

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

DISSERTAÇÃO

OS BUROCRATAS DE MÉDIO ESCALÃO E A OFERTA DE CRECHES
E PRÉ-ESCOLAS EM UM MUNICÍPIO DE PEQUENO PORTE: O
CASO DE PINHEIRAL/RJ.

Leandro De Aquino Garcia

2020



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

**OS BUROCRATAS DE MÉDIO ESCALÃO E A OFERTA DE CRECHES
E PRÉ-ESCOLAS EM UM MUNICÍPIO DE PEQUENO PORTE: O
CASO DE PINHEIRAL/RJ.**

LEANDRO DE AQUINO GARCIA

Sob a orientação da Professora Dra.
Anelise Monteiro do Nascimento

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

Seropédica/Nova Iguaçu, RJ
Dezembro de 2020

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

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

G216b Garcia, Leandro de Aquino, 1982-
Os burocratas de médio escalão e a oferta de creches e pré-escolas em um município de pequeno porte: o caso de Pinheiral/RJ. / Leandro de Aquino Garcia. - Seropédica ; Nova Iguaçu, 2020.
120 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, 2020.

1. Políticas Públicas. 2. Educação Infantil. 3. 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.

"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"



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



TERMO Nº 82 / 2021 - PPGEDUC (12.28.01.00.00.00.20)

Nº do Protocolo: 23083.007410/2021-47

Seropédica-RJ, 04 de fevereiro de 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE EDUCAÇÃO/INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR

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

LEANDRO DE AQUINO GARCIA

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de **Mestre**, 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 01/12/2020

Conforme deliberação número 001/2020 da PROPPG, de 30/06/2020, tendo em vista a implementação de trabalho remoto e durante a vigência do período de suspensão das atividades acadêmicas presenciais, em virtude das medidas adotadas para reduzir a propagação da pandemia de Covid-19, nas versões finais das teses e dissertações as assinaturas originais dos membros da banca examinadora poderão ser substituídas por documento(s) com assinaturas eletrônicas. Estas devem ser feitas na própria folha de assinaturas, através do SIPAC, ou do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e neste caso a folha com a assinatura deve constar como anexo ao final da tese / dissertação.

Membros da banca:

Anelise Monteiro do Nascimento. Dra. UFRRJ (Orientadora /Presidente da Banca).

Gabriela Lotta. Dra. FGV (Examinadora Externa à Instituição).

Silvia Neli Falcão Barbosa. Dra. PUC-RJ (Examinadora Externa à Instituição).

(Assinado digitalmente em 08/02/2021 14:24)
ANELISE MONTEIRO DO NASCIMENTO
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
DeptES (12.28.01.00.00.86)
Matrícula: 1544253

(Assinado digitalmente em 22/02/2021 10:35)
GABRIELA LOTTA
ASSINANTE EXTERNO
CPF: 287.390.128-40

(Assinado digitalmente em 08/02/2021 16:38)
SILVIA NELI FALCÃO BARBOSA
ASSINANTE EXTERNO
CPF: 668.016.997-68

Para verificar a autenticidade deste documento entre em
<https://sipac.ufrrj.br/public/documentos/index.jsp> informando seu número: **82**, ano:
2021, tipo: **TERMO**, data de emissão: **04/02/2021** e o código de verificação: **b1d993b644**

Dedico este trabalho, primeiramente, a DEUS que me compôs o fôlego de vida. À minha família que na convivência cotidiana, sabe exatamente o que sou, o que desejo ser e onde almejo chegar. Em especial a minha Mãe que se faz constante em meus pensamentos ao relembrar o conselho que me dava enquanto menino que deveria me comparar aos melhores. A minha esposa Priscila, companheira e incentivadora, com quem partilho mais esta conquista acadêmica e profissional. E, aos futuros filhos que hão de vir.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a conclusão deste árduo trabalho, primeiramente, a DEUS que me possibilita a dádiva de viver e a oportunidade de ser feliz em cada novo amanhecer. Pois, a força que me move é a fé que acredito ter, que me faz querer vencer dia após dia, que conduz minha força de vontade de ser melhor a cada dia.

Em especial à minha professora orientadora doutora Anelise Monteiro do Nascimento que se dedicou na elaboração deste estudo junto comigo, possibilitando-me contribuições preciosas para que eu pudesse ir construindo da melhor maneira possível a composição deste trabalho.

Aos mestres que lecionaram as disciplinas obrigatórias e eletivas do curso, fomentando a construção de novos conhecimentos e aprofundamentos nas diversas áreas da educação discutidas durante as aulas.

As minhas amigas do grupo de pesquisa (GRUPIS), pelos diversos momentos de trocas de experiências, de saberes e de novas aprendizagens, especialmente Rejane e Alessandra.

Aos meus familiares pelas palavras de incentivo e pela paciência de me ouvirem nos meus momentos de dificuldades ao longo desta caminhada.

Enfim, agradeço pela perseverança de nunca desistir, pois tudo tem seu tempo de existir. Por querer sempre mais e mais sabedoria e me reconhecer como um eterno aprendiz, pois tenho plena ciência de que o conhecimento não acaba aqui. Como diz o célebre educador Paulo Freire (1996, p. 57), “a consciência do mundo e a consciência de si como ser inacabado necessariamente inscrevem o ser consciente de sua inconclusão num permanente movimento de busca”. Por isso, este é apenas mais um passo que dou na construção da minha carreira profissional e acadêmica. O próximo passo a ser dado agora é o de continuar buscando e almejando novos conhecimentos. Quem sabe talvez um Doutorado...

RESUMO

GARCIA, Leandro de Aquino. **"Os Burocratas de Médio Escalão e a Oferta De Creches e Pré-Escolas em Um Município de Pequeno Porte: o Caso de Pinheiral/RJ"**, 2020. 120 p. 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, 2020.

Este trabalho dissertativo é fruto da pesquisa de mestrado que tem como foco analisar a política pública de ampliação de creches e pré-escolas em um município de pequeno porte. Como campo de investigação foi definido o Município de Pinheiral, situado na região sul do Estado do Rio de Janeiro. A presente pesquisa tem como objetivos específicos investigar as estratégias, que a Prefeitura deste município do sul fluminense está utilizando para dar efetividade à política pública de oferta de creches e pré-escolas; as recontextualizações da política na prática e os papéis desenvolvidos pelos burocratas que fazem essa releitura, com atenção especial para os gestores, denominados de burocratas de médio escalão. Trata-se de uma pesquisa qualitativa que proporciona ao pesquisador trabalhar o universo de concepções que envolve o tema objeto da pesquisa, recuperando contextos sociais e culturais, onde as palavras e as manifestações humanas, possuem um significado específico, e a coleta dessas informações não pode ser reduzida a simples operacionalização. Foram utilizados os seguintes procedimentos metodológicos: a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental, complementadas com entrevista semiestruturada com os responsáveis pela educação infantil da Secretaria Municipal de Educação. Os dados obtidos com a investigação foram organizados e analisados por meio de dois eixos da pesquisa: a oferta de creches e pré-escolas num município de pequeno porte e a atuação dos burocratas de médio escalão no contexto de efetivação da política pública de oferta de educação infantil. Para a análise dos dados obtidos, a pesquisa teve como base a análise interpretativa, por meio da triangulação, tendo como referência o seguinte movimento: os objetivos da pesquisa, a base teórica adotada e os dados empíricos encontrados. Como conclusão destaca-se que ainda há crianças em idade pré-escolar que não estão matriculadas no sistema de ensino municipal, bem como que as novas vagas de pré-escolas foram criadas em escolas da rede regular de educação, sendo que o município não possui nenhum centro de educação infantil em que funcionem conjuntamente creches e pré-escolas, o que indica que as pré-escolas funcionam como um apêndice do ensino fundamental. Da mesma forma, o município ainda não atingiu a meta do PNE de atendimento de pelo menos 50% das crianças menores de 3 anos em creches. Quanto à atuação dos burocratas de médio escalão, os dados indicam que estes profissionais possuem uma maior liberdade de atuação nos assuntos relacionados ao dia-a-dia de funcionamento da educação infantil, sendo responsáveis pela orientação pedagógica das professoras e diretoras das creches e pré-escolas municipais. Em contrapartida estes profissionais não possuem liberdade de atuação nos assuntos relacionados a aplicação de recursos financeiros na educação infantil e também não influenciam nas decisões de como será feita a ampliação do atendimento na educação infantil municipal, os burocratas de médio escalão indicaram que tais funções são diretamente exercidas pelos burocratas de alto escalão, diga-se, prefeito e secretário municipal de educação.

Palavras-chaves: Política Pública. Educação Infantil. Creche. Pré-escola. Burocratas de médio escalão.

ABSTRACT

GARCIA, Leandro de Aquino. "**Middle level Bureaucrats and the Supply of Nurseries and Pre-Schools in a Small Town: the case of Pinheiral/RJ**", 2020. 120 p. Dissertation (Master in Education, Contemporary Contexts and Popular Demands). Institute of Education / Multidisciplinary Institute, Federal Rural University of Rio de Janeiro, Seropédica / Nova Iguaçu, RJ, 2020.

This dissertation is the result of the master's research that focuses on analyzing the public policy of expanding day care centers and preschools in the municipality of Pinheiral, located in the southern region of Rio de Janeiro State. The present research aims to investigate the strategies, which the City Hall of this southern fluminense municipality is using to give effectiveness to the public policy of offering day care centers and preschools, the recontextualization of the policy in practice and the actors who make this reinterpretation. With special attention to managers, called mid-level bureaucrats, quantitative data will be collected regarding the number of children enrolled in the municipal network, in addition to a qualitative investigation, where the specific objective will be to observe how municipal managers influence the organization, care and provision of early childhood education in the municipal education system. It is a qualitative research that allows the researcher to work on the universe of conceptions that involves the subject matter of the research, recovering social and cultural contexts, where words and human manifestations have a specific meaning, and the collection of this information cannot be reduced to simple operationalization. The following methodological procedures will be used: bibliographic research, documentary research, complemented by a semi-structured interview with the Municipal Secretary of Education, as well as with the responsible for early childhood education of the Municipal Secretariat of Education. The analysis of documents will have as its object the documents built by the Municipal Secretariat of Education, from which the main document to be analyzed will be the Pedagogical Proposal for Early Childhood Education of this Fluminense municipality. Documents that formalize the policy of offering day care centers and preschools in this municipality will be an important analytical material for the research. The data obtained from the research, both documentary and semi-structured interviews, will be organized and analyzed through the four research axes: conception of early childhood education, training of professionals, organization of care and offer. For the analysis of the obtained data, the research will be based on the interpretative analysis, through triangulation, having as reference the following movement: the research objectives, the adopted theoretical base and the collected empirical data. The results of the analyzes will be known at the end of the survey, however the preliminary data collection of early childhood education shows that there are pre-school children who are not enrolled, and that new preschool places have been created in schools in the network. regular education.

Keywords: Public Policy. Child education. Nursery. Pre school. Middle level Bureaucrats.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Caracterização da burocracia de médio escalão em comparação com os demais níveis/categorias da burocracia pública.....	37
Quadro 2 – Características dos gestores nas iniciativas pública e privada.....	39
Quadro 3 – Dados de matrículas em pré-escolas públicas 2013/2019.....	77
Quadro 4 – Dados de matrículas em creches públicas 2013/2019.....	79
Quadro 5 – Dados de matrículas em creches públicas e privadas 2013/2019.....	80
Quadro 6 – Matrículas em creches municipais 2013/2019.....	81
Quadro 7 – Dados de matrículas na pré-escola 2013/2019.....	82
Quadro 8 – Dados de matrículas em pré-escolas públicas 2013/2019.....	82

LISTA DE FIGURAS

1 – Figura 1 – Comendador José Breves.....	70
2 – Figura 2 – Antiga sede da Fazenda São José do Pinheiro.....	70
3 – Figura 3 – Sede da Prefeitura Municipal de Pinheiral/RJ.....	71
4 – Figura 4 – Mapa da cidade de Pinheiral/RJ.....	72

LISTA DE ABREVIACÕES E SÍMBOLOS

BME	Burocrata de Médio Escalão
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CANP	Colégio Agrícola Nilo Peçanha
CF	Constituição Federal de 1988
CIEP	Centro Integrado de Educação Pública
COEDI	Coordenação de Educação Infantil
CLT	Consolidação da Leis do Trabalho
EI	Educação Infantil
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNDE	Fundo Nacional da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo Nacional da Educação Básica
FUNDEF	Fundo Nacional do Ensino Fundamental
GRUPIS	Grupo de Pesquisa Infâncias Até os 10 Anos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IFRJ	Instituto Federal do Rio de Janeiro
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa
IPI EXP	Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDB	Lei de diretrizes e Bases da Educação Nacional
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MEC	Ministério da Educação
MIEIB	Movimento Interfóruns da Educação Infantil
ONU	Organização das Nações Unidas
PDT	Partido democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNE	Plano Nacional de Educação
PROINFANTIL	Programa de Formação para Professores em Exercício na Educação

	Infantil
PT	Partido dos Trabalhadores
PV	Partido Verde
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UNICEF	Fundo da Nações Unidas Para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 – A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E OS BUROCRATAS DE MÉDIO ESCALÃO.....	18
1.1 – As políticas públicas como objeto de estudo.....	18
1.2 – O campo de políticas públicas no Brasil.....	22
1.3 – A implementação de políticas e seus agentes.....	25
1.4 – Os burocratas de médio escalão.....	33
2 – A EDUCAÇÃO INFANTIL COMO POLÍTICA PÚBLICA: UM DIREITO DAS CRIANÇAS E UM DESAFIO PARA OS MUNICÍPIOS.....	46
2.1 – A educação infantil como um direito das Crianças e como uma política pública.....	46
2.2 – A Educação Infantil nos municípios: a questão da qualidade.....	53
2.3 – O desafio Financeiro dos Municípios Para a Efetivação da Educação Infantil.....	59
3 – O MUNICÍPIO DE PINHEIRAL.....	68
3.1 – A Cidade de Muitos Encantos: <i>Locus</i> da Pesquisa.....	68
3.2 – Caminhos da Pesquisa: Metodologia.....	73
4 – CRECHES E PRÉ-ESCOLAS NO MUNICÍPIO DE PINHEIRAL/RJ	77
4.1 – Educação infantil em números.....	77
4.2 – Indicativos da qualidade da educação infantil em Pinheiral/RJ.....	83
4.3 – A atuação das Burocratas de Médio Escalão na educação infantil de Pinheiral/RJ.....	88
5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	91
6 – BIBLIOGRAFIA.....	99
7 – ANEXOS.....	114

INTRODUÇÃO

A Verdade Dividida

A porta da verdade estava aberta
mas só deixava passar
meia pessoa de cada vez.

Assim não era possível atingir toda a verdade,
porque a meia pessoa que entrava
só conseguia o perfil de meia verdade.
E sua segunda metade
voltava igualmente com meio perfil.
E os meios perfis não coincidiam.

Arrebentaram a porta. Derrubaram a porta.
Chegaram ao lugar luminoso
onde a verdade esplêndida os seus fogos.
Era dividida em duas metades
diferentes uma da outra.

Chegou-se a discutir qual a metade mais bela.
Nenhuma das duas era perfeitamente bela.
E era preciso optar. Cada um optou
conforme seu capricho, sua ilusão, sua miopia.

Carlos Drummond de Andrade

O poema de Carlos Drummond de Andrade, que dá início ao presente texto, trata do tema da verdade em sua incompletude. Diante da busca pela verdade a única opção que temos é o conhecimento de partes de uma mesma verdade, partes estas que não são "perfeitamente belas", uma vez que nenhuma das partes pode ser considerada a "mais bela" e que aquele que busca o conhecimento da "verdade" tem que optar por qual parcela da verdade deseja acreditar. Desta forma, o presente trabalho de pesquisa se dedica a buscar o conhecimento das faces da "verdade" sobre a política pública de educação infantil num pequeno município do interior do Estado do Rio de Janeiro. A "verdade" investigada pode ser dividida em pelo menos duas partes complementares: a primeira parte diz respeito ao que os ditames legais dizem sobre a educação infantil em nosso país e a segunda metade traduz como este pequeno município do interior fluminense coloca em prática a política de educação infantil e qual a influência dos profissionais de médio escalão na implementação desta política.

Assim sendo, para adentrar nesse tema, optamos por começar com a Constituição Brasileira de 1988, também conhecida como Constituição cidadã. Vale ressaltar que a

Constituição de 1988 foi produzida num momento histórico em que o país se livrou do jugo da ditadura militar, no qual os governantes militares tiveram por objetivo limitar o conhecimento da "metade da verdade" que lhes era mais favorável.

O texto da CF/88 traz diversos direitos fundamentais, dentre eles se destaca o direito à educação. O direito à educação recebeu atenção especial ao longo das décadas de 1990, em que devemos destacar a edição do Estatuto da Criança e do Adolescente no ano de 1990 e também a entrada em vigor da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) no ano de 1996.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, ao tratar da composição dos níveis escolares, inseriu a educação infantil como a primeira etapa da educação básica. Ademais, essa lei definiu que a finalidade da educação infantil é promover o desenvolvimento integral da criança de até cinco anos de idade, complementando a ação da família e da comunidade (BRASIL, 1996).

Desta forma, podemos dizer que a partir da década de 1980 houve um grande avanço nos direitos das crianças pequenas, pois a educação infantil além de ser considerada a primeira etapa da Educação Básica passou a ser tratada como um direito da criança, tendo como objetivo proporcionar condições adequadas para o desenvolvimento do bem-estar infantil, proporcionando o desenvolvimento físico, motor, emocional, social, intelectual e a ampliação das experiências infantis (PASCHOAL e MACHADO, 2009). Devem ser destacadas ainda as recentes alterações da LDB, em especial a lei 12.796, de 4 de abril de 2013, que alterou a LDB e tornou obrigatória a oferta educação infantil na modalidade pré-escola.

É nesse contexto de políticas públicas de garantia de acesso à educação infantil que reside a motivação para a elaboração da presente dissertação. Partimos do princípio de que o dever de ofertar este nível inicial de educação recai sobre os municípios, conforme determinação contida na Constituição Federal de 1988, no artigo 211, § 2º, e também no artigo 11, inciso V, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. As municipalidades têm encontrado grandes dificuldades para efetivar o direito das crianças de serem matriculadas na educação infantil (Nascimento, 2014).

Os estudos que tenham por objeto de pesquisa os municípios e as formas como esses entes federados colocam em prática esta obrigatoriedade legal de oferta de educação infantil são de grande importância, pois tais pesquisas investigam os contextos locais vividos nos

municípios e trazem a possibilidade de compreendermos como essa política pública é feita na prática, quais os agentes públicos estão envolvidos, a importância de cada agente público na execução dessa política pública e qual a influência destes agentes nos resultados da política de oferta de educação infantil.

O presente tema chamou minha atenção no ano de 2013, pois naquele ano cursava o último ano da faculdade de direito e, por também ser professor da rede pública Estadual, sentia-me na obrigação de abordar em meu Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) algum tema relacionado ao direito à educação. Sendo assim, naquele momento, foi elaborada a monografia intitulada: Direito fundamental à educação: a oferta de creches e pré-escolas no município de Pinheiral/RJ. O estudo tinha como principal objetivo afirmar o direito à educação infantil como um direito fundamental subjetivo, direito esse que pode ser exercido por seus titulares de forma a obrigar o poder público a implementar a educação infantil. A principal contribuição do Trabalho de Conclusão de Curso era indicar, no caso do não cumprimento da oferta, quais os instrumentos jurídicos passíveis de serem utilizados contra o poder público para que quem desejasse pudesse ter acesso à educação infantil. Neste ponto, ficou evidenciado que as ações civis públicas são o principal instrumento que a coletividade pode utilizar para ver seu direito de acesso à educação infantil respeitado pelo poder público.

No ano de 2017, a partir de sua monografia final do curso de Direito, elaborei o projeto de pesquisa que deu início a esta dissertação e decidi que era o momento de alçar voos acadêmicos mais altos, iniciando assim a procura por um programa de mestrado no qual pudesse aliar minha formação em Licenciatura, minha vida profissional de professor da rede pública estadual e minha nova formação em ciências jurídicas. Foi naquele momento que me deparei com o Programa de Pós Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares e enviei minha candidatura.

O presente trabalho de pesquisa tem por objetivos investigar como ocorre a oferta de creches e pré-escolas em um município de pequeno porte, além do que também temos como objetivo analisar o papel exercido pelas burocratas de médio escalão na oferta de creches e pré-escolas, que no presente caso são as profissionais que exercem a função de coordenadoras da educação infantil do município alvo do estudo.

A principal questão a ser respondida é: Como um município de pequeno porte está implementando políticas educacionais para as crianças menores de 5 (cinco) anos e qual o papel das BMEs nesta oferta? Nesse sentido, a presente pesquisa trata da efetivação de duas

políticas educacionais: a meta 1 do Plano Nacional de Educação – PNE (lei 13.005 de 2014), a obrigatoriedade de matrícula na pré-escola estabelecido pela lei 12.796/13 e do papel dos burocratas de médio escalão na efetivação destas duas políticas. O primeiro ponto investigado nesta pesquisa é de caráter quantitativo, pois devemos questionar se a quantidade de vagas ofertadas pelo município é suficiente para o atendimento das crianças de 0 a 5 anos que devem estar matriculadas em creches ou pré-escolas. Por isso, inicialmente apresenta-se o cruzamento entre os dados populacionais e os dados do censo de matrículas. Outros aspectos investigados são de caráter qualitativo. Foi feito um mapeamento da Educação Infantil do Município com informações sobre a formação dos docentes que atuam nessa etapa da educação básica, o número de educandos por turma, as exigências para ser diretor de pré-escolas ou de creches, a forma de acesso aos cargos de direção, a existência de plano de carreira para os profissionais da educação e valor de seus salários, se existe projeto político pedagógico que norteia este nível de educação, a concepção de infância adotada pela Secretaria Municipal de Educação em orientações pedagógicas. A presente dissertação foi organizada em quatro capítulos e as considerações finais. O primeiro capítulo traz os principais conceitos de políticas públicas e dos burocratas envolvidos na produção e na implementação de políticas públicas. Nele, destaca-se a atuação dos burocratas de médio escalão, que são aqueles integrantes da burocracia pública que estão em contato direto, tanto com os integrantes da alta burocracia pública, quanto com os burocratas de nível de rua, que têm contato direto com os destinatários das políticas públicas.

O segundo capítulo contextualiza, historicamente, os movimentos e direitos sociais na luta das mulheres pela creche. Entende-se que, no caso brasileiro, as mulheres foram as protagonistas da luta pela expansão e ampliação de uma rede de creches e pré-escolas para o atendimento das crianças pequenas. Luta esta que teve por fim o reconhecimento do direito à educação das crianças pequenas. Além disso, o segundo capítulo aborda o desafio dos municípios na oferta da educação infantil, sendo que a primeira inspiração abordada é a questão da qualidade desejável que a educação infantil deve ter. Ademais, o segundo desafio para os municípios é a questão do financiamento, pois não basta reconhecer o direito das crianças à educação infantil e determinar que os municípios sejam responsáveis pela oferta, deve-se indicar as fontes de recursos necessários para “pagar esta conta”.

O terceiro capítulo trata da organização do atendimento e da oferta de creches e pré-escolas no sistema público municipal de ensino e a atuação das coordenadoras de educação

infantil na cidade de Pinheiral/RJ. Nessa seção, serão analisados os dados produzidos pela pesquisa de campo, digam-se questionários e análise documental, mapeando a oferta de creches e pré-escolas na cidade de Pinheiral/RJ, com o objetivo principal de averiguar a forma de atuação das coordenadoras de educação infantil e a importância da atividade destas burocratas de médio escalão na oferta de educação infantil deste município.

O último capítulo é destinado à análise dos dados do campo, destaca a importância da atuação das coordenadoras de educação infantil, consideradas burocratas de médio escalão, no desenvolvimento e na oferta de educação infantil no município. Essas burocratas estabelecem relações, tanto com o alto escalão da burocracia local, quanto com os burocratas de nível de rua, no caso professores e seus auxiliares. Tais relações colocam as coordenadoras em posição privilegiada com possibilidade de influenciar de forma direta na oferta e na qualidade da educação infantil.

Sendo assim, a presente pesquisa assume um papel importante perante a sociedade pinheiralense, que poderá observar por meio dos dados apresentados, o retrato da política pública de educação infantil que é desenvolvida nesse município do interior do Estado do Rio de Janeiro. Os resultados apresentados poderão contribuir também como subsídios ao poder público em suas ações de ampliação e qualificação da política pública de educação infantil do município.

CAPÍTULO 1 – A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E OS BUROCRATAS DE MÉDIO ESCALÃO

1.1 – As políticas públicas como objeto de estudo

Os Estados Unidos foram o berço de surgimento dos estudos de políticas públicas como área de conhecimento e disciplina autônoma em meados do Século XX. Os estudos desenvolvidos nos EUA sobre políticas públicas romperam com uma tradição europeia, uma vez que nesse continente os estudos centravam-se em teorias explicativas do Estado e de seu governo, que seria o produtor por excelência de políticas públicas. O grande avanço dos Norte Americanos foi dar ênfase aos estudos que investigavam a ação dos governos (SOUZA, 2006). É esse movimento de investigação da ação dos governos que buscamos nesta dissertação. Entendemos que as políticas públicas são complexas, envolvem disputas de forças e são marcadas pela atuação dos sujeitos desde antes da sua formulação até depois de sua implementação.

Em seus primórdios a ciência política considerava as políticas públicas quase que exclusivamente como *outputs* do sistema político. Desta forma, os estudos de políticas públicas eram centrados apenas nos processos de formação. Contudo, a partir dos anos de 1950 houve uma mudança em que as políticas públicas passaram a ser consideradas como unidades de análise e gradualmente foi dado maior destaque aos aspectos dinâmicos dos *policy process* e também aos atores estatais e não estatais envolvidos no processo de implementação das políticas públicas (FARIA, 2003).

David Easton (1953, apud RUA, 1998) descreveu as políticas públicas como a manifestação do processo político, transformando *inputs* e *whitinputs* em *outputs*. Os *inputs* trazem apoios ou demandas da sociedade para o sistema político, ou seja, são expressões da vontade popular que acabam influenciando nas decisões políticas que geram políticas públicas. Já os *whitinputs* se diferenciam dos *inputs* pelo fato de que são apoios e demandas provenientes dos integrantes do próprio sistema político, ou seja, os agentes que compõem os poderes também exercem grande influência nas decisões públicas que darão origem às políticas públicas. As políticas públicas são denominadas por Easton como *outputs* e são resultados do processamento pelo sistema político das demandas populares (*inputs*) e das demandas dos integrantes do sistema político (*whitinputs*).

A crescente demanda por participação democrática, o desenvolvimento das tecnologias da informação e a crescente implementação de uma administração pública gerencial focada nos resultados ocorridos nas últimas décadas fortaleceram a transparência e o controle social das ações do Estado. Desta forma, o pressuposto analítico que fundamentou a constituição do campo de estudos de políticas públicas e também desta pesquisa é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes (SOUZA, 2006; 2007). Essa análise pode contribuir para todas as etapas que a política percorre, indicando ajustes fundamentais em políticas já vigentes e/ou a necessidade de outras políticas que colaborem para que o objetivo desejado seja alcançado.

O campo de pesquisas sobre políticas públicas, segundo Souza (2003a; 2003b; 2006; 2007), possui quatro "pais fundadores": Laswell (1936), Simon (1957), Lindblon (1959; 1979) e Easton (1956). Laswell (1936) foi responsável por introduzir a expressão *policy analysis* com o intuito de conciliar conhecimento científico-acadêmico com a produção empírica dos governos e de estabelecer um diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo. Para Laswell (1936), decisões e análises sobre política pública implicam responder às questões: quem ganha o quê, por qual motivo e o que faz diferença. Simon (1957) traz a ideia de racionalidade limitada dos *policy makers*, no qual afirmam que os responsáveis por efetivarem políticas públicas teriam suas decisões influenciadas por fatores como o conhecimento incompleto ou imperfeito e os interesses pessoais dos decisores, sendo que a forma de reduzir estas influências seria a burocratização da tomada de decisão por meio de um conjunto de regras e incentivos para controlar o comportamento dos atores e impedir a busca de maximização de interesses próprios. Lindblon (1959; 1979) amplia ainda mais essa questão questionando tanto a racionalidade presente no trabalho de Laswell como no de Simon. O autor propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, como: as relações de poder e a integração das diferentes fases do processo decisório. Easton (1965) deixou sua marca no campo ao definir política pública como um sistema, como uma relação entre formulação, resultados e ambiente. Segundo este autor, as políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse e todos esses influenciam os resultados e efeitos das políticas públicas.

Nessa pesquisa, concordamos que não há uma definição única e nem melhor para política pública. Souza (2006, p. 24-25; 2007 p. 68) apresenta um inventário das mais

conhecidas definições que marcaram o campo de estudos de políticas públicas até o ano de 2006 e é com base nesse trabalho de pesquisa que apresentamos as definições a seguir.

