIR, Renata Mirandola. Para além da "fracassomania": os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. 2020.

BONAMINO, Alicia et al. Arranjo Institucional de Implementação do PAIC e burocratas de médio escalão. **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: Ed. Ijuí, 2007.

BRANDÃO, Zaia. Pesquisa em educação: conversas com pós-graduandos. São Paulo: Loyola, 2010.

BRASIL. [Constituição (1988)] **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Estatuto da criança e do adolescente**: Lei Federal nº 8069, de 13 de julho de 1990. Diário Oficial da República Federativa do Brasil.

BRASIL. **Por uma política de formação do profissional de educação infantil**. Brasília, MEC/ SEF/ Coedi, 1994.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, DF, 1996.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. **Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. **Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências**. Brasília, DF, 9 e janeiro de 2004. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm Acesso em 29 de janeiro de 2022.

BRASIL. **Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil**. Brasília, MEC/Secretaria de Educação Básica, 2006.

BRASIL. **Política Nacional de Educação Infantil**: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação. Brasília, MEC/Secretaria de Educação Básica, 2006.

BRASIL. Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, **Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - Proinfância**. Brasília, MEC/Secretaria de Educação Básica, 2007.

BRASIL. **Ensino fundamental de nove anos**: orientações para a inclusão da criança de seis anos de idade. Brasília, DF: MEC/SEB, 2007.

BRASIL. Lei Nº 6.494, de 30 de junho de 2008. **Dispõe sobre o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Pro-Infância**. Brasília: Presidência da República, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6494.htm Acesso em 17 nov. 2021

BRASIL. [Constituição (1988)] **Emenda Constitucional n. 59**, de 11 de novembro de 2009. Brasília, DF, 2009.

BRASIL. Práticas Cotidianas na Educação Infantil: Bases para a reflexão sobre as orientações curriculares. **Projeto de Cooperação Técnica MEC e UFRGS para Construção de Orientações Curriculares para a Educação Infantil**, p. 112, 2009b.

BRASIL. IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/>. Acesso em 03/03/2021.

BRASIL. Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011. **Institui o Plano Brasil Sem Miséria**. Presidência da República, Casa Civil.

BRASIL. Projeto de Lei nº 8035. **Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências**. Câmara dos Deputados, Brasília, 2010 Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>. Acesso em 17 nov. 2021

BRASIL. Lei n.12.796, de 4 de abril de 2013. **Altera a Lei n.9.394 de 20 de dezembro de 1996**, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Brasília, DF, 2013.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Plano Nacional de Educação (PNE)**. Brasília, DF, 2014.

BRASIL. **Relação nominal dos municípios do Brasil Carinhoso**. Brasília, MEC, FNDE, 2014.

BRASIL. [Estatuto da pessoa com deficiência (2015)]. Lei brasileira de inclusão da pessoa com deficiência [recurso eletrônico]: Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, que institui a Lei brasileira de inclusão da pessoa com deficiência (Estatuto da pessoa com deficiência) /

Câmara dos Deputados. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. – (Série legislação; n. 200)

BRASIL. Lei no. 13.257 de 8 de março de 2016. Marco Legal da Primeira Infância. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 17 nov. 2021

BRASIL. Lei 13. 257 de 08 de março de 2016. **Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13257.htm Acesso em 17 nov. 2021

BRASIL. Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016. **Institui o Programa Criança Feliz.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, (2016b). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Decreto/D8869.htm Acesso em 17 nov. 2021

BRASIL. Decreto de 7 de março de 2017. **Institui o Comitê Intersetorial de Políticas Públicas para a Primeira Infância.** Brasília: Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/dsn/Dsn14452.htm Acesso em 12 nov. 2021

BRASIL. **Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil.** Brasília: Ministério da Educação UNDIME, 2018.

BRASIL. INEP. Notas estatísticas censo escolar 2018. Brasília: MEC, 2019

BRASIL. INEP. Censo Escolar: consulta a matrícula. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolarmatricula>. Acessado em agosto de 2021.

BRASIL. CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Plano Nacional de Educação: 7 anos de descumprimento. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://campanha.org.br/acervo/versao-estendida-balanco-do-pne-2021/> Acesso em 12 nov. 2022

BRAZ, de Oliveira Joyce. Instituições e estratégias de desenvolvimento: um olhar acerca da ação brasil carinhoso. **Revista Eletrônica de Economia da Universidade Estadual de Goiás–UEG ISSN**, p. 970X, 1809.

CAMARGO, Flávia Pedrosa de; CARVALHO, Cynthia PAES DE. O Direito à Educação de Alunos com Deficiência: a Gestão da Política de Educação Inclusiva em Escolas Municipais Segundo os Agentes Implementadores². **Revista Brasileira de Educação Especial**, v. 25, p. 617-634, 2019.

CAMPOS, Maria Malta; FÜLLGRAF, Jodete; WIGGERS, Verena. A qualidade da educação infantil brasileira: alguns resultados de pesquisa. **Cadernos de pesquisa**, v. 36, p. 87-128, 2006.

CAMPOS, Roselane F. “Política pequena” para as crianças pequenas? Experiências e desafios no atendimento das crianças de 0 a 3 anos na América Latina. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 49, p. 81-105, jan./abr. 2012. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782012000100005>

CAMPOS, Roselane F.; CAMPOS, R. Políticas para educação infantil e os desafios do novo Plano Nacional de educação: similitudes e divergências entre experiências brasileiras e de outros países latino-americanos. In FARIA, Ana Lúcia Goulart e AQUINO, Ligia Maria Leão de. (org.). **Educação infantil o PNE: questões e tensões para o século XXI**. Campinas, SP: Autores associados, 2012.

CAMPOS, Roselane F.; SILVA, Rute da. Ensino Fundamental de Nove Anos: processos locais de regulação e seus efeitos sobre a Educação Infantil. In: ROCHA, Eloisa, A. C.; KRAMER, Sonia (Orgs.). **Educação Infantil: enfoques em diálogo**. 3. ed. Campinas, São Paulo: Papirus, 2013. (Série Prática Pedagógica).

CARVALHO, Cristina In. **Ética: Pesquisa e práticas com crianças na educação infantil**. Papirus Editora, 2019.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. **A Política faz a diferença?** Uma análise comparada dos determinantes políticos do desempenho dos governos municipais no Brasil. 2012. 230 f., il. Tese (Doutorado em Ciência Política) -Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

CAVALCANTE, Pedro L.C.; LOTTA, Gabriela (org.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015.

CAVALCANTE, Pedro L.C.; LOTTA, Gabriela S. & YAMADA, E.M. Explorando a burocracia de nível intermediário: uma tipologia experimental. **Revista Brasileira de Ciência Política**, 26, p. 187-222, 2018^a.

CAVALCANTE, Pedro L. C.; LOTTA, Gabriela S. & YAMADA, E.M. O desempenho dos burocratas de médio escalão: determinantes do relacionamento e das suas atividades. **Cadernos EBAPE. BR**, 16, n. 1, p. 14-34, 2018b.

CAVALCANTE, Pedro L.C.; LOTTA, Gabriela S.; YAMADA, Erika MK. Exploring mid-level bureaucracy: a tentative typology. **Revista Brasileira de Ciência Política**, p. 187-222, 2018.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Análise de políticas públicas: o estudo do Estado em ação**. Salvador: EDUNEB, 2012.

COCK, Juliana Cristina Araujo do Nascimento. **Estudo de revisão do arranjo institucional de implementação de políticas: o caso do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid)**. 2018. 195 f. Dissertação (mestrado). Departamento de Educação. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

COELHO, R. Política nacional de educação infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação. In: **Câmara dos Deputados**. Primeira infância: avanços do marco legal da primeira infância. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016. p. 187-93. (Caderno de trabalhos e debates, 11).

CORSINO, 2012 CORSINO, Patrícia (Ed.). **Educação Infantil: cotidiano e políticas**. Autores Associados, 2012.

CORREA, Bianca Cristina. Políticas de educação infantil no Brasil: ensaio sobre os desafios para a concretização de um direito. **Jornal de Políticas Educacionais** da Universidade Federal do Paraná – UFPR. n° 9, p. 20-29, 2011.

COSTA, Sandro Coelho. **Programa Proinfância**: considerações sobre os efeitos nas Políticas Municipais de Educação Infantil. 2015. 219f. Tese (Doutorado em Educação, Conhecimento e Inclusão Social). Universidade Federal de Minas Gerais.

COUTINHO, Angela Scalabrin; SILVEIRA, Adriana Dragone. As políticas de priorização para o acesso ao direito à educação infantil em creches. **Revista Trama Interdisciplinar**, v. 7, n. 2, 2016.

COUTINHO, Angela Scalabrin; SIQUEIRA, Romilson Martins; CAMPOS, Rosânia **Voucher na Educação Infantil e a precarização da política de acesso**. In: 40ª Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação, GT 07: Educação de Crianças de 0 a 6 anos. Universidade Federal do Pará, Belém do Pará, set/out 2021.

CRESPI, Livia Regina Saiani. **Neurociências na Formação Docente Continuada**: Valorizando o Desenvolvimento e a Aprendizagem na Primeira Infância. 2020. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

CRUZ, Silvia Helena Vieira. **Infância e educação infantil**: resgatando um pouco da história. Fortaleza: SEDUC, 2000.

CURY, C. R. J.. O financiamento da educação: componente de um direito juridicamente protegido. **Pesquisa e Debate em Educação**, [S. l.], v. 9, n. 2, p. 864–876, 2019.

CURY, C. R. J.. Educação Infantil como dever do Estado. In: _____ **Educação Infantil**: A luta pela Infância. Campinas, São Paulo: Papyrus, 2018.

DE OLHO NOS PLANOS. Subfinanciamento, abandono e destruição: porque o PNE está longe de ser cumprido. Disponível em: <https://deolhonosplanos.org.br/metas-regressao-pne/>

DIDONET, Vital. Creche: a que veio... para onde vai. **Em aberto**, Inep v. 18, n. 73, p. 11-27, 2001. Educação Infantil: a creche, um bom começo.

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade** [online]. v. 31, n. 112], p. 677-705, 2010. Acessado em 21 setembro 2022

DOURADO, Luís Fernando. **Plano nacional de educação (2011-2020): avaliação e perspectivas**. Goiânia: UFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano nacional de educação**: política de Estado para a educação brasileira. Brasília: Inep, 2016.

EXNER, Marina Katurchi. **A construção contextual das lideranças escolares: um estudo sobre a Educação Infantil paulistana**. 2021. Tese de Doutorado.

FALCIANO, Bruno Tovar; NUNES, Maria Fernanda Rezende; DOS SANTOS, Edson Cordeiro. Dez anos do Proinfância: efeitos de uma política pública de indução. **Estudos em avaliação educacional**, v. 30, n. 73, p. 254-278, 2021.

FARIA, C. A. P. de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-19, fev. 2003.

FONTANA, Ingrid Leão Mendes; CAMPOS, Rosânia. Brasil carinhoso: análises iniciais sobre a concepção de criança no programa. **Revista Educativa-Revista de Educação**, v. 19, n. 2, p. 737-755, 2017.

FREIRE, Djenane Luisa. **A ampliação da oferta de Educação Infantil no Município de Niterói (RJ): a política de matrícula e a ação dos diretores escolares**. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Educação. UFRJ, Rio de Janeiro: 2020.

