

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO,  
CONHECIMENTO E INCLUSÃO SOCIAL

SANDRO COELHO COSTA

PROGRAMA PROINFÂNCIA:  
CONSIDERAÇÕES SOBRE OS EFEITOS NAS POLÍTICAS  
MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO INFANTIL



BELO HORIZONTE  
2015

SANDRO COELHO COSTA

PROGRAMA PROINFÂNCIA: CONSIDERAÇÕES SOBRE OS EFEITOS NAS  
POLÍTICAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO INFANTIL

Tese apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Conhecimento e Inclusão Social, da Faculdade de Educação/UFMG como requisito parcial a obtenção do título de doutor em educação.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dra. Livia Maria Fraga Vieira.

**Linha de pesquisa:** Políticas Públicas de Educação: concepção, implementação e avaliação.

BELO HORIZONTE  
2015

## RESUMO

Essa pesquisa investigou as políticas municipais de Educação Infantil em três Municípios da RMBH bem como os efeitos causados pelo Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - Proinfância. O Programa federal propõe a reestruturação e construção da rede física de unidades de educação infantil no país, para toda a faixa de idade de 0 a 5 anos. As fontes de dados foram constituídas de entrevistas junto ao Ministério da Educação, às Secretarias Municipais de Educação de três Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH e à direção e coordenação das Instituições de Educação Infantil em funcionamento, resultantes do Programa. Além disso, foram levantados documentos e normativas concernentes de âmbito federal, estadual e municipal. Para tal análise foram realizados cotejamentos entre os referenciais e estudos da regulação das políticas públicas e também das questões que envolvem as relações federativas no Brasil. Foram utilizados os pressupostos de trabalho desenvolvidos pelos seguintes autores: Barroso (2003; 2004; 2005; 2006 e 2006a), Arretche, (1996); Dupriez. e Maroy (2000); Afonso, (2010); Duarte e Oliveira, (2005); Hypolito, (2010); Maroy, (2011); Souza, (2006). Visando compreender as complexas relações que envolvem os entes federados nacionais na implantação da Educação Básica no Brasil foi realizado um histórico do pacto federativo e as implicações políticas desse pacto na oferta de unidades educacionais (ABRUCIO E FRANZESE, 1998; ABRUCIO, 1998; CURY, 2010). Mostra-se que as políticas públicas demandam articulação eficiente entre os entes federados e mecanismos mais explícitos que regulem essa articulação. Assim, mesmo sendo uma iniciativa de grande abrangência nacional, envolvendo aporte de recursos financeiros relevantes, o Proinfância necessita de aportes técnicos complementares no âmbito dos Municípios para que as políticas de Educação Infantil possam responder satisfatoriamente à demanda e o estatuto da obrigatoriedade, quantitativa e qualitativamente. Destaca-se o ineditismo das ações na área e o volume de recursos financeiros, da ordem de 3,5 bilhões no ano 2014, direcionados a essa etapa da Educação Básica. O Programa, as DCNEI e a documentação sobre qualidade da COEDI/MEC têm cumprido o papel de difundir no País pressupostos para a organização da política nacional de Educação Infantil.

Palavras-chave: Proinfância, políticas públicas, Educação Infantil.

## ABSTRACT

This research investigated the expansion of early childhood education policies in Brazil through the National Restructuring and Equipment Acquisition for Public School Network Early Childhood Education Program - Proinfância. The federal program proposes restructuring and construction of the physical network of early childhood education units in the country, for the whole age group 0-5 years. Data sources were composed of interviews with the Ministry of Education, the Municipal Education Departments of three municipalities in the metropolitan region of Belo Horizonte - MRBH and the direction and coordination of Early Childhood Institutions in operation, resulting from the program. In addition, they raised the normative documents and concerning federal, state and municipal. For this analysis were performed cotejamentos between references and studies of the regulation of public policies and also of the issues surrounding the federal relations in Brazil. Working assumptions developed by the authors following were used: Barroso (2003; 2004; 2005; 2006, 2006a), Dupriez. and Maroy (2000); Afonso (2010); And Duarte Oliveira, (2005); Hypolito, (2010); Maroy, (2011). Seeking to understand the complex relationships involving the loved national federated in the implementation of basic education in Brazil was carried out a history of the federal pact and the political implications of this agreement in offering educational units (ABRUCIO And FRANZESE, 1998; ABRUCIO, 1998; Cury, 2010 ). It is shown that public policies require effective coordination between federal agencies and more explicit mechanisms governing this joint. So even being a large nation-wide initiative, involving investment of relevant financial resources, Proinfância needs additional technical contributions at the municipal level for the early childhood education policy to respond satisfactorily to the demand and the status of the obligation, quantitatively and qualitatively . Highlight the uniqueness of the actions in the area and the volume of financial resources, in 2014 3.5 billion, directed to this stage of basic education. The program, the DCNEI and documentation on quality COEDI / MEC have fulfilled the role of spreading in the country assumptions for the organization of the National Early Childhood Education policy.

Keywords: Proinfância, public policy, early childhood education.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO,  
CONHECIMENTO E INCLUSÃO SOCIAL

Tese de doutorado intitulada “Programa Proinfância: Considerações sobre os Efeitos na Política Municipais de Educação Infantil” analisada pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

---

Profª Dra. Lívia Maria Fraga Vieira  
Orientadora – FaE/UFMG

---

Profª Dra. Maria Fernanda Rezende Nunes  
UNIRIO

---

Profª Dra. Valdete Côco  
UFES

---

Prof Dr. Ademilson de Sousa Soares  
UFMG

---

Prof Dra. Rosimar de Fátima Oliveira  
UFMG

---

Prof. Alexandre Borges Miranda  
UFMG

---

Profª. Maria Helena Gonçalves Augusto  
SEE/MG.

Belo Horizonte, 15 de julho de 2015

Às crianças brasileiras e suas famílias que lutam  
incansavelmente pelo atendimento à Educação Infantil.

## **AGRADECIMENTOS**

À minha orientadora, Profa Livia Fraga, pela confiança, disponibilidade e compreensão,

Aos demais professores/as da linha de pesquisa Políticas Públicas e do Programa de Pós Graduação da Faculdade de Educação por compartilhar seus conhecimentos,

Aos meus pais e familiares que sempre acreditaram e perdoaram minhas ausências,

À Secretaria do Programa, pela gentileza e eficiência,

À Banca de Qualificação pelas orientações,

À Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais pela concessão de afastamento para estudos,

Aos interlocutores que contribuíram com a pesquisa, em especial aos entrevistados que compartilharam comigo suas informações,

À CAPES pela concessão de bolsa REUNI que oportunizou experiência prática na docência do ensino superior,

Aos colegas e coordenadores dos grupos de pesquisa GESTRADO e NEPEI,

A todos os amigos que acompanharam e me apoiaram durante esta trajetória,

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho...

## **SIGLAS E ABREVIATURAS**

ANPEd	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
APAE	Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais
BH	Belo Horizonte
CAIC	Centro de Atendimento Integral à Criança
CAQ	Custo aluno-qualidade
CEB	Câmara de Educação Básica
CEI	Centro de Educação Infantil
CEBEP	Coordenadoria de Educação Básica e Educação Profissional
CIM	Centro Infantil Municipal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CME	Conselho Municipal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
COEDI	Coordenação Geral de Educação Infantil
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
COREF	Coordenadoria da Rede Física
DCNEI	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
DF	Distrito Federal
DIED	Divisão de Educação
EC	Emenda Constitucional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GDF	Governo do Distrito Federal
GEIF	Gerência em Políticas Educacionais em Educação Infantil
GRANBEL	Associação dos Municípios
GRE	Gerência Regional de Educação

GT	Grupo de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IDI	Índice de Desenvolvimento Infantil
IFET	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
INEP	Instituto Nacional de Estudos e de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOTERJ	Loteria do Estado do Rio de Janeiro
LRE	Lei de Responsabilidade Educacional
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LSF	Light Steel Frame
MCMV	Minha Casa Minha Vida
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
MI	Metodologia Inovadora
MIEIB	Movimento Interfóruns de Educação Infantil
MOBRAL	Movimento Brasileiro de Alfabetização
NUCOM	Núcleo de Conservação e Manutenção
NUEX	Núcleo de Expansão
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico
OEI	Organização dos Estados Íbero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura
ONU	Organizações das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento

PARFOR	Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDEMG	Plano Decenal de Educação de Minas Gerais
PEE	Plano Estadual de Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PME	Plano Municipal de Ensino
PNE	Plano Nacional de Educação
PNE	Portador de Necessidades Especiais
PPA	Plano Plurianual
PPP	Parceria Público-Privada
Proqualidade	Projeto qualidade na Educação Básica em Minas Gerais
PISA	<i>Programme for International Student Assessment</i>
RBPE	Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos
PUC-MG	Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSS	Processo Seletivo Simplificado
PT	Partido dos Trabalhadores
REEMG	Rede Estadual de Educação de Minas Gerais
SEB	Secretaria de Educação Básica
SEDF	Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal
SEE/MG	Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais
SEE/AL	Secretaria de Estado da Educação e do Esporte de Alagoas
SEEI	Serviço de Educação Infantil
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio
SESC	Serviço Social do Comércio
SESCOOP	Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESI	Serviço Social da Indústria
SEST	Serviço Social de Transporte
SENAT	Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SEPAC	Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento
SIMAVE	Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública
SME	Sistema Municipal de Educação
SRE	Secretaria Regional de Educação
STF	Superior Tribunal Federal
SUEB	Superintendência de Educação Básica
TCU	Tribunal de Contas da União
TCE/RS	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
TCLE	Termo de Consentimento e Livre Esclarecido
UENF	Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro
UERJ	Universidade Estadual do Rio de Janeiro
UESB	Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia
UESC	Universidade Estadual de Santa Cruz
UEFS	Universidade Estadual de Feira de Santana
UEZO	Centro Universitário Estadual da Zona Oeste
UNEB	Universidade do Estado da Bahia
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNESP	Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNDIME União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

USP Universidade de São Paulo

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1- Critérios utilizados para seleção dos Municípios	33
FIGURA 2 – Perspectiva Frontal de uma unidade do Proinfância	102
FIGURA 3 – Mapa com as Unidades de ensino por Municípios de Minas Gerais	152
FIGURA 4 – Regiões de planejamento do Estado de Minas Gerais	159
FIGURA 5 - Unidade do Proinfância no Município RMBH1	180
FIGURA 6 – Unidade do Proinfância I, no Município RMBH2	208
FIGURA 7 – Área externa, Unidade do Proinfância I, no Município RMBH2	212
FIGURA 8 – Espaço ocioso na parte administrativa	215
FIGURA 9 – Salas na parte externa, Unidade do Proinfância I, no Município RMBH2.	216
FIGURA 10 – Área externa a cozinha, Unidade do Proinfância I, no Município RMBH2	217
FIGURA 11 – Instalações Sanitárias dos funcionários da cozinha e lavanderia, Unidade do Proinfância I, no Município RMBH2	218
FIGURA 12 – Bebedouro, Unidade do Proinfância I, no Município RMBH2	219
FIGURA 13 – Área externa, Unidade do Proinfância I, no Município RMBH2	221
FIGURA 14 – Equipamentos lavanderia, Unidade do Proinfância I, no Município RMBH2	222
FIGURA 15 – Fraldário creche I, Unidade do Proinfância I, no Município RMBH2	223
FIGURA 16 – Portas, Unidade do Proinfância I, no Município RMBH2	224
FIGURA 17 – Brinquedos, Unidade do Proinfância I, no Município RMBH2	225
FIGURA 18 – Mobiliários, sala de atividades da Unidade do Proinfância I, no Município RMBH2	226
FIGURA 19 – Vista interna da Unidade do Proinfância I, no Município RMBH2	227
FIGURA 20 – Unidade do Proinfância II, no Município RMBH2	228

FIGURA 21 – Materiais para projetos, Unidade do Proinfância II, no Município RMBH2	229
FIGURA 22 – Sala de atividades, Unidade do Proinfância II, no Município RMBH2	232
FIGURA 23 – Brinquedoteca, Unidade do Proinfância II, no Município RMBH2	232
FIGURA 24 – Refeitório, Unidade do Proinfância II, no Município RMBH2	234
FIGURA 25 – Sala de atividades, Unidade do Proinfância II, no Município RMBH2	235
FIGURA 26 – Rotina, Unidade do Proinfância II, no Município RMBH2	236
FIGURA 27 – Sala de atividades, Unidade do Proinfância II, no Município RMBH2	237
FIGURA 28 – Instalações sanitárias - PNE, Unidade do Proinfância II, no Município RMBH2	238
FIGURA 29 – solarium, Unidade do Proinfância II, no Município RMBH2	239
FIGURA 30 – Vista panorâmica da Unidade III, Município RMBH3	241
FIGURA 31 – Tela que divide os espaços internos e externos da Unidade	242
FIGURA 32 – Entrada da Unidade III, no Município RMBH3	243
FIGURA 33 – Fachada da Unidade III	244
FIGURA 34 – Espaço reservado à instalação de ar condicionado	245
FIGURA 35 – Containeres para armazenamento do lixo	246
FIGURA 36 – Local para armazenamento de Gás	246
FIGURA 37 – Rouparia do Proinfância	247
FIGURA 38 – Vista parcial da brinquedoteca	248
FIGURA 39 – Espaço reservado ao descanso dos bebês	248
FIGURA 40 – Parte interna do berçário	249
FIGURA 41 – Playground da Unidade III, RMBH3	250
FIGURA 42 – Vista parcial da sala de atividades, 1º e 2º períodos	251

**LISTA DE QUADROS**

QUADRO 1 – Dissertações/teses sobre política municipal de Educação Infantil defendidas no período de 2007 a 2011.	31
QUADRO 2 – Trabalho de Campo MEC, RMBH1, RMBH2 e RMBH3	32
QUADRO 3 – Municípios e Instituições pesquisadas	34
QUADRO 4 – Entrevistas	37
QUADRO 5 – Atribuição dos Estados e Municípios de acordo com a LDBEN	73
QUADRO 6 - Principais programas e medidas do PDE para a Educação Básica	88
QUADRO 7–Características dos Projetos tipo “B” e “C”	103
QUADRO 8 – Documentação necessária para adesão	105
QUADRO 9 - Número de unidades conveniadas/aprovadas por ano	111
QUADRO 10 – Grupos de atendimento PAC 2	114
QUADRO 11 – O caso de Arapiraca – AL, Município do G1.	118
QUADRO 12 – Unidades Proinfância e população dos Estados	130
QUADRO 13 – Objetivo, resultado e atividades das Consultorias.	135
QUADRO 14 – Lista das atividades da consultoria Proinfância	137
QUADRO 15 – Produtos e valores da consultoria Proinfância	139
QUADRO 16 -RMBH: Municípios, população estimada em 2013 e adesão ao Proinfância.	162

QUADRO 17 – Número de matrículas na Educação Infantil na RMBH em 2013.	163
QUADRO 18 – Prazos de entrega dos documentos técnicos das assessorias	168
QUADRO 19 – Distribuição de matrículas na rede conveniada do Município RMBH1	178

### LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Distribuição das matrículas na Educação Básica por esfera administrativa - Brasil (2007-2012)	68
TABELA 2 – Distribuição de matrículas na Educação Infantil por ente federado e % da rede privada, no período de 2008 a 2012	74
TABELA 3 – Distribuição de matrículas em creche e pré-escola por ente federado no período de 2008 a 2012.	75
TABELA 4 – Distribuição de matrículas na rede pública e privada no período de 2008 a 2012.	76
TABELA 5 – Atendimento a Educação Infantil em 2012 e metas do PNE 2014-2024.	78
TABELA 6 – Distribuição do atendimento a Educação Básica por ente federado 2008 a 2012.	92
TABELA 7 – Atendimento às crianças de zero a três anos em instituições de Educação Infantil por grupos de Municípios do PAC2 em 2010.	115
TABELA 8 – Atendimento às crianças de quatro e cinco anos em instituições de Educação Infantil por grupos de Municípios do PAC2 em 2010.	115
TABELA 9 – Matrículas estimadas incluindo as unidades do Proinfância	116
TABELA 10 – Projeção e <i>déficit</i> de matrículas por grupo de Municípios do PAC 2.	116
TABELA 11 – Distribuição de Unidades por grupo de Municípios do PAC2	117
TABELA 12 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Minas Gerais (1991-2010)	148

TABELA 13 - Crianças em idade de frequentar a creche em Minas Gerais em 2010.	157
TABELA 14 - Crianças em idade de frequentar a pré-escola em Minas Gerais em 2010.	157
TABELA 15 – Distribuição de matrículas no Município RMBH1, em 2013	177
TABELA 16 – Distribuição de matrículas no Município RMBH2, em 2013	181
TABELA 17 - Evolução das matrículas de Educação Infantil RMBH2 (2003– 2013)	183
TABELA 18 – Distribuição de matrículas no Município RMBH3, em 2103	195

### **LISTA DE GRÁFICOS**

GRÁFICO 1 – Atendimento público e privado de Educação Infantil no ano de 2012.	77
GRÁFICO 2 – Recursos financeiros previstos para a Educação Infantil – 2004 a 2014.	123
GRÁFICO 3 – Orçamento Anual do Proinfância no PAC 2	128
GRÁFICO 4 – Matrículas na Educação Básica em Minas Gerais no período de 2008 a 2013.	154
GRÁFICO 5 – Evolução das matrículas na creche em Minas Gerais no período de 2008 a 2013.	155
GRÁFICO 6 - Número de matrículas na pré-escola em Minas Gerais no período de 2008 a 2013.	156
GRÁFICO 7 – Cidades que aderiram ao Proinfância em Minas Gerais	160
GRAFICO 8 – Estágio das Construções do Proinfância em Minas Gerais	160

## SUMÁRIO:

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>23</b>
1.1 Pertinência, aproximação com o tema, e objetivos da pesquisa	25
1.2 O caminho percorrido	29
1.3 Organização geral da tese	39
<b>2. REGULAÇÃO, FINANCIAMENTO E FEDERALISMO: IMPASSES E DESAFIOS NA OFERTA DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL</b>	<b>42</b>
2.1 Políticas de regulação: interações, dinâmicas e atores	44
2.2 O pacto de federalização brasileiro: impasses e desafios.	57
2.3 As responsabilidades da União, dos Estados e dos Municípios na oferta da Educação Básica.	67
2.4 Relações federativas e os Planos Nacionais de Educação - PNE e Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE	79
2.5 Regulação, Financiamento e Federalismo: alguns apontamentos	91
<b>3. PROINFÂNCIA: A GÊNESE DE UMA POLÍTICA PÚBLICA</b>	<b>98</b>
3.1 Ações do Programa (projetos A, B e C)	100
3.2 Processo de adesão ao Programa	104
3.3 Seleções dos Municípios interessados em realizar o convênio	110
3.4 Desafios na implementação: licitação e execução do projeto	118
3.5 Recursos financeiros: Convênios e PAC 2	122
3.6 Assessoramento Técnico-pedagógico: nova estratégia do MEC	132
3.7 Proinfância: desafios e perspectivas	142
<b>4. A EDUCAÇÃO INFANTIL EM MINAS GERAIS, NA RMBH E A IMPLANTAÇÃO DO PROINFÂNCIA.</b>	<b>145</b>
4.1 O Estado de Minas Gerais: alguns dados contextuais	146
4.2 Matrículas da Educação Infantil em Minas Gerais.	154
4.3 O Proinfância em Minas Gerais e na RMBH	158

4.4 A assessoria Técnico-Pedagógico em Minas Gerais	166
4.5 Aspectos da política de Educação Infantil no Estado, na RMBH e a implantação do Proinfância.	173
<b>5. O PROINFÂNCIA E A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS</b>	<b>176</b>
5.1 Caracterização do Município RMBH1	177
5.1.1 Os efeitos do Proinfância no Município RMBH1	179
5.2 Caracterização do Município RMBH2	180
5.2.1 Os efeitos do Proinfância no Município RMBH2	192
5.3 Caracterização do Município RMBH3	195
5.3.1 Os efeitos do Proinfância no Município RMBH3	198
5.4 Análise comparada dos três contextos: RMBH1, RMBH2 e RMBH3	199
<b>6. O PROINFÂNCIA: ANÁLISE DAS UNIDADES EM FUNCIONAMENTO</b>	<b>205</b>
6.1 O funcionamento das unidades I e II do Município RMBH2	206
6.1.1 Um retrato da Unidade I	207
6.1.2 Um retrato da Unidade II	227
6.2 O funcionamento da Unidade III do Município RMBH3	240
6.2.1 Um retrato da Unidade III	240
6.3 Considerações acerca das unidades do Proinfância em funcionamento	252
<b>7. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>256</b>
<b>8. REFERÊNCIAS</b>	<b>264</b>
8.1 Referências Bibliográficas	264
8.2 Documentos e Legislações	278
<b>9. APÊNDICES</b>	<b>286</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Inserida na linha de pesquisa Políticas públicas em Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação (FaE) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), esta tese registra os resultados da análise da execução do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância e seus efeitos nas políticas de Educação Infantil em três Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH).

O Proinfância consiste na

principal ação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE no campo da infraestrutura educacional, presta assistência técnica e transfere recursos financeiros a Municípios e Distrito Federal para construir creches e adquirir equipamentos e mobiliários para a Educação Infantil.<sup>1</sup>

Em relatório produzido por auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), o FNDE justifica que a proposição desse programa “foi pautada na evidente precariedade da rede pública de ensino infantil existente nos Municípios brasileiros e na alta vulnerabilidade social e populacional”<sup>2</sup>. Assim, o programa busca promover ações supletivas e redistributivas visando à correção progressiva das disparidades de acesso à Educação Infantil, bem como à proposição de um padrão mínimo de qualidade na infraestrutura educacional nessa etapa da Educação Básica.

Tendo em vista os objetivos acima formulados, a pesquisa buscou verificar em que medida o Proinfância é eficiente na execução da proposta de reestruturação da infraestrutura e ampliação de vagas na Educação Infantil. A relação de parceria com os Municípios é condição para a realização do Programa. Desse modo, o Ministério da Educação (MEC), ao formular esses objetivos, parece ter a intenção de produzir efeitos nas políticas locais de modo a que os Municípios sejam levados às seguintes realizações:

---

<sup>1</sup> Disponível em: <[www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-metodologias-inovadoras?tmpl=component&print=1](http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-metodologias-inovadoras?tmpl=component&print=1)>. Acesso em: 26 mar. 2014

<sup>2</sup> Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2014/Fiscobras2013/anexo2/SINTETICOS%5Csint%C3%A9tico\\_2013\\_312.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2014/Fiscobras2013/anexo2/SINTETICOS%5Csint%C3%A9tico_2013_312.pdf)>. Acesso em: 29 maio 2014.

- Elaborar seu Projeto Político Pedagógico (PPP), em especial no que se refere à organização curricular;
- Organizar a arquitetura e os espaços de acordo com as especificidades da Educação Infantil;
- Propor melhorias na estrutura técnica das secretarias de educação;
- Organizar a política municipal de Educação Infantil, incluindo a construção da rede física;
- (Re)conhecer a Educação Infantil enquanto primeira etapa da Educação Básica;
- Induzir a formação em nível superior como pré-requisito para atuar na docência da Educação Infantil conforme LDBEN (BRASIL, 1996a).

A tese ora apresentada descreve e problematiza sobre os efeitos da política federal na organização da Educação Infantil nos Municípios. Procurou-se evidenciar como o MEC, por meio do Proinfância, procura exercer o papel de indutor de políticas educacionais para a pequena infância no Brasil. Nessa perspectiva, foram analisadas as principais estratégias utilizadas pelo Ministério da Educação para a implementação do Programa em colaboração o Município.

A pretensão do MEC de induzir políticas municipais de acesso e qualidade na Educação Infantil pode ser evidenciada especialmente no documento intitulado Parâmetros Básicos de Infraestrutura para instituições de Educação Infantil. Por meio dele, um ano antes do lançamento oficial do Proinfância, o ministro da Educação à época, Fernando Haddad, assumia essa função em relação à política educacional dos Municípios.

Em consonância com o papel do Ministério da Educação – MEC de **indutor** de políticas educacionais e de proponente de diretrizes para a educação, a Secretaria de Educação Básica – SEB do MEC, por meio da Coordenação Geral de Educação Infantil – COEDI do Departamento de Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental – DPE apresenta o documento *Parâmetros Nacionais de Infraestrutura para as Instituições de Educação Infantil*, contendo concepções, reforma e adaptação dos espaços onde se realiza a Educação Infantil (BRASIL, 2006a, p. 3).

A seguir, serão descritos os aspectos que levaram à aproximação do autor com o tema investigado, bem como a pertinência social e acadêmica da investigação realizada e seus objetivos. No segundo item serão demonstrados os caminhos percorridos na construção da análise, os pressupostos teórico-metodológicos, e ainda as adversidades encontradas nessa trajetória. Por fim, será apresentada a organização geral da tese.

### **1.1 Pertinência, aproximação com o tema e objetivos da pesquisa**

Ainda que o direito à educação das crianças, desde o nascimento, esteja estabelecido na Constituição Federal de 1988, expressa no artigo 208, a ampliação do acesso à Educação Infantil relativo às crianças de zero até seis anos de idade, em instituições públicas, tem se traduzido em um desafio para a sociedade brasileira.

Esse acesso foi regulamentado posteriormente pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) (BRASIL, 1996a), sendo a Educação Infantil definida como a primeira etapa da Educação Básica. Aos Municípios ficou atribuída a organização da oferta das matrículas em creches e pré-escolas, em cooperação com os demais entes federados (Estados e União).

Como analisa Souza (2006a), a nova Constituição regula não só princípios, regras e direitos – individuais, coletivos, sociais e políticos -, mas também um amplo leque de políticas públicas, com impacto, portanto, sobre as relações intergovernamentais, devido à tendência à descentralização de algumas políticas públicas. As regras sobre as competências, recursos e políticas públicas das entidades subnacionais são capítulos detalhados da Constituição, deixando pouca margem de manobra para iniciativas específicas. Assim, as Constituições Estaduais devem estar alinhadas com os direitos estabelecidos na Constituição Federal. Nesse novo ordenamento, Estados e Municípios acabam sendo apenas, quase sempre, entes gestores dos direitos dos cidadãos pautados pela Constituição Federal.

A entrada da Política de Educação Infantil na legislação nacional foi de suma importância para a ampliação do direito à educação, pois implicou as demais esferas de governo, principalmente a municipal, na oferta de vagas.

Porém, isso não se traduziu em expansão imediata, pois grande parte dos Municípios não dispõe de recursos. Souza (2006b) alerta para o fato de que o objetivo do federalismo cooperativo está longe de ser alcançado por duas razões principais:

A primeira tem a ver com as capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes. A segunda é ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que regulem as relações intergovernamentais e que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo (SOUZA, 2006b, p. 197).

Diante desse quadro de disputas, fragilidades e desarticulação entre os entes federados, a esfera local encontra dificuldades - de ordem técnico-administrativa e financeira, considerando a insuficiência de fontes de financiamento de creches e pré-escolas - para a implementação da Educação Infantil.

A exemplo do ocorrido com o Ensino Fundamental, seriam necessárias estratégias de articulação do poder público para ampliar o atendimento em creches e pré-escolas. O atendimento insuficiente do Ensino Fundamental constituía o maior desafio posto para a política educacional, situação revertida com o lançamento, em 1996, mesmo ano da LDBEN, do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) (BRASIL, 1996b). Tal política focalizou os recursos financeiros para o Ensino Fundamental; com essa medida, o Município priorizou a universalização do atendimento a essa etapa da Educação Básica. Embora a Educação Infantil também fosse prioridade da atuação municipal, ela ficou em segundo plano e na contingência da vontade política e da pressão dos movimentos sociais.

Mesmo com todos os equívocos, de acordo com Davies (2001), o FUNDEF e a focalização dada pela LDBEN ao Ensino Fundamental provocaram nos Municípios considerável aumento da oferta nessa etapa de ensino, que está praticamente universalizada. Na medida em que aumentou a cobertura da rede pública ao Ensino Fundamental, os desafios educacionais para os Municípios tiveram seu foco alterado, como evidencia estudo realizado por Oliveira (2007):

Atribuo importância significativa à universalização do acesso ao Ensino Fundamental, posto que esta faz com que “as contradições mudem de lugar”, passando a concentrar-se na expansão das etapas posteriores a este e na qualidade da Educação Básica, notadamente do Ensino Fundamental (p.666).

O cenário político da Educação Infantil foi significativamente alterado pela aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) (BRASIL, 2007a), que substituiu o FUNDEF,, e pela Emenda Constitucional n. 59, de 2009 (EC 59/2009) (BRASIL, 2009), que ampliou a obrigatoriedade de frequência à escola para as crianças a partir de quatro anos até os dezessete anos de idade. Mesmo a legislação concedendo aos Municípios um prazo para se adequar até 2016, seu texto já definiu a Educação Básica obrigatória a partir da pré-escola desde a sua promulgação.

O novo Fundo, implantado em 2008, responde à reivindicação dos Municípios e movimentos sociais, pois possibilita o financiamento de todas as etapas da Educação Básica, incluindo a Educação Infantil. Assim como acontecia no FUNDEF, os valores repassados aos Municípios são calculados de acordo com a quantidade de matrículas informada pelas escolas na pesquisa anual denominada Censo Escolar, organizada pelo INEP/MEC. Dessa maneira, em um primeiro momento, o desafio para os governos locais passa a ser a construção do espaço físico adequado para atender aqueles matriculados na Educação Infantil.

Nesse contexto, brevemente descrito, é que o Governo Federal propõe o Proinfância, com o qual fui mantendo contato por meio do trabalho de assessoria pedagógica desenvolvido na Secretaria Municipal de Educação de Contagem (MG). Outra motivação teve origem a partir da pesquisa de Mestrado desenvolvida no Município de Contagem (COSTA, 2010), cujo objeto foi a análise dos quatorze anos da organização política da Educação Infantil do Município. Na ocasião, em 2010, constatamos que havia em Contagem duas unidades do Proinfância em construção.

Paralelamente aos recursos e projetos para a construção das unidades físicas, o Ministério da Educação (MEC) promove consultorias pedagógicas para as equipes de gestores dos Municípios participantes do programa. Tal

ação, em Minas Gerais, buscou fomentar a elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP) das unidades que ainda seriam inauguradas. Em 2010 participei, em Minas Gerais, dos encontros promovidos pela Consultoria Pedagógica com os Municípios participantes do Programa. Nessa conjuntura, foi possível identificar alguns efeitos e lacunas dos gestores municipais em relação ao Programa do Governo Federal.

O Proinfância, desde seu lançamento em 2007, vem expandindo sua atuação no território nacional, o que parece evidenciar a crescente adesão dos Municípios aos propósitos de melhorar a infraestrutura e o acesso à Educação Infantil. A Educação Infantil começa a ocupar um lugar mais destacado nas políticas educacionais dos Municípios. Isso parece se confirmar pelo destaque ao tema observado nas campanhas eleitorais para o cargo de prefeitos em 2012. O tema também ganhou relevo nos discursos de candidatos à Presidência da República em 2014.

O ineditismo do Governo Federal em realizar investimentos nessa etapa da Educação Básica, disponibilizando financiamento para a construção de mais de seis mil unidades educacionais, é reconhecido quando se analisam as políticas federais de Educação Infantil no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, numa perspectiva histórica (FULLGRAF, 2007, 2008; CAMPOS *et al.*, 2012).

Em suma, nessa investigação procurei construir um olhar renovado sobre as dinâmicas políticas na área de políticas de educação para crianças de zero até seis anos, com foco nos seguintes objetivos:

### **OBJETIVO GERAL**

Analisar o Proinfância e identificar suas implicações na organização das políticas de Educação Infantil de três Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Analisar os efeitos do Programa na expansão das matrículas da Educação Infantil nos Municípios pesquisados;

- Descrever as estratégias e desafios na implementação do Proinfância;
- Identificar os desafios dos dirigentes municipais na adesão aos requisitos fixados pelo Governo Federal e desenvolvimento do Programa no Município;
- Compreender as formas de cooperação estabelecidas entre os entes federados (União, Estados e Municípios) no âmbito do desenvolvimento do Programa;
- Descrever e identificar os procedimentos operacionais do Programa bem como a mobilização financeira articulada em decorrência do atendimento à Educação Infantil;
- Compreender as relações entre o MEC e os Municípios para a realização do Proinfância.

## **1.2 Caminho percorrido**

A abordagem realizada, com raízes na Sociologia e na Ciência Política, procura enfatizar a variedade de interesses e atores no processo político, privilegiando a dimensão da ação pública e a interação entre os atores sociais na implementação do Proinfância.

Tais pressupostos permitiram que a análise de dados fosse realizada a partir do cotejamento entre os referenciais e estudos da regulação das políticas públicas e também das questões que envolvem as relações federativas no Brasil.

No levantamento de dados desta tese foi imprescindível a junção de métodos qualitativos e quantitativos, coletados em três etapas distintas, a saber:

a) Revisão bibliográfica para elucidar alguns conceitos, como Política Federal e Municipal de Educação Infantil, centralização e descentralização das políticas públicas, sistema federativo e federalismo no Brasil.

b) Pesquisa de campo quantitativo-descritiva, quando foram levantados documentos e informações sobre o Proinfância disponíveis no Ministério da Educação e nas Secretarias Municipais de Educação dos Municípios pesquisados. Além disso, foram realizadas visitas às unidades educacionais do Programa nos Municípios da amostra, aonde foram coletados dados do atendimento às crianças.

c) Visando complementar e esclarecer os documentos e os registros fotográficos, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os gestores do Programa nos âmbitos do Ministério da Educação, das secretarias municipais de educação e na própria unidade em funcionamento.

A seguir, serão descritos os procedimentos metodológicos adotados em cada uma dessas etapas, bem como os desafios encontrados.

#### a) Revisão bibliográfica

Em consulta ao banco de dissertações e teses disponibilizado na página da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e em revistas eletrônicas disponibilizadas na base *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), observamos a insuficiência de estudos que abordem a política nacional de Educação Infantil e seus efeitos na organização das políticas de educação dos Municípios.

Procuramos por dissertações e teses, realizadas entre 2007 e 2011, período equivalente aos cinco anos que antecedem o início desta tese. Como parâmetros de pesquisa foi utilizada a associação dos seguintes descritores no campo “assunto”: política municipal e Educação Infantil. Os resultados da pesquisa estão expressos no Quadro 1.

QUADRO 1 – Dissertações/teses sobre política municipal de Educação Infantil defendidas entre 2007 e 2011.

Ano	Dissertações	Teses	Total
2007	26	6	32
2008	25	1	26
2009	35	9	44
2010	27	9	36
2011	43	8	51

Fonte: Portal da CAPES, 2012.

De todas as pesquisas levantadas, nenhuma se dedica à análise de investimentos do Governo Federal nos Municípios ou na Educação Infantil. A maior parte se dedica a analisar as iniciativas dos governos locais no atendimento à Educação Infantil e a precarização do trabalho docente nessa etapa da Educação Básica.

Ao todo foram identificados poucos trabalhos que analisam as ações da esfera de Governo Federal na Educação Infantil. Em nova pesquisa, dessa vez utilizando o descritor “Proinfância”, foi encontrada somente a recente pesquisa desenvolvida por Ramos (2011) na Universidade de Brasília (UnB) denominada **Implementação de programas federais e descentralização de políticas públicas: um estudo de casos no contexto do Proinfância**. Este trabalho, desenvolvido pelo Programa de Pós-Graduação em Administração, analisou os aspectos que contribuíram para a adesão ou não dos Municípios e os fatores que podem ser responsabilizados pelo sucesso ou fracasso da implantação.

No sistema de artigos científicos *on-line* Scielo encontramos sete trabalhos relacionados com os mesmos descritores que digitamos no portal da CAPES. Porém, entre os sete trabalhos, somente três se dedicam ao estudo das políticas públicas de Educação Infantil e nenhum dos artigos encontrados tem foco na análise de programas federais e seus efeitos nas políticas dos Municípios.

Diante desse quadro de ausência de trabalhos acadêmicos da área inferimos que a proposta apresentada nesta tese se interessa, de forma inédita, pela investigação dos efeitos do Proinfância nos Municípios da RMBH.

Os estudos sobre centralização e descentralização das políticas públicas, sistema federativo e federalismo no Brasil estão analisados no Capítulo 2 dessa tese.

b) pesquisa de campo

Nesse segundo momento foi realizado trabalho de campo na sede do Ministério da Educação, em Brasília, e em três Municípios da RMBH com o objetivo de compreender o funcionamento do Programa e analisar as estratégias adotadas pelas secretarias de educação dos Municípios.

A fim de preservar a identidade dos Municípios, eles serão nomeados RMBH1, RMBH2 e RMBH3, de acordo com a ordem cronológica da concessão de autorização e visita técnica pelas secretarias de educação. No Quadro 2, estão relacionadas as datas de realização da visita técnica.

QUADRO 2 – Trabalho de campo MEC, RMBH1, RMBH2 e RMBH3

Local:	Data:
<b>MEC/Brasília</b> – <b>DF</b>	18, 19 e 20/06/2013
<b>RMBH1</b>	27/02/2014
<b>RMBH2</b>	13/03/2014
<b>RMBH3</b>	13/05/2014

Fonte: Arquivo do autor, 2015.

No MEC foi necessário um tempo maior *in loco* devido ao grande volume de documentos e dados disponibilizados. No entanto, os documentos analisados foram quase exclusivamente relatórios realizados pelas consultoras pedagógicas que atuaram nos Municípios vinculados ao Proinfância em Minas Gerais.

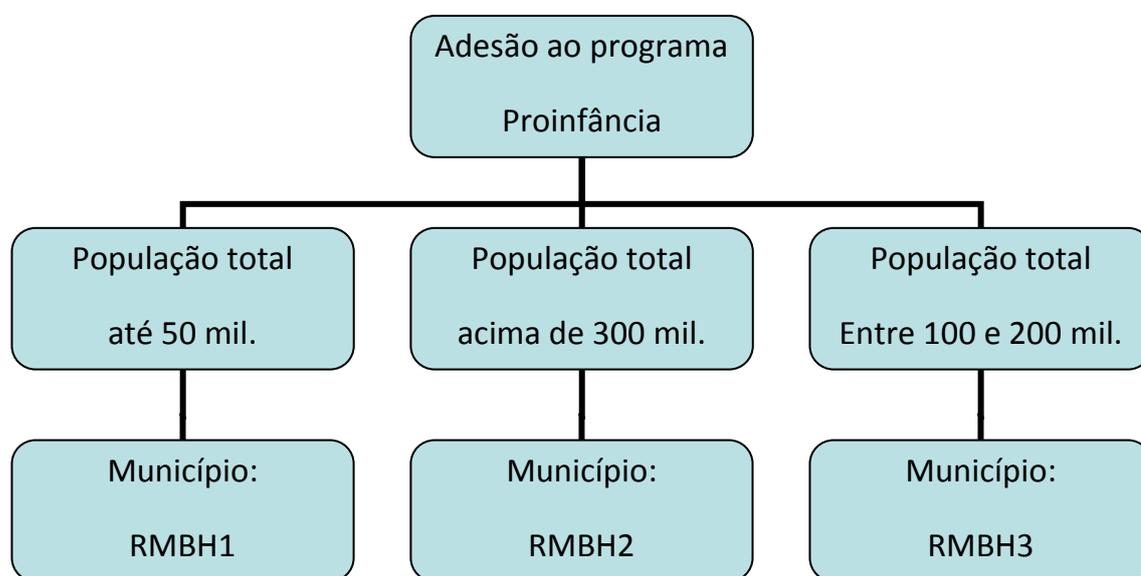
De acordo com a COEDI/MEC, existe a intenção política de que os relatórios elaborados a partir da consultoria pedagógica prestada em diversos Estados brasileiros venham compor uma publicação oficial da COEDI/MEC e sejam disponibilizados para consulta pública.

Nessa fase, em Brasília, identificou-se a ausência de um banco de dados que reúna informações detalhadas do Programa. A gestão administrativa do contrato/convênio da obra é realizada pelo FNDE/MEC e a gestão pedagógica fica a cargo da COEDI/MEC. Cabe ressaltar a disponibilidade no atendimento e acesso aos dados da COEDI/MEC. Porém, o mesmo não ocorreu no contato com o FNDE/MEC.

Em um dos primeiros contatos realizados, ainda na fase do projeto, por meio de um *e-mail* enviado ao endereço eletrônico [dirpe@fnde.gov.br](mailto:dirpe@fnde.gov.br), no dia 16 de setembro de 2010, o FNDE/MEC respondeu informando que os dados relacionados ao Programa estavam disponíveis no *site*. Porém, as informações disponibilizadas nos *sites* do FNDE/MEC e do Portal da Transparência estão dispersas e classificadas por Município, o que, de fato, dificultou a coleta e tabulação dos dados.

Na sequência, foram iniciados os contatos com os Municípios escolhidos para compor a amostra de acordo com os critérios expressos na Figura 1:

FIGURA 1 - Critérios utilizados para seleção dos Municípios.



Fonte: Arquivo do autor, 2015.

Um dos critérios do próprio Programa consiste na prioridade de atendimento a Municípios das regiões metropolitanas, devido à alta concentração de

população nessas áreas. A escolha de Municípios da RMBH se justifica pela sua proximidade com a residência do pesquisador, o que facilitou no deslocamento, pois a pesquisa não contou com financiamento institucional para a realização dos trabalhos de campo.

Após a seleção dos Municípios, foi iniciado o contato, primeiramente com o Município RMBH1, depois o RMBH2 e, por último, o RMBH3. A coleta de dados e as entrevistas nas secretarias de educação foram dificultadas pela demora dos Municípios em conceder a autorização, pois relataram insegurança diante do projeto executado, que entra em desacordo com algumas especificações indicadas pelo FNDE/MEC. Além disso, em um dos Municípios a unidade estava pronta, mas não havia perspectiva de iniciar as atividades.

Foi observado também que, em algumas secretarias, não havia uma convergência entre as propostas pedagógicas difundidas nas Instituições e as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNEI)/2009. Alguns espaços foram descaracterizados, como as salas de informática, previstas no projeto do FNDE/MEC e sem funcionamento nas três unidades visitadas.

Pesquisar uma política inédita como Proinfância, bandeira de governo e com pouco tempo de execução (somente quatro anos no início da investigação), provocou a desconfiança e o receio dos envolvidos, que hesitaram em fornecer os dados solicitados. Além dos obstáculos enfrentados no contato com os Municípios, as dificuldades também se estenderam para os contatos realizados em Brasília, especificamente no FNDE e na Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais.

No âmbito dos Municípios, procuramos conhecer as unidades construídas pelo Programa. Ao todo foram observadas quatro unidades, conforme demonstrado no Quadro 3:

QUADRO 3 - Municípios e Instituições pesquisadas

<b>Município</b>	<b>Instituições</b>	<b>Início das atividades</b>
<b>RMBH1</b>	Unidade I	Ainda não estava funcionando.
<b>RMBH2</b>	Unidade I	12/05/2011
	Unidade II	05/12/2012
<b>RMBH3</b>	Unidade I	13/08/2011

Fonte: Arquivos do autor, 2015.

No quadro estão relacionadas quatro instituições que compõem a amostra analisada. Todavia, as observações *in loco* e entrevistas foram realizadas somente em três unidades, uma vez que a unidade I, do Município RMBH1 estava pronta, mas não realizava nenhum atendimento.

O trabalho com a fotografia serviu de suporte e complementou os dados fornecidos pelas secretarias de educação e secretarias das unidades do Proinfância sobre as condições de infraestrutura das unidades.