A autora inicia com a concepção de Laswell (1936), a qual considera que decisões e análises sobre política pública implicam responder às questões: quem ganha o quê, por qual motivo e o que faz diferença. A autora aponta que a mais clássica definição é atribuída a Theodor Lowi, ao dizer que a política pública “é uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas”. A autora acrescenta também a contribuição de Bachrach e Baratz (1962) ao mostrarem que não fazer nada em relação a um problema também é uma forma de política pública. Do mesmo modo, recorre a Lynn (1980) ao denominar a política como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Seguindo no percurso histórico, Souza destaca a obra de Dye (1984), que sintetiza a política do que o governo escolhe fazer ou não fazer. Somando ao debate acrescenta o conceito de Peters (1986) que define a política pública como a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por delegação e que influenciam a vida dos cidadãos. Mead (1995) é o último autor elencado e define políticas públicas como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas.

Os trabalhos de Souza apresentam grande relevância para o campo porque são os primeiros trabalhos brasileiros com ampla divulgação, estes foram publicados em um periódico da área da sociologia e também divulgados no XXVII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), bem como apropriados por outros campos como o da educação, campo no qual essa pesquisa se vincula. É também a vinculação com a educação que justifica a presença desse levantamento histórico do campo. Os estudos de política pública são recentes no Brasil, mais recente ainda são os estudos de políticas educacionais e o papel que os burocratas de médio escalão possuem em seu processo que é objeto central desta dissertação. Seguiremos então no período posterior ao descrito no trabalho de Souza, trazendo autores que influenciam na constituição do campo e no conceito que elegemos para operar nesta pesquisa.

Saraiva (2006) considera as políticas públicas como um sistema de decisões que visa a ações ou omissões, sejam elas preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou a modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, estas decisões se materializam por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para

atingir os objetivos estabelecidos. O autor ainda ressalta que o processo de uma política pública não possui uma racionalidade manifesta e que os cidadãos, os atores administrativos envolvidos na implementação, a classe política e os analistas de políticas públicas constatarem a extrema complexidade das políticas públicas e as aparentes dificuldades que o Estado possui em efetivá-las. Assim sendo, o presente trabalho constata a dificuldade que os municípios de pequeno porte possuem em efetivar a oferta de creches e pré-escolas e busca investigar o papel desempenhado pelos agentes administrativos de médio escalão nessa dinâmica.

Enrique Saraiva (2006, p. 31) traz uma síntese que ajuda a compor a base conceitual desta pesquisa. O autor indica a existência de quatro componentes que são comuns a todas as políticas públicas, quais sejam: a) institucional: a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante; b) decisório: a política é um conjunto de sequência de decisões, relativo à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta aos problemas e necessidades; c) comportamental: implica ação ou inação, fazer ou não fazer nada, mas uma política é, acima de tudo, um curso de ação e não apenas uma decisão singular; d) causal: são os produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social.

O conceito de política que nos inspira nasce das leituras de Ruas (1997) e sua definição de que políticas expressam relações de poder, se desdobra nas proposições de Mouffe de que política é “conjunto de práticas e instituições por meio das quais uma ordem é criada, organizando a coexistência humana no contexto conflituoso produzido pelo político” (p. VIII) e se identifica com o desafio explicitado por Ball de que as políticas são convivência de forças antagônicas, disputa entre os competidores com objetivos e intenções variadas em que os discursos são usados taticamente (Mainardes, 2009).

Desta forma, o conceito de política pública operado no presente trabalho é de que as políticas expressam uma relação de poder que se desdobra em práticas e instituições que estabelecem uma ordem que organiza a coexistência humana no contexto de conflitos gerados pela vida em sociedade. O presente trabalho tem por objetivos primeiro mapear a educação infantil do município de Pinheiral/RJ e em seguida analisar a influência exercida pelos burocratas de médio escalão no processo de implementação da política pública de educação infantil. Para tanto é necessário identificar o papel desempenhado por estes profissionais e delimitar a influência exercida por estes na concretização das políticas.

1.2 – O campo de políticas públicas no Brasil

O estudo das políticas públicas, em especial das políticas sociais¹, do ponto de vista teórico-conceitual, são campos multidisciplinares e o foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e os seus processos. Desta forma, qualquer estudo sobre políticas públicas deve evidenciar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade (SOUZA, 2006, p. 25).

Souza (2007) faz uma distinção entre os estudos que tem como objeto as políticas públicas daqueles que têm as políticas sociais como foco. Segundo a autora, os estudos sobre políticas públicas têm por objetivo a explicação da política analisada e seus processos, concentrando-se na análise do processo, nos atores envolvidos e na construção de regras, os estudos de políticas públicas não focalizam necessariamente no conteúdo substantivo da política. Enquanto isso, as pesquisas sobre políticas sociais, com origem europeia e marco inicial nos estudos sobre o Estado de bem-estar social, tomam o processo apenas como "pano de fundo", se concentram nas consequências e têm como foco o problema que as políticas sociais precisam resolver.

A formulação e condução das políticas públicas pelo governo “compreende um conjunto de procedimentos destinados à resolução pacífica de conflitos em torno da alocação de bens e recursos públicos” (RUA, 2009). A alocação dos recursos pode ser realizada adotando-se por critério o “setor de atividade”, no qual se vincula a política pública a um determinado setor da sociedade, desta forma temos políticas sociais, políticas econômicas, políticas de infraestrutura, políticas de estado, dentre outras (RUA; ROMANINI, 2013, p. 10).

As Políticas Sociais são caracterizadas por serem aquelas destinadas a prover o exercício de direitos sociais como educação, seguridade social (saúde, previdência e assistência), habitação, etc. O presente trabalho de pesquisa tem por objeto o estudo da política pública de educação e dos burocratas de médio escalão que estão envolvidos na implementação desta política pública.

No Brasil não há dúvidas acerca do crescimento dos estudos sobre políticas públicas. Tal afirmativa é comprovada pelo crescimento dos trabalhos acadêmicos relacionados à área,

¹ Os conceitos de políticas públicas e políticas sociais se entrelaçam, sendo que uma política pública está relacionada à alocação imperativa de valores públicos para a solução de uma demanda. Já as políticas sociais, que também podem ser políticas públicas, estão relacionadas à tentativa de solucionar demandas sociais.

bem como a ampliação dos estudos das políticas públicas por órgãos públicos, centros de pesquisa e a criação de cadeiras específicas de políticas públicas em vários departamentos de ciência política (SOUZA, 2003a). Destaca-se que fazendo uma pesquisa rápida pela Biblioteca Eletrônica Científica on-line Scielo pelo termo "políticas públicas", delimitando o período da pesquisa entre os anos 2010 e 2020, foi possível identificar 3.913 publicações escritas em português, tal quantitativo de publicações demonstra a grande produção científica da última década relacionada às políticas públicas.

A área de estudos de políticas públicas no Brasil teve seu marco inicial com a transição do autoritarismo, implantado no país pelo golpe militar de 1964, para a democracia, retomada na década de 1980, contudo, mesmo antes deste período histórico, as políticas de governo já despertavam a atenção de analistas dentro e fora do meio acadêmico, dando origem a estudos considerados clássicos. Entretanto, estas obras clássicas foram feitas de forma isolada e não se multiplicaram a ponto de constituírem uma área de estudos específica de políticas públicas o que efetivamente só ocorreu com a redemocratização do país e a institucionalização acadêmica das ciências sociais, ocorrida nos anos finais da década de 1970 e primeiros anos de 1980 (ALMEIDA, 2007).

Nos anos finais de 1970 e primeiros anos de 1980, as pesquisas em políticas públicas foram caracterizadas por trabalhos sobre a formação histórica das *policies*, entendidas como objetos de análise e estas pesquisas investigavam a natureza da ação social do Estado no Brasil e a concepção de cidadania a ela associada. A análise das características institucionais das políticas era o caminho estabelecido para a compreensão das relações entre o Estado e o cidadão (HOCHMAN; ARRETCHE; MARQUES, 2007).

Houve uma mudança na agenda dos estudos sobre políticas públicas no Brasil durante os anos da década de 1990. Nesse período, a análise da produção de políticas públicas passou a ser estudada pelo ângulo das relações das políticas públicas com as instituições políticas. Essa mudança de perspectiva dos estudos de políticas públicas ocorreu ao mesmo tempo em que houve uma mudança de agenda política no Brasil. Naquele momento, houve uma ampla reforma administrativa no Governo Federal com a implementação do Plano Diretor da Reforma do Estado que possuía um viés gerencialista da administração pública, daí a forma de governo (presidencialista) e a forma de Estado (federativa) ganharam centralidade nas interpretações sobre as reconfigurações das políticas específicas (HOCHMAN; ARRETCHE; MARQUES, 2007).

A principal crítica feita por Melo (1999) no final dos anos 1990 à disciplina de políticas públicas era em relação a sua baixa capacidade de acumulação de conhecimento, em virtude do grande número de estudos de caso e também da ausência de uma agenda comum de pesquisa. Nos anos finais da década de 1990 e primeiros anos de 2000 ganharam relevância na análise dos processos de formulação de políticas as arenas decisórias com suas capacidades de influenciar as estratégias, bem como a força relativa aos atores sociais envolvidos nas políticas públicas (HOCHMAN; ARRETCHE; MARQUES, 2007).

No início dos anos 2000, já se observava uma grande produção de trabalhos que tinham como objeto de pesquisa a implementação de políticas públicas e a maior parte desses trabalhos estavam concentrados na análise dos fracassos na implementação de políticas públicas, com pouca preocupação com as questões políticas e com o pressuposto de que a formulação e a implementação das mesmas são processos exclusivamente racionais e lineares sem vinculação com os processos políticos (ARRETCHE, 2003; SOUZA, 2003a).

A consolidação do estudo de políticas públicas no Brasil, em especial do segmento que estuda as tipologias de análise de políticas públicas, passa pela forma de análise denominada *bottom-up* (de baixo para cima). Segundo Souza (2003a) os estudos com essa perspectiva de análise ganharam importância a partir da década de 1980 com a divulgação em larga escala dos trabalhos realizados por Michael Lipsky (1980). O autor faz uma dura crítica aos modelos de análise *top-down* (de cima para baixo) que, na opinião de Lipsky, focavam excessivamente nos atores decisores que elaboravam uma política.

O trabalho de Michael Lipsky (1980) se tornou referência no campo de estudos de políticas públicas na perspectiva *bottom up*. Souza (2003a) nos indica que esta modalidade de análise de políticas públicas tem como fundamentos analisar a política pública a partir de seus implementadores onde a análise se concentra na natureza do problema que a política pública busca resolver descrevendo e analisando as redes de implementação.

Numa crítica aos estudos de política públicas realizados no Brasil até o ano de 2003, Souza (2003) indica que a área ainda apresentava um uso excessivo de narrativas pouco pautadas por modelos de análise ou tipologia de políticas públicas, por teorias próximas ao objeto de estudo e uma leveza metodológica exagerada, embora alguns trabalhos já tivessem superado esta limitação (SOUZA, 2003a).

O campo de estudo de políticas públicas, segundo Faria (2012b), alcançou a maturidade e tal afirmativa é baseada na observação da maneira como o campo tem se

institucionalizado no Brasil nas diversas áreas de conhecimento, por meio da criação de programas de pós-graduação específicos, de linhas de pesquisas nos programas já existentes, além da expansão da produção bibliográfica específica de políticas públicas.

No Brasil, atualmente, os estudos de políticas públicas estão presentes em todas as grandes áreas de conhecimento, contudo esses estudos têm se concentrado principalmente em duas áreas de conhecimento: as Ciências Sociais Aplicadas e as Ciências Humanas. Tendo em vista essa grande diversidade de áreas de conhecimento que desenvolvem estudos sobre políticas públicas no Brasil, devemos compreender a análise de políticas públicas não apenas como uma área de conhecimento específica, mas como um objeto de estudo comum que está presente em estudos de distintos campos de conhecimento (FARIA, 2012b).

O presente estudo, que se situa no campo da educação, tem por principal objetivo caracterizar a atuação de uma parcela da burocracia envolvida na implementação da política pública de educação infantil no município de Pinheiral/RJ. Desta forma, podemos afirmar que se trata de um estudo com a perspectiva *bottom up*, isto porque a presente pesquisa teve por objeto a atuação de uma parcela dos agentes implementadores da política de educação infantil descrevendo e analisando as redes de implementação constituídas pelas coordenadoras de educação infantil do município de Pinheiral/RJ.

1.3 – A implementação de políticas e seus agentes.

A implementação de políticas públicas consiste em processos contínuos, muitas vezes sobrepostos metodologicamente. Contudo uma parte dos estudiosos que analisa as políticas públicas a observa como um processo dinâmico, denominado ciclo de políticas públicas (SOUZA, 2006). Na maior parte desses estudos são apresentadas quatro fases ou estágios básicos das políticas públicas: 1) Definição da agenda; 2) Formulação da política; 3) Implementação; 4) Avaliação. Todavia, Saraiva (2006, p. 33-35) apresenta uma divisão em sete fases/etapas dos processos de políticas públicas, quais sejam: 1) Agenda; 2) Elaboração; 3) Formulação; 4) Implementação; 5) Execução; 6) Acompanhamento; 7) Avaliação. O presente trabalho não tem por objetivo aprofundar a análise dessas fases, com isso traremos apenas algumas explicações para situar o leitor em cada uma das 4 etapas abordadas pela

maioria dos estudos e em seguida nos aprofundaremos na análise da etapa de implementação, por ser esta o objeto de estudo deste trabalho.

1) *Agenda*: é a fase em que determinado pleito ou necessidade social é incluída na lista de prioridades do poder público. Rúa (1998) trabalha com o conceito de "estado de coisas", que seriam situações que existem por um prolongado tempo incomodando e gerando insatisfações em determinados grupos de pessoas, sem, contudo, mobilizar as autoridades governamentais. Ou seja, são situações que não fazem parte das prioridades do poder público e que, portanto, não entraram na agenda.

Os estudos focados nessa fase procuram compreender as razões que motivam o fato de algumas questões entrarem na agenda e outras serem ignoradas (SOUZA, 2006). Os pesquisadores do assunto em geral investigam as dinâmicas sociais e processos de disputa que fazem com que um tema se torne ou não público.

2) *Formulação*: é o estágio da política pública em que ocorre a especificação/decisão da alternativa considerada mais adequada dentre as diversas alternativas possíveis. Os governos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006). Os trabalhos que focam nessa fase das políticas públicas abordam os modelos e a forma como os governos tomam decisões sobre as alternativas colocadas em prática.

3) *Implementação*: neste momento as políticas públicas já foram formuladas e são colocadas em prática. Os pesquisadores divergem sobre a forma como a implementação ocorre e apresentam, basicamente, dois modelos de análise. O primeiro considera que as políticas são implementadas de cima para baixo (*top down*) e o segundo tem a visão de que as políticas são reconstruídas de baixo para cima (*botton up*). O que está em estudo é a influência que os atores exercem no processo de implementação e quais os impactos que esses atores produzem nos resultados das políticas públicas, nestes estudos há um olhar especial voltado para o papel dos burocratas ao longo do processo de implementação. A fase de implementação será retomada mais adiante de forma pormenorizada, visto que este trabalho tem esta fase como tema central.

4) *Avaliação*: o processo de avaliação das políticas públicas ocorre tanto durante a implementação da política, por meio de monitoramento, quanto em momento posterior à implementação das políticas. A avaliação de políticas públicas dá ao agente implementador a possibilidade de realizar uma readequação ou um realinhamento da política pública, com o objetivo de garantir um posicionamento mais correto na busca dos resultados almejados. Os estudos dedicados à fase de avaliação de políticas públicas têm como ponto central de debate as técnicas utilizadas na avaliação, qualitativas ou quantitativas, além do questionamento se os resultados avaliados podem mudar o rumo das políticas.

Tendo em vista que o objeto de pesquisa do presente trabalho é a implementação de uma política pública, se mostra necessário que essa fase seja melhor explicitada, sendo assim apresentaremos as diversas correntes e teorias relacionadas à implementação de uma política pública.

Barrett (2004) coloca a origem dos estudos da implementação de políticas públicas no início dos anos de 1970, naquele período houve uma valorização do olhar para os governos. Além disso, ocorreu uma crescente preocupação sobre a efetividade das políticas públicas e da governança, o que ocasionou importantes inovações no campo.

Os primeiros estudos sobre a implementação de políticas públicas tinham uma perspectiva de análise denominada *policy-centred*, nessa perspectiva os pesquisadores consideravam que uma política era transformada em ação, em circunstâncias normais, por meio de um processo sem problemas, sendo que os burocratas seriam claramente subordinados aos tomadores de decisão (HAN e HILL, 1993). Nessa visão, os tomadores de decisão tinham um papel central na análise e caberia a estes a determinação de objetivos e a tomada de decisões racionais. Para essa visão a administração não seria um processo criativo e outros atores são desconsiderados do processo de implementação de uma política.

Majone e Wildavsky (1995) tratam essa primeira perspectiva de análise pelo nome de *implementação como controle*, os autores consideram que toda implementação poderia ser controlada a partir de planos, metas e objetivos. Dessa maneira, os agentes tomadores de decisão teriam o papel central de estabelecerem os planos, metas e objetivos, que seriam o meio necessário e suficiente para realizar o controle da implementação de uma política cujos resultados seriam exatamente os previstos. Essa forma de análise de políticas considera que todas as implementações têm um caráter racional, não considerando a possibilidade de erros na implementação. Desta forma uma política pública só não teria sua implementação bem

sucedida se os planos estivessem errados. Aqui, a implementação de uma política seria algo estático, moldado previamente e impossibilitado de adaptações ao longo do processo de implementação.

No estudo de Presman e Wildavky (1973), a complexidade da ação conjunta foi apontada como o principal problema na implementação local de um programa federal na cidade de Oakland, nos Estados Unidos. Os autores indicaram que eram muitos atores diferentes envolvidos, tais como: atores dos governos federal, regional, estadual e municipal, tribunais, grupos com interesses afetados, empresas privadas e a mídia. (WINTER, 2010).

Presman e Wildavky (1973) ainda apontam como um outro problema na implementação de políticas a existência de diversos pontos de decisão e veto pelos quais as políticas deveriam passar no decorrer de sua implementação. Essa primeira geração de estudos de políticas tinha como característica o estudo de casos exploratórios e indutivos com poucas variáveis teóricas centrais e com o objetivo central de gerar teoria.

Winter (2010) indica que a segunda geração de estudos sobre a implementação de políticas foi denominada de construtores de modelos de cima para baixo (*top-down*) e de baixo para cima (*botton-up*) e tiveram início na década de 1980. Esta geração de pesquisas tinha a ambição de avançar no desenvolvimento da construção de modelos teóricos ou de estruturas de análise que pudessem guiar as pesquisas empíricas.

O modelo de análise *top-down*, de cima para baixo, também conhecido como desenho prospectivo, tem como foco de estudo o processo de formulação da política pública e as variáveis destacadas se referem às normas que estruturam a política em estudo. Nesse modelo de análise, há uma clara distinção entre a decisão e sua operacionalização, possuindo arenas e atores distintos (ELMORE, 1996 apud LIMA; D'ASCENZI, 2013). Os estudos feitos com base neste modelo apontam a existência de "problemas", na implementação das políticas, causados por mudanças ocorridas ao longo da execução. Tais "problemas" seriam de responsabilidade dos formuladores que para evitar os "problemas" na implementação deveriam seguir determinadas orientações para a elaboração de regras que estruturam e delimitam a implementação das políticas públicas (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

Nesse modelo prospectivo, a análise está baseada numa abordagem sequencial em que uma política pública possui etapas distintas que ocorrem em sequência, em que cada uma das etapas possui lógicas diferentes. Dessa forma, o processo de formulação estaria permeado pela lógica da atividade política, enquanto a implementação estaria no âmbito da prática

administrativa. Os criadores das políticas devem se preocupar em manter a política clara, de maneira a evitar ambiguidades nos seus objetivos, no seu financiamento e na definição de responsabilidades, sempre mantendo um controle efetivo sobre os agentes implementadores, isso com o objetivo de limitar a margem de atuação destes agentes (D'ASCENZI; LIMA, 2011; LIMA; D'ASCENZI, 2013).

Hill (2003) defende a necessidade de treinamentos bem organizados e efetivos como forma de controle da implementação de uma política pública, o autor indica que o treinamento deve estar de acordo com as características de cada política pública, a fim de conscientizar os agentes sobre os objetivos, alinhar conhecimentos, buscando, assim, minimizar a diversidade de interpretações e atuações decorrentes principalmente quando há processos de comunicação deficitários ou contraditórios entre os diferentes níveis de implementação.

O modelo *top-down* de análise de políticas públicas está intimamente ligado ao modelo de administração pública, denominado burocrático, em que se busca uma separação entre a política e a administração, no qual é dada ênfase ao controle e à hierarquia. Aqueles que defendem essa forma de análise de políticas acreditam que uma política pública deve ter seus objetivos traçados pelos integrantes do topo da hierarquia da administração pública e após isto a política deve ser levada a efeito por agentes públicos das classes hierárquicas mais abaixo e estes agentes devem estar estritamente vinculados aos objetivos traçados. Assim sendo, as pesquisas realizadas com este enfoque tinham o papel de identificar as causas dos problemas de implementação e em seguida sugerir possíveis soluções para as disparidades existentes entre os objetivos traçados e as ações implementadas. Em geral, as soluções apontadas eram de aumento do controle dos agentes implementadores por meio de melhoria das formas de comunicação e aumento da coordenação (LOTTA, 2010).

Este modelo de cima para baixo de análise de políticas públicas recebeu diversas críticas e devemos destacar as duas principais. A primeira crítica a ser destacada é a que considera esse modelo de análise ingênuo e irreal, pois tal modelo desconsidera a capacidade de interferência daqueles que se opõem à política pública no processo de implementação. A segunda crítica ao modelo *top-down* destaca que este modelo também desconsidera a capacidade dos oponentes de tornarem as metas das políticas menos claras de forma a evitarem a efetivação de alguns objetivos traçados pelos idealizadores das políticas públicas (MOE, 1989 *apud* WINTER, 2010, p. 212).

As críticas ao modelo *top-down* de análise de políticas públicas deixaram claro que esse modelo tinha suas limitações e dessa maneira os pesquisadores desenvolveram uma segunda geração de pesquisas sobre a implementação de políticas públicas, denominado modelo *bottom-up* ou de baixo para cima. Nessa corrente, os pesquisadores tinham como foco de pesquisa o ponto de encontro entre as políticas públicas e os seus destinatários, fossem eles cidadãos ou empresas, dando ênfase à influência que os trabalhadores da linha de frente de implementação têm sobre o processo de realização das políticas. Os pesquisadores do modelo de baixo para cima consideram os trabalhadores de campo como tomadores de decisão cruciais e, da mesma forma, estes estudiosos enfatizam que os políticos gestores são incapazes de controlar estes profissionais (WINTER, 2010).

Essa nova perspectiva analítica de políticas públicas passou a desafiar a tradicional visão centrada em processos hierárquicos, visto que tinha uma visão de ação, sugerindo que a implementação deve ser vista como parte contínua e integral do processo político que envolve barganha e negociação entre os agentes que desejam colocar a política em ação e aqueles de quem as ações dependem para serem efetivadas. Os agentes envolvidos na implementação, com o desejo de manterem seus valores e interesses, influenciam os processos políticos pelos quais as políticas públicas são mediadas, negociadas e alteradas (BARRETT e FUDGE; 1981).

Na perspectiva *bottom-up* é dada mínima importância aos objetivos e planos das políticas, nessa perspectiva o que mais importa são os processos de implementação, pois os resultados não são previsíveis, daí a ideia de que o sucesso ou o fracasso da política analisada não depende de planos anteriores, mas sim do processo de implementação. Aqui a política pública é vista como algo flexível e apto a se adaptar com possíveis contingências e alterações que levam as políticas a diferentes resultados (MAJONE, 1995).

A obra de Michael Lipsky (1980)² é a referência clássica para esta vertente analítica da implementação de políticas públicas. Em sua obra original, do ano de 1980, denominada "Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service" (Burocracia de nível de rua: dilemas do individual no serviço público), o autor apresenta o conceito de burocratas de nível de rua que, segundo ele, são os agentes que estão na ponta do processo de

² Para este trabalho utilizamos a edição de 2010.

implementação das políticas e que por essa razão ocupam uma posição muito influente na entrega dos resultados das políticas.

Para Lipsky (2010), é nas interações com as burocracias de nível de rua que os cidadãos experimentam diretamente o governo que estes construíram implicitamente. Os trabalhadores públicos desenvolvem interações complexas com os cidadãos usuários dos serviços públicos e estas interações podem afetar profundamente os benefícios e as sanções que estes usuários recebem.

Winter (2010) indica que Lipsky vira o processo de análise de políticas públicas do avesso ao argumentar que os verdadeiros formuladores de políticas públicas são os burocratas de nível de rua. Esses profissionais observam uma lacuna entre os planos originais da política e as demandas deles exigidas e, assim, tendem a aplicar mecanismos de abordagem que sistematicamente distorcem as políticas em relação às intenções originais daqueles que elaboraram a política.

Para Pires (2009a; 2009b; 2012) essa nova modalidade de análise de políticas públicas foi uma resposta ao "problema da implementação" e trouxe uma mudança paradigmática para o campo de estudos de políticas ao chamar a atenção para o papel crucial exercido pelos burocratas de nível de rua, atores que até então eram ignorados nas avaliações de políticas públicas.

Lipsky (2010) expõe que são as condições de trabalho que determinam a atuação dos burocratas de nível de rua, uma vez que as decisões tomadas por estes profissionais, as rotinas que estes estabelecem e os dispositivos que criam para lidar com as incertezas e pressões de trabalho efetivamente tornam-se as políticas públicas que implementam, assim sendo, a função exercida por estes *policy making* possui duas características principais: alto grau de discricionariedade em suas decisões e uma relativa autonomia em relação à autoridade organizacional a qual esteja subordinado.

Embora existam confusões e sobreposições entre as perspectivas de análise de políticas *top-down* e *bottom-up*, Barret (2004) afirma que os debates envolvendo essas formas de análise de políticas trouxeram importantes questionamentos para os estudos dedicados à implementação de políticas. A primeira questão sobre os estudos de implementação de políticas seria sobre qual a função destes estudos se oferece prescrição ou se faz uma descrição da política. A segunda questão está relacionada aos objetivos desses estudos, se a

meta seria desenhar melhores políticas, possibilitar maior controle dos resultados ou propiciar um melhor entendimento do que acontece na prática.

Nos estudos que têm a perspectiva *top-down* de análise de políticas a prescrição de possíveis soluções para uma melhor implementação das políticas é o foco central, sendo que estes estudos sofrem críticas pela falta de descrições profundas sobre os processos de implementação e suas complexidades. Enquanto isso, sob a perspectiva *bottom-up* os estudos têm como foco o entendimento e a explicação com descrições mais detalhadas dos processos de implementação das políticas, aqui as críticas são voltadas para a falta de prescrições para a prática (LOTTA, 2010).

Uma questão que está relacionada diretamente com as análises de políticas públicas, se devem ser prescritivas ou descritivas, é aquela que envolve o que se entende pelo conceito de implementação das políticas. A questão é se os estudos da implementação devem levar em consideração a conformação, que diz respeito à comparação das políticas formuladas com os resultados obtidos, ou o desempenho das políticas, conceito relacionado ao processo de implementação (LOTTA, 2010). Para os defensores de políticas centralizadas e para os estudiosos de políticas que se guiam pela perspectiva *top-down* a análise da efetivação de políticas deveria sempre se dedicar a analisar a conformação, ou seja, bastaria sempre comparar os resultados obtidos por uma política com os resultados formulados (BARRETT, 2004).

Os analistas de políticas públicas que têm a visão *bottom-up* como guia de suas pesquisas defendem a função de performance na implementação, para eles a performance é vista como a apropriação do que é possível dentro de um ambiente específico de implementação, assim sendo, tais estudiosos levam em consideração os atores, os interesses, os poderes de barganha e os conflitos de valores envolvidos na implementação (LOTTA, 2010).

Ponto que também difere os defensores de uma análise *top-down* de políticas dos adeptos da perspectiva *bottom-up* é a visão que cada um desses tem da discricionariedade dos atores envolvidos na implementação. Os estudiosos que seguem a visão *top-down* têm uma opinião negativa da discricionariedade, enquanto os defensores do *bottom-up* visualizam a discricionariedade dos agentes implementadores como algo positivo e necessário. Aqui a principal questão é a autonomia dos atores presentes na implementação e sua legitimidade para agirem de forma autônoma e discricionária (LOTTA, 2010).