FREITAS, Luís Carlos. Ensino Híbrido: Assim se uberiza a Educação. Avaliação Educacional - Blog do Freitas, Campinas, 17.dez. 2021. Disponível <https://avaliacaoeducacional.com/2021/08/13/auxilio-brasil-desfinanciamento-da-rede-publica-por-vouchers/> Acesso 15.dez. 2022

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, N.21, 2000. 21

GAMBOA, S.A.S. Pesquisa qualitativa: superando tecnicismos e falsos dualismos. **Contrapontos**, Itajaí, v. 3, n. 3, p. 393 - 405, set./dez. 2003.

GASSNER, Drorit; GOFEN, Anat. Street-level management: A clientele-agent perspective on implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 28, n. 4, p. 551-568, 2018.

GERALDI, João Wanderley. Heterocientificidade nos estudos linguísticos. In: GRUPO de estudos dos gêneros do discurso - GEGe (Org.). **Palavras e contrapalavras: enfrentando questões de metodologia**. São Carlos: Pedro & João Editores, 2012. 170p

GIL, Antonio Carlos *et al.* **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GOBBATO, Heliana Lia Tissiani. **A educação infantil brasileira no contexto das políticas educacionais: do direito à obrigatoriedade**. Anais do IV Seminário da Associação Nacional de política e administração da educação / Universidade do Oeste de Santa Catarina. Joaçaba, SC: Unoesc, 2016. – (Série Cadernos ANPAE, v. 25), p. 87-94.

GREMAUD A. P.; PAZELLO E. T.; MALUF B. T. **O impacto da indicação política do diretor escolar no desempenho educacional** ANAIS VIII Reunião da ABAVE Avaliação de Larga Escala no Brasil: Ensinaamentos, Aprendizagens e Tendências Nº 2, Ano 2016 □p. 313-336

HENRIQUES, A.C.H. Os efeitos da obrigatoriedade da pré-escola nas crianças em idade de creche. In: **Educação infantil: A luta pela infância**. Campinas, SP: Papyrus, 2018.

HEYWOOD, Colin. **Uma história da infância: da Idade Média à época contemporânea no ocidente**. Trad. Roberto Cataldo Costa. Porto Alegre, RS: Artmed, 2004.

KISHIMOTO, Tizuko. M. **A pré-escola em São Paulo (1877 a 1940)**. São Paulo: Loyola, 1988.

KISHIMOTO, Tizuko, M. **Contextos integrados e a Qualidade na Educação Infantil**. In: XIII Encontro Nacional de Didática e Prática de Ensino. Educação, Questões Pedagógicas e Processos Formativos: compromisso com a inclusão social, Universidade Federal de Pernambuco, 2006, Recife.

KRAMER, Sonia. **Produção Cultural e Educação**. Campinas, São Paulo: Papyrus, 1998.

KRAMER, Sonia. **Infância e educação infantil**. Campinas: Papyrus, 1999.

KRAMER, S. (Org.). **Profissionais de Educação Infantil: gestão e formação**. São Paulo: Ática, 2005.

KRAMER, Sonia. In: BAZILIO, Luiz Cavalieri. **Infância, Educação e Direitos humanos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

KRAMER, Sonia A infância e sua singularidade. In: BRASIL. **Ensino fundamental de nove anos: orientações para a inclusão da criança de seis anos de idade**. Brasília, DF: MEC/SEB, 2007, p. 13-24.

KRAMER, Sonia. Entrevista. Florianópolis: **Revista Eletrônica Zero a Seis**, 2008.

KRAMER, Sonia; TOLEDO, Leonor Pio Borges de; BARROS, Camila. Gestão da educação infantil nas políticas municipais. **Revista Brasileira de Educação**, v. 19, p. 11-36, 2014.

KRAMER, Sonia. Gestão na Educação Infantil. In: **Educação como resposta responsável: Conhecer, acolher e agir**. Campinas, São Paulo: Papyrus, 2021.

KUHLMANN JR, Moysés. **Infância e educação infantil: uma abordagem histórica**. Porto Alegre: Mediação, 1998.

KUHLMANN JR, Moysés. **Histórias da educação infantil Brasileira**. São Paulo: Autores Associados, 2000.

KUHLMANN JR. Moysés Histórias da educação infantil brasileira. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n.14, p.5-18, 2000b.

KUHLMANN JR, Moysés. Educando a Infância Brasileira. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA Filho, Luciano Mendes e VEIGA, Cynthia Greive. **500 anos de educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2011. p. 469-496.

LIPSKY, Michel. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Brasília: Enap, 2019.

LISPECTOR, Clarice. **Clarice Lispector: entrevista**. Programa Panorama. Entrevistador: Júlio Verne. São Paulo: Fundação Padre Anchieta, TV Cultura. 1977.

LISPECTOR, Clarice. **A hora da estrela**. Rio de Janeiro: Rocco, 1998 (edição com manuscritos e ensaios inéditos).

LISPECTOR, Clarice. **A paixão segundo G. H.** Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

LIMA, N. D. C. M. Diretores escolares: burocratas de nível de rua ou médio escalão? **Revista Contemporânea De Educação**, Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro, v. 14, n. 31, p. 84-103, 2019.

LIMA, Paulo Gomes. O planejamento da educação brasileira (PNE 2001-2024). **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, p. 704-718, 2020.

LIPSKY, Michael. Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services. 30. ed. New York: Russel Sage Foundation, 2010.

LOTTA, Gabriela & PAVEZ, Thais Regina. Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. In: **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, v. 15, n. 56, 2010.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 65, p. 186-206, jul./dez. 2014.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Redes e Parcerias em Políticas Sociais: novos arranjos institucionais de coprodução de serviços nos municípios brasileiros. Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2017.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. **Rev. Sociol. Polit.**, Universidade Federal do Paraná, v. 26, n.66, p. 145-173, jun. 2018.

LOTTA, Gabriela Organizadora. Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil. 2019.

LOTTA, Gabriela; PIRES, R.; OLIVEIRA, V.. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, ENAP, v. 65, n. 4, p. 463-492, out./dez. 2014.

LOTTA, Gabriela; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 83, p. 21-42, 2018.

LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlos. Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 2, p. 171-194, 2015

LOTTA, G. S., & Pires, R. R. C.. (2020). Categorizando Usuários “Fáceis” e “Difíceis”: Práticas Cotidianas de Implementação de Políticas Públicas e a Produção de Diferenças Sociais. *Dados*, 63(Dados, 2020 63(4)). <https://doi.org/10.1590/dados.2020.63.4.219>

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D.. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, Marina A.. **Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LOWI (1964; 1972 apud Souza Souza, C. (2002). Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*

LIMA, Ana Claudia Do Prado; CAMPOS, Rosânia. Programa Criança Feliz: erradicar a pobreza responsabilizando as mulheres. **Zero-a-Seis**, v. 24, n. 46, p. 1436-1456,

2022.MAGALHÃES, A. L. *et al.* **Alma(naque)...da Baixada!** Rio de Janeiro. Duque de Caxias: APPH - CLIO, 2013.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan-abr. 2006.

MAINARDES, Jefferson. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. **CONTRAPONOTOS**. Itajaí, v. n. 1, p.4-16, jan/abr 2009.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas 2003.

MARINS, Mani Tebet. As consequências não previstas do Programa Bolsa Família. In: LOTTA, Gabriela (Org.). *Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*, p. 3-324. Brasília: Enap, 2019

MARTINELLI, M. L.. **O uso de abordagens qualitativas na pesquisa em serviço social**. In: Martinelli, Maria Lúcia (org.). *Pesquisa qualitativa: um instigante desafio*. São Paulo: Veras Editora. 1999. Série Núcleo de Pesquisa

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2009.

MONÇÃO, Vinicius de Moraes. **Maria Guilhermina Loureiro de Andrade nas redes do Kindergarten**. 2018. 226f. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2018.

MONARCHA, Carlos (org). **Educação da infância brasileira**. (1875-1983). Campinas – São Paulo: Ed. Autores associados (Coleção educação contemporânea), 2001.

MORELLI, M.. **A Baixada para cima**. MEC, Fundação Educar, Unicef, 1988

MOTA, Maria Océlia. Implementação de políticas públicas educacionais na perspectiva dos agentes burocráticos. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 29, n. 72, p. 684-709, 2018.

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

NASCIMENTO, A.M.. Políticas de Expansão da Educação Infantil na Baixada Fluminense. **Revista ALPEH**, v.1, p. 222-238, 2018.

NASCIMENTO, Ana Paula Santiago *et al.* Creches Conveniadas e Compra de Vagas na Cidade de São Paulo: formas de privatização da Educação Infantil. **FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação**, v. 12, 2022.

NOVATO, Valéria de Oliveira Lemos; NAJBERG, Estela; LOTTA, Gabriela Spanghero. O burocrata de médio escalão na implementação de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Ipea, v. 54, p. 416-432, 2020.

NUNES, M. F. R.; CORSINO, P.; DIDONET, V. **Educação infantil no Brasil: primeira etapa da educação básica**. Brasília, DF: Unesco, 2011.

NUNES, Maria; CORSINO, Patrícia. A institucionalização da infância: antigas questões e novos desafios. In: CORSINO, Patrícia. **Educação infantil cotidiano e políticas**. Campinas, SP: Autores associados, 2012.

NUNES, M.F.R. Uma leitura ética da política de educação infantil sobre os direitos das crianças. In: KRAMER, Sonia *et al.* **Ética: pesquisa e práticas com crianças na educação infantil** - Campinas, São Paulo: Papirus, 2019. p 21-41.

OBSERVATÓRIO DO PNE, 2020. **Todos Pela Educação**. Disponível em: <https://www.observatoriodopne.org.br/meta/educacao-infantil> Acesso em 10/02/2022

OLIVEIRA, Rafaela Reis Azevedo de; TEIXEIRA, Beatriz de Basto. **Acesso à educação infantil: desafios à política municipal e a exigibilidade de seu direito**. IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, ANPAE 2014.

OLIVEIRA, V. E. de; ABRUCIO, F. L.. **Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação**. In: 35º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. ANPOCS, Caxambu, Minas Gerais, 2011.

OLIVEIRA, V. E. de; ABRUCIO, F. L. Burocracia de Médio Escalão e Diretores de Escola: um novo olhar sobre o conceito. In: PIRES, R., LOTTA, G. & OLIVEIRA, V. E. de. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea, 2018. p. 207-226.

OLIVEIRA, V. E. de; LOTTA, G. S., & FREITAS, M. N. Desafios da implementação de uma política intersetorial e federativa: As burocracias de médio escalão do Programa Bolsa Família. **Revista do Serviço Público**, ENAP, v. 70, n. 3, p. 458-485, 2019. <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i3.3296>

OLIVEIRA, Z. R. de M.. Os primeiros passos da história da educação infantil no Brasil. In: autor? **Educação Infantil: fundamentos e métodos**. São Paulo: Cortez, 2002. p.57-70.

OLIVEIRA, Marina Meira de; CARVALHO, Cynthia Paes de. A implementação de uma política educacional de combate ao fracasso escolar: percepções e ações de agentes implementadores em uma escola municipal no Rio de Janeiro. 2017.

PARO, Vitor Henrique. **Diretor escolar: educador ou gerente**. Cortez Editora, 2015.

PASQUALINI, J.; LAZARETTI, L.. Crianças pequenas na escola: contradições e potencialidades. **Revista Polyphonia**, [S. l.], v. 32, n. 2, p. 112–129, 2021. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/sv/article/view/70895>. Acesso em: 11 jan. 2022.

PEREIRA, Soeli Terezinha. **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.

PIRES, Roberto Rocha C.. **Flexible bureaucracies**: discretion, creativity and accountability in labor market regulation and public sector management. 2009. Tese (Doutorado). Massachusetts Institute of Technology. United States: Cambridge, MA, 2009.

