

Universalização da pré-escola: avanços e desafios na implementação do Plano Nacional de Educação (2014-2024) no município de Niterói

Preschool universalization: advances and challenges in the implementation of the National Plan of Education (2014-2024) in the municipality of Niterói

Flávia Monteiro de Barros Araujo

Universidade Federal Fluminense

fmbaraujo@hotmail.com

Resumo

Nas últimas décadas, intensificaram-se os debates acerca da universalização da pré-escola considerada, segundo a legislação, etapa escolar obrigatória. Neste contexto, o Plano Nacional de Educação (Lei nº. 13.005/2014) estabeleceu como meta (Meta 1) universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola e ampliar a oferta de educação infantil em creches. Esta meta é acompanhada de estratégias que incluem a necessária preparação e qualificação dos docentes. Para atendê-la, identificam-se, em diversas municipalidades, iniciativas para ampliar as vagas e formar professores para educação infantil. Este cenário, entretanto, é marcado por desafios, que acabam por gerar soluções nem sempre adequadas ou mesmo improvisadas. Nosso interesse, neste estudo, dirige-se ao debate em torno deste esforço de universalização. Sobressaem, por conseguinte, vários questionamentos. Considerando a implantação de novas escolas, muitas com apoio do governo federal, indaga-se: as novas unidades possuem infraestrutura física e pedagógica para desenvolvimento da educação infantil? É realizado algum diagnóstico para orientar o movimento de expansão? Ainda, os docentes possuem acesso a estratégias de formação continuada, tendo em vista sua qualificação profissional? Estas questões orientam o presente estudo que pretende debater as políticas implantadas no município de Niterói para atendimento à Meta 1 do PNE (2014-2024). O interesse pela cidade justifica-se pela expressiva ampliação de vagas nos últimos anos, de acordo com o censo escolar. A realização da pesquisa envolveu a revisão da literatura, além de exame de fontes documentais e de informações estatísticas, com o objetivo de avaliar as transformações operadas na oferta da educação infantil na municipalidade.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação. Educação Infantil. Políticas Educacionais. Universalização da pré-escola.

Abstract

In recent decades, the debates about the expansion of access to pre-school were intensified; it is now a compulsory school stage according to the law. In this context, the National Education Plan (Law no. 13,005 / 2014) set the target (Target 1) to universalize, by 2016, children's education in pre-school and expand the supply of early childhood education in kindergartens. This target is accompanied by strategies that include the necessary preparation and training of teachers. To meet it, there can be identified, in several municipalities, initiatives to increase vacancies and to prepare teachers for early childhood education. This scenario, however, is marked by challenges, which ultimately generate solutions not always appropriate or even improvised. Our interest in this study addresses the debate surrounding this effort to universalize pre-school education. Many questions stand, therefore. With the implementation of new schools, many with the support from the federal government, we look into: do the new units have physical and educational infrastructure for the development of early childhood education? A diagnosis is performed to guide the movement of expansion? Still, do teachers have access to continuing training strategies, given their professional qualifications? These questions guide this study which seeks to discuss the implemented policies in Niterói to meet the Goal 1 in PNE (2014-2024). The interest in the city is justified by the significant increase enrollment in recent years, according to the school census. The research involved a literature review, and examination of documentary sources and statistical information in order to evaluate the transformations in the provision of early childhood education in the municipality.

Keywords: National Education Plan. Child education. Educational policies. preschool universalization.

Introdução

Nas últimas décadas, assiste-se, em todo país, a expansão da oferta da educação infantil. Este fato, expresso em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, de 2014, evidencia o crescimento nas taxas de atendimento, em especial, às crianças na faixa de 4 a 5 anos. Segundo a pesquisa, 82,7% dos indivíduos nessa faixa etária (4,556 milhões de crianças) estavam frequentando a pré-escola em 2014, e 81,4% (4,514 milhões) em 2013 (IBGE/2015). Este processo, relacionado às mudanças demográficas, ao avanço da urbanização e à presença mais expressiva das mulheres no mercado de trabalho, vem atender aos pleitos históricos de movimentos sociais que lutaram pela garantia dos direitos das crianças à educação. Como uma de suas características, tem-se o progressivo abandono de concepções assistencialistas, que durante muitas décadas orientaram o trabalho desenvolvido, em prol da ênfase nas funções educativas desta etapa escolar.

Na história da educação infantil brasileira, o surgimento de instituições de atendimento à criança, creches e pré-escolas esteve associado às demandas de mulheres trabalhadoras e à necessidade de amparar e proteger órfãos e crianças pobres. Muitos problemas cercavam a infância, entre eles, o abandono, a desnutrição, os altos índices de mortalidade infantil, motivando a criação de instituições para guarda de crianças fora do ambiente doméstico (RIZZO, 2003). O atendimento às crianças menores, em instituições específicas, consistia em estratégia de prevenção social, pois, garantia, ao mesmo tempo, alimentação, cuidados e segurança, retirando-as dos perigos das ruas e permitindo às mães o exercício laboral.

Nas três últimas décadas, avançamos das preocupações relacionadas ao combate à pobreza e à proteção de crianças desamparadas que necessitavam de tutela estatal, para concepção desta etapa escolar como fundamental para o desenvolvimento cognitivo, emocional e físico das crianças. Concepção esta alicerçada em um novo quadro normativo, resultado de lutas e reivindicações de educadores, que estabeleceu como um dever do estado e direito das crianças o atendimento educacional. Como marco deste processo de lutas, cita-se a aprovação da Constituição Federal de 1988 que reconhece a criança de 0 a 6 anos como sujeito de direitos. Corroborando, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº. 9394/1996 estabeleceu a educação infantil como primeira etapa da educação básica e, em 2009, a Emenda Constitucional nº 59 determinou a obrigatoriedade de matrícula aos 4 anos de idade, a partir de 2016.