Lazin (1994) indica a necessidade de combinar as duas perspectivas de análise de políticas públicas, com o objetivo de incentivar um olhar fático das experiências de implementação. A visão *top-down* deve ser valorizada por promover um olhar para a política oficial como sendo a que molda a implementação ao definir a arena na qual os processos se ocorrem, as identidades e papéis dos principais atores e as ferramentas permitidas para adquirir recursos (MAJONE e WILDAVSKY, 1978). Noutro giro, de forma complementar, a visão *bottom-up* nos permite olhar os ajustes realizados nos programas, considerando o ambiente político, os processos de negociação e barganha, bem como as formas de compromissos estabelecidos pelos agentes implementadores das políticas (BARRET e FUDGE, 1981). Tal concepção, exposta por Lazin (1994), nos parece a mais adequada pois leva em consideração o que há de melhor tanto na forma *top-down* quanto na *bottom-up* de análise de políticas.

A forma de atuação e a discricionariedade dos agentes responsáveis pela implementação de políticas públicas é ponto central do presente trabalho. O estudo se volta especificamente para a análise da atuação das coordenadoras de educação infantil no município de Pinheiral/RJ, profissionais que fazem parte de uma parcela específica da burocracia estatal denominada Burocracia de Médio Escalão, daí é necessário que passemos a analisar os principais conceitos e as questões abordadas pela literatura a respeito dessa burocracia de nível intermediário.

1.4 – Os Burocratas de Médio Escalão.

Os estudos sobre políticas públicas no Brasil têm tido variados enfoques, sendo que a maioria dos trabalhos que abordam a burocracia pública no Brasil está concentrada na burocracia de alto escalão e como ela atua no processo de produção de políticas públicas ou nos burocratas de nível de rua, que são os agentes responsáveis por efetivar as políticas desenhadas "centralmente" pelo alto escalão (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014).

Alguns temas específicos que fazem parte do processo de produção e de execução de políticas públicas não têm recebido a devida atenção, dentre os quais devemos destacar o papel exercido pelos burocratas de médio escalão. Poucos são os trabalhos voltados a compreender a burocracia intermediária que faz o elo entre os agentes implementadores, burocratas de nível de rua, e os agentes formuladores, burocratas de alto escalão (OLIVEIRA

e ABRUCIO, 2018; PIRES, 2018). O presente trabalho tem como principal objetivo ampliar o conhecimento e a compreensão sobre a atuação dessa burocracia específica e sua importância no contexto da política pública de educação infantil, que é descentralizada, na qual os municípios são os responsáveis pela implementação.

Pires (2018) ressalta que ao longo dos anos os Burocratas de Alto Escalão e também os Burocratas de Nível de Rua receberam grande atenção das produções acadêmicas, sendo que os atores que ocupam o médio escalão da burocracia, bem como os tipos de conhecimento e trabalho que eles desenvolvem, foram deixados de lado sem uma identidade conceitual clara e sem um lugar definido nos estudos sobre as organizações governamentais e de produção de políticas públicas.

De forma empírica, tem-se observado um grande crescimento dessa burocracia intermediária no Brasil. Lotta, Pires e Oliveira (2014) indicam que no Governo Federal, entre os anos de 1997 e 2012, houve um crescimento significativo do número de cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) nos níveis 4 e 5, fato que sugere que a burocracia de médio escalão tem sofrido transformações importantes e que ganha relevância para a atividade governamental no período recente.

Algumas mudanças contemporâneas na forma de atuação do Estado têm demandado maior atenção aos BMEs. Pires (2018) indica que o processo de produção das políticas públicas se complexificou nas últimas décadas com a atuação de atores diversos que interagem em múltiplos níveis por meio de regimes contratuais e de financiamento variados, que desafiam as estruturas burocráticas e verticalizadas tradicionais. Além disso os formatos organizacionais emergentes, caracterizados como horizontalizados, colaborativos, transversais, baseados em projetos e estruturados em redes, implicam em maior interdependência funcional e necessidade de coordenação horizontal efetiva para a produção de uma ação coletiva. Como consequência destas transformações contemporâneas os estudiosos indicam um fortalecimento da influência da camada intermediária da burocracia estatal.

Lotta, Pires e Oliveira (2014) conceituam os burocratas de médio escalão como aqueles que desempenham função de gestão e de direção intermediária, ocupando funções de gerentes, diretores, coordenadores ou supervisores, em burocracias públicas e privadas, de forma complementar Oliveira e Abrucio (2018) afirmam que a burocracia de médio escalão se

encontra entre a elite política que compõe o alto escalão e a burocracia do nível de rua, trabalhando para viabilizar as políticas públicas desenhadas pelo alto escalão.

Recentes estudos nacionais e internacionais têm destacado a importância dos burocratas de médio escalão na implementação de políticas públicas de educação. Brooke e Soares (2018) ressaltam que estudos internacionais mostram que a qualidade do diretor escolar pode fazer diferença no desempenho dos alunos. Do mesmo modo, Maria Helena de Castro Santos, ex-secretária estadual de educação de São Paulo, apresentou dados sobre escolas da região metropolitana da cidade de São Paulo e afirmou que "há evidências de que os perfis do diretor e do dirigente regional influenciam o desempenho dos alunos em áreas altamente vulneráveis" (SANTOS, 2018).

Os burocratas de médio escalão têm como uma de suas principais funções a promoção do diálogo entre as necessidades do público, atendido pelos burocratas de nível de rua, e as prioridades estabelecidas pela burocracia de alto escalão. Fica evidente que essa burocracia intermediária não tem poderes para estabelecer as diretrizes gerais de políticas públicas, portanto, não possuem a atribuição de determinar quais serviços serão prestados. Em contrapartida, esses burocratas também não estão em contato direto com o público alvo das políticas públicas (OLIVEIRA; ABRUCIO; 2018).

Ponto que diferencia os burocratas de nível de rua dos burocratas de alto escalão é o vínculo que cada uma dessas categorias possui com a organização a qual pertence. Enquanto os burocratas de nível de rua tendem a ter um forte vínculo com a organização estatal, geralmente por meio de concursos públicos, a burocracia de alto escalão possui um vínculo mais frágil com a administração pública e, em geral, estão mais vinculados às suas carreiras e possuem alta mobilidade entre os órgãos governamentais ao longo de suas vidas profissionais (OLIVEIRA; ABRUCIO; 2018). Pires (2018) afirma que em termos de acesso e recrutamento, a burocracia de médio escalão é marcada pela endogenia, pois tanto a burocracia de alto escalão quanto a burocracia de nível de rua estão mais abertos ao acesso de pessoas estranhas a administração pública, sendo que os cargos de alto escalão são de livre nomeação e exoneração pelos políticos e os cargos dos burocratas de nível de rua são, em sua maioria, acessíveis por concursos públicos.

Característica marcante dos profissionais que exercem cargos de médio escalão na administração pública federal é a experiência prévia de trabalho no governo federal. Freire (2014), em um estudo sobre a burocracia de médio escalão na administração pública federal,

aponta que no ano de 2014 aproximadamente 92% dos ocupantes de cargos de médio escalão no governo federal já tinham ocupado cargos de médio escalão anteriormente.

Pires (2018) aponta dois fatores que podem explicar porque os burocratas de médio escalão são, na sua maioria, recrutados internamente nos quadros da administração pública, o primeiro fator é de natureza legal, pois há leis que determinam uma proporção mínima de ocupação de cargos de médio escalão por servidores públicos de carreira, o segundo é de natureza financeira, pois os cargos de médio escalão são mais atraentes para os servidores de carreira que podem manter seus salários e acrescentarem a gratificação pelo exercício do cargo e assim recebem vencimentos maiores do que profissionais nomeados para cargos de médio escalão que não são servidores de carreira.

Ao analisar a estabilidade e a rotatividades dos níveis de burocratas percebe-se que os burocratas de nível de rua possuem um maior nível de estabilidade relativa, tendo em vista que em sua maioria estes burocratas são admitidos por concurso público e após o estágio probatório adquirem a estabilidade. Já os integrantes do alto escalão da burocracia estatal estão sujeitos a um alto grau de instabilidade ligadas ao ciclo eleitoral e também as coalizões partidárias de governo, tendo em vista que são nomeados diretamente pelos dirigentes eleitos. O médio escalão é apontado por Pires (2018) como a parcela da burocracia que tem uma maior instabilidade e rotatividade, pois estão sujeitos tanto a instabilidade eleitoral, quanto a rotatividade interna intensa. Freire (2014) apontou que o tempo médio de permanência dos burocratas de médio escalão, em seus cargos na administração pública federal, era de apenas um ano.

É possível diferenciar os três níveis de burocracia pública analisando as atividades e interações rotineiras que caracterizam o trabalho desenvolvido em cada nível de burocracia, os BMEs estão voltados para dentro e para o centro do Estado, enquanto os burocratas de nível de rua e os burocratas de alto escalão estão voltados principalmente para fora. As atividades e as interações dos BMEs indicam que estes se dedicam primordialmente as entranhas do governo, tanto em atividades administrativas - como gestão de contratos, orçamentos e recursos humanos - quanto em outras tarefas ligadas ao desenvolvimento das políticas públicas - como mobilização, articulação e sensibilização (PIRES, 2018).

Outro ponto constante na diferenciação dos burocratas de médio escalão dos demais integrantes das burocracias públicas é a relação que cada um deles possui com os recursos públicos e autonomia para gerir os recursos. Os burocratas de alto escalão lidam com um

grande volume de recursos públicos e possuem um alto grau de autonomia para geri-los, enquanto isso os burocratas de nível de rua não lidam com recursos públicos, pois lidam com o público e não com recursos públicos diretamente. Os burocratas de nível médio, embora não enfrentem o mesmo volume de recursos públicos da alta burocracia, possuem autonomia para gerir uma soma razoável de recursos destinados ao serviço público que está sob seu comando (OLIVEIRA; ABRUCIO; 2018).

Oliveira e Abrucio (2018) formularam um quadro em que caracterizam a burocracia de médio escalão em comparação com os burocratas de médio escalão e de alto escalão. O referido quadro é reproduzido abaixo e demonstra de forma sintética as principais características dos burocratas de médio escalão e ainda aponta semelhanças e diferenças dessa parcela da burocracia com os demais níveis da burocracia pública.

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	Médio escalão	Nível de 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 da Federação)	Não
Lida diretamente com recursos públicos	Sim	Sim	Não
Serve 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

Elaborada por: OLIVEIRA; ABRUCIO; 2018

O quadro comparativo acima demonstra que a burocracia de médio escalão em certos momentos se assemelha a burocracia de alto escalão, como por exemplo, no caso da autonomia para gerir recursos públicos e, em outros momentos, a função desses burocratas se aproxima das funções exercidas pelos burocratas de nível de rua, tendo como protótipo o contato direto com o público alvo da política que os burocratas de médio escalão possuem em dados momentos. Porém, a atuação da burocracia intermediária não é exclusivamente de atendimento ao público-alvo, mas sim de coordenação e comando daqueles que implementam o serviço final. Devemos ainda ressaltar que dentre os três níveis de burocracias de rua, médio escalão e de alto escalão, a única que possui contato direto com os outros dois níveis é a burocracia intermediária, sendo certo que os burocratas de médio escalão possuem certo grau de autonomia em sua atuação em relação às demais burocracias (OLIVEIRA; ABRUCIO; 2018).

O papel relacional dos burocratas de médio escalão é destacado por Huising e Silbey (2011). As autoras destacam que cabe aos burocratas de médio escalão administrar o *gap* (lacuna) que existe entre o que foi planejado e regulamentado pelos burocratas de alto nível e o que verdadeiramente é possível de ser colocado em prática pelos burocratas de nível de rua, o que as autoras chamam de "regular as relações".

Os estudos das burocracias de médio escalão se dedicam tanto à análise da atuação dos gestores do setor público quanto do setor privado e a diferenciação das características de cada uma dessas burocracias nos ajuda a compreender melhor o papel dos BME dentro da administração pública. Lotta, Pires e Oliveira (2014) realizaram um profundo trabalho de levantamento bibliográfico sobre a burocracia de médio escalão e conseguiram sintetizar as diferenças apontadas por diversos autores entre os BME que atuam no setor público e os que atuam no setor privado, consoante o quadro elaborado pelos autores abaixo:

QUADRO 2 – Características dos gestores nas iniciativas pública e privada

Gestores no setor público	Gestores no setor privado
Foco em compromisso com o interesse público e sentimento de responsabilidade (LEE; WILKINS, 2011).	Foco em salário e benefícios (LEE; WILKINS, 2011).
Percepção de que habilidades são menos aproveitadas em seu trabalho (CHEN; BOZEMAN, 2014).	Percepção de que habilidades são bem aproveitadas no trabalho (CHEN; BOZEMAN, 2014).
Percepção de trabalho menos estimulante (CHEN; BOZEMAN, 2014).	Percepção de que trabalho é estimulante (CHEN; BOZEMAN, 2014).
A avaliação é mais complexa e os fins não são facilmente mensuráveis (BACON <i>et al.</i> , 2006).	A avaliação dos serviços é mais simples, na medida em que o fim é o lucro da empresa (BACON <i>et al.</i> , 2006).
Gestores devem coordenar atividades que transpõem fronteiras de autoridade.	Gestores se mantêm nas fronteiras de autoridade.
Desafios de accountability ³ , além do controle por pares, por grupos de interesse e órgãos de controle. Fontes diversas de legitimidade.	Controle apenas pelos superiores e acionistas da organização. Fontes claras de autoridade e legitimidade.

Fonte: LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014.

A literatura que trata dos BME tem abordado algumas questões e apontado algumas conclusões que foram identificadas por Lotta, Pires e Oliveira (2014), quais sejam: a) os valores e as motivações dos servidores públicos são importantes para compreender a forma de atuação destes e os resultados das políticas públicas; b) os valores e motivações dos BME são ainda mais importantes, tendo em vista a posição intermediária que ocupam com possibilidade de influenciarem os burocratas de nível de rua; c) os valores e motivações dos burocratas que atuam no serviço público são diferentes dos burocratas que atuam na iniciativa privada e é

³ Accountability é um termo da língua inglesa que pode ser traduzido para o português como responsabilidade com ética e remete à obrigação, à transparência, de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados.

possível que sejam afetados por questões institucionais ou organizacionais; d) processos de reforma da administração pública têm tentado modificar os valores e motivações dos BME, entretanto nem sempre atingem as mudanças esperadas.

Os trabalhos que abordam a burocracia de médio escalão possuem algumas perspectivas de análise da atuação desses agentes, sendo que Lotta, Pires e Oliveira (2014) indicam três principais perspectivas para o exame da atuação dos BMEs nas políticas públicas, quais sejam: a) perspectiva estrutural; b) perspectiva de ação individual; c) perspectiva relacional.

a) Perspectiva estrutural: essa perspectiva concebe a atuação dos burocratas como uma consequência do lugar que ocupam nas estruturas organizacionais e os papéis destes burocratas são definidos em ordenamentos formais. Os BMEs são compreendidos como "engrenagens" de um mecanismo e suas atuações são predefinidas por uma estrutura organizacional e normativa mais ampla (WISE, 2004). Dessa forma os burocratas de maneira geral e também os BME seriam meros "apertadores de parafusos" com atuação limitada pela estrutura organizacional e também pelos regulamentos estabelecidos para esta atuação.

Essa perspectiva estrutural de análise dos BMEs não nos oferece elementos suficientes para uma compreensão particularizada dos BMEs, bem como pouco auxilia na compreensão das relações existentes entre as diversas burocracias (alto escalão e nível de rua) e as consequências para a formulação e implementação de políticas públicas, tendo em vista que considera a atuação dos burocratas como algo estático e pré definido pela posição e função exercida dentro da hierarquia organizacional (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014).

b) Perspectiva de ação individual: nessa perspectiva de análise da burocracia de médio escalão a premissa básica é de que os burocratas têm sua atuação motivada pelos seus próprios interesses e ganhos pessoais, assim sendo, tenderão sempre a orientar suas ações para a ampliação crescente dos orçamentos e recursos destinados a suas organizações, ainda que extrapolem as necessidades efetivas para os serviços prestados por suas agências.

Na perspectiva de ação individual, a forma de compreender a atuação dos burocratas se assemelha ao funcionamento dos mercados, onde a marca principal é a competição entre os agentes em busca de seus interesses particulares, sendo que as transações são estabelecidas a partir de incentivos e sanções previamente estabelecidas (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014).

Breton e Wintrobe (1986) ao analisarem a atuação dos burocratas de médio escalão na Alemanha nazista propõem um modelo de apreciação da atuação desses agentes baseado na competição e trocas interessadas, sendo que há uma presença forte do empreendedorismo com iniciativas voltadas para o avanço de objetivos estabelecidos pelos seus líderes ou superiores hierárquicos.

Enfim, a perspectiva de ação individual destaca o poder de iniciativa e o potencial de empreendedorismo dos BMEs, em oposição ao papel passivo desses burocratas tal qual a perspectiva estrutural sugere. No entanto, ao analisarmos a ação dos burocratas, apenas numa perspectiva individual, deixamos de lado a inserção deles em redes sociais mais complexas e essa é a principal falha deste modelo de análise da burocracia intermediária.

c) Perspectiva relacional: esse modelo de análise da burocracia de médio escalão surgiu em anos mais recentes e enfatiza a relação que tais atores estabelecem com os demais atores envolvidos na implementação de uma política e que estão no entorno dos burocratas de médio escalão. Essa abordagem é baseada em ideias de governança e de redes sociais e busca compreender como o funcionamento das organizações estatais é condicionado e alterado pelas diversas interações sociais estabelecidas entre os agentes estatais, agentes privados ou sociais (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014).

Nessa perspectiva de análise, a posição intermediária ocupada pelos BMEs é considerada privilegiada para a promoção de inovações nas políticas públicas, visto que esses atores são interpretados como agentes que sintetizam e disseminam informações para os níveis inferiores e superiores das organizações públicas. No processo de implementação de políticas os BMEs possuem um papel central nas constantes práticas de tradução, readaptação e recategorização das normas para que sejam implementadas no contexto local (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014). Bonamino *et al* (2019) destacam que os BMEs são o elo fundamental entre as regras, estabelecidas pela alta burocracia, e sua aplicação prática, efetuada pelos agentes implementadores que se relacionam diretamente com os usuários.

Huising e Silbey (2011) consideram que para a atuação dos BMEs é necessário o accountability, na medida em que seria imprescindível a existência de um ator externo que cobre resultados e a transparência na atuação dos BMEs. Bonamino *et al* (2019) afirmam que o sucesso da atuação dos BMEs também está relacionado a existência de discricionariedade, pois deve haver uma margem de liberdade na atuação desses profissionais para que possam realizar a adaptação das regras estabelecidas de forma geral e que devem ser implementadas

no âmbito local. Tais gestores públicos por vezes desenvolvem métodos de negociação que permitem às políticas alcançar efetividade e essas negociações dependem de discricionariedade na atuação dos BMEs.

A posição intermediária dos BMEs também proporciona uma vantagem do ponto de vista da informação, por estabelecer relações tanto com a alta burocracia como com os burocratas de nível de rua. Os BMEs são tidos como centralizadores de informações acerca da implementação de políticas públicas. Alexander *et al.* (2011) conclui que os BMEs são a maior fonte de informações estratégicas para os políticos e para o alto escalão da burocracia.

As primeiras perspectivas de análise da atuação dos BMEs são por demais restritas, sendo que a primeira se limita a ver os BMEs como uma engrenagem dentro de um sistema e a segunda observa a burocracia intermediária apenas sob o prisma da atuação individual dos agentes públicos desse nível de atuação. As pesquisas mais recentes demonstram claramente que os BMEs ocupam posição privilegiada dentro da burocracia pública e são de extrema importância tanto para a efetividade das políticas públicas quanto para a obtenção de informações a respeito dessas políticas.

No contexto das políticas públicas de educação, os BMEs mais estudados são os diretores escolares. Burocratas diferenciados dos burocratas de nível de rua, em razão de sua responsabilidade de gerenciar equipes e pela atribuição de definir a forma como os burocratas de nível de rua devem interagir com os usuários dos serviços públicos, no caso da educação, alunos e comunidade escolar. O papel dos diretores escolares, como burocratas de médio escalão, foi reforçado e ganhou destaque com os processos de descentralização das políticas de educação ocorridos nas últimas décadas, trazendo maior autonomia para as unidades escolares (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014).

A função dos diretores escolares na atualidade vai além do que apenas zelar pelo bom desempenho dos alunos. Esses BMEs devem desenvolver várias competências, dentre as quais devemos destacar o rigor administrativo, a capacidade de mobilizar recursos humanos, eficiência na gerência do estabelecimento escolar e o compromisso com bons resultados e com a inovação pedagógica (CATTONAR, 2006).

As pesquisas dedicadas a compreender a atuação dos diretores escolares como BMEs indicam que a atuação desses profissionais é influenciada pelo seu perfil profissional, relacionado à sua formação acadêmica, história de vida pelo contexto social de sua atuação e pelas relações interpessoais que estabelece em sua atuação. Tal conclusão está em pleno

acordo com a perspectiva relacional de análise dos burocratas públicos (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014).

Oliveira e Abrucio (2018), ao analisarem a atuação dos diretores escolares, como BMEs no Brasil, demonstram-nos que há um grande espaço de autonomia e de liberdade de ação para esses burocratas e que compreender melhor a atuação dos BMEs nos levará a entender melhor como as políticas públicas, projetadas pela alta burocracia, tornam-se práticas pelos burocratas de nível de rua. Os autores ainda destacam que o espaço de discricionariedade na atuação dos BMEs no Brasil ainda é pouco explorado pela literatura brasileira.

Estudos recentes fazem a distinção dos burocratas de médio escalão em dois subgrupos: gerentes de nível de rua (street-level management) e os gerentes intermediários. Gassner e Gofen (2018) fazem uma conjunção inovadora entre a "gestão" e a "burocracia de nível de rua" de Lipsky (2010) e assim fazem a distinção dos "Gerentes de Nível de Rua" dos "Gerentes Intermediários".

Os gerentes de nível de rua, também denominados Street-Level Management (SLM), funcionam como o nível mais baixo de gestão e são definidos como aqueles que não gerenciam os relatórios dos trabalhadores de nível de rua, sendo que suas principais responsabilidades gerenciais incluem o monitoramento e supervisão de seus subordinados, a definição de prioridades e incentivos, a realização de treinamentos e ainda a melhoria da comunicação entre os funcionários da organização. Esses gerentes de nível de rua também contribuem para a implementação das políticas ao certificar-se de que seus subordinados se comprometem e se identificam com os objetivos da organização e da política em que estão envolvidos (GASSNER; GOFEN, 2018). Os principais exemplos de gerentes de nível de rua são os diretores de escolas, os sargentos de polícia, chefes de equipes de enfermagem, dentre outros burocratas de médio escalão que estão em contato direto com os burocratas de nível de rua e com os destinatários finais das políticas públicas.

O gerenciamento no nível da rua é um desafio por duas razões: primeiro que a maioria dos subordinados dos Gerentes de Rua (SLMs) são burocratas de nível de rua profissionais cujo trabalho envolve grande discricionariedade e autonomia, e, portanto, gerenciá-los não é uma tarefa simples (LIPSKY, 2010; SMITH, 2012; WINTER, 2010); segundo que os Gerentes de Nível de Rua são responsáveis perante o governo central e local, assim, posicionados dentro de círculos aninhados de superiores (WINTER, 2010; WORSHAM E GATRELL, 2005).

Os gerentes intermediários incluem os burocratas de médio escalão que estão posicionados entre os burocratas de alto escalão e os gerentes de nível de rua e muitas vezes são retratados como a camada da burocracia que faz a ligação entre os níveis estratégicos e o nível operacional da política pública, os gerentes intermediários são responsáveis por reconciliar objetivos estratégicos com imperativos operacionais (GASSNER; GOFEN, 2018).

A influência dos burocratas de médio escalão, tidos como gerentes intermediários, é bidirecional dentro da implementação de políticas públicas. Para baixo, dentro da organização, esses burocratas implementam estratégias traçadas pela alta burocracia, traduzindo as estratégias em planos de trabalho e em realizações esperadas (CURRIE e PROCTER, 2005; RIDDER, BRUNS e SPIER, 2006). Para cima, a influência dos gerentes de nível médio é realizada através da síntese das informações que recebem de múltiplas fontes e sua canalização para a alta administração, que envolve a classificação de ideias e em propor alternativas (CHEN, BERMAN e WANG 2017; FLOYD e WOOLDRIDGE 1992; MEYNHARDT e DIEFENBACH 2012). O papel dos gerentes de nível médio se tornou muito significativo no setor público, tendo em vista que a gestão foi promovida como uma nova força instrumental para a transformação da velha burocracia (THOMAS e LINSTED, 2002, 78).

De todo o exposto acima, podemos concluir que os BMEs de nível intermediário são aqueles agentes públicos que interagem tanto com o alto escalão da burocracia pública, em regra os agentes políticos e seus assessores diretos, quanto com os integrantes das camadas mais baixas da burocracia pública, agentes públicos que têm contato direto com o público alvo do serviço público em questão, no caso de políticas de educação os professores e seus auxiliares e supervisionam o trabalho dos chamados gerentes de nível de rua, sendo na educação os diretores de cada unidade escolar. Assim sendo, os BMEs são peças-chave na implementação de políticas públicas e nas interações necessárias para essa implementação. Estudar a atuação desses agentes e as relações que estabelecem nos dará a possibilidade de compreender melhor os processos de produção e de implementação de políticas públicas (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014).

Lotta, Pires e Oliveira (2014) destacam ainda que a organização do Estado tem se complexificado ao longo das últimas décadas, sendo que o Estado parte de uma administração baseada em princípios hierárquicos e burocráticos chegando na atualidade a padrões fundamentados em princípios gerenciais que trazem conceitos de mercado e de redes para a

gestão pública. Assim sendo, as perspectivas de análise sobre a atuação dos burocratas públicos devem ser mais sofisticadas introduzindo o componente relacional-interativo às perspectivas estrutural e individual-competitiva .

O campo de estudos sobre políticas públicas no Brasil precisa enfrentar o desafio de compreender a atuação dos BMEs, em especial a atuação dos BMEs de nível intermediário, nos diferentes contextos e áreas de políticas públicas, assim como a relação desses burocratas "para cima" e "para baixo" e as consequências dessa atuação sobre a formulação, reformulação e a implementação de políticas públicas, com o objetivo de compreender de modo mais aprofundado a complexa rede relacionamentos e interações que tais processos envolvem.

O principal objetivo do presente trabalho é aprofundar o conhecimento sobre os BMEs de nível intermediário que atuam na política pública de educação infantil, sendo necessário que além dos conhecimentos relacionados à burocracia, que se tenha contato com a história que envolve a educação infantil no Brasil e no mundo. Destarte, passaremos a abordar um pouco dessa história com o objetivo de demonstrar como a educação infantil percorreu um caminho histórico que a levou de uma necessidade das mães trabalhadoras a um direito das crianças menores de 5 anos.

CAPÍTULO 2 – A EDUCAÇÃO INFANTIL COMO POLÍTICA PÚBLICA: UM DIREITO DAS CRIANÇAS E UM DESAFIO PARA OS MUNICÍPIOS.

2.1 – A educação infantil como um direito das Crianças e como uma política pública.

As crianças foram alvo de especial proteção no decorrer do século XX, os movimentos de reconhecimento da criança como ser humano especial foram intensificados e tiveram maior visibilidade. O processo histórico que contribuiu para a construção dos direitos humanos também deu origem aos direitos sociais das crianças. As mudanças da sociedade no decorrer do século XX, bem como o desenvolvimento das ciências psicológicas e sociais evidenciaram que a criança tem necessidades diferentes e que por isso merecem uma proteção especial, diferenciada dos demais cidadãos (MARCÍLO, 1998).

Segundo Aries (1981), a criança na Idade Média praticamente não existia, a infância era ignorada, segregada da sociedade. Com as mudanças sociais e econômicas, novas relações foram estabelecidas com as crianças. A Igreja articulou-se com os setores privados para produzir assistência aos chamados "moralmente abandonados", as primeiras instituições destinadas ao atendimento a infância na Europa foram aquelas designadas aos cuidados das crianças oriundas das rodas dos expostos, que foi a forma encontrada de combater o alto número de crianças abandonadas naquele período. Portanto, o atendimento da infância tem seu início com um caráter explícito de assistência social a uma parcela da população que era considerada vulnerável.

No Brasil Colônia, a característica da política adotada para assistência infantil no tocante à educação era, em geral, a política da omissão. Não se tinha um Estado formado e as propostas educativas existentes da época eram iniciativas de instituições religiosas. Durante o Império e na República Velha, surgiram instituições que atendiam na sua grande maioria crianças de baixa renda e que já funcionavam como instituições alfabetizadoras (TEBET; ABRAMOWICZ, 2010).

As mudanças econômicas, políticas e sociais ocorridas no início do século XX colocaram as crianças no foco das discussões do Estado. Dessa forma o poder público se viu diante do desafio de combater o alto índice de mortalidade infantil e o grande número de crianças abandonadas. Segundo Kramer (2003), naquele momento o Estado passou a incentivar que instituições privadas cuidassem da vida e da saúde dos recém-nascidos e a

velarem pelos menores trabalhadores e criminosos, bem como atender crianças pobres doentes, defeituosas, maltratadas e moralmente abandonadas.

