

Políticas de ampliação de vagas na Educação Infantil municipal de Niterói-RJ

Sonia de Oliveira Martins

*Programa de Pós-Graduação em Educação (ProPed) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro
(UERJ)- som.sonia@gmail.com*

Luís Garcia Ribeiro

*Programa de Pós-Graduação em Educação (ProPed) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro
(UERJ)- luisedugr@yahoo.com.br*

Roberta Teixeira de Souza

*Programa de Pós-Graduação em Educação (ProPed) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro
(UERJ)- rotsouza2@yahoo.com.br*

Resumo

As políticas públicas relacionadas à infância, até a década de 1980, estiveram a cargo de setores institucionais voltados a assistência social e saúde e/ou justiça, os objetivos principais eram o cuidado dos menores carentes ou a punição dos menores infratores. Com a promulgação da Constituição Federal (1988), também conhecida como Constituição Cidadã, o olhar sobre a infância brasileira foi redefinido juridicamente, e a Educação Infantil passou a integrar o hall de políticas públicas educacionais. Assim, as propostas dessas políticas passaram a ter objetivos como: assegurar o direito à educação, atendimento em instituições próprias para a primeira infância, professores com formação voltada ao trabalho pedagógico na Educação Infantil, garantia da ampliação de acesso a partir de 0 ano a etapa da creche, dentre outras providências que visam um atendimento educacional de qualidade. O presente artigo tem por objetivo analisar o resultado do projeto Mais Infância, realizado no âmbito da Fundação Municipal de Educação de Niterói-RJ no período de 2013-2016, tal projeto pretendia ampliar o total de vagas/matrículas nas Unidades Municipais de Educação Infantil. Utilizamos para realização do mesmo a pesquisa qualitativa, julgando ser esta a mais adequada para a produção de dados qualitativos e quantitativos expressos por esta pesquisa. Esta pesquisa está inserida no contexto de outra mais ampla, deste modo, apresentamos um recorte sobre os estudos realizados sobre as políticas públicas voltadas à Educação Infantil no município em tela.

Palavras-chave: Política Pública; Educação Infantil; Ampliação de vagas; Direito.

Introdução

O atendimento institucional da criança pequena sofreu mudanças significativas até atingir as características atuais. O deslocamento da centralidade no assistencialismo para a esfera do direito à educação foi uma realidade construída, no Brasil, após setores da sociedade que estudam e/ou trabalham com criança pequena desenvolverem o conceito de criança cidadã consolidado pela Constituição Federal (1988).

A partir deste marco legal, o Estado brasileiro instituiu novas políticas voltadas à infância, dividindo com sociedade e família a responsabilidade da guarda, saúde, educação e proteção dos direitos da criança. Esta nova realidade trouxe responsabilidade direta aos municípios que envolve por exemplo, oferta de espaços adequados ao desenvolvimento infantil e profissionais com formação voltada ao trabalho com criança pequena.

O presente estudo tem por objetivo analisar um dos aspectos que auxiliaram o cenário atual, as diretrizes legais federais para Educação que possibilitaram a proposição de políticas públicas para criança pequena e seus efeitos na Educação Infantil oferecida no município de Niterói/RJ. A escolha do município em tela é justificada pelo índice de atendimento na Educação Infantil, próximo ao estipulado na Meta 1 do PNE/2014.

Para isso, em um primeiro momento resgatamos a origem deste atendimento com intenção de contextualizar historicamente o processo de transição do modelo assistencialista para o educativo. Posteriormente, abordamos a legislação federal e seus efeitos na construção das políticas públicas em Niterói/RJ. Com intuito de compreender as ações dos gestores municipais, trouxemos para o diálogo com as políticas públicas aqui citadas, autores dedicados ao estudo da agenda política para a infância e a sociologia da infância, como Rosemberg (s/d); Campos (2012); Delgado e Nörnberg (2013), entre outros.

1. Políticas voltadas à criança pequena

Até a segunda metade do século XX, aproximadamente, as infâncias¹ brasileiras tinham atendimento fortemente vinculado à origem social. O olhar sobre a criança e a infância, o debate e as ações voltadas à Educação Infantil iniciaram divididos entre o atendimento nos Jardins de

¹ Infância é o lugar social reservado à criança pelos povos. É, portanto, fruto de uma cultura que propõe características distintas aos espaços/tempos das crianças.

Infância e nas creches, sendo que as creches “atendem principalmente o contingente de mulheres e crianças na extrema pobreza” (KISHIMOTO, 1988, p. 24).