Em 2014, após três anos de tramitação, foi aprovado o Plano Nacional de Educação (Lei nº. 13.005/2014) que estabeleceu como meta (Meta 1) universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola e ampliar a oferta de educação infantil em creches. Esta meta é acompanhada de estratégias que incluem a necessária preparação e qualificação dos docentes. Para atendê-la,

identificam-se em diversas municipalidades iniciativas para ampliar as vagas e formar professores para educação infantil. Para o poder público fica a tarefa de congregar esforços e dar conta da ampliação da matrícula, garantindo o direito das crianças desta faixa etária. O desenvolvimento de políticas para atendimento a Meta 1 entretanto, ocorre num cenário marcado por desafios, que acabam por gerar soluções nem sempre adequadas ou mesmo improvisadas. Nosso interesse, neste estudo, dirige-se para o debate sobre o esforço de universalização. Sobressaem, por conseguinte, inúmeros questionamentos. Considerando a implantação de novas escolas, muitas com apoio do governo federal, indaga-se: as novas unidades possuem infraestrutura física e pedagógica para desenvolvimento da educação infantil? Ainda, os docentes possuem acesso à oportunidades para qualificação profissional? Estas questões orientam este estudo que pretende debater as políticas implantadas no município de Niterói para atendimento da Meta 1 do PNE (2014-2024). O foco na cidade justifica-se pela expressiva ampliação de vagas nos últimos anos, de acordo com o censo escolar. A realização da pesquisa envolveu a revisão da literatura, além de exame de fontes documentais e de informações estatísticas, com o objetivo de recuperar e analisar as transformações operadas na oferta da educação infantil. Destaca-se a nossa preocupação com o campo de análise de políticas públicas, em especial, a atenção que conferimos em nossos trabalhos a questões relativas aos planos nacionais e à formação de professores.

Da infância nos planos nacionais: breve retrospecto desde o I Império até os dias atuais

A defesa de um Plano para educação nacional tem origens no século XIX, nos debates travados em torno da elaboração de nossa primeira Constituição, em 1823 (CURY, 2011). O objetivo dos defensores da ideia era organizar a educação, dotando-a de organicidade e, ainda, sintonizá-la com os ideais que ressaltavam a importância da educação pública como pilar da cidadania. Em um país recém independente, onde ainda persistiam relações escravocratas e estruturas herdadas do longo passado colonial, os movimentos em prol da ampliação da instrução pública, entretanto, nem sempre eram compreendidas pela elite.

Os ideais iluministas que repercutiam no ambiente intelectual brasileiro, no século XIX, tinham como referência a obra de pensadores como Lepelletier e o Marques de Codorcet, importantes participantes da Revolução Francesa, que contribuíram para formular as bases do sistema educativo francês, defendendo a implantação de um plano para instrução pública, laica e universal. As suas ideias, e de também de outros iluministas, alimentaram sonhos de um país instruído e esclarecido, onde a ação do estado ampliasse as oportunidades educacionais, estendendo-as a todos cidadãos (BONTEMPI JR, BOTO, 2014).

No âmbito dos trabalhos da Assembleia Constituinte de 1823, o deputado Martim Francisco de Andrada e Silva, irmão de José Bonifácio, postulava, na segunda década do século XIX, a necessidade de um "tratado completo de educação". Este parlamentar, que já havia apresentado um projeto à capitania de São Paulo, elaborou um programa dividido em 12 partes para instrução pública em que se encontravam propostas de conteúdos, de métodos, de programas de ensino, orientações para nomeação de professores, além da defesa da gratuidade e da responsabilidade do Estado na implementação do sistema de ensino (ZICHIA, 2008). Influenciado pelos ideais iluministas, em especial por Condorcet, Martim Francisco preconizava que a educação, dever do Estado, deveria ser laica, tendo como foco o desenvolvimento de competências necessárias à vida econômica. Em seu tratado, Martim Afonso propôs uma organização da instrução em três períodos, sendo que o primeiro grau comum teria a duração de 3 anos, contemplando a faixa etária de 9 aos 12 anos, época em que as crianças mais pobres poderiam dedicar algum tempo ao estudo (BONTEMPI JR, BOTO, 2014). Entretanto, embora suas propostas tenham recebido elogios no período em questão, as questões que envolveram a dissolução da assembleia inviabilizaram a conclusão desses debates. Em um país predominantemente agrícola, era disseminada a concepção da educação das crianças pequenas como responsabilidade do núcleo familiar e não do estado.

A discussão em torno da formulação de um plano de educação é retomada no governo provisório de Getúlio Vargas, com a criação, em 1931, do Conselho Nacional de Educação (CNE). Órgão consultivo do recém implantado Ministério da Educação e Saúde Pública (Decreto n. 19.850, de 11 de abril de 1931), o CNE tinha como objetivo sugerir providências para organização e desenvolvimento do ensino. Ainda em 1931 um de seus conselheiros, João Simplicio Alves, propôs a elaboração de um plano nacional de educação a ser submetido ao Governo da República e dos Estados. Para empreendê-lo, foi organizada uma comissão encarregada do estudo do Plano Nacional de Educação, composta pelos seguintes membros do Conselho: João Simplício, Miguel Couto, Aloysio de Castro, padre Leonel Franca e Leitão da Cunha (CURY, 2009). O Plano deveria ter como objeto de interesse o ensino primário, o normal, o técnico profissional. De acordo com Cury (2009), tal plano deveria abordar:

1- as diretrizes gerais do Ensino, em todas as suas modalidades e graus; 2- a distribuição geográfica dos centros educacionais, científicos, culturais, de trabalho etc.; 3- o acesso do proletariado urbano e rural à educação; e 4- as fontes de financiamento para manutenção e desenvolvimento do plano a ser estabelecido e as responsabilidades de União, Estados e Municípios na sua execução (p.15).