Portanto, no Brasil a história do desenvolvimento da educação infantil teve seu início ligado diretamente à ideia de atendimento à criança como forma de caridade e filantropia, as primeiras instituições de atendimento eram destinadas ao atendimento dos filhos de mães solteiras, aos abandonados e desvalidos. Tais instituições, em verdade, tinham por objetivo esconder da sociedade realidades que não desejavam que fossem vistas em uma sociedade machista, patriarcal, escravocrata e extremamente preconceituosa. Logo, deveria ser retirado da sociedade tudo aquilo que pudesse prejudicar a honra e perturbar a ordem das famílias, como: os filhos bastardos, os filhos de senhores brancos com suas escravas, as crianças abandonadas, as moças de má reputação e os filhos rebeldes que não se enquadravam nos padrões sociais da época. Rizzini (1997) afirma que "a filantropia estava reservada à missão de prestar assistência aos pobres e desvalidos, em associação às ações públicas, com um propósito comum: 'salvar a criança' para transformar o Brasil."

Para Rizzini (1997), é no início do século XX que o Estado passa a se interessar pelas crianças, que deixam de ser objeto de interesse único da família e a forma encontrada pelo Estado é a articulação com o setor privado e da filantropia, dividindo a responsabilidade na realização de ações de guarda e assistência das crianças pobres.

Creches e pré-escolas tiveram origens diferentes, sendo que o principal critério de diferenciação entre as duas instituições era a quem cada uma dessas instituições atenderia. As creches tiveram sua origem vinculada à iniciativa privada, dos programas sociais e filantrópicos, aos cuidados e assistência social, sem necessariamente possuírem algum objetivo educacional. O principal objetivo das creches era a proteção e prevenção do abandono das crianças oriundas das famílias em condições de vulnerabilidade e pobreza. Já as pré-escolas tiveram sua origem no seio da educação, a partir das ideias de Froebel (ORTIZ, 2012), e seriam instituições educativas por excelência.

O objetivo das primeiras instituições destinadas às crianças era o de realizar cuidados físicos, tais como alimentação, saúde e higiene, confundindo-se essas instituições com "asilos", pois havia o entendimento de que as creches deveriam atender as crianças pobres e órfãs, sendo que a função principal dessas instituições era "o cuidar" da criança nos aspectos mais elementares (KRAMER, 2003). No início do século XX, o discurso dos médicos higienistas, que difundiam a ideia de que grande parte dos problemas da nação estava

relacionada às questões sanitárias, aos cuidados com as crianças e a proteção da infância teria como um de seus objetivos evitar gastos futuros formando "bons" cidadãos para o trabalho.

Dessa forma, observamos que os primórdios da institucionalização do atendimento à infância no Brasil, ocorrido no início do século XX, tem como foco de atendimento às crianças pobres com o objetivo de cuidado e controle dessa parcela da população, tudo isso sob a égide da ideia dominante de que cuidar das crianças seria uma forma de proteger, regenerar ou até mesmo salvar essas crianças de um futuro incerto e que esses cuidados evitariam gastos futuros. A ideia de que cuidar das crianças seria uma forma de investimento, embora antiga, como visto acima, ainda é muito presente na sociedade atual que tem a ideia de que os cuidados com as crianças trarão um retorno no futuro, quando elas se tornarem adultos disciplinados, produtivos e submissos.

O processo de modernização da sociedade brasileira, ocorrido no início do século XX, ocasionou mudanças sociais e na organização familiar intensificando a entrada das mulheres no mercado de trabalho, o que gerou a necessidade de criação de novos espaços de proteção, cuidado e guarda das crianças. As mães trabalhadoras começaram a se organizar, reivindicando um lugar para deixarem seus filhos. Essas reivindicações se refletiram na Consolidação da Lei do Trabalho (CLT), ocorrida em 1943, e que deixou claro que as empresas que tivessem em seus quadros de funcionários mais de 30 mulheres deveriam ter um local apropriado para que as funcionárias deixassem seus filhos, pelo menos durante o período de amamentação, sob guarda, vigilância e assistência. Tal obrigatoriedade, estabelecida pela CLT, impulsionou a criação de creches e berçários nos locais de trabalho para atendimento dos filhos das mães trabalhadoras, que satisfeitas produziam melhor (OLIVEIRA, 1992).

A partir dos anos de 1950, o Ministério do Trabalho passou a desaconselhar a abertura de creches em ambientes de indústrias por considerar dispendioso e também inadequado o ambiente das empresas para as crianças. Com isso, o poder público passou a incentivar que o atendimento das crianças fosse feito por meio de instituições abertas em parceria com organizações sociais, como o Serviço Social da Indústria (SESI), o Serviço Social do Comércio (SESC) a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e as entidades sindicais, deixando bastante claro o caráter de assistência social do atendimento às crianças pequenas.

Nos anos de 1960, o caráter assistencialista do atendimento às crianças em creches e pré-escolas permanece. Nesse período surgem mais instituições mantidas por meio de filantropia, essas instituições são geridas por igrejas, associações de senhoras e sindicatos,

sendo que muitas delas recebem verbas públicas para a manutenção do atendimento realizado. Aparece com grande destaque o projeto casulo, desenvolvido pela Legião Brasileira de Assistência (LBA), que foi responsável pelo atendimento de crianças de baixa renda em creches e pré-escolas até o ano de 1995, quando a LBA foi extinta e seu trabalho foi assumido pela Secretaria de Estado de Assistência Social (CAMPOS; ROSEMBERG; FERREIRA, 1995)

Já nos anos de 1970 e 1980, percebeu-se um gradual aumento das instituições de atendimento às crianças, contudo essas instituições tinham um duplo caráter: de um lado a creche com a função de guarda, prestando um serviço a mãe trabalhadora e, de outro lado, a creche como promotora do bem estar social, colocada como uma benesse concedida aos pobres, como forma de combater a pobreza. Outro aspecto que chama a atenção é que as creches mantidas pelo poder público tinham poucos recursos financeiros à sua disposição, muitas vezes funcionando em locais improvisados como galpões e casas adaptadas, contando com mão de obra quase sempre sem a formação adequada. Por outro lado, existiam instituições privadas de bom padrão de qualidade, mas com mensalidades de alto valor. Tal fato deixa claro que havia uma distinção entre creches para os pobres e jardins de infância para os ricos.

Na Europa pós-segunda guerra mundial aconteceram as primeiras ações institucionais e internacionais em defesa dos direitos das crianças, nas quais se destaca a criação do o Unicef - United Nations International Child Emergency Fund – em 11 de outubro de 1946 pela Organização das Nações Unidas (ONU), sendo que o Unicef teve como primeiro objetivo socorrer as crianças dos países atingidos pela segunda guerra.

No decorrer da década de 1950, o Unicef passou a ser um órgão permanente da ONU e ampliou suas atividades passando a atuar na defesa dos direitos da criança e, assim, no ano de 1959 as Nações Unidas (ONU), em parceria com o Unicef, proclamou a Declaração dos Direitos da Criança. Segundo Marcílio (1998), a partir desse documento "a criança passa a ser considerada, pela primeira vez na história, prioridade absoluta e sujeito de Direito, o que por si só é uma profunda revolução".

Embora a Declaração dos Direitos da criança, feita pela ONU em 1959, possa ser considerada histórica, tal documento não foi suficiente para que tais direitos fossem efetivados, pois a Declaração não definiu como os direitos das crianças seriam garantidos e as

discussões permanecem envoltas no discurso de "salvar a infância" para salvar o país (RIZZINI, 1997).

Decorridos mais de 30 anos da Declaração Universal dos Direitos da Criança, a ONU promoveu no ano de 1989 a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, que teve como um de seus objetivos revisar alguns dos direitos garantidos na Declaração dos Direitos da Criança. Ademais, ao organizar essa convenção, a ONU teve em vista chamar a atenção para a situação das crianças ao redor do mundo, em especial para as crianças oriundas das classes mais baixas da sociedade que são mais vulneráveis e que devem ter prioridade na destinação de recursos públicos e esforços para terem seus direitos efetivados. Campos (2008) reconhece que a convenção alterou o status da criança de "objetos de proteção" para o status de sujeito de direitos.

O objetivo das Nações Unidas, de pressionar os países que ratificaram a convenção sobre os direitos da criança a oferecerem efetividade aos direitos das crianças, fica claro no artigo 44, que tem a seguinte redação:

Os Estados Partes assumem o compromisso de apresentar ao Comitê, por intermédio do Secretário-Geral das Nações Unidas, relatórios sobre as medidas que tenham adotado com vistas a tornar efetivos os direitos reconhecidos na Convenção e sobre os progressos alcançados no exercício desses direitos (UNICEF, 1989).

A Convenção sobre os Direitos da Criança, que foi adotada pela Assembleia Geral da ONU em 20 de novembro de 1989, entrando em vigor em 2 de setembro de 1990, foi o instrumento de direitos humanos mais aceito na história universal e foi ratificado por 196 países, sendo que o Brasil ratificou a Convenção sobre os Direitos da Criança em 24 de setembro de 1990. A consequência mais clara da adoção pelo Brasil da Convenção sobre os Direitos da Criança foi a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8.069 de 13 de Julho de 1990, lei esta que prevê a educação como um direito da criança e um dever do Estado e da família.

Desde o início da criação das instituições de educação infantil, em especial as creches, a concepção que vigorou era de que essas instituições seriam um "mal necessário", pois o melhor lugar para as crianças seria ao lado de suas mães, o principal argumento que sustentava essa afirmativa era de que a separação das crianças de suas mães causaria danos irreversíveis para os pequenos. Naquele momento histórico, a creche era vista como um "mal necessário" e como um favor prestado às famílias mais carentes. Essa concepção da educação

infantil, como um "mal necessário", foi superada a partir dos estudos da psicologia, da pedagogia e da sociologia da infância (VIEIRA, 1988).

No texto da Constituição Federal de 1988, o direito à Educação figura como o primeiro dos direitos sociais, sendo que nenhum outro direito, de todos os previstos na constituição, recebeu tratamento tão cuidadoso como o direito à educação, sendo considerado um dos direitos sociais mais relevantes. O direito à educação, inserido no art. 6º da Constituição Federal, é considerado norma de eficácia direta e de aplicabilidade imediata, incluída no rol de cláusulas pétreas, logo, não pode ser alterada por processo de emenda constitucional (COSTA, 2011. p. 48).

O reconhecimento da criança como sujeito de direitos na Constituição Federal de 1988, bem como o reconhecimento do direito à educação das crianças pequenas nessa mesma constituição foi resultado da pressão exercida por movimentos sociais, como o Movimento Criança Pró-Constituinte e o Movimento de Mulheres/Feminista (CONCEIÇÃO, 2013).

A educação pública e gratuita toma contornos de direito subjetivo ao ser incluída no artigo 205 da Constituição de 1988 como um "direito de todos e dever do Estado e da família" (BRASIL, 1988). Tal reconhecimento legal do direito à educação fortalece os movimentos sociais que buscam a efetivação desse direito em busca de uma sociedade mais justa e igualitária. Do mesmo modo, a partir desse preceito legal os cidadãos se vêem na possibilidade de exigir do poder público a implementação de políticas públicas que tenham por objetivo a efetivação da educação como direito de todos.

Após a promulgação da atual constituição de 1988, o Brasil também avançou no direito à educação no plano infraconstitucional. No ano de 1990, entrou em vigor a lei nº 8.069, denominada Estatuto da Criança e do Adolescente. Influenciado pela realização da Convenção dos Direitos da Criança, organizada pela ONU também no ano de 1990, o ECA tem por objetivo a proteção integral da criança e do adolescente e reafirma o direito à Educação da criança e do adolescente e o dever do poder público, da família e da sociedade como um todo de efetivar tal direito. Tal instrumento legal reafirma em nosso país a criança como sujeito de direitos, conforme fica evidente na leitura do Art. 3º do ECA:

Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade (BRASIL, 1990).

O Estatuto da Criança e do Adolescente é considerado como um instrumento legal dos mais avançados do mundo, tal legislação introduziu diversos direitos às crianças e aos adolescentes, o que fez com que o papel do Estado fosse redimensionado nas políticas sociais destinadas a essa população. A mudança que o Estado se vê obrigado a fazer em suas políticas públicas pode ser vista como consequência da "preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas" (BRASIL, 1990) para as crianças e adolescentes que está prevista no artigo 4º, alínea c, do ECA.

O Estatuto da Criança e do Adolescente substituiu o antigo código de menores, lei nº 6.697 de 10/10/1979, que se limitava a disciplinar os menores em situação irregular. O ECA possui abrangência bem mais ampla do que o antigo Código de Menores, aplicando-se a todas as crianças e adolescentes com o objetivo de lhes assegurar proteção integral em qualquer situação, na qual a proteção é um dever do Estado, das famílias e da sociedade como um todo (CERQUEIRA, 2010 p. 13).

Também merece destaque a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), lei nº 9.394/96, que traz diversos dispositivos que regulamentam a educação nacional e que tem por um de seus objetivos induzir a efetivação de políticas públicas no campo educacional. A LDB serviu de marco para a educação infantil, que a partir daí passa definitivamente a ser considerada como um nível educacional que deve ser obrigatoriamente fornecido à população.

A LDB (Lei 9.394/96) trouxe a diferenciação de creches e pré-escolas pelo critério de idades. Nela os critérios de origem de classe social foram totalmente abandonados para se diferenciar creches de pré-escolas e o único critério de diferenciação passou a ser o critério de faixa de idades, o que não significa que as questões financeiras tenham abandonado a educação das crianças brasileiras.

Muitos foram os avanços conquistados nos últimos 30 anos no sentido de garantir que as crianças possam usufruir dos direitos que lhes são assegurados na Declaração Universal dos direitos da Criança, na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente, contudo devemos reconhecer que ainda existe uma larga distância entre o mundo legal, previsto no ordenamento jurídico, e o mundo real, em especial em relação aos direitos das crianças pequenas de frequentarem instituições de educação, como creches e pré-escolas.

A concepção de infância com a qual a presente pesquisa se identifica é aquela que trata a criança como sujeito de direitos que interfere no mundo ao seu redor, que produz

cultura e que é fruto da cultura que a cerca. Daí podemos afirmar que é necessário que a sociedade como um todo reconheça a educação infantil como um direito das crianças e das famílias e que, diante disso, exista uma maior pressão em nossos governantes para que programem políticas públicas eficazes para a enorme demanda de educação infantil existente na atualidade.

A educação infantil é uma responsabilidade dos municípios, nesse sentido é necessário conhecer melhor a realidade desses entes federados para conhecermos a realidade em que essa etapa da educação está inserida. No atual momento, podemos considerar que a educação infantil tem dois desafios a vencer: o primeiro é o da ampliação das vagas ofertadas e o segundo é o da qualidade da educação ofertada, porém ambos os desafios possuem um ponto chave para serem solucionados que é a quantidade de verbas públicas destinadas a essa etapa da educação. No prosseguimento do presente trabalho, passaremos a analisar um pouco dos conceitos de qualidade da educação infantil e em seguida falaremos sobre o financiamento da educação nos municípios.

2.2 –A Educação Infantil nos municípios: a questão da qualidade

O debate sobre a qualidade da educação ofertada em creches e pré-escolas adquiriu maior destaque a partir da década de 1990, tendo em vista a legislação produzida nesse período que diz respeito à educação infantil, bem como à redemocratização do país ocorrida no final da década de 1980, que culminou com a produção da constituição cidadã de 1988 (CAMPOS, 2006).

Nos anos finais da década de 1970 e nos anos iniciais da década de 1980, diversos movimentos sociais pressionaram o poder público a estender o direito à educação para as crianças de 0 a 6 anos de idade. Os movimentos sociais possuíam a perspectiva de que as mães trabalhadoras tinham o direito de terem seus filhos cuidados em creches públicas e também houve movimentos de defesa dos direitos das crianças que viam a educação infantil como um direito das crianças pequenas (CAMPOS, 2006).

Em resposta, as prefeituras se viam obrigadas a criar e/ou ampliar a oferta de vagas em creches e pré-escolas, tal ampliação de vagas ocorria na maioria das vezes por meio de convênios com entidades filantrópicas e/ou comunitárias que quase sempre funcionavam em condições precárias de atendimento às crianças (CAMPOS, 2006).

Segundo Maria Malta Campos (2006) estudos acadêmicos que discutiam a qualidade da educação infantil nas décadas de 1980 e 1990 demonstraram que as instituições de educação infantil funcionavam de forma precária considerando as condições físicas dos prédios e equipamentos, a falta de materiais pedagógicos, a baixa escolaridade e a falta de formação dos educadores da educação infantil, bem como a ausência de projetos pedagógicos e a falta de comunicação com as famílias das crianças atendidas nesta modalidade de educação. Rosemberg (2003a) destaca que no período pós-promulgação da Constituição de 1988 foram elaboradas propostas de políticas nacionais de educação infantil que se afastavam do modelo anterior mais vinculado ao setor da assistência, preponderando desde então a influência do campo educacional na educação infantil.

Nos primeiros anos da década de 1990, momento que precede a aprovação da LDB, o Ministério da Educação (MEC) elaborou vários documentos, através da Coordenação de Educação Infantil - COEDI, com a participação de pesquisadores da área de educação infantil, demonstrando que a educação infantil estava efetivamente na pauta de discussão do MEC. Tais documentos foram produzidos com o objetivo de proporcionar referenciais para pautar as ações no âmbito da educação infantil brasileira. Caroline Conceição (2013) afirma que nesse momento se inicia de forma mais sistemática e consistente um movimento em prol de uma política de educação infantil.

A eleição do presidente Fernando Henrique Cardoso trouxe para o Brasil um governo Neoliberal que tinha por escopo reduzir a participação do Estado no cotidiano dos cidadãos. No plano econômico FHC segue as orientações do Fundo Monetário Internacional - FMI e no plano de políticas educacionais as orientações do Banco Mundial. Dessa forma, as reformas educacionais, em especial no campo da educação infantil, implementadas por FHC, seguem dois eixos fundamentais indicados por esses organismos internacionais, são eles: a prioridade de investimentos públicos no ensino fundamental e a retomada de programas não formais de baixo investimento público destinados às crianças mais pobres. Sobre as orientações do BM, Rosemberg (2003b, p. 190) assinala que "redundam, na maioria das vezes, em atendimento incompleto e de baixa qualidade, provocando novos processos de exclusão, pois se destinam aos segmentos populacionais mais pobres".

Cabe destacar que a LDB 9394/96 colocou sobre a responsabilidade dos municípios a oferta de creches e pré-escolas, tal atribuição foi dada aos municípios no contexto de reforma do Estado, implementada por FHC, que tinha como um de seus principais objetivos a

diminuição das atribuições do governo federal. Portanto, a reforma do estado implementada pelo governo neoliberal de FHC teve a finalidade de reduzir ao máximo a prestação de serviços por parte do Governo Federal e transferiu integralmente a responsabilidade pela oferta de educação infantil para os municípios.

A Lei de diretrizes e Bases da Educação (lei 9.394/1996) deixou uma lacuna no que diz respeito ao financiamento e operacionalização da educação básica, em especial da educação infantil, ou seja, a LDB garantiu o direito à educação das crianças pequenas, colocou essa responsabilidade sobre os municípios, mas não revelou como e com que dinheiro esse direito seria efetivado.

Contudo, uma aparente contradição foi durante os mesmos anos 1990 que ocorreram no âmbito do MEC importantes discussões acerca do direito à educação infantil de qualidade para todas as crianças. Foram organizados encontros entre trabalhadores e pesquisadores e foram produzidos alguns documentos que se tornaram referências duradouras, até os dias atuais, em vigência dada a sua ampla aceitação como boas sínteses dos consensos acerca da qualidade em educação infantil. Como exemplo, podemos mencionar o I Simpósio Nacional de Educação Infantil (1994) e a produção de documentos tais como “Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças” (1997) e “Subsídios para credenciamento e funcionamento das instituições de Educação Infantil” (1998) (CORREA, 2011).

Além da oferta de vagas em termos quantitativos, que no contexto de financiamento representa um desafio para os municípios e que será abordado em tópico próprio, devemos discutir questões acerca da qualidade nas instituições de educação infantil em funcionamento. Estudos sobre o tema desenvolvidos, especialmente, a partir da década de 1990, em especial o trabalho desenvolvido por Campos, Fullgraf e Wiggers (2006), são um marco importante para sintetizarmos os principais desafios postos aos municípios quanto à qualidade nessa etapa educacional. Segundo Correa, o trabalho de Campos Fullgraf e Wiggers (2006) indica os principais aspectos que determinam a qualidade da educação infantil que são: a formação de professores, a relação escola-família e a organização curricular (CORREA, 2011).

Para avaliarmos a qualidade da educação em qualquer nível, da educação infantil aos estudos de pós-graduação, devemos levar em consideração diversos critérios, contudo há o reconhecimento internacional que um dos principais critérios a serem considerados é o nível

de formação prévia e em serviço dos professores e dos educadores do chão da escola que estão em contato direto com os alunos (CAMPOS, 2006, p.100).

Dessa forma, a qualidade de creches e pré-escolas está diretamente ligada à formação dos profissionais de educação que estão diariamente em contato com as crianças, tais profissionais devem possuir, de preferência, formação de nível superior sendo aceitável que as auxiliares de creches sejam formadas em nível médio no curso de magistério.

Campos Fulgraf e Wiggers (2006) demonstraram preocupação com o processo de formação dos profissionais que atuam na educação infantil. Segundo as autoras, o processo formativo desses profissionais é falho e não lhes dá a qualificação necessária para desenvolverem os trabalhos educativos. As autoras ainda indicam que a formação é falha no nível médio, no curso de magistério e também nos cursos superiores de pedagogia, sendo que a formação dos profissionais de educação se mostra ainda mais ineficiente na preparação para o trabalho com as crianças menores atendidas em creches de tempo integral.

Em relação à formação dos professores para atuação na Educação Infantil, a administração do Presidente Lula, que se deu no período de 2003 a 2011, teve algumas iniciativas com o objetivo de promover a formação continuada dos professores que atuam nesse nível de ensino. Dentre as iniciativas, devemos destacar a criação do Programa de Formação para Professores em Exercício na Educação Infantil (PROINFANTIL) no ano de 2005. Esse programa era um curso de nível médio, a distância, na modalidade normal destinado aos professores da educação infantil em exercício em creches e pré-escolas públicas e privadas/conveniadas sem fins lucrativos. Outra iniciativa do Governo Lula foi a criação, no ano de 2010, de um Curso de Especialização em Educação Infantil, em nível de especialização presencial para professores, coordenadores, diretores de creches e pré-escolas da rede pública e também da rede privada sem fins lucrativos.

Tais iniciativas foram louváveis, porém não atingiram a totalidade dos profissionais que atuam na educação infantil, sendo que nos dias atuais ainda existem muitos profissionais atuando na função de professores, em creches e pré-escolas, que não possuem sequer a formação em nível médio (CORREA, 2011), o que nos leva a concluir que investigar qual a formação acadêmica dos profissionais que atuam na educação infantil do município pesquisado é um dado essencial para termos a ideia do padrão de qualidade do atendimento recebido pelas crianças nas creches e pré-escolas municipais.

Fator que também deve ser considerado ao se falar da qualidade da educação pública é a forma de acesso aos cargos de professor, auxiliares de creche e também aos cargos de direção de creches e pré-escolas. A principal forma de acesso aos cargos efetivos do serviço público deve ser o concurso público, pois esta é a forma mais democrática de admissão, nelas é possível evitar critérios subjetivos de admissão aos cargos públicos, a indicação política se mostra a pior forma de acesso aos cargos públicos. Na mesma linha de pensamento, defendemos que os cargos de direção de creches e pré-escolas públicas sejam ocupados por servidores públicos concursados que possuam formação em nível superior, preferencialmente em pedagogia, e que sejam escolhidos pela comunidade escolar por meio de eleições diretas realizadas na própria instituição.

Outro indicativo da qualidade da educação infantil são as condições de funcionamento e as práticas educativas desenvolvidas no cotidiano das creches e pré-escolas. As autoras Campos Füllgraf e Wiggers (2006) indicam que as creches e pré-escolas que apresentam os melhores resultados são aquelas instaladas em prédios construídos especificamente para essa finalidade, de preferência em centros de educação infantil afastados das escolas. Esses centros de educação infantil devem ser equipados com mobiliário e atrativos pensados especificamente para as crianças de até 5 anos de idade, as práticas devem ser voltadas para o desenvolvimento do potencial infantil, não se afasta a possibilidade de utilização de materiais didáticos, contudo as atividades devem respeitar a condição infantil dos educandos onde as brincadeiras desempenham um papel central no desenvolvimento infantil.

Infelizmente a realidade encontrada nas creches e pré-escolas é bem diferente das condições ideais, a realidade indica uma grande quantidade de creches que funcionam em locais precários, na maioria das vezes são casas alugadas e adaptadas pelas prefeituras para receberem as crianças de até 3 anos de idade, da mesma forma as práticas pedagógicas são ruins em creches e na maioria da vezes se caracterizam por serem formais, com grande repetição de tarefas, praticamente um treinamento. A despreocupação das prefeituras em relação ao envio e utilização de materiais pedagógicos e brinquedos às creches é outra característica marcante da realidade vivenciada no chão das creches públicas que indicam falta de preocupação dos agentes públicos municipais com a qualidade da educação ofertada nas creches municipais (CAMPOS; FULLGRAF; WIGGERS, 2006).

As instituições que funcionam exclusivamente dedicadas à educação infantil, segundo as pesquisas mais atuais, são as que trazem um impacto mais positivo sobre a escolarização

das crianças (CAMPOS, 2011), mas no dia a dia a realidade nos mostra que a educação infantil funciona de forma precária, sendo que na maioria das vezes apenas as creches funcionam em prédios apartados do ensino fundamental e as pré-escolas funcionam conjuntamente com as classes iniciais do ensino fundamental. Tal proximidade das pré-escolas com o ensino fundamental ocorre, em grande parte, pela errônea concepção de que a pré-escola deve funcionar como um período preparatório para a iniciação da criança no ensino fundamental.

Podemos ainda destacar que, nas últimas décadas do século XX e na primeira década do século XXI, ocorreu um grande avanço no aspecto pedagógico da educação infantil no qual passou a ter destaque o binômio cuidar-educar que foi defendido por agentes governamentais, pesquisadores, professores, entre outros atores. O avanço na formação dos profissionais que atuam na educação infantil contribuiu para que a máxima de que "eu não estudei muito para trocar fraldas" fosse desmistificada e assim houvesse a compreensão da necessidade de formação adequada para atuar nesse nível de educação.

A perspectiva de que a educação infantil tinha como único objetivo cuidar das crianças filhas de mães trabalhadoras e que também serviria como uma forma de compensação das carências das classes mais populares foi gradativamente sendo deixada de lado nos textos da política. As crianças que frequentam as creches, independente de sua origem social, devem ser vistas como sujeitos em desenvolvimento que compartilham experiências em instituições coletivas, tais ambientes devem ser organizados e devem estar sob supervisão de profissionais habilitados que devem proporcionar às crianças experiências diversas que favoreçam seu desenvolvimento (ROSEMBERG, 2013).

O texto da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), aprovado no ano de 2017, reconhece a dupla função de cuidado e educação da educação infantil. Em meio a muitas críticas pelo caráter prescritivo de seu texto (Costa, 2020), a BNCC ratifica a função educativa da educação infantil. Nesse contexto, as creches devem ser reconhecidas como espaço de desenvolvimento infantil e não apenas um lugar de guarda de crianças filhas de mães trabalhadoras ou oriundas das classes populares em situação de vulnerabilidade.

A BNCC enumera alguns direitos de aprendizagem das crianças na educação infantil: conviver, brincar, participar, explorar, expressar e conhecer-se. A concepção de criança adotada pela BNCC é de que a criança é um "ser que observa, questiona, levanta hipóteses,

conclui, faz julgamentos e assimila valores e que constrói conhecimentos e se apropria do conhecimento sistematizado por meio da ação e nas interações com o mundo físico e social".

A educação infantil, nesse contexto, deve proporcionar experiências diferenciadas do ambiente familiar, propiciando o contato com outras crianças em um ambiente estimulante, seguro e acolhedor, e não com a função de substituir a família. Dito isto, devemos ressaltar a importância da atuação dos profissionais de educação envolvidos na implementação dessa política pública de ampliação de creches e pré-escolas. Os professores e seus auxiliares devem ser devidamente qualificados para o exercício profissional e merecem uma atenção especial, pois, nas palavras de Lipsky, em *Street-level-bureaucracy* (1980), os burocratas de rua são funcionários que trabalham diretamente no contato com os usuários dos serviços públicos. Assim, os professores são considerados burocratas de nível de rua e são eles que vão levar a política pública para os seus destinatários. Lotta (2012) deixa evidente a importância dos burocratas de nível de rua ao afirmar que estes são "o *locus* da ação pública, na medida em que são responsáveis pela mediação das relações cotidianas entre o Estado e os cidadãos".