Esta diferença entre os atendimentos configurou uma Educação Infantil que ora contemplava a preparação para escolarização, ora o cuidado com a criança, portanto sem articulação entre o cuidar/brincar/educar, outro traço que prevalecia nesta época era a oferta irregular de vagas. Nas décadas de 60/70, há menção na legislação sobre criação de turmas infantis, no entanto, segundo Lobo “a primeira LDB não se pronuncia, nem no sentido de autorizar o funcionamento, reconhecer e supervisionar as escolas maternas, os jardins de infância e as instituições do gênero, nem tão pouco menciona o tipo de profissional necessário para o trabalho junto às crianças pequenas” (2011, p. 137). O Estado então reconhece a necessidade de regulamentar as instituições infantis, mas ainda não demonstra preocupação se o atendimento oferecido é assistencialista ou pedagógico.

Há, portanto, um pequeno avanço de ordem jurídica, porém a imagem da criança pequena como alguém que necessita apenas dos cuidados de alguém que goste de trabalhar com crianças, permanece forte no imaginário social ainda hoje. Delgado; Nörnberg ao analisar as experiências entre bebês e suas professoras e auxiliares demonstrou a atualidade dessa percepção ao afirmar que “ainda estamos engatinhando diante de propostas que rompem com a classificação de bebês e crianças bem pequenas como grupos inferiores” (2013, p. 150).

Ao longo da década de 1980, o país passou por grande efervescência social e política que culminou com uma nova Constituição Federal/88, esta se tornou a expressão de mudanças conceituais e sociais, dentre elas estava uma concepção de infância cidadã para uma criança detentora de direitos. Com CF/88 foi elaborado o arcabouço legal que viria regulamentar tudo que diz respeito a infância e Educação Infantil, tornam-se prioridades dos municípios a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, cabendo a União e aos Estados colaborarem para que os municípios executem sua função de agente educador.

Segundo Rosemberg esta nova concepção de infância é o “marco principal de toda mudança legal conquistada ao longo do tempo” (2008, p. 74). A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), por exemplo, define que a Educação Infantil é parte integrante do Ensino Fundamental e o Referencial Curricular para a Educação Infantil (1998) procura auxiliar a construção do currículo para criança pequena. Já a Lei 12.796/2013 determina matrícula e frequência obrigatórias na pré-escola, enquanto o Plano Nacional de Educação (PNE/14)²,

² Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

estabeleceu na Meta 1 a universalização do acesso à pré-escola até 2016 e ampliação do atendimento na creche para no mínimo 50% da demanda até 2024. Rosemberg afirma que,

(...) o século XX, principalmente no seu final, trouxe novidades: a tendência à extensão progressiva da educação em contexto institucional antes da escolaridade compulsória para todos os segmentos sociais e a concepção de que ela constitui um bem, uma conquista, um direito da criança, mesmo no caso da creche que, tradicionalmente, era tida como instituição destinada exclusivamente para o filho da mãe trabalhadora pobre. (s/d, p. 01)

Com isso, é possível afirmar que quando a criança é reconhecida perante a legislação/sociedade, como um ser humano integral em desenvolvimento, o direito a creche e pré-escola, que até então era voltado a necessidade dos responsáveis em ter um espaço de guarda para suas crianças enquanto trabalhavam, se torna o direito da criança ao acesso à educação formal. De acordo com Oliveira (2008, p. 37) “a criança passa a ter direito a uma educação que vá ‘além’ da educação da família”. Delgado; Nörnberg concordam com o autor ao afirmar que,

Precisamos entender que as escolas infantis não são uma extensão das casas das crianças ou depósitos em que elas ficam; e, como enfatiza Machado (1991), as professoras não são tias ou substitutas das mães, pois não fazem parte da família das crianças. Isso implica considerar casa/escola infantil separadamente. (2013, p. 150)

Quando esta necessidade de “profissionalizar” o atendimento à infância atingiu um certo consenso social, segundo Rosemberg (s/d) “ampliou-se o mercado de trabalho com novos especialistas e instituições” e conclui

Além disso, o bem-estar da criança pequena, ao deixar de ser concebido como encargo restrito da esfera privada, passa a ser objeto de normatização científica, de regulamentação, e controle estatais e, portanto, um capítulo das políticas públicas, suscitando reivindicações, disputas por concepções e recursos e negociações entre atores sociais. (s/d, p. 3)

Assim sendo, cabe ao poder público atender a demanda com qualidade capaz de contemplar os aspectos educativos, sociais e históricos, em espaços adequados e com profissionais habilitados para este fim. Neste sentido, lançamos o olhar sobre uma das muitas formas de buscar atender as demandas da Educação Infantil na esfera municipal.