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932, também expressa a preocupação com a elaboração de um plano nacional, considerando o necessário esforço em prol da

reconstrução nacional. Este documento, assinado por 26 intelectuais, entre eles Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira, Cecília Meireles e Lourenço Filho, afirmava a necessidade de transformações no campo educacional (AZEVEDO et al, 2010). O Brasil, um país de características agrárias que avançava em seu processo de urbanização e de industrialização, ostentava no período, contudo, altos índices de analfabetismo e timidez no alcance de seu sistema educacional.

Para alavancar a educação nacional seria necessário, na perspectiva dos pioneiros, implantar um plano que contribuísse para organizar o sistema educacional. O planejamento das ações era considerado como fundamental para racionalidade no trato das questões educacionais. Como princípios importantes do manifesto, temos a defesa da escola única, laica e obrigatória e da educação como direito dos cidadãos e dever do estado. Segundo Anísio Teixeira (1956) era preciso desenvolver uma educação integral que contribuísse para reverter a situação preocupante em que se encontrava a educação brasileira.

A educação pré-escolar não foi esquecida no Manifesto de 1932. Os pioneiros da escola nova (AZEVEDO et al, 2010) postulavam a articulação entre todas as etapas escolares, inclusive as pré-escolas (creches, escolas maternas e jardins de infância), tendo em vista a formação da personalidade integral do aluno.

Com a aprovação da Constituição de 1934 ganham fôlego os debates acerca da formulação de um Plano Nacional de Educação. Para elaborá-lo, o ministro Gustavo Capanema realizou uma ampla consulta, enviando um questionário composto por 213 perguntas, denominado de inquérito, a professores, estudantes, jornalistas, escritores, cientistas, sacerdotes e políticos (SCHWARTZMAN et al, 2000). O objetivo era receber sugestões e ideias para o Plano Nacional de Educação. Tal questionário tinha como objetivo ouvir diversos setores:

(...) sobre todos os aspectos possíveis do ensino: princípios, finalidade, sentido, organização, administração, burocracia, conteúdo, didática, metodologia, disciplina, engenharia, tudo, enfim, que se fizesse necessário considerar para a definição, montagem e funcionamento de um sistema educacional. (SCHWARTZMAN et al, 2000, s/p).

Este Plano, elaborado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), não chegou, contudo, a ser aprovado. Com o decreto do Estado Novo, em 1937, o congresso nacional é fechado e sua tramitação paralisada. Na minuta do ministro Gustavo Capanema, encontram-se arrolados os objetivos para a etapa pré-primária, de competência da família e, de forma subsidiária, do estado, em instituições criadas para este fim pelo poder público: adaptá-las ao meio social, pela inculcação de hábitos saudáveis, desenvolvendo a capacidade de expressão e coordenação sensorial e motor (SCHWARTZMAN et al, 2000, s/p).

O documento final do plano nacional, endereçado ao Congresso Nacional, era constituído por 504 artigos e intitulado de *código da educação nacional*. O plano buscava definir finalidades, diretrizes para educação nacional e ainda questões relativas ao financiamento da educação (SAVIANI, 2008). Esta proposta se aproximava de uma lei de diretrizes, ainda inexistente nos anos de 1930. O esforço em torno da organização da estrutura da educação nacional tem continuidade durante o estado novo, com Gustavo Capanema no Ministério da Educação que sanciona as leis orgânicas de ensino, reorganizando o ensino primário, industrial e secundário, comercial e agrícola (SAVIANI, 2008).

Com o fim do governo Vargas, em 1945, delinea-se um novo cenário para educação brasileira. O país é redemocratizado e a nova constituição, aprovada em 1946, estabelece como competência da União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional. O processo de debates envolvendo a LDB é iniciado no final da década de 1940, mas chega a sua conclusão apenas no início dos anos de 1960.

Na década de cinquenta o Brasil viveu momentos de otimismo econômico embalado, algumas vezes, pelo fervor nacionalista que teve na criação da Petrobrás especial destaque. A elaboração do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek (1956- 1960) são exemplos que ilustram o papel decisivo do Estado na gerência do desenvolvimento econômico brasileiro. Este documento, que tinha como objetivo nortear o desenvolvimento econômico da nação, entretanto, não continha nenhuma meta voltada para educação básica, apenas uma dedicada ao ensino técnico (CARDOSO, 1987).

Finalmente, em 1961, é sancionada a primeira Lei de Diretrizes e Bases nº 4024. Este diploma legal estabelece como incumbência do então Conselho Federal de Educação elaborar um plano nacional de educação. A Lei faz referência ao planejamento de educação, determinando que noventa e cinco por cento das verbas federais seriam destinadas à educação, em parcelas iguais para os três Fundos Nacionais de Educação: Ensino Primário, Ensino Médio e Ensino Superior (AZANHA, 1993).

Este planejamento foi elaborado pelo Conselho Federal de Educação, cujo documento de 1962 estabeleceu as normas para a aplicação dos recursos correspondentes aos Fundos de Ensino Primário, do Ensino Médio e do Ensino superior e definiu-se que os recursos constitucionais vinculados à educação seriam destinados à manutenção e desenvolvimento do sistema público de ensino (AZANHA, 1993).