A observação e o registro nas unidades foram realizados em somente um dia. Outro fator que levou à imersão por um dia se deve ao movimento de greve dos docentes deflagrado em um dos Municípios e ao receio dos Municípios em participar da pesquisa. A coleta de dados nas instituições foi realizada entre fevereiro e maio de 2014.

Quanto ao registro fotográfico, no momento da solicitação da autorização foi esclarecido que não seria publicada qualquer foto em que as crianças e/ou a instituição pudessem ser identificadas. Tal procedimento foi necessário para preservar a identidade das crianças e demais sujeitos participantes da pesquisa.

As imagens são dotadas de um grande poder de comunicação e são reveladoras de aspectos da realidade pesquisada e das concepções educativas. No caso desta pesquisa, elas foram primordiais para a análise dos espaços em relação a sua utilização e previsão no projeto proposto pelo FNDE/MEC.

Segundo Santos (2011),

Em qualquer parte do mundo, as imagens são de fácil compreensão, pois não necessitam de idiomas para ser entendidas. Associadas à linguagem verbal ou não, elas proporcionam a informação criando conceitos a partir do que visualizamos. Talvez por isso tenham se tornado uma ferramenta muito eficaz para comunicação (s/p).

Assim, por meio das imagens, foi possível analisar algumas características dos espaços fotografados e identificar aspectos da proposta pedagógica vivenciada pelas crianças.

Para efeitos deste estudo, as imagens foram consideradas textos pois, assim como um texto escrito, as imagens são repletas de significações produzidas na interação texto (imagem)/leitor/contexto (SANTOS, 2011).

Tittoni, Oliveira, Silva e Tanikado (2010) estudam a fotografia como ferramenta na pesquisa acadêmica e enfatizam os tensionamentos existentes entre a fotografia, o fotógrafo e o ato de fotografar. Para tal, os autores focam a análise no que denominam intervenção fotográfica. É nessa perspectiva que analisamos o acervo fotográfico que compõe o banco de dados desta tese. A fotografia auxilia a ciência moderna nos seus efeitos de produção de verdades sobre o mundo e sobre a vida como estratégia para buscar a legitimação e revelação da realidade.

A fotografia, ao mesmo tempo em que mostra evidências de uma situação ou período da história por meio de sua função de registro de imagens, pode desempenhar a função de revelar imagens e momentos pouco visíveis. Nessa última situação, a fotografia desempenha função importantíssima para a pesquisa acadêmica - provocar o “olhar” do leitor/interlocutor.

#### c) Entrevistas semiestruturadas

Outra etapa da coleta de dados consistiu na realização de entrevistas com os sujeitos envolvidos na gestão do Programa. Na tentativa de compreender o todo do Programa, optou-se por ouvir os sujeitos envolvidos na gestão do Proinfância nas escalas macro e micro. Seguem no Quadro 4 as datas das entrevistas, a esfera de atuação dos sujeitos entrevistados e o cargo/função que ocupam na instituição.

QUADRO 4 – Entrevistados

	<b>DATA</b>	<b>ESFERA DE ATUAÇÃO</b>	<b>CARGO/FUNÇÃO</b>
<b>1</b>	20/06/2013	Federal	Coordenadora Geral de Educação Infantil do MEC
<b>2</b>	24/09/2013	Federal	Consultoras pedagógicas do programa em Minas Gerais (duas participantes)
<b>3</b>	27/02/2014	Municipal	Secretária de educação do Município RMBH1
<b>4</b>	13/03/2014	Municipal	Secretária adjunta da Educação Infantil do Município RMBH2 (foram ouvidos mais quatro integrantes da equipe)
<b>5</b>	16/04/2014	Municipal	Diretora de instituição de Educação Infantil RMBH2
<b>6</b>	22/04/2014	Municipal	Diretora de instituição de Educação Infantil RMBH2a
<b>7</b>	13/05/2014	Municipal	Técnicas da Secretaria de educação do Município RMBH3 (duas participantes)
<b>8</b>	13/05/2014	Municipal	Gestoras de instituição de Educação Infantil do Município RMBH3 (diretora e coordenadora)

Fonte: Arquivo do autor, 2014.

As entrevistas com os gestores do programa no âmbito do Governo Federal foram realizadas no segundo semestre de 2013, nos meses de junho a setembro. Nessa etapa, foram ouvidas, além da Coordenadora Geral de Educação Infantil, em Brasília, as Consultoras Pedagógicas selecionadas para a realização da Consultoria pedagógica prestada pelo Programa em Minas Gerais, em 2010.

A COEDI/MEC é a responsável pela gestão do Programa em âmbito nacional. Além das informações dos Municípios atendidos em todo o Brasil, a Coordenadora forneceu informações acerca do processo embrionário do programa no MEC. Essas informações foram imprescindíveis para a composição do Capítulo 3 desta tese, onde estão descritas as diretrizes e os processos envolvidos na gestão do Programa no âmbito do MEC.

As Consultoras Pedagógicas, que atuaram em Municípios de Minas Gerais, forneceram informações acerca da realidade que encontraram em diversos Municípios mineiros e as perspectivas dos Municípios na realização da adesão

ao Programa. Essas discussões estão divididas entre os capítulos 3 e 5 desta tese.

De fevereiro a maio de 2014, foram realizadas as entrevistas nos Municípios selecionados. Após autorização e assinatura do Termo de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE), foram ouvidos os técnicos das secretarias, que autorizaram o contato com as unidades do Proinfância que haviam iniciado suas atividades. Esse procedimento está de acordo com o Comitê de Ética em Pesquisas com seres humanos da UFMG, ao qual o projeto desta tese foi submetido e aprovado.

Nas unidades foram ouvidas a dirigente e coordenadora pedagógica. No entanto, na unidade I do Município RMBH2 também foi possível a presença de professoras. Nessa fase podem-se observar a unidade em funcionamento e as características do atendimento oferecido em dois Municípios: RMBH2 e RMBH3. Esses dados, após analisados, compõem o capítulo 6 desta tese.

A abordagem utilizada no desenvolvimento das entrevistas teve como foco a interação dos atores na formulação da política. De acordo com Haguette (1997), a entrevista consiste num “processo de interação entre duas pessoas na qual uma delas, o entrevistador, tem por objetivo a obtenção de informações por parte do outro, o entrevistado.” (p. 86) Foi com base nesse princípio da interação que selecionamos os atores participantes da pesquisa.

O Governo de Minas Gerais foi procurado para colaborar com a pesquisa por meio de entrevista, que seria realizada, se autorizada, na Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEE/MG), com a Diretoria de Apoio à Educação Infantil. Além de contatos por telefone e *e-mails* enviados, foi protocolado no dia 25 de abril de 2014 um ofício solicitando à responsável pela Diretoria um horário para entrevista e o fornecimento de dados da ação política do Estado na Educação Infantil. No entanto, não houve resposta a nenhuma das solicitações enviadas. Os dados aqui relacionados foram retirados de pesquisas secundárias ou de informações disponibilizadas no *site* oficial do governo.

### **1.3 Organização geral da tese**

Dividido em sete capítulos, este trabalho é a síntese de um estudo sobre a implantação do programa Proinfância, em uma abordagem que procurou caracterizar sua formulação, sua implantação em quatro Municípios e o funcionamento das unidades.

Esta Introdução compõe o capítulo um, onde foram apresentados os objetivos, o contexto, a justificativa e as escolhas metodológicas que pautaram os caminhos da pesquisa.

No Capítulo 2 – Regulação, financiamento e federalismo: impasses e desafios na oferta da Educação Básica no Brasil, foram desenvolvidos conceitos como regulação, federalismo e pacto federativo, o que possibilitou localizar o Programa em um ordenamento regulatório proposto pelo Ministério da Educação em suas políticas e programas. Paralelamente à discussão da regulação, foi realizada uma análise do financiamento da Educação Básica no Brasil desde a LDBEN (BRASIL, 1996a). Além da responsabilidade legal de cada ente federado, foi descrita a atuação deles historicamente na Educação Básica. A desigualdade entre os entes federados se constitui em fator histórico e decisivo na organização das políticas públicas que envolvem a relação entre aqueles entes. Os documentos Plano Nacional de Educação (PNE) e Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) são estratégias que visam orientar as políticas educacionais em longo prazo, estabelecendo metas e mecanismos para cada ente federado.

Na sequência, relatou-se como o programa Proinfância foi arquitetado no interior do Governo Federal e as estratégias utilizadas na implantação da política. Para tal, foi organizado no Capítulo 3 – Proinfância: A gênese de uma política, um histórico do Programa, evidenciando seus marcos legais, bem como a trajetória e a cronologia desde a sua proposição em 2007. O texto, inicialmente, foi formulado com base nas diretrizes gerais apresentadas na ocasião do lançamento do Programa. Outro aspecto apresentado no capítulo consiste nos desafios enfrentados pelos Municípios e suas equipes técnicas logo no processo de adesão ao Programa e no processo de seleção dos Municípios que seriam contemplados, situação alterada com a entrada do

Proinfância na segunda edição do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Será demonstrado, por meio da organização de tabelas, o montante de recursos destinados ao Programa em todo o Brasil e ainda serão descritas as estratégias de implantação, que vão para além dos recursos, como o investimento realizado em formação e comunicação com os Municípios.

A partir do Capítulo 4 – o atendimento a Educação Infantil em Minas Gerais, na RMBH e a implantação do Proinfância serão caracterizadas as estratégias de implementação da política e suas interfaces em Minas Gerais. Os Estados, envolvidos pelo jogo político local, agem de acordo com os interesses locais, às vezes recorrendo ao texto legal para justificarem sua ausência ou omissão em relação à política de Educação Infantil, uma vez que a Educação Infantil não foi definida como prioridade de atuação dos Estados, mas dos Municípios (BRASIL, 1996a). Nessa parte, torna-se evidente que a implementação de uma etapa da Educação Básica precisa estar articulada e contar com o envolvimento de todos os entes federados. Constata-se também que esse envolvimento depende da concepção de Educação Infantil de cada governante ou das equipes que compõem esses governos.

Em relação aos dados coletados nos Municípios foram organizados dois capítulos: o capítulo 5, com os dados gerais dos Municípios e secretarias de educação; o capítulo 6, com os dados coletados nas unidades do Proinfância em funcionamento nos Municípios.

Assim, no Capítulo 5 – O Proinfância e a política de Educação Infantil nos Municípios pesquisados foram descritas as características de cada um dos Municípios, bem como das políticas de Educação Infantil em andamento e a contribuição do Proinfância para a concepção de Educação Infantil difundida no Município.

No Capítulo 6 – O Proinfância: análise das unidades em funcionamento foram descritos aspectos que envolvem, além da estrutura física dos espaços e ambientes, o projeto pedagógico de cada uma das unidades de Educação Infantil em funcionamento.

Por fim, no Capítulo 7 – Considerações finais foram apresentadas reflexões e possibilidades de pesquisa relacionadas ao Proinfância e à política de Educação Infantil no Brasil. Nessa parte retomamos os mais importantes

aspectos discutidos nos demais capítulos e seus resultados, com considerações neles embasadas.

## **2. REGULAÇÃO, FINANCIAMENTO E FEDERALISMO: IMPASSES E DESAFIOS NA OFERTA DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL**

Neste capítulo serão abordados aspectos relacionados ao papel que o Estado vem desempenhando nas sociedades contemporâneas, e que alguns autores chamam de Estado Regulador. Procurou-se analisar neste texto como tem se estruturado a oferta de Educação Básica brasileira, em particular as políticas para a Educação Infantil no contexto do que tem sido nomeado 'nova regulação da educação'.

Foram utilizados os trabalhos publicados por Barroso (2003, 2004, 2005, 2006,). Mesmo com foco na análise dos processos de regulação presentes no sistema de ensino português, os textos de Barroso foram fundamentais para o estudo e a compreensão dos processos de ajustes pelos quais vêm passando as políticas educacionais no Brasil.

Convicto da polissemia que o conceito de regulação abriga e visando elucidar questões específicas ao tema, este trabalho tomou os pressupostos de pesquisas desenvolvidas pelos seguintes autores: Dupriez e Maroy (2000); Afonso (2010); Duarte e Oliveira (2005); Hypolito (2010); Maroy (2011); Lessard (2010). São estudos baseados na Teoria da Regulação em diferentes contextos e análises de políticas públicas.

A escolha da Teoria da Regulação foi motivada por se tratar de uma abordagem profícua, que sustenta uma análise mais dinâmica da implementação: permite a análise macro e micro das interações dos atores<sup>3</sup> dentro do sistema social. Além disso, proporciona uma visão mais ampla do processo de construção das regras que compõem o jogo político na formulação e implementação de políticas públicas.

O programa Proinfância foi gEstado no contexto de relações federativas tensas, que envolvem disputas relativas ao financiamento, às formas de colaboração, às concepções do papel do Estado e das instâncias federativas, considerando que se trata de um programa que pressupõe a transferência de grande volume de recursos da União para os Municípios. Um aspecto importante do Programa reside na difusão de uma concepção de Educação

---

<sup>3</sup> De acordo com Ruas (1998), os atores podem ser públicos (políticos ou burocratas) ou privados (empresários, trabalhadores, agentes internacionais e a mídia).

Infantil defendida pela COEDI/MEC e expressa nas DCNEI (BRASIL, 2009). Além disso, o Programa passa a ser elemento que concretiza o compromisso da União com a proposição de uma política nacional para a Educação Infantil.

O Proinfância está incluso no pacote de programas que o Governo Federal disponibiliza aos demais entes federados com o objetivo de melhorar o IDEB. Ele é uma dos projetos integrantes do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado pelo Governo Federal em 2007. Esta é uma das ações que geram efeitos no pacto federativo e no financiamento da educação, pois, para o acesso ao “cardápio de programas”, o ente federado tem que, necessariamente, elaborar um Plano de Ações Articuladas (PAR) e assinar um Termo de Compromisso com a União.

Além do caráter multirregulador que as políticas educacionais vêm assumindo, as reflexões propostas aqui irão evidenciar as peculiaridades envolvidas no pacto federativo brasileiro. Para isso será identificada a responsabilidade de cada ente federado pela oferta da Educação Básica, comparando sempre com as atribuições estabelecidas nos textos legais mais recentes: a Constituição Federal (CF/1988), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN/1996) e as Emendas Constitucionais (EC) 53/2006 e 59/2009 (que alteram ou reafirmam as responsabilidades dos entes federados diante das obrigações educacionais, ampliando as obrigações do Estado com a Educação Básica).

Há que se diferenciar o processo que envolve as relações federativas e a descentralização das políticas educacionais no Brasil, processos marcados por ambiguidades desde o início da constituição do projeto republicano do Brasil. Para compreender e analisar esses processos foi necessário recorrer, por um lado, aos estudos históricos como os realizados por Abrucio (1998) e Faoro (2001) e, por outro, agregar as ideias de autores que analisam a perspectiva da construção de um sistema nacional articulado de educação, como Saviani (1999, 2008) e Cury (1997, 2008, 2010, 2012).

Por fim, serão apresentados alguns apontamentos acerca das políticas de regulação, das tensões envolvidas no pacto federativo e suas implicações na oferta da Educação Básica, sobretudo na Educação Infantil.

## 2.1 Políticas de regulação: interações, dinâmicas e atores

A Idade Moderna, que tem seu marco a partir de 1500, na Europa, foi um período específico na história do Ocidente. Com certeza, um grande feito dessa era consistiu na formação dos Estados modernos. No entanto, o Estado tem desempenhado um papel diferenciado na proposição de políticas públicas. No período que antecedeu à Revolução Francesa (1789), a forma de governar se caracterizava por meios impositivos de administrar, com mecanismos mais burocráticos como punições e multas àqueles que descumprissem alguma determinação legal. Após a Revolução, com a afirmação do Estado democrático de direito, os mecanismos de governo assumiram, cada vez mais, um caráter orientador e multifacetado.

Ao longo dos anos, e em diferentes contextos, o Estado vivenciou o dilema da (não)intervenção. Pelo fato de o sistema capitalista propor regras que abrangem tanto aspectos econômicos, quanto sociais, essa intervenção não se restringiu aos aspectos econômicos, mesmo porque estes influenciaram diretamente o desenvolvimento social. Os neoliberais defendem a intervenção mínima do Estado. Nessa visão o próprio mercado seria responsável por proporcionar equilíbrio necessário à harmonia e à sobrevivência do sistema capitalista. No entanto, eventos como a crise econômica de 1929 serviram para demonstrar que o governo, além de monitorar todo o sistema, precisa realizar intervenções no sentido de alcançar esse equilíbrio.

Assim como ocorre na economia, em que o Estado propõe formas de intervenção para corrigir as incongruências que o mercado sozinho não é capaz de solucionar satisfatoriamente, tem acontecido nas políticas sociais. De forma sutil o Estado tem atuado de modo a implementar modelos de interação entre os diversos atores sociais, envolvendo os governos locais nessas ações com vistas a cumprir os objetivos estabelecidos pela política nacional, em campos específicos.

Nesse modelo, o poder decisório não está centralizado em uma figura, ou de posse exclusiva de um poder central, mas em redes ou sistemas que por meio da interação propõem a regulação de determinada área ou campo político. O Estado, de forma processual e contínua, atua como um articulador

das decisões que envolvem os rumos da política em questão. Em substituição ao papel tradicional e burocrata, o Estado vem desempenhando funções de um agente regulador das regulações (DUTERCQ, 2006).

Em setores como o fornecimento de energia, água e telecomunicações, o governo central implantou agências reguladoras, cujas funções é conduzir as políticas conforme os interesses do governo, de acordo com as normas adotadas pelo Estado. Já no setor educacional, assumiu-se a perspectiva definida por Barroso (2006), cuja regulação é compreendida como a materialização de medidas políticas e administrativas que vão, em geral, alterar os modos de regulação do poder público no sistema escolar. Nesse caso não há necessidade de uma agência específica; as intenções do governo são divulgadas, por meio da mídia, em documentos e portarias que expressam os anseios para a política regulada, além da existência de um sistema de condicionalidades que balizam o comportamento dos atores.

Na perspectiva dos neoliberais, essa alteração do papel do Estado pode ser caracterizada pela aproximação com a iniciativa privada ou mesmo pela substituição do Estado por instituições privadas. Tal substituição, muitas vezes, é realizada e justificada pela perspectiva técnica, com vistas a promover a “modernização, desburocratização e combate à 'ineficiência' do Estado.” (BARROSO, 2005, p. 726).

Lessard (2010) explica o significado do termo regulação em um contexto sistêmico, onde os atores eram motivados a interagir com vistas a alcançar o equilíbrio no interior do sistema social. Porém, o autor alerta para o fato de que o caminho para o equilíbrio do sistema era sinuoso e envolvia processos de acomodações e adaptações.

Segundo Lessard (2010), a instabilidade gerada no sistema tinha origem na entrada de uma nova regra ou legislação na arena política em questão. Agindo de forma reativa, os atores buscavam certa conformidade nos comportamentos com o objetivo de atingir a estabilidade ora perdida. Como num processo dialético que envolve ação e reação, os atores se movimentavam e interferiam de forma decisiva no rumo das políticas públicas.

Na definição do conceito de regulação, Lessard aponta algumas questões que julga fundamentais:

[...] em torno do conceito de regulação, questões fundamentais como a da construção da regra, sua imposição ou sua negociação, a da variabilidade, do desvio ou da mudança, a do consenso ou do conflito em torno da regra e a da eficácia ou da legitimidade da ação e de sua coordenação são colocadas e problematizadas em função das características de um dado campo e do contexto no qual ele evolui. (LESSARD, 2010, s/p)

Dupriez e Maroy (2000) propõem a análise das políticas de regulação em duas dimensões: uma macro, cujo objeto de estudo envolvia a produção das regras e documentos que orientavam o comportamento dos atores dentro do sistema social analisado; outra micro, que consistia no estudo de ações desenvolvidas localmente, o que envolve conhecer o comportamento dos atores locais ao interagir com as regras na instância de governo onde a política estava em execução. Nesse caso, o foco de tensão estava nos constrangimentos presentes na arena política, o que, por sua vez, provocava instabilidade do sistema diante de fato ou fenômeno que passava a compor o sistema social.

A dimensão macro era representada por meio dos documentos estratégicos elaborados em uma esfera de governo que exercia a função de liderança na relação com outros atores, de esferas de governo submissas às normas e diretrizes da esfera liderança, na hierarquia do poder decisório.

Em estudo realizado na Bélgica francófona, Dupriez e Maroy (2000) se dedicaram a compreender a interação nessas duas instâncias simultaneamente. Tal estudo lhes permitiu analisar a complexidade envolvida nos processos interacionistas no interior do sistema social. Os autores afirmam que, na perspectiva analisada, o Estado era fortalecido como coordenador das políticas públicas, e, que, ao longo dos anos, ele aumentava sua intervenção, inicialmente restrita a aspectos acadêmicos.

Na Bélgica, nos últimos dez anos, os autores observaram uma homogeneização da política educacional, além de um crescimento da rede comunitária:

L'activité réglementaire et législative de ces 10 dernières années tend à rendre l'enseigneent plus homogène et à rapprocher la situation des réseaux subventionnés de celle que connaît le réseau de la communauté (anciennement réseau de l'Etat) (DUPRIEZ; MAROY, 2000, p. 80).<sup>4</sup>

Lascoumes e Les Galès (2007) defenderam, em suas pesquisas, a utilização do termo “ação pública” ao invés de políticas públicas para evidenciar o foco no estudo dos indivíduos em interação, os mecanismos de coordenação, a formação de grupos, o jogo de normas e os conflitos presentes no processo de formulação e implementação das políticas públicas.

Na compreensão da complexidade envolvida nos processos políticos, esses estudos indicam a necessidade de analisar o comportamento dos atores e de suas ações, principalmente nas investigações que se dedicam à análise de programas e das “burocracias em ação”. Nesse sentido, o conhecimento produzido não se restringe à definição de leis universais acerca da ação pública, nem no estabelecimento de relações causa-efeito, mas serve, sobretudo, para a construção de modelos que conferem coerência às ações públicas em estudo.

Nesse modelo é necessário focar os estudos no comportamento dos atores envolvidos e nas relações, no processo regulatório de forma mais horizontal e democrática do que vertical e hierárquica. Isto “conduz o investigador a uma abordagem setorial, recorrendo a uma contextualização diacrônica” (VISEU, 2012, p. 40). Nessa perspectiva, é considerada a complexidade envolvida no processo, pois fatores, como a pluralidade de atores, agem em conjunto ou de forma isolada, ora na esfera local, ora na nacional e mesmo internacional, o que não permite ao pesquisador traçar uma sincronia entre ações e atores.

Nesse contexto, trabalhou-se o conceito de política em ação, no sentido de que a política não é a soma das intervenções dos diferentes atores, mas o resultado do processo estabelecido anteriormente pelas redes e relações que os atores criam entre si, compreendendo um ciclo que passa da construção da política à implementação (BARROSO, 2006).

---

<sup>4</sup> A atividade regulamentadora e legislativa desses últimos 10 anos tende a tornar o ensino mais homogêneo e a aproximar a situação das redes subvencionadas daquela que caracteriza a rede da comunidade (antigamente rede do Estado ou estatal).

Do ponto de vista sociológico, a política é analisada como um processo de interação social. A abordagem sugerida se situa numa perspectiva *bottom-up*, cuja ação política é resultado de uma combinação de fatores. Nesse sentido compreende-se que a análise da realidade política vai muito além da ação do Estado e o foco na ação pública amplia as possibilidades de investigação do objeto (DELVAUX, 2007).

De acordo com Delvaux (2009), o conhecimento assume um papel importante nesse processo: ele não desempenha função periférica e nem preponderante, mas contribui com os atores para o processo de interação que gera a ação pública. O autor esclarece que o conhecimento não é um mero instrumento nas mãos dos atores mais poderosos; pelo contrário, constitui-se uma maneira eficaz de evitar o predomínio de ideologias e interesses de uma minoria.

Assim, o conhecimento é importante fator para as recomendações e prioridades do topo da agenda. Devido ao crescente número de pessoas que tem acesso à informação, com certificados acadêmicos, cada vez mais o conhecimento influencia a ação pública. Essa característica tem exigido que os atores políticos justifiquem, cada vez mais, suas escolhas de forma racional.

Dentre as diversas formas de utilização do conhecimento como estratégia no processo de definição das políticas públicas, o fator interação sobressai entre ideias e interesses. Nesse sentido, um não determina o outro, mas ambos interagem. É nesse processo de interação envolvendo ideias e interesses que as prioridades das agendas vão sendo definidas.

O conhecimento atua no processo envolvendo a ação pública, sobretudo nos momentos da preconização e problematização. A problematização mobiliza um coletivo em torno de um aspecto que consensualmente requer mais atenção e estudo. Delvaux (2009) exemplificou a problematização como um processo que ocorre quando alguém “consegue chamar atenção de um grupo para uma estrela e todos se passam a ajudar nomeadamente quanto à determinação do posicionamento dessa estrela em relação às outras mais luminosas ou mais conhecidas” (p. 965-966). Já a preconização faz parte do afinamento da ação pública, são os esboços, textos da política que vão sendo progressivamente selecionados, combinados, afinados e retocados. Assim,

Delvaux (2009) comparou a preconização “a um processo de seleção de esboços de esculturas, que vão dar origem a um modelo coletivo de uma escultura em argila” (p. 966). A utilização desses dois tipos de conhecimentos - problematização e preconização - significa que, ao formular a política, os atores envolvidos têm clareza do problema que buscam resolver.

A regulação, com base no conhecimento, pode se desdobrar por meio de diversos instrumentos, como indicadores de resultados, comparações estatísticas, planos, boas práticas, manuais metodológicos, etc. Importa nessa análise estabelecer a distinção entre a coexistência de duas formas de regulação observadas no campo educacional: uma tradicional, denominada burocrático-profissional, e uma nova regulação, conhecida por “regulação pós-burocrática”.

A regulação tradicional utiliza da legislação, formação e autonomia dos professores para atuar dentro de grandes sistemas educacionais. A gestão desses sistemas de educação ocorre por meio das regras burocráticas legais e da autonomia profissional, além do investimento na formação do professor visando melhorar os serviços educacionais. Por isso, o nome burocrático-profissional (LESSARD, 2010).

A nova regulação, denominada por especialistas de pós-burocrática, vem sendo colocada em prática na maioria dos países ocidentais e muitas vezes incentivada por organismos internacionais. De acordo com esse novo modelo, a ênfase está nos resultados quantitativos que comprovam a eficiência do sistema por meio de indicadores que, depois de analisados, são divulgados sob a forma de gráficos e relatórios sobre o desempenho das escolas conforme as metas estabelecidas e divulgadas pelo sistema.

Lessard (2010) descreveu que a regulação pós-burocrática

Preocupa-se menos com a conformidade e a continuidade, imbricada na cultura atual do desempenho, da eficácia e da produtividade, ela se propõe a “movimentar” o sistema. Isso significa colocar em marcha, animar, pilotar, regular um processo para que ele complete seu ciclo, para que ele seja fiel ao seu objetivo inicial e que dê os frutos esperados.  
(s/p)

De acordo com o autor, as duas formas de regulação podem coexistir dentro de um mesmo sistema. Assim, o poder hierárquico e a referência

profissionais permanecem, porém articuladas às novas exigências por resultados e prestação de contas.

No entanto, o novo modelo convoca a presença de novos atores sociais para a arena política com o objetivo de acompanhar o andamento de metas e objetivos estabelecidos pela política. Nessa dinâmica, os usuários dos serviços públicos acompanham e interagem com os governos com vistas a alcançar as metas planejadas. Com a emergência desses novos atores, as políticas assumem a característica da multirregulação e, por isso, estão sujeitas a constrangimentos de vários lados: produtores, usuários e executores de determinada política.

Nesse contexto, os atores, no interior do sistema social, interagem e passam por situações que podem culminar na acomodação ou na produção de novas regras. O estudo dessas interações permite ao pesquisador desvelar os componentes do sistema, bem como os mecanismos de articulação existentes entre os diversos atores envolvidos.

Barroso (2003) analisou a evolução dos modos de regulação do sistema educativo português com o objetivo de compreender as transformações recentes da política educacional naquele país. Atualmente, de acordo com o autor, existe uma tendência internacional, na área educacional, de implantação de políticas de regulação pós-burocrática. Tais políticas têm como característica a definição e divulgação de objetivos bem definidos reproduzidos na maioria dos países. Barroso (2003) denominou essa tendência de “contaminamento” a nível global. Nesse sentido, o país “contaminado” realizou a transferência de conceitos, de políticas e de medidas postas em prática em outros países e que se mostraram de eficiência comprovada na área. Normalmente essa comprovação era realizada por organismos internacionais utilizando-se de avaliações em larga escala.

Nesse jogo regulatório, as regras eram publicizadas para o conhecimento de todos os interessados e passaram por interferências e contribuições, inclusive dos atores locais, que antes eram subordinados à regulação institucional da esfera superior e contavam com pouco espaço para interação. Dessa forma, ao mesmo tempo em que controlavam o setor, as políticas de regulação concederam autonomia às escolas e sistemas de educação. Duarte

(2005) afirmou que “também no Brasil, autonomia e responsabilidade gerencial constituíram palavras-chave para apreensão da inflexão produzida pelas políticas de financiamento da Educação Básica.” (p. 829)

No entanto, a presença de inúmeros fatores e a gama de atores envolvidos não admitem uma análise racional da política, centrada somente no papel do Estado, uma vez que, nessa perspectiva, o Estado compõe o jogo político junto com outros atores.

Para Viseu (2012),

[...] conceber a política numa perspectiva da ação pública implica que o estudo das políticas públicas não incida exclusivamente sobre as políticas do Estado, mas considere também o Estado em ação com outros atores que intervêm em diversos níveis e de acordo com os seus interesses, entendendo as políticas como emergentes das suas interações (p. 42).

Diante dessa complexidade, Reynaud (1989 *apud* VISEU, 2012) propôs uma abordagem sistêmica da ação pública para o estudo da regulação dos sistemas sociais. De acordo com o autor, inicialmente deveríamos aplicar tal abordagem à vida das organizações e evidenciar o confronto entre as normas e as práticas da ação coletiva. A essência do estudo da regulação dos sistemas sociais consiste em revelar o modo como são produzidas, reproduzidas e interpretadas as regras, incluindo aí a capacidade de alguns autores em regular as interações.

Portugal (2007) considerou a importância da visão sistêmica na análise das relações estabelecidas pelos atores:

A análise das redes fornece uma explicação do comportamento social baseada em modelos de interação entre os atores sociais em vez de estudar os efeitos independentes de atributos individuais ou relações duais. A análise estrutural das redes baseia-se na premissa de que estas têm uma realidade própria, no mesmo sentido em que os indivíduos e as relações a têm, pelo que a sua influência não pode ser reduzida ao simples efeito de constrangimentos normativos, atributos pessoais ou efeitos cumulativos de múltiplas interações (p. 7-8).

Analisando as redes de interações envolvidas na política de Educação Infantil nacional, a teoria de regulação será utilizada para descrever dois tipos de “fenômenos diferenciados, mas interdependentes: os modos como são produzidas e aplicadas regras que orientam a ação dos atores; os modos como esses mesmos atores se apropriam delas e as transformam” (BARROSO,

2006, p. 12). Ao explicar a interdependência existente entre elas, o autor ressaltou a importância de realizar uma análise mais abrangente do alcance da política de modo a contemplar essas duas dimensões de uma mesma política.

A primeira estratégia consistiu em analisar a intervenção das autoridades públicas por meio do estabelecimento de regras e constrangimentos dentro de um sistema social. Já a segunda estratégia, mais processual, ocorreu paralelamente à apropriação da política pelos atores, que, influenciados pela diversidade de ações e interações dentro do sistema, moldaram suas ações. Nesse sentido, a ação pública não esteve restrita ao estabelecimento de regras e normas pelo Estado. De acordo com Barroso (2006), o Estado desempenhou funções mais interativas como reajustador, mediador das interações dos atores dentro do sistema social político.

Sintonizado com o conceito de ação pública, considera-se, neste estudo, que o Governo Federal, esfera que assume a responsabilidade por fomentar/induzir políticas nos Estados e Municípios, tem sido protagonista importante na condução da política de Educação Infantil no Brasil. Nesse sentido, os documentos da política ora analisados, os manuais orientadores com exemplos de políticas municipais, por exemplo, materializam a regulação exercida pelo Governo Federal em relação aos entes federados.

No caso da Educação Infantil enquanto política educacional, desde 1996, com a LDBEN (BRASIL, 1996a), o Estado tem alterado de forma profícua sua relação com a sociedade, visando à implementação das novas concepções de Educação Infantil. As inovações na área podem ser evidenciadas pela divulgação de documentos orientadores para a política as práticas pedagógicas de Educação Infantil como um todo. Sendo assim, citam-se os principais documentos: Propostas pedagógicas e currículo em Educação Infantil: um diagnóstico e a construção de uma metodologia de análise (BRASIL, 1996); os Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (RCNEI) (BRASIL, 1998a) e as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI) (BRASIL, 1998c, 1999a, 2009).

A esse respeito, Kramer (2001) fez a seguinte ponderação:

É importante haver referenciais, mas muitas vezes se tem chamado de referencial o que é currículo. E como delinear um projeto de Educação Infantil sem recursos materiais ou humanos? Tais problemas são fruto da maneira como se deu a municipalização, sem oferecer condições materiais e humanas para a autonomia dos Municípios se tornar de fato possível: a falta de quadros é um dos problemas apenas. Como gerir educação sem equipe, sem conhecimento sistematizado? Por outro lado, se não existe proposta pedagógica escrita, como conhecer a proposta que existe nas práticas? Como agarrar o currículo que está em curso? (p. 4)

Infere-se que a COEDI/SEB/MEC, com a proposição dos documentos, está sobretudo regulando a política de Educação Infantil nacional por meio de orientação às práticas. Como denunciado por Kramer (2001), os Municípios, responsáveis pela Educação Infantil, em sua maioria não contam com estrutura política adequada.

Ao analisar e orientar as práticas curriculares das professoras e instituições da Educação Infantil, o documento acaba por influenciar a política municipal, uma vez que se refere aos diferentes aspectos da estrutura e organização das instituições de Educação Infantil. Tal organização implica a política educacional local no sentido de se organizar para oferecer a estrutura proposta. Assim, as orientações pedagógicas do MEC levam a conceber que o trabalho pedagógico seja desenvolvido em espaços e materialidade adequados, bem como sua execução por profissional com formação pedagógica específica, conforme a legislação nacional.

O Governo Federal ainda é mais direto quando advoga, em 1998, no documento intitulado "Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de Educação Infantil" (BRASIL, 1998a), uma série de requisitos relativos à infraestrutura e ao pessoal. No documento, são feitas considerações acerca da regulamentação para o professor de Educação Infantil. Dentre elas, destaca-se que:

Inicialmente, é necessário enfatizar que a formação adequada do professor e sua atuação são fatores determinantes do padrão do atendimento na base do processo educacional que é a Educação Infantil. As crianças precisam de educadores qualificados, articulados, capazes de explicitar a importância, o como e o porque da sua prática, gozando de status, assim como de condições de trabalho e remuneração condigna (BRASIL, 1998, p. 11)<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/scfie1.pdf>>. Acesso em: 3 jun. 2015.

A COEDI/SEB/MEC explicita que o documento surgiu a partir da demanda de regulamentações da área em âmbitos nacional, estadual e municipal. No contexto em que a política de Educação Infantil se encontrava, não havia parâmetros ou regulamentações da área educacional. As orientações foram consideradas pertinentes, de modo a apresentar padrões básicos de qualidade no atendimento em creches e pré-escolas. A Educação Infantil é uma etapa que emerge para o setor educacional com necessidades urgentes de adequações. Isso justifica a reiterada ação do Governo Federal em estabelecer padrões a serem adotados, cumprindo sua função de coordenação da política de educação no país.

Em pouco mais de dez anos, a política nacional de Educação Infantil se renovou em razão do cenário trazido pela LDB. Nas palavras de Füllgraf (2008), o período comporta avanços na política de Educação Infantil, pois:

Com a primeira eleição do presidente Lula, um aparente novo cenário político se configura, proporcionando expectativas para a área, dada sua origem e trajetória política e a composição do Partido dos Trabalhadores (PT), que chega pela primeira vez no país ao executivo federal. Logo no início da atual gestão, identificamos como avanço o compromisso do MEC com o Movimento Interfórum do Brasil (MIEIB) ao criar o Conselho de Políticas de Educação Básica (CONPEB), em 2003, que englobou os então recém-criados Conselhos de EI, de EF, de Ensino Médio e de EJA (p. 6).

Além da busca de espaços institucionalizados de interlocução com os movimentos sociais, conforme destacado pela autora, um fator decisivo para a Educação Infantil, que marca inclusive o lançamento do Proinfância, consistiu no lançamento do PDE, que será apresentado e discutido no capítulo três desta tese. Na ocasião do lançamento desse plano estratégico para a educação, foi realizado um balanço da situação da política de Educação Infantil em 2003. De acordo com o MEC,

A Educação Infantil era vítima de uma ambivalência crônica do governo federal na gestão da política, dividida entre a assistência social e a educação. A insuficiência de recursos financeiros fragilizava a concepção da Educação Infantil como dever de Estado e direito de todas as crianças. O quadro geral exigia melhoria da qualidade, expansão da oferta, integração das creches aos sistemas de ensino, garantia de recursos vinculados à matrícula na Educação Infantil, investimentos na formação inicial e continuada.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Disponível em: <[http://gestao2010.mec.gov.br/situacao\\_inicial/educacao\\_em\\_2003.php](http://gestao2010.mec.gov.br/situacao_inicial/educacao_em_2003.php)>. Acesso em: 29 nov. 2013.

Assim, dentre outros desafios colocados para a política nacional de Educação Infantil, destacou-se a meta de expansão das matrículas expressa tanto no PNE (2001-2010), quanto no PDE. Outra preocupação era melhorar a qualidade dos serviços prestados pelas instituições em todo território nacional. Esses aspectos foram enfrentados com a política de reestruturação da rede física, por meio do programa Proinfância.

Füllgraf (2008) analisou assim a reestruturação política pela qual passou a Educação Infantil:

Em 2004, o Ministro Tarso Genro assume a pasta da educação, e assim uma nova equipe se estrutura na COEDI do MEC, a qual tem buscado retomar a consolidação da Política Nacional para Educação Infantil. Esse processo de retomada deu início à elaboração dos documentos nacionais de política para a primeira etapa da Educação Básica (p. 8).

Nesse cenário, o Governo Federal inaugurou uma nova fase, marcada pela elaboração de documentos que divulgaram parâmetros de infraestrutura e de qualidade da Educação Infantil, respondendo às metas que constavam no PNE aprovado em 2001. Dentre os documentos elaborados no período, destacamos o denominado “Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação” (BRASIL, 2006b) e outro que abordou diretamente as construções das unidades: “Parâmetros básicos de infraestrutura para instituições de Educação Infantil” (BRASIL, 2006a). Tais documentos continham diretrizes dirigidas sobretudo aos Municípios para a organização das redes de Educação Infantil.

Frente à constatação de que os Municípios brasileiros não possuíam fontes de financiamento bem delineadas para subsidiar construções, reformas e manutenção da rede física de Educação Infantil, não apresentando em geral condições técnicas para implementar a concepção estabelecida na expansão das matrículas, o Governo Federal propôs, em 2007, o Proinfância. Este tornou-se o Programa que, historicamente, mais mobilizou recursos da União para essa etapa da Educação Básica, conforme explicitado nos dados que serão apresentados no capítulo três desta tese.

Uma característica da articulação da política na COEDI/MEC foi o estabelecimento de parcerias com Universidades e movimentos sociais. Nesse processo foram realizadas reuniões, seminários, encontros para

discussões preliminares e formulação de documentos que orientam a política nacional. Sobre essa fase da COEDI/MEC, Albuquerque (s/d) considerou que:

O objetivo do MEC foi compatibilizar e publicar os dados das diferentes regiões até o início de 2005. As discussões desenvolvidas pelos seminários resultaram na efetivação dos programas citados a partir da publicação e divulgação dos documentos pelo MEC. Esta divulgação, em material impresso e internet, não define que as proposições estão sendo realmente efetivadas nos diferentes Estados brasileiros, mas demonstram um caminho, uma diretriz para cada sistema de ensino prosseguir a partir de suas condições materiais e humanas (s/p).

Em 2006, o MEC publicou um documento para orientar a Política Nacional de Educação Infantil (Brasil, 2006b). O material foi produzido a partir do estabelecimento de parceria entre o existente Comitê Nacional de Educação Infantil<sup>7</sup>, a UNDIME, Secretarias Municipais de Educação e o próprio MEC. Visando à conclusão do documento foram realizados “oito seminários regionais (nas capitais: Belo Horizonte, Natal, Belém, Recife, São Paulo, Porto Alegre, Goiânia e Manaus) para a discussão do documento preliminar” (BRASIL, 2006a, p. 3).

Os documentos institucionais, de forma geral, expressaram a preocupação da União em apontar critérios, indicadores, diretrizes e parâmetros para uma educação de qualidade. Independente do termo utilizado no documento, é recorrente nos textos o lugar assumido pelo Governo Federal de indutor das políticas em nível nacional.

Esse comportamento da COEDI/MEC corroborou as mudanças observadas por estudiosos da política educacional desde os anos 1990. Tais estudos afirmavam que, nos últimos anos, a União se relacionava de forma diferenciada com os demais entes federados, propondo a descentralização das políticas, uma gestão mais democrática das decisões com maior foco na eficácia e uma política de resultados (OLIVEIRA, 2000, 2006, 2009a, 2009b). Tais ações desempenharam funções compatíveis às desenvolvidas por uma agência de regulação (HYPOLITO, 2010).

Face a esse contexto é que a presente tese busca investigar o comportamento dos atores locais na implementação do Proinfância. Definem-se como atores locais os técnicos e dirigentes das Secretarias de Educação

---

<sup>7</sup> Comitê organizado desde 1994 com o objetivo de discutir questões relativas à definição de políticas para a Educação Infantil.

dos Municípios selecionados para este estudo, bem como os dirigentes das instituições de Educação Infantil inauguradas e em funcionamento na implantação do Proinfância nos Municípios selecionados (capítulos 5 e 6). Busca-se conhecer as estratégias locais para o acionamento da política federal, bem como a sua adequação ao funcionamento da nova unidade e os efeitos para a política municipal de Educação Infantil.

O Proinfância, por se tratar de um programa que articula Municípios e Governo Federal, constitui-se campo favorável para investigar a nova relação estabelecida entre os entes federados. Nessa perspectiva, intenta-se analisar as estratégias e políticas que subsidiam a expansão e estruturação da política de Educação Infantil nos Municípios brasileiros, a partir dos estudos que fazem parte desta tese.

Nos próximos tópicos iremos discorrer sobre a política de federalização do território brasileiro e suas interfaces na regulação institucional e na política de Educação Básica (MAROY, 2011).

## **2.2 O pacto de federalização brasileiro: impasses e desafios**

O Senado Federal, diante da ineficiência do pacto federativo brasileiro para a redução das desigualdades regionais, instituiu uma Comissão<sup>8</sup>, em 2012, cujo objetivo consistiu na proposição de novo desenho para o pacto federativo brasileiro com vistas a corrigir as distorções históricas existentes nas relações, principalmente financeiras, envolvendo a União e os demais entes federados.