Uma vez incluído o tema da qualidade no debate, vamos passar para outro ponto que se relaciona com esse e que julgamos importante para o tema dessa pesquisa que é o financiamento da educação infantil. Essa fase da educação foi transferida para os municípios que têm muitas dificuldades para implementá-la e a justificativa de muitos municípios é a falta de recursos financeiros. Para o presente estudo, é importante analisar o financiamento da educação infantil e, ao final, investigar qual o papel exercido pelos burocratas de médio escalão, ou seja, as coordenadoras de educação infantil nesse contexto de financiamento.

2.3 – O desafio Financeiro dos Municípios Para a Efetivação da Educação Infantil

Segundo Correa (2011), toda política pública para ser efetiva deve estar baseada no tripé: norma, financiamento e fiscalização. Observando o arcabouço jurídico relacionado à política pública de educação infantil no Brasil podemos considerar que do ponto de vista normativo, se não é excelente, é pelo menos suficiente para afirmarmos que o direito à educação das crianças com idade menor ou igual a 5 anos é reconhecido e garantido juridicamente, contudo existe uma clara deficiência nos outros dois pés de sustentação dessa política pública, quais sejam, o financiamento e a fiscalização. Nesses dois pontos é que residem os desafios dos municípios brasileiros para efetividade da educação infantil.

Até a década de 1960, o poder público praticamente não destinava recursos públicos para o financiamento da educação infantil que ficou relegada em segundo plano por parte dos entes públicos, tal fato se dava em função de diversas razões, dentre as quais devemos destacar a visão assistencialista da educação infantil, que predominava no Brasil no início do século XX, a pequena participação feminina no mercado de trabalho, além de uma concepção machista da mulher como "rainha do lar" e que deveria se dedicar à função "materna" e a educação dos filhos (JESUS, 2008).

Somente a partir da década de 1970, com a ampliação da participação feminina no mercado de trabalho, com as mudanças socioculturais e econômicas e com as reivindicações dos sindicatos e associações foi que a educação infantil passou a ter mais atenção do poder público e, por conseguinte, receber mais verbas públicas para o seu financiamento.

A CF de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), a Lei de Diretrizes e Bases (1996) e suas posteriores alterações reconheceram o direito à educação infantil, sendo que o caráter educacional se sobrepôs ao caráter assistencialista até então hegemônico. Contudo, o contexto de ajustes e reformas econômicas dos anos 90 que visavam à diminuição do Estado impactou a Educação Infantil que teve diminuição de recursos. Com a desregulamentação e diminuição de gastos públicos com políticas sociais, ocorridos nos anos de 1990, mais uma vez a Educação Infantil passou por dificuldades no aspecto financeiro, visto que uma pequena parcela de recursos financeiros foi destinada a este nível de educação (JESUS, 2008).

O financiamento da educação brasileira é um grande emaranhado de discursos, no qual sobram falas favoráveis ao financiamento da educação infantil pública, porém esse discurso favorável ao financiamento público da Educação Infantil não se reflete na disponibilização de verbas públicas para a modalidade. A educação infantil sofre de forma mais acentuada com a falta de recursos públicos para o seu financiamento, tendo em vista que necessita de um maior aporte de recursos financeiros quando comparada com as demais modalidades de educação presentes no ensino básico no Brasil (JESUS, 2008).

A formulação dos orçamentos públicos é um verdadeiro embate em que os diversos grupos com representação no poder legislativo disputam entre si a destinação de verbas públicas para satisfazerem seus interesses, daí os gastos públicos são determinados pelos grupos que dispõem de maior poder de pressão. Apenas como exemplos, no Congresso Nacional, é comum de se falar em bancada ruralista, bancada evangélica, bancada da bala,

dentre outros aglomerados de parlamentares que se unem em torno de um interesse em comum. Desta forma, os setores populares na maioria das vezes são penalizados com os contingenciamentos nos gastos públicos, o que afeta significativamente as políticas voltadas para educação pública como um todo e, em especial, a educação infantil. O contingenciamento de investimentos pode nos indicar que a Educação Infantil ainda é vista por muitos gestores públicos como um nível de ensino dispensável e de menor importância.

Toda essa dificuldade de se destinar recursos para a educação infantil traz um grande desafio para os gestores municipais, pois os municípios possuem uma pequena geração de receitas tributárias, visto que o desenvolvimento econômico na maioria dos municípios brasileiros está concentrado no setor de serviços, fato que dificulta a geração de recursos próprios necessários para se assegurar a oferta de educação para as crianças de até 5 anos de idade e em especial para as menores de 3 anos em creches (FERREIRA, 2015).

Abordar as dificuldades financeiras que os municípios encontram para efetivar a educação infantil, sobretudo as dificuldades dos pequenos municípios, é de suma importância uma vez que estamos falando de uma política pública e que as políticas públicas para serem implementadas necessitam de recursos públicos, portanto, é necessário que ao investigar a implementação dessa política tenhamos a noção de quanto de dinheiro público é empregado para fazer frente a tal demanda social, de onde os recursos são provenientes e, no nosso caso, qual a função exercida pelos burocratas de médio escalão na aplicação e na fiscalização da aplicação destes recursos financeiros.

O Brasil, atualmente, possui mais de 5.500 municípios, mas menos de quinhentos dispõem de condições econômicas e de receita tributária suficiente para garantir a execução das políticas públicas que lhes são atribuídas e assim assegurar uma redução da desigualdade social, mormente da desigualdade educacional existente entre as parcelas populares e as classes mais favorecidas da sociedade brasileira (FERREIRA, 2015).

Nesse contexto de dificuldades financeiras dos municípios, ligadas à agenda internacional da Década de 1990 em favor da educação básica, que teve como principal referência a Declaração Mundial Sobre Educação Para Todos, além das exigências do Plano Nacional de Educação (PNE), elaborado no ano de 1996, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério-FUNDEF (JESUS 2008).

O FUNDEF era um fundo de natureza contábil que foi implementado por meio da vinculação de 15% das seguintes receitas:

- Fundo de Participação dos Estados (FPE);
- Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS);
- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp).

Embora a iniciativa de criação de um Fundo para auxiliar os municípios em sua tarefa de efetivar a educação básica seja algo louvável, tal iniciativa não ficou sem sofrer críticas, dentre as quais a principal crítica foi pelo fato do FUNDEF ter deixado de fora da destinação de seus recursos financeiros alguns níveis de educação básica. Dentre os excluídos estava a educação infantil e diversos autores, educadores e setores organizados da sociedade denunciaram e protestaram contra esta exclusão. No âmbito do FUNDEF não existiram investimentos em educação infantil e os raros recursos federais destinados à Educação Infantil eram provenientes do Programa de Alimentação Escolar, que era um programa desenvolvido com recursos do salário família (JESUS, 2008).

Desta forma, os municípios que ofertassem a Educação Infantil não receberiam recursos provenientes do FUNDEF para auxiliar na criação de vagas e na manutenção da educação infantil ofertada em creches e pré-escolas. A ausência de verbas para a educação infantil no FUNDEF foi muito criticada.

Em substituição ao FUNDEF, que vigorou até o ano de 2006, foi instituído no ano de 2007 o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), que está em vigor até o ano de 2020. Esse fundo também possui natureza contábil e é abastecido de recursos financeiros oriundos de diversos tributos. O FUNDEB teve como principal avanço o fato de incluir no rol de modalidades de educação a serem contemplados com seus recursos financeiros a educação infantil, o ensino médio, a educação de jovens e adultos (EJA) e a educação especial, que não foram contemplados no FUNDEF. A inclusão da educação infantil no FUNDEB ocorreu como resultado de muita pressão popular, com especial destaque para a participação do Movimento Interfóruns da Educação Infantil (MIEIB).

No FUNDEB foi reforçada a política de complementação de recursos financeiros pela União, isto quando os demais entes federativos, Estados e Municípios não conseguirem alcançar o valor mínimo nacionalmente definido. Contudo, não faltam críticas ao FUNDEB, sendo que em relação à educação infantil, o principal questionamento está no fato de que,

mesmo incluída na política de financiamento da educação básica, os recursos destinados pelo fundo se mostram insuficientes (JESUS, 2008).

A medida que causou impactos negativos para toda educação, principalmente para a educação infantil, foi a aprovação, no ano de 2000, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei complementar nº 101, de 05 de maio de 2000). O referido Diploma Legal trouxe como fundamental entrave para as administrações públicas municipais a limitação de gastos com pagamento de pessoal. O artigo 19 dispõe que "a despesa total com pessoal, em cada ente da Federação, não deverá exceder os percentuais da receita corrente líquida" (BRASIL, 2000).

No caso de municípios e estados, o percentual máximo de gastos com pessoal é de 60% da receita corrente líquida. Graças a essa limitação de gastos com pessoal e também às administrações pouco profissionais que priorizam nomeações de cargos comissionados, utilizados como moeda de troca em negociatas eleitoreiras, a ampliação de serviços públicos, em especial da educação infantil, foi prejudicada naquele período e continua trazendo prejuízos à população até os dias atuais (CORREA, 2011).

As dificuldades trazidas pelo FUNDEF, posteriormente substituído pelo FUNDEB, e também pela LRF criaram uma conjuntura favorável para a "privatização" do atendimento em educação infantil na década de 1990, especialmente em creches. Desde antes da década de 1970, o Brasil já tinha uma história de atendimento em creches conveniadas e essa opção foi reforçada nos anos de 1990 devido às políticas neoliberais trazidas por FHC.

As dificuldades financeiras encontradas pelos municípios para a efetivação da educação infantil, mesmo com a criação do FUNDEF posteriormente substituído pelo FUNDEB, são refletidas tanto no número de matrículas, ou na falta de matrículas de crianças na Educação Infantil, quanto no aspecto qualitativo da oferta deste nível educacional.

Devemos destacar a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), ocorrida no ano de 2001, por meio da lei federal nº 10.172/01. O PNE de 2001 foi considerado um avanço com o estabelecimento de metas específicas para a educação infantil. Essas metas previam uma ampliação da oferta na seguinte proporção:

- Creches (0 a 3 anos): 30% até 2006 e 50% até 2011;
- Pré-escola (4 e 5 anos): 60% até 2006 e 80% até 2011;

Entretanto, graças às medidas levadas a efeito ainda no governo de FHC e, considerando os vetos presidenciais no próprio PNE, desde a sua aprovação era sabido que alcançar as metas propostas seria, de fato, praticamente impossível. Tendo como base

pesquisa efetuada por Correa, no ano de 2011, ficou constatado que no ano de 2010 o Brasil não havia alcançado sequer as metas para 2006 no que se refere à creche e à pré-escola.

Ocorre que, mesmo com a aprovação do FUNDEB, os valores destinados à educação infantil, sobretudo para as creches, não são suficientes para a devida efetivação desse nível de educação, visto que os custos de manutenção da educação infantil, quanto mais as creches, são superiores àqueles dos demais níveis de educação básica e o Governo Federal estabeleceu os valores destinados para a educação infantil com base nos valores que são destinados ao ensino fundamental (CORREA, 2011). Destarte, a aprovação do FUNDEB no ano de 2007 não se mostrou suficiente para garantir a ampliação na oferta de vagas na educação infantil de modo a serem atingidas as metas do PNE de 2001 que estabeleceu um atendimento de 50% das crianças de 0 a 3 anos em creches e de 80% das crianças de 4 e 5 anos em pré-escolas.

O PNE de 2001 foi instituído por uma lei temporária e que tinha validade de 10 anos, assim, no ano de 2011, esse plano teve sua validade expirada.

O atual PNE foi elaborado de acordo com a Constituição Federal de 1988, que estabelece os princípios fundamentais da educação brasileira, sendo eles a erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar, melhoria na qualidade de ensino, formação para o trabalho e promoção humanística, científica e tecnológica. Barbosa et al (2014) aponta que para a validade do PNE ocorrer é necessário que o financiamento e a gestão estejam articulados.

O PNE de 2014 não apresenta muitas mudanças, porém foi construído por meio de debate democrático e por uma concepção política no campo dos direitos sociais. Todavia, a defesa da educação pública de qualidade acessível a toda a população brasileira tem se tornado cada dia mais difícil, conforme observado no processo de tramitação do PNE. A luta se tornou mais complexa quando o enfrentamento ocorreu com os grandes grupos econômicos, que além de atuarem na educação privada, possuem ramificações nas forças dominantes da economia e na esfera pública (CARPES, 2016).

O projeto do PNE aprovado, inicialmente, pelos deputados foi questionado no Senado. O principal impasse referiu-se ao financiamento. No texto aprovado na Câmara, a meta 20 determinava que fosse investido pelo menos 10% do PIB para o “financiamento público da educação pública”. Após inúmeros embates, a meta foi alterada no Senado, passando para a seguinte redação, “financiamento público da educação”. Essa mudança significa que os

recursos públicos poderão ser destinados, também, para ensino privado, o que enfraquece a possibilidade de melhoria e ampliação da qualidade da educação pública (CARPES, 2016).

Em relação à educação infantil, o PNE 2014-2024 estabelece em sua meta 1 (um) o seguinte:

Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE (BRASIL, 2014).

No entanto, segundo Barbosa (2014), a meta quantitativa para a creche ficou aquém das indicações da Conae/2010, que visava à progressiva universalização do atendimento à demanda manifesta na faixa etária de 0 a 3 anos de idade, em período integral, a critério das famílias.

Para uma educação de qualidade e que possa atender a demanda de crianças de 0 a 5 anos é necessário investir em infraestrutura e não apenas colocar metas e estratégias no papel. De acordo com o Censo Escolar de 2016 (Notas estatísticas), realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP, 2017), o total de matrículas de crianças de 0 a 3 anos no Brasil, totaliza 3.233.739, representando 25,6% de crianças com idade adequada ao atendimento da creche, segundo o INEP (2017). Nota-se, portanto, que será necessária uma ampliação de quase 3 milhões de matrículas. Sendo que, como dispõe Barbosa et al (2015), a meta 1 (um) apenas está rerepresentada no atual plano, pois esta já constava no PNE (2001-2010). Apesar da meta 1 (um) do atual PNE representar um avanço, percebe-se ainda as desigualdades, pois não antecipa o acesso à educação infantil para todas as crianças.

A meta 1 do atual PNE, refere-se também à universalização da pré-escola para crianças de 4 a 5 anos, reafirmando, como destaca Barbosa *et al* (2014), a Emenda Constitucional nº 59, de 2009. Para os autores, a universalização da pré-escola constitui muitos desafios, principalmente para os municípios, os quais possuem a responsabilidade da oferta.

Esse desafio passa principalmente pelas dificuldades financeiras que os municípios encontram para oferecerem efetividade de oferta de creches e pré-escolas, pois apesar da educação infantil ter sido incluída na política de financiamento da educação básica estabelecida pelo FUNDEB de 2007, os recursos destinados a esse nível de educação mostraram-se insuficientes.

O FUNDEB aprovado em 2007 pela lei 11.494/07 também tinha prazo de validade determinado e será encerrado no mês de dezembro de 2020. Assim, tramitava no congresso nacional desde o ano de 2015 a Proposta de Emenda à Constituição nº 15/2015, que tinha como principal objetivo inserir o FUNDEB no texto da Constituição, a fim de que este fundo se tornasse permanente e não mais temporário, como aconteceu com o FUNDEF em 1996 e com o antigo FUNDEB de 2007.

Bassi (2011), em seu estudo intitulado "Financiamento Da Educação Infantil Em Seis Capitais Brasileiras", indica uma grande disparidade entre os valores gastos na educação infantil entre as cidades estudadas e aponta que a qualidade da educação infantil está diretamente ligada à quantidade de recursos públicos destinados a essa modalidade de educação. O autor ainda demonstra a dificuldade dos municípios para fazerem frente aos gastos e aponta a necessidade de criação de um fundo único com abrangência nacional que apreenda e redistribua os recursos do financiamento da educação dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União.

A aprovação da PEC 15/2015 pelo Congresso Nacional, ocorrida no dia 21 de julho de 2020, representou um grande avanço para o financiamento da educação pública, sendo que o principal avanço foi o aumento da participação da União Federal. No FUNDEB anterior era de 10% do valor total destinado ao fundo e que com a nova redação do FUNDEB o Governo Federal deverá aumentar sua participação no fundo de forma gradativa até o ano de 2026, até atingir a participação de 26%.

O professor de Políticas Educacionais da Universidade Federal do ABC (UFACB) Fernando Cássio, em entrevista dada a Rádio Brasil Atual, afirmou que o governo Bolsonaro articulou no Congresso a fim de que fosse feito um desmanche da PEC 15/2015, sendo que o governo queria evitar que se estabelecesse uma subvinculação de, no mínimo, 70% do fundo para o pagamento dos salários dos professores, ponto considerado importante para garantir a valorização dos profissionais da educação. Além de também buscar diminuir a complementação da União, propondo que a ampliação começasse somente a partir de 2022 e não no ano de 2021.

O partido Novo também tentou eliminar o Custo Aluno Qualidade (CAQ), considerado fundamental pelos defensores da educação pública. Tal atitude foi alavancada pela conhecida "bancada Lemann", formada por deputados relacionados à fundação erguida por um dos homens mais ricos do Brasil, o empresário Jorge Paulo Lemann.

Apesar do governo Bolsonaro e dos interesses empresariais, contrários ao financiamento público da educação, o novo FUNDEB DE 2020 foi aprovado pelo congresso nacional e representa uma grande vitória para os defensores da educação pública de qualidade. Agora devemos acompanhar nos próximos anos as consequências da ampliação do financiamento da educação pública, em especial da educação infantil que até então carece de recursos financeiros para fazer frente às necessidades de ampliação de vagas e de qualificação dos serviços prestados às nossas crianças menores de 5 anos.

O financiamento é um dos vértices das políticas públicas, contudo a gestão desses recursos também é de suma importância pois o dinheiro público deve ser investido de forma a ofertar uma educação infantil de qualidade que irá refletir em benefícios, tanto no presente como na escolaridade futura, para as crianças que tiverem acesso a EI, sendo que estes efeitos benéficos são tão mais positivos quanto melhor for a qualidade desta educação e são mais significativos para as crianças mais pobres (CAMPOS et al, 2011).

No decorrer do presente capítulo ficou evidente que a oferta da EI é um direito das crianças e um grande desafio para os municípios, tanto no aspecto quantitativo quanto no aspecto qualitativo. Com isso, o estudo das condições de oferta desse nível educacional nos municípios brasileiros é de suma importância para que possamos conhecer as dificuldades e as soluções encontradas, assim sendo devemos adentrar na realidade da educação infantil no município de Pinheiral/RJ.

CAPÍTULO 3 - O MUNICÍPIO DE PINHEIRAL

3.1 –A Cidade de Muitos Encantos: Locus da Pesquisa

CIDADE DE PINHEIRAL
Cidade de muitos encantos
De fascínios e belezas
Vem crescendo a cada dia
Conservando sua natureza.

Lugar de felicidade
De alegria e serenidade
Traz uma história bonita
Rica em paz e tranqüilidade.

Onde o brilho do sol é intenso
E as cores se misturam
Perante o reflexo da luz
Se torna um lugar de orgulho.

Orgulho por sua fauna
Orgulho por sua flora
Por trazer em si o verde
Como marca de vitória.

Nasceu no tempo do império
E foi crescendo a cada dia
Fazendo hoje da mesma
Um lugar de nostalgia.

O progresso chegou trazendo
Comodidades a população
Garantindo o bem estar do povo
E mantendo sua tradição.
Miriam dos Santos Ovídio

A escolha da cidade de Pinheiral como local de pesquisa não se deu por acaso. Nascido no município de Volta Redonda, o presente pesquisador e sua família se mudaram para a cidade de Pinheiral/RJ, que ainda era distrito de Pirai/RJ, no ano de 1986. Desde então, vinculou-se afetivamente a esta terra "de nostalgia", frequentou as escolas da rede municipal e estadual de ensino até o término do antigo ensino fundamental. No ano de 1997, ingressou no antigo Colégio Agrícola Nilo Peçanha, então vinculado à Universidade Federal Fluminense, se formando técnico em agropecuária no ano de 1999. Em 2000 deu início a sua primeira formação superior na faculdade de Licenciatura em Matemática se formando em 2003 e imediatamente iniciando a vida profissional discente em escolas da rede privada de educação. Já no de 2006 foi admitido pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro como professor de

matemática, após aprovação em concurso público, cargo esse que exerce até os dias atuais no Centro Integrado de Educação Pública (CIEP) 291 Don Martinho Schuld, que fica localizado no centro do Município de Pinheiral/RJ.

Esse pequeno município do interior Fluminense conta atualmente com aproximadamente 25.156 habitantes, segundo os dados estimados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) do ano de 2019. A importância de efetuar estudos que envolvem a implementação de políticas públicas em municípios de pequeno porte, definidos pelo IBGE como municípios que possuem até 50.000 habitantes, está no fato de que o Brasil possui um total de 4.895 municípios com população de até 50.000 habitantes. Portanto, aproximadamente 88% dos municípios brasileiros são de pequeno porte. Ademais, os municípios de pequeno porte somam uma população estimada de 65.498.381, população esta que corresponde a 31,1% da população total brasileira que foi estimada no ano de 2019 pelo IBGE em 210.147.125 habitantes.

Os números expostos acima demonstram que a maioria dos municípios brasileiros é de pequeno porte e que uma parcela significativa da população de nosso país vive nessas cidades, por isso investigar a forma como as políticas públicas se desenvolvem nelas se mostra relevante, em especial as políticas públicas para a educação infantil, que são de competência dos municípios. Observar as dificuldades e as formas encontradas com o intuito de possivelmente sanar essas dificuldades de implementação de políticas públicas para a educação por meio das pesquisas científicas, pode mostrar caminhos a serem trilhados por outros municípios com o objetivo de melhorar seus sistemas de educação.

A escolha do município de Pinheiral, como campo de nossa pesquisa, se deu em virtude deste município ser um município de pequeno porte, com menos de 50.000 habitantes, o que aproxima este município do interior fluminense de outros 4.895 municípios Brasileiros que possuem população de até 50.000 habitantes. Outra característica que chamou a atenção do pesquisador, e que difere este município de um grande número de municípios brasileiros, é a expressiva quantidade de creches e pré-escolas na rede municipal de educação, este município dispõe de 8 creches, 10 escolas de ensino fundamental que também recebem matrículas de pré-escolas além de um centro de educação infantil onde funciona uma creche e uma pré-escola conjuntamente.

O município de Pinheiral tem sua origem na fazenda São José do Pinheiro construída no ano de 1851, pelo Comendador José Joaquim de Souza Breves, conhecido como Barão de

Piraí, a construção da sede dessa fazenda deu origem ao povoado denominado Pinheiro. Já no ano de 1871, foi aberta uma estação de trem da Central do Brasil que aumentou o adensamento popular gerando a Vila de Pinheiro, tendo o Comendador José Breves falecido no ano de 1879, sem deixar herdeiros. A Fazenda São José do Pinheiro foi desapropriada pelo Governo Federal no ano de 1890 e desde então abrigou diversos órgãos federais, dentre eles um hospital militar, o Posto Zootécnico do Ministério da Agricultura, a Escola Superior de Agricultura e Veterinária, Colégio Agrícola Nilo Peçanha vinculado à Universidade Federal Fluminense (CANP/UFF) e atualmente o Campus Nilo Peçanha do Instituto Federal de Educação do Rio de Janeiro (IFRJ).

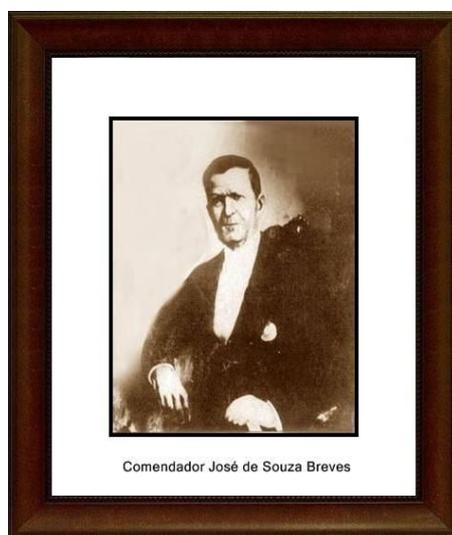


Figura 1 –Comendador José Breves

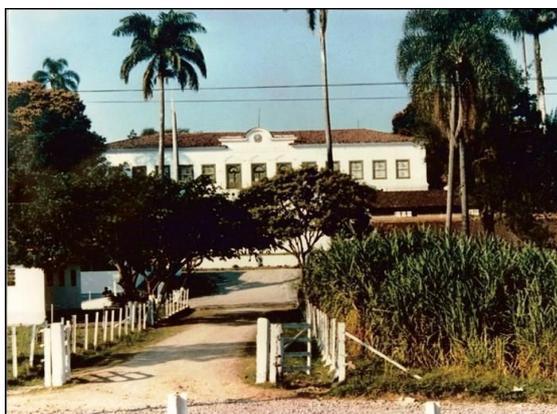


Figura 2 –Antiga sede da Fazenda São José do Pinheiro

Até o ano de 1996, Pinheiral era distrito da cidade de Piraí/RJ, quando se emancipou e se tornou uma cidade, a partir do ano de 1997. O primeiro prefeito foi o Sr. Aurelino Gonçalves Barboza (PFL) entre os anos de 1997 e 2000. O segundo prefeito eleito foi Laerce de Paula Nunes (PDT) de 2001 a 2004. O médico Dr. Antônio Carlos Leite Franco (PV –PMDB) exerceu dois mandatos de prefeito de forma consecutiva entre os anos de 2005 e 2012. No ano de 2013, assumiu o cargo mais alto do poder executivo municipal o professor do IFRJ José Arimathéa Oliveira (PT), sendo sucedido pelo atual prefeito Ednardo Barbosa (PMDB) no ano de 2017. Cabe ressaltar que Ednardo Barbosa é neto do Sr. Aurelino Barbosa, primeiro prefeito da cidade de Pinheiral/RJ e um dos idealizadores da emancipação política e administrativa de Pinheiral/RJ, então distrito da cidade de Piraí/RJ.



Figura 3 –Sede da Prefeitura de Pinheiral/RJ

O município de Pinheiral fica situado na região sul do Estado do Rio de Janeiro, faz divisa com os municípios de Volta Redonda, Piraí e Barra do Piraí, possui área territorial de 76,793 Km² e população estimada pelo censo demográfico do IBGE⁴ de 2010 de 22.790 pessoas, sendo que deste total 1.130 são crianças de até 3 anos de idade,

⁴ Dados disponíveis em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1972#notas-tabela>, consulta realizada em 26/03/2019.

ou seja, em idade de frequentar a creche, e 669 são crianças de 4 ou 5 anos de idade, que deveriam frequentar a pré-escola.

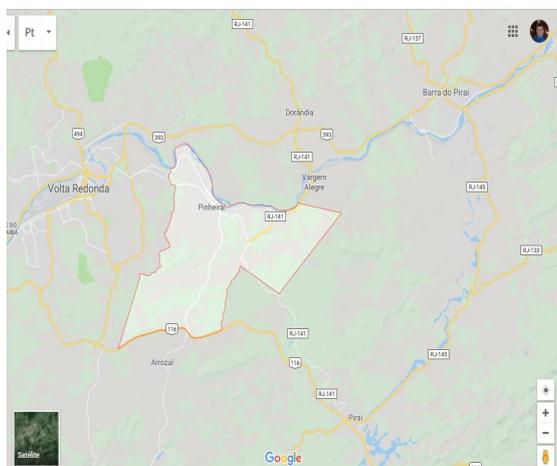


Figura 4 –Mapa da cidade de Pinheiral/RJ

A oferta de creches no referido município do interior fluminense teve início no ano de 2009 com a inauguração da Creche Municipal Sebastiana da Conceição Queiroz, atendendo em horário integral 38 crianças com idade de 3 meses a 3 anos e 11 meses. Atualmente a cidade de Pinheiral conta com 8 (oito) creches, 1 (uma) escola de educação infantil, em que há a oferta de vagas de creches e de pré-escola, e 10 (dez) escolas de ensino fundamental que também atende crianças na idade pré-escolar.

Das 8 creches públicas de que dispõe o município apenas uma é localizada na zona rural, sendo que as demais 7 creches e a escola de educação infantil são todas localizadas na zona urbana do município e, segundo dados do censo escolar de 2018, foram atendidas naquele ano um total de 458 crianças, sendo que desse total 408 crianças foram matriculadas em período integral e 50 crianças foram atendidas em período parcial.