O primeiro Plano Nacional de Educação, homologado em 1962, foi elaborado pelo Conselho Federal de Educação e tinha como relator Anísio Teixeira. O Plano criou o Fundo Nacional de Educação e previu a aplicação de 12% da receita de impostos da União à constituição desse Fundo, cujos recursos seriam destinados, em iguais proporções, aos ensinos

primário, médio e superior. O PNE previa ainda como meta, a alfabetização, até 1970, de todas as crianças, adolescentes e jovens entre sete e 23 anos (TEIXEIRA, 1962).

Para fazer frente a essa meta nº. 1 do PNE, o Ministério da Educação elaborou ainda o Plano Trienal de Educação, que deveria constar do planejamento geral do governo para o período de 1963 a 1965, e previa a aplicação de recursos nos três níveis de ensino em montantes mais substanciais do que aqueles garantidos pela legislação – 12% da receita tributária em 1963, 15% em 1964 e 20% em 1965. A saída de Darcy Ribeiro do Ministério, em janeiro de 1963, para assumir a chefia do Gabinete Civil da Presidência da República, interrompeu o planejamento esboçado nos intensos cinco meses em que ocupou a pasta.

Durante o regime militar foi aprovada uma nova Constituição, em 1967, que estabeleceu a obrigatoriedade do Plano Nacional de Educação, porém, não mais de competência do Conselho Federal de Educação. De acordo com Horta (1982) o planejamento da educação passa a integrar os planos nacionais de desenvolvimento.

Após longos anos de governos militares foi aprovada em 1988 a Constituição que determinou o estabelecimento do PNE por lei. A aprovação dessa Carta está relacionada à redemocratização do país em 1985. Superado o regime de exceção era necessário recompor a ordem jurídica, de acordo com as aspirações e os sonhos que orientaram as lutas contra a ditadura militar. A Constituição de 1988, ou Constituição Cidadã, como ficou conhecida, desenhou uma nova ordem política e institucional, consagrando a liberdade de expressão e de organização que haviam permanecido limitadas por cerca de duas décadas.

No campo da educação, a Constituição de 1988 estabeleceu em seus dispositivos: a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais e a valorização dos profissionais do ensino, a gestão democrática do ensino público e a garantia de padrão de qualidade (BRASIL, 1988).

Entre seus principais marcos, a Constituição afirma o direito das crianças pequenas, de 0 a 5 anos (art.208, IV) à educação em creches e pré-escolas. Esta norma legal traz grandes avanços na medida em que estabelece a criança como um sujeito de direitos, perspectiva esta referendada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n.9394/96, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei nº 8.069/1990) e pelo Plano Nacional de Educação - PNE (Lei nº 10.172/2001) que destaca a importância do Estado colimar esforços, propondo políticas públicas que viabilizem tal direito. O segundo PNE brasileiro traz metas importantes para a educação infantil, entre elas, a ampliação da oferta: de forma a atender, em cinco anos, a 30% da

população com até 03 anos de idade e 60% da população de 4 a 6 anos (ou 4 e 5 anos); e, até o final da década, alcançar a 1 meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos.

Neste contexto que se segue a aprovação do PNE (Lei nº 10.172/2001) são instituídas diversas medidas pelo poder público, tais como: a aprovação da Lei 11.494, de 20/06/2007, que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e contempla a educação infantil; implantação do Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância, 2007), além da formulação e aprovação da Política Nacional de Educação Infantil. Destaca-se, ainda, a aprovação da Emenda Constitucional Nº 59/2009 que estabelece a matrícula obrigatória a partir dos 04 anos.

As mudanças no quadro legal impactam e desafiam os gestores a viabilizarem medidas que concretizem os avanços propostos. Ao final do período do Plano (2001-2010), ao mesmo tempo em que se detectam avanços na oferta da pré-escola, observam-se dificuldades na ampliação do atendimento das creches (SOUZA, 2014).

Em 25 de junho de 2014, foi sancionada a Lei nº 13.005 que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE). Com vigência para o período de 2014 a 2024, o PNE se insere em um esforço participativo que reuniu representantes de diversos segmentos e instituições da sociedade e foi efetivado por intermédio de várias audiências públicas organizadas pela câmara e pelo senado nacional. No âmbito deste processo de discussão, que se estendeu de 2011 a 2014, destacam-se as disputas entre grupos que lutavam por suas ideias e interesses.

O PNE, instrumento de planejamento, estabeleceu diretrizes e metas que devem orientar a educação nacional nos próximos 10 anos. Segundo a Emenda Constitucional nº.59/2009 (art.214), o PNE tem como objetivo articular o sistema nacional de educação, em regime de colaboração, definindo diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas das diferentes esferas federativas.

Sobressaem no PNE as metas dedicadas à educação infantil, em especial, à universalização da pré-escola até o ano de 2016. Foco importante das políticas educacionais, assiste-se em diversas partes do país, ao esforço de diversos municípios para ampliação de vagas e de democratização do acesso a esta etapa escolar, considerada a primeira da educação básica. Para desenvolvê-la, nos anos que seguem a aprovação do PNE, o governo federal propôs diversos programas, entre eles, o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), que tem como escopo fornecer assistência financeira ao Distrito Federal e aos municípios, propiciando a ampliação do acesso de crianças a creches e escolas de educação infantil nas redes públicas. O

programa, instituído pela Resolução Nº 6, de 24 de abril de 2007, buscou apoiar a construção de creches e pré-escolas, bem como favorecer a aquisição de equipamentos para a rede física escolar desta etapa escolar.