Em outubro de 2012, na ocasião em que a Comissão entregou o relatório parcial ao presidente do Senado na época, José Sarney, Nelson Jobim, ex-presidente do Superior Tribunal Federal (STF) classificou o atual sistema de federalismo do Brasil como “predatório”<sup>9</sup>. A constatação se baseava na análise das tensões existentes no federalismo brasileiro desde o Império até a República. Jobim afirmou que o período vivido no regime militar “ajudou a centralizar os recursos nacionais”. Além disso, apontou o grande número de

---

<sup>8</sup> Formada por 14 especialistas e presidida pelo ex-ministro do STF, Nelson Jobim, a comissão foi instalada no dia 12 de abril, quando realizou a primeira reunião de trabalho.

<sup>9</sup> Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2012/10/30/senado-recebe-sugestoes-de-especialistas-para-revisao-do-pacto-federativo>>. Acesso em: 26 mar. 2014.

Municípios criados após a Constituição Federal de 1988 como mais um fator que dificultava o equilíbrio federativo brasileiro.

Dentre outros aspectos, o pacto federativo estabeleceu regras para a distribuição de recursos entre os entes federados. Dessa forma, ele deveria proporcionar o equilíbrio fiscal. Porém, o pacto em vigor está ultrapassado e tem se demonstrado ineficaz com a posição dos Estados e Municípios. Segundo governadores, a maior parte dos Estados possui hoje dívidas impagáveis com a União e muitos Municípios não conseguem cumprir com as responsabilidades a eles atribuídas legalmente.

Abrucio e Franzese (1998) já alertavam para o fato de que as desigualdades existentes entre os entes federados e respaldadas no atual pacto-federativo brasileiro tinham origem histórica. As regras estabelecidas durante o Império, desde o início do século XIX, permaneceram com a constituição da República Federativa do Brasil<sup>10</sup>. Introduzido com a proclamação da República em 1889, o federalismo republicano brasileiro se divide nas seguintes fases:

- Primeira República (1889-1930) – período em que os grupos dominantes nos Estados gozavam de autonomia em relação ao poder central;
- Era Vargas (1930-1945) – iniciada com a Revolução de 1930, esse período foi consequência da crise do capitalismo mundial, marcada pelo fim do liberalismo econômico e político. O poder passa a se centralizar totalmente na União, com o rigor de um regime autoritário;
- Experiência democrática (1946-1964) - período em que os Estados vão recuperando a autonomia perdida no regime ditatorial anterior;
- Regime Militar (1964-1984) – a União amplia seus poderes por meio do golpe militar de 1964 e da instalação de atos como o AI-5 em 1968, que retirava autonomia dos Estados e centralizava o poder novamente no Governo Federal;

---

<sup>10</sup> No século XIX, a família imperial mantinha 77% da renda, as províncias recebiam 18% e os Municípios, 5%. Hoje a União fica com 61% do bolo, os Estados, 23% e os Municípios, 16%.

- Constituição Cidadã (1988 em diante) – com o fim do Regime Militar o Brasil retoma suas relações federativas. A constituição implantada, conhecida como Constituição Cidadã, amplia as competências e confere autonomia a todos os entes federados: Estados e Municípios.

Neste estudo serão abordados os aspectos que tiveram origem nessa última fase, marcada pela retomada democrática do país com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual reconhece o Brasil como uma República Federativa, “formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal [...]” (art. 1º).

Esse desenho federativo serve de pano de fundo para o processo político que produz as políticas públicas de educação em andamento no país. Conforme já corroboraram Abrucio e Franzese (1998), a produção de políticas públicas é fortemente afetada pelo desenho institucional adotado por cada país. Dentre os fatores que impactam a ação estatal, os autores citaram a “organização territorial do poder, o que, no caso brasileiro, diz respeito à influência do federalismo sobre as decisões dos gestores governamentais” (p. 1).

Com a redemocratização do país, ocorrida após a Constituição de 1988, e as recentes políticas de descentralização, principalmente da década de 1990 em diante (COSTA, 1994; CURY, 1997; OLIVEIRA, 2006), os gestores das demais esferas de governo que compõem a República foram convocados a retomar cada vez mais o poder local e a decidir sobre os rumos das políticas no território sob sua responsabilidade.

Assim, nos últimos 26 anos, esses entes federados (Municípios e Estados) viram seu campo de atuação em um crescimento vertiginoso, principalmente no que se refere às políticas sociais. De acordo com estudos preliminares da proposta de novo pacto federativo, os recursos não cresceram proporcionalmente às obrigações assumidas por eles (SENADO FEDERAL, 2012).

Compreender esse complexo jogo que envolve poder e territorialidade constitui um desafio para a análise de programas como o que ora é focado. Uma característica peculiar no Brasil é que, pela primeira vez na história da

federação, conferiu-se, com limites definidos, autonomia a todos os entes federados, inclusive aos Municípios, o que tornou “a federação brasileira singular no plano internacional” (SENADO FEDERAL, 2012, p. 13). Isso está contido no artigo 18 da CF/88.

Além de autonomia, a CF/88 expressa em seu artigo 3º, inciso III, que um dos objetivos fundamentais da República para com seus entes federativos consiste em “erradicar a pobreza e a marginalização reduzindo as desigualdades sociais e regionais”. No entanto, para que haja maior equilíbrio na relação com os entes federados é necessário que se leve em consideração a diversidade e níveis diferenciados de desenvolvimento e autonomia dos entes federados no Brasil, fato que requer tratamento específico, conforme previsão constitucional.

O federalismo é uma forma de organização político-territorial cujo objetivo consiste em aglutinar outras unidades, um tanto menores em extensão territorial, para formar um território maior, a federação. No estabelecimento do acordo que propõe a união entre as partes diversas, com diferentes níveis de desenvolvimento e de autonomia, é celebrado um pacto que se caracteriza por relacionar os direitos e obrigações, bem como a cooperação, entre os entes federados.

A professora Cibele Franzese propôs uma nova abordagem para o Federalismo brasileiro que vai para além da dicotomia centralização e descentralização das políticas. Franzese (2010) analisou o compartilhamento federativo segundo a perspectiva de uma negociação governamental, de acordo com a qual os sistemas de políticas públicas enquanto arranjos institucionais permitem a combinação de nacionalização de políticas sociais com fortalecimento da negociação federativa.

Diferente de um modelo clássico, cuja nação tem se caracterizado por um governo unitário, com poder centralizado, superior às instâncias subnacionais numa relação assimétrica e vertical, o federalismo se caracteriza pela proposição de situação diferenciada, em que os entes federados, sendo regidos por uma única constituição e respeitando os limites estabelecidos na referida lei, gozam de autonomia e são independentes, relacionando-se numa perspectiva simétrica e horizontal. O objetivo reside em conseguir uma junção

de aspectos que primeiramente parecem análogos entre si - autonomia e independência do ente federado -, mas que fazem parte e contribuem para o desenvolvimento da União Federativa em questão.

Nas sociedades capitalistas modernas, o federalismo se configurou como a solução mais viável para minimizar os conflitos e disparidades entre as partes que compõem um mesmo território. A disputa territorial pelo poder é um dos principais temas da ciência política contemporânea, da geopolítica mundial. Buscando amenizar os conflitos, a proposta de organização federalista concilia a vontade de autogoverno das minorias imbuídas com a diversidade regional/étnica em um espaço que mantém sua identidade e autonomia sem necessariamente estar (in)dependente. Por isso a proposta de criação de um pacto federativo foi a solução mais democrática e viável dentro dos arranjos possíveis para se governar um território com tamanha diversidade (ABRUCIO, 1998).

Para Elazar (1987), um arranjo federal eficiente exigiu o estabelecimento de uma parceria regulada por um pacto, cujas conexões internas refletissem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles (ELAZAR, 1987, p. 5 *apud* ABRUCIO, 1998, p. 26).

Porém, para uma convivência harmoniosa da União, o contrato federativo precisa ser referendado por seus signatários, que, ao mesmo tempo em que desejam manter parte dos seus antigos direitos, precisam garantir outros necessários à Federação formada por eles. Essa nova União precisa ser capaz de manter a paz entre eles interna e externamente. “Ressalte-se que este contrato federativo somente se sustenta ao longo do tempo caso haja instituições fortes para protegê-lo.” (ABRUCIO, 1998, p. 27).

Assim, uma federação democrática se respalda na autonomia de todos seus entes federativos, ao mesmo tempo em que mantém mecanismos estratégicos de permanente união e cumprimento do pacto federativo. Nesse sentido, a eficiência do arranjo federativo não está na eliminação de conflitos, mas na sua administração por meio da negociação entre as diferentes instâncias de governos. Tais negociações podem ocorrer através de termos de

cooperação e instituições capazes de estabelecer maior equidade entre os entes federativos. O equilíbrio das partes constitui a chave para um funcionamento eficiente da Federação. O pacto bem-sucedido possibilita autonomia, competição, cooperação na medida certa para as partes federadas.

Nesse sentido, o federalismo se constituiu em uma estratégia democrática de administrar o território. Por meio dele as nações subnacionais<sup>11</sup> podiam manter suas identidades culturais e peculiaridades, ao mesmo tempo em que compunham um todo que constitui o território da Federação. O Federalismo moderno foi criado nos Estados Unidos, em 1787, com a junção das 13 colônias americanas, que abriram mão de parte da sua autonomia para formarem uma União identitária político-econômica. Nesse caso, o que materializou o pacto federativo foi o texto de uma Constituição (ABRUCIO; FRANZESE, s/d).

Visando compreender melhor a federação brasileira, Abrucio (1998) desenvolveu um estudo histórico sobre o papel desempenhado pelos governadores e por seus respectivos Estados na formação da federação. De acordo com as evidências constatadas pelo autor, os Governadores dos Estados desempenharam papel fundamental na redemocratização do país, tanto que foram intitulados por ele, em sua pesquisa, como os “Barões da Federação”. Segundo o autor, foram poucos os estudos da Ciência Política que se dedicaram à pesquisa da Federação brasileira e menos ainda eram os estudos acerca do papel dos Governadores nesse processo.

Um arranjo federativo eficiente precisou contribuir para a redução das desigualdades internas, propondo mecanismos de propulsão para o desenvolvimento socioeconômico das partes federadas. Para isso foi necessário constituir mecanismos democráticos e republicanos, “os quais estão, de modo geral, ausentes da experiência federativa brasileira recente” (ABRUCIO, 1998, p. 26).

Abrucio (1998) afirmou que ora vivemos períodos marcados pelas irresponsabilidades dos Estados, ora vivemos fortes momentos de centralizações, por muitas vezes autoritária. Em ambos os casos não

---

<sup>11</sup> Subnacional não no sentido de subordinação, mas de uma porção menor do todo que compõe a Federação.

conseguimos estabelecer relações intergovernamentais cooperativas e de controle mútuo. O autor ainda classificou nossa relação federativa como “perversa” por não contribuir para o equilíbrio regional, pois era marcada pela distribuição desigual do poder. Conscientes da fragilidade envolvida no contrato de federalização brasileiro, deputados federais e senadores apresentaram propostas para sua reformulação.

No modelo de redemocratização do país quatro causas explicavam o fortalecimento dos Estados no pacto federativo: “o modo de transição política ocorrida no País, a alteração da estrutura federativa, o desmantelamento do Estado-Nacional-Desenvolvimentista e a formação de um sistema ultrapresidencialista de poder nos Estados” (ABRUCIO, 1998, p. 21-22).

A transição política foi marcada pela atuação regional dos partidos políticos que eram, no momento, frágeis e menos nacionalizados. A queda do regime militar concede espaço para que novos atores se destaquem no cenário político nacional. Além disso, a crise do Estado-Nacional-Desenvolvimentista contribuiu para o empoderamento dos Estados. O esgotamento do antigo padrão de intervenção estatal, somado a fatores externos, levaram à crise financeira do Governo Federal, o que também acabou beneficiando os governadores. Assim, a lógica de atuação regional foi a mais favorecida no novo cenário político que se abria. Abrucio (1998) ponderou que na época da redemocratização do país formou-se então um “federalismo estadualista” (p. 23). Nesse tipo de injunção, os Estados se fortaleceram sem estabelecer um poder consensual no plano nacional para reconstruir o Estado e o sistema político da União.

A força interna dos Estados no plano federal, nesse momento político denominado “federalismo estadualista”, provocou também o que Abrucio (1998) denominou ultrapresidencialismo estadual brasileiro. Nesse sistema de poder interno, o executivo dos Estados controlava todo o poder decisório: o governador comandava o poder decisório isoladamente, não havendo a divisão de poder equivalente ao que ocorria no plano nacional entre presidente e ministros<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> As pressões partidárias e regionais obrigam o presidente a constituir uma grande coalizão para governar, formando um conjunto de ministérios bem heterogêneo.

Uma inovação do federalismo brasileiro no cenário internacional residiu no elevado número de entes federados. Se no período que antecedeu a 1988 prevalecia o sistema dual, onde somente os Estados e a União eram considerados entes federados, agora, além dos Estados e Distrito Federal todos os 5.565 Municípios são integrantes autônomos da Federação.

Cury (2012) esclarece que

A Constituição de 1988 optou por um regime normativo e político, plural e descentralizado, no qual se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo, que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos, e a participação supõe a abertura de novas arenas públicas de deliberação e de tomada de decisão (p. 32).

A entrada de todos esses entes federados no arranjo institucional brasileiro trouxe consigo uma complexidade que demandou formação e conhecimento mútuo, atributos necessários para que as partes atuassem de forma autônoma no federalismo cooperativo implantado. O portal federativo<sup>13</sup> disponibilizado pela União oferece aos Municípios cartilhas e documentos que ajudam na compreensão dos direitos e obrigações das municipalidades no arranjo federativo e buscam auxiliar principalmente aqueles prefeitos que estão no exercício do seu primeiro mandato.

Abrucio e Teixeira (1996 *apud* ABRUCIO, 1998) afirmam que os “anões do orçamento” não aprenderam a fazer a política em Brasília (DF); pelo contrário, esses atores iniciaram suas carreiras políticas nas esferas de governos locais da Federação e só depois de uma trajetória política bem-sucedida é que concorreram a cargos no Governo Federal. Assim, Brasília é dado como o último estágio de um longo aprendizado em relação ao funcionamento das relações federativas no Brasil.

Com a vinculação de recursos para o Ensino Fundamental e crescente municipalização da oferta de vagas na Educação Básica, os Municípios demonstraram dificuldades na gestão das políticas que envolviam a ampliação de suas redes/sistemas. Registraram-se dificuldades de ordem diversa, como formação do corpo técnico, orçamento, conflitos na arena política local. Diante desse quadro, muitos Municípios manifestaram fragilidades para responder às

---

<sup>13</sup> Cf. <[www.portalfederativo.org.br](http://www.portalfederativo.org.br)>.

demandas colocadas pela ampliação de vagas e das etapas de escolaridade que passaram a assumir (ADRIÃO; PINHEIRO, 2012a).

Assim como alguns dos Prefeitos, Secretários de Educação e muitos técnicos das secretarias de educação eram inexperientes no jogo político e precisaram aprender a lidar com os mecanismos que envolviam a gestão pública e as relações federativas. Costa (2010), em análise de uma política municipal de Educação Infantil, apontou que “a concepção dos técnicos que fazem parte da estrutura interna da secretaria influenciou nos encaminhamentos das políticas públicas” (p. 122).

O orçamento da maioria dos 5.565 Municípios é insuficiente para arcar com as responsabilidades políticas e financeiras a eles atribuídas. Grande parte depende de recursos transferidos pelas esferas Estadual ou Federal. No caso da Educação, os repasses são realizados pelo Governo Federal para custear serviços de manutenção e limpeza e o valor depende do número de matrículas atendidas. No entanto, para a política de expansão não existe a mesma sistematização. No Proinfância e em programas correlatos mantidos por alguns Estados, como o Ceará e São Paulo, não existe previsão orçamentária suficiente para financiar todas as novas unidades demandadas pelos Municípios.

Pela proximidade física com os cidadãos, os políticos e técnicos que atuam na esfera municipal estão mais atrelados a compromissos assumidos em campanha, os quais, infelizmente, nem sempre dialogam com as diretrizes e os planos nacionais para a área. Exemplo disso foram as promessas de manutenção e ampliação pelas Prefeituras de atendimento ao Ensino Médio e/ou Superior. Outro aspecto observado na esfera local consistiu na frequente alteração das equipes técnicas, alternância explicada pela política partidária instaurada.

Na avaliação de Sarmiento (2005), “a adoção de políticas neoliberais nos anos de 1990 estimulou o repasse de responsabilidades para os Municípios sem considerar suas condições reais de administração” (p. 1373).

Com efeito, a ampliação de responsabilidades dos Municípios brasileiros perante a oferta da Educação Básica evidenciou a fragilidade na capacidade de gestão de seus sistemas educacionais. Mesmo com prerrogativa constitucional,

muitos Municípios não organizaram Sistemas de Educação independentes e permaneceram atrelados à legislação do respectivo Sistema Estadual de Educação. Além disso, recorreram frequentemente à terceirização, por meio de consultorias pedagógicas prestadas pela rede privada de ensino (ADRIÃO; BORGHI, 2008).

Freitas e Stabelini (2013) afirmam que em muitas situações os sistemas privados monitoram os sistemas municipais propondo mecanismos de controle:

[...] são criadas equipes que acabam por se responsabilizar pela coordenação do Plano Municipal de Educação, pela implementação de mecanismos que assegurem o funcionamento da Secretaria Municipal de Educação e a implementação de programas de triagem, alfabetização, regularização de fluxo escolar, além de avaliação periódica através de instituições externas à Secretaria Municipal de Educação (s/p).

Pesquisas realizadas<sup>14</sup>, principalmente com foco nas políticas municipais do Estado de São Paulo, identificaram três modalidades principais de parcerias público-privada para a oferta da Educação Básica nos Municípios daquele Estado: a compra de sistemas de ensino privados, por meio de apostilas, materiais pedagógicos, formação e acompanhamento das atividades na rede pública; a oferta de vagas em instituições de Educação Infantil privadas subvencionadas pelo poder público; a assessoria para a gestão educacional, cursos para os gestores da Secretaria de Educação e das escolas públicas. Nesse modelo, os recursos públicos da educação foram utilizados para o pagamento dos serviços prEstados por iniciativas privadas, dentre outras rubricas que não correspondem aos itens que definem o que é gasto público com educação. De acordo com a CF/1988, 18% das receitas de impostos da União, 25% dos Estados e 25% dos Municípios devem ser aplicadas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), o que foi reafirmado pelo artigo 69 da Lei n. 9.394/1996 (LDBEN).

Davies (2007) apontou que a vinculação constitucional de recursos para a educação, embora fosse condição para garantia de investimentos na área, não foi suficiente para que a aplicação fosse realizada nos fins devidos. Isso evidenciou que o problema da educação não consistia apenas na ausência de recursos.

---

<sup>14</sup> ADRIÃO; BORGHI, 2008; ADRIÃO; PINHEIRO, 2012.

Para Mendes (2002),

[...] este tipo de vinculação mostrou-se, na prática, insuficiente, porque o termo “manutenção e desenvolvimento do ensino” é muito genérico, podendo qualquer ente da federação que desejasse burlar essa obrigação, podia lançar mão de manobras contábeis de modo a registrar, como gasto em educação, despesas pouco relacionadas ao ensino. Agindo dessa forma, o governador ou prefeito escapava da restrição legal, ganhando graus de liberdade na gestão do seu orçamento, à custa do nível educacional da federação (p. 17).

Mesmo com dispositivos legais, existem lacunas na execução da política educacional pelos entes federados que necessitam de análise com vistas à compreensão da articulação e distribuição de funções pelas três esferas de governo da federação brasileira - União, Estados e Municípios: “sem um regime fiscal e financeiro que atenda de fato ao pacto federativo, o alcance das políticas torna-se minimizado” (CURY, 2010, p. 160).

### **2.3 As responsabilidades da União, dos Estados e dos Municípios na oferta da Educação Básica**

Nesta seção será discutida a relação de reciprocidade existente entre federalismo, financiamento e políticas de educação no Brasil. A negociação intergovernamental é a base para a implementação de políticas do Governo Federal na Educação Básica. A atual relação federalista no Brasil, no que tange à educação, foi desenhada pela CF/1988 e também pela lei 9.394/1996 e suas alterações. Ficaram definidas as atribuições dos entes federados na oferta da Educação Básica, garantindo-se a obrigatoriedade e universalização da educação no país desde a pré-escola (crianças de quatro anos de idade).

Na Tabela 6, é apresentado o total de matrículas na Educação Básica brasileira no período de 2007 a 2012 (seis anos). Nesse período pôde-se verificar a preponderância da oferta pública de ensino, sendo o Município o ente federado com o maior número de matrículas na Educação Básica em todos os anos. No último ano analisado, 2012, as matrículas municipais representaram cerca de 55% do total contabilizado na Educação Básica pública. A União e Estados responderam pelos outros 45%. Há registro de aumento de matrículas mantidas pela União, esfera de governo que tem investido na ampliação da oferta de Ensino Técnico. Essa ação foi realizada,

desde 2007, por meio da inauguração de novos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET) distribuídos pelo território nacional.

TABELA 1 - Distribuição das matrículas na Educação Básica por esfera administrativa - Brasil (2007-2012)

Ano	Total Geral	Pública			Privada	
		Total	Federal	Estadual		Municipal
2007	53.028.928	46.643.406	185.095	21.927.300	24.531.011	6.385.522
2008	53.232.868	46.131.825	197.532	21.433.441	24.500.852	7.101.043
2009	52.580.452	45.270.710	217.738	20.737.663	24.315.309	7.309.742
2010	51.549.889	43.989.507	235.108	20.031.988	23.722.411	7.560.382
2011	50.972.619	43.053.942	257.052	19.483.910	23.312.980	7.918.677
2012	50.545.050	42.222.831	276.436	18.721.916	23.224.479	8.322.219

Fonte: MEC/INEP, 2014.

Os dados acima demonstram que, no Brasil, o Sistema Educacional público convive com um dilema: existem alunos da Educação Básica matriculados nas esferas municipais, estaduais e federais e, às vezes, entes federados distintos atendem em determinado Município a mesma etapa da Educação Básica. Tal situação reflete as desigualdades da educação pública no país, uma vez que podem ocorrer casos cujo aluno da rede federal ou estadual é mais bem-assistido que o da rede municipal ou vice-versa, pois cada rede realiza investimentos de acordo com sua arrecadação financeira.

Mecanismos como o FUNDEF, implantado em 1997, substituído pelo FUNDEB em 2008, e a proposta de uma Lei de Responsabilidade Educacional que tramita no congresso nacional são alguns exemplos de procedimentos que buscam colocar a política educacional acima dos interesses partidários. Tais mecanismos instituem regras gerais para a realização de investimentos e alocação de recursos por etapa da Educação Básica.

Em uma análise da expansão da Educação Básica, sobretudo do Ensino Fundamental no contexto do FUNDEF, Duarte (2005) argumentou que “a regulação política do sistema de financiamento da Educação Básica no Brasil para a obtenção de ganhos de eficácia e eficiência tinha e tem por objetivo compatibilizar a expansão do atendimento com restrição orçamentária” (p. 826). A autora destacou a natureza essencialmente política das relações intergovernamentais como forma de expandir o atendimento em Educação Básica num contexto de restrição fiscal.

Segundo a autonomia reconhecida pela CF/1988 e a regulamentação da educação realizada pela LDBEN, cada um dos Estados (26), o Distrito Federal, os Municípios (5.565) e a União podem constituir seus sistemas de ensino. No entanto, aos Municípios é facultada a opção de se associar ao Sistema Estadual de Educação. Perante a legislação nacional, Estados e Municípios são entes federados autônomos e, como tal, cabe-lhes a gestão de suas redes de ensino e a execução das políticas sociais, dentre outras em seu território. No que concerne à política educacional suas ações devem ser pautadas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei n. 9.394/1996 e pela própria Constituição. Assim, o modo de regulação do sistema educacional brasileiro envolve a coordenação e articulação das ações em mais de cinco mil Municípios e em suas escolas.

Os Sistemas Municipais de Educação (SME) são órgãos compostos por representantes dos segmentos de usuários da política educacional. A composição do Sistema depende do projeto de lei de criação enviada à Câmara Municipal (art. 11 da LDBEN, BRASIL, 1996). Existem exemplos de sistemas que agregam outros órgãos como conselho do Fundeb e Conselho de Alimentação Escolar.

Instituídos no âmbito local, os SME trabalham de acordo com os planos municipais de educação. Para Saviani (2008), Sistema e Plano caminham juntos, uma vez que o Sistema se baseia nas projeções para repensar as políticas públicas de educação. Há Municípios onde ainda não foram criados os sistemas com legislação aprovada na Câmara Municipal, mas possuem um Conselho Municipal de Educação (CME) atuante, o que é um passo importante para a tomada de decisões locais e de cunho mais democráticas.

O CME tem a competência de baixar normas complementares às nacionais, além de autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos de ensino (art. 11 da LDBEN 9.394/1996). Assim como o SME, o CME também é um órgão colegiado de representação paritária e cuja composição depende do que rege sua lei de criação aprovada pela Câmara Municipal e decretada pelo(a) prefeito(a).

Em parecer do CNE/CEB n. 30/2000<sup>15</sup>, o relator, professor Dr. Carlos Roberto Jamil Cury, destacou a importância da institucionalização efetiva dos Sistemas Municipais de Educação:

Dada a pluralidade e assimetria dos Municípios, tal institucionalização deve se consubstanciar juntamente com a assistência técnica e financeira da União, em seu papel redistributivo, e também dos Estados para que os Municípios possam exercer na plenitude sua autonomia por meio da instituição efetiva dos seus próprios sistemas de ensino (p. 14).

Tal Parecer, solicitado pela UNDIME em 2000, apresentou questionamento ao Conselho Nacional de Educação (CNE) acerca do entendimento de que o Município precisaria ou não de fato organizar seus Sistemas educacionais. Havia interpretações diferenciadas da legislação e alguns não compreendiam que há obrigatoriedade de constituir Sistemas, sendo que a maioria dos Municípios permanecia vinculada aos Sistemas estaduais de educação. Além disso, o dever de universalizar o Ensino Fundamental e ampliar o atendimento em outras etapas da Educação Básica ainda persiste como um desafio para a Federação.

[...] a lógica descentralizadora não se tem mostrado eficaz na eliminação das desigualdades escolares, atestadas por numerosos estudos desenvolvidos no campo educacional. Sob o abrigo da descentralização, não se oferecem as garantias indispensáveis à igualdade de acesso a uma Educação Básica de qualidade (VALLE; MIZUKI; CASTRO, 2004, p. 208).

Foi somente com a definição de fundos de financiamento - FUNDEF (1997-2007) e FUNDEB (2008-2018) - que o Brasil conseguiu estabelecer uma padronização do valor investido nas diferentes redes de ensino. Nos dois fundos de financiamento, o valor repassado por meio do Fundo é o mesmo para Estados e Municípios, proporcionando desse modo maior igualdade na distribuição dos recursos.

Esta iniciativa propôs tratamento igual aos diferentes entes federados. Ainda que o volume de recursos para alguns Municípios sofresse aumento, isso não seria suficiente para romper com a desigualdade regional instaurada no País. De acordo com especialistas, com os valores repassados, muitos Municípios não conseguem financiar serviços educacionais de qualidade se

---

<sup>15</sup> Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb030\\_00.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb030_00.pdf)>. Acesso em: 16 jul. 2014.

considerada as distintas realidades socioeconômicas dos entes federativos (BASSI, 1996; FARENZENA; VIEIRA, 2005; FARENZENA; MACHADO, 2006).

Um estudo encomendado pelo INEP revelou que a diferença de aplicação de recursos em escolas do Sul e do Nordeste do país era cerca de cinco vezes maior:

[...] em termos de valor nominal do custo/aluno/ano, as diferenças se impõem, bastando observar a diversidade existente entre os custos das redes estaduais e municipais dos Estados que têm realidades socioeconômicas díspares. Um exemplo esclarecedor da situação se refere ao fato do custo/aluno/ano médio da amostra de escolas da rede estadual de educação do Rio Grande do Sul, R\$ 1.991,16, ser quase cinco vezes maior que o custo/aluno/ano médio da amostra do Piauí, R\$ 413,14 (FARENZENA; VIEIRA, 2005, p. 208).

De acordo com o INEP, a reflexão apresentada não teve por objetivo questionar os custos praticados nos Estados mais estruturados economicamente, uma vez que a pesquisa evidenciou que os mesmos procuravam garantir melhores condições de oferta educacional, mas apontava para a necessidade urgente de maior investimento público nos Estados que apresentaram os menores valores do custo/aluno/ano.

O estudo ainda constatou a existência de grandes disparidades entre os investimentos realizados pelos entes da Federação e afirmava que o custo/aluno é maior na Educação Infantil:

[...] no âmbito das diferenças do custo/aluno/ano entre as esferas administrativas, em geral, as escolas da amostra da rede federal apresentaram maiores custos, com uma média de R\$ 5.323,87, enquanto que as municipais ficaram com R\$ 1.418,53 e as estaduais com R\$ 933,35. Evidentemente que esses custos médios não consideraram as diferenças entre as etapas e modalidades específicas da Educação Básica. Ao se considerar o tipo de atendimento realizado nas escolas da amostra, é possível verificar a tendência de que as creches e pré-escolas exigem um maior custo do que os demais tipos (FARENZENA; VIEIRA, 2005, p. 209).

O novo PNE (2014-2023) estipula na meta 20, que trata do financiamento, a relação custo/aluno/qualidade como padrão de referência: “20.5 Definir o custo-aluno-qualidade da Educação Básica à luz da ampliação do investimento público em educação” (BRASIL, 2014). Com essa iniciativa pretende-se reduzir as disparidades regionais e elevar o investimento na educação, principalmente em Municípios com menor arrecadação financeira.

A LDBEN definiu as prioridades para cada ente federado com o intuito de organizar o atendimento e responsabilizar os entes federados, de acordo com as etapas e níveis de ensino. A partir dessa definição, os recursos do FUNDEB foram destinados exclusivamente ao investimento na etapa da Educação Básica, conforme artigo 211 da CF/1988. Somente é permitido ao ente federado atuar em outros níveis e etapas de ensino quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de atuação prioritária e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à MDE.

Ao analisar a centralidade presente na política de financiamento da Educação Básica por meio da implementação dos Fundos, Duarte (2005) utilizou o conceito de “re-regulação” para definir o caráter regulatório presente na política, ou, nos termos de Barroso (2004), uma metarregulação do sistema pela via do financiamento.

A metarregulação efetua-se pela articulação de ações aparentemente estanques, orientando espaços de autonomia política dos sistemas de ensino, promovendo transformações e propondo objetivos governamentais desejáveis. “Trata-se de obter um consentimento ativo dos entes federados na consecução dos objetivos estratégicos a serem cumpridos pelo sistema público de Educação Básica” (DUARTE, 2005, p. 827).

Na prática, o que se observa em relação aos Estados e Municípios é que a União se responsabiliza pela Educação Superior e Profissional; os Estados pelo Ensino Médio e parte do Fundamental (anos finais); e os Municípios, a Educação Infantil e parte do Fundamental (anos iniciais); e o Distrito Federal é responsável pela Educação Básica como um todo.

Sob o título IV – Da organização da educação nacional, em seu artigo 8º, a LDBEN definiu que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os seus sistemas de ensino. Os Municípios poderão optar por integrar o Sistema Estadual de Educação. No parágrafo primeiro incumbe à União a função de coordenação de toda a política nacional de educação: “Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função

normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais".

As atribuições e competências de cada ente federado em relação à Educação Básica definida pela LDBEN estão apresentadas no Quadro 13.

QUADRO 5 – Atribuição dos Estados e Municípios de acordo com a LDBEN

<b>ESTADOS - Art. 10<sup>o</sup>*</b>	<b>MUNICÍPIOS – Art. 11<sup>o</sup>*</b>
II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do Ensino Fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;	V - oferecer a Educação Infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o Ensino Fundamental.
VI - assegurar o Ensino Fundamental e oferecer, com prioridade, o Ensino Médio.	

Fonte: LDBEN 9.394/1996.

\*Ao Distrito Federal aplicar-se-ão as competências referentes aos Estados e aos Municípios.

Ao apontar a ação colaborativa, bem como atribuir competências e formas de colaboração, a LDBEN ainda deixou em aberto aspectos do pacto federativo que a própria Constituição apontava que seriam definidos por lei complementar. Nesse sentido, Cury (2012) comentou: "O Congresso, até a presente data, ainda não normatizou esse aspecto nuclear do pacto federativo. Trata-se de matéria da mais alta importância e significado para o conjunto das ações públicas e, em especial, para a manutenção e desenvolvimento do ensino" (p. 34).

A definição desses aspectos em aberto no pacto federativo definiria melhor as competências de cada ente federado e facilitaria a coordenação das ações no sentido de se atingir os objetivos comuns colocados para a União Federativa.

O inciso VI, do artigo 30, da CF/1988, destaca como atribuição dos Municípios "manter programas de educação pré-escolar e de Ensino Fundamental, com cooperação técnica e financeira da União e dos Estados." Cury (2012) avaliou que isso configura o exercício conjunto de competências materiais comuns entre todos esses sujeitos políticos de direito público. O

mesmo autor definiu tal situação como sendo a “cooperação recíproca”, em contraposição ao sistema dualista e hierárquico em funcionamento na época da proclamação da Constituição Federal de 1988.

Em meio às ambiguidades presentes na legislação nacional, os entes federados organizaram seus sistemas de ensino, compreendidos como uma instância ligada ao poder executivo, porém não submissa a este. Cury (2008) sugeriu como definição de um sistema a existência de uma “rede de órgãos, instituições escolares e estabelecimentos – *fato*; um ordenamento jurídico com leis de educação – *norma*; uma finalidade comum – *valor*; uma base comum – *direito*” (p. 1.204). Nesse sentido, compor um Sistema de Educação é etapa necessária para uma independência jurídica do ente federado.

Conforme anunciado anteriormente, em seguida será realizada uma análise do atendimento à Educação Básica por etapas (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio) e entes federados (União, Estados e Municípios).

### Educação Infantil

Na Tabela 2, são apresentados os números de matrículas na Educação Infantil por ente federado no período de 2008 a 2012.

TABELA 2 – Distribuição de matrículas na Educação Infantil por ente federado e % da rede privada, no período de 2008 a 2012

Ano	Pública			Privada	Total	% rede privada
	Federal	Estadual	Municipal			
2008	2.238	112.546	4.878.475	1.726.002	6.719.261	26
2009	2.454	76.971	4.909.091	1.774.115	6.762.631	26
2010	2.437	71.302	4.853.761	1.829.198	6.756.698	27
2011	2.552	64.652	4.954.341	1.958.507	6.980.052	28
2012	2.554	57.825	5.129.749	2.105.384	7.295.512	29

Fonte: INEP/MEC, 2014.

Os dados demonstram tendência à municipalização da Educação Infantil, fato previsto na LDBEN 9.394/1996, que atribuiu aos Municípios a responsabilidade pela oferta de matrículas nessa etapa da Educação Básica. Das 5.190.128 matrículas atendidas pela rede pública em 2012, os Municípios respondem por cerca de 99% do atendimento. O atendimento na rede federal é

residual e se refere às matrículas em centros de Educação Infantil nas universidades federais.

Outro aspecto relevante é a crescente privatização na Educação Infantil, fato corroborado pelo crescente número de matrículas registradas na rede privada. O aumento do atendimento privado na Educação Infantil é uma situação peculiar em toda a Educação Básica<sup>16</sup>. Na Tabela 6 é evidenciado que a rede privada foi responsável por pouco mais de 16% das matrículas da Educação Básica brasileira. No entanto, na tabela 7 é evidenciado um aumento constante dessa rede na oferta de Educação Infantil, perfazendo 2.105.384, o que corresponde a 29% do total das matrículas registradas em 2012, alcançando um total de 7.295.512 crianças matriculadas naquele ano.

A seguir, na Tabela 3, são mostrados os dados de atendimento realizado na rede pública, por ente federado.

TABELA 3 – Distribuição de matrículas em creche e pré-escola por ente federado no período de 2008 a 2012

Ano	Pública						Total
	Federal		Estadual		Municipal		
	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola	
2008	1.121	1.117	7.365	105.181	1.134.944	3.743.531	4.993.259
2009	1.215	1.239	6.819	70.152	1.244.731	3.664.360	4.988.516
2010	1.248	1.189	7.308	63.994	1.345.180	3.508.581	4.927.500
2011	1.359	1.193	8.114	56.538	1.461.034	3.493.307	5.021.545
2012	1.245	1.309	6.433	51.392	1.603.376	3.526.373	5.190.128

Fonte: MEC/INEP, 2014.

A redução do número de matrículas na pré-escola ofertada pela rede estadual a partir de 2009 pode ser explicada, em parte, pela implantação do Ensino Fundamental de nove anos<sup>17</sup>, que incorporou as matrículas das crianças de seis anos, mas sobretudo pela sua prioridade de oferecer o Ensino Médio. Paralelamente, temos a redução dessa rede também no atendimento em creches, fato justificado pela política de municipalização em andamento no

<sup>16</sup> Salienta-se que historicamente a Educação Infantil, sobretudo a creche foi atendida quase que, exclusivamente pela rede privada conveniada ou não com o poder público.

<sup>17</sup> Cf. Lei n. 11.274, de 06 de fevereiro de 2006.

Brasil. Em decorrência disso, é registrado o crescimento do atendimento realizado pelos Municípios tanto na creche quanto na pré-escola.

Na Tabela 4 são comparados os dados de atendimento nas redes pública e privada no período analisado.

TABELA 4 – Distribuição de matrículas na rede pública e privada no período de 2008 a 2012

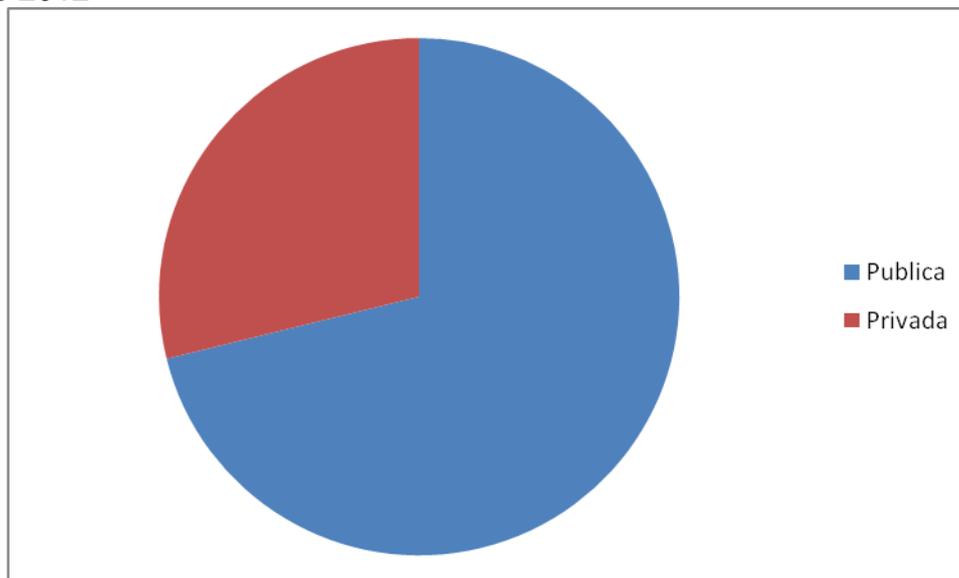
Ano	Rede Pública	Privada			Total Geral	% Rede Privada
		Creche	Pré-escola	Total		
2008	4.993.259	608.306	1.117.696	1.726.002	6.719.261	26
2009	4.988.516	643.598	1.130.517	1.774.115	6.762.631	26
2010	4.927.500	710.917	1.118.281	1.829.198	6.756.698	27
2011	5.021.545	828.200	1.130.307	1.958.507	6.980.052	28
2012	5.190.128	929.737	1.175.647	2.105.384	7.295.512	29

Fonte: MEC/INEP, 2014.

O percentual de atendimento privado em relação ao total é maior na rede privada: em uma média esse atendimento corresponde a cerca de 35% das matrículas, e na pré-escola, 24%. Conforme dados descritos nas tabelas 8 e 9, em 2012 a rede privada foi responsável por 929.737 matrículas em creches e a rede pública por 1.611.054. Ao todo no ano de 2012 foram atendidas 2.540.791 crianças nas idades de zero a três anos.

No Gráfico 1, será demonstrada a relação existente entre o atendimento público e privado na Educação Infantil como um todo.

GRÁFICO 1 – Atendimento público e privado de Educação Infantil no ano de 2012



Fonte: INEP/MEC, 2014.

A participação da rede privada na oferta da Educação Infantil é praticamente o dobro do que essa rede representa na Educação Básica como um todo. Em 2012 representava 1/3 das matrículas na Educação Infantil. Tal situação pode ser explicada, em parte, por cinco fatores que caracterizam a política de atendimento educacional às crianças de zero até seis anos no Brasil:

- I) Por uma questão histórica, devido à ausência do poder público na área, muitas organizações sem fins lucrativos, com origem em movimentos sociais, se mobilizaram para realizar o atendimento em creches desde meados da década de 1970;
- II) Política de conveniamento com instituições privadas comunitárias ou filantrópicas. Com a implantação do FUNDEB, foram direcionados, a partir de 2008, recursos públicos para instituições privadas sem fins lucrativos, sobretudo para creches. Desde 2012 somente a matrícula das crianças com até três anos eram contabilizadas para o repasse de recursos financeiros;
- III) Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) levou os Municípios a implantarem estratégias, como a terceirização, para não ultrapassar o percentual

máximo permitido em lei para gasto com folha de pagamento de pessoal;

IV) Por fim, o currículo da rede privada geralmente atende a ansiedade das famílias oferecendo maior sistematização do processo de alfabetização. Esse fato contraria as DCNEI e a meta 5 do PNE, que prevê que a alfabetização ocorrerá em até três anos de frequência da criança no Ensino Fundamental (BRASIL, 2014).

Na Tabela 5 é apresentada a relação entre o número total de matrículas registradas em 2012 e a população em idade de frequentar a creche e pré-escola levantada pelo último censo populacional, realizado em 2010. Além disso, a tabela também relaciona esses dados com as metas colocadas pelo PNE 2014-2023 (BRASIL, 2014).

TABELA 5 – Atendimento à Educação Infantil (creche e pré-escola) em 2012 e metas do PNE 2014-2023

Creche	Pop. 0 a 3	Meta PNE	Déficit	Pré-escola	Pop. 4 e 5	Meta PNE	Déficit
2.540.791	10.925.892	5.462.946	2.922.155	4.754.721	5.802.254	100%	1.047.533

Fonte: MEC/INEP e CENSO/IBGE, 2014.

Nos dados são evidenciados dois grandes desafios delineados pelo Plano para a política nacional de Educação Infantil brasileira. Em relação às metas estabelecidas de efetivar a matrícula de 50% das crianças de zero a três anos até 2024 será necessário dobrar o atendimento atual, já contabilizando o atendimento da rede pública e privada. Para a universalização da pré-escola, prevista para 2016 conforme a meta do PNE e a EC n. 59/2009, será necessária a ampliação das redes de forma a incorporar mais 1.047.533 novas matrículas.

Diante desses desafios e considerando a política nacional que propõe o projeto modelo “B”, mais acessado pelos Municípios no Proinfância, com maior capacidade de atendimento, ou seja, 120 crianças em horário integral ou 240 em regime parcial, temos, teoricamente, se cada unidade atendesse somente à modalidade creche em horário integral, o desafio de construir mais 24.351

Proinfâncias. Em relação à pré-escola, seria necessário financiar mais 4.365 unidades, caso elas atendessem somente em regime parcial.