PIRES, Roberto Rocha C.. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. **Dados** [online], v. 52, n. 3. p. 734-769, 2009b. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v52n3/06.pdf> Acessado em 20 Janeiro 2022

PIRES, Roberto Rocha C.. “Beyond the fear of discretion: flexibility, performance, and accountability in the management of regulatory bureaucracies”. **Regulation & Governance**, v. 5, n. 1, p. 45-71, 2011.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de sociologia e política**, v. 24, p. 121-143, 2016.

PIRES, Roberto Rocha C.. Sociologia do guichê e implementação de políticas públicas. **BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 81, p. 5-24, ago. 2017.

PIRES, Roberto Rocha C.. O trabalho na Burocracia de Médio Escalão e sua Influência nas políticas públicas. In: PIRES, R, Lotta, G. e Oliveira, V. (org). **Burocracia e Políticas públicas no Brasil**. IPEA/ENAP, 2018.

PIRES, Roberto *et al.* (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea, Enap, 2018b.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre. Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões. *Boletim de Análise Político-Institucional do IPEA*, n. 29, pp. 49-59.2021.

POLONI, Maria José. **Creche: do direito à educação à judicialização da vaga**. São Paulo: Todas as Musas 2019.

QUEIROZ, Edileuza; PLÁCIDO, Patricia. A história ambiental e educação ambiental: reflexões em ‘zonas de sacrifício’ na baixada fluminense/rj. **História, Natureza e Espaço-Revista Eletrônica do Grupo de Pesquisa NIESBF**, v. 2, n. 1, 2013.

REIS, Livia Cristina Ribeiro. Agentes de implementação: uma maneira de analisar políticas públicas na educação brasileira. **Políticas públicas na educação brasileira**, p. 49, 2017.

RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Educação (SME) Resolução SME n.º 1.274, de 01 de novembro 2013 e na Portaria E/SUBE/CED n.13. Disponível <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/9129515/4240222/DELIBERACAOn3230052019.pdf>. Acesso 05/05/2021

ROCHA, André Santos da. **Baixada Fluminense: estudos contemporâneos e (re)descobertas históricogeográficas** - Duque de Caxias: ASAMIH. 2020, 315p.

RODRIGUES, A. P. C. M.; CRUZ, S. H. V.. Programa Criança Feliz: reflexões sobre o atendimento à infância no Brasil e os efeitos dessa política na garantia de direitos das crianças na primeira infância. **Revista Pedagógica**, Chapecó, v. 22, p. 1-16, 2020.

ROSA, Maria Virgínia de Figueiredo Pereira do Couto; ARNOLDI, Marlene Aparecida Gonzalez Colombo. A entrevista na pesquisa qualitativa: mecanismos para validação dos resultados. In: **A entrevista na pesquisa qualitativa: mecanismos para validação dos resultados**. 2014. p. 107-107.

ROSEMBERG, Fulvia. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 115, 6 -32, mar., 2002.

ROSEMBERG, F. (2012). A criança pequena e o direito à creche no contexto dos debates sobre infância. **Educação infantil, igualdade racial e diversidade: aspectos políticos, jurídicos, conceituais**/Maria Aparecida Silva Bento, organizadora. São Paulo: Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades-CEERT.

ROSEMBERG, Fúlvia. 2015. A cidadania dos bebês e os direitos de pais e mães trabalhadoras. In: FINCO, Daniela; GOBBI, Maria Aparecida; FARIA, Ana Lucia Golart de. (orgs.) *Creche e feminismo: desafios atuais para uma educação descolonizadora*. Campinas, SP: Edições Leitura Crítica; Associação de Leitura do Brasil – ALB; São Paulo: Fundação Carlos Chagas - FCC, 2015.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos**. Textos elaborados para o Curso de Formação para a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Brasília: ENAP/Ministério do Planejamento, 1997.

RUA, M. G. (2009). *Políticas Públicas. Especialização em Gestão Pública*. Florianópolis. Departamento de Ciências da Administração. UFSC: CAPES: UAB, 2009.

SCHMIDT, João P. Políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. 2018. *Revista do Direito*. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: Conceitos. Esquemas de Análise, Casos Práticos, Rev. **Adm. Contemp.** Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, Maringá, v.15, n.6, Dez 2011.

SECCHI, Leonardo. Formação da agenda: método de policy advocacy para ensino de políticas públicas. APGS (Administração Pública e Gestão Social), **Journal of Public Administration & Social Management**. Viçosa, v.4, n.1, p.32-47, jan./mar. 2012.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning 2013.

SECCHI, Leonardo. Extinção de Políticas Públicas: Síntese teórica sobre a fase esquecida do Policy Cycle. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG), v. 20, n. 66, p. 75 - 93, jan./Jun. 2015.

SECCHI, Leonardo. Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SCHIFINO, R. S.. A luta das mulheres operárias por creche: do “balde” ao direito à educação. **Olhares: Revista do Departamento de Educação da Unifesp**, [S. l.], v. 4, n. 2, p. 94–111, 2016. DOI: 10.34024/olhares. 2016.v4.620. Disponível em: <https://periodicos.unifesp.br/index.php/olhares/article/view/620>. Acesso em: 9 jan. 2022.

SILVA, Luiz Henrique Gomes da; STRANG, Bernadete de Lourdes Streisky. A obrigatoriedade da educação infantil e a escassez de vagas em creches e estabelecimentos similares. **Pro-Posições**, v. 31, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1980-6248-2016-0069>>. Acesso em 17 Nov 2021.

SILVEIRA, Adriana Dragone; PEREIRA, Soeli Terezinha. A Ação Brasil Carinhoso como estratégia de expansão da oferta e redução da desigualdade educacional na creche. **FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação**, v. 5, 2015.

SIMÕES, Manoel Ricardo. A Cidade Estilhaçada: Reestruturação Econômica e Emancipações Municipais na Baixada Fluminense. Mesquita-RJ: Entorno, 2008.

RIO DE JANEIRO. TCE. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Estudos Socioeconômicos dos Municípios – Edições 2007 a 2012. Disponíveis em <http://www.tce.rj.gov.br> Acesso em 10/10/2021

SIMÕES, Patrícia Maria Uchôa *et al.* O Mieb e o enfrentamento às políticas de Educação Infantil neoliberais e conservadoras do pós-golpe no Brasil. **Revista Educación, Política y Sociedad**, v. 7, n. 2, p. 224-247, 2022.

SOUZA, Celina. “Estado do campo” das pesquisas em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. ANPOCS v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: conceitos, tipologias e subáreas. **Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães. São Paulo, 2002.**

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul/dez 2006

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 65-86.

SOUZA, Marina Castro; PÉREZ, Beatriz Corsino. Políticas para crianças de 0 a 3 anos: concepções e disputas. **Revista Contemporânea de Educação**, v. 12, n. 24, p. 285, 2017.

SOUZA, Roberta Teixeira. Obrigatoriedade e universalização: o direito à Educação Infantil nas políticas municipais. In: VASCONCELLOS, Vera M.R. de et. al. **Políticas públicas de educação infantil**. Petrópolis, Rio de Janeiro: DP et Alii Editora / Capes: CNPq, 2021.

TEBET, Gabriela. Os Bebês e a Infância como Geração – Diálogos com Mannheim e com questões suscitadas pela Sociologia da Infância. In: _____ (org.). **Estudos de bebês e diálogos com a Sociologia**. São Carlos: Editora Pedro e João, 2019. p.139-151.

TELES, M. A. A. A participação feminista na luta por creches! In: FINCO, D.; GOBBI, M. A.; FARIA, A. L. G. de (orgs.). **Creche e feminismo: desafios atuais para uma educação descolonizadora**. Campinas, SP: Edições Leitura Crítica; Associação de Leitura do Brasil – ALB; São Paulo: Fundação Carlos Chagas – FCC, 2015.

TOLEDO, M.L.P.B.. Pátios de escolas de Educação Infantil. In: KRAMER, Sonia *et al.* **Ética: pesquisa e práticas com crianças na educação infantil/** - Campinas, São Paulo: Papirus, 2019. p 21-41.

TOMAZZETTI, C. M; SANTOS, M.W; MELLO, S. A. Educação Infantil e resistência: em defesa do direito das crianças. In: SANTOS, M. W; TOMAZZETTI, C.M; MELLO, S.A.. **Eu ainda sou criança: educação infantil e resistência**. São Carlos: EDUFSCar, 2019.

UCHÔA SIMÕES, P.M.; BENGERT LIMA, J.; CARVALHO DE ALMEIDA, KW; VIEIRA DOS SANTOS, C.M.. O MieiB no confronto entre políticas neoliberais e conservadoras pós-golpe de Educação Infantil no Brasil. **Revista Educação, Política e Sociedade**, [S. l.] , v. 7, n. 2, p. 224-247, 2022. DOI: 10.15366/rep2022.7.2.010. Disponível em: <https://revistas.uam.es/rep/article/view/15690>. Acesso em 10/10/2021

VIEIRA, Livia Maria Fraga. A educação infantil e o plano nacional de educação: as propostas da CONAE 2010. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 809-831, jul.-set. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/09.pdf> Acesso em 15/11/2021

WEBER, Max “Burocracia”, in C. Wright-Mills e H. Gerth (eds.), **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro, LTC, pp. 138-170.

ANEXOS

ANEXO I



Carta de Apresentação 02/2022

Em _____ de junho de 2022

Assunto: Apresentação de Acadêmico Pesquisador

Prezada Secretária e prezada gestora de unidade,

Encaminhamos a discente Alessandra Silva da Costa, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, regularmente matriculada sob o nº 20201000746 do Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares, para a realização da pesquisa intitulada **“Direito, acesso e vagas em creches da Baixada Fluminense”**.

Informamos que o caráter ético desta pesquisa assegura o sigilo das informações coletadas e garante, também, a preservação da identidade e da privacidade da instituição e dos profissionais participantes.

Agradecemos vossa compreensão e colaboração no processo de desenvolvimento deste futuro profissional e da pesquisa científica em nossa região.

Desde já agradecemos à atenção e, caso necessitem de maiores esclarecimentos, Colocamo-nos à vossa disposição na UFRRJ ou outros contatos, conforme segue:

e-mail Professora Orientadora: anelise.ufrj@yahoo.com.br

e-mail estudante de mestrado: aleysicosta@gmail.com

Anelise Monteiro do Nascimento

Professora Orientadora

ANEXO II


**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO PRÓ-
REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**

**Instituto de Educação e Instituto Multidisciplinar Programa de Pós-
Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas
Populares (PPGEDUC)**

**QUESTIONÁRIO SOBRE AS MATRÍCULAS EM CRECHES PARA CRIANÇAS
MENORES DE UM ANO NOS MUNICÍPIOS DA BAIXADA FLUMINENSE**

Município: _____ Data: ___ / ___ / ___

Local: _____

Nome do(a) Secretário(a) de Educação: _____

Nomenclatura do setor responsável:

- () Coordenadoria/ Coordenação de Educação Infantil
 () Divisão de Educação infantil
 () Equipe de Educação Infantil
 () Outra: _____

	Área urbana	Área rural
Quantas creches o município possui?		
Quantas creches atendem as crianças menores de um ano?		
Qual é o número total de crianças menores de um ano atendidas pelo município hoje?		
Quantas creches são conveniadas?		
Quantas creches são particulares (não conveniadas)?		

Caracterização do atendimento

Quantas turmas possuem cada creche nessa faixa etária?	
0 a 1 ano	
1 a 2 anos	
2 a 3 anos	

Qual o quantitativo de crianças nas turmas?	
0 a 1 ano	
1 a 2 anos	
2 a 3 anos	

O município possui alguma construção do Proinfância?