A oferta da educação infantil, atribuição e grande tarefa da esfera municipal, vem avançando com dificuldades, e de forma não uniforme pelo território nacional. Coloca-se a necessidade de apoio do estado e da União tanto no financiamento da expansão da rede física como no campo da formação de professores. Questões que envolvem avanços na consolidação do regime de colaboração. Como universalizar o atendimento da pré-escola, atender as crianças em creches, de acordo com os diversos diplomas legais, sem descuidar da qualidade e da formação de professores? São desafios postos para a cidade de Niterói que iremos tratar na próxima seção.

Expansão da pré-escola em Niterói: desafios do processo de universalização

O município de Niterói, campo de nosso estudo, destaca-se na região metropolitana do Rio de Janeiro pelos altos índices de urbanização e de Desenvolvimento Humano 0,83, em 2010¹. Antiga capital do estado do Rio de Janeiro, a cidade conta, na atualidade, com uma população estimada em cerca de 487.000 habitantes (IBGE, 2010) e um território de 133,919 km². Além de uma expressiva atividade econômica na área naval, encontramos em seu território um forte setor de serviços, e na área educacional, a presença expressiva de diversas instituições de ensino, tais como universidades, escolas públicas e particulares (IBGE, 2010).

No que tange à constituição da rede pública de educação, documentos da Fundação Municipal de Educação¹, revelam que a primeira unidade escolar municipal foi criada pelo prefeito Manoel Otávio de Souza Carneiro (1914-1918), no Morro do Atalaia, região na zona norte da cidade. No início do século, a cidade possuía um expressivo número de analfabetos e eram tímidas as iniciativas na área educativa (AEPE/ FME, 2007).

Nos anos de 1950, tendo vista a necessidade de cumprimento dos princípios legais da obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário, afirmados pela Constituição de 1946, o município ofereceu bolsas de estudo à população que demandava (AEPE/ FME, 2007). Tratava-se de uma alternativa encontrada pela municipalidade para minimizar a escassez de vagas na rede pública.

O esforço pela ampliação do atendimento escolar se intensifica no período de 1959 a 1972, quando a municipalidade implantou treze unidades escolares de ensino fundamental. Para tanto, foram utilizados prédios alugados, cedidos ou mesmo adaptados (AEPE/ FME, 2007). É

preciso lembrar que, neste período, a Lei de Diretrizes e Bases nº 4024/1961 já determinava obrigatoriedade do ensino primário, com 4 anos de duração. Mais tarde, a Lei nº5692/1971 avançou ao estabelecer como etapa obrigatória o ensino de 1º grau, com 8 anos de duração e ingresso aos 7 anos de idade (HORTA, 1988).

No campo das políticas educacionais, com foco no atendimento à educação infantil, em 1975 é implantado o primeiro jardim de infância na cidade, Jardim de Infância Rosalina de Araújo Costa, no bairro do Barreto (AEPE/ FME, 2007). Observa-se, nos anos de 1970, o crescimento da demanda por creche que, vinculadas as secretarias de assistência social, buscavam proporcionar condições para que as mães pudessem trabalhar. A educação pré-escolar é percebida no período como medida auxiliar no combate aos problemas decorrentes da pobreza (KUHLMANN Jr., 2000).

A preocupação com a inauguração de novas unidades de ensino de 1º Grau predomina nos anos de 1980. Este quadro começa progressivamente a mudar com a aprovação da Constituição de 1988 que estabelece como dever do estado o atendimento à educação infantil. Por força das novas determinações legais, a competência de oferta da educação infantil é transferida da Assistência Social para a Secretaria Municipal de Educação. A nova conjuntura motiva, no período, a construção de novas unidades de educação infantil, além das assinaturas de convênios com entidades particulares e a incorporação de creches, anteriormente administradas pela Secretaria do Bem-Estar Social (AEPE/ FME, 2007).

Como parte das políticas voltadas para ampliação do atendimento, em 1994, o município implanta o Programa Criança na Creche (PCC) que buscou organizar os convênios das Creches Comunitárias (CC) do município. Segundo Amaral (2014):

O Programa fazia o repasse de recursos financeiros para pagamento do pessoal – merendeiras, educadores e auxiliar de serviços gerais – bem como para manutenção e compra de materiais permanentes e de consumo, e também para pagamentos de taxas como água e luz. Além disso, também dava apoio técnico e influenciava nas decisões sobre o gerenciamento e propostas pedagógicas das creches conveniadas (p.55).

De caráter intersetorial, pois articulava educação, saúde e assistência social, o PCC possuía apenas um coordenador e acompanhava a aplicação dos repasses. Naquele momento, boa parte dos profissionais que trabalhavam nas creches eram moradores das comunidades e não possuíam formação para o magistério. Muitas instituições, por sua vez, não possuíam infraestrutura física e pedagógica adequada e funcionavam mais como espaço para guarda de crianças. As críticas ao programa eram constantes, destacando a existência de condições precárias em algumas unidades (AMARAL, 2014).