Nesse contexto, para atingir as metas estabelecidas, a Educação Infantil brasileira carece de continuidade e ampliação dos investimentos que o Governo Federal vem realizando na área. Além das construções, é preciso rever o valor dos fundos de financiamento e as relações de parcerias entre os entes federados no atendimento a essa etapa da Educação Básica. Para agilizar esse processo seria necessário que Municípios e Estados, a exemplo do que ocorre em alguns entes federados, realizassem programas e projetos de construção próprios, nos moldes do Proinfância.

#### **2.4 Relações federativas, o Plano Nacional de Educação (PNE) e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**

A política educacional do Brasil conta com uma legislação e documentos importantes como o PNE e o PDE, que definem metas, estratégias e programas para a área educacional em todo o território e em todos os níveis de ensino. O PDE é um plano que auxilia os entes federados, com diferentes programas, a atingir a média 6,0 do IDEB até 2022. Já o PNE estabelece o planejamento das políticas para o período 2014-2023. O escopo de ambos é fomentar uma organização que vai para além da política de governo, tendo o objetivo de implementar uma política de Estado para a área, uma vez que as metas e estratégias contidas nos documentos ultrapassam os mandatos de quatro anos dos governos, superando assim os tradicionais planos plurianuais.

Importante característica do PNE reside no caráter coletivo que permeou seu processo de produção. O documento sintetiza intensas discussões que foram realizadas em todo território nacional, por meio da organização de conferências municipais, estaduais e nacionais, que contaram com representantes de diversos setores da política educacional. Porém, Monlevade (2011) alerta para o fato de que é necessário que as metas do PNE “estejam amarradas por estratégias com responsabilidades definidas entre os atores da República Federativa” (p. 2).

Metas para a Educação Infantil já constaram do Plano Nacional de Educação para o período 2001-2010 (BRASIL, 2001). Em relação ao acesso foram estabelecidas as seguintes metas: “atender 50% das crianças de até 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos” em instituições de Educação Infantil. De acordo com o relatório do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), de 2007, a creche atendia somente 17,1% da demanda e a pré-escola quase atingia a meta, alcançando 77,6% (UNICEF, 2009).

No texto da legislação que aprovou o PNE 2001-2010, foi disponibilizado um diagnóstico da Educação Infantil brasileira:

No Brasil, a educação das crianças menores de 7 anos tem uma história de cento e cinquenta anos. Seu crescimento, no entanto, deu-se principalmente a partir dos anos 70 deste século e foi mais acelerado até 1993. Em 1998, estava presente em 5.320 Municípios, que correspondem a 96,6% do total. A mobilização de organizações da sociedade civil, decisões políticas e programas governamentais têm sido meios eficazes de expansão das matrículas e de aumento da consciência social sobre o direito, a importância e a necessidade da Educação Infantil (BRASIL, 2001).

O novo PNE 2014-2023 retomou a perspectiva de realizar esforços conjuntos dos entes federados para articular políticas que desemboquem em um Sistema Nacional de Educação. Para isso, estabeleceu-se a necessidade de redefinir o regime de colaboração e apontar, entre outras estratégias, uma referência de padrões mínimos de qualidade na educação, o que o documento do PNE denominou “custo aluno-qualidade (CAQ)” (BRASIL, 2014).

Em relação à ampliação do atendimento da Educação Infantil, o novo PNE manteve o objetivo de matricular no mínimo 50% das crianças até três anos, atendendo a demanda manifesta para essa faixa etária. Em relação à pré-escola, a meta é atender 100% das crianças a partir da idade de 4 anos, tendo em vista a ampliação da obrigatoriedade escolar estabelecida pela EC 59/2009 e que deve ser implementada até 2016.

O alcance da meta relativa às creches requer reflexões em relação ao financiamento. A legislação que rege os recursos do FUNDEB prevê o financiamento na rede privada conveniada com o poder público somente para a faixa etária até três anos. Paralelamente a essa definição, os Municípios e o

Distrito Federal são obrigados a universalizar o atendimento de quatro e cinco anos.

Essa tensão entre financiamento da rede pública e privada pode levar ao atendimento em unidades públicas das faixas etárias de quatro e cinco anos e na rede conveniada das crianças até três anos, causando assim a temida cisão entre creche e pré-escola. Isso pode alterar a intenção original do Proinfância projetado para realizar o atendimento a toda faixa etária das crianças da Educação Infantil em um mesmo espaço.

Apesar de serem planejamentos distintos, o PNE e o PDE possuem a mesma finalidade: a melhoria dos serviços educacionais brasileiros. Porém, na proposição do PDE, em 2007, seus programas não foram vinculados diretamente às metas do PNE em vigor. Pelo contrário, no documento do PDE foram feitas críticas à ausência de mecanismos de monitoramento por parte do PNE:

O PNE fixa meta para correção de fluxo escolar, mas quando se trata da aprendizagem propriamente dita, apenas determina que se assegure “a elevação progressiva do nível de desempenho dos alunos mediante a implantação, em todos os sistemas de ensino, de um programa de monitoramento que utilize os indicadores do SAEB”, abstratamente (BRASIL, 2007b, p. 21).

Essa desarticulação direta entre os dois planos poderia levar a uma fragilidade de um e outro, de acordo com Dourado (2010):

Na tradição histórica brasileira, as análises indicam que as políticas educacionais têm sido marcadas hegemonicamente pela lógica da descontinuidade/continuidade, por carência de planejamento de longo prazo e por políticas de governo, em detrimento da construção coletiva, pela sociedade brasileira, de políticas de Estado (p. 681).

Nesse sentido, a cisão ocorreu da seguinte forma: o PNE cumpriu uma demanda de planejamento e discussão dos rumos da educação nacional, o que representou um importante avanço para a democratização do país. Já o PDE estaria encarregado de executar as políticas que deveriam contribuir para o alcance das metas, mas, com a entrada de novos elementos na arena política, propôs novas estratégias de controle, com uma novidade: a instauração de um sistema de pactos que exigem a responsabilização dos entes federados no cumprimento das metas.

Ao propor o PDE baseado em índices e metas, o Brasil seguiu a tendência mundial, que sofre pressão político-econômica por bons resultados em todas as áreas, inclusive na educacional. Assim, o Governo Federal aderiu à tendência internacional e lançou diversas ações no PDE que visam melhores resultados aferidos por meio de índices educacionais.

Essa análise foi realizada com base nos documentos oficiais da política, o que permitiu localizar contextualmente fatores que motivaram a formulação do PDE na gestão do ministro da educação, Fernando Haddad, no segundo mandato do Presidente Lula. Além disso, foi importante compreender o significado e as implicações dessa ação para a política nacional de Educação Infantil.

Em janeiro de 2007, o governo federal lançou a primeira edição do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), visando estimular o crescimento da economia brasileira por meio do investimento em obras de infraestrutura (portos, rodovias, aeroportos, redes de esgoto, geração de energia, hidrovias, ferrovias, etc.). Em abril do mesmo ano, enquanto os Municípios se adequavam às propostas do PAC, o MEC propôs o PDE.

Segundo Vieira (2007a), o PDE foi considerado um PAC da área educacional. Ele consistiu na formulação de estratégias e um conjunto de atos normativos, que, juntos formam um programa articulado para o desenvolvimento da educação brasileira, assim como o PAC o propôs para a área econômica. Em análise realizada por Saviani (2007), o autor avaliou que, em termos de qualidade educacional,

O PDE foi saudado como um Plano que, finalmente, estaria disposto a enfrentar esse problema, focando prioritariamente os níveis de qualidade do ensino ministrado em todas as escolas de Educação Básica do país. O “Plano” mostra-se bem mais ambicioso, agregando ações que incidem sobre os mais variados aspectos da educação em seus diversos níveis e modalidades (p. 1.232).

Além do foco na qualidade, o MEC retomou por meio do PDE o papel de executor de políticas educacionais para a Educação Básica propondo maior integração das etapas que compõem esse nível de ensino no país, até então avaliado, em texto oficial do MEC, como “fragmentado” (BRASIL, 2007c).

Apesar de o presidente Lula ter afirmado que “PAC e PDE são anéis da mesma corrente para a construção de um novo Brasil”<sup>18</sup> e que jamais fomos “brindados” com um plano educacional tão abrangente, ao se referir ao PDE, foram feitas críticas às metas propostas, consideradas ousadas demais, e aos recursos mobilizados, julgados insuficientes. Além do que, o PDE incorporou alguns programas que já estavam implantados e em funcionamento há algum tempo nas escolas brasileiras.

O plano se propôs a trabalhar com as políticas educacionais a partir de uma visão sistêmica e inédita até aquele momento. Suas ações foram sustentadas em seis pilares: i) visão sistêmica da educação, ii) territorialidade, iii) desenvolvimento, iv) regime de colaboração, v) responsabilização e vi) mobilização social. Estes são desdobramentos consequentes de princípios e objetivos constitucionais que, de acordo com o documento referência, tiveram “a finalidade de expressar o enlace necessário entre educação, território e desenvolvimento, de um lado, e o enlace entre qualidade, equidade e potencialidade, de outro.” (BRASIL, 2007c, p. 11).

Trata-se de um plano que propõe a avaliação e responsabilização dos entes federados na melhoria da educação brasileira em quatro eixos norteadores: Educação Básica, Educação Superior, Educação Profissional e Alfabetização. Para efeitos deste estudo, iremos nos ater às políticas e aos programas voltados para a Educação Básica, especificamente à Educação Infantil.

O indicador referendado para balizar os planejamentos e ações que envolvem o plano e seus desdobramentos na Educação Básica é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Utilizado como um “termômetro” da Educação Básica, é por meio dele que o Governo Federal sugere que seja realizada a verificação do cumprimento das metas fixadas no documento “Compromisso Todos pela Educação”, eixo do PDE que trata da Educação Básica.

No documento oficial do PDE foi explicitada a seguinte relação atribuída pelo Plano às etapas da Educação Básica:

---

<sup>18</sup> Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/lula-diz-que-plano-da-educacao-pac-sao-aneis-de-uma-mesma-corrente-4195113>>. Acesso em: 3 jun. 2015.

Sendo a Educação Infantil e o ensino médio sustentáculos do Ensino Fundamental, este, sem eles, não avança. Todos os estudos recentes sobre educação demonstram inequivocamente que a aprendizagem e o desenvolvimento dos educandos no Ensino Fundamental, principalmente dos filhos de pais menos escolarizados, dependem do acesso à Educação Infantil (BRASIL, 2007c, p. 9).

Por meio dessa citação, o governo explicava que o PDE assumiu essa posição a fim de evitar o que ele denominou “falsas oposições”, que compreende as etapas como sendo concorrentes uma da outra e não complementares, como ocorre com a Educação Infantil e Ensino Fundamental. O governo defende a ideia de que o acesso à Educação Infantil contribuiu para a melhoria dos resultados em etapas posteriores, justificando ser essa uma visão sistêmica da educação. Para afirmar sua posição, citou em nota de rodapé, no Manual do PDE, que, “Segundo estudo elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), a chance de uma criança concluir o ensino médio aumenta em 32% se ela tiver acesso à Educação Infantil” (BRASIL, 2007b, p. 42). Essa situação, em parte, pode se confirmar pela situação de vulnerabilidade social em que vivem muitas famílias e pela ausência de equipamentos de Educação Infantil. Cury (1997) realizou a seguinte afirmativa em uma análise da LDBEN: “Em uma sociedade onde os setores populares são precocemente empurrados para ganhar a vida, o início da escolarização pela pré-escola pode representar um ganho democrático” (CURY, 1997, p. 115).

Segundo o MEC, com referência aos resultados alcançados pelos estudantes brasileiros no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA)<sup>19</sup>,

O desafio consiste em alcançarmos o nível médio de desenvolvimento da Educação Básica dos países integrantes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), no ano em que o Brasil completará 200 anos de sua independência, meta que pode ser considerada ousada (BRASIL, 2007b, p. 21).

---

<sup>19</sup> Traduzido do inglês Programme for International Student Assessment.

A meta pode ser considerada ousada porque em 2000, primeiro ano em que participou do PISA, o Brasil ficou classificado na última posição. Para autores como Sforzi e Galuch (2009),

os resultados de exames oficiais de avaliação, como a Prova Brasil, o Saeb e o Pisa, têm revelado que, nos últimos anos, os estudantes brasileiros estão concluindo a 4ª e a 8ª séries do Ensino Fundamental, bem como o 3º ano do ensino médio, sem atingir os níveis de desempenho esperados para as respectivas séries [...] (p. 79).

O Governo Federal, diante dessas constatações e visando à melhoria dos resultados, propôs o PDE, um programa “guarda-chuva” com mais de 40 projetos atrelados a ele, com o objetivo de auxiliar Estados, Municípios e Distrito Federal na melhoria do IDEB. Segundo o documento que lança essa política, com o PDE a União:

assumiu maiores compromissos – inclusive financeiros e colocou à disposição dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios instrumentos eficazes de avaliação e de implementação de políticas de melhoria da qualidade da educação, sobretudo da Educação Básica pública (BRASIL, 2007c, p. 11).

Para ter acesso aos projetos disponíveis, os entes federados precisam ser signatários do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, assinando um Termo formal com a União. De acordo com o artigo 1º do decreto que lançou o Plano, ele sintetiza “a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da Educação Básica”. Acrescenta-se que os sistemas municipais e estaduais que aderirem ao Compromisso deverão seguir as 28 diretrizes/metasp que compõem o documento (BRASIL, 2007c).

Dentro do processo de responsabilização, cientes das metas, os entes federados se comprometem a elaborar planejamentos e executar políticas que visam elevar a qualidade da educação na esfera local, elaborando cada um seu Plano de Ações Articuladas (PAR). Para a elaboração do PAR o(a) governador(a) ou prefeito(a) instituiu, por meio de decreto, uma comissão

local<sup>20</sup> específica responsável pela elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) da educação no Estado e Município. O plano tem duração plurianual e é precedido por um instrumento diagnóstico que deveria subsidiar o planejamento das ações.

O MEC orientou que a comissão formada se encontrasse sistematicamente para realizar estudo/planejamento das áreas prioritárias para alocação de metas e ações, bem como para eleger os eixos prioritários para as políticas educacionais. Depois de concluída essa etapa do diagnóstico, o ente federado poderá escolher os programas federais que melhor o auxiliem para o alcance das metas apontadas no PAR.

Na formulação do PAR, os entes federados têm como referência as quatro dimensões: Gestão Educacional; Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar; Práticas Pedagógicas e Avaliação; Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos.

Cada dimensão é composta por áreas de atuação e cada área apresenta indicadores específicos (são oitenta e quatro indicadores para Estados e cinquenta e dois para Municípios). Os indicadores são respondidos individualmente pela comissão e sistematizados no documento final.

O programa Proinfância está inserido na dimensão quatro do PAR, que avalia a infraestrutura física dos entes federados, pois o programa financia a construção de escolas de Educação Infantil (com atendimento às demandas de creche e de pré-escola), bem como a aquisição de equipamentos para a rede física escolar desse nível educacional, ambos indispensáveis à melhoria da qualidade da educação.

Com as estratégias adotadas, o MEC inaugura uma nova forma de dialogar com Estados e Municípios, estabelecendo metas, firmando convênios e repassando recursos. Os investimentos são focalizados naqueles entes federados classificados como prioritários, de acordo com as condições socioeconômicas, as quais possivelmente refletem no desempenho dos estudantes em avaliações sistêmicas. Inicialmente, o “escopo é atender imediatamente os 1.242 Municípios e as 7.085 escolas com os mais baixos

---

<sup>20</sup> A comissão conta com a participação dos gestores e educadores locais.

indicadores e, em curto prazo, todos os que estejam abaixo da média nacional” (BRASIL, 2007c, p. 23).

Dentre as 28 diretrizes estabelecidas no documento “Compromisso Todos pela Educação”, a meta 10 é a única elaborada especificamente para a Educação Infantil, sendo imprecisa ao recomendar aos entes federados signatários do documento “promover a Educação Infantil”.

No manual do PDE está alocada somente uma ação para a Educação Infantil, propondo a ampliação das matrículas na faixa etária atendida, além da melhoria das infraestruturas existentes, por meio do programa Proinfância.

Assim, a Educação Infantil adquiriu proeminência pelo ineditismo da atuação federal nesta nova política do Governo Federal. Porém, o que pôde ser constatado, e confirmado pelo relato<sup>21</sup> realizado pela então senadora Rosalba Ciarlini, foi que a educação de crianças de 0 a 5 anos “não constitui objeto de grande atenção do PDE, existindo tão somente uma ação específica para essa etapa da Educação Básica que consiste no Proinfância” (p. 2).

Abaixo segue um quadro organizado com algumas das mais de 40 medidas para a educação, conforme anunciado pelo Ministro da Educação na ocasião do lançamento do PDE:

---

<sup>21</sup> Depoimento disponibilizado no documento intitulado “Ideias e propostas para a educação brasileira e o Plano de Desenvolvimento da Educação brasileira (PDE). Relatório setorial: Educação Infantil”, elaborado no final de 2007. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/comissoes/ce/documentos/PDE-RelatorioSetorial-SenRosalbaCiarlini-EducacaoInfantil.pdf>>.

QUADRO 6 - Principais programas e medidas do PDE para a Educação Básica

<b>Programa:</b>	<b>Descrição:</b>
Mais Educação	Ampliação da carga horária dos estudantes – educação em tempo integral.
Escola Aberta	Atividades oferecidas à comunidade nas escolas aos finais de semana.
Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares	Oferece formação para os membros dos Conselhos Escolares.
Salas de recursos multifuncionais	Fornecimento de materiais para montagem de salas com equipamentos adequados para recepção de alunos com deficiência.
Brasil Alfabetizado	Alfabetização de jovens e adultos.
Provinha Brasil	Uma avaliação diagnóstica aplicada aos sete anos de idade. Reforça a ideia de que nenhum aluno possa chegar aos oito anos sem saber ler e escrever.
Proinfância	Construção e reformas de unidades físicas.
Proinfantil	Formação inicial para professoras leigas que estão atuando nesta etapa da educação.
Projovem	Elevar a escolaridade de jovens com idade entre 18 e 29 anos, que saibam ler e escrever e não tenham concluído o Ensino Fundamental, visando à conclusão desta etapa.
Proeja	Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Jovens e Adultos. Tem por objetivo oferecer oportunidade de estudos àqueles que não tiveram acesso ao Ensino Médio na idade regular.
Proinfo	Programa que fornece equipamentos para laboratórios de informática.
Ifet	Reorganização e ampliação da rede federal de atendimento. Integração entre educação profissional e Ensino Médio.
Proep <sup>22</sup>	Programa de Expansão da Educação Profissional, melhoria de qualidade e permanente atualização da Educação Profissional no País, através da ampliação e diversificação da oferta de vagas.

Fonte: **Manual do PDE** (BRASIL, 2007b) e <[www.portal.mec.gov.br](http://www.portal.mec.gov.br)>.

O Governo Federal afirma que o PDE e seus desdobramentos constituíram uma ação inovadora no âmbito da gestão da educação nacional. A partir disso,

<sup>22</sup> Substituído pelo atual Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).

foi tecida uma crítica à visão fragmentada que predominava na área até então. Ainda para o Governo Federal, considera-se que esse Plano propõe a integração entre as distintas etapas e modalidades da Educação Básica:

Diferentemente da visão sistêmica que pauta o PDE, predominou no Brasil, até muito recentemente, uma visão fragmentada da educação, como se níveis, etapas e modalidades não fossem momentos de um processo, cada qual com objetivo particular, integrados numa unidade geral; como se não fossem elos de uma cadeia que deveriam se reforçar mutuamente (BRASIL, 2007c, p. 7).

Além da articulação entre as diferentes etapas, níveis e modalidades que compõem a educação nacional, Junqueira (2011) apontou que a partir da elaboração do PAR “inicia-se um processo de articulação e coordenação de ações territorialmente situadas em torno de resultados pré-estabelecidos, especialmente aqueles referentes à melhoria do desempenho educacional medido pelo IDEB” (p. 48). Por indicação do MEC, todas as metas e programas convergiram para a elevação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) do Estado ou Município.

Em documento oficial (BRASIL, 2007b), o MEC definiu o PDE como uma política de *accountability* e o classificou como tal devido a duas principais características atribuídas ao Plano: i) primeiramente pela responsabilização dos entes federados como estratégia para sua execução; ii) outro aspecto consistiu no monitoramento das ações por meio da divulgação de metas/notas que podem ser acompanhadas pela população em geral. Para Afonso (2009), essas políticas levam à “construção e consolidação de uma cultura social e política de prestação de contas e de responsabilização” (p. 58).

De acordo com o documento oficial do MEC, o PDE “com regras transparentes e metas precisas, passíveis de acompanhamento público e controle social, pode pôr em marcha um avanço perceptível e sólido, como se verá adiante” (BRASIL, 2007b, p. 10-11). Seguindo essa lógica, cada ente federado estabeleceu metas para a educação sob sua responsabilidade e realizou seu acompanhamento. Para muitos gestores o ato de planejar se constituiu em uma novidade e essa metodologia pode contribuir para maior eficiência na gestão do aparelho estatal.

Oliveira (2009a), ao analisar os mandatos do governo Lula e as políticas educacionais, avaliou o conjunto de programas do PDE como “iniciativas

importantes”, pois representaram uma retomada do governo federal no desempenho do papel de “protagonista” na implementação de políticas educacionais. A autora ainda ressaltou a intenção dessas políticas de reduzir as disparidades regionais. De acordo com ela:

...houve iniciativas importantes do ponto de vista de políticas regulares de educação no sentido de buscar recuperar o papel protagonista do Estado Federal como promotor de políticas para o setor, bem como de tentativas de correção de distorções naturais de um país com as dimensões do Brasil e com suas diferenças regionais (OLIVEIRA, 2009a, p. 207).

No entanto, cabe destacar que alguns programas e iniciativas já existiam e foram apenas reformulados e incorporados ao PDE. O próprio MEC declarou que alguns programas ou estratégias, como o PDE-Escola, consistia em uma “antiga ação do Ministério da Educação que, de abrangência restrita, ganhou escala nacional” (BRASIL, 2007b, p. 25). Outros programas já existiam e foram incorporados ao PDE, como o “Escola Aberta”.

No caso da Educação Infantil, o programa Proinfância ganhou visibilidade no cenário da política de educação nacional por fazer parte de um Plano de abrangência nacional como o PDE. No discurso de lançamento do PDE, o ministro da educação fez a seguinte ponderação:

Visão sistêmica que também se estabelece quando, pela primeira vez, nós anunciamos um programa para construção e expansão da rede de Educação Infantil, o Proinfância. No Brasil, nós ajudamos a construir escolas de Ensino Fundamental, de ensino médio, às vezes escolas técnicas, mas hoje sabemos por todos os estudos internacionais, que se nós quisermos oferecer equidade no sistema de ensino, essa equidade se garante com a Educação Infantil. Essa equidade se garante fazendo a criança, sobretudo os filhos das famílias mais pobres do país, ter acesso à educação em tenra idade, para que as oportunidades sejam absolutamente equivalentes, e nós possamos oferecer a todos os brasileiros, rigorosamente, as mesmas condições e as mesmas oportunidades.<sup>23</sup>

Essa fala reafirmou a posição do MEC de fomentar a Educação Infantil como política pública que irá garantir equidade no sistema de ensino.

Portanto, PNE e PDE são planejamentos de organização distinta, importantes para a organização da política educacional nacional. Ambos colocam a Educação Infantil na pauta do dia por meio do Proinfância.

<sup>23</sup> Depoimento disponível na página oficial do MEC: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12238:veja-o-que-disse-o-ministro-haddad-no-lan...](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12238:veja-o-que-disse-o-ministro-haddad-no-lan...)>. Acesso em: 28 abr. 2014.

## **2.5 Regulação, Financiamento e Federalismo: alguns apontamentos**

A análise proposta pela regulação sugere o estudo do comportamento de todos os atores envolvidos na implantação da política e não somente do comportamento do Estado. A teoria da regulação ainda propõe a elaboração de uma teia das funções desempenhadas pelo Estado. Nesse sentido, a esfera federal se situa no campo de análise macro desse estudo e os Municípios e suas instituições se referem ao espaço micro. Com esse cruzamento de dados e informações será traçado um perfil da política analisada.

Uma evidência presente no próprio texto de formulação da política consiste no papel desempenhado pelo Estado como articulador dos processos, que envolvem as decisões no campo político. Com essa característica ele passa a governar sob a lógica da regulação, criando mecanismos e estratégias que vão moldando o comportamento dos atores em prol de um objetivo comum expresso em documentos como o PNE e o PDE. Realça-se, assim, o caráter fragmentado, complexo e flexível da ação pública, que se joga simultaneamente em diversas cenas interdependentes. Esses são processos não lineares que necessitam ser mapeados.

Por meio do estudo de resoluções e pesquisas concernentes, percebemos que os anos que sucederam ao reconhecimento da Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica e o início de sua regulamentação na área, principalmente com o lançamento das diretrizes operacionais em 1999, foram conflituosos e geraram muitas dúvidas nos Municípios em relação ao processo de transição das instituições para a área educacional. Tal situação levou a elaboração do Parecer n. 4 pela Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE). Esse instrumento foi intitulado “Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil”, em que se destaca:

A grande quantidade de dúvidas geradas pelos artigos da LDB/96, relativa à Educação Infantil, e à sua especificidade, que envolve, além do âmbito da educação pública e privada, em várias esferas administrativas, outros âmbitos de atuação como o da Previdência e Assistência Social, impõe a necessidade deste Parecer por parte da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (BRASIL, 2000b, p. 619).

Os temas tratados no referido parecer foram aqueles colocados nas últimas legislações, os quais os Municípios demonstraram dificuldades em executar: a vinculação das instituições de Educação Infantil aos sistemas de ensino; a proposta pedagógica e o regimento escolar; a formação de professores e outros profissionais para o trabalho nas instituições de Educação Infantil e dos espaços físicos e recursos materiais para a Educação Infantil.

A política adotada pelos Fundos de Financiamento subordinou a distribuição dos recursos das transferências obrigatórias ao número de matrículas, o que possibilitou à União induzir iniciativas de ampliação e reorganização do atendimento à Educação Básica em todo o País. Porém, essa estratégia não contou com mecanismos que induzissem à qualidade da educação. Além disso, a demanda por matrículas continuou crescendo, mesmo com a redução da taxa de natalidade, sobretudo na primeira etapa da Educação Básica, marcada historicamente pelo reduzido atendimento público.

Abaixo, seguem os dados do atendimento total da Educação Básica no Brasil.

TABELA 6 – Distribuição do atendimento à Educação Básica por ente federado 2008 a 2012

Ano	Pública			Privada	Total	% Rede Privada
	Federal	Estadual	Municipal			
2008	188.975	18.548.382	22.485.991	6.746.180	47.969.528	14
2009	206.455	18.083.615	22.375.204	7.003.168	47.668.442	15
2010	220.805	17.654.830	21.890.065	7.280.694	47.046.394	15
2011	242.208	17.266.241	21.583.578	7.642.552	46.734.579	16
2012	261.821	16.583.444	21.545.449	8.049.815	46.440.529	17

Fonte: INEP/MEC, 2014.

Os Municípios foram responsáveis por mais da metade das matrículas na Educação Básica pública, responsabilidade que não foi acompanhada pelos recursos necessários para viabilizar um atendimento qualificado. Inclusive muitos Municípios dependem de transferência da União para manter suas escolas. Arretche (1999) estudou a descentralização das políticas sociais, iniciadas nos anos 1990, e apontou que

Nas condições brasileiras, não é suficiente que a União se retire da cena para que, por efeito das novas prerrogativas fiscais e políticas de Estados e Municípios, estes passem a assumir de modo mais ou menos espontâneo competências de gestão (ARRETCHE, 1999, p. 112).

No trabalho, a autora demonstrou que em um Estado federativo, em um país caracterizado por expressivas desigualdades estruturais de natureza econômica, social, política e de capacidade administrativa, como é o caso brasileiro, as políticas de descentralização refletem essas desigualdades nas unidades locais de governo. Azevedo e Santos (2010) alertam para o fato de que

[...] mesmo que se reconheça a força e as potencialidades dos espaços locais, ainda estamos distantes de processos substantivos de democratização e de descentralização da educação, que requer, entre outras coisas, considerar e procurar equacionar graves problemas presentes nas municipalidades brasileiras (p. 2).

Diante do desafio de distribuir e aplicar melhor os recursos, a União, por meio do FNDE/MEC, criou em 1995 o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que se configurou pelo repasse de recursos financeiros diretamente às escolas. Essa iniciativa foi resultado do movimento de descentralização das políticas educacionais com autonomia e responsabilização da unidade escolar. No entanto, tal movimento não contribuiu para a redução das desigualdades educacionais, uma vez que os valores repassados não consideraram as condições socioeconômicas de cada ente federado/escola.

Estudo do Banco Mundial sobre o papel desempenhado pela União e a utilização dos recursos e incentivos dados pelo Governo Federal apontou: "É comum que os Municípios continuem a gerenciar de forma central as escolas municipais, enquanto que as mesmas escolas podem estar exercendo autonomia com relação a recursos recebidos do Governo Federal" (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 12).

Além de avaliar que as ações desempenhadas pelo Governo Federal acarretaram benefícios significativos, o estudo verifica como positivo a escolha pela municipalização da educação. Todavia, o fato de a escola estar sob a gestão do Município e receber recursos da esfera federal, por meio do PDDE, é classificado como "comum". A esfera federal nunca foi a protagonista na oferta da Educação Básica no Brasil; no entanto, repassa recursos a Municípios e

unidades escolares. Ao propor e desenvolver um Programa de investimento direto na Escola, o governo federal constata dificuldades administrativas de outros entes federados na distribuição dos recursos repassados pelo FUNDEB e outras fontes que deveriam ser aplicados diretamente na escola. Como o Município é um ente federado autônomo, cada qual decide a forma de funcionamento e distribuição de recursos para as unidades escolares sob sua gestão.

Recentemente, outra estratégia para o investimento da esfera federal diretamente na escola, constante do PDE, é o direcionamento de recursos suplementares para escolas que ofertam o Ensino Fundamental e cujo desempenho no IDEB ficou abaixo do estabelecido pelo MEC como mínimo aceitável. Contudo, não é uma política consolidada de repasse de recursos, mas uma ação transitória: passada a situação de vulnerabilidade da escola em relação ao seu resultado, o recurso não será mais enviado. Como o recurso é depositado diretamente na conta corrente da escola, ele não pode ser utilizado em políticas estruturais da educação no Município, como a melhoria de salários dos professores, por exemplo.

A municipalização pode ser explicada pelas reformas ocorridas na área educacional, sobretudo a partir de meados dos anos 1990, o que tem provocado a expansão do atendimento sob a gestão dos Municípios. Com efeito, os sistemas municipais de educação registraram mais matrículas e por isso tiveram mais recursos à sua disposição. Esse processo de transferência dos recursos para um nível local levou ao desencadeamento de duas situações antagônicas. Uma delas é que as decisões sobre a alocação de despesas parecem responder melhor às necessidades educacionais da esfera local que vivencia de perto a realidade das escolas. Por outro lado, pode-se contribuir para aumentar a desigualdade dentro do sistema educacional brasileiro. Os mais de 5.500 entes federados municipais possuem realidades econômicas bem distintas. Assim, o Município que arrecada mais recursos investe mais do que os entes federados que dependem, quase exclusivamente, de repasse da União.

De forma geral, a esfera municipal é a que menos arrecada impostos, pois depende estritamente da dinâmica econômica na qual se insere. Por isso são

os Municípios os entes mais frágeis na realidade tributária do país. No entanto, essa esfera responde quase que exclusivamente pela Educação Infantil (99%) e ainda por mais da metade do Ensino Fundamental (55%). Os Estados têm priorizado investimentos nos anos finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio.

Diante desse quadro caberia à União e aos Estados contribuir mais com os Municípios no financiamento da Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental. O modelo federativo adotado no país visa à redução das desigualdades, conforme a CF/1988. Para que isso ocorra é necessário melhorar a divisão dos recursos e a cooperação financeira com os entes responsáveis pela maior oferta de matrículas na Educação Básica: os Municípios.

Como o custo educacional está relacionado à dinâmica local, em um país com as dimensões do Brasil a diferença regional precisa ser fator determinante do montante de investimentos necessários. A crescente urbanização brasileira tornou evidente a desproporção entre a demanda por matrículas e a escassa oferta de recursos.

Nesse sentido, cabe à União maior equalização das oportunidades educacionais. O pacto federativo prevê mecanismos que reorganizam o financiamento da educação com vias de proporcionar recursos suficientes para que todos os entes federados garantam o direito à educação de qualidade em todas as etapas da Educação Básica. Pinto e Gouveia (2010) afirmam que:

as razões para a não efetivação do direito a uma Educação Básica de qualidade para todos, dever do Estado desde a Constituição Federal de 1988, passam exatamente pelo baixo patamar de recursos disponibilizados por estudante e pela ausência de uma adequada divisão de responsabilidades pela oferta educacional entre os entes federados, não obstante os avanços obtidos com o Fundeb ( p. 1).

Em maior ou menor proporção, ocorre a sobreposição de atuação entre os entes federados, que acabam por atuar de forma insuficiente nas três etapas da Educação Básica. Com fontes de recursos distintos, cada ente federado investe de forma diferenciada e com volumes de recursos bem variados, o que criam situações ambíguas e contraditórias em uma mesma etapa da Educação Básica. Temos o exemplo da remuneração do professor que presta serviço na mesma etapa da Educação Básica e que pode receber mais de R\$8.000,00 em

uma instituição de Ensino Médio da rede federal ou pouco mais de R\$1.000,00 se trabalhar em uma rede estadual.

Outra contradição observada consiste na competência legal definida para cada ente federado em relação à oferta das etapas que compõem a Educação Básica. Alguns entes federados, mesmo com déficit de matrículas na sua área privilegiada de atuação, registraram atendimentos de outras etapas. Não é raro existirem Municípios, privilegiados tributariamente, que atuaram no Ensino Médio e até no Superior. Como o caso analisado por Costa (2010) na cidade de Contagem (MG), onde o comportamento político-eleitoreiro leva ao atendimento histórico de matrículas do Ensino Médio, na medida em que os governantes municipais são pressionados a manter/ampliar o atendimento que o Município já vem realizando com certo êxito e não como as orientações da LDBEN.

Talvez pela reduzida evolução das matrículas da rede privada no Ensino Fundamental, o setor privado tem investido na Educação Infantil e nos serviços de consultoria (ADRIÃO *et al.*, 2012). Acerca da presença do setor privado na gestão da educação pública, Adrião e Pinheiro (2012) explicam que:

[...] na vacância de ações de cooperação técnica entre o governo central e os governos subnacionais, a tarefa de elaboração da agenda e da correspondente política educativa parece estar se transferindo para o setor privado lucrativo ou não lucrativo, haja vista a generalização de contratações de instituições e empresas por redes públicas estaduais e municipais de ensino. Tal generalização coloca sob suspeita a manutenção da Educação Básica na dimensão dos direitos do cidadão, dura conquista ainda por se concretizar plenamente no Brasil (p. 64).

As autoras defendem que a participação da rede privada lucrativa e não lucrativa, financiada com recursos públicos, “coloca sob suspeita a manutenção da Educação Básica na dimensão dos direitos do cidadão” (ADRIÃO e PINHEIRO, 2012, p.64). Tal aspecto foi polemizado no atual PNE: durante o debate foi proposta estratégia que garantisse a aplicação dos recursos públicos somente na rede pública. No entanto, esse texto não foi aprovado na versão final. No Brasil, há financiamento de matrículas pelo governo no setor privado em todas as etapas da Educação Básica. Todavia, as estatísticas apontam para um percentual maior de atendimento privado na Educação Infantil, quase 30%. Em relação à oferta pública de Educação Infantil, os Municípios são responsáveis por quase todas as matrículas, cerca de 99%.

Assim, os Municípios são os entes federados implicados diretos na organização da oferta de matrículas na Educação Infantil. Contudo, nem sempre contam com estrutura e recursos suficientes para viabilizar o atendimento em instituições próprias. Diante dessa realidade, o Proinfância significou um esforço federal de implementação do pacto federativo, instaurando uma forma de cooperação com os Municípios a fim de reduzir desigualdades no acesso à Educação Infantil.

### 3. PROINFÂNCIA: A GÊNESE DE UMA POLÍTICA PÚBLICA

O presente capítulo se dedica a análise do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância. Criado em 2007, o programa tem como objetivo realizar investimentos nas redes públicas de ensino dos Municípios e do Distrito Federal. Os recursos financeiros são destinados à construção, reestruturação e melhoria da infraestrutura de creches e pré-escolas, além da aquisição de equipamentos. Esse repasse de recursos, na primeira etapa do programa (2007-2010), foi realizado por meio de convênio<sup>24</sup> assinado entre o Município, responsável pela administração da obra, e o FNDE, responsável pelo repasse dos recursos e acompanhamento da execução do prédio escolar.

Como fontes privilegiadas para descrever o programa foram utilizadas informações disponibilizadas no site do MEC, principalmente o acesso aos arquivos do 1º Encontro Nacional do Proinfância, Resoluções e Manual de Orientação disponibilizado aos Municípios. Paralelamente a esse estudo documental, realizamos entrevistas com a Coordenadora da COEDI/MEC e consultoras do programa em Minas Gerais. Foram também consultadas fontes secundárias, como o estudo realizado por Ramos (2011), e informações fornecidas pelas Secretarias de Educação dos Municípios que aderiram ao programa. Ressaltamos que a maioria das informações disponibilizadas no site oficial se encontram de forma difusa e por Município (5.565)<sup>25</sup>, o que dificultou a tabulação dos dados.

Visando conhecer e descrever o Proinfância, buscamos compreender as ações do programa, bem como identificar a gênese dessa política, relacionar seus objetivos, investigar quais os Municípios foram habilitados a assinar o

---

<sup>24</sup> É o acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros dos Orçamentos da União visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação, e tenha como partícipes, de um lado, órgão da administração pública federal direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista, e, de outro, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos. (BRASIL, p. 17, 2013)

<sup>25</sup> O total de Municípios no Brasil é de 5565 de acordo com dados do IBGE.

Convênio com o FNDE no primeiro momento da implantação. E, depois de assinado, identificar as formas de gestão e acompanhamento do mesmo. Por fim apontar o que essa política tem acrescentado de novo no cenário nacional da política de Educação Infantil.

Dividimos esse capítulo em subcapítulos que apresentam o Proinfância e seus dilemas na seguinte ordem:

- As diretrizes gerais;
- Os impasses e desafios que envolvem a adesão dos Municípios ao programa;
- A seleção dos Municípios interessados em realizar o convênio, tendo em vista a existência de grande demanda de Municípios em face de reduzida capacidade técnica e financeira do MEC em realizar o atendimento a todos;
- Licitação da empresa construtora e a execução do projeto propriamente dito. Onde serão destacados os maiores desafios dos Municípios na implementação do programa;
- Volume e fonte dos recursos utilizados pelo programa, com destaque para a grande mobilização nacional, a partir da entrada do Proinfância no PAC 2;
- Estratégias de comunicação utilizadas pela COEDI e FNDE com os entes federados executores do programa;
- Ações de assessoramento técnico-pedagógico às Secretarias de Educação;
- E, por último serão apresentados os avanços e desafios pelos quais o programa passou em suas etapas implementação desde 2007.

A partir do levantamento e análise desses aspectos foi elaborado um histórico do programa evidenciando as nuances pelas quais a proposta passou, nas etapas: I) convênio (2007-2010), até sua entrada no programa prioritário de governo, o PAC; II) PAC II (2011 – até a presente data).

### 3.1 Ações do Programa (projetos A, B e C)

O Proinfância foi instituído pela Resolução nº 06, de 24 de abril de 2007, do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE<sup>26</sup>. Por meio do Programa a União realizou de forma inédita e em caráter suplementar aos Municípios a transferência voluntária de recursos financeiros para esta etapa educacional. Compreende-se por transferência voluntária de recursos os repasses financeiros realizados pela União aos demais entes federados, a título de cooperação, auxílio ou assistência, desde que não decorrentes de determinação constitucional ou legal.

A Resolução nº 06, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007b), estabelece orientações e diretrizes para execução e assistência financeira ao programa. Ela é composta por dois anexos, sendo: Anexo I – Critérios de agrupamento e classificação dos Municípios interessados na adesão ao programa; e Anexo II – Manual de orientações técnicas com especificações para execução da obra.

Assim, o acompanhamento ao Município que assinou convênio para a construção da unidade do Proinfância é de responsabilidade da equipe técnica do FNDE/MEC, sendo o FNDE/MEC o órgão responsável pela gestão financeira dos recursos disponibilizados pela União para desenvolvimento e manutenção das atividades educacionais em todo território nacional.

Na Resolução que institui o Proinfância, o FNDE/MEC apresenta as seguintes considerações que afirmam seu posicionamento em relação à política nacional de Educação Infantil:

**CONSIDERANDO** a necessidade de promover ações supletivas e redistributivas, para a correção progressiva das disparidades de acesso e de garantia do padrão mínimo de qualidade de ensino;

**CONSIDERANDO** o firme propósito do governo de proporcionar à sociedade a melhoria da infra-estrutura da rede física escolar de Educação Infantil;

**CONSIDERANDO** que a necessidade de construção de creches e escolas de Educação Infantil é uma realidade em muitos Municípios e,

---

<sup>26</sup> É uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação e tem como objetivo prestar assistência financeira, técnica e executar ações relacionadas ao desenvolvimento da Educação. Criado pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968.

**CONSIDERANDO** a necessidade de reestruturação e aquisição de equipamentos para a rede física escolar de Educação Infantil para ajustá-las às condições ideais de ensino-aprendizagem. (BRASIL, 2007b, p. 1 e 2)

Além da proposta de ampliação do atendimento, o MEC se propõe a apontar as “condições ideais” para o processo de “ensino-aprendizagem” das crianças na Educação Infantil. Recomenda ainda um padrão mínimo de qualidade de ensino, no entanto, esse padrão não se limita à rede física, mas se estende aos aspectos pedagógicos que serão desenvolvidos na unidade.

O programa foi criado em razão de uma demanda apresentada pela União Nacional dos Dirigentes Municipais – UNDIME, tendo em vista a atribuição direta dos Municípios com a oferta de vagas nessa etapa da Educação Básica (BRASIL, LDBEN, 1996) e a alegada insuficiência de atendimento pela ausência de recursos e espaços físicos. Somado a determinação legal, os Municípios sofrem crescente pressão da sociedade por vagas em instituições públicas de Educação Infantil. (COSTA, 2010)

Além disso, estudos históricos<sup>27</sup> da política revelam a precariedade da infraestrutura existente e a deficiência por vagas em todo território nacional. O próprio MEC tem publicado diretrizes, documentos, parâmetros que apontam para a necessidade de se oferecer um atendimento mais qualificado, já que a precariedade dos serviços prEstados na área é conhecida e vem sendo explicitada ao longo dos anos por estudiosos da área.

Foi nesse contexto que o MEC elabora uma política com padrão construtivo próprio, o Proinfância. Na Figura 1 é demonstrada a perspectiva frontal do projeto construtivo tipo B.

---

<sup>27</sup> KUHLMANN JR, 1998 ROSEMBERG, 2002; SILVA, 2008; VIEIRA, 1986; CAMPOS et al, 2006.