2 As ações no município de Niterói/RJ

Com objetivo de atender a demanda por instituições municipais de Educação Infantil, cumprindo desta forma o que determina a legislação em vigor, a rede municipal de Niterói efetivou a expansão do atendimento a primeira infância através do programa Mais Infância³, realizado com colaboração do governo federal através do programa Brasil Carinhoso⁴.

Niterói contava no ano de 2013 com 48 unidades que atendiam este segmento da educação, sendo 26 delas exclusivas para o atendimento à Educação Infantil, são chamadas de Unidade Municipal de Educação Infantil ou simplesmente UMEI, como são conhecidas entre os munícipes. O objetivo do projeto Mais Infância era construir 20 UMEI até 2016, o que implicaria, segundo o gestor municipal, em um acréscimo de 3 mil novas vagas. Esta meta era bastante ambiciosa, principalmente se observarmos que no PNE/14 a meta 1 propõe uma ampliação do número de matrículas ancorada na qualidade do atendimento oferecido.

Portanto cada unidade de educação construída/reformada obedeceu a padrões técnicos de qualidade instituídos na legislação em vigor. Questões como espaços pedagógicos diferenciados, mobiliários que respeitem as características físicas do corpo da criança pequena e a formação da equipe pedagógica e de apoio, envolveram a ampliação de vagas nas creches e pré-escolas. O horário integral (8h às 17h), é uma realidade nas UMEI e pode ter impactado o resultado do projeto Mais Infância, pois ao não fazer uso do mesmo espaço por turma distintas nos turnos da manhã e da tarde, como ocorre em unidades escolares fazem o atendimento em horário parcial, impede que o crescimento no número de matrículas seja efetivado em dobro na mesma UE. Ou seja, o projeto foi voltado para o direito da criança à educação integral em horário integral, ainda que isso representasse um ritmo mais lento de ampliação de vagas.

A integração entre o programa de financiamento federal e o projeto local, proporcionou a ampliação da rede municipal através da reforma e construção de UMEI, municipalização de escolas estaduais e incorporação de creches comunitárias. Já em 2013, ano inicial do projeto, teve início as inaugurações das UE, e em 2016 ano previsto para entrega da vigésima unidade de educação infantil, foi inaugurada a UMEI Professora Regina Leite Garcia, de número 21º, localizada no bairro do Fonseca, desta forma a prefeitura de Niterói ultrapassa a meta inicial de ampliação de unidades municipais através do projeto Mais Infância.

³ Programa da prefeitura de Niterói que visava construir 20 UMEI entre 2013 e 2016.

⁴ Programa do governo Federal que tem como objetivo ampliar o número de matrícula de crianças de 0 a 48 meses.

Houve, concomitantemente, investimento em formação continuada dos profissionais de educação infantil e de apoio através da oferta anual de um cardápio de formações continuadas, bem como a ampliação no quadro de profissionais via contrato temporário, principalmente. No entanto, a ampliação de unidades escolares não teve o impacto projetado pelos gestores, no que tange ao aumento no quantitativo de novas matrículas, que foi de 1.114 (Censo 2016) e não de três mil, como inicialmente foi projetado.

Identificamos dois possíveis motivos que podem ter contribuído para este resultado. O primeiro é o atendimento em horário integral, que como dissemos, exigiria a construção/reforma/municipalização de um número bem maior de unidades escolares infantis. O segundo, as matrículas das instituições comunitárias que foram municipalizadas, pois este quantitativo já havia sido contabilizado no Censo Escolar anterior. Assim esses números não aparecem na ampliação no número total de matrículas da educação infantil porque de fato não são matrículas novas, o município apenas agregou a rede pública um quantitativo já existente.

No quadro abaixo podemos comparar as mudanças de 2013 a 2016 nas redes pública e privada.

Tabela 1

ETAPA	REDE	MATRÍCULAS EM 2013	MATRÍCULAS EM 2016
Creche	Pública	1511	2252
	Privada	3565	3885
Pré- escola	Pública	3468	3841
	Privada	7887	6738

Fonte: INEP – Censo Escolar

Ao analisarmos os dados do Censo Escolar (2013 – 2016), expressos na tabela acima, podemos observar que, no município de Niterói/RJ, a maior ampliação do atendimento municipal foi na creche. Enquanto na pré-escola foram efetivadas 373 matrículas a mais, na creche este número foi de 741, concomitantes ao período de implantação do projeto Mais Infância.