Nos anos de 1990, e primeira década do século XXI, amplia-se o número de creches conveniadas em Niterói. Com o objetivo de expandir o atendimento, o poder público lança mão de diversas estratégias, tais como a implantação de novas escolas, assinatura de convênios e a municipalização de prédios estaduais. Persiste, entretanto, uma característica evidenciada pelos censos escolares, a presença expressiva na cidade da rede privada. Segundo Arosa (2008), a gestão municipal, no período de 2002 a 2008:

cria 953 vagas de Educação Infantil (EI) e 825 de Ensino Fundamental (EF). A rede estadual, progressivamente, por indução da Lei Estadual nº. 4.528/2008, alterada pela Lei Estadual nº. 5.311/2008 deixa de atender à Educação Infantil e passa a ofertar 5.727 vagas a menos no Ensino Fundamental. A rede privada amplia o atendimento em 2.156 vagas na EI e em 987 vagas no EF. Há portanto, uma diminuição nas matrículas na rede pública de 2.297 na Educação Infantil e 4.902 no Ensino Fundamental

Em 2013, com uma nova gestão na prefeitura de Niterói, é elaborado um plano de 30 anos denominado Niterói que Queremos anos para a cidade (2013-2033). Neste documento, encontravam-se diagnósticos, programas e metas detalhadas para as diversas áreas da gestão pública, entre elas, a educação. O diagnóstico da educação na cidade apontava para distribuição desigual de equipamentos escolares, ocasionando diferenças acentuadas nas taxas de matrícula na pré-escola. Nesta perspectiva, enquanto no bairro de Icaraí 90% das crianças de 4 e 5 anos frequentavam a escola, em 2013, na região do Largo da Batalha, Maceió e Ititioca apenas 54,9% das crianças estavam matriculadas (NITEROI/SEPLAG, 2013).

Como parte desta proposta é lançado, em 2013, o *Programa Mais Infância*, que tem como finalidade ampliar os direitos da criança, através da expansão da rede municipal de educação infantil. Tal planejamento tinha como intento universalizar a pré-escola até 2016, cumprindo a Meta 1 do Plano Nacional de Educação. Concluído o prazo do PNE (2001-2010), a cidade já havia colocado cerca de 90,7 % das crianças de 4 e 5 anos na pré-escola, mas restava um trabalho a ser feito (NITEROI/SEPLAG, 2013).

Alguns princípios fundamentavam o *Programa Mais Infância*: respeito aos direitos da criança, qualidade pedagógica, inclusão social e formação cidadã. Os documentos oficiais destacavam o apoio do governo federal, através dos Programas Brasil Carinhoso e ProInfância, que integravam os esforços do governo municipal no sentido da erradicação da pobreza em Niterói (FME, 2013).

A política implantada tinha como eixos: expandir o número de vagas, com construção de novas unidades dotadas de projeto arquitetônico específico; dotar as unidades existentes de recursos pedagógicos necessários para melhoria do atendimento, adequando os espaços físicos das escolas existentes; ampliar os horários de toda rede de atendimento de 0 a 5 em horário

integral; qualificar os profissionais da educação infantil, implantando programa em parcerias com Instituições de Ensino Superior para constante formação do profissional.(GOMES, 2014)

Com relação ao primeiro eixo, expansão de vagas, a proposta era inaugurar 5 novas unidades escolares por ano, até 2016, atingindo a marca de 20 novas unidades, todas em tempo integral. O objetivo era criar 3.000 novas vagas em quatro anos, reduzindo o histórico déficit de vagas na educação infantil, o que representaria quase 80% de expansão (FME, 2013).

Observa-se que, em novembro de 2012, a Rede Municipal de Niterói possuía 5067 matrículas na educação infantil, sendo que destas: 3581 eram em 26 Unidades de Educação Infantil; 1486 em classes existentes em escolas de ensino fundamental. As Creches Comunitárias contavam com 3313 discentes (FME/AEPE, 2012).

Naquele momento existiam algumas obras inacabadas, herdadas do governo anterior (2009-2012). Estas obras contaram com recursos provenientes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), desenvolvido pelo governo federal que previa, nas localidades onde eram construídos prédios para população de baixa renda, a necessária construção de equipamentos de ensino. Tratava-se, portanto, de um movimento relacionado ao conjunto de condicionalidades estabelecidas pela União para assinatura de convênio como os municípios. As obras situavam-se nas seguintes localidades: Vila Ipiranga, Itaipu, Ponto Cem Réis, Caramujo e Sapê.

Com a conclusão das mesmas, em 2013, 5 Unidades de Educação Infantil (UMEI) são inauguradas: Prof.^a Marilza da Conceição Rosa Medina com capacidade para 90 vagas; Áurea Trindade Pimentel Menezes, com 100 vagas; Professora Maria José Mansur Barbosa, com 80 vagas; UMEI Vinicius de Moraes, com 170 vagas; UMEI Zilda Arns, com 250 vagas (NITERÓI/FME, 2016).

Em 2014, no âmbito do Mais Infância, são incorporadas 5 Creches Comunitárias (CC). A CC Rosalda Paim torna-se UMEI Rosalda Paim (160 vagas), a CC Recomeçar se torna NAEI Sebastião Luiz Tatagiba (120 vagas), a CC Maceió se transforma em UMEI Almir Garcia da Silva, com 100 vagas, a CC Lizete Maciel, torna-se UMEI Lisete Maciel (100 vagas) e a CC Cafubá, UMEI Angela Fernandes (100 vagas), em março de 2014(NITERÓI/FME, 2016).

Ainda em 2014, mais duas unidades foram ampliadas para atender a educação infantil: a Escola Municipal Alberto Brandão, que se transforma na UMEI Alberto Brandao (80 vagas) e a Escola Municipal Noronha Santos (121 vagas) (NITERÓI/FME, 2016).

Ressalta-se que, progressivamente, a Fundação Municipal de Educação intensificou o monitoramento das condições de oferta e assessoramento pedagógico as Creches Comunitárias, integrantes do PCC. Foram estabelecidas diversas exigências por parte da FME para assinatura de convênios, tais como, a presença em seus quadros de profissionais habilitados, tendo em vista a Lei Federal 12.796 de abril de 2013 (art.62) que alterou a LDB nº9.394/1996, para dispor sobre

a formação dos profissionais da educação. A realidade destas unidades foi aos poucos se modificando com a implantação de mecanismos de acompanhamento das questões financeiras, pedagógicas e nutricionais (GOMES, 2013).