Já as pré-escolas que atendem crianças com idades que variam de 4 a 5 anos de idade atenderam no ano de 2018 um total de 498 crianças, dessas 18 foram atendidas em uma única escola rural e as demais 480 crianças estiveram matriculadas em escolas situadas na zona urbana do município, do total de 498 crianças atendidas pela pré-escola municipal apenas 12 foram atendidas em período integral em apenas uma unidade urbana que oferece essa modalidade de atendimento.

Fato que, desde já, merece destaque é que o atendimento das crianças em idade pré-escolar é feito majoritariamente em escolas regulares de ensino fundamental. O município de Pinheiral possui apenas uma escola de educação infantil em que são atendidas crianças da creche e também da pré-escola, no mais as crianças em idade pré-escolar frequentam as 10 escolas de ensino fundamental da rede municipal de ensino.

Passado esse momento de conhecer o local em que a pesquisa foi desenvolvida é importante abordarmos a forma como este estudo foi realizado e para tanto se faz necessário falarmos da metodologia empregada.

3.2 – Caminhos da Pesquisa: Metodologia

Todo pesquisador, para atingir seus objetivos de pesquisa, deve percorrer um caminho que, embora esteja previamente planejado, por vezes acaba sendo alterado durante o percurso da pesquisa. Esse caminho, que dá ao pesquisador as bases para a realização de seu estudo, é a metodologia. O presente estudo de natureza qualitativa se insere no marco de referência da dialética, que pode proporcionar uma visão mais clara do objeto, uma vez que se situa nas ciências humanas (MARTINELLI, 1999). A abordagem qualitativa de pesquisa proporciona ao pesquisador trabalhar o universo de concepções que envolvem o tema objeto da pesquisa, recuperando contextos sociais e culturais, nos quais as palavras, as manifestações humanas, possuem um significado específico e a coleta dessas informações não pode ser reduzida à operacionalização (GAMBOA, 2003).

Como procedimento metodológico para a coleta de dados foi utilizado a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental, complementadas com dois questionários enviados e respondidos pelas Coordenadoras de Educação infantil do Município de Pinheiral/RJ que são responsáveis pelas Creches e pré-escolas da Secretaria Municipal de Educação.

Para a realização da análise dos dados colhidos na pesquisa é necessário que o pesquisador tenha claro os fundamentos teóricos que apresentam uma perspectiva crítica das concepções sobre a infância, educação e o direito à educação em creches e pré-escolas. Tais fundamentos teóricos proporcionam base para a compreensão e análise da oferta de creches e pré-escolas nos municípios brasileiros. Assim sendo, o primeiro passo dado na realização deste trabalho foi a realização de pesquisa bibliográfica no

intuito de se obter base argumentativa para a proposta de trabalho definida, bem como, posteriormente, que essa base teórica dialogue com os dados encontrados na pesquisa de campo. Essa fase é de suma importância e segundo Maria Helena Michel, a pesquisa bibliográfica:

É uma fase da pesquisa cujo objetivo é auxiliar na definição de objetivos e levantar informações sobre o assunto objeto de estudo. [...] pode ser considerada uma forma de pesquisa, na medida em que se caracteriza pela busca, recorrendo a documentos, de uma resposta a uma dúvida, uma lacuna de conhecimento (2005, p. 32).

Além de base argumentativa, a pesquisa bibliográfica teve a finalidade de buscar as bases históricas, sociais e econômicas que envolveram a afirmação da educação infantil como um direito das crianças e de suas famílias. Para uma compreensão da dificuldade de implementação da educação infantil, que existe na atualidade, é necessário que seja feita uma contextualização do problema, isto para que o pesquisador e, posteriormente o leitor, tenha uma compreensão dos pressupostos que deram origem ao problema objeto da pesquisa.

Outro procedimento metodológico utilizado foi a pesquisa documental que foi efetivada mediante a análise dos documentos oficiais: mandatórios e orientadores, do Ministério da Educação (MEC), assim como a partir da análise dos anuários estatísticos dos bancos de dados do Censo, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação –FNDE. Assim, os dados coletados junto ao INEP e FNDE foram organizados e tabulados para melhor visibilidade dos indicadores municipais. Ademais, para complementação de dados e/ou esclarecimentos em relação aos documentos encontrados nos sites do MEC, FNDE e INEP, foram coletadas informações junto à secretaria municipal de educação.

O questionário semiestruturado é parte importante da presente pesquisa e se apresentou como técnica de produção de informes oriundos de contextos diferenciados, complementando, assim, os dados para a análise sobre a questão das políticas públicas para a educação da criança pequena na cidade de Pinheiral. O questionário, segundo Gil (1999, p.128), pode ser definido “como a técnica de investigação composta por um número mais ou menos elevado de questões apresentadas por escrito às pessoas, tendo

por objetivo o conhecimento de opiniões, crenças, sentimentos, interesses, expectativas, situações vivenciadas etc.”.

Os questionários semiestruturados foram compostos de questões abertas, onde cada questão teve o objetivo de integrar-se ao objeto da pesquisa, de modo que favorecesse o aprofundamento de nossas leituras sobre o tema e a ampliação de nossas análises sobre a política de creche e pré-escolas nesse município Fluminense. Gil (2008) considera o questionário uma técnica adequada para a obtenção de subsídios acerca do que as pessoas sabem, creem, esperam e desejam fazer, estão realizando ou até mesmo que já fizeram algo. É uma técnica que pode fornecer, ainda, explicações ou razões a respeito de alguma ação precedente ligada ao tema pesquisado.

O primeiro questionário, enviado e respondido pelas Coordenadoras de Educação infantil do Município de Pinheiral, tinha como principal objetivo buscar informações sobre a rede de educação infantil e também sobre as profissionais que atuam nesse nível de educação do município.

Esse primeiro questionário abordou questões que podem ser divididas em quatro grupos, sendo que o primeiro grupo de questões estava organizado de forma a se obter informações sobre o número de estabelecimento e de crianças atendidas na educação infantil no ano de 2019, o segundo grupo buscava informações sobre o ingresso e a carreira dos profissionais de educação infantil, o terceiro grupo de questões abordava a expansão da educação infantil no município estudado e, por fim, o quarto grupo de questões abordava a forma de atuação da coordenação de educação infantil em relação às questões pedagógicas e curriculares da educação infantil.

Em um segundo momento, com o avanço da presente pesquisa, mostrou-se necessário que mais questões fossem respondidas pelas Coordenadoras de Educação Infantil, sendo que esse segundo questionário teve como principal objetivo investigar a atuação das coordenadoras como burocratas de médio escalão na educação infantil. O segundo questionário foi dividido em dois grupos de questões. No primeiro grupo de questões, foi abordada a formação profissional e também a forma como as coordenadoras chegaram à função de coordenação de educação infantil. Já o segundo grupo de questões, abordou-se especificamente a atuação das coordenadoras como burocratas de médio escalão dentro do serviço público municipal. Tais questões abordaram temas diversos sendo que o eixo central das questões era investigar o nível de influência nas decisões relacionadas à educação infantil e tomadas pelos burocratas

de alto escalão do município, bem como averiguar a possível existência de liberdade/discricionabilidade nas decisões tomadas pelas coordenadoras.

CAPÍTULO 4 – CRECHES E PRÉ-ESCOLAS NO MUNICÍPIO DE PINHEIRAL/RJ.

4.1 – Educação infantil em números.

Os dados foram colhidos do ano de 2013 até o ano de 2019 e fazem parte da análise da presente pesquisa, que tem por objetivo investigar a oferta de creches e pré-escolas no município de Pinheiral/RJ, localizado no sul do Estado do Rio de Janeiro. De início essas informações serão importantes para que se saiba se o município de Pinheiral/RJ já atingiu a meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014, qual seja universalizar o atendimento pré-escolar para crianças entre 4 e 5 anos de idade, meta essa que já deveria ter sido atingida desde o ano de 2016, bem como ampliar a oferta de creches para crianças de 0 a 3 anos de idade para atender ao menos 50% das crianças nessa faixa de idade até o ano de 2024, ano em que se encerra a vigência do PNE.

O ano de 2013 foi escolhido como ponto de início da coleta de dados, em virtude da entrada em vigor da lei 12.796/2013 que alterou o texto da LDB e passou a considerar a educação como obrigatória a partir dos 4 anos de idade. Ou seja, os pais são obrigados, desde a entrada em vigor da referida lei, a matricular seus filhos a partir dos 4 anos de idade na pré-escola que integra a educação básica.

A pesquisa tomou como base os dados demográficos estimados pelo IBGE para o ano de 2019. Tais dados apontam que existiam no município de Pinheiral/RJ 1.240 crianças com idade de atendimento em creches, portanto, com idade entre 0 e 3 anos, e 734 crianças estavam em idade de atendimento em estabelecimentos pré-escolares, com idade entre 4 e 5 anos.

Abaixo temos o primeiro quadro que demonstra os dados dos números de matrículas das crianças entre 0 e 3 anos de idade em creches situadas no município de Pinheiral/RJ. Nesse primeiro quadro, só há a diferenciação entre os estabelecimentos públicos e privados, lembrando que no município de Pinheiral não existem convênios entre o poder público e instituições privadas para a oferta gratuita de vagas em creches, logo, todas as crianças atendidas em creches públicas são atendidas em instituições vinculadas diretamente ao município.

Quadro 3 – Dados de matrículas em creches públicas e privadas 2013/2019⁵

ANO	Pública	Privada	total
2013	237	97	334
2014	248	101	349
2015	319	88	407
2016	415	87	502
2017	446	81	527
2018	458	75	533
2019	583	96	679

Quadro organizado pelo autor

Observando os dados apresentados na tabela podemos concluir que houve um expressivo aumento na oferta de vagas em creches públicas na cidade de Pinheiral/RJ entre os anos de 2013 e 2019. No ano de 2013, a prefeitura ofertava 237 vagas em creches, enquanto que no ano de 2019 essa oferta atingiu um total de 583 crianças, desta forma houve um acréscimo de 145% em vagas de creches municipais no período estudado. Do mesmo modo, chama a atenção o fato de ter ocorrido um decréscimo no número de crianças, entre 0 e 3 anos de idade, matriculadas em estabelecimentos particulares de educação. No ano de 2013, havia 97 crianças na rede privada de creches, enquanto que no ano de 2018 o número de crianças foi reduzido para 75, havendo, portanto, uma redução de 22,7% no número de crianças em creches particulares situadas no município de Pinheiral.

Cabe ainda destacar que, tendo como base o número de crianças existentes no município de Pinheiral/RJ no ano de 2019, que segundo o IBGE era de 1.240 crianças entre 0 e 3 anos de idade, podemos concluir que a meta 1 estabelecida pelo PNE de 2014 de atender pelo menos 50% das crianças em creches até o final da vigência do PNE, ainda não foi atingida.

Do total de 1.240 crianças entre 0 e 3 anos residentes no município no ano de 2019, apenas 583, portanto, 47% do total de crianças de 0 a 3 anos estavam

⁵ Fonte dos dados portal INEP consulta matrículas, disponível em <http://portal.inep.gov.br/web/guest/dados/consulta-matricula>, consultado em 15/06/2019.

matriculadas em creches públicas. Assim, fica evidente que existe carência de vagas em creches públicas no município de Pinheiral/RJ, que atenderam 47% da população infantil em idade de matrícula em creche, número inferior aos 50% estabelecidos na meta 1 do PNE de 2014.

Quadro 4 - Matrículas em creches municipais 2013/2019⁶

Anos	Matrículas em creches integrais	Matrículas em creches parciais	Total de matrículas
2013	237	0	237
2014	248	0	248
2015	225	94	319
2016	203	212	415
2017	189	257	446
2018	50	408	458
2019	68	515	583

Quadro Organizado pelo autor

Os números apresentados no quadro acima demonstram claramente que houve, no período estudado, uma transferência de vagas de atendimento em período integral para o atendimento das crianças em período parcial, enquanto o número de crianças atendidas em período integral diminuiu de 237 em 2013 para apenas 68 no ano de 2019. Enquanto isso as matrículas em creches com atendimento em período parcial, que em 2013 nem sequer existiam, no ano de 2019 chegaram a 515. Fazendo um comparativo do ano de 2019 podemos dizer que as matrículas em creches de período parcial representam 88% das matrículas na rede municipal, enquanto que apenas 12% das crianças matriculadas em creches municipais são atendidas em período integral.

O aumento do número de matrículas em creches com atendimento em tempo parcial, em detrimento das matrículas em tempo integral, está em descompasso com a determinação do Plano Nacional de Educação e também com as orientações do Ministério da Educação que reconhecem a necessidade da educação infantil em tempo integral. Tal atitude dos Burocratas de Alto Escalão do Município representa uma

⁶ Fonte dos dados portal INEP consulta matrículas, disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/dados/consulta-matricula>, consultado em 15/06/2019.

precarização da educação infantil no município, numa clara tentativa de "maquiar" os números e esconder a falta de vagas em creches municipais.

Vistos os dados referentes às matrículas em creches passemos então para a análise dos dados referentes às matrículas nas pré-escolas. De início cabe destacar que segundo o IBGE, no ano de 2019 existiam na cidade de Pinheiral 734 crianças em idade de atendimento em estabelecimentos pré-escolares, ou seja, com idade entre 4 e 5 anos.

Quadro 5 – Dados de matrículas na pré-escola 2013/2019⁷

ANO	Matrícula em pré-escola pública	Matrículas em pré-escola privada	total
2013	399	188	587
2014	410	207	617
2015	435	229	664
2016	431	216	647
2017	457	205	662
2018	498	172	670
2019	456	176	632

Quadro organizado pelo autor

Vistos os dados totais de matrículas em pré-escolas fica evidente que ainda existe um déficit de vagas, tendo em vista que no ano de 2019, 632 crianças estavam matriculadas na pré-escola, enquanto que o IBGE estimou em 734 crianças em idade de matrícula em pré-escolas.

Outro dado que merece destaque é o crescimento do número total de matrículas na pré-escola. No ano de 2013, havia 587 crianças matriculadas, enquanto que em 2019 esse número aumentou para 632, com um crescimento percentual de 8% no número de matrículas no período objeto de estudo. Esse aumento do número de crianças na pré-escola ocorreu de forma expressiva na rede pública municipal que teve um acréscimo de 24,8% no número de alunos, que subiu de 399 em 2013 para 498 em 2018. Enquanto

⁷ Fonte dos dados portal INEP consulta matrículas, disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/dados/consulta-matricula>, consultado em 15/06/2019.

isso houve uma redução do número de crianças matriculadas em pré-escolas da rede privada, em 2013 eram 188 alunos e em 2018 foram 172, um decréscimo de 8,6%.

Quadro 6 - Dados de matrículas em pré-escolas públicas 2013/2019⁸

Anos	Matrículas pré-escola pública parcial	Matrículas pré-escola pública integral	Total de matrículas
2013	399	0	399
2014	410	0	410
2015	435	0	435
2016	346	85	431
2017	457	0	457
2018	486	12	498
2019	444	12	456

Organizado pelo autor

Por fim, devemos analisar os dados de matrículas em pré-escolas integrantes da rede municipal de educação, divididas por período de atendimento e, neste caso, fica clara a opção da administração pública municipal pelo atendimento em período parcial, sendo que nos anos de 2013, 2014, 2015 e 2017 sequer houve atendimento em período integral. Assim, fica claro que para aumentar o número de crianças atendidas houve uma redução do número de horas em que as crianças permanecem nas pré-escolas municipais.

Feito esse levantamento de dados de matrículas em creches e pré-escolas no município de Pinheiral, observamos que houve um crescimento no número de crianças matriculadas na educação infantil, mormente na modalidade creche, que apresentou um aumento significativo no número de crianças atendidas entre os anos de 2013 e 2019. No ano de 2013, a prefeitura atendia 237 crianças em creches e no ano de 2019 foram matriculadas 583 crianças nas creches municipais, contudo tal crescimento não foi suficiente para atender a meta 1 do PNE de 2014, que estabelece o atendimento de 50% das crianças em idade de matrícula em creches.

⁸ Fonte dos dados portal INEP consulta matrículas, disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/dados/consulta-matricula>, consultado em 15/06/2019.

Quadro 7 – Total de matrículas em creches e pré-escolas públicas no ano de 2019 e percentual de crianças atendidas⁹

Matrículas em creches públicas 2019	Total de crianças de 0 a 3 anos de idade em 2019	Percentual de crianças atendidas na creche em 2019
583	1240	47%

Organizado pelo Autor

No atendimento pré-escolar os dados também demonstram um ligeiro acréscimo no quantitativo de vagas em pré-escolas públicas. No ano de 2013, foram 399 crianças matriculadas nas pré-escolas públicas municipais, enquanto que no ano de 2019 foram atendidas 456 crianças de 4 e 5 anos na educação infantil. Tal quantitativo de vagas para esse nível de educação se mostra insuficiente, conforme demonstra o quadro abaixo:

Quadro 8 – Total de matrículas em creches e pré-escolas públicas no ano de 2019 e percentual de crianças atendidas.

Matrículas em pré-escolas públicas 2019	Total de crianças de 4 e 5 anos de idade em 2019	Percentual de crianças atendidas na pré-escola em 2019
456	670	68%

Organizado pelo Autor

Conforme os dados apresentados nos quadros acima, 47% das crianças de 0 a 3 anos de idade frequentaram as creches públicas, enquanto que apenas 68% das crianças em idade pré-escolar frequentaram as pré-escolas municipais de Pinheiral/RJ. Portanto, o município não atingiu a meta 1 estabelecida no PNE de 2014, que estabeleceu que os municípios deveriam atender ao menos 50% das crianças de até 3 anos em creches e de universalizar a pré-escola para as crianças de 4 e 5 anos.

⁹ Fonte dos dados portal INEP consulta matrículas, disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/dados/consulta-matricula>, consultado em 15/06/2019.

4.2 – Indicativos da qualidade da educação infantil em Pinheiral/RJ.

Os dados quantitativos referentes às creches e pré-escolas do município de Pinheiral/RJ não são suficientes para responder às questões que movem essa investigação. A pesquisa se completa com dois questionários encaminhados à Secretaria municipal de Educação e que foram respondidos pelas Servidoras Gláucia Veiga e Cristiane Egidio, ambas coordenadoras da educação infantil. Essas servidoras podem ser caracterizadas como burocratas de médio escalão, pois exercem uma função de supervisão sobre as professoras e auxiliares de educação infantil, chamadas de burocratas de nível de rua, e estão diretamente subordinadas aos burocratas de alto escalão do município que são o Prefeito e o Secretário Municipal de Educação.

O primeiro questionário foi enviado no início da coleta de dados e teve por objetivo conhecer os dados de oferta da educação infantil no município e também conhecer a estrutura da Secretaria dedicada à educação infantil. Segundo as informações prestadas, a Secretaria Municipal de Educação possui um setor específico dentro de seu organograma destinado especificamente à educação infantil, denominado Coordenação de Educação Infantil, essa coordenação possui três cargos, sendo Coordenadora Geral de Educação Infantil, Coordenadora de Creches e Coordenadora de Pré-escolas, tais cargos são ocupados por três professoras que exercem de maneira conjunta as atribuições.

Ficou evidente o perfil técnico profissional das profissionais que exercem os cargos caracterizados como de médio escalão da burocracia municipal. As três coordenadoras de educação infantil possuem formação superior na área de educação e são profissionais concursadas da rede municipal de ensino como professoras e todas possuem experiência profissional em sala de aula. O perfil profissional da Coordenadora Geral de Educação infantil fica claro com a sua formação em nível de pós graduação *lato sensu* em educação infantil.

Ao receber o questionário respondido chamou atenção o fato da Secretaria e suas coordenadoras de Educação Infantil não saberem informar qual o número de crianças de 0 a 3 anos e também de 4 e 5 anos de idade que residem no município. Como poderia o município atingir a meta 1 estabelecida no PNE de 2014 de universalizar a pré-escola e de atender ao menos 50% das crianças de até 3 anos em creches, se não se sabe nem ao

menos qual o quantitativo de crianças a serem atendidas nesta faixa etária? A ausência dessa informação demonstra despreparo da Secretaria como um todo para implementar políticas públicas para a educação infantil. Tal ausência também se mostra em outras pesquisas que têm como foco as políticas para educação infantil no Estado do Rio de Janeiro. Kramer (2014) em sua pesquisa intitulada "Gestão da educação infantil nas políticas sociais" já indicava a necessidade de se melhorar a qualidade da gestão da educação infantil nos municípios estudados, sendo que o caminho indicado pela pesquisadora seria a realização de concursos para as funções de gestão para que sejam constituídas e consolidadas equipes qualificadas de gestão da educação infantil nos municípios. Da mesma forma, Nascimento (2018) indica que um dos pontos centrais para a melhoria da educação infantil ofertada nos municípios da baixada fluminense é a melhoria da gestão da educação infantil, melhoria esta que passa principalmente pela melhor capacitação dos gestores da educação infantil e pela implementação de critérios claros para o acesso aos cargos de coordenação.

Em relação ao número de instituições de educação infantil, a Secretaria confirmou as informações obtidas no IBGE de que o município possui nove creches que funcionam exclusivamente atendendo as crianças de até 3 anos de idade, além da informação que possui 9 estabelecimentos que ofertam a pré-escola, mas que também funcionam como escolas com outras etapas da educação básica. Desta forma, fica evidente que o município não possui nenhum centro de educação infantil, que as creches funcionam em locais separados das pré-escolas e que todas as turmas de pré-escola funcionam de forma integrada com as escolas de ensino fundamental.

Campos (2013) indica alguns caminhos que podem ser seguidos pela educação infantil para que as crianças menores de 5 anos tenham uma educação de qualidade. O primeiro caminho apontado pela autora é de que "o modelo de atendimento em centros de educação infantil associado a atividades visando apoiar e orientar os pais é o mais eficaz". Portanto, as crianças da educação infantil devem preferencialmente frequentar centros de educação infantil, que devem ser separados das escolas de nível fundamental, com estrutura adequada para essa faixa etária. Fica evidente que o modelo adotado pela Secretaria de Educação do Município de Pinheiral, em que a pré-escola funciona em conjunto com as escolas do ensino fundamental, sacrifica a qualidade da educação pré-escolar.

No que diz respeito ao quantitativo de crianças por turma, foi informado que na creche o número de crianças de até 3 anos de idade varia de 12 a 20 crianças por turma e que na pré-escola o número de crianças por turma vai de 15 a 20. Esse quantitativo de crianças por turma segue as orientações do Ministério da Educação.

Segundo as informações da Secretaria Municipal de Educação, o ingresso na carreira de professor e de auxiliares ocorre basicamente por meio de concurso público, sendo que atualmente o quadro funcional da Secretaria conta com 41 professores para creches, 58 auxiliares de creches e 23 professores para a pré-escola, todos eles admitidos por meio de concurso público. Ressalta-se que a Secretaria conta ainda com 3 auxiliares de creche em cargos comissionados de livre nomeação e exoneração. Esse dado representa um ganho para a qualidade da educação infantil do município. Kramer e Nunes (2007) indicam que a maioria dos municípios da Baixada Fluminense não realiza concursos para as funções docentes na educação infantil e que isso demonstra uma situação precária da educação infantil nessa região do Estado do Rio de Janeiro.

O município possui plano de carreira para os profissionais da educação, que foi aprovado no ano de 2004, e realiza provas específicas para a admissão de profissionais para a educação infantil. A exigência de qualificação para admissão no cargo de professor da educação infantil é de ensino médio na modalidade normal e para os cargos de auxiliares de creche a exigência é de ensino fundamental completo.

O Plano Nacional de Educação de 2014, em sua meta 15, previu que a União, os Estados, Municípios e Distrito Federal deveriam em conjunto lançar no prazo de um ano a partir da vigência do PNE de 2014 uma política de formação de professores da educação básica assegurando que todos os professores que atuam nesse nível de educação tivessem ao menos a formação em nível superior, contudo essa política não foi implementada e ainda temos um grande número de profissionais que atuam na educação básica, em especial na educação infantil, que possuem apenas a formação de nível médio no curso de formação de professores.

O quadro 4 indica um aumento expressivo do número de matrículas nas creches municipais entre os anos de 2013 e 2019, com 237 e 583 crianças matriculadas em creches respectivamente. Portanto, para que esse aumento de crianças atendidas não reflita no aumento de despesas com pessoal, o município abre mão de exigir uma maior qualificação dos profissionais, numa atitude que deixa claro o descompromisso com a qualidade do serviço prestado pelas creches municipais.

Para os cargos de direção de creches e pré-escolas é exigida a formação em nível superior e são realizadas eleições para os cargos diretivos que possuem um mandato de 3 anos, tais cargos só são alvo de indicação política quando não há a formação de chapas para a eleição. Os servidores que exercem cargos de direção de creches e pré-escolas recebem uma gratificação de 100% do salário-base de sua função de origem.

Kramer (2007) indica que a maioria dos municípios da Baixada Fluminense não tem tradição de fazer concursos para os cargos de professora e de auxiliar da educação infantil e que essa situação representa uma precarização do trabalho dessas profissionais, o que reflete diretamente na qualidade da educação infantil ofertada por esses municípios. A autora indica que os profissionais da educação devem ser valorizados com planos de carreira e admitidos por concurso público. Desta forma, o município de Pinheiral/RJ ao fazer concursos de forma regular e exigir uma formação mínima para a atuação como professora ou auxiliar na educação infantil, está de acordo com o que a autora considera como aspectos de qualidade para a educação infantil.

No ano de 2019, a ampliação do número de vagas em creches e pré-escolas ocorreu por meio da abertura de novas turmas sem a construção de novas instituições. Em 2019 foi aberta uma turma de berçário e 5 turmas de pré-escolas.

Ao serem questionadas sobre a efetivação de políticas para o atendimento da obrigatoriedade de entrada das crianças de 4 e 5 anos na escolarização obrigatória, as coordenadoras de educação infantil responderam que o município sempre atendeu as crianças dessa faixa etária. As coordenadoras ainda informaram que não existe busca ativa da prefeitura por crianças na faixa etária de 4 e 5 anos que possivelmente estão fora das salas de aula. As servidoras justificam a ausência de busca ativa com o argumento de que "o município atende todas as crianças nesta faixa etária", no entanto, foi ressaltado que o município assinou o protocolo de busca ativa do Unicef que será implementado a partir do ano de 2020.

A idade mínima para o atendimento em creches municipais é de 4 meses de idade. Em 2019 houve uma lista de espera de 12 crianças para vagas em creches, tal lista de espera só ocorreu, segundo as coordenadoras de educação infantil do município, em virtude da distância entre a residência das crianças e as creches, mas que as vagas foram ofertadas.

Em relação à ampliação de vagas em creches para os próximos anos, foi dito que existe um projeto de ampliação de uma das 9 creches, com andamento da construção de

uma nova creche, que já está com 30% da obra concluída. Neste ponto, devemos ressaltar que a obra inacabada da creche pertence ao extinto programa do Governo Federal, denominado Proinfância.

O Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar de Educação Infantil (Proinfância) caracterizava-se como uma política pública da Educação Infantil, criado em 2007, e configurava-se como um programa de abrangência nacional, com recursos do Governo Federal, dirigido aos municípios e focalizando a construção de unidades de Educação Infantil.

O Proinfância surgiu diante da necessidade de espaços centrados na criança, pois os municípios brasileiros têm grandes dificuldades em construir e mobiliar espaços destinados especificamente à educação infantil. O objetivo principal do programa era fornecer assistência financeira suplementar aos municípios na construção de unidades, aquisição de equipamentos e mobiliário para creches e escolas de educação infantil que fossem públicas, financiando a melhoria e expansão da Educação Infantil (SOUZA, 2017).

Em Pinheiral, as matrículas em creches são regulamentadas por um edital feito pela prefeitura, que traz critérios para a efetivação das matrículas em creches, tais como "ser morador da cidade, filhos de pais especiais, prioridade para as crianças com maior idade, crianças em situação de vulnerabilidade, mãe que trabalha e renda familiar". Tais "critérios" para a efetivação das matrículas em creches municipais colocam a educação infantil como um direito da família e não como um direito das crianças. A existência de um edital para a realização das matrículas deixa claro que o número de vagas ofertado pelo município é menor do que a demanda da população e que esse edital é uma tentativa de organizar a lista de crianças que receberão uma vaga nas creches municipais.

O município possui uma proposta pedagógica para a educação infantil desde o ano de 2016, sendo que a proposta curricular da urbe em questão está passando por uma reestruturação para se adequar à Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e também ao documento do Estado do Rio de Janeiro referente ao currículo da educação infantil.

Passado esse primeiro levantamento de dados sobre a educação infantil do município de Pinheiral, a pesquisa tomou o caminho de investigar a atuação das coordenadoras de educação infantil como burocratas de médio escalão, o que será abordado a seguir.

4.3 – A atuação das Burocratas de Médio Escalão na educação infantil de Pinheiral/RJ.

Com o objetivo de compreender a atuação das burocratas de médio escalão na educação infantil do município de Pinheiral foi enviado à Secretaria Municipal, mais especificamente para a Coordenadoria de Educação Infantil, um segundo Questionário (Anexo II) que abordava especificamente a atuação das coordenadoras de educação infantil, caracterizadas como burocratas de médio escalão.