FIGURA 2 – Perspectiva Frontal de uma unidade do Proinfância



**Fonte:** Coordenação Geral de Infra-estrutura Educacional do MEC, 2010

Com o objetivo de garantir o padrão proposto no projeto do Proinfância o FNDE/MEC disponibilizou um Manual de Orientações Técnicas<sup>28</sup>, com um passo a passo para a construção do prédio, especificações de materiais, medidas e até móveis que podem ser adquiridos com os recursos disponíveis para o Município participante. Neste Manual de Orientações Técnicas são descritos com precisão cada detalhe da obra, como tipo de material, acabamentos, medidas dos espaços, enfim, todas as características dos serviços que devem ser executados pelo Município. Além da possibilidade de financiar o projeto arquitetônico de autoria do próprio Município (tipo A), são disponibilizados pelo FNDE/MEC dois padrões para construção (tipo B ou C). Cada projeto possui um memorial descritivo onde são relacionados os elementos constituintes do projeto arquitetônico e suas respectivas sequências executivas. De acordo com o MEC:

O memorial descritivo, como parte integrante de um projeto executivo, tem a finalidade de caracterizar criteriosamente todos os materiais e componentes envolvidos, bem como toda a sistemática construtiva utilizada. Tal documento relata e define integralmente o projeto executivo e suas particularidades. (BRASIL, p. 6, 2006)

A seguir apresentamos um quadro com as especificidades dos dois projetos disponibilizados pelo FNDE:

<sup>28</sup> Disponível em <http://anexos.datalegis.inf.br/arquivos/1190682.pdf> consultado em 17/02/2014

QUADRO 7 – Características dos Projetos tipo “B” e “C”

Tipo de Construção	Capacidade	Área construída	Tamanho ideal do terreno
B	120 crianças em período integral ou até 240 crianças, se distribuídas em turnos matutino e vespertino.	1.323,58m <sup>2</sup>	mínimo: 40,00 x 70,00m
C	60 crianças em tempo integral ou até 120 crianças de zero a seis anos em dois turnos.	781,26m <sup>2</sup>	mínimo: 45m x 35m.

Fonte: [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br) consultado em 08/10/2013

Em um primeiro momento, o governo federal liberou recursos somente para as construções do tipo B (terrenos com maior metragem).

O projeto denominado “A” consiste na planta que pode ser apresentada pelos Municípios. Algumas cidades têm implantado política de Educação Infantil com orientações, diretrizes, incluindo projeto de construção próprio. Todavia é necessário que o projeto do Município atenda aos padrões e concepções difundidas pelo MEC.

Desde 2007 consta no anexo II da Resolução de lançamento do Proinfância, a possibilidade de financiamento das propostas construtivas que utilizam o projeto “A”. Essa ação só se concretizou na segunda etapa do Programa, marcada por sua inserção como uma das ações do PAC 2, em 2011.

Foram encontradas poucas informações disponíveis no site do FNDE a respeito da possibilidade de financiamentos a prédios construtivos do tipo “A”. Entretanto,

[...] em nota técnica de critérios para creches e quadras PAC, encaminhada como resposta ao ofício 02-fiscalis-170/2013, foi informado que essa tipologia refere-se às creches cujos projetos são de responsabilidade dos convenentes, nesse caso, fora do escopo da Assistência Técnica(AT) prestada pelo FNDE aos Municípios na forma dos projetos-padrão tipos B e C. (TCU, 2013<sup>a</sup>, s/p)

No documento é explicado que essa tipologia foi disponibilizada apenas para um grupo de 407 Municípios selecionados e denominado G1, a saber:

(i) Municípios de onze regiões metropolitanas (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Fortaleza, Curitiba, Campinas, Belém e Santos);

(ii) Municípios com população acima de 70 mil habitantes nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; e

(iii) Municípios com população acima de 100 mil habitantes nas regiões Sul e Sudeste.

Além do financiamento aos projetos A, B e C, o programa previa também recursos financeiros para realização de reformas em prédios antigos, porém não identificamos a liberação de recursos com essa finalidade para nenhum Município brasileiro.

O Proinfância se constituiu na única ação explícita para subsidiar a política de Educação Infantil no conjunto dos programas do PDE. Ação que mobiliza os Municípios no sentido de cumprir as metas estabelecidas no PNE. No entanto, cabe ressaltar que os Municípios encontram inúmeras dificuldades para aderir ao Programa e para executar a construção da unidade. Na próxima seção serão apresentados os impasses e desafios dos Municípios no processo de adesão ao programa em sua primeira etapa (2007-2011).

### **3.2 Processo de adesão ao Programa**

Como num primeiro momento a demanda de entes federados interessados na adesão ultrapassasse o marco de 4.000, foi necessário que o FNDE abrisse o chamamento público aos interessados e estabelecesse critérios de prioridade para o atendimento. Assim, o Município interessado em aderir ao programa deveria, de posse das orientações e balizado pela legislação vigente, elaborar seu Plano de Trabalho para construção da nova unidade e remetê-la para apreciação técnica do FNDE.

O primeiro critério adotado consistiu na exigência de comprovação da necessidade de construção da unidade escolar na localidade (estudo da demanda). Além disso, era preciso comprovar de imediato a existência de terreno que contemplasse as especificidades técnicas para a construção, inclusive com documentação que comprovasse que o Município era o

proprietário do terreno. Tais aspectos deveriam ser comprovados no Plano de Trabalho com a organização da seguinte documentação: 1. Estudo de demanda; 2. Projeto arquitetônico padrão; 3. Projeto de implantação; 4. Comprovação da disponibilidade de terreno; 5. Infraestrutura de saneamento; 6. Legalização do terreno; 7. Parecer técnico para fundação. No quadro que se segue é explicado cada documento:

QUADRO 8 – Documentação necessária para adesão.

<b>Pré-requisito</b>	<b>Descrição</b>
<b>1. Estudo da demanda por vagas</b>	Comprovação por estudo de demanda, embasado em dados oficiais (IBGE, Censo Escolar, DATASUS, entre outros), da necessidade de construção de escolas de ensino infantil no Município <sup>29</sup> . A demanda poderá ser justificada em função do déficit de salas de aula ou pelo caráter de substituição de unidade escolar deteriorada ou que funcione em espaços inadequados, prédios alugados ou cedidos;
<b>2. Projeto arquitetônico padrão</b>	Utilização do projeto executivo padrão, desenvolvido no âmbito do PROINFÂNCIA; <sup>30</sup>
<b>3. Projeto de implantação</b>	A elaboração e execução do projeto de implantação correrão por conta do proponente, a título de contrapartida;
<b>4. Terreno</b>	Disponibilidade de terreno previamente selecionado e tecnicamente aprovado pelo FNDE mediante visita técnica e relatório consubstanciado. O terreno selecionado deverá estar desembaraçado de qualquer óbice jurídico ou fiscal, devendo, inclusive, ser apresentada a certidão de registro do terreno selecionado, obtida no Cartório de Registro de Imóveis competente, antes de iniciada a análise do projeto de implantação, comprovação de exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel ou atendimento das hipóteses alternativas estabelecidas na IN/STN 01/1997;
<b>5. Infra-estrutura</b>	Disponibilidade de infra-estrutura necessária

<sup>29</sup> Mais tarde o MEC disponibilizou um levantamento que ele mesmo realizou em todos os Municípios brasileiros.

<sup>30</sup> Atualmente também é analisada a planta arquitetônica apresentada pelo Município (Projeto A).

	(água, esgotamento sanitário e energia) ao funcionamento da escola;
<b>6. Legalização do terreno</b>	Todos os documentos legais, a serem apresentados para fins de comprovação de propriedade ou posse definitiva de terreno, estarão sujeitos à apreciação do Órgão Jurídico do CONCEDENTE;
<b>7. Parecer Técnico para fundação</b>	Encaminhar junto ao projeto de implantação, para análise pela equipe técnica do FNDE, o parecer técnico, assinado por profissional competente, referente a adequação do tipo de fundação adotada em projeto-padrão, ao tipo de solo onde a escola será implantada ou, quando verificada incompatibilidade da fundação-padrão ao solo existente, apresentação de nova solução estrutural para atender as necessidades de carga e o tipo de solo. Quando necessária a adoção de fundação diversa da proposta em projeto-padrão, o PROPONENTE deverá elaborar, ainda, o novo projeto de fundação.

Fonte: Anexo II da resolução do FNDE nº 06/2007

Esse conjunto de documentos era impresso e encaminhado ao FNDE para iniciar o processo de análise. A elaboração desse processo demandava, por parte dos recursos humanos das prefeituras, grande disponibilidade de tempo e conhecimento técnico. E, alguns documentos necessitam de articulação entre diversas secretarias municipais. Aliás, no Proinfância, o diálogo entre as secretarias, é fundamental durante todo o processo envolvendo a requisição, o acompanhamento e a implantação da nova unidade de Educação Infantil.

No discurso de lançamento do PDE o então Ministro da Educação, Sr. Fernando Haddad citou a dificuldade de alguns Municípios no acesso a recursos do FNDE:

O fato que nos chamou a atenção, é que dos mil Municípios com os piores indicadores de qualidade, praticamente nenhum teve acesso a transferências voluntárias do FNDE. O que significa dizer que esses Municípios, muitas vezes, se quer têm a capacidade técnica de responder a uma resolução do Ministério da Educação. E eu tenho dito,

presidente, que se esses Municípios não vêm a Brasília, se esses Municípios não vêm ao MEC, é o MEC que tem que ir a esses Municípios.<sup>31</sup>

O Ministro realiza essa avaliação se referindo à dependência de alguns Municípios, quase que exclusivamente, de repasses do Governo Federal e Estadual para a manutenção de suas escolas. Essa dificuldade e a demora em responder às resoluções do FNDE foram também constatadas na pesquisa realizada por Ramos (2011). Na pesquisa, o autor aponta que o prazo médio entre a manifestação de interesse e assinatura do convênio pelo Município era transcorrido em torno de 420 dias, cerca de um ano e dois meses (RAMOS, 2011).

Diante do grande número de dúvidas que foram surgindo, desde a adesão até a implantação da Unidade, seria necessária uma equipe numerosa para atender às demandas apresentadas pelos entes federados em um país com dimensões continentais como o Brasil. Como não conta com essa equipe numerosa e possui órgão centralizado em Brasília, o MEC estabeleceu algumas estratégias para que as informações relativas ao programa chegassem aos 5.565 Municípios e Distrito Federal, público potencial do Programa.

Uma dessas estratégias foi a realização do “1º Encontro Nacional do Proinfância” organizado por técnicos da COEDI/MEC e FNDE/MEC em Brasília. O evento foi direcionado a arquitetos e engenheiros do primeiro grupo de entes federados que aderiram ao programa. Ocorreu entre os dias 25 e 29 de Maio de 2009. Tal momento foi justificado, principalmente, porque as plantas arquitetônicas são padronizadas e o FNDE não permite que os Municípios realizem alterações no projeto. Apesar da iniciativa ter sido bem avaliada pelo MEC e Municípios, não encontramos registros de outras edições do Encontro, pelo menos não com essas características e direcionados a esse mesmo público.

Em 2010, o FNDE/MEC organizou capacitações com o objetivo de auxiliar técnicos dos entes federados nos processos que envolvem a solicitação e

---

<sup>31</sup> [http://portal.mec.gov.br/index.php?catid=223&id=8063:veja-o-que-disse-o-ministro-fernando-haddad-no-lancamento-do-pde&option=com\\_content&view=article](http://portal.mec.gov.br/index.php?catid=223&id=8063:veja-o-que-disse-o-ministro-fernando-haddad-no-lancamento-do-pde&option=com_content&view=article) acessado em 07/03/2014

execução de projetos do Proinfância. O órgão reconhece, por meio de texto disponibilizado no site oficial que “é importante darmos assistência técnica a esses Municípios, que sentem dificuldade em elaborar projetos para receber repasses<sup>32</sup>”.

Além dos encontros, o MEC disponibilizou outros canais de comunicação, como o link denominado “Fale Conosco”, Central de Atendimento<sup>33</sup> e contratação de consultoras para realizar assessoria pedagógica nos Estados. As assessorias pedagógicas foram realizadas, primeiramente, naqueles entes federados com maior número de Municípios com adesão ao programa. O link denominado “Fale Conosco” está disponível no site do MEC<sup>34</sup>, onde constam perguntas e respostas relacionadas às dúvidas mais frequentes, manuais de orientação e outros documentos que esclarecem quanto à implantação da unidade.

O FNDE/MEC utiliza site eletrônico para gerir os programas e se comunicar com os Municípios. Por meio deste site, denominado SIMEC, o MEC e Município dialogam sobre os programas, com registros de envio de documentação e atendimento a diligências<sup>35</sup> *on line*. Para isso, é disponibilizado para o(a) Secretário(a) de educação uma senha utilizada para acessar o Sistema e/ou habilitar outros técnicos de sua confiança o faça para o acompanhamento dos programas no site.

Existem registros de reclamações no site “Todos pela Educação”<sup>36</sup> onde os técnicos relatam dificuldades em acessar o SIMEC e FNDE/MEC para sanar dúvida surgida no momento da adesão ao Proinfância. Tal fato demonstra que,

---

<sup>32</sup> Disponível em <http://www.fnde.gov.br/mapa-do-site/itemlist/tag/ProInf%C3%A2ncia?start=70> acessado em 18/03/2014.

<sup>33</sup> O número da Central é 0800 616161, a ligação é gratuita, porém os Municípios reclamam da demora no atendimento e por isso preferem ligar direto no telefone disponibilizado no setor específico do assunto que necessita de esclarecimentos.

<sup>34</sup> Ao clicar, no item programas e ações o usuário é direcionado para um link do FNDE disponível em <http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-apresentacao> consultado em 02/03/2014.

<sup>35</sup> As diligências são as chamadas pendências que os técnicos do MEC identificam na análise das solicitações e encaminhamentos realizados pelos demais entes federados.

<sup>36</sup> Depoimento realizado por José Carlos Neneve Cordeiro em 23.03.2011 às 14h 13min, disponível em <http://www.todospelaeducacao.org.br/comunicacao-e-midia/educacao-na-midia/14067/mec-muda-criterios-para-fazer-deslanchar-programa-de-creches> consultado em 25/01/2014.

mesmo com as estratégias disponibilizadas, os Municípios ainda encontram dificuldades em resolver os problemas na operacionalização dos sites eletrônicos utilizados na comunicação com o Governo Federal.

Além de recursos e orientações para construção, o FNDE/MEC e COEDI/MEC disponibilizam recursos e orientações sobre a aquisição do mobiliário e de equipamentos certificados e adequados para atender às especificidades da Educação Infantil. No site do FNDE/MEC<sup>37</sup> foi divulgado que até 2013 “Mais de 2.500 Municípios receberiam apoio financeiro para compra de móveis e equipamentos, como mesas, cadeiras, berços, geladeiras, fogões e bebedouros”. Está descrito no Anexo II da Resolução 06/2007, a relação dos mobiliários que podem ser adquiridos pelos Municípios com recursos do Proinfância. E, recentemente, na página do programa estão disponíveis dois manuais que orientam sobre o mobiliário. Sendo uma versão para unidades aprovadas até 2012 e outro para a nova versão aprovada a partir de 2013.

Diante da demora na adesão e dificuldades de comunicação com os entes federados, uma estratégia utilizada pelo FNDE/MEC, visando melhorar o processo de adesão e reduzir os prazos, consistiu na entrada do Proinfância na segunda edição do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 2, ação regulamentada por meio da Resolução nº 69, de 28 de novembro de 2011 (FNDE, 2011). Fato que marca a segunda etapa do Programa (2011 até a presente data), o que acarretou em aceleração no processo de análise e maior aproveitamento dos projetos para aprovação do FNDE, principalmente, em dois aspectos:

- I) Diferente do processo anterior, em que a comprovação de propriedade do imóvel deveria ser realizada na proposta de adesão, foi permitido que essa comprovação fosse realizada até a prestação de contas da primeira parcela, o que deu aos entes federados um tempo maior para providenciar os documentos necessários.

---

<sup>37</sup> Disponível em <http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-apresentacao> acessado em 10/02/2014.

- II) Foi criado um sistema informatizado *on-line* para protocolização das solicitações, sem a exigência de envio dos documentos impressos, que estabeleceu uma relação mais dinâmica entre o Ministério da Educação e o ente federado, reduzindo o tempo de análise pelo FNDE e de retorno às pendências identificadas no processo de adesão.

Assim, os Municípios conseguiriam melhorar o diálogo com o Governo Federal, que por sua vez poderia reduzir os prazos na liberação dos recursos sem a necessidade de estabelecer convênios demorados, nos moldes que eram realizados na etapa inicial do programa.

Essas mudanças levaram a que, em dezembro de 2014, a metodologia de execução do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) e o Plano de Ações Articuladas (PAR) tenham sido premiados pela Controladoria-Geral da União (CGU) como exemplos de boas práticas na administração pública<sup>38</sup>.

### **3.3 Seleções dos Municípios interessados em realizar o convênio**

Desde o lançamento do Proinfância, a União vem realizando estudos e alterando os critérios de seleção dos Municípios priorizados para o firmamento do convênio. A preocupação do MEC consiste em traçar um plano estratégico para construir as unidades onde a demanda por matrículas seja mais expressiva. A seguir, apresentamos o número de convênios firmados entre FNDE e Municípios para construção de unidades do Proinfância até 2014.

---

<sup>38</sup> Disponível em <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/itemlist/tag/ProInfancia> acessado em 28/04/2015.

QUADRO 9 - Número de unidades conveniadas/aprovadas por ano

Etapa I (Convênio, 2007 – 2011)					Etapa II (PAC2, 2011 – atual)				
2007	2008	2009	2010	2011	2011	2012	2013	2014	Total
513	454	691	627	258	1.507	1.628	1.904	2.333 <sup>39</sup>	9.915

Fonte: <http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia>, consultado em 18/02/2014

No que se refere ao ano de 2014, não foram divulgadas informações mais precisas acerca do número de unidades financiadas, mas pela previsão orçamentária destinada ao programa, da ordem de 3,5 bilhões de reais e pelo custo médio de cada unidade pronta em 1,5 milhão de reais chegou-se ao número de 2.333 que corresponde, aproximadamente, ao número de unidades financiadas.

Foi divulgado pelo FNDE/MEC<sup>40</sup>, que, cerca de 77% dos Municípios brasileiros solicitaram adesão ao Proinfância, o que corresponde a cerca de 4,3 mil Municípios inscritos. De acordo com o órgão, mesmo a maior parte das inscrições sendo registradas no Sul e Sudeste do país, todas as regiões manifestaram interesse no Programa. O FNDE/MEC ainda aponta que a Região Norte foi a que menos demandou, mesmo sendo a região, de acordo com o IBGE<sup>41</sup>, com a menor oferta de creches.

Antes da inserção do programa no conjunto de ações do PAC2, em sua primeira fase, foi necessário organizar um processo de seleção dos Municípios interessados e que enviaram proposta ao FNDE. Tal ação foi justificada pelo grande número de Municípios interessados em construir uma unidade do Proinfância e a impossibilidade técnica e financeira do FNDE em atendê-los imediatamente.

Com vista a selecionar os Municípios, o FNDE/MEC encomendou ao Núcleo de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas –

<sup>39</sup> Valor calculado a partir do valor Orçamentário planejando pela União para a implantação de escolas de Educação Infantil em 2014.

<sup>40</sup> Entrevista concedida pela Coordenadora Geral de Infraestrutura do FNDE/MEC Sra. Maria Fernanda Bittencourt, disponível em <http://vaccarezza.com.br/proinfancia-vai-investir-r-800-milhoes-em-creches-e-pre-escolas/> acessado em 07/02/2014.

<sup>41</sup> Disponível em [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/evolucao\\_perspectivas\\_mortalidade/evolucao\\_mortalidade.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/evolucao_perspectivas_mortalidade/evolucao_mortalidade.pdf) acessado em 07/02/2014

Unicamp, um estudo em que os Municípios brasileiros foram classificados em três grandes grupos de acordo com as seguintes características:

- a) **Populacional**: prioridade aos Municípios com maior população na faixa etária considerada, maior taxa de crescimento da população nesta faixa e com maior concentração de população urbana;
- b) **Educacional**: prioridade aos Municípios com menores taxas de defasagem idade-série no Ensino Fundamental e com maiores percentuais de professores com formação em nível superior;
- c) **Vulnerabilidade social**: prioridade aos Municípios com maiores percentuais de mulheres chefes de família, com maiores percentuais de jovens em situação de pobreza e com menores disponibilidades de recursos para financiamento da Educação Infantil. (BRASIL, 2007a, s/p)

Finalizado o estudo, foram priorizadas as propostas dos Municípios classificados no grupo **vulnerabilidade social**, seguido pelos Municípios da dimensão **populacional** e, por último, o grupo da dimensão **educacional**.

Existem dois aspectos que merecem atenção nessa seleção de Municípios:

I) Um deles é o fato de formar um grupo privilegiado do ponto de vista do desempenho educacional, pois realizando essa escolha, os investimentos não chegariam aos Municípios que apresentassem maior déficit na área e que mais necessitariam de apoio. Essa escolha política pode agravar ainda mais a desigualdade regional já existente no acesso e permanência em instituições de educação.

II) O outro aspecto destacado consiste na prioridade dada ao grupo da vulnerabilidade social, uma vez que ao realizar essa opção a política abandona um pouco seus objetivos universalistas e passa a assumir um caráter focalizador. Dessa maneira a política nacional de Educação Infantil seria uma estratégia para corrigir desigualdades estabelecidas historicamente.

As políticas focalizadas têm o objetivo de corrigir as elevadas discrepâncias econômicas, amenizando situações de pobreza em grupos mais vulneráveis da sociedade. Segundo Abranches (1998), a política social praticada na maioria dos países industrializados busca, principalmente, compensar o mal estar, os custos sociais, os efeitos perversos, derivados de ações indispensáveis a

acumulação de outras políticas governamentais e do próprio progresso que, ao induzir mudanças, pode colocar certos grupos em situação de dependência.

Assim, podemos verificar que existiu uma preocupação e intencionalidade no processo de seleção dos Municípios que seriam contemplados com as primeiras unidades do Proinfância. Esse processo foi alterado em 2011, quando o Proinfância passou a compor, juntamente com outras obras de infraestrutura básica, uma das prioridades do Governo, com transferência automática e financiamento viabilizado por meio do PAC2.

Com a entrada do Proinfância no PAC2 persiste o impasse na seleção dos Municípios que seriam contemplados. Assim, outro estudo foi realizado pela secretaria executiva do PAC2, dessa vez cruzando os dados da população em idade de atendimento na Educação Infantil e quantidade de Instituições existentes em cada Município.

No documento divulgado pela Secretaria do PAC, vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, intitulado “Nota de Resposta a Requerimento recebido via Lei de Acesso à Informação<sup>42</sup>”, cujo assunto é intitulado “PAC2 Creches e Pré-escolas”, são explicadas mais duas formas de seleção para construção de unidades do Proinfância no âmbito do PAC 2. Essa nota foi emitida em resposta às seguintes perguntas recebidas no portal de acesso à Informação:

1. Quais foram os critérios para a escolha das creches beneficiadas no PAC-2, nas seleções de 2011 e 2012? Há alguma relação entre os critérios de seleção e a descrição das demandas realizadas por meio do Plano de Ação Articulada ? PAR, no SIMEC?
2. Qual é a relação do déficit das creches e a população brasileira? E em relação aos Municípios beneficiados? O déficit é calculado por meio da taxa de cobertura das crianças de 0 a 3 anos ou existe algum diagnóstico de demanda efetiva?

As perguntas foram respondidas em um único texto que começa com a apresentação da divisão dos Municípios brasileiros em três grupos de atendimento utilizado pelo PAC para fins de planejamento e estabelecimento de metas. Esses grupos estão relacionados no Quadro 5.

---

<sup>42</sup> Disponível em [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sic/2012/Creches\\_beneficiadas\\_no\\_PAC-2.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sic/2012/Creches_beneficiadas_no_PAC-2.pdf) consultado em 12/02/2014

QUADRO 10 – Grupos de atendimento PAC 2

Grupos	Nº de Municípios	Caracterização dos Municípios	% da população*
G1	477	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 11 RMs (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Fortaleza, Curitiba, Campinas, Belém e Santos)</li> <li>• Acima de 70 mil habitantes no N, NE e CO</li> <li>• Acima de 100 mil habitantes no S e SE</li> </ul>	60
G2	221	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entre 50 e 70 mil habitantes no N, NE e CO</li> <li>• Entre 50 e 100 mil habitantes no S e SE</li> </ul>	8
G3	4.866	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abaixo de 50 mil habitantes</li> </ul>	32

\* Porcentagem em relação a população total do Brasil.

Fonte: Ministério do planejamento, orçamento e gestão, 2014

Na primeira chamada do PAC 2, no final do ano de 2010, o FNDE realizou inscrições dos interessados em construir unidades do Proinfância. Os Municípios cadastraram suas solicitações pela internet, utilizando o portal específico denominado “Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação - Simec”. Nesse momento não houve limitação em relação a quantidade de unidades solicitadas por cada Município.

Após análise das propostas recebidas foi divulgado resultado com a aprovação de 1.484 propostas viáveis para construção de unidades de Educação Infantil em 2011. Assim distribuídas:

- Grupo 1 - 663 unidades aprovadas;
- Grupo 2 - 82 unidades aprovadas;
- Grupo 3 - 739 unidades aprovadas.

Em 2013, na segunda vez que o sistema foi reaberto para admissão de novas propostas foi apresentado um estudo mais elaborado da demanda e mencionada as metas do Plano Nacional de Educação – PNE, que ainda estava em tramitação no Congresso Nacional, e, apontava a meta de matricular cerca de 50 % da população de zero a três anos até 2024 e todas as crianças de quatro e cinco anos até 2016. Nesse estudo ainda foram considerados o déficit de atendimento, por faixa etária e pelo porte do Município em termos populacional (pequeno, médio e grande).

Assim, as solicitações realizadas em 2013 foram analisadas de acordo com os dados apresentados nas tabelas abaixo e exemplificados no quadro 6<sup>43</sup>:

TABELA 7 – Atendimento às crianças de zero a três anos em instituições de Educação Infantil por grupos de Municípios do PAC2 em 2010.

Grupo PAC2	População zero a três anos	Atendimento zero a três anos	Taxa de Atendimento
G1	6.304.722	1.263.325	20,0%
G2	846.873	166.767	19,7%
G3	3.774.298	634.651	16,8%
Total	10.925.893	2.064.653	18,8%

Fonte: Ministério do planejamento, orçamento e gestão, 2014

TABELA 8 – Atendimento às crianças de quatro e cinco anos em instituições de Educação Infantil por grupos de Municípios do PAC2 em 2010.

Grupo PAC2	População quatro e cinco anos	Atendimento quatro e cinco anos	Taxa de Atendimento
G1	3.291.904	2.611.209	79,3%
G2	452.641	380.544	84,0%
G3	2.057.709	1.700.292	82,6%
Total	5.802.254	4.692.045	80,9%

Fonte: Ministério do planejamento, orçamento e gestão, 2014

<sup>43</sup> Os dados em relação à demanda para atendimento foram retirados do Censo Populacional IBGE de 2010 e os números de crianças matriculadas em instituições de educação infantil do Educacenso, Censo Educacional realizado pelo INEP/MEC no mesmo ano.

Ressalta-se que, nos dados referentes ao atendimento das crianças, foram computadas as matrículas de instituições públicas e privadas. Ainda foram realizados cálculos estimados dos atendimentos que poderão ser gerados com as 2.528 unidades do Proinfância conveniadas antes da entrada do programa no PAC 2 e que se encontram em diversas etapas de construção, conforme informações do FNDE, algumas, inclusive paralisadas.

TABELA 9 – Matrículas estimadas incluindo as unidades do Proinfância.

Grupo PAC 2	Matrículas estimadas em creche	Matrículas estimadas em pré-escolas	Matrículas estimadas total
G1	39.781	57.659	97.440
G2	13.181	19.099	32.280
G3	163.905	237.495	401.400
Total	216.867	314.253	531.120

Fonte: MEC/FNDE, 2014

Depois de realizar essa projeção de matrículas em novas unidades e somá-las aos dados do Censo Escolar de 2010 o FNDE elaborou uma planilha com um estudo que aponta o atendimento projetado e déficit de matrículas por grupo de Municípios do PAC 2, conforme tabela 10.

TABELA 10 – Projeção e *déficit* de matrículas por grupo de Municípios do PAC 2.

Grupo PAC 2	População de zero a cinco anos	Atendimento projetado de zero a cinco anos	<i>Déficit</i>	<i>% Déficit</i>
G1	9.596.626	3.971.884	2.558.214	59,6
G2	1.299.514	579.591	311.890	7,3
G3	5.832.007	2.736.343	1.423.748	33,1
Total	16.728.147	7.287.818	4.293.852	

Fonte: MEC/FNDE, 2014

Conforme demonstrado na tabela 10, o déficit de matrículas na Educação Infantil brasileira estaria em torno de 4.293.852, segundo esses cálculos. Nessa perspectiva o maior *déficit* está entre o grupo de cidades composto pelas maiores cidades e regiões metropolitanas brasileiras. Considerando que cada unidade do Proinfância atende, em média, 216 crianças, o Brasil teria que construir mais 19.878 instituições nos próximos anos.

Nessa segunda etapa do PAC 2 foram aprovadas 6.427 unidades do programa e foram destinadas às cidades dos grupos de acordo com a proporcionalidade do déficit de matrículas em cada um deles:

TABELA 11 – Distribuição de unidades por grupo de Municípios do PAC 2.

Grupo PAC 2	Total de unidades PAC 2	Unidades conveniadas	Unidades a contratar	% Unidades em relação ao total
G1	3.812	662	3.150	59,3
G2	507	82	425	7,9
G3	2.108	740	1.368	32,8
Total	6.427	1.484	4.943	

Fonte: MEC/FNDE, 2014

Nesses cálculos, o FNDE/MEC levantou o número de unidades necessárias para acabar com o *déficit* de atendimento na Educação Infantil. Com base nesses dados, e de acordo com a proporcionalidade de unidades necessárias para que cada Município/grupo atenda as metas estabelecidas no PNE 2014-2024, é que foram tomadas as decisões em relação à quantidade e localidade dos projetos aprovados para a segunda etapa do PAC 2.

Assim, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Secretaria do PAC, divulgou a título de esclarecimento dois exemplos de Municípios do Grupo 1, para ilustrar a complexidade envolvida nos cálculos. O estudo de demanda e construção de unidades para atendimento a creche e pré-escola de cada Município brasileiro pode ser acessado por meio de sítio eletrônico do MEC<sup>44</sup>. Segue no quadro 6 um desses exemplos:

<sup>44</sup> Disponível em <http://portal.mec.gov.br/educacaoinfantil/> acessado em 14/02/2014.

QUADRO 11 – O caso de Arapiraca – AL, Município do G1.

Dados demográficos referentes à população de zero a três anos	
População de zero a três anos	14.053
Atendimento à creche	1.168
Déficit de zero a três anos	<b>5.859</b>
Dados demográficos referentes à população de quatro e cinco anos	
População de quatro e cinco anos	7.468
Atendimento à pré-escola	4.726
Déficit de quatro a cinco anos	<b>2.742</b>
Unidades Proinfância	
<i>Déficit global</i>	40
Aprovadas pré PAC 2	0
Aprovadas no PAC 2	0
Propostas 2012-2014	13
Unidades MCMV	3
<b>Saldo do déficit</b>	<b>24</b>

Fonte: adaptado do Ministério do planejamento, orçamento e Gestão, 2014

Um dado mencionado que garante ao Município aprovação da construção de unidades é o Município fazer parte do programa Minha Casa Minha Vida – MCMV do Governo Federal<sup>45</sup>. Pois de acordo com informações da Secretaria do PAC, as cidades que tiverem habitações em construção dentro desse programa devem necessariamente apresentar projetos de unidades de Educação Infantil.

### 3.4 Desafios na implementação: licitação e execução do projeto.

Após a proposta aprovada e os recursos depositados na conta corrente, o Município realiza o processo de licitação para contratar a empresa responsável pela edificação da unidade. Situação que também vêm passando por adequações, como a realização de pregão eletrônico centralizado e a contratação de empresas que utilizam Metodologias Inovadoras para construções. Tais medidas também se dedicam a melhorar os processos e reduzir o prazo de entrega da unidade pronta.

<sup>45</sup> Programa do Governo Federal que financia a construção de moradias para famílias com renda de até R\$1.600,00 mês.

Após assinado o convênio, o prazo final para execução, previsto pelo FNDE/MEC, foi estabelecido em média de 540 dias, cerca de um ano e meio. Porém diante da dificuldade dos Municípios em cumprir esses prazos, o órgão estendeu a vigência dos convênios assinados para 1.150 dias, cerca de três anos e dois meses. Mesmo assim existem solicitações de prorrogação por parte de diversos Municípios que passaram por mudanças na gestão ou crises políticas internas (RAMOS, 2011).

No percurso entre a contratação da empresa e a execução do projeto muitos convênios são paralisados, como divulgado no sítio eletrônico do movimento organizado pela sociedade civil “Todos pela Educação<sup>46</sup>”. O balanço demonstra pouca eficiência na conclusão dos convênios firmados:

Desde 2007, o programa do Ministério da Educação (MEC) que custeia a construção de creches nos Municípios brasileiros fechou 2.350 convênios, mas apenas 312 escolinhas foram entregues, enquanto mais de mil unidades ainda estão em fase de planejamento ou licitação. (Todos pela Educação, 2014)

Com a entrada do programa no PAC 2, em 2011, houve simplificação no processo de adesão. No entanto, por abordar somente aspectos da adesão e liberação de recursos, não foi suficiente para acelerar o ritmo de construção das unidades.

No ano seguinte, em uma reportagem do jornal “O Globo” do dia 09/03/2012 foi denunciado a demora e paralisação das obras em todo Brasil. Foram citados os casos das cidades de Anápolis e Formosa (GO) e Angra dos Reis (RJ). Na reportagem o Globo relata a situação de Anápolis(GO):

... onde só uma creche financiada pelo Proinfância funciona. A unidade, construída no bairro Residencial das Flores, aparece com 80,12% de execução física, mas está longe de poder receber crianças. Na quarta-feira, quando o GLOBO foi ao local, cerca de 25 operários trabalhavam no prédio. Faltava assentar os pisos interno e externo, terminar a pintura e instalar a caixa d'água.

---

<sup>46</sup> Fundado em 2006, o Todos Pela Educação é um movimento da sociedade civil brasileira que tem a missão de contribuir para que até 2022, ano do bicentenário da Independência do Brasil, o país assegure a todas as crianças e jovens o direito a Educação Básica de qualidade. Disponível em <http://www.todospelaeducacao.org.br/institucional/quem-somos/> consultado em 30/01/2014.

Uma placa do governo federal na frente do terreno informava que o término estava previsto para 3 de novembro do ano passado, ao custo de R\$ 1,19 milhão. O convênio foi assinado em 2009. O mestre de obras Nivaldo Paulo Cardoso disse que o prazo foi prorrogado para 27 de abril, embora ele pretenda encerrar o serviço no fim de março.

— O que está pesando é a caixa d'água — afirmou Nivaldo.<sup>47</sup>

Ao investigar a situação das construções em atraso foi constatado que o motivo da paralisação dos convênios é bem parecido em todas: relação empresa contratada e prefeitura.

Para a COEDI/MEC um dos problemas que provocam o atraso, e até a interrupção das construções, está na relação público/privado, pois as empreiteiras contratadas para a execução da obra muitas vezes não conseguem cumprir com todas as obrigações do contrato e, os recursos restantes no Município não são suficientes para realizar a contratação de outra empresa para finalizar a construção.

O secretário-executivo do MEC na época, o Sr. José Henrique Paim, relatou na reportagem divulgada por meio do sítio eletrônico do movimento “Todos pela Educação” já mencionada acima que os atrasos na entrega de muitas unidades do Proinfância estão associados à limitação técnica de alguns Municípios, principalmente na condução de processos de licitação e na dificuldade generalizada de comprovar a regularidade do terreno e a demanda de crianças na localidade escolhida para a instalação da Unidade do Proinfância.

Visando reduzir os prazos de execução da unidade, o MEC divulgou alterações estratégicas na operacionalização do programa. Tais alterações consistiram no desenvolvimento de licitações a nível nacional<sup>48</sup> e a construção utilizando peças pré-fabricadas, Metodologias Inovadoras. Abaixo, informação disponibilizada na página do Ministério:

---

<sup>47</sup> Disponível em [http://oglobo.globo.com/pais/mec-anuncia-633-unidades-do-proinfancia-mas-so-entrega-221-4174634\[04/03/2012 19:37:49\]](http://oglobo.globo.com/pais/mec-anuncia-633-unidades-do-proinfancia-mas-so-entrega-221-4174634[04/03/2012 19:37:49]) acessado em 10/02/2014

<sup>48</sup> Disponível em <http://www.fn.de.gov.br/index.php/noticias-2012/2910-prefeitos-assinam-termo-para-a-construcao-de-15-mil-creches-no-pais> consultado em 30/08/2012.

**Prazos** — A partir da assinatura do termo de compromisso, as prefeituras têm levado em média seis meses para licitar a obra e mais dois anos para construir. Disposto a garantir prazos menores, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em parceria com o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro) e o Instituto Falcão Bauer da Qualidade, pretende realizar licitações para registro nacional de preços.

E ainda acrescenta que:

Com a racionalização dos processos construtivos e a inovação no uso de materiais e componentes, espera-se construir uma creche em até seis meses. Assim Estados, Distrito Federal e Municípios estariam dispensados de promover licitações e haveria mais controle de qualidade.

O novo processo de licitação para as construções foi regulamentado por meio da Resolução CD/FNDE nº 25 de 14 de junho de 2013, denominado Metodologia Inovadora (MI) e assim definido:

O modelo licitatório utilizado, de pregão eletrônico para registro de preços nacional - RPN torna mais eficiente o processo licitatório, economizando tempo, recursos técnicos e financeiros dos Estados e Municípios. Através da utilização de um edital único e com maiores especificações de qualidade, não é mais necessária a realização de processos licitatórios locais, bastando a adesão a ata de registro de preços fornecida pelo FNDE. (FNDE, 2013b)

Com essa medida a União quer evitar atrasos no início da execução do projeto causado pelo processo de licitação que, antes era realizado nos Municípios individualmente. Ao mesmo tempo em que anuncia a agilidade no processo licitatório por meio do pregão eletrônico nacional, a presidenta Dilma Roussef anuncia em Janeiro de 2014 a utilização de peças pré-fabricadas, por empresas credenciadas em todo território nacional, que ficam encarregadas de montar o projeto no Município.

Essa estratégia é conhecida por ter sido utilizada pela União na implantação de uma política de construção de escolas de tempo integral com cobertura em todo território nacional. Trata-se dos denominados Centros de Atendimento Integral à Criança – CAIC. Assim como aconteceu na época, a proposta é anunciada para a unidade de Educação Infantil com o propósito de acelerar o ritmo das obras:

Dilma Rousseff destacou que com o novo método construtivo, as obras das creches devem avançar ainda mais. “Com essa nova forma de construir, as estruturas e os acabamentos do prédio vêm prontos lá da fábrica, e a obra leva, no máximo, sete meses”, pontuou a presidenta. Segundo ela, é na creche que a criança recebe os estímulos necessários para desenvolver a sua capacidade de aprendizado para o resto da vida<sup>49</sup>.

Essas iniciativas foram tomadas no intuito de responder às críticas que o programa havia recebido em relação aos atrasos e impasses ocorridos na licitação e execução da construção das unidades do Proinfância. Por ser uma medida recente, ainda não é possível dizer se essa estratégia foi a mais indicada para acelerar o cumprimento das metas estabelecidas para a Educação Infantil.

### **3.5 Recursos financeiros: Convênios e PAC 2**

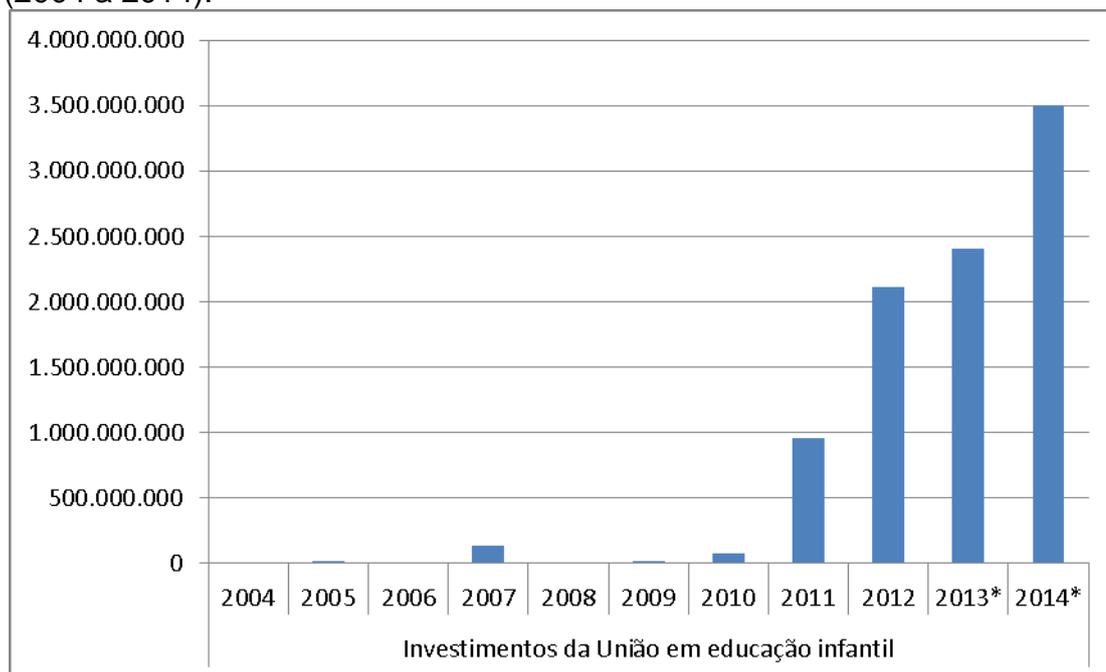
Ao analisar os Orçamentos Anuais do Governo Federal, desde 2004, evidencia-se uma trajetória inédita em relação ao crescimento dos recursos financeiros previstos para investimentos na área.

Nos dados disponibilizados na Lei Orçamentária Anual – LOA, aprovada pelo Congresso Nacional, constata-se o aumento dos recursos direcionados ao financiamento da Educação Infantil no país. Os números formam uma curva de crescimento ascendente, principalmente após a inserção do Proinfância no PAC 2. De acordo com dados do orçamento, esses recursos estão amparados no art. 212 da Constituição Federal – CF, que prevê o investimento, pela União, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE. No Gráfico 1 será demonstrado a evolução dos recursos direcionados a Educação Infantil desde 2004.

---

<sup>49</sup> Disponível em <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/itemlist/tag/ProInf%C3%A2ncia> consultado em 10/02/2014

GRÁFICO 2 – Recursos financeiros previstos para a Educação Infantil – Brasil (2004 a 2014).



Fonte: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais> consultado em 10/02/2014

\* Foram alteradas as formas de apresentação dos dados na LOA desses anos, o que dificultou a análise e comparação.

Sendo que o previsto para o ano de 2004 foi de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) e em 2014 cerca de R\$ 3.500.000.000,00 (três bilhões e quinhentos milhões de reais). Ao comparar esses valores aos investimentos realizados em outras etapas da Educação Básica é constatado que, em 2004, o valor que o governo direcionava a Educação Infantil representava cerca de 0,10% do valor investido no Ensino Fundamental e médio e em 2012, ano de liberação dos recursos do PAC 2 os recursos investidos na Educação Infantil atingiram o mesmo valor investido nas outras etapas da Educação Básica..