<input type="checkbox"/>	Não
<input type="checkbox"/>	Sim. Em funcionamento ou com as obras inacabadas?

Quando foi inaugurada a primeira creche no município?

A partir de qual ano o município iniciou o atendimento às crianças menores de um ano?

Quais os nomes das unidades escolares que atendem crianças menores de um ano?

Características dos turnos de atendimento:

<input type="checkbox"/>	Integral
<input type="checkbox"/>	Parcial

Horários de atendimento:

Qual o quantitativo de crianças nas turmas com crianças menores de um ano?

Qual a quantidade de crianças por adultos nas turmas com crianças menores de um ano?

Oferta e acesso às vagas

Como se dá a oferta de vagas para as turmas com crianças menores de um ano?

- Inscrição e Sorteio
- Procedimento classificatório
- Ordem de chegada
- outros: _____

Como é o acesso à disponibilidade de vagas? é de educação ou?

- via secretaria municipal
- diretamente na creche

Internet

outros: _____

Como acontecem as etapas para matrícula nas creches?

Existem políticas para ampliação de vagas em creches? Quais?

Existem intervenções do Ministério Público nas matrículas em creches?

Sim

Não

Existem listas de espera por vagas em creches?

Sim, quem tem o controle das listas de espera: _____

Não

Existem listas de espera por vagas em creches para crianças menores de um ano?

Sim

Não

Matrícula em creches

	Sim	Não
A matrícula pode ser realizada em qualquer período do ano letivo?		
Todas as turmas com crianças menores de um ano possuem professor?		
Existe edital com as normativas para o processo de inscrição e matrículas nas creches?		
Existem critérios de prioridades para acessos às vagas em creches?		
Existe lista para às vagas em creches?		
Exista lista de espera para as turmas com crianças até um ano?		
Os responsáveis têm acesso a lista de espera?		

Como se dá a divulgação do início do processo de matrícula em creches?

- () site oficial da secretaria
 () Redes sociais (*Instagram/ Facebook*)
 () Outros: _____

Existe a participação deste setor na elaboração dos documentos que norteiam o processo de matrícula?

- () Sim
 () Não

Gestores das unidades

Qual é o mecanismo de nomeação de diretor de Creche e Pré-Escola?

	Eleição	Concurso	Indicação	Outros
Diretor de Creche				
Diretor de Pré-Escola				

Qual o tempo de mandato do diretor?

anos

Qual é a escolaridade mínima exigida para ser diretor de creche?

Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Médio – modalidade Normal	Ensino Superior

Há requisitos mínimos para o exercício da função de diretor de creche?

<input type="checkbox"/>	Não
<input type="checkbox"/>	Sim. Quais são esses requisitos?

O diretor recebe alguma gratificação para estar nesta função?

<input type="checkbox"/>	Não
--------------------------	-----

	Sim. Qual valor?
--	------------------

Existem outras profissionais que atuam juntamente com o diretor na administração da unidade?

	Não
	Sim. Quais são?

Existem uma formação específica, oferecida pela Secretaria de Educação para os diretores de creches?

	Não
	Sim. Quais são?

RESPONSÁVEL PELAS INFORMAÇÕES

Nome:			
Cargo:			
Função:			
Setor:			
Endereço:			
Município de residência:			
UF:	CEP:	Tel.:	Tel.:
E-mail:			
Data de preenchimento:			
□□	/	□□	/
□□□□		□□□□	

ANEXO III

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO PRÓ-
REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
Instituto de Educação e Instituto Multidisciplinar Programa de Pós-
Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas
Populares (PPGEDUC)**

ROTEIRO PARA ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

Municípios: _____
Entrevistado(a): _____
Função que ocupa: _____
Formação: _____ Idade: _____
Há quanto tempo está na área da educação: _____
Há quanto tempo ocupa a função: _____
Data: ___/___/___

1. Como é a sua atuação o processo de matrícula nesta unidade?
2. Como é o controle e a organização da lista de espera?
3. Quais são os maiores desafios no processo das matrículas?
4. Como você avalia as normativas elaboradas para as matrículas em creches?
5. Quais são as suas sugestões para o processo de matrículas nas creches municipais?

ANEXO IV



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO PRÓ-
REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**
**Instituto de Educação e Instituto Multidisciplinar Programa de Pós-
Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas
Populares (PPGEDUC)**

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Você está sendo convidado (a) para participar, como voluntário, em uma pesquisa vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares (PPGEDUC-UFRRJ). Os instrumentos a serem utilizados nesta pesquisa serão: (a) um questionário semiestruturado, com questões abertas e fechadas; (b) uma entrevista semiestruturada, com questões abertas e fechadas, que serão gravadas em áudio durante a sua realização.

INFORMAÇÕES SOBRE A PESQUISA:

Título do Projeto: “Direito, acesso e vagas em creches da Baixada Fluminense”

Pesquisadores Responsáveis: Prof^a Dr^a. Anelise Monteiro do Nascimento (Orientador - UFRRJ) e Alessandra Silva da Costa (Mestranda - UFRRJ).

Telefones p/ contato da UFRRJ: (21) 3783-3982 / (21) 2681-4899.

◆ Descrição da pesquisa, objetivos, detalhamento dos procedimentos metodológicos:

A proposta dessa pesquisa é analisar o acesso às vagas em creches da Baixada Fluminense. Por meio de análise de documentos, de questionários aos coordenadores (a)s das equipes de Educação Infantil das secretarias de educação e bem como de entrevistas semiestruturadas com diretoras de creches públicas, pretende conhecer os embates, desafios e estratégias utilizadas na implementação dessa política.

◆ Riscos e condutas decorrentes da participação da pesquisa: Por se tratar de método não invasivo, não se prevê risco e/ou prejuízos explícitos aos participantes em razão dos procedimentos da pesquisa e nem possibilidades de danos imediatos ou posteriores, no plano individual ou coletivo, salvo aqueles julgados como subjetivos, mas que se apresentam como mínimos, isto é, o indivíduo pode se sentir embaraçado em responder algumas questões do

questionário e da entrevista, ou na obrigação de participar por serem representantes legais da gestão municipal. Por isso, se prevê aos participantes o acompanhamento do pesquisador para os esclarecerem e auxiliarem, de modo a garantir sua autonomia, bem como a compreensão adequada das perguntas e esclarecimento de dúvidas decorrentes do desenvolvimento dos procedimentos. Além disso, será garantido aos participantes que não sofrerão nenhuma punição, exposição ou constrangimento por registrarem suas opiniões nas respostas.

◆ Período de participação, sigilo e consentimento: A participação ocorrerá apenas e exclusivamente na Secretaria de Educação do município. Não temos a pretensão de limitar um tempo para a aplicação do questionário e realização das entrevistas. Nossa intenção é que os participantes estejam à vontade para dialogar com o pesquisador. Entretanto, estima-se que o tempo aproximado para conclusão do questionário e das entrevistas seja de 30 a 40 minutos. Será garantido total sigilo dos participantes, e que em nenhuma circunstância serão divulgados nomes durante o desenvolvimento ou publicação da pesquisa. Cada sujeito terá, a qualquer tempo, liberdade de retirar o consentimento, sem qualquer prejuízo pessoal. Não haverá qualquer benefício financeiro em razão da participação nesta pesquisa.

CONSENTIMENTO DA PARTICIPAÇÃO DA PESSOA COMO SUJEITO

Eu, abaixo assinado, concordo em participar do estudo descrito acima, como sujeito. Fui devidamente informado e esclarecido pelo pesquisador sobre a pesquisa, os procedimentos nela envolvidos, assim como os possíveis riscos e benefícios de minha participação. Foi-me garantido que posso retirar meu consentimento a qualquer momento, sem que isto me impute qualquer penalidade.

ANEXO V
RESOLUÇÃO SEMED 001/2022

ESTABELECE NORMAS E PROCEDIMENTOS DE MATRÍCULA DE ALUNOS NA REDE MUNICIPAL DE MESQUITA PARA O ANO DE 2023 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

A SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO – SEMED, no uso de suas atribuições legais:

RESOLVE:

Art. 1º - Estabelecer normas e procedimentos para ingresso e permanência de alunos nas unidades escolares da rede municipal de Mesquita para a Educação Infantil – creche e pré-escola, Ensino Fundamental regular e modalidade de Educação de Jovens e Adultos para o ano letivo de 2023.

DAS RESPONSABILIDADES PELA ORGANIZAÇÃO, ACOMPANHAMENTO E EFETIVAÇÃO DA MATRÍCULA

Art. 2º - A responsabilidade pelo acompanhamento e orientação do processo de pré-matrícula e matrícula cabe a toda equipe gestora da unidade escolar, sob a orientação da SEMED, devendo ser garantida a ampla divulgação desta Resolução e do cronograma de atividades afins para a comunidade escolar. Art. 3º - Compete aos secretários escolares, auxiliares de secretaria e/ou profissionais que atuam na secretaria da escola, executar os procedimentos para a efetivação das matrículas e a manutenção dos dados fidedignos e atualizados no sistema de informação da SEMED, sob o monitoramento constante da direção da unidade escolar.

MATRÍCULA INICIAL NA EDUCAÇÃO INFANTIL

Art. 4º - A matrícula inicial da Educação Infantil para o ano letivo de 2023, em horário parcial ou integral, será realizada em duas etapas: pré-matrícula e efetivação da matrícula. Parágrafo único - A matrícula para a Educação Infantil – creche, estará condicionada à disponibilidade de vagas.

Art. 5º - A pré-matrícula seguirá os seguintes dispositivos:

I - Será realizada de forma online, entre os dias 01/11/2022 e 30/11/2022;

II - Os formulários de pré-matrícula deverão ser preenchidos através da internet pelo site <https://educa.mesquita.rj.gov.br/>, para controle do sorteio e alocação, no qual o responsável poderá apontar até 2 (duas) unidades escolares de sua preferência;

III - 30% das vagas de creche disponíveis serão destinadas as crianças que encontram-se em núcleo familiar em situação de pobreza e extrema pobreza, a ser verificado pelo Departamento de Matrícula Escolar no CadÚnico através do NIS e demais dados coletados no momento da pré-matrícula;

IV - Não havendo crianças nas situações acima, as vagas serão disponibilizadas à ampla concorrência;

V - Para a etapa de creche será realizado sorteio público das vagas entre os dias 15/12/2022 e 20/12/2022, na sede da Secretaria Municipal de Educação, com a presença da direção da unidade escolar e, se possível, um representante do conselho escolar;

VI – O resultado do sorteio público estará disponível nas unidades escolares e no site <https://educa.mesquita.rj.gov.br/> até o dia 23/12/2022;

VII - As alocações dos alunos para a etapa de pré-escola serão disponibilizadas até o dia 23/12/2022 nas unidades escolares e divulgadas também no site <https://educa.mesquita.rj.gov.br/>, podendo ser antecipado conforme fluxo de trabalho do Departamento de Matrícula Escolar;

VIII - As alocações dos alunos para a etapa de pré-escola obedecerão, prioritariamente, a ordem e opção informada no ato de inscrição na pré-matrícula, de acordo com a disponibilidade de vagas, admitindo-se outra opção em casos excepcionais.

§1º - A pré-matrícula deverá também ser realizada nas unidades escolares da rede municipal de ensino de Mesquita e, havendo necessidade, em polos a serem definidos pela SEMED;

§2º - Em caso de gêmeos, sendo um sorteado, ambos estarão contemplados e contabilizados no número de vagas, admitindo-se, excepcionalmente, possibilidade de excedente nas turmas em questão;

§3º - Para os sorteados efetivamente serem contemplados como gêmeos, deverá constar no momento do preenchimento da inscrição a sinalização em campo específico de aluno gemelar.