No processo de incorporação das referidas unidades à Rede Municipal de Educação passaram por amplas reformas, sendo inauguradas como equipamentos públicos totalmente adequadas a novos padrões de funcionamento. De acordo com Gomes (2013), além da reestruturação dos espaços físicos, com a melhoria de banheiros, refeitórios, espaços pedagógicos e climatização de salas, foram instalados equipamentos, brinquedos de pátio, grama sintética nos parquinhos, mobiliário novo nas escolas. Além da presença de dois professores habilitados em cada sala de aula e de modulação específica.

Como resultado da municipalização de prédios, temos a incorporação de um Centro Integrado de Educação Pública (Ciep) que integrava a rede estadual, e durante anos ficou abandonado, em uma comunidade no bairro do Barreto. Após uma intensa obra de reforma, a escola deu lugar a uma unidade de educação infantil em horário integral denominada de UMEI Jaci Pacheco, com 160 vagas (NITERÓI/FME, 2016).

Em 2015, o impacto da crise econômica desafiou a manutenção do ritmo acelerado de expansão. Apenas três escolas foram inauguradas: a Escola Municipal Dario Castelo, de ensino fundamental e a UMEI Nina Torres (120 alunos) e UMEI Maria Vitória Ayres Neves (100 vagas). No ano de 2016, duas novas unidades foram entregues, a UMEI Governador Eduardo Campos (160 vagas), no bairro de Maria Paula e a segunda, UMEI Profa. Regina Leite Garcia (180 vagas) (NITERÓI/FME, 2016).

Três UMEI tiveram suas obras iniciadas e estão previstas para entrega em 2017: Vale Feliz (180 vagas), Preventório (320 vagas) e Coronel Leôncio (160 vagas).

A ampliação dos espaços já existentes também colaborou com a expansão do atendimento, cerca de 401 vagas foram abertas em 2016. Buscou-se, ao reformar as escolas, dotá-las de espaços adequados para o desenvolvimento do trabalho com as crianças pequenas, atendendo a um dos eixos do Mais Infância.

Todas as unidades implantadas oferecem horário integral e, ainda, algumas antigas adotaram 8 horas de trabalho. Como parte do esforço de qualificação profissional foi implementado um programa de formação continuada de 2013 a 2016 que ofereceu cursos a docentes e pedagogos que atuam nesta etapa de ensino. Segundo informações de relatórios oficiais (FME, 2016a), cerca de 30% dos profissionais foram contemplados com estratégias formativas ao longo do referido período. Além disso, garantiu-se e também um terço da carga horária dos docentes para planejamento das atividades pedagógicas, ocasionando também uma ampliação no número de profissionais necessários para o funcionamento das escolas. Na

atualidade, além de dois professores por sala de aula, há ainda um docente que ministra educação física na pré-escola. O trabalho pedagógico é acompanhado por equipes da Fundação Municipal de Educação que oferecem diversas estratégias para formação continuada, muitas em parcerias com as universidades existentes na cidade.

A ampliação do número de unidades de educação infantil gerou demanda por novos profissionais. Processos de contratação temporária foram viabilizados, enquanto não era realizado o concurso público.

Destaca-se que, ao construir uma unidade, a administração projeta um número de vagas que, em função da demanda e da modulação que organiza o número de alunos por sala na rede municipal, pode ser modificado. O foco é o atendimento de 4 a 5 anos. Na atualidade, de acordo com documentos oficiais, foram implantadas 17 unidades de educação infantil e, ainda, 3 de ensino fundamental.

Com a implantação de novas salas e espaços inclusive em escolas de ensino fundamental, o Programa encerrará 2016 com 2500 vagas em unidades públicas de ensino. Para 2017, projeta-se a implantação de mais 500 vagas, com a abertura de mais três escolas.

Considerações finais

O desenvolvimento do Programa Mais Infância teve na construção de prédios escolares a sua face mais visível. Todos estes obedeceram a um padrão arquitetônico elaborado pela gestão municipal, em consonância com as normas propostas pelo Ministério da Educação. Entretanto, os caminhos da expansão não são lineares; ocorreram também adaptação de antigas unidades, que passam por reformas de revitalização e ampliação de espaços, além da já mencionada incorporação de creches comunitárias. A construção das escolas obedeceu a um planejamento organizado em função da demanda existente por vagas nos bairros do município que apontavam para a necessidade de 3000 vagas para educação infantil, em 2013.

O movimento de expansão em sua fase inicial buscou recursos do Programa ProInfância do Governo Federal para construção de escolas. Entretanto, a situação dos terrenos do município, altamente urbanizado, levou a não adoção dos modelos de creche do FNDE que necessitam de terrenos muito extensos, dificultando o recebimento de apoio. Foram mobilizados e investidos recursos do próprio tesouro municipal em tempos de crise econômica.

Ao mesmo tempo em que se buscou melhorar e renovar as escolas já existentes. De acordo com relatórios examinados, (NITERÓI/FME, 2016), 31 unidades passaram por processo de reforma.