A Secretaria Municipal de Educação do Município de Pinheiral/RJ possui uma coordenação específica para a Educação Infantil, que possui três cargos, sendo um de Coordenadora Geral de Educação Infantil e duas Subcoordenadoras, uma para a Creche e outra para a Pré-escola.

No intuito de pesquisarmos sobre a atuação dessas burocratas de médio escalão dentro da implementação da política de educação infantil, foram enviados questionários para as três profissionais que atuam na coordenação de educação infantil, contudo apenas a coordenadora Geral, Sra. Cristiane Egídio de Almeida, respondeu aos nossos questionamentos.

No questionário, respondido pela Coordenadora Geral de Educação infantil do município, a primeira questão dizia respeito à formação profissional, onde a respondente informou possuir curso superior de Licenciatura em Letras, com especialização em Educação Infantil. Em prosseguimento, a Coordenadora Geral de Educação Infantil informou que possui 10 anos de experiência em sala de aula nesse segmento e que é concursada do município desde o ano de 2002.

Questionada sobre como chegou ao cargo de Coordenadora Geral, a Sra. Cristiane informou que no ano de 2005 foi convidada para exercer a função pela então Secretária Municipal de Educação, em virtude do trabalho desenvolvido em sala de aula, sendo que naquele ano a respondente estava concluindo a especialização em educação infantil e desde então a mesma está no cargo.

Ao ser indagada se exerce alguma influência na aplicação de recursos públicos na Educação Infantil, a coordenadora respondeu que não possui influência e afirmou que é o Secretário Municipal quem decide se as vagas oferecidas em creches e pré-escolas serão de atendimento em período integral ou parcial.

Oliveira e Abrucio (2018) indicam que a administração de recursos públicos, mesmo que em volume reduzido, representam uma característica da atuação dos Burocratas de Médio Escalão que atuam nos serviços públicos, contudo as coordenadoras de educação do Município de Pinheiral declararam não ter a sua disposição nenhum recurso financeiro.

Nos últimos anos houve um aumento gradual do número de vagas em tempo parcial em creches, ao mesmo tempo em que as vagas em tempo integral foram reduzidas. Sendo assim, foi questionado se as Coordenadoras tinham alguma influência sobre a decisão de aumentar as vagas em tempo parcial nas creches e diminuir as vagas em tempo integral. Nesse ponto, a Coordenadora Geral apresentou uma resposta confusa que vale a pena ser transcrita em sua íntegra: "As vagas destinadas às crianças nas creches, são todas para atendimento em período integral devido à demanda. As coordenadoras não influenciam nessa decisão".

Embora a Coordenadora de Educação Infantil afirme em sua resposta que todas as vagas são de atendimento integral, não é isto que fica evidente no quadro 4, no qual se demonstra que no ano de 2019 apenas 68 (12%) crianças foram atendidas em creches municipais em período integral, enquanto que 515 (88%) crianças foram atendidas em período parcial nas creches municipais.

A Coordenadora de Educação Infantil não soube informar se os agentes políticos –prefeito, secretários, vereadores, deputados, presidentes de associações de moradores, etc. –exercem alguma influência sobre as matrículas em creches. Nesse ponto, a resposta evasiva da entrevistada deixa dúvidas sobre a possibilidade de agentes políticos influenciarem em quais matrículas serão efetivadas nas creches municipais, tendo em vista a carência de vagas.

Outra questão dizia respeito à utilização de casas adaptadas, sendo algumas alugadas, para creches no município. A coordenadora informou que 6 (seis) das 9 (nove) creches municipais funcionam em locais adaptados e que as outras 3 funcionam em prédios que foram construídos especialmente para o funcionamento de creches. Informou, ainda, que a coordenadoria de educação infantil não exerce nenhuma influência na decisão de utilizar espaços adaptados para creches.

As questões enviadas às Coordenadoras de Educação Infantil não foram suficientes para caracterizar os conceitos de qualidade de educação infantil das BMEs, contudo a Coordenadora de Educação Infantil relatou ter conhecimento de que o ideal

seria que as creches fossem em espaços adequados ao desenvolvimento integral das crianças, mas que a decisão de abrir creches em locais adaptados independe da forma como ela compreende e da concepção de infância e educação infantil que possui. Nesse ponto, devemos destacar que a resposta deixa clara a insatisfação da burocrata com a decisão de utilizar espaços adaptados para a Educação Infantil.

O questionário ainda abordou o funcionamento da supervisão feita pelas coordenadoras nas creches e pré-escolas e se as coordenadoras exercem alguma influência na rotina de trabalho das creches e pré-escolas. A Coordenadora Geral de Educação Infantil informou que são feitas visitas frequentes nas salas de aula em contato direto com as professoras e orientadoras pedagógicas, onde são feitas observações pertinentes de modo a orientar e auxiliar as professoras em suas práticas pedagógicas. A respondente ainda informou que os agentes políticos, prefeito e secretário municipal de educação, não exercem qualquer influência sobre esse tipo de supervisão, deixando claro que há uma margem de liberdade de atuação na orientação/supervisão pedagógica que é feita pelas Coordenadoras.

Sobre a atual pandemia de COVID 19 que fechou as creches e pré-escolas municipais, a Coordenadora de Educação Infantil foi inquirida sobre a possível volta das crianças às salas de aula, bem como se estava fazendo algum planejamento para o retorno. A Coordenadora informou que no momento em que foi respondido o questionário não era possível o retorno, mas que já havia sido elaborado um manual para o futuro retorno, que contou com a participação de todos os coordenadores pedagógicos.

Por fim, foi questionado se as coordenadoras de educação infantil possuem liberdade de ação para atuarem e em quais áreas elas possuem mais liberdade e em quais são mais supervisionadas pelos agentes políticos. Nesse ponto, a Coordenadora Geral foi enfática em reafirmar que o principal trabalho exercido por elas é de orientação e acompanhamento do trabalho exercido pelos orientadores pedagógicos e pelas professoras, não se envolvendo em questões administrativas e sendo supervisionadas pelos gestores diretos da Secretaria de Educação.

Considerações finais

Nas reflexões teóricas da presente pesquisa buscamos discutir a Educação Infantil como uma política pública que deve ser implementada no âmbito dos municípios e qual a influência das burocratas de médio escalão na efetivação desta política pública em um município de pequeno porte, do interior do Estado do Rio de Janeiro. Para tanto, abordamos os principais conceitos de políticas públicas e percebemos que uma política pública expressa uma relação de poder que se desdobra em práticas e instituições que estabelecem uma ordem, que organiza a coexistência humana no contexto de conflitos gerados pela vida em sociedade.

Os estudos de políticas públicas no Brasil, como área de conhecimento específica, têm uma história relativamente curta, tendo seu marco inicial na redemocratização do país, ocorrida em meados dos anos 1980. Antes desse período, as atividades governamentais já despertavam interesse de alguns estudiosos, todavia apenas foram realizados estudos isolados que não chegaram a compor uma área de conhecimento específico. Nos anos de 1980, ganhou espaço no meio acadêmico internacional a perspectiva de análise de políticas públicas, denominada *botton-up* (de baixo para cima), principalmente a partir da divulgação dos trabalhos de Michael Lipsky (1980), que analisavam as políticas públicas a partir de seus agentes implementadores, nos quais a análise se concentrava na natureza do problema que a política pública busca resolver, descrevendo e analisando redes de implementação (SOUZA, 2003a).

Os trabalhos brasileiros que analisam as burocracias públicas, em sua maioria, estão concentrados na análise da atuação dos burocratas de alto escalão ou nos burocratas de nível de rua (LOTTA, 2010). Assim, a atuação dos burocratas de médio escalão tem sido deixada de lado pelos estudiosos, embora estudos indiquem que a burocracia intermediária tenha crescido de forma significativa entre os anos de 1997 e 2012 (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014).

Nesta discussão sobre a atuação dos burocratas de médio escalão e a importância desta parcela da burocracia pública, deixamos claro que esses profissionais desempenham funções de gestão e direção intermediárias, ocupando as funções de coordenadores, diretores, gerentes ou supervisores em burocracias públicas ou privadas, posicionados entre a elite política, do alto escalão, e a burocracia de nível de rua, tendo

como uma de suas principais funções trabalhar para viabilizar as políticas públicas desenhadas pelo alto escalão (OLIVEIRA; ABRUCIO; 2018).

Huising e Silbey (2011) indicam que os burocratas de médio escalão "regulam as relações" numa política pública, administrando a diferença entre o que foi planejado pelos burocratas de alto escalão e o que na realidade é possível de ser executado pelos burocratas de nível de rua. Pires (2018) indica mais algumas características da burocracia de médio escalão, tais como o caráter endógeno de sua seleção, pois em sua maioria os BMEs são recrutados de dentro do serviço público, a maior instabilidade e rotatividade dos integrantes deste nível de burocracia, por estarem sujeitos aos ciclos eleitorais e também por uma alta rotatividade de seus integrantes, além do que os BMEs tem suas atividades dedicadas principalmente ao interior do governo.

Na perspectiva de análise da atuação dos burocratas de médio escalão, denominada "perspectiva relacional", a posição intermediária ocupada pelos BMEs é considerada privilegiada para a promoção de inovações nas políticas públicas, pois estes atores sintetizam e disseminam informações para os níveis inferiores e superiores das organizações públicas, possuindo um papel central nas práticas de tradução, readaptação e recategorização das normas que direcionam as políticas públicas para que sejam implementadas no contexto local (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014).

Como descrito no primeiro capítulo, Gassner e Gofen (2018) fazem uma aproximação entre o conceito de "gestão" e de "burocracia de nível de rua" de Lipsky (2010), apresentando a distinção de dois níveis de burocratas de médio escalão "Gerentes de Nível de Rua" dos "Gerentes Intermediários". Os Gerentes de Nível de Rua são o nível mais baixo de gestão e suas principais responsabilidades gerenciais são o monitoramento e supervisão de seus subordinados, a definição de prioridades e incentivos, já os Gerentes Intermediários são agentes públicos que interagem tanto com o alto escalão da burocracia pública quanto com os integrantes das camadas mais baixas da burocracia pública fazendo a ligação entre os níveis estratégicos e o nível operacional das políticas públicas, os gerentes intermediários são responsáveis por reconciliar objetivos estratégicos com imperativos operacionais, desta forma podemos caracterizar as coordenadoras de educação infantil do Município de Pinheiral integram a gestão intermediária da política de educação infantil e as diretoras das creches e pré-escolas integram a Gestão de Nível de Rua.

Antes de adentrarmos na educação infantil do município estudado foi necessário ampliarmos nosso conhecimento sobre a política de Educação Infantil no Brasil, traçando um histórico dessa modalidade de educação no país, seus desdobramentos mais atuais e os principais desafios que os municípios têm para efetivar esse direito das crianças.

A educação infantil no Brasil tem seu início ainda no Brasil Colônia e tinha como característica a assistência infantil. Durante o Império e a República Velha, surgiram instituições que atendiam crianças de baixa renda, funcionando como instituições alfabetizadoras (TEBET; ABRAMOWICZ, 2010). Somente no início do Século XX é que o Estado passa a se interessar pelas crianças, nesse momento o Estado se articula com o setor privado e da filantropia, dividindo a responsabilidade na realização de ações de guarda e assistência das crianças pobres (RIZZINI, 1997).

As mudanças sociais do início do Século XX e a entrada da mulher no mercado de trabalho forçaram o Estado a dar uma resposta às demandas dos movimentos das mães trabalhadoras e a resposta mais clara veio na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) de 1943, que obrigava empresas com mais de 30 funcionárias a terem um local apropriado para deixarem seus filhos, pelo menos durante o período de amamentação.

No ano de 1959, a ONU em parceria com o Unicef proclama a Declaração dos Direitos da Criança e do Adolescente e esse documento é o primeiro que passa a considerar a criança como prioridade absoluta e sujeito de direitos, o que representa uma profunda revolução (MARCÍLIO, 1998). Essa declaração demora a surtir efeitos no Brasil, principalmente devido à ditadura militar iniciada no ano de 1964, contudo no fim do período de exceção, a Constituição de 1988 reconheceu a criança como sujeito de direitos e, em seguida, houve mais avanços legislativos. No ano de 1990, foi aprovado Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e, no ano de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases (LDB), que garantiram o direito das crianças à educação e em especial incluíram a Educação Infantil no rol de serviços educacionais que devem ser prestados pelo poder público.

A LDB foi responsável por indicar os municípios como responsáveis pela oferta de Educação Infantil para as crianças menores de 5 anos de idade, sendo que as crianças até 3 anos de idade devem ser atendidas em creches e as crianças de 4 e 5 anos na pré-escola. Contudo, a oferta da Educação Infantil nos municípios tem se mostrado insuficiente nos últimos anos, não atingindo as metas estabelecidas nos Planos

Nacionais de Educação. Além disso, a oferta deste nível de educação muitas vezes apresenta uma qualidade abaixo do esperado. Esses dois pontos foram objetos da presente pesquisa e para abordarmos estes temas foi necessário saber um pouco mais sobre a qualidade da educação infantil e também sobre o financiamento, pois os municípios, em especial os de pequeno porte, como o estudado, têm demonstrado grande dificuldade para fazer frente aos custos que a educação infantil representa.

A forma como muitos municípios encontraram para criarem ou ampliarem as vagas em educação infantil nas décadas de 1980 e 1990 foi o convênio com entidades privadas de assistência social, tais entidades, por vezes, funcionavam de forma precária, em prédios improvisados e com profissionais que não tinham nenhuma qualificação para trabalharem na educação das crianças pequenas.

O primeiro indicativo da qualidade da educação ofertada para as crianças é a formação dos profissionais, sendo que a formação mínima para os professores é a de nível superior, porém a legislação ainda aceita para a educação infantil a formação em nível médio de formação de professores. Em relação à educação pública, a forma de acesso ao cargo de professor também é um indicativo do comprometimento dos administradores públicos com a qualidade da educação. Dessa forma, a maneira mais adequada de acesso a estes cargos é o concurso público por ser o meio mais democrático de acesso e por evitar critérios subjetivos no momento da contratação do profissional.

As condições de funcionamento e as práticas educativas desenvolvidas no cotidiano das creches e pré-escolas são outros indicativos da qualidade da educação ofertada nesses estabelecimentos. As pesquisas indicam que as melhores creches e pré-escolas funcionam em prédios construídos especificamente para essa finalidade, de preferência em centros de Educação Infantil afastados da escola de Ensino Fundamental, com mobiliário e atrativos pensados especificamente para as crianças de até 5 anos de idade. As práticas devem ser voltadas para o efetivo desenvolvimento do potencial infantil, respeitando a condição infantil dos educandos e tendo as brincadeiras um papel central no desenvolvimento infantil (CAMPOS; FULLGRAF; WIGGERS, 2006).

O financiamento da educação, em especial da Educação Infantil, tem se mostrado um verdadeiro desafio ao longo das últimas três décadas. A primeira resposta dada pelo Governo Federal para essa inspiração foi a criação, no ano de 1996, e

implementação, no ano de 1998, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), contudo este deixou de fora a educação infantil que não recebia verbas oriundas do referido fundo.

O FUNDEF foi substituído no ano de 2007 pelo Fundo de Manutenção da Educação Básica (FUNDEB), momento em que os municípios passaram a receber recursos para implementação e manutenção da educação infantil, mas O FUNDEB de 2007 sofreu críticas por destinar uma pequena quantidade de recursos para educação infantil (JESUS, 2008).

O FUNDEB de 2007 terá sua validade com término no ano de 2020 e será substituído por um novo fundo, também denominado FUNDEB, mais amplo e aprovado no Congresso Nacional. Este "novo" FUNDEB prevê o aumento da participação do Governo Federal que terá sua atuação na destinação de recursos financeiros para a educação básica gradativamente aumentada dos 10% atuais para 26%, até o ano de 2026.

O aumento de recursos financeiros destinados ao FUNDEB gera uma grande expectativa para que os municípios possam receber mais dinheiro e assim darem conta de cumprirem a meta 1 estabelecida no Plano Nacional de Educação de 2014, meta essa que determina a universalização da pré-escola até o ano de 2016 e o atendimento de 50% das crianças de até 3 anos de idade em creches públicas, até o ano de 2024.

Contudo, os recursos destinados ao novo FUNDEB já são alvo de "olho grande" do governo Bolsonaro que deseja utilizar parte destes recursos para a criação de um novo Programa Social, denominado RENDA BRASIL. Esse possível desvio dos recursos do FUNDEB para o Renda Brasil pode levar por terra a esperança da classe educacional de ver as metas estabelecidas no PNE de 2014 serem atingidas, pois o problema da falta de recursos destinados à educação pode permanecer.

A pesquisa de campo foi desenvolvida no município de Pinheiral, interior do Estado do Rio de Janeiro, considerado de pequeno porte pelos critérios do IBGE, por possuir população inferior a 50 mil habitantes. Essa cidade foi escolhida exatamente por ser uma cidade de pequeno porte, assim como 88% das cidades brasileiras que abrigam aproximadamente 31% da população do país.

A pesquisa teve como procedimento metodológico o levantamento de dados relativos à educação infantil do município estudado por meio de pesquisa bibliográfica, documental e também pesquisa de campo feita por meio de dois questionários enviados

e respondidos pelas Coordenadoras de Educação Infantil do Município estudado. A abordagem dos resultados da pesquisa foi qualitativa proporcionando a análise dos contextos sociais e culturais em que o objeto da pesquisa está inserido.

Os dados estatísticos de matrículas em creches e pré-escolas municipais foram limitados do ano de 2013 ao ano de 2019. O ano de 2013 foi tomado como ponto inicial, pois naquele ano foi editada a lei 12.796/2013 que alterou a LDB e tornou obrigatória a matrícula de crianças a partir dos 4 anos de idade nas pré-escolas.

Os dados de matrículas em creches demonstrados no Quadro 3 evidenciam o crescimento no número de matrículas em creches públicas de 145% entre os anos estudados, contudo as creches municipais atendem aproximadamente 47% do total de crianças de 0 a 3 anos de idade. Portanto, a meta do PNE de 50% de atendimento das crianças em creches ainda não foi atingida. O Quadro 4 demonstra que a partir do ano de 2015 as vagas em creches começaram a migrar do atendimento em horário integral para o atendimento em horário parcial, sendo que no ano de 2019 aproximadamente 88% das crianças matriculadas nas creches municipais eram atendidas em horário parcial. Esse incremento de vagas em período parcial no município demonstra a precarização da educação infantil e a tentativa de "maquiar" números e esconder a falta de vagas em creches municipais.

Os dados de matrículas em pré-escolas públicas apresentados no quadro 5 demonstram um pequeno crescimento no total de crianças atendidas. De 2013 a 2019, o crescimento foi de apenas 8%, sendo que o total de crianças atendidas no ano de 2019 pelas pré-escolas públicas representam apenas 68% do total de crianças residentes no município que deveriam estar matriculadas, o que demonstra que há crianças no município em idade pré-escolar que estão fora da escola.

Os dados qualitativos da educação infantil do município em estudo apontaram pontos positivos, como a existência de planos de carreiras para professores e auxiliares de creche, a realização de concursos para acesso aos cargos de professor e auxiliar de creche, a exigência mínima de formação de nível médio em formação de professores para o cargo de professor de educação infantil, bem como a realização de eleições para os cargos de diretor e vice-diretor das creches e pré-escolas municipais.

Em contrapartida, a pesquisa indicou pontos que precisam de mais atenção por parte do poder público municipal, dentre os quais os que mais chamaram a atenção foram a inexistência de centros de educação infantil, com isso as pré-escolas municipais

funcionam nos mesmos prédios das escolas de ensino fundamental e o fato de 6 das 9 creches municipais funcionarem em prédios adaptados.

Tais fatos demonstram as dificuldades que o município possui para gerar efetividade à política de oferta de Educação Infantil de qualidade, pois a construção de centros de educação infantil onde funcionem conjuntamente creches e pré-escolas demandaria mais recursos financeiros, que as coordenadoras de educação alegam que o município não possui. Chama a atenção o fato da construção do único centro de educação infantil no município estar abandonada e se tratar de uma obra do programa PROINFÂNCIA do Governo Federal, logo, o auxílio esperado pelo município para dar efetividade à política de Educação Infantil se mostra deficiente.

A Secretaria Municipal de Educação do Município possui uma coordenação de Educação Infantil onde atuam três profissionais de educação, sendo uma coordenadora geral e duas subcoordenadoras, uma para as creches e a outra para as pré-escolas. Tais profissionais atuam basicamente na orientação pedagógica dos trabalhos das creches e pré-escolas municipais. As coordenadoras são profissionais de educação concursadas da rede municipal de educação e ascenderam a esses cargos por convite da Secretária Municipal de Educação.

A pesquisa demonstrou que as coordenadoras não têm influência sobre decisões importantes para a Educação Infantil do município, como a decisão de usar casas adaptadas para ofertar creches municipais, a decisão de aumentar o número de vagas de atendimento em tempo parcial nas creches municipais e a decisão de ofertar pré-escolas apenas em escolas de ensino fundamental. Também chamou a atenção do pesquisador, em relação à atuação das coordenadoras de Educação Infantil, o fato destas burocratas de médio escalão não administrarem nenhum tipo de recurso financeiro destinado à Educação Infantil. Tais fatos demonstram uma grande centralização de poder por parte dos burocratas de alto escalão do município ficando evidente que o alto escalão do poder público municipal busca o máximo controle sobre os administrados desta forma restringindo a discricionariedade que caracteriza a atuação dos Burocratas de Médio Escalão.

O presente trabalho buscou contribuir para a melhor compreensão tanto da oferta de creches e pré-escolas, no campo de conhecimento da educação infantil, quanto para o melhor entendimento do papel das Burocratas de Médio Escalão, no campo de conhecimento da administração pública.

No ponto que diz respeito a educação infantil ficou evidente que o município estudado busca dar uma resposta a demanda social de educação infantil, sem necessariamente haver uma preocupação em cumprir as metas de oferta deste nível de educação que são estabelecidas na legislação federal, sendo assim a oferta de creches e pré-escolas ocorre de maneira precária em prédios adaptados, com horário parcial de funcionamento, com profissionais mal remunerados e com auxiliares de creche, que são profissionais sem o devido preparo para o trabalho com as crianças pequenas.

Já em relação a administração pública, no que diz respeito a atuação das BMEs, ficou evidente que estas possuem um lugar privilegiado dentro da burocracia que se sustenta na aproximação com o alto escalão e um profundo conhecimento da realidade das instituições, suas atividades restringidas pela burocracia de alto escalão municipal, que não consulta estas profissionais no momento de tomarem decisões importantes para a educação infantil do município, decisões que acabam por impactar diretamente na qualidade da educação ofertada para as crianças, desta forma o presente trabalho atingiu seus objetivos de mapear a educação infantil do município estudado e analisar a atuação das burocratas de médio escalão e a influência destas profissionais na oferta deste nível de educação.

BIBLIOGRAFIA

ALEXANDER, D.; LEWIS, J. M.; CONSIDINE, M. **How Politicians and Bureaucrats Network: a comparison across governments.** Public Administration, v. 89, p. 1274–1292, 2011.

ALMEIDA, M. E. T. Prefácio. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M; PUC-Rio - Certificação Digital N° 1612223/CA 172 MARQUES, E. (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

ARAÚJO FILHO, T. P. **Burocratas do nível de rua: uma análise interacionista sobre a atuação dos burocratas na linha de frente do Estado.** *Áskesis*, v. 3, n. 1, p. 45-57, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://www.revistaaskesis.ufscar.br/index.php/askesis/article/view/123>. Acesso em: 24/07/19.

ARIES, Philippe. **História social da criança e da família.** Trad. Dora Flaksman. 2ª edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate.** São Paulo: Cortez, 1998, pp. 1-10.

_____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712>. Acesso em: 24/07/19. PUC-Rio - Certificação Digital N° 1612223/CA

_____. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização.** Rio de Janeiro/São Paulo, Revan/Fapesp, 2000.

_____. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: MOREIRA, M. C. R.; CARVALHO, M. C. B. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais.** São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001, p. 45-56. Disponível

em: <http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/handle/11465/1763>. Acesso em: 24/07/19.

_____. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira De Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 7-10, 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010269092003000100001&script=sci_abstract&lng=pt. Acesso em: 24/07/19.

_____. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 24, p. 69-85, jun. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010444782005000100006&script=sci_abstract&lng=pt. Acesso em: 24/07/19.

BARBOSA, Ivone Garcia; ALVES, Nancy Nonato de Lima; SILVEIRA, Telma Aparecida Teles Martins; SOARES, Marcos Antônio. **A educação infantil no PNE: novo plano para antigas necessidades**. Revista Retratos da Escola, v.8, n.15, p.505-518, 2014. Disponível em: . Acesso em: 15 de abril de 2020.

BARRETT, S. and C. FUDGE (eds), *Policy and Action*. Methuen, London,1981.

BARRETT, S. Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. **Public Administration**, v. 82, n. 2. p. 249-262, 2004. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.0033-3298.2004.00393.x>. Acesso em: 24/07/19.

BASSI, Marcos Edgar. **Financiamento da Educação Infantil em Seis Capitais Brasileiras**. v.41 n.142 jan./abr. 2011, Cadernos de Pesquisa, Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cp/v41n142/v41n142a07.pdf>. Acesso em 15/03/2020.

Bolsonaro comemora aprovação do FUNDEB depois de tentar desmontá-lo. Rede Brasil Atual, São Paulo, 27/07/2020. Caderno de Educação. Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/educacao/2020/07/bolsonaro-comemora-provacao-do-fundeb-depois-de-tentar-desmonta-lo/>>. Acesso em: 30/07/2020.

BONAMINO, Alicia; MOTA, Maria Océlia; RAMOS, Maria Elizabete Neves; CORREA, Erisson Viana. **Arranjo Institucional de Implementação do PAIC e**

Burocratas de Médio Escalão. Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil / organizadora, Gabriela Lotta. Brasília: Enap, 2019. P. 193-224.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 17 de março de 2019.

_____. **Lei 9394 de 20 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 17 de março de 2019.

_____. **Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 dez. 1996

_____. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/18069.htm>. Acesso em: 28 de março de 2019.

_____. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, DF, 21 jun. de 2007.

_____. **Lei nº 13.005/2014** – Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>. Acesso em: 30 de março de 2019.

BRETON, A.; WINTROBE, Ronald. **The Bureaucracy of Murder Revisited.** Journal of Political Economy, v. 94, nº 5, p. 905-926, (Oct.)1986.

BROOKE, N.; SOARES, F. (Orgs.). **Pesquisa em eficácia escolar.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

CAMPOS, Maria Malta et al . **A contribuição da educação infantil de qualidade e seus impactos no início do ensino fundamental**. Educ. Pesqui., São Paulo , v. 37, n. 1, p. 15-33, Apr. 2011 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151797022011000100002&lng=en&nrm=iso. Acesso em 20/11/2019.

CAMPOS, Maria Malta. **Entre as políticas de qualidade e a qualidade das práticas**. Caderno de Pesquisa. V. 43, n. 148. p. 22-43. Jan/Abril 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em 15/03/2019.

CAMPOS, Maria M.; FULLGRAF, Jodete; WIGGERS, Verena. **A qualidade da educação infantil brasileira: alguns resultados de pesquisa**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 36, n. 127, p. 87-128, jan./abr. 2006.

CAMPOS, Maria M. **A qualidade da Educação Infantil: um estudo em seis capitais brasileiras**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, vol. 41, no. 142, p. 87-128, jan./abr. 2011.

CAMPOS, Rosânia. **Educação infantil e os organismos internacionais: uma análise dos projetos em curso na América Latina e suas repercussões no contexto nacional**. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Santa Catarina- UFSC. 2008.

CARPES, Dulce Mara Langhinotti. **Considerações Sobre O Plano Nacional De Educação: Pne 2014 – 2024**. Reunião Científica Regional da ANPED. 24 a 27 de julho de 2016. Curitiba/PR.

CATTONAR, B. **Evolução do modo de regulação escolar e reestruturação da função de diretor de escola**. Educação em Revista, Belo Horizonte, v. 44, 2006.

CHEN, Chung-An; BERMAN, Evan M.; and WANG, Chun-Yuan,. 2017. **Middle managers' upward roles in the public sector**. *Administration & Society* 49:700–729.

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. Nº 9, p. 20-29, 2011.

CERQUEIRA, Thales Tácito. **Manual do Estatuto da Criança e do Adolescente: Teoria e Prática**. Niterói: Impetus, 2010.

CONCEIÇÃO, Caroline Machado Cortelini. **Políticas públicas para a educação da criança pequena: uma análise das décadas de 1970 a 1990.** *Jornal de políticas educacionais*, n. 13, p. 37-46, jan./jun. 2013.

CURRIE, Graeme, and PROCTER, Stephen J. 2005. **The antecedents of middle managers' strategic contribution: The case of a professional bureaucracy.** *Journal of Management Studies* 42:1325–56.