Em 2014, a União indicou na LOA o valor de R\$ 3.500.000.000,00<sup>50</sup> para Implantação de unidades de Educação Infantil em todo território nacional. Esse valor representa cerca de 13% dos recursos previstos para investimentos na Educação Básica, R\$ 26.434.387.209,00. O governo estima o custo de construção de uma unidade no valor de R\$1.500.000. Assim, os recursos

<sup>50</sup> LDO-2014, Anexo I, Inciso VIII, p. 287 disponível em <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2014/loa/Volume%20%20-%20Consolidado.pdf> consultado em 19/02/2014

previstos para 2014 seriam suficientes para financiar cerca de 2.333 unidades do Proinfância.

Porém, de acordo com relatório mensal do PAC divulgado em 31 de janeiro de 2014<sup>51</sup> o Proinfância possui um valor total de recursos empenhado<sup>52</sup>, no período de 2007 a 2013, de R\$ 4.659.198.782,00, desse montante a União repassou aos demais entes federados a quantia de R\$ 2.263.533,00, o que corresponde a 43% do total. Ou seja, ainda restam mais da metade dos recursos previstos aguardando liberação. Isso ocorre devido às pendências, atrasos ocorridos na implantação. Pois é exigido que o ente federado comprove o andamento da construção, conforme cronograma aprovado pelo FNDE, para que seja realizado o depósito do restante dos recursos.

A portaria interministerial nº 127/2008 exige que os recursos de convênio sejam depositados e geridos em conta bancária específica, em instituição financeira controlada pela União, como o Banco do Brasil S/A ou a Caixa Econômica Federal. A exigência de conta bancária específica para cada convênio firmado é de extrema importância para o gestor e para os órgãos de controle, uma vez que a verificação da legalidade dos procedimentos adotados acontece, em grande parte, por meio da análise da documentação em confronto com o extrato bancário da conta específica. (AGUIAR, 2008).

As transferências para as contas dos Municípios são realizadas conforme orientações contidas na Resolução/CD/FNDE nº 13/2011, que estabelece em seu art. 10 a divisão do repasse em duas parcelas para execução das obras. Sendo a primeira parcela após a assinatura do Termo de Compromisso (Anexo I) da referida Resolução e a segunda após a comprovação da execução física da obra, conforme percentual de execução constatado pelas informações de vistoria técnica da(s) obra(s), que devem ser inseridas pelos entes federados no módulo denominado “Monitoramento de Obras” do SIMEC.

Depois de realizar uma ação de auditoria, em fiscalização na cidade de Cascável/PR, o Tribunal de Contas da União - TCU elaborou um relatório onde avalia que

---

<sup>51</sup> Disponível em [http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2014/arquivos-pac/Relatorio\\_Execucao\\_PAC\\_Jan\\_2014.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2014/arquivos-pac/Relatorio_Execucao_PAC_Jan_2014.pdf) acessado em 19/02/2014

<sup>52</sup> Valor empenhado é o valor que o Estado reservou para efetuar um pagamento planejado.

a aferição do andamento e da qualidade das obras apenas pelo sistema de monitoramento (Simec) se mostrou insatisfatória, tendo em vista que as inserções das fotos se dariam exclusivamente pela fiscalização da entidade conveniada. (TCU, 2013, s/p)

O TCU realizou tal ponderação após comparar a situação em uma das obras fiscalizadas na cidade, denominado “o caso Loteamento Veneza” onde as fotos e relatórios da prefeitura inseridos no SIMEC divergiam da situação real da obra finalizada.

De acordo com o planejamento de governo denominado Plano Plurianual – PPA<sup>53</sup> referente ao período de 2012 a 2015, o Governo Federal irá realizar investimentos na Educação Básica que somarão, até o final de sua abrangência, o valor de R\$ 125,8 bilhões. Esses recursos devem ser utilizados visando atingir objetivos expressos no plano, entre os quais:

elevar o atendimento escolar, por meio da promoção do acesso e da permanência, e a conclusão na Educação Básica, nas suas etapas e modalidades de ensino, em colaboração com os entes federados, também por meio da ampliação e qualificação da rede física. (MEC). (BRASIL, 2012b, p. 20)

No ano de 2010, os dados oficiais do Proinfância (MEC, 2010), estimavam o custo de cada prédio em R\$ 950.000 (novecentos e cinquenta mil reais). Em 11/05/2012, a presidenta Dilma esteve em uma cidade de Minas Gerais, na ocasião da inauguração de uma creche onde o MEC, divulgou o custo de uma unidade pronta no Município por R\$1.300.00 (um milhão e trezentos mil reais):

A creche, localizada no bairro de Sítios da Baviera, custou R\$ 1,3 milhão e é uma das três unidades em construção na cidade, no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância). O valor total das obras ultrapassa R\$ 3,6 milhões.<sup>54</sup>

Além desses valores, Ramos (2011), informa o custo de uma unidade estava estimado em R\$ 707.000,00 (setecentos e sete mil reais) em um dos casos analisados. Essa variação de preços no custo total da unidade ocorre

---

<sup>53</sup> O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento de médio prazo da Administração Pública. Previsto no artigo 165 da Constituição Federal, que determina a cada ente federado a elaboração de um PPA a cada quatro anos, no documento deve conter as diretrizes, objetivos, metas da gestão pública para o período em questão.

<sup>54</sup> <http://www.brasil.gov.br/educacao/2012/05/presidenta-e-ministerio-da-educacao-inauguram-obra-do-proinfancia-em-mg> disponível em 08/11/2013

devido às licitações organizadas em diferentes Municípios e regiões. Dessa maneira, os custos variam de acordo com a economia local. Estima-se, de acordo com os dados analisados, que o montante de recursos mobilizados na construção física da unidade foi em média R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) por projeto<sup>55</sup>.

Pela novidade da política são poucos os estudos sobre o Proinfância. Em consulta realizada a partir da palavra-chave “Proinfância” no banco de dissertações e teses da CAPES somente um estudo de caso foi localizado cujo objeto consistiu na investigação do programa como política de descentralização do Governo Federal. Ramos (2011) analisou e comparou três Municípios: um denominado caso Alfa, que não chegou a solicitar a adesão ao FNDE; um caso Beta, solicitou, mas não havia conseguido concluir o objeto do convênio até aquele momento e o caso Gama que representa o sucesso da implantação. No período estudado por Ramos (2011), o Município necessitava realizar adesão individual para cada unidade e não estava inserido no PAC 2.

Na análise dos casos, Ramos identifica que o Município Beta, realizou adesão, porém não conseguiu concluir a construção. Na proposta de trabalho apresentada na adesão e aprovada pelo FNDE o custo total estava avaliado em “R\$707 mil reais, dos quais R\$700 mil custeados pela União e sete mil pela administração municipal” (p. 86). De acordo com o autor, o FNDE depositou cinquenta por cento do valor imediatamente após a assinatura do convênio e o restante seria depositado na medida em que o Município comprovasse a execução do objeto do convênio.

No entanto, com o aumento dos valores necessários para a conclusão da construção, o Município precisou alterar o valor da sua contrapartida. Tal aumento, inesperado, foi apontado como causa para a paralisação da construção de acordo com declaração fornecida por representante do Município (RAMOS, 2011). Diante disso, constata-se, que mesmo a construção da unidade sendo financiada, em quase sua totalidade pelo Governo Federal, os Municípios menores, com poucos recursos, encontram dificuldades em depositar a contrapartida, cerca de um por cento do custo total.

---

<sup>55</sup> Todos os projetos dizem respeito ao tipo B, proposto pelo FNDE.

Conforme consta no termo de convênio assinado entre FNDE/MEC e Município, caso o montante financeiro, que corresponde à contrapartida da esfera local, não seja depositado no prazo de trinta dias, a contar da publicação do extrato de convênio no diário oficial, o convênio é cancelado.

Após o depósito da contrapartida, os Municípios são responsáveis pela preparação do terreno e administração da construção propriamente dita. O FNDE/MEC orienta que, de acordo com cláusulas do convênio, os Municípios devem custear, além dos serviços listados no projeto de implantação, demais itens necessários à conclusão da construção, que não conste na planilha padrão, disponibilizada na adesão.

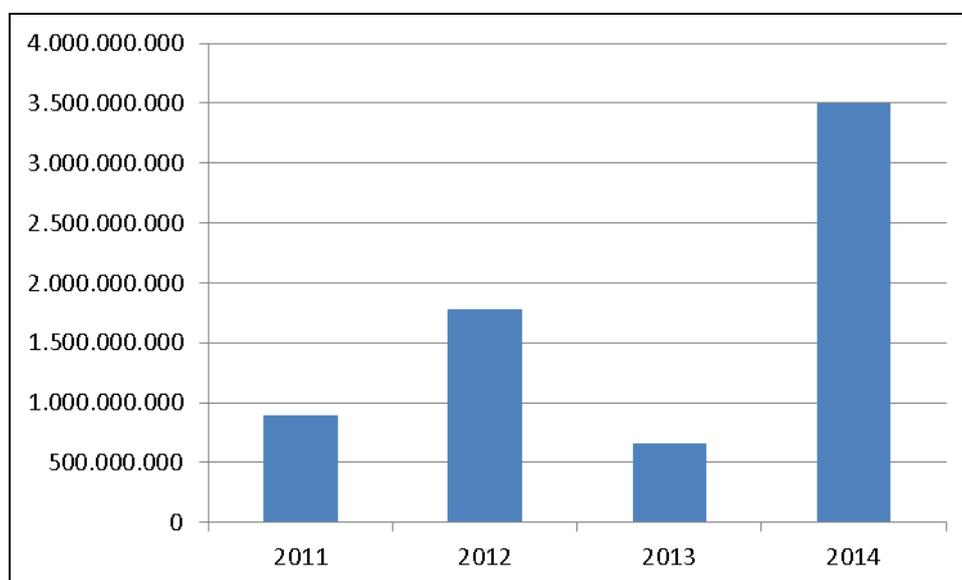
Na análise da política municipal de Contagem/MG, Costa (2010) identificou que os recursos financeiros utilizados na construção de uma unidade do Proinfância, quando executada com o projeto tipo B do governo federal, seriam suficientes para financiar quase duas unidades com o projeto arquitetônico elaborado pela política do Município.

Nesse caso, o projeto próprio, denominado Centro Municipal de Educação Infantil – CEMEI atenderia o mesmo número de crianças, em média duzentos e quarenta. E, ainda foi observado que a planta arquitetônica do Município atendia as concepções relacionadas nos parâmetros básicos de infraestrutura para instituições de Educação Infantil (BRASIL, 2006b) e aos dispositivos curriculares dispostos nas DCNEI/2009 (BRASIL, 2009). Porém os espaços do projeto executado pelo Município são menores do que os previstos nos projetos do MEC e conseqüentemente poderiam ser implantados em terrenos de proporções menores.

A construção de Creches e Pré-escolas (Proinfância) e Quadras Esportivas na Escola foram os dois programas do MEC alocados no eixo Comunidade Cidadão do PAC 2. O fato de se atribuir a um programa da Educação Infantil o status de programa estratégico de governo é de suma importância para essa etapa da Educação Básica no contexto nacional. Com isso, o Proinfância passa a ser matéria de discussão não só da COEDI/MEC e FNDE/MEC, mas passa a integrar a pauta do dia no gabinete da presidenta e em outros ministérios envolvidos na implementação e monitoramento das ações.

Na esfera local, o programa passa a contar com a mobilização do prefeito, secretários de educação e outras secretarias, principalmente ligadas à infraestrutura. Diante desse contexto é possível inferir que a entrada do programa no PAC 2, representa um marco para a Educação Infantil brasileira. Fato corroborado no aumento significativo de recursos financeiros destinados a essa etapa da Educação Básica por meio das transferências voluntárias e automáticas da União para os Municípios. Conforme demonstrado no gráfico 3, o montante de recursos previstos na LOA, pelo Governo Federal passou por um aumento de 700% entre os anos de 2011 e 2014.

GRÁFICO 3 – Orçamento Anual do Proinfância no PAC 2



Fonte: [http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-aneais/orcamento-2011/orcamentos\\_aneais\\_view?anoOrc=2011](http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-aneais/orcamento-2011/orcamentos_aneais_view?anoOrc=2011) consultado em 19/02/2014

Em 18/02/2014, no 9º balanço do PAC 2 (2011-2014), foi divulgado pelo Ministério do Planejamento em Brasília a conclusão de 82,3 % das ações previstas. De acordo com o site oficial, os empreendimentos atingiram o montante de R\$ 583 bilhões de investimentos da União.

Por meio da Resolução/CD/FNDE nº 13, de 21 de março de 2011 (Brasil, 2011) o FNDE estabelece os critérios de transferência automática de recursos a Municípios, Estados e ao Distrito Federal, a título de apoio financeiro, para construção das unidades de Educação Infantil – Proinfância no âmbito do PAC 2.

“O Proinfância adquire nova dimensão a partir do instante em que compõe o PAC 2, pois poderemos repassar os recursos mais rapidamente, diminuindo a burocracia”, afirma Daniel Balaban, presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal responsável pelo Proinfância. A partir do recebimento do dinheiro enviado pelo FNDE, as prefeituras terão 18 meses para executar as obras.<sup>56</sup>

Após quatro anos de existência e de vivenciar as dificuldades dos Municípios para empreender processo de adesão ao Proinfância, o Governo Federal aumentou o número de construções com essa ação. Uma vez que reduziu as burocracias no acesso ao programa, pois, além do status de programa de reconhecida relevância nacional, a entrada do Proinfância no PAC 2, significou a simplificação dos procedimentos exigidos na adesão.

O programa recebe nova estrutura de acompanhamento e gestão, extrapola a governabilidade do Ministério da educação e passa a ser acompanhado pelo gabinete da presidência. O PAC é coordenado pelo Comitê Gestor do PAC (CGPAC), composto pelos ministros da Casa Civil, da Fazenda e do Planejamento. Além disso, foi organizado um Grupo Executivo do PAC (GEPAC), que estabelece metas e acompanha a implementação dos Programas. Assim, esses grupos foram responsáveis pelo acompanhamento da meta declarada pelo Governo Federal de aprovar mais 6.427 projetos de unidades de Educação Infantil em Municípios das cinco regiões do Brasil até o final de 2014.

Em relação a quantidade de unidades aprovadas no PAC 2 até o momento, 7.372, o governo pode afirmar que cumpriu a meta estabelecida de 6.427 unidades. No entanto, a informação de quantas dessas construções aprovadas estão inauguradas, em construção e em funcionamento no atendimento educacional de crianças de zero até seis anos não é divulgada, nem monitorada pela União. Uma vez que, após a conclusão da unidade física o Município é responsável pela implantação do atendimento e conforme constata Nascimento (2012):

---

<sup>56</sup> Disponível em <http://www.fnde.gov.br/fnde/sala-de-imprensa/noticias/itemlist/tag/ProInf%C3%A2ncia?start=50> acessado em 10/02/2014.

[...] o papel que a União vem desenvolvendo enquanto ente colaborador no aspecto financeiro vem se demonstrando insuficiente para garantir a expansão da Educação Infantil. Os programas aqui apresentados [se referindo ao Proinfância e Proinfantil] dão conta de alguns pontos importantes, como construção e formação dos docentes, porém não contribuem no gasto que mais impacta nos orçamentos educacionais: o pagamento dos salários dos profissionais da educação. (p. 144)

Assim, muitas unidades estão prontas e fechadas, outras inauguradas e atendendo parcialmente sua capacidade, além daquelas inconclusas. Alguns Municípios relatam insuficiências de recursos para realizar a manutenção da nova unidade em funcionamento.

No site do PAC 2 foi disponibilizado a consulta aos dados do Proinfância que divergem de outros analisados anteriormente. No quadro 7 está disponibilizado o número de unidades por ente federado de acordo com essa base de dados e os dados populacionais levantados no último censo demográfico realizado em 2010.

QUADRO 12 – Unidades Proinfância e população dos Estados

Estados	Proinfância	Pop. 0 a 5	Pop. Total
MG	548	1.551.152	20.593.356
SP	532	3.240.011	43.663.669
BA	460	1.289.780	15.044.137
PA	368	892.120	7.969.654
PR	326	865.706	10.997.465
RS	311	783.961	11.164.043
GO	280	531.378	6.434.048
PE	280	820.479	9.208.550
MA	279	770.003	6.794.301
CE	241	779.528	8.778.576
RJ	216	1.199.322	16.369.179
AM	188	449.253	3.807.921

PB	169	351.087	3.914.421
SC	137	491.802	6.634.254
AL	118	328.906	3.300.935
MT	117	295.942	3.182.113
DF	99	228.699	2.789.761
PI	84	300.402	3.184.166
ES	79	296.252	3.839.366
MS	75	231.770	2.587.269
RN	73	287.122	3.373.959
RO	72	155.484	1.728.214
SE	64	204.014	2.195.662
TO	55	148.800	1.478.164
AC	47	93.707	776.463
AP	21	83.999	734.996
RR	18	57.467	488.072
Total	5257	16.728.146	201.032.714

Fonte: [www.pac.gov.br](http://www.pac.gov.br) acessado em 20/07/2014

De acordo com informações do PAC 2, o Estado com maior número de unidades é Minas Gerais, porém o mais populoso é o Estado de São Paulo. Em alguns Estados há pouquíssimas unidades em andamento como é o caso de Roraima e Amapá com 18 e 21 unidades respectivamente. Assim, o programa também reflete a capacidade administrativa dos Estados e a desigualdade regional instaurada no país. Os Estados das regiões Sul e Sudeste concentram maior parte da população brasileira, maior arrecadação financeira

consequentemente maior potencial de investimento e mais unidades do programa em andamento.

### **3.6 Assessoramento Técnico-pedagógico: nova estratégia do MEC**

A análise dos documentos disponibilizados pela COEDI/MEC, a consulta realizada na rede mundial de computadores, internet, e entrevistas com o MEC, consultoras e técnicos da secretaria dos Municípios possibilitaram a construção de um alinhamento entre os textos, discursos dos atores, o que subsidiou a escrita desse texto e permitiu apontar o marco teórico, posicionamento político-pedagógico presentes em documentos elaborados pela COEDI/MEC e difundidas aos Municípios pelas profissionais envolvidas nas consultorias.

De acordo com depoimento da COEDI/MEC, o número de técnicos no setor, centralizados em Brasília-DF, é insuficiente para prestar assessoramento pedagógico a todos os entes federados participantes do programa. Por isso, para viabilizar o trabalho de assessoria pedagógica a COEDI/MEC firmou contratos de cooperação com dois organismos internacionais: Organização dos Estados Íbero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura - OEI<sup>57</sup> e Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura - UNESCO<sup>58</sup> que, após seleção realizada por meio de análise de currículo firmaram contrato com profissionais de reconhecido trabalho na área para prestar consultorias aos Municípios participantes do Proinfância.

A COEDI/MEC propôs as consultorias ao identificar que, após decorridos dois anos do início do Programa e se aproximar a data da inauguração das primeiras unidades, somente a construção física das unidades não seria suficiente para garantir o funcionamento da unidade. Além de reunir a documentação necessária para a autorização e o funcionamento das atividades da nova unidade, a sistematização escrita do Projeto Político-Pedagógico -

---

<sup>57</sup> É um organismo internacional de caráter governamental para a cooperação entre os países ibero-americanos no campo da educação, da ciência, da tecnologia e da cultura no contexto do desenvolvimento integral, da democracia e da integração regional.

<sup>58</sup> Foi fundada logo após o fim da Segunda Guerra Mundial, com o objetivo de contribuir para a paz e segurança no mundo, através da educação, da ciência, da cultura e das comunicações. A sede da Unesco fica em Paris, na França, e atua em 112 países.

PPP se constitui em um grande desafio para muitas unidades. Diante disso, a COEDI/MEC propõe “mais um braço” do programa, que consiste na realização de consultorias pedagógicas prestadas por especialistas da área aos técnicos(as) das secretarias municipais de educação. Velho (2013) classifica o assessoramento técnico-pedagógico como “política estratégica do Ministério da Educação” (p. 24.969)

Uma preocupação convergente nas consultorias e em documentos do Ministério se traduz no foco estabelecido na criança como protagonista dos processos desenvolvidos nas unidades de Educação Infantil. De acordo com a Coordenadora Geral de Educação Infantil do MEC, essa concepção está expressa pelo governo federal nas DCNEI/2009.

A concepção que nós queremos assegurar por meio dessa consultoria é a das Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil, principalmente àquelas expressas nos artigos 8º e 9º, que trata das práticas cotidianas, da proposta pedagógica, das múltiplas linguagens, na dimensão de experiências, interações e brincadeiras. (entrevista realizada em 20/06/2013 com a coordenadora de Educação Infantil do MEC)

O artigo 8º das DCNEIs orienta quanto à elaboração da proposta pedagógica nas instituições de Educação Infantil. Entre outras garantias e especificidades, a referida Resolução, orienta no sentido de permitir à criança o acesso a processos de apropriação, renovação e articulação de conhecimentos e aprendizagens em diferentes linguagens. Além disso, o texto do artigo reafirma direitos estabelecidos, anteriormente, no Estatuto da Criança e Adolescente desde os anos 1990, como o direito à proteção, à saúde, à liberdade, à confiança, ao respeito, à dignidade, à brincadeira, à convivência e à interação com outras crianças. (BRASIL, 1990; 2009a).

Já no artigo 9º, também citado pela Coordenadora de Educação Infantil do MEC, são abordadas as práticas pedagógicas que compõem a proposta curricular de uma instituição de Educação Infantil. No texto, são indicadas como eixos norteadores da proposta curricular as interações e a brincadeira.

Além disso, seus 12 capítulos apresentam diversas “experiências”<sup>59</sup> que uma unidade de Educação Infantil pode proporcionar às crianças matriculadas.

As diretrizes que balizam a cooperação no Estado de Minas Gerais foram dispostas no Termo do Projeto OEI/BRA 09/001, denominado “Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais de Educação na Formulação e Implementação da Política Municipal de Educação Infantil” aprovado pela Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura - OEI.

A exigência de formação e experiência na área tem variado de acordo com o Termo de Referência e o Estado da Federação a ser atendido pela consultoria, uma vez que temos no país poucos especialistas na área da Educação Infantil e o tema ainda é incipiente nos currículos dos cursos de Pedagogia e nos programas de pós-graduação em Educação. No Termo de Referência, de nº 2427, foi exigido “diploma de conclusão de nível superior na área de Ciências Humanas, devidamente reconhecido pelo Ministério da Educação”, já o anterior de nº 2108 exigiu-se a graduação em pedagogia ou psicologia. Em relação à experiência profissional na área, o tempo exigido foi o mesmo nos dois Termos “no mínimo de 05 anos de atuação na Educação Infantil, tendo exercido, preferencialmente, atividades de gestão pública, consultoria e assessoramento técnico à política pública municipal, estadual ou federal”.

Além disso, os Termos de alguns Estados analisaram a produção científica do(a) interessado(a) e exigiram formação mínima em pós graduação *lato sensu*, especialização, e ou *stricto sensu*, mestrado.

As consultorias aos Estados foi sendo viabilizada gradativamente e, no primeiro momento, foi concedida prioridade àqueles entes federados com maior número de unidades em implantação<sup>60</sup>.

A Coordenadora do MEC denomina a ação como “grande pesquisa”:

---

<sup>59</sup> Para Bondiá (2002) A experiência é o que nos passa, o que nos acontece, o que nos toca. Não o que se passa, não o que acontece, ou o que toca. A cada dia se passam muitas coisas, porém, ao mesmo tempo, quase nada nos acontece. (p. 21)

<sup>60</sup> Registra-se os primeiros Termos de assessoramento técnico-pedagógico realizados para prestação de consultoria em 2009, nos Estados de São Paulo, onde havia 180 instituições em construção, no Rio Grande do Sul 96 instituições e Minas Gerais 174 instituições no momento.

[...] Então, nós estamos discutindo aqui, que não basta a obra, que o Município tem outras demandas. De orientação, e aí criamos esse módulo de assessoramento técnico, que é na verdade uma grande pesquisa que possibilita conhecer a política municipal e a adesão é voluntária. (entrevista realizada em 20/06/2013 com a coordenadora de Educação Infantil do MEC)

Além dessa pesquisa, o processo de consultoria subsidiou a elaboração do PPP da nova unidade e, auxiliou na organização e funcionamento da materialidade e processos necessários ao início das atividades.

No Termo de Referência, no segundo tópico, denominado enquadramento está descrito o objetivo específico, o resultado almejado e as atividades a serem desenvolvidas pelas consultorias. Essas informações estão organizadas no quadro 13.

QUADRO 13 – Objetivo, resultado e atividades das Consultorias.

Objetivo específico	Elaborar planejamento técnico-pedagógico em amostra das instituições públicas de Educação Infantil participantes do Proinfância.
Resultado	Projetos político-pedagógicos elaborados e implantados em amostra representativa das instituições de Educação Infantil.
Atividades	1.1.1. Propor a estrutura operacional de elaboração dos projetos político-pedagógicos nas instituições do Proinfância incluídas na amostra; 1.1.2. Definir e estruturar o funcionamento de Grupos Técnicos para acompanhar a formulação dos projetos político-pedagógicos nas instituições do Proinfância incluídas na amostra; 1.1.3. Delinear e executar, em grupos de Municípios de referência do Proinfância, pesquisas sobre formulação e implantação de projetos político-pedagógicos em instituições municipais de educação infantil; 1.1.4. Implantar, nos grupos amostrais de instituições de Educação Infantil do Proinfância, os projetos político-pedagógicos elaborados.

Fonte: Termo de referência do Projeto OEI/BRA/09/001 que compõe o edital de seleção 96/2009 do MEC.

O trabalho desenvolvido nas consultorias contribuiu para a implementação da política de Educação Infantil em muitos Municípios. Essa contribuição pode ser constatada por meio do apoio disponibilizado pelas consultoras a processos

de planejamento pedagógico, de formação e de gestão/avaliação da política de educacional desenvolvida pelos participantes do Proinfância. Fato corroborado pela consultora B:

é... que um dos objetivos era incentivar políticas de formação no Município e criar redes de referências naqueles Municípios que a gente atuava... esse foi um objetivo perseguido o tempo inteiro na medida em que buscávamos articular Municípios e universidades (...) a intenção era os Municípios continuarem articulados pra discutir as políticas e os aspectos pedagógicos e tal, e... no Sul de Minas o grupo continua até hoje. (entrevista realizada em 07/08/2013)

O depoimento torna evidente que um dos objetivos consistia em incentivar “redes de referências” que estudassem documentos oficiais do Ministério a fim de subsidiar a política de Educação Infantil dos Municípios.

Em Minas Gerais, as consultoras do programa, encontraram, em alguns Municípios práticas pedagógicas que divergiam em muito do previsto nas Diretrizes. Abaixo, segue evidência da realidade encontrada por elas, em um dos Municípios assessorados pela consultora A:

[...] os meninos ficavam no berço o dia inteiro, manhã e de tarde, comiam, bebiam, brincavam e dormiam no berço, entendeu? (entrevista realizada em 07/08/2013 com as consultoras do Programa)

Além de descrever acerca da precariedade dos espaços e a ausência de técnicos responsáveis especificamente pela política municipal de Educação Infantil, a mesma consultora ainda afirmou que o problema de muitos Municípios estava na concepção/entendimento do que vem a ser a etapa da Educação Básica, Educação Infantil:

[...] o chão era de, de, chão batido, chão batido e terra... então assim, essas, tinha várias outras coisas, pedagógicas e tal que nos assustaram, mas assim, o impacto grande pra mim foi de ausência de pessoas que, que pudessem responder pela Educação Infantil, formação nem pensar, a questão dos espaços, e as concepções... Quer dizer, tudo isso tem relação com as concepções, é..., alguns não sabiam nem por onde passava a Educação Infantil...[...] (entrevista realizada em 07/08/2013 com as consultoras do Programa)

As questões/temas abordados nos encontros realizados pelas consultorias são propostos a partir da visita *in loco* e da tabulação dos questionários que foram respondidos por representantes das secretarias de educação dos Municípios. A análise dos dados foram sistematizados e entregues ao MEC por meio de relatórios detalhados que forneceram diagnósticos das políticas desenvolvidas nos Municípios selecionados para compor a amostra objeto de consultoria.

No Termo de Referência nº 2427/2013 foram realizadas especificações técnicas dos serviços a serem realizados:

QUADRO 14 – Lista das atividades da consultoria Proinfância

Ordem	Atividade
1	Mapear as principais dificuldades dos Municípios, com vistas a identificar aspectos relevantes para a elaboração do projeto político pedagógico;
2	Propor a organização dos Municípios participantes em polos regionais, cronograma de atendimento e planejamento de reuniões estaduais;
3	Fazer proposição de estrutura para o processo de apoio técnico aos Municípios quanto as elaboração das propostas pedagógicas, explicitando as estratégias e ações;
4	Levantar dados sobre a situação atual do Município com relação ao projeto político pedagógico nas instituições de Educação Infantil; a organização, estrutura e funcionamento da Educação Infantil; os tempos e espaços na/da Educação Infantil; a avaliação na/da Educação Infantil.
5	Propor estratégias e fontes para coleta de dados complementares relativos ao atendimento.
6	Mapear os principais desafios a serem enfrentados pelos Municípios a partir dos eixos estabelecidos no Art. 9º da Resolução nº 05 de 17/12/2009 que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil;
7	Estudar o processo de implantação das propostas pedagógicas e da autorização de funcionamento nos Municípios;
8	Propor textos e documentos que orientem os Municípios.
9	Formular proposta para implementação das DCNEI a ser utilizado em instituições de Educação Infantil;
10	Validar com grupo de instituições de Educação Infantil e equipe técnica a viabilidade da proposta;
11	Levantar dados referentes ao processo de atualização à elaboração de propostas pedagógicas com vistas a evidenciar tendências

	comuns;
12	Formular propostas de intercâmbio e divulgação das experiências implementadas.

Fonte: Termo de Referência OEI/COEDI/MEC nº 2427 de 28/06/2013

Neste termo, mais recente, as atividades aparecem mais detalhadas e em um número bem maior do que as três descritas nos primeiro editais e disponível no quadro 4. Esse detalhamento das atividades permite que as consultorias se aproximem mais dos objetivos estabelecidos pelo Ministério e atenda às expectativas dos Municípios em relação ao trabalho de assessoramento. As consultoras relatam que tiveram grande aceitação e receptividade nos Municípios:

o desejo das pessoas de crescer, também, então assim, na medida em que a gente foi ... conquistando, percebíamos que as pessoas queriam muito, a receptividade ao MEC, a essa política é muito boa, então isso foi uma coisa muito legal... (entrevista realizada em 07/08/2013 com as consultoras do Programa)

Quando me apresentava aos Municípios dizendo ser representante do MEC que acompanharia o projeto Proinfância as portas se abriram , pois o MEC tem respaldo legal e abertura junto aos Municípios. (entrevista realizada em 07/08/2013 com as consultoras do Programa)

Além do respaldo destaca-se o desejo dos Municípios em se organizar para realizar o atendimento às crianças na faixa etária da Educação Infantil. As consultorias fomentaram a organização da política municipal balizada por princípios legais, documentos e diretrizes do Ministério da Educação.

Geralmente as contratadas têm um prazo de um ano para realizar todas as atividades e entregar os relatórios de acordo com o cronograma estabelecido no Termo de Referência. Os relatórios são denominados produtos, e o pagamento a consultora está associado à entrega do mesmo:

QUADRO 15 – Produtos e valores da consultoria Proinfância

Descrição	Valor da parcela	Prazo de entrega*
1.1.1 Documento Técnico “A”, de caráter analítico sobre a importância da reformulação e implantação do projeto político pedagógico nas instituições de Educação Infantil, contendo proposta de assessoramento técnico nos respectivos polos regionais à luz das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil – DCNEI.	R\$ 31,000.00	60 dias
1.1.2 Documento Técnico “B”, contendo os resultados da análise dos dados de caracterização do atendimento nos Municípios e proposição de orientações curriculares a partir dos principais desafios a serem enfrentados na implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil – DCNEI.	R\$ 29,000.00	180 dias
1.1.3 Documento Técnico “C”, de caráter propositivo contendo subsídios para a melhoria da qualidade nas instituições de Educação Infantil, a partir da transferência de conhecimento, com recomendações ao Ministério da Educação referentes à Educação Infantil e especialmente ao Programa Proinfância.	R\$ 30,000.00	360 dias

Fonte: Termo de Referência OEI/COEDI/MEC nº 2427 de 28/06/2013

\* após assinar o contrato.

Para efeito desse estudo analisamos os relatórios da consultoria realizada em Minas Gerais<sup>61</sup> e disponibilizados pela COEDI/MEC. No Produto 1<sup>62</sup>, de autoria da consultora B, foi descrito o cenário existente nos Municípios do grupo:

Embora, em ambos os casos, na maioria dos Municípios, exista mais de um tipo de profissional que trabalha com crianças de diferentes idades, há uma predominância de outros, que não o professor, atuando com crianças de 0 até 3 anos. No grupo etário de 4 a 6 anos, a denominação

<sup>61</sup> Devido ao tamanho do estado e a quantidade de Municípios com adesão ao Proinfância foram contratadas duas consultas que dividiram o grupo em dois pólos.

<sup>62</sup> **Documento Técnico “A”**, de caráter analítico sobre a formulação e implantação das propostas pedagógicas nas instituições de educação infantil, com os respectivos pólos regionais dos Municípios selecionados elaborado no período de novembro de 2009 a janeiro de 2010.

professor aparece unanimemente nos 43 Municípios algumas vezes, acompanhado por outro profissional, passando a ideia de que sempre existe um professor em cada turma. Algumas vezes, esse professor conta com o apoio de outro profissional. Já no segundo grupo etário 0 a 3 anos, predominam diferentes denominações que vão desde professor até babá, passando por auxiliar de classe, auxiliar de professor, auxiliar de serviços, auxiliar de creche, monitor, apoio, entre outros. (p.11)

Aspectos polêmicos como a formação e cargo do profissional são de conhecimento do Ministério da Educação, apontados pelas consultoras, mas esbarram na relação federativa e são abordados de forma periférica pelo Ministério da Educação. Em entrevista a COEDI/MEC foi colocada a dificuldade do órgão em delimitar questões como as referentes aos profissionais que atuam na unidade depois de pronta:

Acontece que, o Município é ente federado autônomo, igual a União. Quando realizamos um convênio para a obra, só podemos exigir a conclusão do objeto do convênio: a obra. Então se não fez o telhado conforme está no contrato, se não colocou o tanto de cimento, se a estrutura, se o terreno não está no tamanho. Isso tudo nos acompanhamos. (entrevista realizada em 20/06/2013 com a coordenadora de Educação Infantil do MEC)

O MEC não pode atuar de forma mais direta visto que essa é uma questão em disputa no cenário político nacional e envolve o financiamento e a concepção de Educação Infantil. Mesmo estabelecido na LDBEN 9394/1996 que o(a) profissional habilitado para atuar nessa etapa da Educação Básica é o(a) mesmo(a), com a formação idêntica ao do(a) professor(a) que trabalha nas séries iniciais do Ensino Fundamental.

No produto 3 são apontados desafios para a política municipal de Educação Infantil e dentre elas a “realização de concurso específico para professores da Educação Infantil, com definição de atribuições e perfil adequados para se trabalhar com crianças de 0 até 6 anos (p.14).

A atuação de professoras leigas é maior no atendimento às crianças de zero a três anos. Outra situação encontrada pelas consultoras relatadas na entrevista são situações em que a mesma criança se encontra matriculada em duas instituições. Além do atendimento regular na turma correspondente à faixa etária da criança, ela ainda é atendida em creche com características

mais assistencialistas e com crianças fora da faixa etária destinada a essa etapa da Educação Básica que vai de zero a três anos de idade:

[...] ah, e uma coisa séria, que ontem que eu revi que eu falei “gente” é, essa coisa de meninos que estão num horário ( ) as crianças por exemplo, ficam na creche ainda na perspectiva de creche assistencialista.

E, explica:

aí essa perspectiva de funcionar a creche, num formato ainda assistencialista então as crianças ficam na creche, as mais pobres ou as da zona rural e tal, e no outro período elas vão para a escola. (entrevista realizada com a consultora B, em 07/08/2013)

Assim, o assessoramento prEstado foi no intuito de dialogar com os Municípios sobre a qualidade na Educação Infantil, concepções que norteiam a política e as normas e regras do serviço educacional que necessitam ser implantadas na política municipal. Pois, mesmo depois de a LDBEN colocar, desde 1996, a creche como parte estrutural da primeira etapa da Educação Básica a realidade das políticas desenvolvidas em muitos Municípios não seguem o disposto na referida legislação.

O trabalho desenvolvido pelas consultoras atende, em parte, o apontamento descrito no documento que lança o PDE, onde é afirmado que:

O Ministério da Educação precisa sair de Brasília e conhecer seus parceiros. Só assim o relacionamento entre governos, mediado pelo tráfico de influência, pela pressão político-partidária ou pelo jogo de interesses, dará lugar ao relacionamento entre Estado nacional e os entes federados, mediado pelo direito de aprender do educando. (BRASIL, 2007c, p. 23) documento do PDE.

Há uma expectativa dos Municípios de que esse trabalho continue sendo desenvolvido pela COEDI/MEC de forma ininterrupta.

As consultorias têm sido realizadas de forma sistemática desde 2009, quando esse processo foi iniciado por meio da primeira contratação. Foi

somente em 2011 que não registramos nenhum registro de contratação a consultoras pedagógicas.

No documento que realiza novo chamamento para consultoria nos Estados do Amazonas e Rio Grande do Norte, a COEDI/MEC explica que a ação de assessoramento foi reconhecida pelo Tribunal de Contas da União - TCU. “O projeto visa também atender às recomendações do Tribunal de Contas da União – TCU, que em auditoria operacional, apontou que o MEC não atende a totalidade dos Municípios que possuem o Proinfância e não há continuidade ao atendimento iniciado em anos anteriores<sup>63</sup>”.

Em 2013 já havia sido lançado o edital 044/2013 para a contratação de oito consultores para os Estados de Alagoas, Amazonas, Pernambuco, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte, Tocantins, Acre, Roraima, Sergipe e Paraíba. Porém, na ocasião, não houve candidatos com a formação acadêmica exigida – Psicologia ou Pedagogia. Assim, a COEDI/MEC passou a exigir curso na área de ciências humanas, uma vez que havia “candidatos com vasta experiência em Educação Infantil, mas com formação acadêmica distinta daquela exigida”.

Após a seleção de consultores balizada pelo edital 044/2013, a COEDI/MEC organizou reunião com a equipe de consultoras em Brasília nos dias 13 e 14 de junho de 2013. A referida reunião contou com a participação do então Secretário de Educação Básica do MEC, Sr. Romeu Caputo. Tais encaminhamentos sugerem que o programa Proinfância aporta importantes contribuições aos Municípios para a implementação da política de Educação Infantil e a organização pedagógica das unidades.

### **3.7 Proinfância: desafios e perspectivas**

Um Programa complexo como o Proinfância que propõe a colaboração entre entes federativos, muitas vezes, em governos de partidos políticos distintos, envolvendo técnicos e secretarias de grande e pequeno porte expõe as fragilidades dos governos na gestão das políticas. Tais fragilidades foram

---

<sup>63</sup> Termo de Referência nº 2427 disponível em [www.oei.org.br](http://www.oei.org.br) acessado em 18/03/2014.

sendo parcialmente corrigidas no desenvolvimento do Programa por meio de adaptações por parte do FNDE e investimentos e estudos por parte dos Municípios.

O Programa leva para a ordem do dia dos Governantes da esfera local a necessidade de se trabalhar com base em planejamento sistemático, desde o processo de adesão e durante toda a fase de execução do projeto construtivo.

No entanto, as estratégias de interlocução Município-União, por meio de Encontros, formações, investimentos em assessorias pedagógicas e a criação de um Sistema Eletrônico específico (SIMEC) ainda se mostram insuficientes para otimização das metas previstas de construção e implementação das unidades de Educação Infantil.

Para um acompanhamento das ações do MEC em todo o território nacional, seria necessária uma descentralização do órgão, a exemplo de outros Ministérios que possuem órgãos descentralizados em todo o território nacional, como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA; a Secretaria da Receita Federal - SRF órgão do Ministério da Fazenda - MF, Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM do Ministério de Minas e Energia - MME.

A dificuldade de acompanhamento ao Programa vai se intensificando na medida em que aumenta o número de unidades financiadas. Até o ano de 2014 foram aprovadas a construção de aproximadamente 9.915 unidades. O ritmo aumentou significativamente com a entrada do programa no PAC 2, a média era de 508 unidades por ano na I etapa (Convênio, 2007 – 2011) e na etapa II (PAC2, 2011-atual) a média passou para 1.843 unidades ao ano, ainda que não se tenha pleno conhecimento de quantas estão finalizadas e em funcionamento.

Vimos que o acesso ao programa tem sido realizado de forma diferenciada nas regiões geográficas do país. O acesso reduzido de Municípios da região norte do país é reflexo da ausência de diálogo, distanciamento geográfico e até a incapacidade técnica dos Municípios, uma vez que a demanda para a Educação Infantil existe e não é atendida.

Mesmo com a preocupação do Governo Federal em realizar estudos de demandas para selecionar os Municípios contemplados e priorizar o

financiamento de Unidades do Proinfância em locais com maior número de crianças fora de instituições não é possível afirmar o quanto tais medidas impactaram no aumento das matrículas. O MEC realiza a parceria para a construção da unidade, mas como o Município é um ente federado autônomo não tem o controle de quantas está em funcionamento e atendendo a Educação Infantil, conforme o planejado, pois por vezes se constatou o uso para atendimento de outra etapa da Educação Básica.

Os atrasos recorrentes na entrega das unidades levou o MEC a propor diversas estratégias para acelerar o processo construtivo, dentre elas podemos destacar a realização de pregão eletrônico centralizado para agilizar os processos de licitação e a utilização de Metodologias Inovadoras nas construções. Devido ao curto prazo em que tais estratégias foram adotadas não foi possível avaliar a eficiência de tais medidas para aumentar o número de unidades do Programa inauguradas.

O Proinfância representou um salto dos investimentos realizados na Educação Infantil pelo Governo Federal. Como Programa prioritário de Governo na área da Educação o volume de recurso chega a 3,5 bilhões de reais previstos na LOA de 2014.

Porém, diante da constatação de que somente aumentar os recursos não era medida suficiente, o MEC propõe Consultorias pedagógicas a diversos entes da federação. Havia também muitas dúvidas em relação aos processos que ocorreriam no espaço depois que a unidade estava pronta. Espaços como lactário, fraldário ainda são estranhos em projetos construtivos para a área educacional. Ao mesmo tempo em que dispõe de sala de informática, espaços para descanso ao lado das salas de atividades, anfiteatro. Assim, existem muitos técnicos das secretárias com dúvidas em relação à orientação dos processos pedagógicos desenvolvidos em cada espaço.

#### **4. A EDUCAÇÃO INFANTIL EM MINAS GERAIS, NA RMBH E A IMPLANTAÇÃO DO PROINFÂNCIA.**

Nesse capítulo serão abordados aspectos das políticas municipais no Estado de Minas Gerais, sobretudo na RMBH, e suas interfaces com a política nacional de Educação Infantil. Uma vez que, mesmo após a LDBEN/1996 que atribuiu aos Municípios a responsabilidade pela oferta de Educação Infantil, muitos entes federados demonstram dificuldades em realizar tal atendimento conforme dados quantitativos e financeiros já apresentados.