É possível afirmar que os gestores que administraram o município, já mantinham uma política atendimento para a pré-escola, desta forma, a homologação do PNE/2014 não obrigou o desenvolvimento um projeto emergencial. Pois quando computados os dados das redes pública e privada do ano de 2013, o município estava próximo de atingir a Meta 1 do referido plano, como podemos verificar com base em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) –

IBGE, que aferiu que em 2013 havia 40,2% da população de 0 a 3 anos matriculadas, contra 90,7% da população de 4 a 5 anos.

Este resultado fez com que no Plano Municipal de Educação de Niterói (2016) a proposta para Meta 1 fosse ampliar a oferta de educação infantil, de forma a atender, no prazo de vigência do plano, 100% (cem por cento) das crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos. Isto aponta para a intencionalidade política de continuidade na ampliação da oferta de vagas para creche.

Os resultados aqui expressos, demonstra que houve empenho do gestor público, e isto é parte fundamental para o sucesso, ou não, na implementação de políticas públicas. No entanto, é importante destacarmos que o bom desempenho no número total de matrículas em instituições de educação infantil, no município em tela, está fortemente vinculado a existência das instituições privadas. Enquanto o número total de matrículas de crianças de 0 a 5 anos foi de 10.579 nas instituições privadas no ano de 2016, no mesmo período a rede pública atingiu 6.157 matrículas, um expressivo quantitativo de 4.442 matrículas efetivadas a mais em instituições privadas.

A manutenção da matrícula da criança em instituição privada está diretamente relacionada à capacidade financeira das famílias. Campos (2012), alerta sobre esta desigualdade de acesso ao direito à educação entre crianças oriundas de famílias com menos e maior poder aquisitivo na América Latina e Caribe, bem como a invisibilidade da criança de 0 a 3 anos nas pesquisas de órgãos censitários, o que prejudica a pesquisa sobre esta faixa etária na maioria dos países da região. A autora comparou os resultados entre as realidades de Argentina, Brasil, Chile e Uruguai, e concluiu que,

As médias nacionais escondem ainda discrepâncias importantes relacionadas à distribuição regional das matrículas no interior de cada país e por classes sociais. [...] a situação é muito similar e sempre mais positiva, em termos de indicadores, para os grupos com rendas mais elevadas e para regiões mais ricas dos países. Correlacionando indicadores de renda e matrículas, temos a seguinte situação [...] No Brasil, apenas 66,8% das crianças de 4 e 5 anos de idade, cujas famílias têm renda *per capita* de até um quarto de salário mínimo, estavam matriculadas em alguma instituição educativa; já para aquelas pertencentes a famílias de renda *per capita* acima de um salário mínimo, esse percentual sobe para 86,9% (IBGE, 2010b); ou seja, as crianças pertencentes aos 20% mais pobres da população são aquela que menos acesso tem à educação. (CAMPOS, 2012, p. 88)

Respeitando o lapso temporal e a abrangência entre a pesquisa de Campos (2012) e a que aqui apresentamos, ainda é possível afirmar que de acordo com os resultados do Censo Escolar (2016), no município de Niterói/RJ ainda há desigualdade de acesso à Educação Infantil, no que tange a classe social. O que nos leva a importância da construção de políticas públicas permanentes de

ampliação do vagas/matriculas nas instituições públicas, visto que o acesso a educação é um direito de todas as crianças (CF/88).

Neste sentido, Barbosa (2009) afirma que a ação do poder público e a efetividade da construção teórica e legal ficam subordinadas à capacidade técnica e financeira, além da vontade política dos gestores em implantar as políticas voltadas à educação. Ou seja, ainda que no momento os índices do município estejam a frente das obrigações mínimas de atendimento estipuladas pelo PNE/14, não significa que as políticas de ampliação da rede municipal terão continuidade. Pois essas políticas dependem de decisões futuras.

Considerações finais

Houve um processo histórico de mudança no atendimento à infância, aqui destacamos os efeitos da concepção atual de infância/criança na construção de políticas de atendimento. É inegável que houve mudança do eixo assistencialista para o pedagógico ao se pensar nos espaços escolares e nos profissionais que trabalham com crianças pequenas. Porém o acesso ao direito à Educação Infantil ainda ocorre de forma desigual dependendo da origem social da criança.