CURY, C. R. J; FERREIRA, L. A. M. **Justiciabilidade no campo da educação.** *Revista de Política e Administração da Educação*. Porto Alegre: ANPAE, v. 26, n. 1, p. 75103, jan/ abr. 2010.

D'ASCENZI, L. **Cultura e mudança em organizações: análise etnográfica e dialógica da reestruturação promovida pelo Método da Roda nos centros de saúde de Campinas/SP.** 2006. 225f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2006. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/281509/1/DAscenzi_Luciano_M.pdf. Acesso em: 25/07/19.

D'ASCENZI, L.; LIMA, L. L. **Avaliação da implementação da política nacional de educação profissional e tecnológica.** *Revista Avaliação de Políticas Públicas*, Fortaleza, v. 1, n. 7, p. 41-51, jan./jun., 2011. Disponível em: http://www.mapp.ufc.br/images/revista_aval/edi%C3%A7%C3%B5es/4d/AVAL-7-COMPLETA.pdf. Acesso em: 25/07/19.

DELGADO, Ana Cristina Coll e MÜLLER, Fernanda. **Sociologia da Infância: pesquisa com crianças.** *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 26, n. 91, Maio/Ago. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em 15/03/2019.

EASTON, D. **The Political System: An Inquiry into the State of Political Science.** New York: Knopf, 1953.

FARIA, C. A. P. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18,

n. 51, p. 21-29, fev. 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092003000100004&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 25/07/19.

_____. (Org.). **Implementação de Políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2012a, p. 7-18.

_____. Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de Políticas públicas no Brasil? In: **Implementação de Políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2012b, p. 123-152.

Floyd, Steven W., and Bill Wooldridge. 1992. Middle management involvement in strategy and its association with strategic type: A research note. *Strategic Management Journal* 13 (S1):153–67.

FREIRE, A. **Perfil da burocracia de médio escalão do Poder Executivo federal**. Brasília: Enap, 2014. (Cadernos Enap, n. 39)

GAMBOA, S. A. S. **Pesquisa qualitativa: superando tecnicismos e falsos dualismos**. In: *Contra Pontos*. Revista do Programa de Pós-Graduação -Mestrado em Educação. UNIVALI, Itajaí, v. 3, n. 3, set./dez. 2003.

GASSNER, Drorit; GOFEN, Anat. **Street-Level Management: A Clientele-Agent Perspective on Implementation**. *Journal of Public Administration Research And Theory*, 2018, 1–18.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HABER, Carolina Dizimidas. A Defensoria em dados: pesquisa realizada pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Capítulo 3 –**Perfil das pessoas atendidas pela Defensoria Pública na busca por vagas em creches no Rio de Janeiro**. Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, Cejur, Fesudeperj. – Rio de Janeiro: Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, 2018. – 148 p.

HOCHMAN, G.; ARRECTCHE, M.; MARQUES, E. Introdução. In: **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007, p. 13- 23.

HUISING, R.; SILBEY, S. S. **Governing the gap: forging safe science through relational regulation.** Regulation & Governance, v. 5, p. 14-42, 2011.

HILL, H. C. **Understanding implementation: street-level bureaucrats' resources for reform.** Journal of Public Administration Research and Theory, v. 13, n. 3, p. 265–282, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jopart/mug024> HUPE, P. Acesso em: 02/10/2019.

HILL, M. **Street-level bureaucracy and public accountability.** Public Administration, v. 85, n. 2, p. 279-299, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00650.x>. Acesso em: 02/10/2019.

JESUS, Wellington Ferreira de. **O financiamento da educação infantil não é brincadeira de criança:** entre a ausência do FUNDEF e a insuficiência do FUNDEB? Inter-Ação: Rev. Fac. Educ. UFG, V.33, p 281 - 296, jul/dez. 2008.

KRAMER, Sônia. **Infância e educação infantil.** Campinas: Papirus, 1999.

KRAMER, Sonia. **A política do pré-escolar no Brasil:** A arte do disfarce. 7.ed. Cortez, 2003.

KRAMER, Sonia. **Profissionais da Educação Infantil:** gestão e formação. São Paulo: Ática, 2005.

KRAMER, S.; NUNES, M.F. e CARVALHO M.C. (org). **Educação infantil:** formação e responsabilidade. 1.ed. Campinas, SP: Papirus, 2013.

KRAMER, S. e NUNES, M.F. **Gestão Pública, Formação e Identidade De Profissionais De Educação Infantil.** Cadernos de Pesquisa, v. 37, n. 131, p. 423-454, maio/ago. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cp/v37n131/a1037131.pdf>. Acesso em: 16/04/2020.

KRAMER, S.; TOLEDO, Leonor Pio Borges De.; BARROS, Camila. **Gestão da educação infantil nas políticas municipais.** Revista Brasileira de Educação, v. 19, n. 56 jan.-mar. 2014.

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

KURATKO, D.; IRELAND, R. D.; COVIN, J.; HORNSBY, J. **A model of middle-level managers' entrepreneurial behavior**. *Entrepreneurship Theory & Practice*, p.699-716, November 2005.

LAZIN, Frederik. **Politics and Policy Implementation: project renewal in Israel (Sunny Series in Israeli Studies)**. State University of New York Press, 1994.

LIMA, L. L. A implementação da regulação dos prestadores privados no sistema municipal de saúde: os casos de Belo Horizonte/MG e Porto Alegre/RS. In: FARIA, C. A. P. **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012, p. 154-181.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000400006. Acesso em: 25/07/19.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service**. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOTTA, G. S. **Saber e poder: agentes comunitários de saúde aproximando saberes locais e políticas públicas**. 2006. 171f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, 2006. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2389>. Acesso em: 25/07/19.

_____. **Agentes de implementação: um olhar para as políticas públicas**. Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 6., 2008, Campinas. Anais... Campinas, ABCP, 2008. Disponível em: <https://gabrielaslotta.files.wordpress.com/2012/09/artigo-abcp.pdf>. Acesso em: 25/07/18.

_____. **Formulação à Implementação do PSF: a Influência da Cadeia de Atores na Prática dos Agentes Comunitários de Saúde**. In: IX Congresso Brasileiro de Saúde

Coletiva. ABRASCO, 2009, Recife. Anais do IX Congresso Brasileiro de Saúde Coletiva. ABRASCO, 2009.

_____. **Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre os Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família.** 2010. 295f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2010. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-20102010-120342/pt-br.php>. Acesso em: 25/07/19.

_____. **O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas: entre o controle e a discricionariedade.** In: FARIA, C. A. P. Implementação de políticas públicas: teoria e prática. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2012a, p. 20-49.

_____. **Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde.** In: FARIA, C. A. P. Implementação de políticas públicas: teoria e prática. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2012b, p. 221-259.

_____. **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. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/10870>. Acesso em: 25/07/18.

_____. **Burocracia e implementação de políticas de saúde: os agentes comunitários na Estratégia Saúde da Família.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015.

LOTTA, G.; PIRES, R.; OLIVEIRA, V. E. **Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas.** Revista do Serviço Público, v. 65, p. 463-492, 2014.

MAJONE, Giandomenico e WILDAVSKY, Aaron. **Implementation as Evolution.** In: THEODOULOU e CAHN. *Public Policy: the essential readings.* Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall, 1995.

MARCÍLIO, Maria Luiza. **A lenta construção dos direitos da criança brasileira.** Século XX. Revista USP (Dossiê Direitos Humanos no Limiar do Século XXI): 37: Mar- Abr- Mai: 1998: 46 – 57. Tese: Instrumentos Internacionais e Nacionais de Defesa e Proteção dos Direitos da Criança. In: <http://www.direitoshumanos.usp.br>. Acesso em: 10/04/2019.

MARCONDES, Nilsen Aparecida Vieira; BRISOLA, Elisa Maria Andrade. **Análise por triangulação de métodos:** um referencial para pesquisas qualitativas. Revista Univap, v. 20, n. 35, julho 2014, p. 201 - 208.

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.

MELO, M. A. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, S. (org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995):** Ciência Política, São Paulo/Brasília, Sumaré/Capes, 1999.

MEYNHARDT, Timo; and DIEFENBACH, Fabian E; 2012. **What drives entrepreneurial orientation in the public sector? Evidence from Germany's federal labor agency.** Journal of Public Administration Research and Theory 22:761–92.

MICHEL, Maria Helena. **Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais.** São Paulo: Atlas, 2005.

NASCIMENTO, Anelise Monteiro e COSTA, Rejane Peres Neto. **Entre o Macro e o Micro: desafios para o ingresso das crianças na pré-escola obrigatória.** 2017. (Apresentação de Trabalho/Comunicação).

NASCIMENTO, Anelise Monteiro e PAIVA, Luciana. **Educação Infantil na Baixada Fluminense: a obrigatoriedade da inclusão das crianças de quatro e cinco anos na educação básica.** IV seminário de Grupos de Pesquisa sobre Crianças e Infâncias (GRUPECI), 2014, Goiânia. Anais de IV seminário de Grupos de Pesquisa sobre crianças e Infâncias (GRUPECI), 2014.

OLIVEIRA, Rafaela Reis Azevedo de; TEIXEIRA, Beatriz de Basto; **Judicialização da educação infantil: direito e desafios**. 38ª Reunião Nacional da ANPED –01 a 05 de outubro de 2017. UFMA –São Luís/MA.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; ABRUCIO, Fernando Luiz; **Burocracia de médio escalão e diretores de escola: um novo olhar sobre o conceito. BUROCRACIA e POLÍTICAS PÚBLICAS no BRASIL interseções analíticas..** Brasília, DF: IPEA/Enap, 2018, pp. 207-225.

OLIVEIRA, Zilma de Moraes (et al). **Creches: criança faz de conta & cia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1992.

ORTIZ, Cisele. **Interações: ser professor de bebê: cuidar educar e brincar: uma única ação**. São Paulo: Blucher, 2012.

PASCHOAL, Jaqueline Delgado; MACHADO, Maria Cristina Gomes. **A história da educação infantil no Brasil: avanços, retrocessos e desafios dessa modalidade educacional**. Revista HISTEDBR *On Line*, Campinas, p. 78-75, março 2009. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8639555>. Acesso em 20/03/2019.

PEREZ, José Roberto Rus e PASSONE, Eric Ferdinando. **Políticas sociais de atendimento às crianças e aos adolescentes no Brasil**. Cadernos de Pesquisa, v.40, n.140, p. 649-673, maio/ago. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em 05/03/2019.

PIRES, R. R. C. **Estilos de Implementação e Resultados de Políticas Públicas: Fiscais do Trabalho e o Cumprimento da Lei Trabalhista no Brasil**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 735-769, 2009a. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582009000300006&script=sci_abstract&tlng=es. Acesso em: 25/07/19.

_____. **Burocracia, discricionariedade e democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 14, n. 54, p. 147-187, jan./jun. 2009b. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/44190>>. Acesso em: 25/07/19.

_____. **Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”:** narrativas de sucesso e fracasso de programas federais. In: FARIA, C. A. P. Implementação de políticas públicas: teoria e prática. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2012, p. 182-220.

_____. **Por dentro do PAC: dos arranjos formais às interações e práticas dos seus operadores.** In: CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. S. (orgs.). Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação. Brasília: ENAP, 2015, p. 177-222. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2063/2/Burocratas%20de%20m%C3%A9dio%20escal%C3%A3o.pdf>. Acesso em 24/07/2019.

_____. **Arranjos institucionais para implementação de políticas e ações em Direitos Humanos.** In: DELGADO, A. L. M.; GATTO, C. I.; REIS, M. S.; ALVES, P. A. Gestão de políticas públicas de Direitos Humanos – Coletânea. Brasília: Enap, 2016, p. 189-210. Disponível em: http://www.enap.gov.br/documents/586010/601525/Livro_Gest%C3%A3o+de+Pol%C3%ADticas+P%C3%ABlicas+de+Direitos+Humanos+_Colet%C3%A2nea.pdf/65f537d8-6a5a-481e-a76c-0f7a425b1354. Acesso em: 25/07/19.

_____. **O Trabalho na Burocracia de Médio Escalão e sua influência nas Políticas Públicas.** Burocracia e políticas públicas no Brasil : interseções analíticas / organizadores: Roberto Pires, Gabriela Lotta, Vanessa Elias de Oliveira. Brasília. Ipea. Enap, 2018. P. 185-206.

_____. **O Trabalho na Burocracia de Médio Escalão e sua influência nas Políticas Públicas.** Burocracia e políticas públicas no Brasil : interseções analíticas / organizadores: Roberto Pires, Gabriela Lotta, Vanessa Elias de Oliveira. Brasília. Ipea. Enap, 2018. P. 185-206.

RIDDER, Hans-Gerd; BRUNS, Hans-Jürgen; and SPIER, Fabian. 2006. **Managing implementation processes:** The role of public managers in the implementation of accrual accounting—Evidence from six case studies in Germany. *Public Management Review* 8:87–118.

RIZZINI, I. (Org.). **A Arte de governar crianças:** a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño, 1995.

_____. **O Século perdido**: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil. Rio de Janeiro: Universitária, 1997.

_____. **A Criança e a lei no Brasil**: revisitando a história (1822-2000). Rio de Janeiro: Unicef, Cesp/USU, 2000.

ROSEMBERG, Fúlvia. **Políticas de Educação Infantil e Avaliação**. Scielo: 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em: 15/03/2019.

ROSEMBERG, F. **Panorama da Educação Infantil brasileira contemporânea**. Simpósio Educação Infantil: construindo o presente. Anais. – Brasília: UNESCO Brasil, 2003a.

_____. **Sísifo e a educação infantil brasileira**. Revista Pro-Posições, vol. 14, N. 1 (40), Jan/abr. 2003b.

_____. **Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 115, 6/ 32, março, 2002.

_____. **A educação pré-escolar brasileira durante os governos militares**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 82, p. 21-30, agosto, 1992.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. In: RUA, Maria das Graças; VALADÃO, Maria Izabel. O Estudo da Política: Temas Seleccionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

RUA, M. das G.; ROMANINI, R. **Para aprender políticas públicas**. Brasília: IGEPP, 2013. Disponível em: . Acesso em: 19 jun. 2020.

SANTOS, M. H. C. **O desafio da qualidade**: diretrizes da política educacional. Apresentação realizada no Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo. São Paulo: NUPPs/USP, 28 abr. 2008.

SARAIVA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas**: coletânea. v.1. Brasília, Enap. 2006, p. 21-42. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1254>. Acesso em: 25/07/19.

SCHMITTER, Phillip. **Reflexões sobre o Conceito de Política**. In: BOBBIO, Norberto et al. Curso de Introdução à Ciência Política. Brasília: UnB, 1984.

SILVEIRA, Adriana A. Dragone. **Judicialização da educação para a efetivação do direito à educação básica**. *Jornal de Políticas Educacionais*. Nº 9, Janeiro –Junho de 2011, p. 30-40.

SMITH, Steven R. 2012. **Street-level bureaucrats and public policy**. In *The SAGE handbook of public administration*, eds. B. Guy Peters and Jon Pierre, 431–46. Thousand Oaks, CA: Sage.

SOUZA, Donaldo Bello de et al. **Regime de colaboração e educação em tempo integral no Brasil**. *Cad. Pesqui.*, São Paulo , v. 47, n. 164, p. 540-561, June 2017 . Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742017000200007&lng=en&nrm=iso. Acesso em 17/09/2020.

SOUZA, Celina. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós 1988**. *Revista Sociologia Política*, 24, p. 105-121, jun., 2005.

SOUZA, C. **“Estado do campo” das pesquisas em políticas públicas no Brasil**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003a. Disponível em: . Acesso em: 25/07/18.

_____. **Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa**. Caderno CRH, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003b. Disponível em: . Acesso em: 25/07/18.

_____. **Políticas públicas: uma revisão de literatura**. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006, p. 20-45. Disponível em: . Acesso em: 25/07/18.

_____. **Estado da arte da pesquisa em políticas públicas**. In: HOCHMAN, G.; ARRECTCHE, M.; MARQUES, E. *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007, p. 65-86.

TEBET, G. G. de C.; ABRAMOWICZ, A. **Creches, educação infantil e políticas públicas municipais: um olhar sobre a cidade de São Carlos – Brasil**. *Políticas Educativas*, Porto Alegre, v. 3, n.2, p.25-39, 2010. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/cp/v22n23/04.pdf>. Acesso em 17/09/2020.

THOMAS, Robyn; and LINSTEAD, Alison; 2002. **Losing the plot? Middle managers and identity.** Organization 9:71–93.

UNICEF. **Convenção sobre os Direitos das Crianças.** 1989. Disponível em: <http://www.unicef.org.br>. Acesso em 10/05/2019.

VIEIRA, Livia Maria Fraga. **Mal Necessário:** creches no departamento nacional da criança (1940-1970). Caderno de pesquisa de São Paulo, 67, P. 3-16, Novembro de 1988.

WINTER, S. **Perspectivas de implementação:** status e reconsideração. In: PETERS, G. B.; PIERRE, J. (Orgs.). Administração pública: coletânea. São Paulo: Editora Unesp; Brasília: Enap, 2010, p. 209-228.

WISE, L. R. **Bureaucratic Posture:** On the Need for a Composite Theory of Bureaucratic Behavior. Public Administration Review, v. 64, nº 6, p.669-680, November/December 2004.

WORSHAM, Jeff; and GATRELL, Jay; 2005. **Multiple principals, multiple signals:** A signaling approach to principal agent relations. Policy Studies Journal 33:363–76.

ANEXOS

Anexo 1 – Questionário 1

	<p>Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro/UFRRJ Decanato de Pesquisa e Pós-Graduação Instituto Multidisciplinar Grupo de Pesquisa Infância até 10 anos – GRUPIS Pesquisa: Educação Infantil na Baixada Fluminense: a obrigatoriedade da inclusão das crianças de quatro anos na educação básica Coordenação: Anelise Nascimento</p>	 GRUPIS Grupo de Pesquisa Infância Até os 10 anos																																						
<p>1. Nome do Município: _____</p> <p>2. Nome do Secretário de Educação: _____</p> <p>3. Existe um setor específico para a Educação Infantil dentro da Secretaria () sim () não Caso afirmativo, como é denominado? _____ Caso negativo, que setor é responsável pelo acompanhamento da Educação Infantil no Município? _____</p> <p>4. Quem é o responsável pela coordenação dos trabalhos da Educação Infantil no Município? _____</p> <p>Contatos _____</p> <p>5. Qual é o total de crianças de 0 a 3 anos e de 4 e 5 anos que residem no Município? (Indicar ano e fonte da informação).</p> <p>Nº de crianças de 0 a 3 anos: Ano: Fonte: _____ <input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/> <input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/> <input style="width: 250px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/></p> <p>Nº de crianças de 4 e 5 anos: Ano: Fonte: _____ <input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/> <input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/> <input style="width: 250px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/></p> <p>6. Informe o número de estabelecimentos de Educação Infantil no Município. (Indicar a fonte e o ano da última atualização).</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <thead> <tr> <th rowspan="2">Rede de Ensino</th> <th colspan="3">Nº de estabelecimentos exclusivamente na Educação Infantil</th> <th rowspan="2">Nº de estabelecimentos que tem Educação Infantil e outras etapas da Educação Básica</th> </tr> <tr> <th>Só Creche</th> <th>Só Pré-Escola</th> <th>Creche e Pré-Escola</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Federal</td> <td><input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/></td> <td><input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/></td> <td><input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/></td> <td><input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/></td> </tr> <tr> <td>Estadual</td> <td><input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/></td> <td><input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/></td> <td><input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/></td> <td><input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/></td> </tr> <tr> <td>Municipal</td> <td><input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/></td> <td><input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/></td> <td><input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/></td> <td><input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/></td> </tr> <tr> <td>Conveniada</td> <td><input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/></td> <td><input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/></td> <td><input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/></td> <td><input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/></td> </tr> <tr> <td>Privada (Não conveniada)</td> <td><input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/></td> <td><input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/></td> <td><input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/></td> <td><input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/></td> </tr> <tr> <td>Total</td> <td><input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/></td> <td><input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/></td> <td><input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/></td> <td><input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/></td> </tr> </tbody> </table> <p>Ano: <input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/> Fonte: <input style="width: 250px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/></p>			Rede de Ensino	Nº de estabelecimentos exclusivamente na Educação Infantil			Nº de estabelecimentos que tem Educação Infantil e outras etapas da Educação Básica	Só Creche	Só Pré-Escola	Creche e Pré-Escola	Federal	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>	Estadual	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>	Municipal	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>	Conveniada	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>	Privada (Não conveniada)	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>	Total	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>
Rede de Ensino	Nº de estabelecimentos exclusivamente na Educação Infantil			Nº de estabelecimentos que tem Educação Infantil e outras etapas da Educação Básica																																				
	Só Creche	Só Pré-Escola	Creche e Pré-Escola																																					
Federal	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>																																				
Estadual	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>																																				
Municipal	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>																																				
Conveniada	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>																																				
Privada (Não conveniada)	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>																																				
Total	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>	<input style="width: 40px; height: 15px; border: 1px solid black;" type="text"/>																																				

7. Qual é a média de crianças por turma em Creches e Pré-Escolas?	8. Existem turmas de Creche (0 a 3 anos) na área rural?	9. Existem turmas de Pré-Escola (4 a 5 anos) na área rural?
Em creches	Não	Não
Em Pré-Escolas	Sim, quantas?	Sim, quantas?

INGRESSO E CARREIRA DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO INFANTIL					
10. Qual a escolaridade exigida pela Secretaria para ingressar na Educação Infantil municipal?					
		Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Médio – modalidade Normal	Ensino Superior
Creche	1. Professores				
	2. Auxiliares				
Pré-Escola	3. Professores				
	4. Auxiliares				

11. Em caso de concurso público, existe prova específica para a Educação Infantil?	12. O Município possui um plano de carreira?						
<table border="1"> <tr><td>Sim</td></tr> <tr><td>Não</td></tr> </table>	Sim	Não	<table border="1"> <tr><td>Não</td></tr> <tr><td>Em processo de elaboração</td></tr> <tr><td>Em processo de regulamentação</td></tr> <tr><td>Sim Quando foi aprovado?</td></tr> </table>	Não	Em processo de elaboração	Em processo de regulamentação	Sim Quando foi aprovado?
Sim							
Não							
Não							
Em processo de elaboração							
Em processo de regulamentação							
Sim Quando foi aprovado?							

13. Em relação ao vínculo empregatício, quantos professores e auxiliares da Educação Infantil existem, nas Creches e Pré-Escolas, por tipo de vínculo?						
		Estatutário	Celetista	Contrato temporário	Outros	Total
Creches	1. Professores					
	2. Auxiliares					
Pré-Escolas	3. Professores					
	4. Auxiliares					

14. Qual é o mecanismo de nomeação de diretor de Creche e Pré-Escola?				
	Eleição	Concurso	Indicação	Outros
Diretor de Creche				
Diretor de Pré-Escola				

15. Qual o tempo de mandato do diretor?	16. Há requisitos mínimos para o exercício da função de diretor de Creche? OBS: existe indicação política para a nomeação em cargos de direção de creches?	17. Há requisitos mínimos para o exercício da função de diretor de Pré-Escola? OBS: existe indicação política para a nomeação em cargos de direção de creches?				
□□ anos	<table border="1"> <tr><td>Não</td></tr> <tr><td>Sim. Quais são esses requisitos?</td></tr> </table>	Não	Sim. Quais são esses requisitos?	<table border="1"> <tr><td>Não</td></tr> <tr><td>Sim. Quais são esses requisitos?</td></tr> </table>	Não	Sim. Quais são esses requisitos?
Não						
Sim. Quais são esses requisitos?						
Não						
Sim. Quais são esses requisitos?						

--	--

18. Qual é a escolaridade mínima exigida para ser diretor da Educação Infantil?

	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Médio – modalidade Normal	Ensino Superior
Diretor de Creche				
Diretor de Pré-Escola				

19. Qual é o piso salarial desses profissionais?

Profissionais	Valor do piso em R\$
1. Auxiliar	
2. Professor	
3. Diretor	

20. Como tem sido realizada a expansão da Educação Infantil?

ampliação de vagas em turmas já existentes. Quantas _____

ampliação de turmas em instituições já existentes. Quantas _____

criação de novas instituições Quantas? ____ CRECHES ____ PRÉ-ESCOLAS

outros _____

21. O Município criou alguma política para atender a obrigatoriedade da entrada das crianças de 4 e 5 anos na escolarização obrigatória?

22. O município realiza busca ativa de crianças de 4 e 5 anos que possivelmente não estão matriculadas na pré-escola? Como funciona esta busca?

23. Qual a idade mínima para a matrícula em creches municipais?

24. Existe lista de espera de crianças para vagas em creches ou pré-escolas? Quantas crianças estão nesta lista?

25. Existe algum projeto de ampliação de vagas em creches e pré-escolas para os próximos anos?

26. Existe algum critério de seleção das crianças que serão matriculadas na creche? Quais são os critérios?

27. Existe alguma orientação específica para o trabalho pedagógico com a educação infantil? Qual?

28. O Município tem uma proposta pedagógica sistematizada para a educação infantil? Se sim, de que ano data?

sim não Ano? _____

29. Na sua atuação profissional você tem liberdade de atuação (discricionariedade) para decidir eventuais demandas

trazidas pelas creches/pré-escolas?

30. Como são resolvidas as demandas trazidas pela população que envolvem as creches e pré-escolas?

31. Comente a situação atual da Educação Infantil do município, suas especificidades e aspectos não contemplados na entrevista.

RESPONSÁVEL PELAS INFORMAÇÕES			
Nome:			
Cargo:			
Setor:			
Endereço:			
Município de residência:			
UF:	CEP:	Tel.:	Tel.:
E-mail:			
Data de preenchimento:			
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Anexo 2 – Questionário 2



Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro/UFRRJ
Decanato de Pesquisa e Pós-Graduação
Instituto Multidisciplinar
Grupo de Pesquisa Infância até 10 anos – GRUPIS
Pesquisa: Educação Infantil na Baixada Fluminense: a
obrigatoriedade da inclusão das crianças de quatro anos
na educação básica
Coordenação: Anelize Nascimento



QUESTIONÁRIO DE PESQUISA COM COORDENADORAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL DO MUNICÍPIO DE PINHEIRAL/RJ.

RESPONSÁVEL PELAS INFORMAÇÕES			
Nome:			
Cargo:			
Setor:			
Endereço:			
Município de residência:			
UF:	CEP:	Tel.:	Tel.:
E-mail:			
Data de preenchimento:			
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

1 - Qual a sua formação (Grau de escolaridade)? Possui qualificação específica para a educação infantil (qual)? _____

2 - Possui experiência em sala de aula na educação infantil? Quanto tempo? _____

3 - É concursada do município de Pinheiral/RJ? Como chegou ao cargo de coordenação? _____

4 - Como coordenadora de educação infantil você tem alguma influência na aplicação de recursos públicos na educação infantil? Qual? _____

5 - Quem decide se as vagas em creches e pré-escolas vão ser de atendimento parcial ou integral? _____

6 - Nos últimos anos houve um implemento de vagas de creche de atendimento parcial e redução das vagas de tempo integral, as coordenadoras de educação infantil tiveram alguma influência nessa decisão? _____

7 - Existe alguma influência de agentes políticos - prefeito, vereadores, deputados, presidentes de associações de moradores - nas matrículas em creches? _____

8 - Quantas creches no município funcionam em casas adaptadas? E quantas creches tem seus prédios construídos especificamente para esta finalidade? _____

9 - Nos últimos anos algumas creches que foram inauguradas funcionam em casas adaptadas, as coordenadoras de educação infantil tiveram alguma influência na decisão de se utilizar espaços adaptados para a abertura de creches? _____

10 - As pré-escolas funcionam juntamente com as escolas de ensino fundamental, as coordenadoras de educação infantil tiveram alguma influência nesta decisão? Qual a sua opinião sobre esse funcionamento conjunto e da inexistência de centros de educação infantil? _____

11 - Como funciona a supervisão das coordenadoras nas creches e pré-escolas? As coordenadoras exercem alguma influência na rotina de trabalho nas creches e pré-escolas? _____

12 - O secretário de educação, prefeito, ou qualquer outro agente político exerce influência na supervisão feita pelas coordenadoras nas creches e pré-escolas? _____

13 - Como está sendo o planejamento para a retomada das atividades presenciais devido a pandemia? Qual o papel que as coordenadoras estão desempenhando nesse planejamento do retorno? _____

14 - As coordenadoras de educação infantil possuem liberdade de ação (margem para atuarem de forma discricionária)? Em quais atividades vocês possuem mais liberdade e em quais vocês são mais supervisionadas pelos agentes políticos (prefeito, secretário, vereadores, etc)? _____

15 - Existe alguma coisa que você gostaria de acrescentar nesse nosso diálogo? _____

Desde já agradeço a colaboração com a pesquisa, e aproveito para ressaltar que os dados serão utilizados exclusivamente para a confecção da dissertação para obtenção do título de Mestre em Educação pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.