§4º - O fornecimento de informações não verdadeiras, quando devidamente apuradas, poderão incorrer no cancelamento do cadastro de pré-matrícula e na perda da vaga. Art. 6º - Os responsáveis dos alunos que forem contemplados com o sorteio ou alocados na pré-escola, deverão comparecer à unidade escolar para a efetivação da matrícula entre os dias 03/01/2023 e 13/01/2023.

Art. 7º - Os alunos não sorteados para a Educação Infantil, etapa de creche, após o período de pré-matrícula, formarão a lista de espera somente para o ano letivo de 2023.

Art. 8º - Caso algum responsável não efetue a matrícula do aluno sorteado dentro do prazo estipulado, a vaga será disponibilizada para os alunos da lista de espera da unidade escolar.

Art. 9º - A inclusão de novos nomes ou qualquer alteração na lista de espera, para a etapa de creche, deverá ser realizada exclusivamente pela SEMED.

Art. 10 - As unidades escolares serão responsáveis, mediante surgimento de vagas, pelo chamamento de novos alunos da lista de espera. Parágrafo único - É terminantemente proibida a convocação de alunos fora da ordem estipulada pela lista de espera, sem autorização prévia da Secretaria Municipal de Educação que a justifique.

Art. 11 - A matrícula inicial na etapa de creche para alunos filhos de servidores do município de Mesquita será antecipada para os dias de 24/11/2022 e 25/11/2022, não podendo ultrapassar mais de 20% do número de alunos de cada turma. Parágrafo único - Os servidores que não realizarem a matrícula neste período perderão o direito à prioridade, devendo concorrer às vagas por meio do sorteio público.

Art. 12 - A matrícula inicial dos alunos de pré-escola que não participarem do processo de pré-matrícula poderá ser efetivada, mediante a disponibilidade de vagas, a partir de 04/01/2023.

MATRÍCULA INICIAL NO ENSINO FUNDAMENTAL E EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

Art. 13 - A matrícula inicial nos anos de escolaridade do Ensino Fundamental regular e na modalidade de Educação de Jovens e Adultos – 1º semestre de 2023, deverá ser realizada diretamente na unidade escolar a partir de 04/01/2023.

Art. 14 - A matrícula inicial para o 2º semestre da Educação de Jovens e Adultos será definida após publicação oficial do calendário escolar de 2023. DA EDUCAÇÃO ESPECIAL

Art. 15 - Devido às especificidades e atendimentos especializados, os alunos da pré-matrícula sinalizados com deficiência, passarão por avaliação com a equipe de educação especial nos dias 02/12/2022 e 05/12/2022. Parágrafo único - Os alunos que forem considerados público-alvo da

educação especial, após avaliação descrita no parágrafo acima, terão sua matrícula antecipada para os dias 06/12/2022 e 07/12/2022.

Art. 16 - O aluno com deficiência poderá ser acompanhado por profissional de apoio pedagógico (mediador), conforme prevê a Lei Brasileira de Inclusão nº 13.146/15.

Art. 17 - O número de profissionais de apoio pedagógico não poderá exceder o quantitativo de 1 (um) por turma.

Art. 18 - Nos casos em que haja alunos com cegueira/baixa visão na mesma turma, será designado 1 (um) guia de cego.

Art. 19 - Nos casos em que haja alunos com surdez na mesma turma, será designado 1 (um) intérprete de Libras.

Art. 20 - O profissional de apoio pedagógico deverá ser solicitado pela unidade escolar mediante preenchimento de documento próprio que ateste a necessidade e casos omissos serão analisados pela Secretaria Municipal de Educação junto a unidade escolar.

DA RENOVAÇÃO DE MATRÍCULA

Art. 21 - A renovação de matrícula para Educação Infantil e Ensino Fundamental (1º ao 9º ano e na modalidade de Educação de Jovens e Adultos – 1º semestre de 2023), ocorrerá no período de 01/11/2022 a 16/12/2022.

Art. 22 - O período de renovação para Ensino Fundamental na modalidade de Educação de Jovens e Adultos – 2º semestre de 2023, será definido após publicação oficial do calendário escolar de 2023.

DA MIGRAÇÃO INTERNA ENTRE UNIDADES

Art. 23 - Entende-se por migração interna a necessidade de transferência para outra unidade da rede municipal por inexistência de oferta da etapa de ensino seguinte.

Art. 24 - Os alunos matriculados nas unidades escolares em que não haja o segmento subsequente terão suas matrículas garantidas em outra unidade escolar da rede municipal.

Art. 25 - A migração garantirá ao aluno vaga na unidade escolar mais próxima à sua de origem oferecida pela SEMED.

Art. 26 - As escolas com alunos de migração interna deverão preencher planilha padrão do Departamento de Matrícula Escolar, informando a etapa subsequente e unidade escolar de preferência, conforme abaixo: I - Pré-escola e 1º ano do Ensino Fundamental no período de 03/11/2022 a 18/11/2022; II - 6º ano do Ensino Fundamental no período de 19/12/2022 a 23/12/2022.

Art. 27 - No caso em que o responsável pretenda migração para unidade escolar diferente da oferecida pela SEMED, este deverá informar sua preferência, tendo sua solicitação atendida mediante disponibilidade de vaga na unidade.

Art. 28 - A aprovação da migração será verificada pelo Departamento de Matrícula Escolar da Secretaria de Educação.

Art. 29 - O resultado da migração para a pré-escola e 1º ano será disponibilizado para as secretarias das unidades escolares até o dia 12/12/2022 e a efetivação das matrículas ocorrerá entre os dias 03/01/2023 a 13/01/2023.

Art. 30 - O resultado da migração para o 6º ano será disponibilizado para as secretarias das unidades escolares até o dia 05/01/2023 e a efetivação das matrículas ocorrerá entre os dias 05/01/2023 a 20/01/2023.

Art. 31 - Os alunos não matriculados nos períodos citados nos artigos 25 e 26 terão direito à matrícula de acordo com a disponibilidade de vagas e sem direito à prioridade.

DA TRANSFERÊNCIA INTERNA ENTRE UNIDADES

Art. 32 - A solicitação de transferência interna acontecerá na unidade escolar no período de 03/11/2022 a 18/11/2022, para alunos matriculados em escolas municipais que pretendem fazer opção por outra escola da rede para o ano letivo de 2023.

Art. 33 - A solicitação de transferência deverá ser digitada em padrão estabelecido pelo Departamento de Matrícula Escolar, podendo ou não ser atendida.

Art. 34 - Os resultados serão disponibilizados para as secretarias das unidades escolares até 13/12/2022.

Art. 35 - A matrícula dos alunos atendidos na transferência interna deverá ser realizada entre 03/01/2023 e 06/01/2023.

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 36 - Esgotada a lista de espera de uma determinada unidade escolar e havendo vagas não preenchidas, a SEMED poderá oferecer matrícula aos demais candidatos de outras unidades próximas, respeitando rigorosamente a lista de espera, mesmo que o responsável não tenha realizado a opção pela unidade oferecida. Parágrafo único - Caso não haja interesse do responsável pela vaga oferecida, a criança continuará na lista de espera da unidade de interesse.

Art. 37 - O quantitativo de alunos por turma obedecerá rigorosamente ao previsto em Deliberação do Conselho Municipal de Educação, ressalvados os casos analisados e com parecer favorável da Coordenação de Infraestrutura da Secretaria Municipal de Educação, observando as questões físicas dos espaços de aula.

Art. 38 - A abertura de uma nova turma ou qualquer outra mudança dependerá de avaliação e autorização do Departamento de Matrícula Escolar com anuência do Departamento de Administração da Secretaria Municipal de Educação.

Art. 39 - Os casos que não se enquadram nas disposições desta Resolução serão analisados pelos Departamentos de Supervisão Educacional e Matrícula Escolar de maneira unificada, sendo respondidos via e-mail institucional dos departamentos para as unidades escolares.

Art. 40 - A presente Resolução entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições anteriores.

FABIO BAIENSE DE SOUZA
Secretário Municipal Interino de Educação
Cronograma dos Sorteios da Educação Infantil

DATA	HORÁRIO	ESCOLA
15/12/2022	09:00	CEMEI CARMEM MONTES PAIXAO
	11:00	C M ARIANO SUASSUNA
	13:00	C M CORA CORALINA
	15:00	EMEI MARGARIDA DA SILVA DUARTE
16/12/2022	09:00	EMEI VEREADOR NILO DIAS TEIXEIRA
	11:00	C M TETRACAMPEA
	13:00	EMEI TARSILA DO AMARAL
19/12/2022	09:00	EMEI TIAGO PRADO SANTOS
	11:00	C M PROFESSORA MARLENE PERES COSTA
	13:00	EMEI PROF CASSIA VALERIA MARQUES FURTADO
	15:00	E M VEREADOR AMERICO DOS SANTOS
20/12/2022	09:00	C M HERBERT JOSE DE SOUZA – BETINHO
	11:00	C M CURUMIM DE JACUTINGA
	13:00	EMEI MISTER WATKINS

ANEXO VI

2

BIO Nº 804 - GUAPIMIRIM



08 de Novembro de 2021

RESOLUÇÕES



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA DE GUAPIMIRIM
EDUCAÇÃO



EDUCAÇÃO
GUAPIMIRIM



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA DE GUAPIMIRIM
EDUCAÇÃO



EDUCAÇÃO
GUAPIMIRIM

RESOLUÇÃO SME Nº 004 de 20 de outubro 2021.

Aprova regulamento com diretrizes para matrícula e enturmação de alunos nas unidades escolares da educação infantil/modalidade creche, da Rede Pública Municipal de Guapimirim, e da outras providências.

O SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO no uso legal de suas atribuições e:

- **Considerando** o Art. 208, da Constituição Federal; a Lei nº 9394/96, no que concerne à oferta de vagas para matrícula;
- **Considerando** a Lei estadual nº 1.941/91, que assegura ao educando portador de deficiência física, mental ou sensorial, prioridade de vaga em escola pública mais próxima de sua residência;
- **Considerando** a Lei Municipal nº 931/17, que institui e aprova o Plano Municipal de Educação;
- **Considerando** a necessidade de dar transparência e publicidade ao processo de matrícula.

RESOLVE:

Art. 1º - Estabelece as normas e procedimentos para o ingresso de alunos nas Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino de Guapimirim, com oferta de Educação Infantil (Creche).

Art. 2º - Atribuir à Secretaria Municipal de Educação – SME e ao Conselho Municipal de Educação, a responsabilidade de realizar, orientar e acompanhar todo o processo de inscrição para matrículas novas, visando garantir a transparência de todo o processo.

Parágrafo único - Compete ao diretor da Unidade Escolar garantir a efetivação da matrícula, exigindo a apresentação da documentação estabelecida nesta Resolução, inserindo as informações na Planilha (Anexo – I) no ato do registro da matrícula.

Art. 3º - Deverão participar do processo de inscrição para matrícula todas as pessoas que desejarem ingressar nas creches da Rede Municipal de Ensino de Guapimirim, observando-se os seguintes critérios:

- a) Berçário – 0 ano a 1 ano 11 meses e 29 dias até 31 de março de 2022;
- b) Maternal I – 2 anos completos ou a completar até 31 de março de 2022;
- c) Maternal II – 3 anos completos ou a completar até 31 de março de 2022.