Com relação às creches comunitárias incorporadas, o impacto foi grande, pois tiveram que se adequar a padrões estabelecidos para educação infantil municipal o que envolve a presença de dois professores habilitados em cada sala de aula, horário integral e uma modulação que busca garantir a qualidade do trabalho pedagógico. Para o município fica a tarefa de continuar investindo esforços, sempre com o objetivo de garantir as condições para o desenvolvimento do trabalho na educação infantil. Entretanto, enquanto a universalização da pré-escola já surge no horizonte em decorrência da implantação de novas escolas e o conseqüente aumento de vagas, o atendimento a faixa etária de 0 a 3 anos ainda é um grande desafio. Sem dúvida, uma segunda etapa que irá demandar recursos e participação do governo federal.

Referências

AMARAL, Arlene de P. L. *Professores de creches conveniadas no município de Niterói: identidades em construção*. 125p. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2014.

AROSA, Armando C. As políticas educacionais de Niterói entre 2002 e 2008. In: XXV Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação. *Anais Políticas Públicas e Gestão da Educação: construção histórica, debates contemporâneos e perspectivas futuras*. São Paulo (SP): PUCSP/FACED/PPGE, 2011.

Disponível em: www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/. Acesso em: 20 de julho de 2016.

AZANHA, José M.P. Planos e políticas de educação no Brasil: alguns pontos para reflexão. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo n.85, p.70-78, maio de 1993.

AZEVEDO, Fernando de... [et al.]. *Manifestos dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores (1959)*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010.

BONTEMPI JR, Bruno; BOTO, Carlota. O ensino público como projeto de nação: a "Memória" de Martim Francisco (1816-1823). *Rev. Bras. Hist.* vol.34 n.68, São Paulo July/Dec. 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Lei Federal n.º 9.394, de 20/12/1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em julho de 2016.

_____. Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional 4.024/61. Disponível

em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L4024.htm>. Acesso em 27/jul/2009.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: julho de 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil*. Brasília: MEC, 2010.

CARDOSO, Miriam. *Ideologia do Desenvolvimento - Brasil: JkJq*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

CONDORCET, M. J. A. N. C. Rapport et projet de décret relatifs à l'organisation générale de l'instruction publique. *Présentation à l'Assemblée législative*: 20 et 21 avril 1792. Disponível em: <<http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/7ed.asp>>. Acesso em: 15 jun. 2012.

CURY, J. Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. *RBPAE*, v.25, n.1, p. 13-30, jan./abr. 200.

_____. O Plano Nacional de Educação de 1936/19371. *Educativa*, Revista do Programa de Pós-graduação. Goiânia, v. 17, n. 2, p. 396-424, jul./dez. 2015. Disponível em:

<http://seer.ucg.br/index.php/educativa/article/viewFile/4556/2594>. Acesso em 30 de julho de 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. *Síntese de Indicadores 2014*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

GOMES, Patrícia. *A Educação Infantil no município de Niterói: o caminho trilhado para a efetivação do direito da criança*. 37p. Monografia (Especialização em Docência na Educação Infantil), Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2014.

HORTA, José Silvério Baia. *Liberalismo, Tecocracia e Planejamento Educacional no Brasil*. São Paulo: Cortez / Autores Associados, 1982.

MACHADO, Martim Francisco R. A. *Memória sobre a Reforma dos Estudos da Capitania de São Paulo*. Boletins da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras – Boletim LIII/História da Civilização Brasileira. São Paulo: USP, 1945.

NITERÓI. FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. *Programa Mais Infância*. Niterói, SEMECT: 2013. (Material de divulgação).

_____. Diretoria de Educação Infantil. *Relatório Expansão de vagas*. Niterói: FME, 2015 (documento de circulação interna).

_____. Diretoria de Educação Infantil. *Expansão da Educação Infantil em Niterói*. Niterói: FME, 2015 (documento de circulação interna).

_____. Departamento de Obras. *Relatório das unidades escolares novas*. Niterói: FME, 2015 (documento de circulação interna).

_____. Diretoria de Educação Infantil. *Expansão da Educação Infantil em Niterói*. Niterói: FME, 2016 a (documento de circulação interna).

_____. Departamento de Obras. *Relatório das unidades escolares reformadas, ampliadas e novas: janeiro de 2013 a julho de 2016*. Niterói: FME, 2016 b (documento de circulação interna).

KUHLMANN JR, M. *Histórias da educação infantil brasileira*. Fundação Carlos Chagas, São Paulo.

PASCHOAL, Jaqueline Delgado ; MACHADO, Maria Cristina Gomes. A história da educação infantil no Brasil: avanços, retrocessos e desafios dessa modalidade educacional. *HISTEDBR Online*, Campinas, n.33, p.78-95, mar.2009

RIZZINI, I.; NAIFF, L. A. M.; BAPTISTA R. (Coord.). *Acolhendo crianças e adolescentes: experiências de promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil*. São Paulo: Cortez; Brasília: Unicef; Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2006.

RIZZO, Gilda. *Creche: organização, currículo, montagem e funcionamento*. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SCHWARTZMAN, Simon, BOMENY, Helena M. B.; COSTA, Vanda M. R. *Tempos de Capanema*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Paz e Terra, 2000.

SOUZA, D.B. Avaliações finais sobre o PNE 2001-2010 e preliminares do PNE 2014-2024. *Est. Aval. Educ.*, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 140-170, set./dez. 2014.

TEIXEIRA, Anísio. *A educação e a crise brasileira*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1956. 355p.

TEIXEIRA, Anísio. Bases preliminares para o plano de educação referente ao Fundo Nacional de Ensino Primário. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro, v.38, n.88, out./dez. 1962. p.97-107.

Submetido em 07 ago 2016, aprovado em 6 dez 2016.

¹Informações disponíveis em: <http://www.atlasbrasil.org.br>. Acesso em 24 de julho de 2016.