A partir dos dados disponibilizados por pesquisas realizadas pelo IBGE, INEP/MEC, site oficial do Governo Estadual e da Associação dos Municípios da RMBH - Granbel e ainda pesquisas de mestrado e doutorado cujo objeto consistiu na análise da política de Educação Infantil, foi traçado um panorama da Educação Básica no Estado de Minas Gerais e na Região Metropolitana de Belo Horizonte onde estão localizados os Municípios pesquisados.

O Estado de Minas Gerais conta com duas Regiões Metropolitanas, são elas:

- RMBH (Região Metropolitana de Belo Horizonte) região formada pela capital, Belo Horizonte e mais 33 Municípios, é onde se concentra a maior parte da população do Estado e os Municípios que registram maior Produto Interno Bruto - PIB.
- RMVA (Região Metropolitana do Vale do Aço) é a segunda e mais nova Região Metropolitana formada principalmente por quatro Municípios: Coronel Fabriciano, Ipatinga, Santana do Paraíso e Timóteo.

Os estudos serão concentrados na RMBH, uma vez que esta abriga a maior parte da população do Estado, é a terceira maior aglomeração urbana do país e a maior fora do eixo Rio-São Paulo. Segundo estimativas do IBGE moravam na Região cerca de 5.152.217 habitantes em 2013, o que representa cerca de 25% da população total do Estado. Além disso, com a entrada do programa no PAC 2 há um direcionamento das unidades do Proinfância, para o G1, grupo formado pelas onze Regiões Metropolitanas.

Os Municípios escolhidos para compor a amostra intencional e não representativa analisada nessa tese estão inseridos na RMBH, por isso procurou-se contextualizar as políticas de Educação Infantil em Minas Gerais,

sobretudo na RMBH. Para compor esse capítulo foram utilizadas informações disponibilizadas por meio dos sites oficiais dos Órgãos que disponibilizam dados estatísticos como o INEP e IBGE; dos Municípios e por fim do Estado de Minas Gerais.

Serão apresentadas as duas ramificações do Proinfância em Minas Gerais, a distribuição das construções no território, por região e a uma discussão acerca das consultorias realizadas por equipes contratadas pelo MEC.

#### **4.1 O Estado de Minas Gerais: alguns dados contextuais**

O Estado de Minas junto com Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo Gerais compõem a Região Sudeste do Brasil. Dentre os quatro Estados, três registram os maiores índices de desenvolvimento econômico do país, incluindo Minas Gerais, e conseqüentemente é onde está concentrada a maior parte da população brasileira.

De uma forma geral, os Estados brasileiros não são protagonistas na organização e menos ainda no financiamento da Educação Infantil. Em estudo sobre a política de Educação Infantil do Rio de Janeiro, Nunes (2005) aponta a necessidade de atuação diferenciada do Estado no suporte à política dos Municípios:

Há necessidade de uma política estadual de educação, responsável e que possa desempenhar uma liderança no processo de organização municipal, uma vez que muitas regiões carecem de condições físico-financeiras e de recursos humanos. A maioria dos Municípios pesquisados teve que se organizar a partir do seu próprio contexto, muitas vezes, sem poder se apropriar das reflexões, estudos e pesquisas disseminadas no Estado. (p. 227)

Nesse sentido, é urgente um delineamento mais preciso do papel dos Estados brasileiros na oferta/manutenção da política de Educação Infantil. Mesmo não sendo os responsáveis prioritários pela oferta de matrículas, os Estados têm desempenhado papel importante para organização da política de Educação Infantil por meio da autorização de funcionamentos das instituições.

Como informado no Capítulo dois, muitos Municípios ainda não constituíram seus sistemas de ensino e, portanto, permanecem atrelados aos sistemas estaduais. Nesse caso, toda a legislação educacional em prática no Município é discutida no Conselho Estadual de Educação, o que, pode estar distante das

realidades vivenciadas nos Municípios. Outro agravante é que, nos Estados, assim como na União, por não ser prioridade da Secretaria Estadual de Educação, as discussões envolvendo a política de Educação Infantil ficam a cargo de equipe reduzida.

É nesse contexto, que o Ministério da Educação propõe o Proinfância como uma ação de cooperação entre União e Municípios. A União vem desenvolvendo políticas cujo objetivo é direcionar as decisões na área e fomentar a política local. Exemplo que já está sendo seguido por alguns Estados, como Ceará e São Paulo, que têm realizado investimentos diretos, apoiando os Municípios na oferta da Educação Infantil, mantendo, com recursos próprios, programa correlato ao Proinfância.

Em Minas Gerais não encontramos registro de nenhuma ação de cooperação financeira com os Municípios na área.

É o quarto maior Estado em área territorial e o segundo em contingente populacional com aproximadamente 20 milhões de habitantes, os quais vivendo em 854 Municípios, o que faz dele o Estado brasileiro que abriga maior número de Municípios (IBGE, 2010). Isso demonstra a complexidade envolvida na articulação das políticas no âmbito do Estado.

O governo de Minas Gerais declara em página oficial que “sua economia tem porte semelhante à de países como Chile, Israel e República Tcheca. Se fosse um país, o Estado teria a 46ª maior economia entre os 196 membros do Fundo Monetário Internacional (FMI)”<sup>64</sup>.

De acordo com estudo realizado pela Organização das Nações Unidas – ONU, Minas Gerais vem registrando um crescimento no Índice de Desenvolvimento Municipal – IDHM. Tal índice é auferido a cada dez anos e os dados apontam que o Estado vem melhorando nas últimas três décadas. O indicador é calculado pela análise combinada da Longevidade, Educação e Renda. Quanto mais próximo do valor de referência (1,0) maior é o desenvolvimento humano constatado. Na tabela 12 será demonstrada a evolução do índice em suas últimas três edições:

---

<sup>64</sup> Disponível em <http://www.mg.gov.br/governomg/portal/m/governomg/invista-em-minas/invista-em-minas/11995-populacao/11972/5042> acessado em 23/04/2014.

TABELA 12 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Minas Gerais (1991-2010)

<b>IDHM 1991</b>	<b>0,478</b>
<b>IDHM 2000</b>	<b>0,624</b>
<b>IDHM 2010</b>	<b>0,73</b>

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Atlas Brasil 2013<sup>65</sup>

Sendo que a taxa de atendimento à Educação Básica constitui um dos componentes de análise fundamentais para avaliar o crescimento do IDH. Todavia o número de matrículas informadas diz respeito ao total de atendimentos educacionais realizados dentro do limite territorial do Estado. O que os dados demonstram é que, os avanços registrados não podem ser atribuídos somente às políticas diretas do Governo Estadual, principalmente no que concerne ao atendimento à Educação Infantil.

Chama a atenção o fato de Minas Gerais ser um dos Estados mais desenvolvidos do Brasil economicamente e, no entanto, concentrar índices socioeconômicos que não dialogam com esse título. Assim como ocorre com a União, a disparidade econômica e social está refletida no território do Estado. Ao levar em consideração a divisão regional, há Municípios do norte do Estado muito próximos, geograficamente, do Nordeste com reduzido desempenho socioeconômico e outros mais desenvolvidos e industrializados, localizados, principalmente nas regiões Central, Triângulo Mineiro e Sul do Estado.

Outro índice específico que ajuda a revelar a situação das políticas voltadas para infância foi desenvolvido pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF<sup>66</sup> e analisa a situação da infância brasileira. Denominado Índice de Desenvolvimento Infantil – IDI, ele reflete a situação da infância no país. De acordo com o UNICEF (2006) “o IDI é um instrumento que contribui para a formulação e o monitoramento de políticas públicas orientadas à infância no Brasil.” (p.108)

O IDI é calculado segundo análise combinada dos seguintes indicadores:

<sup>65</sup>Disponível em <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/> acessado em 23/04/2014

<sup>66</sup> Este fundo atua no Brasil e em várias parte do mundo na promoção da erradicação do trabalho infantil, acesso de todas as crianças a educação e outras ações sociais voltadas a proteção dos direitos da criança. Aqui no Brasil teve papel importante na criação do Estatuto da Criança e a Adolescente, o famoso ECA.

- Percentual de crianças menores de seis anos morando com famílias (pais e mães) com escolaridade precária;
- Cobertura vacinal contra sarampo, difteria e tétano;
- Mães com cobertura pré-natal adequada;
- Taxa de escolarização bruta na creche e pré-escola;

O IDI é calculado por Município sendo atribuída uma média para cada Estado, Distrito Federal e País. O valor do índice também oscila entre 0 e 1, sendo 1 a meta para cada ente federado deveria buscar atingir.

Em estudo sobre os resultados do IDI de 2004, Kappel (2007) salienta que as políticas públicas precisam considerar as condições sociais e econômicas das famílias, uma vez que “a renda familiar e as escassas verbas públicas de grande parte dos Municípios são fatores que marcam a desigualdade na democratização do acesso da primeira infância à educação” (p. 237).

No documento que explica a organização e objetivos do IDI, o UNICEF aponta que “pesquisas realizadas pelo Instituto de Pesquisa em Estatística Aplicada - IPEA (1999) assinalam que dois anos adicionais de pré-escola têm o potencial de aumentar a renda futura das crianças em até 18%” (UNICEF, 2006, p. 62). Esse dado revela a importância da Educação Infantil na redução das desigualdades sociais.

O Estado de Minas Gerais ocupou a 12ª posição com um índice de 0,65 nas edições de 2004 e 2006. Com essa classificação, Minas Gerais, se distanciou dos outros Estados da região Sudeste. Em 2006, São Paulo passa a ocupar o terceiro lugar, ficando classificado depois do Distrito Federal e Rio de Janeiro que ocuparam 1º e 2º lugar nos estudos divulgados pela UNESCO.

No entanto, o Estado analisa e divulga dados de avaliações sistêmicas que atestam o êxito da Educação Básica. O Governo de Minas Gerais<sup>67</sup> afirma que o Estado conta com a melhor Educação Básica do Brasil. Tal afirmação, realizada com base nos resultados do IDEB de 2011, demonstra “mais uma vez que Minas Gerais está em 1º lugar no ranking brasileiro das séries iniciais do Ensino Fundamental. A liderança já havia sido obtida com os resultados de

---

<sup>67</sup>Disponível em <http://www.mg.gov.br/governomg/portal/c/governomg/conheca-minas/minas-em-numeros/12434-educacao/517068-resultados-do-governo-de-minas-na-gestao-antonio-anastasia-educacao/5146/5044> acessado em 24/04/2014.

2009”. O site ainda informa que o levantamento do MEC indica que, em relação à medição anterior, o Sistema Estadual de ensino de Minas evoluiu em todos os níveis. Subiu do 3º para o 2º lugar nos anos finais do Ensino Fundamental, e ficou na 3ª posição no ensino médio. Os dados contrapõem a análise da UNESCO apresentada anteriormente e também trata parte da Educação Básica, o Ensino Fundamental, como se fosse todo nível de ensino básico que se inicia com o atendimento à creche e se estende até o último ano do ensino médio.

Para efeito dessa pesquisa e com o objetivo de compreender a situação da Educação Infantil no contexto da Educação Básica, em Minas Gerais, procedeu-se com a análise das estatísticas educacionais do Estado. Além dos dados quantitativos foram levantados documentos e informações disponibilizados no site oficial da Secretaria Estadual de Educação.

A Constituição Estadual prevê, em seu art. 198, que a garantia da educação pelo poder público ocorrerá mediante entre outros, pelo “atendimento gratuito em creche e pré-escola à criança de até seis anos de idade, em período diário de oito horas, com garantia de acesso ao Ensino Fundamental” (MINAS GERAIS, 1989, Capítulo X).

Situação respaldada no Plano Decenal de Educação de Minas Gerais – PDEMG, que estabeleceu, em relação à Educação Infantil, as seguintes metas de expansão:

1.2.2 – Aumentar a taxa de atendimento escolar para 30% (trinta por cento), em até cinco anos, e para 50% (cinquenta por cento), em até dez anos, na faixa etária de 0 a 3 anos.

1.2.3 – Universalizar, em até cinco anos, o acesso à escola pública para a faixa etária de 4 a 5 anos.  
(MINAS GERAIS, 2011)

Anteriormente ao Plano, essas metas haviam sido impostas a todos os entes federados com a promulgação da EC nº 59/2009 e previstas no recém aprovado no PNE 2014-2023 (BRASIL, 2014). O diferencial é que no PDEMG (Minas Gerais, 2011) a previsão para o atendimento de 50% das crianças de 0 a 3 anos em instituições de Educação Infantil foi programada para 2016 e não até 2024, como no Plano Nacional de Educação.

Além dessas, não encontramos no Plano de Educação de Minas Gerais outras metas para a Educação Infantil e nem estratégias ou mesmo definição

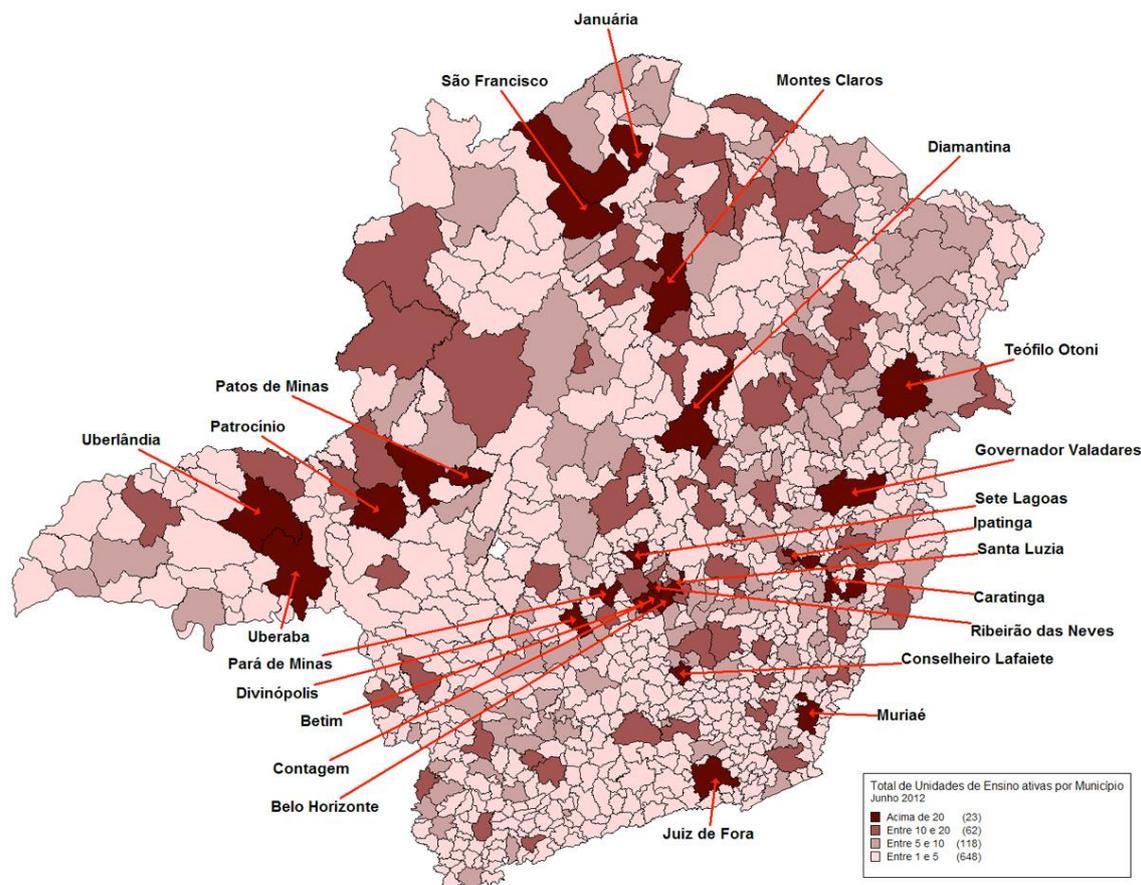
de fontes de financiamentos que visem viabilizar o cumprimento das referidas metas. Contudo o documento afirma que:

[...] o PDEMG constitui-se em um documento orientador, articulador e propositivo das políticas públicas para a educação mineira. Elaborado para um horizonte de dez anos, as diretrizes, os objetivos e as metas consolidados neste documento se fundamentam em estudos de diagnóstico que traçam perfis realistas de toda a educação do Estado. (MINAS GERAIS, 2011)

Mais uma vez se repete o ocorrido com o PNE, a nível Nacional com o PDEMG a nível Estadual, sem apontar os mecanismos e fontes de financiamento o Plano acaba por se constituir em cartas de boas intenções que procuram orientar decisões.

A sede da Secretaria de Estado de Educação - SEE/MG está localizada em Belo Horizonte, capital do Estado, no complexo administrativo do Governo de Minas denominado “Cidade Administrativa Tancredo de Almeida Neves”. Visando conseguir mais eficiência nos processos de comunicação com os cerca de 856 Municípios do Estado, a SEE-MG, foi descentralizada em 47 Superintendências Regionais de Educação – SREs. No mapa apresentado na figura 6 estão localizadas as Escolas e Municípios de Minas Gerais.

FIGURA 3 – Mapa das Unidades de ensino por Municípios de Minas Gerais



Fonte: [www.educacao.mg.gov.br](http://www.educacao.mg.gov.br) consultado em 14/05/2014

Os Municípios com cores mais escuras têm em média acima de 20 unidades escolares. Não por acaso, são os Municípios pólos onde se concentram grande contingente populacional. Em diagnóstico<sup>68</sup> realizado em 2015, o Governo de Minas indica a existência no Estado de 3.654 escolas da rede própria onde estudam 2,2 milhões de alunos.

Ao longo dos anos a política educacional do Estado tem sido foco de análises profícuas que revelam a opção pela busca de resultados nas avaliações em larga escala. Como estratégia, o Estado tem proposto programas baseados em experiências empresariais referendadas nos pressupostos da conhecida “Qualidade Total” (FONSECA, 2006; VIEIRA, 2006; MATTOS, 2000; AUGUSTO, 2010; SILVA, 2011; CIRILO, 2012 e BARBOSA, 2013)

<sup>6868</sup> Disponível em <http://www.diagnostico.mg.gov.br/situacoes/educacao/> consultado em 16/05/2015

Os investimentos das políticas educacionais do Estado, têm sido focalizados na melhoria dos indicadores apurados em Avaliações Sistêmicas. Além de participar de avaliações nacionais como a Prova Brasil e o SAEB, de responsabilidade do INEP, Minas Gerais mantém, desde 2000, sistema próprio de avaliações, denominado Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública – SIMAVE. O Simave é composto pelos programas de avaliação da Alfabetização (Proalfa) e da Educação Básica (Proeb), ambos censitários. As avaliações são promovidas pela Secretaria de Estado de Educação e realizadas por instituições externas vinculadas a universidades federais sediadas em Minas Gerais. (BARBOSA, 2013).

No entanto, a responsabilidade pela melhora dos resultados faz parte de um processo de descentralização, cujas unidades escolares e os docentes são implicados, quase que exclusivamente, pelo desempenho apurado. Esse processo de responsabilização dos Municípios, escolas e docentes pela melhoria da educação tem seu marco no ano de 1991 com a implementação da Reforma Educacional em Minas Gerais (AUGUSTO, 2010; MATTOS, 2000)

No site da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais – SEE/MG foi realizada uma busca com a palavra-chave “Educação Infantil”. Foi localizada uma ação em 2012, intitulada “apoio a Educação Infantil” datada de 11 de abril de 2012. Na descrição da ação é explicado que se refere a pagamento de pessoal da Educação Infantil. Porém não foram disponibilizadas mais informações que possibilitariam maior detalhamento da ação. Além dessa, não foi localizado outro registro de parceria do Estado com os Municípios na oferta da Educação Infantil.

A seguir será realizada análise do atendimento em outras etapas da Educação Básica no Estado. Tal análise permitirá identificar a atuação de cada ente federado nos serviços educacionais oferecidos no Estado e quantos deles estão sob a responsabilidade do Governo Estadual. De acordo com informações oficiais da Secretaria Estadual de Educação<sup>69</sup>, dos 17.515 estabelecimentos de educação em Minas Gerais, 3.795 estão sob a gestão direta da Secretaria Estadual de Educação – SEE/MG, o que representa cerca de 22% do total.

---

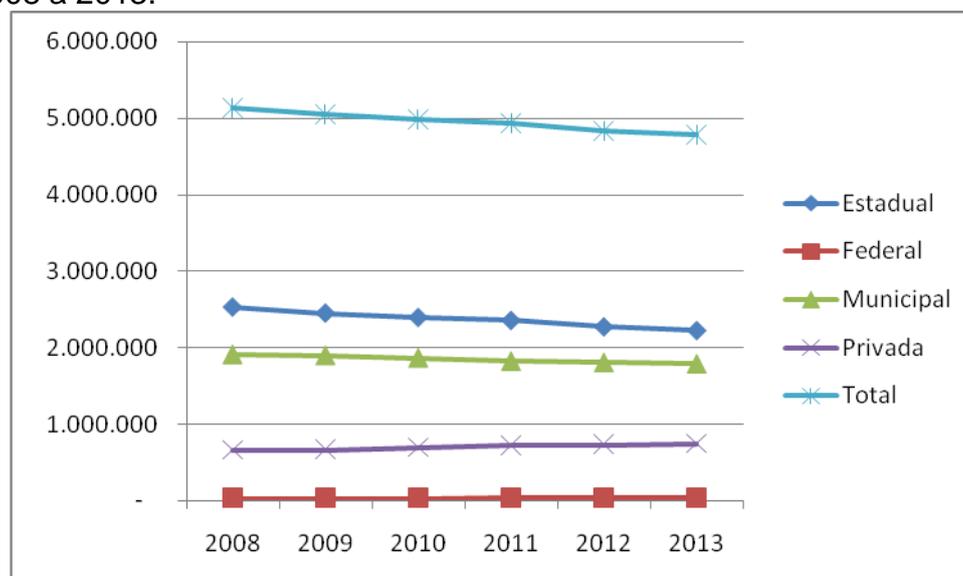
<sup>69</sup> Disponível em [www.educacao.mg.gov.br](http://www.educacao.mg.gov.br) acessado em 14/05/2014

#### 4.2 Matrículas da Educação Infantil em Minas Gerais.

De acordo com o arranjo federativo em vigor no Brasil e LDBEN (BRASIL, 1996), os Estados e União não estão responsabilizados diretamente pela oferta da Educação Infantil. No entanto a legislação indica a cooperação entre os entes federados e não restringe a atuação dos mesmos, desde que sua área de atuação esteja plenamente atendida. Diante disso buscou-se identificar a atuação do Estado na oferta, bem como no estabelecimento de parcerias com os Municípios para a implementação de políticas de fomento a matrículas na Educação Infantil.

Para efeito dessa análise foi utilizado como referência o ano de 2008, pois o mesmo representou um marco para a Educação Básica brasileira devido ao início da implantação do FUNDEB. Posto que, pela primeira vez, a Educação Infantil e ensino médio foram contemplados com fonte de recursos financeiros definida legalmente como já ocorria com o Ensino Fundamental desde a implantação do FUNDEF em 1997.

**GRÁFICO 4** – Matrículas na Educação Básica em Minas Gerais no período de 2008 a 2013.



Fonte: Censo Escolar/INEP

O comportamento dos entes federados na oferta da Educação Básica segue as definições da LDBEN (BRASIL, 1996), conseqüentemente há maior registro de matrículas nas redes do Estado e Municípios. Em média foram

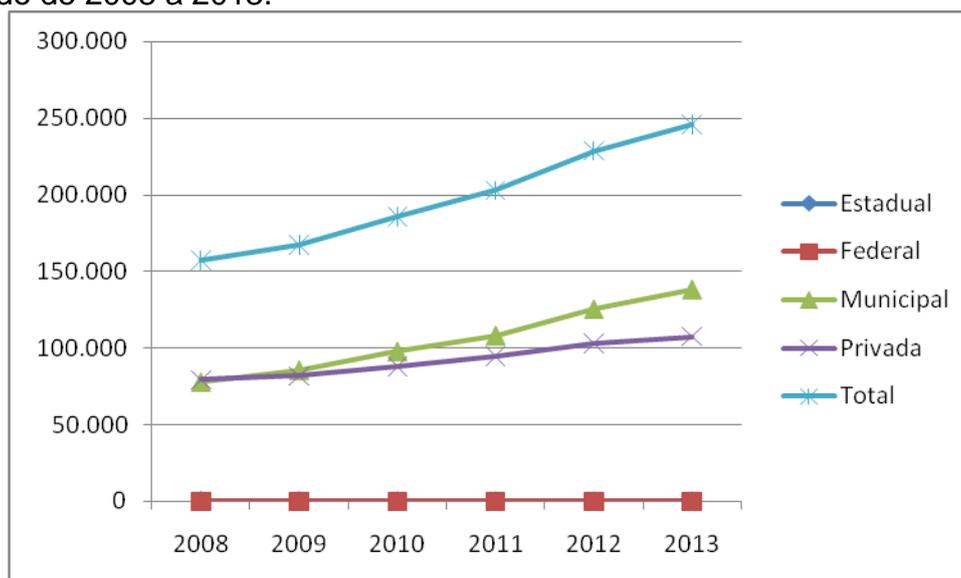
atendidas, 4.954.428 matrículas por ano, desse montante a União foi responsável diretamente pela manutenção de 32.675 matrículas. No período analisado no gráfico há queda do número de matrículas nas redes Estadual e Municipal, situação justificada pela queda demográfica da população em idade de frequentar a Educação Básica. A queda do atendimento total de matrículas corresponde em média a 69.567 por ano. No entanto, chama atenção o fato de que enquanto todas as redes públicas registraram queda no número de atendimentos, a rede particular foi a única que apresentou aumento de em média 15.361 matrículas ao ano.

Nunes (2005) analisa as políticas municipais de Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro e adverte que:

As lacunas na oferta de vagas na rede pública, além de abrirem espaço para um atendimento privado, dão margem, também, à existência de espaços alternativos ou “oficiosos” que, sem critérios de funcionamento e supervisão dos órgãos competentes, põem em risco a qualidade do atendimento à criança. (p.96)

A situação revelada pela autora no Estado do Rio de Janeiro se repete em Minas Gerais conforme demonstrados nos dados de matrículas da Educação Infantil no Estado.

GRÁFICO 5 – Evolução das matrículas na creche em Minas Gerais no período de 2008 a 2013.

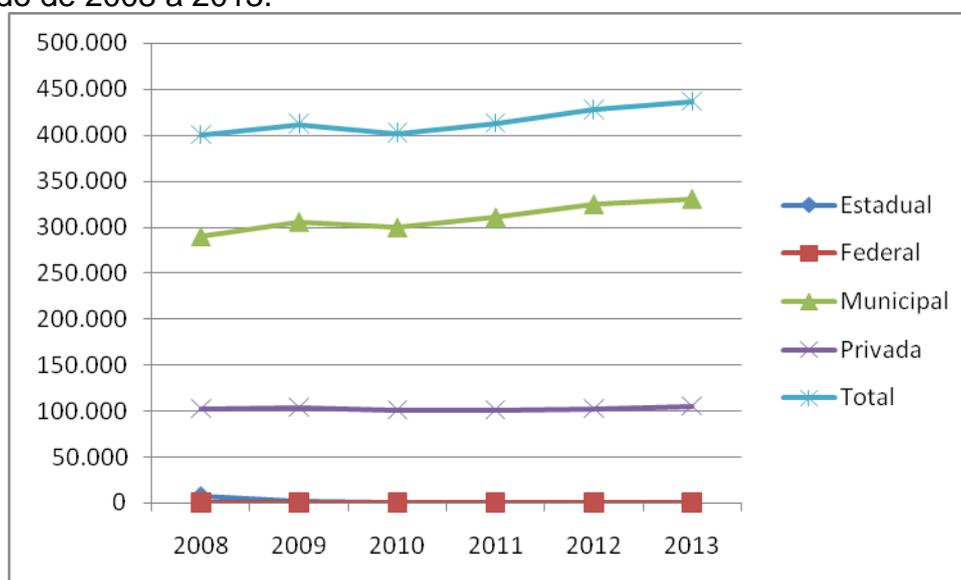


Fonte: Censo Escolar/INEP

De acordo com o gráfico, o Estado de Minas Gerais vem registrando aumento progressivo do atendimento à creche contrapondo a situação auferida na Educação Básica. O crescimento de matrículas na creche é atribuído às redes municipal e privada.

A seguir os dados referentes à pré-escola serão apresentados no gráfico 6, onde a situação sofre pequena alteração com a entrada da rede estadual na oferta de matrículas.

GRÁFICO 6 - Número de matrículas na pré-escola em Minas Gerais no período de 2008 a 2013.



Fonte: Censo Escolar/INEP, 2014

No gráfico é registrada redução das matrículas mantidas pela rede estadual no período, no ano de 2008, a rede estadual atendia cerca de 7.618 matrículas e em 2013 esse número foi de 249 matrículas. O Governo Federal manteve em média de 150 crianças matriculadas nesse período. A rede privada registrou pouca variação e o maior crescimento do período foi atribuído à rede municipal.

Os dados de atendimento no Estado serão contrapostos à população na faixa etária demandatória da Educação Infantil em 2010. Abaixo segue a tabela com o número de crianças registrado em Minas Gerais na idade de frequentar a creche.

TABELA 13 - Crianças em idade de frequentar a creche em Minas Gerais, em 2010.

<b>Idade</b>	<b>Total</b>	<b>Homens</b>	<b>Mulheres</b>
Menos de 1 ano	249.075	126.402	122.673
1 ano	247.803	125.789	122.014
2 anos	251.529	128.233	123.296
3 anos	260.056	131.934	128.122
<b>Total creche</b>	<b>1.008.463</b>	<b>512.358</b>	<b>496.105</b>

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2010

Em 2010 foram registradas 185.947 matrículas em creche no Estado. Em contrapartida o público potencial levantado pelo Censo Demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e expresso na tabela 13 foram 1.008.463 crianças. Portanto, de acordo com o cruzamento desses dados o Minas Gerais atende cerca de 18% das crianças na faixa etária. Isso significa que os Municípios, que registraram atendimento de 97.878 matrículas em 2010, precisariam triplicar o atendimento realizado para cumprir a meta de 50 % das crianças matrículas em creches conforme previsão dos documentos oficiais (BRASIL, 2014 e MINAS GERAIS, 2011).

Na tabela 14 será apresentada a população na faixa etária da pré-escola, etapa que precisa ser universalizada até 2016, conforme EC 59/2009 (BRASIL, 2009).

TABELA 14 - Crianças em idade de frequentar a pré-escola em Minas Gerais, em 2010.

<b>Idade</b>	<b>Total</b>	<b>Homens</b>	<b>Mulheres</b>
4 anos	268.403	137.302	131.101
5 anos	274.286	139.668	134.618
<b>Total pré-escola</b>	<b>542.689</b>	<b>276.970</b>	<b>265.719</b>

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2010

Em relação à pré-escola, o atendimento está mais próximo do ideal, portanto há mais perspectivas de cumprir com as metas estabelecidas na legislação, uma vez que em 2010 eram atendidas 402.030 crianças de um público total de 542.689. Esse atendimento representa cerca de 74%, sendo necessário ampliar a rede em 26% para universalizar o acesso à pré-escola.

### 4.3 O Proinfância em Minas Gerais e na RMBH

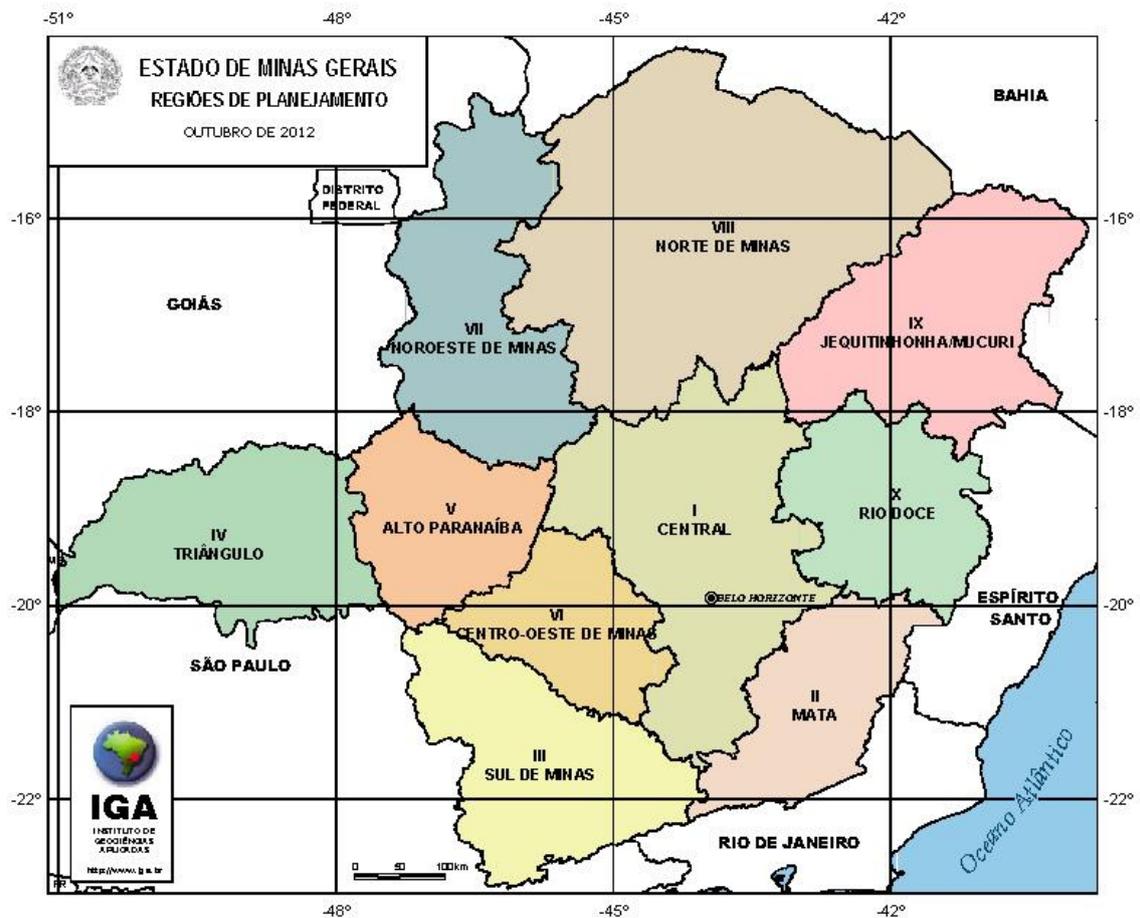
Conforme explicado no capítulo três, pela primeira vez, foi concedido aos Municípios brasileiros a possibilidade de financiamento para construir instituições com atendimento exclusivo a Educação Infantil. Diante da novidade, o número de Municípios interessados na adesão ao programa em Minas Gerais foi grande, mais de 50%.

O Proinfância está presente em grande parte dos Municípios mineiros. Oficialmente o Estado está dividido em 10 regiões de planejamento. A seguir listamos as mesorregiões em ordem alfabética com a distribuição dos 854 Municípios em cada uma delas:

- Alto Paranaíba (32);
- Central (157);
- Centro-Oeste de Minas (56);
- Jequitinhonha/Mucuri (66);
- Mata (143);
- Noroeste de Minas (18);
- Norte de Minas (90);
- Rio Doce (102);
- Sul de Minas (155) e
- Triângulo (35)

Abaixo, segue o mapa de Minas Gerais com a localização das regiões no Estado.

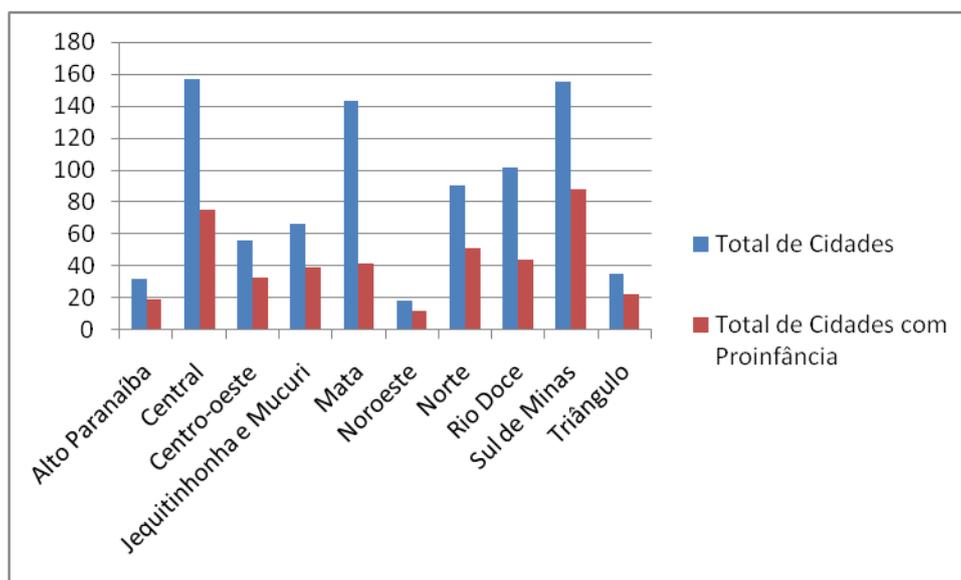
FIGURA 4 - Regiões de planejamento do Estado de Minas Gerais



Fonte: [www.mg.gov.br](http://www.mg.gov.br), consultado em 14/05/2014

Em Minas Gerais, dos 854 Municípios, 425, um pouco mais da metade deles aderiram ao Proinfância. O Gráfico 7 nos mostra o total de cidades que participam do programa em Minas Gerais.

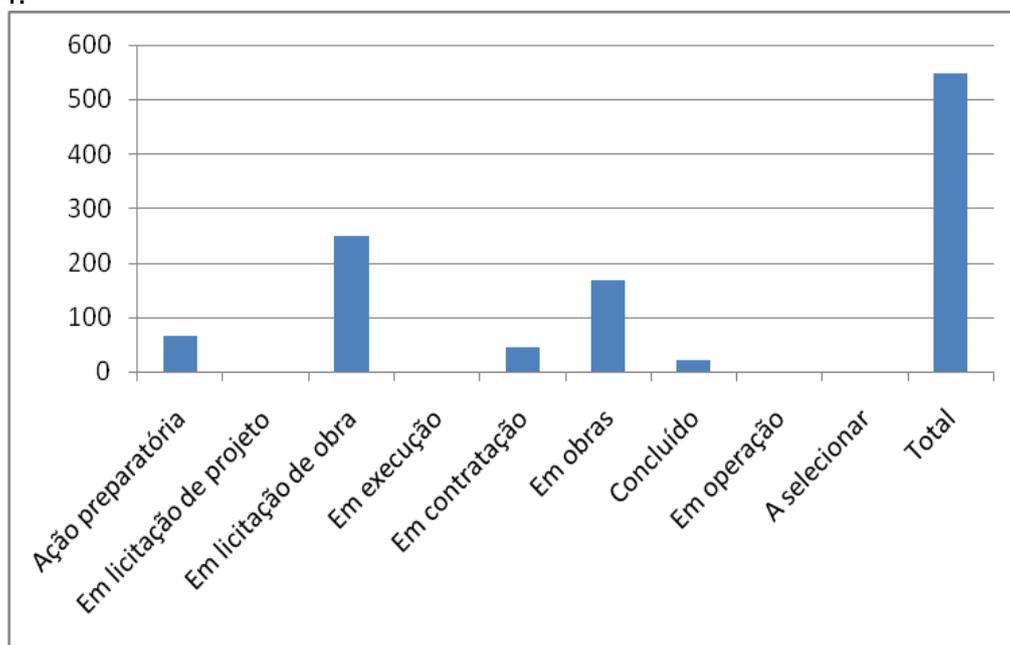
GRÁFICO 7 – Cidades que aderiram ao Proinfância em Minas Gerais



Fonte: <http://simec.mec.gov.br/par/carregaTermos.php>, 2014

A quantidade de unidades do Estado, que estão funcionando, em licitação e em obras foi levantada com base nas informações disponíveis no site do PAC2 e estão apresentadas no gráfico 8. No gráfico foi mantida a mesma categorização para obras apresentada na página oficial do PAC2.

GRÁFICO 8 - Estágio das construções do Proinfância em Minas Gerais, 2014.



Fonte: <http://www.pac.gov.br/comunidade-cidada/creches-e-pre-escolas/mg>, 2014

Os dados apontam a existência de 548 construções nos 425 Municípios do Estado que aderiram ao Programa. De acordo com o último estudo de demanda e prioridades de atendimento divulgado pelo programa e explicado do Capítulo três, a distribuição das unidades e Municípios contemplados considera a relação população na faixa etária de atendimento na Educação Infantil e Instituições de Educação Infantil do Município. Nesse sentido, grande parte das construções está na Região Metropolitana.

A seguir será traçado o perfil da política de atendimento a Educação Infantil na Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH.

As regiões metropolitanas<sup>70</sup> ocupam posição singular no processo de urbanização e por isso são áreas privilegiadas para estudos das políticas públicas. São áreas que se caracterizam pela concentração populacional e em decorrência disso é onde se observa maior demanda por serviços básicos, como o acesso a instituições educacionais. Os órgãos responsáveis pela gestão política, financeira, comercial, educacional e cultural de Minas Gerais estão concentrados, em sua maioria, na cidade de Belo Horizonte.

A Região Metropolitana de Belo Horizonte é a terceira maior aglomeração urbana do Brasil. De acordo com estimativa realizada pelo IBGE (2013) a população aí residente atinge 5.156.217 habitantes, o que corresponde a 28% das 19.597.330 pessoas que residem no Estado. Atualmente a RMBH é composta por 34 Municípios. A seguir apresentamos uma tabela com os Municípios e a população residente em cada um deles de acordo com dados disponibilizados pelo IBGE (2013).

---

<sup>70</sup> As regiões metropolitanas constituem um agrupamento de Municípios com a finalidade de executar funções públicas que, por sua natureza, exigem a cooperação entre estes Municípios para a solução de problemas comuns [...] IBGE (2011)

QUADRO 16 - RMBH: Municípios, população estimada em 2013 e adesão ao Proinfância.

ORD.	Município	População	Proinfância
1	Belo Horizonte	2.479.165	Sim
2	Contagem	637.961	Sim
3	Betim	406.474	Sim
4	Ribeirão das Neves	315.819	Sim
5	Santa Luzia	213.345	Sim
6	Ibirité	169.908	Sim
7	Sabará	132.636	Sim
8	Vespasiano	114.365	Sim
9	Nova Lima	87.391	Sim
10	Esmeraldas	65.224	Sim
11	Pedro Leopoldo	61.975	Não
12	Lagoa Santa	57.589	Sim
13	Caeté	43.036	Sim
14	Igarapé	38.285	Sim
15	Brumadinho	36.748	Sim
16	Matozinhos	36.031	Sim
17	Mateus Leme	29.578	Sim
18	Sarzedo	28.625	Sim
19	São Joaquim de Bicas	28.064	Não
20	Juatuba	24.255	Sim
21	São José da Lapa	21.538	Não
22	Jaboticatubas	18.508	Não
23	Raposos	16.055	Sim
24	Mário Campos	14.222	Sim
25	Itaguara	12.999	Sim
26	Itatiaiuçu	10.563	Sim
27	Rio Acima	9.704	Não
28	Capim Branco	9.382	Sim
29	Baldim	8.093	Sim
30	Florestal	7.026	Não
31	Confins	6.336	Sim
32	Nova União	5.752	Não
33	Rio Manso	5.585	Não
34	Taquaraçu de Minas	3.980	Não
	Total	5.156.217	

Fonte: IBGE (2010) e SIMEC

A população está concentrada, sobretudo nos oito primeiros Municípios que juntos abrigam um total de 4.469.673 pessoas, o que corresponde a 87% da população residente na região metropolitana. Dos 34 Municípios, 25 aderiram ao Proinfância.