Art. 4º - De 30/11/2021 a 03/12/2021 - A inscrição para matrícula será realizada pelo pai/mãe ou responsável legal, na forma da Civil e do Estatuto da Criança e Adolescente (guardião, tutor ou curador especial).

I – As inscrições nas unidades escolares serão realizadas de 08h as 16 h, para todos os interessados, inclusive as pessoas com deficiência.

II – A responsabilidade pelo preenchimento da ficha de inscrição, deverá ser feito por um funcionário da secretaria da Unidade de Ensino, recolhendo dados da certidão de nascimento, documento este, que será obrigatório no ato da inscrição.

III- O responsável legal do candidato deverá tomar ciência das datas indicadas no calendário estabelecida no anexo II desta Resolução, para realização de todos os procedimentos.

Art. 5º - No ato da inscrição, a cópia da certidão de nascimento (anexar) é extremamente necessária para o preenchimento da ficha de cadastro. Será necessário fornecer os seguintes dados:

- I- Nome completo do candidato;
- II- Data de nascimento e demais dados do registro de nascimento;
- III- Sexo;
- IV- Estado civil;
- V- Nacionalidade;
- VI- Naturalidade;
- VII- Endereço completo;
- VIII- Telefone fixo e móvel, se possuir;
- IX- Endereço eletrônico, se possuir;
- X- Nome da mãe e/ou pai;
- XI- Nome do responsável legal;
- XII- Número do RG e CPF do responsável legal;
- XIII- Deficiência do candidato, quando houver;
- XIV- Rede escolar de origem ou se nunca estudou;
- XV- Fase da Creche a ser cursada;
- XVI- Unidade escolar pretendida.



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA DE GUAPIMIRIM
EDUCAÇÃO



Parágrafo único - As informações prestadas deverão ser comprovadas através da apresentação do original e cópias dos documentos, no ato da efetivação da matrícula na unidade escolar, conforme estabelecido no Artigo 9º desta Resolução, caso contrário o candidato perderá a vaga a ele reservada.

Art. 6º - No ato da inscrição será gerado um Protocolo da inscrição de encaminhamento para que o interessado efetue sua matrícula na Unidade Escolar da Rede Municipal de Ensino.

§ 1º - É de total responsabilidade do interessado, ou do seu responsável legal, tomar ciência das informações contidas no protocolo recebido (dênia da apuração do resultado e da data para efetivação da matrícula).

§ 2º - O interessado terá um prazo de 04 (quatro dias úteis) para efetivar a matrícula na Creche Municipal para a qual concorreu a vaga, o não cumprimento do prazo determinado acarretará a perda da vaga.

Art. 7º - Será consolidada a matrícula nas Creches da Rede Municipal de Ensino de 18/01/2022 à 21/01/2022.

Art. 8º - No ato da matrícula deverão ser entregues à creche, **obrigatoriamente**, os seguintes documentos:

I- Protocolo de encaminhamento, emitido no ato da inscrição, original;

II- Certidão de nascimento, original e cópia;

III- Carteira de identidade e CPF ou protocolos do aluno (original e cópia);

IV- Laudo/parecer médico comprobatório da deficiência do aluno quando for o caso (original e cópia);

V- Carteira de identidade e CPF do (s) responsável (eis) legal (eis), original e cópia;

VI- Comprovante de residência do Município de Guapimirim ou contrato de locação em nome do responsável legal ou declaração de residência, emitida pelo proprietário do imóvel, original e cópia, acrescido do comprovante em nome do proprietário;

VII- Carteira de vacinação, atualizada, original e cópia;

VIII- 02 Foto 3x4;

XI- Cartão do SUS (do aluno e do responsável);



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA DE GUAPIMIRIM
EDUCAÇÃO



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA DE GUAPIMIRIM
EDUCAÇÃO

Art. 9º - Os Procedimentos com vista à efetivação de alunos previstos nesta resolução serão estabelecidos como critérios e pontuação abaixo (anexo II).

- a) Crianças portadora de necessidade especial – 15 pontos;
- b) Crianças cuja família seja beneficiária do bolsa família – 05 pontos;
- c) Crianças que o pai ou a mãe (morador no mesmo domicílio) faz uso abusivo de drogas e/ou álcool – 10 pontos;
- d) Crianças, cuja a mãe no seu convívio diário é vítima de violência doméstica – 10 pontos
- e) Crianças que o pai, mãe ou tutor legal (morador no mesmo domicílio) acometido por doenças crônicas – 5 pontos;
- f) Crianças, cujo pai ou mãe seja presidiário (morador no mesmo domicílio) - 5 pontos;
- g) Criança cuja mãe possui vínculo empregatício – 10 pontos.

§ 1º - Para os fins previstos no artigo anterior serão utilizados, sucessivamente, critérios de desempate elencados a seguir:

- a) Maior número de irmãos;
- b) Crianças portadora de necessidade especial
- c) Crianças cuja mãe possui vínculo empregatício;
- d) Menor idade da criança, dentro de seu grupamento educacional.

§ 2º - A ordem da inscrição não será considerada na alocação da criança.

§ 3º - Somente serão considerados os critérios devidamente comprovados por intermédio de documentos emitidos por órgãos competentes.

§ 4º - O não comparecimento para a efetivação da matrícula, no prazo definido nesta Resolução, corresponderá à desistência da vaga.

§ 5º - Os Candidatos da mesma família, nascidos na mesma data e da mesma geração, terão assegurados os mesmos direitos.

§ 6º - Caberá à direção da Unidade escolar emitir documentos que comprove junto ao empregador, o comparecimento do profissional ao estabelecimento de Educação Infantil, para realização de inscrição da Criança pela qual é responsável.

§ 7º - Havendo lista de espera, esta será válida apenas para o ano letivo objeto da inscrição.

Art. 10 - Concluído o procedimento, a listagem das crianças excedentes será ordenada para cada unidade conveniada de acordo com a classificação obtida, para posterior convocação, de acordo com a disponibilidade de vagas, respeitando - se a ordem estabelecida.

§ 1º - A listagem a que se refere o caput deste artigo deverá ser devidamente atualizada e afixado em local visível nas Unidades Escolares e no site oficial deste Município, durante todo o ano letivo.



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA DE GUAPIMIRIM
EDUCAÇÃO



EDUCAÇÃO
GUAPIMIRIM



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA DE GUAPIMIRIM
EDUCAÇÃO



EDUCAÇÃO
GUAPIMIRIM

Art. 11 - A partir do primeiro dia de aula, as Creches acompanharão a frequência dos alunos de 0 (zero) a 03 (três) anos de idade matriculados e caso sejam constatadas faltas sem apresentação de justificativas, a Unidade Escolar adotará todos os procedimentos previstos no combate à evasão escolar.

§ 1º - Na ocorrência de falta às aulas, sem justificativas, caberá à unidade escolar, após esgotadas todas as tentativas de contato com o estudante e seus familiares, articular-se com as demais instituições da rede de proteção social para elaborar ações de busca ativa.

§ 2º - Constatando-se a frequência de aluno, cuja matrícula não tenha sido renovada pelo responsável, este deverá ser convocado para a regularização da matrícula.

Art. 12 - Os casos omissos serão resolvidos pela Secretaria Municipal de Educação.

Art. 13 - Serão ofertadas vagas em conformidade "disponibilidade" a cada Unidade Escolar.

Art. 14 - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Guapimirim, 20 de outubro 2021.

Ricardo de Oliveira Almeida
Secretário Municipal de Educação

Secretaria de Educação de Guapimirim
Avenida Dedo de Deus, 820 - Centro - Guapimirim/RJ

Anexo I

ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE GUAPIMIRIM
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

DADOS ESCOLARES

Unidade Escolar: _____

Número de Inscrição: _____

Vaga para: () Berçário () Maternal I () Maternal II

DADOS PESSOAIS DO ALUNO

Nome Completo: _____

Raça: _____

Data de Nascimento: ___/___/____

Endereço: _____

Bairro: _____ CEP: _____

Sexo: () FEMININO () MASCULINO

Nacionalidade: _____

Deficiência do aluno: _____

Número de Irmãos: _____

RESPONSÁVEL LEGAL

Nome: _____

Registro Geral (RG): _____

CPF: _____

Endereço Eletrônico: _____

Telefone: () _____ () _____

CRITÉRIOS AVALIATIVOS

Criança portadora de necessidade especial:

() SIM () NÃO

Pai ou mãe que mora na mesma residência que o aluno e faz uso abusivo de drogas/álcool:

() SIM () NÃO

Pai ou mãe morador da mesma residência que seja presidiário:

() SIM () NÃO

Beneficiário do Bolsa Família:

() SIM () NÃO

Mãe vítima de violência doméstica:

() SIM () NÃO

Pai, mãe ou tutor legal acometido de Doenças Crônicas:

() SIM () NÃO

Mãe que tenha vínculo empregatício:

() SIM () NÃO

OBS: Caso a resposta seja **sim** no critério avaliativo é necessário apresentar **documentos como batônis**

Guapimirim, ____ de _____ de _____.

Assinatura do (a) Diretor (a)

Secretaria de Educação de Guapimirim
Avenida Dedo de Deus, 820 - Centro - Guapimirim/RJ

Vaga para: _____ () Maternal I () Maternal II
Unidade Escolar: _____
Número de inscrição: _____
Nome do Candidato: _____



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA DE GUAPIMIRIM
EDUCAÇÃO



Anexo II

CALENDÁRIO DE MATRÍCULA PARA EDUCAÇÃO INFANTIL - 2022 -
MODALIDADE CRECHE.

30/11/2021 A 03/12/2021	INSCRIÇÃO	PERÍODO DE INSCRIÇÃO PARA SELEÇÃO DOS CANDIDATOS
06/12/2021 A 10/12/2021	ENTREGA DE DOCUMENTOS	PERÍODO DE ENTREGA DE DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS PARA SELEÇÃO
13/12/2021 A 30/12/2021	ANÁLISE DOS DOCUMENTOS	PERÍODO PARA ANÁLISE DOS DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS
17/01/2022	DIVULGAÇÃO DOS CLASSIFICADOS	DIVULGAÇÃO DA LISTAGEM DOS CANDIDATOS CLASSIFICADOS NA CRECHE ONDE FOI FEITA A INSCRIÇÃO.
18/01/2022 A 21/01/2022	EFEITIVAÇÃO DE MATRÍCULA	PERÍODO DE ASSINATURA DO REQUERIMENTO DE MATRÍCULA E CONSOLIDAÇÃO DA VAGA.



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA DE GUAPIMIRIM
EDUCAÇÃO



Anexo: III

CRITÉRIOS PARA INSCRIÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL - 2021 -
MODALIDADE CRECHE.

CRITÉRIOS	PONTOS
Crianças portadora de necessidade especial	15
Crianças cuja família seja beneficiária do bolsa família	05
Crianças que o pai ou a mãe (morador no mesmo domicílio) faz uso abusivo de drogas e/ou álcool	10
Crianças, cuja a mãe no seu convívio diário é vítima de violência doméstica	10
Crianças que o pai, mãe ou tutor legal (morador no mesmo domicílio) acometido por doenças crônicas	05
Crianças, cujo pai ou mãe seja presidiário (morador no mesmo domicílio)	05
Criança cuja mãe possui vínculo empregatício	10
DESEMPATE	
maior número de irmãos	05
Crianças portadora de necessidade especial	05
Crianças cuja mãe possui vínculo empregatício	05
Menor idade da criança, dentro de seu grupamento educacional	05



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA DE GUAPIMIRIM
EDUCAÇÃO



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE GUAPIMIRIM
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE GUAPIMIRIM

RESOLUÇÃO SME Nº 005 de 30 de outubro de 2021.