É possível observar que o Mais Infância em parceria com o Brasil Carinhoso obteve resultados positivos ampliação do acesso à creche e pré-escola no município de Niterói-RJ, no entanto os números atingidos ficaram aquém dos anunciados pelo gestor como objetivo do projeto, e a rede particular ainda responde por parte significativa das matrículas efetivadas no município.

Assim sendo, o que fica ao fim desta pesquisa é uma questão: como a demanda por vagas, gerada pelo aumento populacional da classe popular será atendida nas unidades públicas se não há um novo projeto voltado a este público. O projeto Mais Infância pertenceu a primeira gestão do prefeito Rodrigo Neves e se encerrou junto com seu primeiro mandato. Ao ser reeleito para o período 2017-2020, o gestor não apresentou nova proposta para ampliação de vagas, ainda que este seja uma meta no PME/16.

A Educação Infantil consolidou sua existência e importância social. O cenário descrito sobre o município de Niterói/RJ corrobora que as políticas educacionais hoje contemplam esta etapa da Educação Básica. No entanto, ainda avançamos sem construir políticas de estado, o que ainda temos são políticas de governo que ocorrem de forma pontual de acordo com a demanda emergencial.

É necessária a construção de políticas públicas que perpassem os governos municipais e não sejam atreladas a questões político/partidárias. A exemplo do PNE/14 e os PME elaborados pelos

municípios, que são planejamentos decenais, as políticas construídas com objetivo de atingir as metas propostas, também deveriam obrigatoriamente permanecer indiferente a mudança de gestor.

Enquanto a questão da continuidade das políticas públicas não for vista com seriedade por nossos gestores, acreditamos que vez ou outra teremos crescimento da demanda reprimida por vagas na Educação Infantil nas instituições municipais. O que irá manter o acesso vinculado à classe social da criança, elitizando um direito que é público.

Referências Bibliográficas

- BARBOSA, Maria Carmen Silveira. Mapeando alguns desafios para as políticas públicas de educação infantil no Brasil. In: VASQUES, Carla; SCHLICKMANN, Maria; CAMPOS, Rosânia. (Orgs.). *Educação e infância: múltiplos olhares, outras leituras*. Ijuí: Unijuí, 2009.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília 5 de outubro de 1988. Encontrado em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.
- _____. Lei nº 12.796 de 04 de abril de 2013. Altera dispositivos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996.
- _____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Encontrado em; <http://www.ibge.gov.br>
- _____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP-MEC). Censo Escolar: 2013 a 2016. Encontrado em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>.
- _____. Plano Nacional de Educação (PNE) – Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Encontrado em: <http://pne.mec.gov.br>.
- CAMPOS, Roselane Fatima. "Política pequena" para as crianças pequenas? Experiências e desafios no atendimento das crianças de 0 a 3 anos na América Latina. *Rev. Bras. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 49, abr. 2012. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782012000100005&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 27 ago. 2013.
- DELGADO, Ana Cristina Coll; NÖRNBERG, Marta. Do abrir-se aos pontos de vista e forças do desejo dos bebês e crianças bem pequenas. *Linhas Críticas*, Brasília, DF, v. 19, n. 38, p. 147-167, jan./abr. 2013
- KISHIMOTO, T. M. *À pré-escola em São Paulo (1877 a 1940)*. São Paulo, Loyola, 1988.
- LOBO, Ana Paula dos Santos Lima. *Políticas Públicas para Educação Infantil: uma releitura na legislação brasileira*. In: VASCONCELLOS, Vera Maria Ramos de (Org.) *Educação da Infância: história e política*. 2ª edição – Niterói, RJ. Editora da UFF, 2011, pp. 133-166.
- NITERÓI. Plano Municipal de Educação, Lei nº 3234 de 2 de agosto de 2016.
- OLIVEIRA, Zilma Ramos de. *Docência em formação na educação infantil: fundamentos e Métodos*. São Paulo: Cortez, 2008.

ROSEMBERG, Fúlvia. A criança pequena na agenda de políticas para a infância: representações e tensões. In CEERT. Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdade. Educação Infantil e Igualdade Racial. Artigos “Educação Infantil e Políticas Educacionais. CEERT; NEAB/UFSCar; MEC. Disponível em <http://www.diversidadeducainfantil.org.br/PDF/A%20CRIAN%C3%87A%20PEQUENA%20NA%20AGENDA%20DE%20POL%C3%8DTICAS%20PARA%20A%20INF%C3%82NCIA%20-%20F%C3%BAlvia%20Rosemberg.pdf>. Acesso em 10/08/2017.