Aprova Regulamento com diretrizes para matrícula e enturmação de alunos nas Unidades Escolares da Educação Infantil - modalidades Creche e Pré-Escola, Ensino Fundamental, Educação de Jovens e Adultos e Educação Especial da Rede Pública do Sistema Municipal de Ensino de Guapimirim, e dá outras providências.

O SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela legislação em vigor e,

- **CONSIDERANDO** a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece diretrizes e bases da educação nacional, em seu art. 4º, incisos I, III e VIII, assim como em seu art.11 inciso V;
- **CONSIDERANDO** as disposições constantes dos arts.30, 37 e 58 da Lei n.º 9.394/96;
- **CONSIDERANDO** a Lei n.º 8.069/1990, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente;
- **CONSIDERANDO** que consoante o art.32 da Lei n.º 9.394/96, com a nova redação dada pela Lei Federal n.º 11.274/2006, o Ensino Fundamental inicia-se aos 6 (seis) anos de idade;
- **CONSIDERANDO** a Resolução CNE/CEB n.º 6, de 20 de outubro de 2010, que estabelece o último dia de março como data-base para o cálculo da idade dos alunos, com vista ao ingresso na Pré-escola e no Ensino Fundamental;
- **CONSIDERANDO** a necessidade de se efetuar um planejamento conjunto e antecipado, para atendimento efetivo de toda a demanda escolar na Educação Infantil, Educação Especial, Ensino Fundamental, Educação de Jovens e Adultos;

RESOLVE:

CAPÍTULO I
DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA DE GUAPIMIRIM
EDUCAÇÃO



Art. 1º- A realização da matrícula, em todas as suas fases, para o ano de 2020, nas unidades de Educação Infantil - modalidades Creche e Pré-escola e nas unidades escolares de Ensino Fundamental, de Educação de Jovens e Adultos e de Educação Especial da Rede Pública do Sistema Municipal de Ensino da Cidade de Guapimirim, como também a enturmação dos alunos, dar-se-ão em consonância com as disposições constantes desta Resolução.

Art. 2º - Atribuir à Coordenação de Supervisão Educacional todo o acompanhamento e a avaliação de todo o processo de matrícula.

Art. 3º - Atribuir aos gestores, secretário(a) escolar, auxiliares de secretaria e/ou agente administrativo a responsabilidade de acompanhar, orientar e avaliar todo o processo de matrícula.

Parágrafo único: A Secretaria Municipal de Educação auxiliará as Unidades de Ensino na divulgação da matrícula para o ano de 2022.

Art. 4º - O período para renovação da matrícula dos alunos das Unidades de Ensino vinculadas a esta Secretaria para o ano letivo de 2022, ocorrerá no mês de novembro de 2021, seguindo calendário do anexo I.

Art. 5º - O aluno matriculado na Unidade de Ensino Municipal terá garantia de continuidade de estudos até o término dos Anos de escolaridade, sendo condição a renovação de sua matrícula.

CAPÍTULO II
DA MATRÍCULA

Art.6º - Matrícula é o ato formal que vincula o educando a um Estabelecimento de Ensino autorizado, conferindo-lhe a condição de aluno e deverá ser renovada ao final de cada período letivo.

Art.7º - A matrícula na Rede Pública do Sistema Municipal de Ensino da cidade de Guapimirim, para o ano de 2022, dar-se-á em consonância com o disposto no presente Regulamento, aprovado pela Resolução SME Nº 005, de 30 de outubro de 2021, e abrange a Educação Infantil - modalidades Creche e Pré-Escola, o Ensino Fundamental, a Educação de Jovens e Adultos e a Educação Especial.

Parágrafo único: O calendário de matrícula e enroamento obedecerá às datas estabelecidas no ANEXO desta presente resolução.

Art. 8º - A matrícula pode ser:

- I- Inicial;
- II- Renovada;
- III- Por transferência.



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA DE GUAPIMIRIM
EDUCAÇÃO



SEÇÃO I DA MATRÍCULA INICIAL

Art. 9º - Matrícula inicial é a que se dá nos seguintes casos:

I - Primeira etapa na vida escolar do aluno;

II - Por classificação, na impossibilidade total de comprovação de escolaridade cursada, mediante avaliação feita pela escola, que defina o grau de desenvolvimento e experiência do aluno, e permita sua adaptação na turma apropriada.

Art. 10 - A matrícula inicial deverá ser feita pelo responsável legal, tutor ou pelo próprio aluno, se maior de 18 anos, sendo vedada por outros. No ato da matrícula são necessários os seguintes documentos:

I - Certidão de Nascimento ou documento que o substitua;

II - Comprovante de residência;

III - Dois retratos 3x4;

IV - Cartão de vacina (somente para creche, pré-escola e 1º ano do ensino fundamental);

V - Histórico escolar ou declaração, onde deverá constar o ano de escolaridade, no caso do ensino fundamental regular, ou fase, no caso da EJA, para a qual está habilitado;

VI - Nos casos de alunos com deficiência, apresentar laudo médico ou equivalente;

VII - Cartão do SUS (do aluno e responsável);

VIII - Identidade e CPF do responsável legal;

IX - Alunos da EJA deverão apresentar RG e CPF e, se menor de 18 anos não emancipado, a do responsável legal.

§ 1º Na falta de comprovante de residência poderá ser exigida outro tipo de documento que comprove a atual residência (declaração).

§ 2º No caso de matrícula por pessoa diversa dos responsáveis legais, a escola poderá matricular o aluno somente com apresentação do termo de responsabilidade ou guarda do menor. Caso o processo de regulamentação de guarda esteja tramitando, o protocolo de abertura do referido processo poderá ser aceito até que se obtenha o documento oficial.



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA DE GUAPIMIRIM
EDUCAÇÃO



§3º Será permitida às Unidades de Ensino a realização de matrículas tardias ao final do 1º bimestre. Desde que seja respeitado a data, idade limite e existência de vagas para os respectivos anos de escolaridade, Educação Infantil e Educação Especial sendo que o controle de frequência se fará a partir da data efetiva da matrícula, respeitando, nesse caso, o percentual mínimo de frequência para a aprovação exigida pela Legislação vigente.

§4º O responsável deverá informar no ato da matrícula (requerimento) a existência de sintomas alérgicos ou a necessidade de tratamentos especiais.

SEÇÃO II DA RENOVAÇÃO DE MATRÍCULA

Art.11- A Renovação de matrícula ocorre quando o aluno já se encontra matriculado na Unidade de Ensino vinculada a rede pública e dará continuidade aos seus estudos.

§1º Os alunos matriculados nas Unidades Escolares em que não haja o segmento subsequente terão suas matrículas garantidas por meio de remanejamento.

§2º É de responsabilidade dos Gestores das Creches e das Unidades Escolares estarem, até o dia 22 de dezembro de 2021, impreterivelmente, com as matrículas renovadas para 2022, pelo pai, mãe, responsável legal ou pelo próprio aluno, se maior de 18 anos.

§ 3º Para renovação da matrícula dos alunos das Creches e Educação Infantil, o responsável deverá apresentar, anualmente, cópia da carteira de vacinação atualizada.

§4º Para renovação de matrícula do Ensino Fundamental e EJA (Educação de Jovens e Adultos) deverá ser apresentado os dados atualizados: Endereço, telefone...

Art.12 - O período para renovação da matrícula dos alunos das Unidades de Ensino vinculadas a esta Secretaria, para o ano letivo de 2022, ocorrerá no mês de novembro seguindo o calendário de datas.



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA DE GUAPIMIRIM
EDUCAÇÃO



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA DE GUAPIMIRIM
EDUCAÇÃO



SEÇÃO III

DA MATRÍCULA POR TRANSFERÊNCIA

Art. 13 - A matrícula de transferência será encerrada no último dia letivo de setembro do ano corrente, após esta data, serão efetuadas apenas matrículas por transferência, em caso de mudança de domicílio, inclusive quando oriundos de outros Municípios e/ou Estados; salvo os casos encaminhados pelo Conselho Tutelar, Ministério Público, Departamento de Supervisão Educacional e o Conselho Municipal de Educação e os casos amparados por lei.

§ 1º Cabe à escola a responsabilidade de manter a vida escolar de seus alunos regularizada e a documentação atualizada, devendo esta dar ao aluno e ao seu responsável legal o prazo máximo de 30 dias para apresentação da documentação para composição da pasta do aluno, findo este prazo e constatado alguma irregularidade, e não apurando má-fé do declarante, será de responsabilidade da escola a regularização da vida escolar do aluno.

Art. 14 - Caso seja constatado pela Unidade Escolar a duplicidade de matrícula na Rede Municipal de Ensino, a escola que estiver com o aluno frequentando, deverá informar por meio de documento oficial, a outra Unidade Escolar para o cancelamento de matrícula, para fins de informação do CENSO.

Art. 15 - O estabelecimento de origem tem o prazo máximo de (20) dias úteis, a partir da data da solicitação, para fornecer a transferência (Histórico Escolar) conforme legislação em vigor (Lei nº 3.690,26/10/2001).

§1º Ao aluno em processo de transferência, é permitido frequentar a escola de destino pelo período improrrogável, a partir do início do ano letivo ou da data da matrícula, no caso de ingresso no decorrer das aulas. Entretanto, após os 45 dias de obrigatoriedade de entrega do documento de transferência, NÃO será autorizado a retirada de nenhuma documentação escolar para fins de comprovação de escolaridade e/ou matrícula.

CAPÍTULO III

SEÇÃO I

DA FREQUÊNCIA E PERMANÊNCIA DO ALUNO

Art.16 - Não serão permitidos, em nenhuma hipótese, alunos ovinles nas turmas de Educação Infantil, Anos de Escolaridades, Educação Especial e EJA.

Art.17 - Em qualquer momento do ano é vedada a exclusão de matrícula de alunos do Ensino Fundamental Regular e Educação de Jovens e Adultos que não comparecerem às aulas ou abandonarem a escola, sendo obrigatório o lançamento de **FALTAS** consecutivas, salvo se:

f- Na hipótese de haver aluno cuja matrícula foi efetuada ou renovada e não houver o comparecimento no prazo improrrogável de 30 dias corridos a contar do início do ano (período letivo, sem apresentar justificativa e esgotadas todas as possibilidades de contato, o aluno perderá sua vaga, de forma a atender ao princípio de garantia de oferta e acesso à Educação Básica;

II-Quando a sequência de ausências consecutivas, não justificadas, a que se refere o inciso anterior ocorrer após o 1º bimestre, o mesmo deverá permanecer na relação nominal recebendo **FALTAS** e passará pelo PCERE (Programa de Combate a Evasão e Repetência Escolar) e Busca Ativa.

SEÇÃO II

DO TRATAMENTO EXCEPCIONAL

Art. 18 - Os alunos da Rede Pública Municipal de Ensino, quando impossibilitados de comparecer por longo período às aulas pelos motivos previstos no Decreto nº 1.044, de 21 de outubro de 1969, Lei Federal nº 6.202 de 17 de abril de 1975, Lei nº 13.716 de 24 de setembro de 2018, terão assegurados os direitos de receber Atendimento Pedagógico Domiciliar, após avaliação da Equipe Técnica - pedagógica da Unidade Escolar.

§ 1º Para a solicitação desse atendimento, o responsável deverá apresentar laudo médico emitido por unidade de saúde governamental ou particular, com a descrição da situação do aluno e a previsão do período de afastamento à Unidade Escolar;



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA DE GUAPIMIRIM
EDUCAÇÃO



§ 2º Os alunos a que se refere o caput deste artigo serão avaliados mantendo-se todos os seus direitos, inclusive o da recuperação.

CAPÍTULO IV DA ORGANIZAÇÃO DE TURMAS

Art.19 - O quantitativo de alunos por turma seguirá obedecendo os critérios abaixo:

EDUCAÇÃO INFANTIL

Turma	Quantidade de Aluno
Berçário	10
Maternal I	25
Maternal II	25
Pré-Escolar I e Pré-Escolar II	25

ENSINO FUNDAMENTAL

Turma	Quantidade de Aluno
1º ano	23 a 25
2º e 3º anos	23 a 25
4º e 5º anos	27 a 30
6º ao 9º ano	32 a 35

EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

Turma	Quantidade de Aluno
1º Segmento (I a V Fase)	25 a 30 alunos
2º Segmento (VI a IX Fase)	30 a 35 alunos

§ 1º Não poderá ser aberta uma nova turma enquanto o quantitativo estabelecido para cada ano de escolaridade não estiver totalmente preenchido;

§ 2º Ao decurso do ano letivo, se a disponibilidade de vagas de um determinado ano de escolaridade for igual ou superior à capacidade de alunos por turma daquele segmento, desta resolução, as turmas poderão ser otimizadas;



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA DE GUAPIMIRIM
EDUCAÇÃO



§3º Em qualquer escola da rede, havendo necessidade, após avaliação expressa da Secretaria Municipal de Educação, serão permitidas a reorganização das turmas.

CAPÍTULO V DA EDUCAÇÃO INFANTIL

Art.20 - As matrículas para as Escolas de Educação Infantil na Modalidade Creches serão realizadas em duas etapas:

I-Pré-matricula - procedimento de inscrição pelos responsáveis do aluno, a fim de ser em avaliadas nas Unidades escolares para aquisição de vaga;

II- Efetivação da Matrícula - Entrega da documentação a que se refere o artigo 10, desta resolução a fim de efetivar a matrícula.

Art.21 - No ato da inscrição, ou seja, pré-matricula, o candidato deverá assinalar se está contemplado pelos seguintes critérios classificatórios que, serão contabilizados posteriormente pela Unidade de Ensino.

- Crianças portadora de necessidade especial – 15 pontos;
- Crianças cuja família seja beneficiária do bolsa família – 05 pontos;
- Crianças que o pai ou a mãe (morador no mesmo domicílio) faz uso abusivo de drogas e/ou álcool – 10 pontos;
- Crianças, cuja a mãe no seu convívio diário é vítima de violência doméstica – 10 pontos
- Crianças que o pai, mãe ou tutor legal (morador no mesmo domicílio) acometido por doenças crônicas – 5 pontos;
- Crianças, cujo pai ou mãe seja presidiário (morador no mesmo domicílio) - 5 pontos;
- Criança cuja mãe possui vínculo empregatício – 10 pontos.

§ 1º - Para os fins previstos no artigo anterior serão utilizados, sucessivamente, critérios

- Maior número de irmãos;
- Crianças com deficiência;
- Crianças cuja mãe possui vínculo empregatício;
- Menor idade da criança, dentro de seu grupamento educacional.



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA DE GUAPIMIRIM
EDUCAÇÃO



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA DE GUAPIMIRIM
EDUCAÇÃO



- § 2º - A ordem da inscrição não será considerada na alocação da criança.
- § 3º - Somente serão considerados os critérios devidamente comprovados por intermédio de documentos emitidos por órgãos competentes.
- § 4º - O não comparecimento para a efetivação da matrícula, no prazo definido nesta Resolução, corresponderá à desistência da vaga.
- § 5º - Os Candidatos da mesma família, nascidos na mesma data e da mesma geração, terão assegurados os mesmos direitos.
- § 6º - Caberá à direção da Unidade escolar emitir documentos que comprove junto ao empregador, o comparecimento do profissional ao estabelecimento de Educação Infantil, para realização de inscrição da Criança pela qual é responsável.
- § 7º - Havendo lista de espera, esta será válida apenas para o ano letivo objeto da inscrição.

Art. 22 - Para ingresso do aluno na Rede Municipal de ensino deverão ser atendidas as seguintes condições:

I - Na Educação Infantil:

CRECHES:

- a) Berçário - 0 ano a 1 ano 11 meses e 29 dias até 31 de março de 2022;
- b) Maternal I - 2 anos completos ou a completar até 31 de março de 2022;
- c) Maternal II - 3 anos completos ou a completar até 31 de março de 2022;

Parágrafo Único: A Resolução SME Nº 004 de 20 de outubro 2021 estabelece normas e procedimentos para ingresso de alunos nas Creches da Rede Municipal de Ensino de Guapimirim para o ano letivo de 2022.

PRÉ-ESCOLAR:

- a) Pré-escolar I - 4 anos completos ou a completar até 31 de março de 2022;
- b) Pré-escolar II - 5 anos completos ou a completar até 31 de março de 2022.

Art. 23 - As turmas de Educação Infantil na modalidade de creche e Pré-escola, serão atendidas no horário integral e no horário parcial, de acordo com planejamento anual, realizado pelo setor da Educação Infantil da SME em conjunto com os gestores das Unidades Escolares.

Art. 24 - A jornada escolar dos alunos matriculados na Educação Infantil, modalidades Creche e Pré-escola, obedecerá à seguinte carga horária:

- I - Horário Integral: 8 (oito) horas de trabalho escolar, das 7h e 30 min às 16h e 30min.
- II - Horário parcial: 4 (quatro) horas de trabalho escolar, sendo o 1º turno das 7h e 30 min às 11h e 30 min e o 2º turno, das 12h e 30 min às 16h e 30min.

CAPÍTULO VII

SEÇÃO I

ENSINO FUNDAMENTAL

Art. 25 - O Ensino Fundamental regular é dividido em dois segmentos:

I - Primeiro Segmento: Atenderá às turmas de 1º ao 5º Ano de Escolaridade;

§ 1º No 1º ano de escolaridade a idade para ingresso deverá ser de 06 (seis) anos completos ou a completar até 31/ 03/ 2022;

§ 2º - Criança com 07 (sete) anos de idade, sem comprovação de vida escolar, deverá ser matriculada no 1º ano de escolaridade, exceto a que já iniciou o processo de alfabetização, sendo esta diagnosticada mediante a avaliação da aprendizagem pela Unidade escolar, se comprovado o processo, a criança deverá ser matriculada no 2º ano de escolaridade, conforme Art. 6, Parágrafo 2 da Deliberação CEE nº 308/07.

II - 2º Segmento: Atenderá as turmas de 6º ao 9º ano de escolaridade.

SEÇÃO II

DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

Art.26 - A Educação de Jovens e Adultos atenderá alunos a partir de 15 anos completos no ato da matrícula.

§ 1º Os alunos de 15 (quinze), 16 (dezesseis) e 17 (dezessete) anos somente poderão ser matriculados na EJA por seus responsáveis legais (pai, mãe ou responsável legal);

§ 2º Os alunos já matriculados no Ensino Fundamental Regular da Rede Pública Municipal de Ensino, com idade igual ou superior a 15 anos, poderão ser encaminhados à EJA, observando-se o descrito no Parágrafo 1º;



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA DE GUAPIMIRIM
EDUCAÇÃO



§3º Os alunos recebidos de transferência de outras redes com idade igual ou superior a 17 (dezesete) anos, poderão preferencialmente, ser encaminhados a EJA.

§ 4º - Para matricular-se na modalidade de Educação de Jovens e Adultos o aluno não poderá possuir progressão Parcial (Dependência).

Art.27 - A Educação de Jovens e Adultos é dividida em dois segmentos distintos, separados por fases:

I - 1º Segmento - I à V Fase;

II - 2º Segmento - VI à IX Fase

Art.28 - Nas Unidades Escolares onde houver espaço físico disponível (sala de aula) poderá ser oferecido a Educação de Jovens e Adultos no horário diurno, mediante autorização da Secretaria Municipal de Educação.

SEÇÃO III

EDUCAÇÃO ESPECIAL

Art.29-A Educação Especial na perspectiva da Educação Inclusiva, atende criança, adolescente e adultos com deficiência, transtorno Global do Desenvolvimento e Altas habilidades/Superdotação nas turmas de Ensino Regular e com a oferta do Atendimento Educacional Especializado (AEE).

§ 1º Entende-se por Atendimento Educacional Especializado (AEE) o atendimento das salas de Recursos Multifuncionais;

§2º Os alunos público alvo da Educação Especial também poderão ser atendidos em classes especiais;

§3º A inserção dos alunos com algum distúrbio ou com dificuldade de aprendizagem, em quaisquer das formas de atendimento, necessitará de avaliação técnica conjunta da equipe da Coordenação de Educação Especial - Secretaria Municipal de Educação e Cultura.



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA DE GUAPIMIRIM
EDUCAÇÃO



Parágrafo Único: Garantir a redução de 5% (cinco por cento) dos alunos por turma sob o quantitativo máximo previsto nesta Resolução quando houver alunos com deficiência comprovada por Laudo médico, salvo os casos o aluno que tenha acompanhamento do profissional de apoio pedagógico (Mediador ou Profissional de Apoio Escolar).

CAPÍTULO VIII

UNIDADES ESCOLARES

Art.30 - É vedada a cobrança de quaisquer custos ou materiais no ato da matrícula, sendo a infração sujeita a sanções administrativas previstas na Legislação vigente.

Art.31 - O horário de funcionamento das Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino obedecerá às determinações da SME (Secretaria de Educação).

Art. 32 - Compete ao Diretor, Diretor Adjunto e ao Secretário Escolar primar pelo cumprimento das normas estabelecidas nesta Resolução.

Art.33 - O não cumprimento das normas e dos prazos estabelecidos nos níveis e modalidades, acima supracitados, acarretará à Direção e ao Secretário Escolar da Unidade sanções administrativas.

Art.34 - Os casos omissos serão resolvidos pela secretaria Municipal de Educação e Cultura sob orientação da Coordenação de Supervisão Educacional e Conselho Municipal de Educação.

Art.35 - A presente Resolução entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Guapimirim, 30 de outubro de 2021.

Ricardo de Oliveira Almeida
Secretário Municipal de Educação



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA DE GUAPIMIRIM
EDUCAÇÃO



Anexo I

CALENDÁRIO DE RENOVAÇÃO, REMANEJAMENTO E MATRÍCULA INICIAL DAS ESCOLAS DA REDE PÚBLICA DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE GUAPIMIRIM		
03/11/2021 A 30/11/2021	RENOVAÇÃO DE MATRÍCULA	PERÍODO DE RENOVAR A MATRÍCULAS DOS ALUNOS.
01/12/2021 A 03/12/2021	REMANEJAMENTO	REMANEJAMENTO DOS ALUNOS DE UMA UNIDADE PARA OUTRA.
06/12/2021 A 10/12/2021	MATRÍCULA DOS REMANEJADOS	PERÍODO DE EFETIVAÇÃO DOS ALUNOS REMANEJADOS.
17/01/2022 A 21/01/2022	MATRÍCULA NOVA	PERÍODO DE MATRÍCULA RECEBIDA POR TRANSFERÊNCIA OU QUE ESTEJAM INICIANDO A ESCOLARIDADE.
24/01/2022 A 31/01/2022	PERÍODO DE ORGANIZAÇÃO ESCOLAR	ELABORAÇÃO E CONFEÇÃO DAS LISTAGENS NOMINAIS PROVISÓRIAS.