Na pesquisa que subsidiou a elaboração desse tópico, não foram encontrados estudos que tratam das especificidades da Educação Infantil em todos os Municípios da Região Metropolitana, a maior parte das pesquisas se concentra nos estudos da capital, Belo Horizonte.

A seguir, serão apresentados os números de matrículas na Educação Infantil pelos Municípios da RMBH em ordem decrescente.

QUADRO 17 – Número de matrículas na Educação Infantil na RMBH em 2013.

ORD.	Município	Educação Infantil				Total
		Creche		Pré-escola		
		Municipal	Privada	Municipal	Privada	
1	Belo Horizonte	6.821	28.138	15.746	30.068	80.773
2	Contagem	1.376	4.839	5.796	6.366	18.377
3	Betim	2.286	3.982	2.658	5.477	14.403
4	Ribeirão das Neves	1.637	267	4.866	509	7.279
5	Sabará	834	954	2.510	513	4.811
6	Ibirité	263	980	1.705	913	3.861
7	Nova Lima	788	596	1.706	745	3.835
8	Vespasiano	138	254	2.367	305	3.064
9	Santa Luzia	79	874	818	963	2.734
10	Pedro Leopoldo	482	209	1.691	183	2.565
11	Lagoa Santa	769	227	1.171	287	2.454
12	Igarapé	426	52	927	181	1.586
13	Brumadinho	544	73	828	77	1.522
14	Caeté	284	142	826	149	1.401
15	Matozinhos	196	103	851	128	1.278
16	Esmeraldas	-	56	1.071	105	1.232
17	Sarzedo			752		

		269	151		43	1.215
18	São José da Lapa	561	-	574	-	1.135
19	São Joaquim de Bicas	203	73	709	37	1.022
20	Juatuba	245	32	663	40	980
21	Mateus Leme	-	139	393	114	646
22	Raposos	204	-	375	15	594
23	Jaboticatubas	5	38	381	21	445
24	Mário Campos	-	36	319	70	425
25	Rio Acima	158	-	233	-	391
26	Itaguara	-	74	245	-	319
27	Capim Branco	-	19	250	19	288
28	Itatiaiuçu	-	-	274	-	274
29	Baldim	58	-	201	-	259
30	Confins	83	29	138	-	250
31	Florestal	118	-	131	-	249
32	Taquaraçu de Minas	89	-	102	-	191
33	Nova União	-	-	172	-	172
34	Rio Manso	-	-	108	-	108
Total		18.916	42.337	51.557	47.328	160.138

Fonte: INEP/2014

Das 160.138 matrículas registradas nas cidades da RMBH, 113.553 estão concentradas nas três primeiras cidades, o que corresponde a cerca de 71 % do total. A capital de Minas Gerais, Belo Horizonte, foi responsável por pouco mais da metade das matrículas registradas na RMBH, cerca de 80.773 matrículas, sendo que dessas, 58.206 são ofertadas na rede privada de ensino. Esses números evidenciam a prevalência da oferta privada em relação à

creche, o que difere da situação encontrada nos dados totais em relação ao Brasil, onde a oferta municipal tanto na creche como na pré-escola supera a oferta privada. Sugerem também políticas diferenciadas pois observa-se a existência de Municípios onde não foi registrada nenhuma matrícula na rede privada e outros em que a rede privada responde isoladamente pelo atendimento.

No entanto, a rede privada se torna mais proeminente nos três primeiros Municípios do quadro 12, Belo Horizonte, Contagem e Betim, Municípios que mantêm política de conveniamento com a rede privada filantrópica. A rede privada é responsável majoritariamente pelas matrículas na creche na RMBH. Esse fato pode ser explicado, em parte pela atual política de financiamento, FUNDEB que subsidia, para a rede privada conveniada, somente as matrículas de crianças de zero a três anos. Em parte, porque também estão contabilizadas nesses dados as matrículas de instituições privadas que não têm convênio com Municípios e financiada exclusivamente pelas famílias.

Ainda em relação ao quadro, verifica-se, de acordo com IBGE, que em Belo Horizonte, a rede particular registrou 28.138 matrículas em creche enquanto que a rede municipal atendeu somente 6.821 crianças nessa faixa etária. Com isso a rede privada tem atendido no Município, em média, cinco vezes mais matrículas do que a rede pública.

Os Municípios com menos de seis mil habitantes listados no quadro 11, Nova União, Taquaraçu de Minas e Rio Manso não registram nenhum atendimento de creche e um número reduzido de matrículas na pré-escola. Mesmo diante desse quadro tais Municípios não realizaram adesão ao Proinfância. O que leva a supor que Municípios menores, geralmente, com menos recursos apresentam mais dificuldades em estabelecer uma política sólida para a Educação Infantil.

A seguir serão descritas as ações da assessoria técnica pedagógica contratada pelo MEC para realizar o serviço em Minas Gerais. A assessoria pedagógica atuou no Estado por um ano e realizou mapeamento das políticas municipais do Estado e entregou ao MEC em quatro relatórios realizados no período.

#### **4.4 A assessoria Técnico –Pedagógico em Minas Gerais**

Em sua implementação, o Proinfância foi sendo aprimorado, se desdobrando em outras ações. Uma ação importante consiste no assessoramento técnico-pedagógico proposto a partir de 2009, quando se aproximam as primeiras inaugurações.

A contratação das assessoras em Minas Gerais e Rio Grande do Sul foi realizada por meio de edital de seleção único, edital de seleção 96/2009. De acordo com termo de seleção, o trabalho foi financiado pela OEI, e, é uma ação integrante do Projeto OEI/BRA/09/001 denominado “Fortalecimento institucional das secretarias municipais de educação na formulação e implementação da política municipal”. Assim, o objetivo das consultorias consistiu em propor processos de planejamento técnico pedagógico e de gestão/avaliação da política de Educação Infantil dos Municípios participantes, com vistas a implantação e aprimoramento das propostas pedagógicas.

Em Minas Gerais foram contratadas duas consultoras para realizar o trabalho em todos os Municípios com unidades do Proinfância. Na época, o Estado tinha 174 unidades em construção que foram divididas em dois grupos de Municípios. De acordo com o Termo da contratação a consultoria deveria ser realizada de agosto/2009 a agosto/2010, sendo o período dividido em etapas e, ao final de cada etapa, as consultoras deveriam entregar documentos sínteses dos processos: a) Produto 1; b) Produto 2; c) Produto 3 e d) Produto 4. Sendo que o Termo do contrato propõe a especificidade de cada produto:

##### a) Produto 1

- Mapear e propor organização dos Municípios participantes em pólos regionais;
- Formular critérios de seleção para definir a amostra intencional de Municípios;
- Estruturar o processo de apoio técnico à elaboração das propostas pedagógicas;

Tais ações deveriam compor o “Documento Técnico A”, de caráter analítico sobre a formulação e implantação das propostas pedagógicas nas instituições

de Educação Infantil, com os respectivos pólos regionais dos Municípios selecionados.

b) Produto 2

- Delinear e executar levantamento sobre a situação atual da formulação e implantação das propostas pedagógicas dos Municípios selecionados;
- Sistematizar as principais concepções de Educação Infantil.

Como síntese dos trabalhos, as consultoras deveriam entregar “Documento Técnico B” , contendo caracterização das propostas pedagógicas dos Municípios selecionados, destacando principais concepções de Educação Infantil que precisam ser fortalecidas tendo como base as Diretrizes Curriculares Nacionais.

c) Produto 3

- Mapear os principais desafios a serem enfrentados pelos Municípios;
- Avaliar o processo de implantação das propostas pedagógicas nos Municípios;

O relato das ações deveria ser entregue no documento intitulado “Documento Técnico C” , contendo a proposição de orientação apresentando os principais desafios a serem enfrentados pelos Municípios e avaliação do processo de implantação das Propostas Pedagógicas com recomendações ao Ministério da Educação referentes à Educação Infantil e especialmente ao Proinfância.

d) Produto 4

- Definir e estruturar acompanhamento à formulação das propostas pedagógicas nos Municípios selecionados;
- Apoiar o acompanhamento -pedagógico;
- Propor cronograma de acompanhamento do processo;

Ações sintetizadas no Produto intitulado “Documento Técnico D” deveriam conter subsídios para a melhoria da qualidade nas instituições de Educação Infantil, bem como para o aprimoramento dos indicadores da

qualidade na Educação Infantil com vistas à atualização dos documentos do MEC.

As consultoras deveriam elaborar os documentos conforme essas orientações disponibilizadas no Termo de Referência – TOR. Para cada produto foi estipulado um prazo, na seguinte ordem:

QUADRO 18 – Prazos de entrega dos documentos técnico das assessorias

<b>Produto:</b>	<b>Datas:</b>
<b>Documento Técnico A</b>	20/10/2009
<b>Documento Técnico B</b>	10/01/2010
<b>Documento Técnico C</b>	15/04/2010
<b>Documento Técnico D</b>	25/07/2010

Fonte : edital de seleção 95/2009, 2014

No Produto 1 as consultoras afirmam que as construções sozinhas não eram suficiente para modificar o panorama dessa etapa da Educação Básica e nem contribuir para a construção da identidade da Educação Infantil. Assim, seriam necessárias outras ações e investimentos para que essa ampliação pudesse acontecer de forma qualificada. De acordo com texto do Produto 1

[...] o MEC, cumprindo seu papel de coordenador da Política Nacional e de indutor de Políticas Municipais de Educação Infantil, presta assessoramento técnico às Secretarias Municipais de Educação daqueles Municípios que estão ampliando sua rede física, com vistas à elaboração de propostas pedagógicas, autorização de funcionamento da unidade do Proinfância, definição de quadro de pessoal e organização de espaços e ambientes das instituições. (BRASIL, 2010c)

Para realizar esse diagnóstico, as consultoras aplicaram um questionário e depois realizaram visita técnica em alguns Municípios do interior do Estado e RMBH com a finalidade de coletar dados nas secretarias de educação. Cada consultora ficou responsável por um grupo de Municípios já definido no edital.

Cada grupo de Municípios foi dividido em 2 pólos regionais, sendo o Grupo 1 dividido em Pólo Regional de Montes Claros (Município sede do Norte de Minas) composto por Lontra; Mirabela; Pirapora e Buritizeiro e Pólo Regional Contagem (Município sede da região centro-metropolitana) composto por Papagaios, Lagoa Santa, Mateus Leme e Prudente de Moraes. Já o Grupo 2 ficou dividido entre Pólo Regional de Divinópolis (Município sede da região

centro-oeste) composto pelos Municípios Santo Antônio do Monte, Cláudio, Carmo da Mata e Oliveira e o Pólo Regional de Alfenas (Município sede da região sul de Minas composto pelos Municípios Varginha, Boa Esperança, Alterosa e Arcerburgo). Definidas as sedes de cada Pólo Regional foram realizadas visitas técnicas na dez secretarias dos Municípios selecionados. Além disso, foram realizadas duas reuniões técnicas, em Belo Horizonte, com a participação do conjunto de Municípios que participam do Proinfância em Minas Gerais.

Essa metodologia é a mesma utilizada em outros Estados conforme declarado em trabalho sobre a consultoria realizada nos Estados de Mato Grosso e Rondônia entre maio/2012 e abril/2013:

O Ministério da Educação registrava um total de 123 Municípios conveniados ao Programa Proinfância nos Estados de Mato Grosso e de Rondônia no início do assessoramento, impossibilitando visita *in loco* a todos eles no período de 11 meses. Foram criados polos de atendimento nos dois territórios e elencados 5 (cinco) Municípios de amostra em cada Estado. (VELHO, 2013, p. 2.497)

A metodologia de elencar pólos de atendimento vem sendo adotada nas consultorias realizadas em outros Estados. Com esse movimento, em Minas Gerais as consultoras declaram que em algumas Secretarias não encontraram um técnico específico para responder às demandas da Educação Infantil. Conforme declarado em entrevista:

[...]em relação às matrículas das crianças de zero a três identificamos pouquíssimo atendimento. O acompanhamento realizado pelas secretarias de educação é muito incipiente, pois as pessoas ficam muito abandonadas. Observamos que mesmo os Municípios próximos a Belo Horizonte não tinha política estruturada, não tinha gente na secretaria que respondesse pela Educação Infantil, e quem acompanhava as instituições era a equipe do Ensino Fundamental. Outra coisa séria consiste na existência de crianças que ficam na creche ainda na perspectiva de creche assistencialista. (Entrevista realizada com as Consultoras do Programa em Minas Gerais em 24/09/2013)

No depoimento além de mencionar a falta de estrutura de algumas Secretarias de Educação a consultora ressalta a concepção assistencialista, principalmente no atendimento às crianças de zero a três anos. Mais um depoimento evidencia a situação da política de Educação Infantil em alguns Municípios do Estado, de acordo com a consultora nas cidades do norte de Minas com exceção de duas, o objetivo da consultoria

[...] foi começar a trabalhar e PENSAR na Educação Infantil, enquanto política pública da área educacional, quer dizer, o Proinfância nesses Municípios do Norte teve um papel fundamental porque foi o, o indutor de uma organização para a política de Educação Infantil [...] (Entrevista realizada com as Consultoras do Programa em Minas Gerais em 24/09/2013)

As consultoras relatam que em um primeiro momento, os Municípios tiveram um pouco de receio em receber “as mulheres do MEC”, sendo assim referidas em muitas cidades. No entanto, depois da primeira conversa e após participação nos encontros, os técnicos solicitam o retorno das mesmas. Mesmo após três anos da realização das consultorias, as consultoras relatam “de vez em quando a gente recebe e-mail solicitando o retorno das assessorias” (Entrevista realizada com as Consultoras do Programa em Minas Gerais em 24/09/2013)

De acordo com as consultoras, o Município pólo pode se constituir em uma forte referência para a Região, contribuindo decisivamente na formação das equipes dos Municípios menores, bem como na definição de suas políticas para a infância. Em entrevista, a consultora relata que o grupo formado no Sul de Minas ainda continuou realizando os encontros mesmo sem a consultoria financiada pelo MEC.

As consultoras mencionam a formação de redes de referência e destacam a importância da articulação entre as equipes de técnicos das secretarias de educação para discutir as políticas e os aspectos pedagógicos da Educação Infantil. Assim, identificaram como fator positivo a presença de Universidades/Faculdades de Educação próximas aos Municípios. De acordo com as consultoras essas instituições contribuíram para articulação das propostas e concepções de Educação Infantil. As consultoras relataram que muitos Municípios se sentem isolados:

[...] uma observação que destaquei em um dos relatórios que entregamos, e que foi muito forte, é a SOLIDÃO dos Municípios, assim, identificamos que os gestores das secretarias de educação se sentiam isolados, sem referência pra desenvolver uma política de Educação Infantil, porque o Estado de Minas Gerais é muito extenso no que se refere a territorialidade e grande parte a dos Municípios não constituíram seu Sistema Municipal de Educação.. (Entrevista realizada com as Consultoras do Programa em Minas Gerais em 24/09/2013)

Ao mesmo tempo relataram uma experiência exitosa vivenciada em um pequeno Município do Sul de Minas, cujo prefeito já foi Presidente da Bolsa de

Valores em São Paulo e demonstrava domínio diferenciado em relação aos conhecimentos na área de Gestão:

[...] observamos que havia no Município uma gestão eficiente em todos os aspectos, notamos a existência de articulação entre os diversos setores da Prefeitura. Eram estabelecidas metas de governo e elas eram acompanhadas, essa experiência, sem dúvida, foi muito legal de observar. Tudo que a equipe da instituição de Educação Infantil pleiteava era viabilizado, organizavam formação para as professoras, e dispunham de materialidade adequada para o funcionamento da instituição, e foi um lugar que me surpreendeu. (Entrevista realizada com as Consultoras do Programa em Minas Gerais em 24/09/2013)

No depoimento, chama atenção o protagonismo do trabalho coletivo, a consultora se referia ao “povo” e resume declarando que “tudo que elas queriam, elas conseguiam”. Por outro lado relatam a dificuldade de outros Municípios em acompanhar a construção do projeto padrão “era falta de material, era engenheiro que abandonava a obra, era não conseguir mão de obra, era muito problema” (Entrevista realizada com as Consultoras do Programa em Minas Gerais em 24/09/2013).

E ainda complementam:

[...] identificamos muitos Municípios com obra embargada, a construtora contratada ia executando a obra e reclamavam que, de repente vinha o pessoal do FNDE, embargava a obra. Um detalhe que motivou o embargo por muitas vezes, era a instalação da caixa d’água, eu nem sei ao certo ( ) mas assim, após o embargo a firma de engenharia era trocada, acho que não podia ser mais aquela, então assim é um processo muito demorado. (Entrevista realizada com as Consultoras do Programa em Minas Gerais em 24/09/2013).

No relato fica evidente a dificuldade dos Municípios em executar a obra conforme as normas do FNDE/MEC e a demora envolvida nos processos burocráticos, como licitação, troca de empresas, etc.

Em um dos encontros realizados nos Pólos, as consultoras solicitaram uma amostragem das Propostas Pedagógicas de instituições dos Municípios. Na análise do material foram levantados aspectos que marcam ou comprometem a qualidade na Educação Infantil ofertada pelos Municípios. Nessa análise foram encontradas diversas propostas com concepções diferentes daquelas indicadas nos documentos oficiais do Ministério e até cópias de propostas de uma instituição para a outra. No relatório a consultora indica que “para re-significar essas concepções, torna-se necessário um entendimento mais amplo

da criança e do contexto no qual ela está inserida, bem como a busca de embasamento na produção científica e legal sobre essas questões” (BRASIL, 2010c, p. 04).

Nos documentos elaborados as consultoras apontam situações, exemplos que contribuem para que os dirigentes e as equipes pedagógicas dos Municípios se tornassem mais conscientes tanto dos avanços, quanto das lacunas que vêm comprometendo a qualidade do trabalho desenvolvido.

No relatório final (Produto 4) foi indicado pelas consultoras a continuidade de programas como o Plano de Ações Articuladas (PAR) e o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), consolidando-os como política nacional de colaboração e fortalecimento dos Municípios, com ampliação do financiamento para construção de instituições de Educação Infantil, melhoria dos equipamentos, assessoramento técnico-pedagógico com foco nas metas municipais de ampliação do número de matrículas de crianças na faixa etária de quatro até seis anos na pré-escolar e de zero até três anos na creche.

As consultoras avaliam o Programa positivamente e relatam que em um dos Municípios, a construção do Proinfância é referida como um sonho:

[...] O Proinfância é referenciado em muitos Municípios como a paixão, o orgulho da política educacional na cidade. Em um Município o Proinfância foi denominado “Sonho Meu”, pois representava a concretização de um sonho, porque o Município não contava com muitos recursos e com a renda própria eles não conseguiam imaginar uma construção assim, não estava pronto ainda, mas já era motivo de orgulho da população era sem dúvida o prédio mais bonito da cidade. (Entrevista realizada com as Consultoras do Programa em Minas Gerais em 24/09/2013)

Além disso, destaca-se a satisfação das famílias e das professoras com a estrutura proposta para a Educação Infantil por meio do Proinfância. Outro aspecto avaliado positivamente pelas consultoras consiste na organização do atendimento concomitante das faixas etárias de creche e pré-escola na Instituição, mantendo, assim, os pressupostos conceituais e pedagógicos que definem a creche e a pré-escola. Uma vez que, em muitos Municípios, foi

observada a cisão nas características da creche e pré-escola. O atendimento na pré-escola está mais próximo do Ensino Fundamental enquanto que a creche assume nuances da política de assistência.

Nesse sentido foram realizadas diversas indicações para o acompanhamento técnico-pedagógico aos Municípios em relação ao funcionamento da Educação Infantil. E, por último apontam que o MEC estabeleça, no âmbito da Secretaria de Educação Básica, sistemática de monitoramento das políticas públicas implantadas pelos Municípios, de forma a orientar e garantir a aplicação dos princípios legais e das diretrizes estabelecidas pelos movimentos de defesa do direito da criança à educação de qualidade.

#### **4.5 Aspectos da política de Educação Infantil no Estado, na RMBH e a implantação do Proinfância**

Assim como em todo o território nacional, o Estado de Minas Gerais não se constitui em protagonista da política de Educação Infantil, no entanto, a exemplo da União os demais entes federados poderiam agir de forma cooperativa com os Municípios. Apesar de estar responsabilizados diretamente, muitos Municípios não dispõem de estrutura técnica para a implantação da política de Educação Infantil. A atuação dos Estados tem ocorrido por meio dos Sistemas estaduais de ensino, responsáveis pela organização da política de Educação Infantil por meio da concessão de autorização para funcionamentos das instituições, uma vez que grande parte dos Municípios não constituiu seus Sistemas próprios de educação.

Mais da metade dos Municípios mineiros realizaram adesão ao Programa, no entanto, esse estudo será focalizado na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Tal escolha é justificada pela proximidade entre pesquisador e objeto de estudo e também pela opção nacional pela implantação prioritária do Programa nas regiões metropolitanas, onde se concentra maior parte da população e conseqüentemente de famílias e crianças que demandam matrículas da Educação Infantil. No mapeamento realizado foi identificado que dos 34 Municípios que compõem a RMBH, 25 registram adesão ao Proinfância.

Em Minas Gerais, faltam estudos que se dediquem a observação das políticas na RMBH, a partir desse levantamento foi possível verificar que os Municípios apresentam características bem diversas para a organização da política educacional. Existem Municípios que não registram atendimento da rede privada na Educação Infantil e, em, outros onde essa rede foi responsável por grande parte das matrículas. Destacam-se os Municípios que registram maior atendimento contaram com política de convênio com a rede privada sem fins lucrativos e que os Municípios menores não registraram nenhum atendimento à creche e número reduzido de matrículas na pré-escola.

Uma ação do Proinfância em Minas Gerais que extrapolou os limites da Região Metropolitana foram as assessorias pedagógicas. As mesmas foram realizadas por duas especialistas da área contratadas por meio de convênio celebrado entre o MEC e a OEI para atuar nos Municípios do Estado pelo período de um ano. Nesse período foram realizadas vistas técnicas aos Municípios participantes, encontros regionais e dois encontros estaduais em Belo Horizonte. Como síntese desse trabalho foram organizados quatro relatórios por consultora dedicados a grupo de Municípios distintos.

Neste trabalho de consultoria foram apontadas fragilidades do programa como a dificuldade dos Municípios em implantar o projeto construtivo e de compreender as nuances estabelecidas na política nacional de Educação Infantil. No entanto foram destacadas a avaliação positiva realizada pelos Municípios e os efeitos do Proinfância na organização da política municipal.

Do trabalho das assessorias no Estado nasceram diversas propostas e indicações de melhorias para as políticas nacional e local de Educação Infantil. No entanto, mesmo após reivindicações dos Municípios, o processo de assessoria técnico-pedagógica não teve continuidade em Minas Gerais.

Nas visitas aos Municípios as consultoras encontraram situações diversas, propostas pedagógicas que não dialogam com as DCNEIs (BRASIL, 2009).

Em 2010, quando as consultorias foram realizadas, as unidades do Proinfância ainda estavam em construção, mas foi possível identificar aspectos positivos na política de Educação Infantil municipal atribuída a adesão do Município ao Proinfância. Algumas secretarias passaram a destacar em seus

quadros de pessoal, um/a técnico/a para responder especificamente pela organização da política de Educação Infantil no Município.

Outro fato relatado consiste na grandiosidade do prédio do Proinfância, que se transformou em motivo de orgulho e referência para a política educacional dos Municípios.

## **5. O PROINFÂNCIA E A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS**

Neste capítulo será realizada uma caracterização dos Municípios pesquisados. Para tal, serão levantados aspectos da política de Educação Infantil antes e após a adesão do Município ao Programa Proinfância. As análises realizadas englobaram aspectos fundamentais para a organização da Educação Infantil, como primeira etapa da Educação Básica nos Municípios. São eles:

- Organização da política de Educação Infantil municipal (documentos e legislações);
- Caracterização das instituições do Município (nº de turmas, profissionais, espaços)
- Formação e condições de trabalho das professoras que atuam na Educação Infantil;
- Aspectos da gestão na Educação Infantil;

A partir do levantamento de tais aspectos junto às Secretarias Municipais de Educação foi possível analisar e descrever o contexto de inserção do Proinfância no Município e apontar impasses e desafios do processo de implantação. Conforme anunciado anteriormente, foram escolhidos três Municípios da RMBH de forma intencional e não representativa para compor a amostra analisada. Buscou-se caracterizar as políticas de Educação Infantil em andamento, bem como seu alinhamento com a política nacional, proposta pela COEDI/MEC para a Educação Infantil.

A escolha dos Municípios para compor a amostra levou em consideração:

- a) Os critérios de atendimento do programa, conforme explicitado no capítulo dois dessa tese, o Programa tem priorizado as 11 grandes regiões metropolitanas brasileiras, dentre elas a RMBH;
- b) Unidade do Proinfância pronta e inaugurada;
- c) Outro fator relevante foi a proximidade das três cidades RMBH1, RMBH2 e RMBH3 da capital;

A partir da escolha, convite e disponibilidade dos três Municípios em colaborar com o fornecimento dos dados aqui analisados foi iniciada a fase de

observação das políticas de Educação Infantil em cada Município. No trabalho de campo foi realizada pesquisa documental e entrevistas com os técnicos das Secretarias de Educação dos Municípios. Assim, essas estratégias metodológicas possibilitaram a realização da caracterização e análise apresentada a seguir.

Os dados dos Municípios serão apresentados de acordo com a data de realização da coleta de dados no campo. Assim, o primeiro Município RMBH1 é o menos populoso e mais distante da Capital, os outros dois, RMBH2, é o mais populoso e o RMBH3 considerado de médio porte estão em regiões limítrofes de Belo Horizonte.

### 5.1 Caracterização do Município RMBH1

De acordo com estimativa do IBGE para 2013, o Município tem uma população de 29.578 habitantes. Está localizado a cerca de 61 km de Belo Horizonte. De acordo com análise divulgada no Atlas Brasil 2013 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e disponibilizada pelo IBGE, o Município possui um IDHM de 0,704, aferido em 2010.

Abaixo segue uma tabela com o número de matrículas por dependência administrativa no Município de acordo com o último Censo Escolar divulgado pelo Inep em 2014.

TABELA 15 – Distribuição de matrículas no Município RMBH1 em 2013

	Privada	Municipal	Estadual	Federal	Totais	% rede privada
<b>Creche</b>	139	0	0	0	<b>139</b>	100
<b>Pré-escola</b>	114	393	0	0	<b>507</b>	22
<b>EF Anos iniciais</b>	141	2370	0	0	<b>2511</b>	6
<b>EF Anos finais</b>	184	36	2246	0	<b>2466</b>	7
<b>Ensino Médio</b>	79	0	909	0	<b>988</b>	8
<b>Totais</b>	<b>657</b>	<b>2799</b>	<b>3155</b>	<b>0</b>	<b>6611</b>	10

Fonte: Inep, 2014

Observa-se que a rede privada é responsável por 100% do atendimento de creche no Município, no entanto, o poder público contribui com recursos financeiros por meio de convênio estabelecido entre as partes. Assim, as 139

matrículas são mantidas por uma instituição confessional sem fins lucrativos em parceria com a prefeitura.

QUADRO 19 – Distribuição de matrículas na rede conveniada do Município RMBH1

Denominação	turmas	Idade	Crs
Berçário	A	1 ano	22
Maternal I	A	2 anos	24
Maternal II	A	3 anos	20
	B	3 anos	22
1º período	A	4 anos	25
	B	4 anos	22
Total			135

Fonte: Secretaria de educação, Município RMBH1, Fevereiro, 2014

As crianças de cinco anos são atendidas em escolas municipais de Ensino Fundamental cuja demanda permite a acomodação das turmas no espaço físico disponível. De acordo com informações disponibilizadas pela equipe técnica da Secretaria de Educação, em 2014, das 11 escolas municipais somente uma não atendia a Educação Infantil. Ao todo estavam matriculadas 365 crianças na faixa etária de cinco anos, distribuídas em 18 turmas. Em quase todas as unidades são organizadas listas de espera com nome das crianças cujas famílias não conseguiram atendimento até o momento.

O Município não dispõe de um Conselho Municipal de Educação atuante, portanto não há legislações específicas que regulamentem a Educação Infantil no âmbito municipal. O Município ainda está atrelado ao Sistema Estadual de Educação, que muitas vezes se restringe a emitir autorização de funcionamento. Assim, a rede municipal de educação baliza suas ações com base nas orientações e legislações do Conselho Estadual de Educação e da COEDI/MEC.

Em relação ao processo de acompanhamento à Educação Infantil, foi nomeada na equipe uma técnica para assessorar as instituições com turmas de Educação Infantil e se encarregar da organização dessa etapa da Educação Básica no Município. No entanto, ela responde concomitantemente pela assessoria ao Ensino Fundamental e a outras demandas internas da Secretaria.

A funcionária designada pela Secretária de Educação como referência para o acompanhamento à Educação Infantil no Município participou dos encontros organizados pelas consultoras do Proinfância em Minas Gerais no ano de 2010. A mesma relata que os encontros foram esclarecedores, no entanto, não tiveram maiores desdobramentos ou continuidade no Município. A Secretaria de Educação afirma que o MEC só contribuiu na construção da Unidade e que a maior dificuldade vivenciada pelo Município consiste em manter a etapa e que o recurso liberado via Fundeb não é suficiente.

Não há no Município documentos, resoluções específicas ou qualquer documento que normatize a Educação Infantil. A legislação, estrutura e equipe são responsáveis por organizar tanto a Educação Infantil quanto o Ensino Fundamental. A formação das professoras, espaços e mobiliários da Educação Infantil atendida nas escolas municipais (crianças de cinco anos) são os mesmos utilizados nas do Ensino Fundamental (a partir de seis anos).

No Município, os diretores das instituições de educação são indicados de acordo com critérios técnicos e políticos. Não existe um sistema de consulta à comunidade escolar para indicar os(as) ocupantes do cargo de direção das escolas.

A existência das listas de espera em quase todas as unidades demonstra a deficiência de matrículas no Município. Isso nos parece contraditório ao evidenciar que a unidade do Proinfância está pronta e mesmo após cerimônia de inauguração continua fechada, não existindo uma previsão para que inicie suas atividades com a matrícula de crianças. Não foi identificada no Município a existência de um estudo/planejamento para a expansão da política de Educação Infantil.

### **5.1.1 Os efeitos do Proinfância no Município RMBH1**

De acordo com a Secretária Municipal de Educação, a construção do Proinfância e a participação de técnicos da equipe nas duas Reuniões de assessoramento técnico-pedagógico do Proinfância em Belo Horizonte não foram suficientes para impulsionar o Município no sentido de realizar o

atendimento ao déficit de matrículas, porque se restringe ao financiamento da construção.

Diante dos desafios colocados para a política municipal de Educação Infantil fica evidente a deficiência de instituições e a fragilidade da estrutura da política de Educação Infantil no Município RMBH1. No entanto, a unidade do Proinfância, mesmo depois de pronta ainda não realizou nenhuma matrícula, está fechada como pode ser visualizada na figura 5.

FIGURA 5 - Unidade do Proinfância no Município RMBH1



Fonte: arquivo do autor, 27/02/2014

Na Figura 5 a unidade foi fotografada de um lote vago, sofrendo pichações e sem atender nenhuma criança.

## 5.2 Caracterização do Município RMBH2

É o Município da amostra com maior contingente populacional. Com uma população estimada de 406.474 habitantes em 2013, está localizado há 31 km de Belo Horizonte. De acordo com análise divulgada no Atlas Brasil 2013, do

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e disponibilizada pelo IBGE o Município obteve um IDHM de 0,749, aferido em 2010, ocupando 42º lugar do ranking entre as cidades mineiras.

Na tabela 16 estão organizados os dados com o número de matrículas por ente federado mantidas no Município de acordo com o último Censo Escolar divulgado pelo Inep.

TABELA 16 – Distribuição de matrículas no Município RMBH2 em 2013

	Privada	Municipal	Estadual	Federal	Totais	% rede privada
<b>Creche</b>	3982	2286	0	0	<b>6.268</b>	64
<b>Pré-escola</b>	5477	2658	0	0	<b>8.135</b>	67
<b>EF Anos iniciais</b>	3065	21306	4567	0	<b>28.938</b>	11
<b>EF Anos finais</b>	1743	19034	6298	0	<b>27.075</b>	6
<b>Ensino Médio</b>	818	372	18058	0	<b>19.248</b>	4
<b>Totais</b>	<b>15.085</b>	<b>45.656</b>	<b>28.923</b>	<b>0</b>	<b>89.664</b>	17

Fonte: Inep, 2014

Uma característica observada na análise dos dados e que merece destaque consiste no alto índice de matrículas da rede privada em creches e pré-escolas do Município. Por meio do trabalho de campo e análise dos dados foi possível identificar que até, 2010, grande parte das unidades de Educação Infantil eram de responsabilidade de uma ONG e não da Prefeitura.

De acordo com o Plano Decenal de Educação (2006-2015), “as prioridades elencadas para a educação no Município orientam-se para a universalização e a qualidade do atendimento na Educação Básica”. Todavia, no mesmo parágrafo, o texto recomenda que seja “considerada também a repartição da tarefa entre os setores públicos e privados, bem como a participação dos segmentos organizados da sociedade e das famílias, conforme explicita a legislação brasileira para a educação”.

Apesar da abertura para a possibilidade de atendimento em instituições confessionais, filantrópicas com ou sem fins lucrativos, organizadas pela comunidade, o termo educação referido nas últimas Constituições vem sendo utilizado como referência a um processo mais amplo de socialização e aprendizagem e não restrito a educação formal em instituições de ensino.

A ampliação das matrículas por meio da rede privada conveniada com o Município foi mediada, no RMBH2, pela atuação de uma ONG, espécie de entidade repassadora de recursos financeiros e de assessoria técnica, respondendo pelo incremento da oferta da Educação Infantil até 2010. Essa estratégia de oferta possui desdobramentos nos dados atuais da política de atendimento, sendo as instituições privadas responsáveis por quase 70% do atendimento da Educação Infantil. Diferente do observado nos dados de outros Municípios, Estados e até mesmo no RMBH1, a rede privada desse Município responde por mais matrículas na pré-escola que na creche.

Apesar do grande número de matrículas mantidas pela rede privada no Município, o Plano Decenal de Educação ressaltando a lacuna do atendimento educacional à creche e pré-escola, explica que:

O processo de universalização do acesso ainda não se completou, restando uma pequena fatia da população na faixa etária do Ensino Fundamental, uma fatia razoável da população que não teve acesso ao Ensino Médio e uma parcela significativa da população em idade para a Educação Infantil. (p.29)

De acordo com o documento, em 2003, o atendimento total da Educação Infantil era de 4.486 matrículas. Comparando com os dados de 2013, que somam cerca de 14.403 crianças na Educação Infantil, o Município registrou um aumento de quase 300% do atendimento no intervalo de dez anos. No entanto, como analisado anteriormente, a opção do Município foi realizar a ampliação por meio de apoio à rede privada, ONG conveniada. Na tabela 17, os dados dos últimos dez anos, descrevem o comportamento da política e a distribuição das matrículas entre as esferas privada e pública.

TABELA 17 - Evolução das matrículas de Educação Infantil RMBH2 (2003 – 2013)

Ano	Creche 0 a 3 anos			Pré-escola 4 e 5 anos		
	Total	Municipal	Privada	Total	Municipal	Privada
2003	1320	188	1132	2984	285	2699
2004	1337	199	1138	3319	403	2916
2005	1589	266	1323	3544	497	3047
2006	3292	1956	1336	5507	2697	2810
2007	4137	282	3855	5700	335	5365
2008	4115	167	3948	6434	115	6319
2009	4330	566	3764	6849	618	6231
2010	5002	1018	3984	6231	947	5284
2011	6458	1619	4839	6728	1889	4839
2012	5674	2020	3654	7424	2746	4678
2013	6268	2286	3982	8135	2658	5477

Fonte: INEP, 2014

Destaca-se, primeiramente, o ano de 2006, momento de mudança para a creche que registrou o dobro de matrículas em relação a 2005. Em 2009 é iniciado um processo de municipalização de algumas instituições privadas. Tal fato provoca o crescimento das matrículas na rede municipal. Outra elevação no número de matrículas foi registrada em 2011. Mesmo assim, o atendimento privado ainda supera os números registrados na rede pública.

Verificou-se a existência de Conselho Municipal<sup>71</sup> de Educação (órgão normativo), atuante, que aprovou, por meio de plenária realizada em 03 de julho de 2012, a Minuta de Lei que regulamentou, desde então, o funcionamento do receitas no Município (órgão gestor). Sendo que a Lei que regulamenta o Sistema Municipal de Educação, em seu artigo 5º define que, “a educação escolar será oferecida, predominantemente por meio do ensino, em instituições próprias” e ainda reafirma no artigo 32 que “A Educação Infantil será oferecida obrigatoriamente em instituições municipais de Educação Infantil”. A ênfase na oferta em instituições públicas se deve, ao forte histórico de atendimento privado realizado até então no Município.

Em 2014, o Censo Escolar da Educação Básica<sup>72</sup> registrou 103.231 matrículas no Município, das quais 49.410 delas são atribuídas à rede municipal, cerca de 48%. Esta demanda de matrículas está organizada em 67

<sup>71</sup> Criado em 1995 por meio do Estatuto Municipal da Educação – EME.

<sup>72</sup> INEP, 2014

escolas de Ensino Fundamental, 31 Centros Municipais de Educação Infantil – CIM e 57 Instituições conveniadas com a Secretaria Municipal de Educação. A Secretaria Municipal de Educação dispõe de infraestrutura complexa para administrar a educação no Município. Cabe ressaltar que existe no organograma a função “Secretaria Adjunta da Educação Infantil”. No trabalho de campo, além da Secretaria adjunta, conversamos com representantes da equipe de técnicos responsáveis pela assessoria à rede própria e com a equipe responsável pela assessora à rede conveniada.

De acordo com o site oficial, a Secretaria de Educação:

Tem como principais atribuições programar, supervisionar e executar a política educacional na rede pública municipal de ensino, abrangendo a Educação Infantil, de jovens e adultos. Compete também executar o plano de metas do governo municipal, reduzindo o déficit educacional, proporcionando a melhoria da qualidade do ensino e envolvendo a capacitação e a valorização dos profissionais.

Vale ressaltar, no texto, o destaque concedido à Educação Infantil no contexto das responsabilidades do Município em relação à Educação Básica.

A Prefeitura se encontra descentralizada no Município em Regionais para facilitar o atendimento ao cidadão, no entanto, a equipe de atendimento da Secretaria de Educação ainda se encontra centralizada. Quando necessário, membros da equipe se deslocam para as escolas com objetivo de realizar a assessoria e atendimento à professores e estudantes.

A equipe de assessoras da Educação Infantil se reúne uma vez por semana para planejamento das ações desenvolvidas pela Secretaria de Educação e estudos da demandas apresentadas pelas unidades. A equipe de técnicas relata a complexidade envolvida nos sistemas utilizados para a comunicação com o FNDE/MEC:

A logística envolvida no manuseio dos sistemas disponibilizados pelo MEC, SIMEC e outros, é tão grande que foi necessário nomear, dentro do quadro de servidores da Secretaria de Educação, uma pessoa para se responsabilizar exclusivamente pela manutenção e alimentação de dados nos sistemas do MEC. (Entrevista realizada na secretaria de educação do Município RMBH2 em 13/03/2014)

Além da pessoa responsável, foi criado esse setor no organograma administrativo da Secretaria Municipal de Educação cuja responsabilidade consiste em monitorar todos os processos da prefeitura em programas do Governo Federal para a Educação. As atividades incluem o acompanhamento

dos processos desde adesão, cadastramento/monitoramento a programas como Mais Educação, Proinfância, Escola Aberta. E, ainda inserir e acompanhar as ações e metas estabelecidas no Plano de Ações Articuladas – PAR, Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE, entre outros.

Existem dados e programas cujas informações são prestadas diretamente pelas Escolas. Buscando esclarecer e fornecer mais eficiência desses processos, a Secretaria Municipal de Educação realizou formação voltada para os/as diretores/as, em parceria com o MEC, nos dias 19, 20, 21, 22 e 26 de agosto de 2014. Tal formação visava contribuir para a inserção correta dos dados das escolas no preenchimento do PDE – Escola Interativa 2014. Assim, cada vez mais, o Governo Federal vem informatizando os processos com o objetivo de agilizar e melhorar o diálogo com os Municípios. Em contrapartida, as Prefeituras necessitam investir na capacitação e formação dos técnicos.

A equipe responsável pelo acompanhamento da política de Educação Infantil no Município, assim como toda secretaria, é composta por professores/as efetivos/as da rede municipal, alocadas em cargos comissionados, cargos de confiança do poder executivo.

Ao longo dos anos, o setor privado tem assumido papel de protagonista nas ações da administração no Município. Foi observado, por exemplo, que a ONG, responsável pelo atendimento à Educação Infantil por alguns anos, tem atuado em outros setores da estrutura da administração municipal, como a promoção de políticas para a terceira idade.

Geralmente, as instituições particulares sem fins lucrativos e conveniadas com a rede pública não contam com estrutura adequada, funcionam em casas alugadas, as professoras contratadas não dispõem de formação adequada, muitas não cursaram ao menos o curso de magistério na modalidade normal, nível médio. São contratadas pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, não possuem Plano de Carreira e a razão adulto por criança em sala é maior do que a contabilizada na rede pública.(CAMPOS ET al, 2012; COSTA, 2010)

Oliveira e Borghi (2013) apontam que no Brasil é possível falar de uma tradição de convênios entre as Prefeituras e instituições privadas de Educação

Infantil, pois há muitos anos os Municípios vêm estabelecendo convênios com ONGs, o chamado terceiro setor.

Estudo sobre a gestão da Educação Infantil no Brasil realizado por meio de parceria entre Fundação Carlos Chagas e Fundação Victor Civitta recomendou em relação à integração da rede conveniada à rede municipal de Educação Infantil o seguinte:

[...] é importante enfatizar que o poder de fiscalização dos Conselhos Municipais de Educação sobre as instituições privadas deve ser reforçado para que a gestão da Educação Infantil produza resultados para todas as crianças atendidas pelo poder municipal, e não apenas para aquelas matriculadas em unidades diretamente administradas pelo Município. (CAMPOS, et al, 2012, p. 372)

Não identificamos indícios de que o Conselho Municipal de Educação tem desempenhado com êxito essa função fiscalizadora. Mesmo ciente da situação precária em que se encontram algumas instituições, a Prefeitura ainda não tem uma alternativa para as famílias que dependem dos serviços prestados nessas instituições.

Na busca por documentos/legislações na Secretaria de Educação do Município RMBH2 não foi identificada legislação específica para a Educação Infantil. Todas as normas para a Educação Infantil são adaptadas ou realizados adendos na legislação do Ensino Fundamental contemplando também a educação de crianças de zero a seis anos.

Em relatório de avaliação do Plano Municipal de Educação realizado em 2008 foram apontados alguns avanços em relação a política municipal de Educação Infantil, como:

- A construção dos projetos políticos pedagógicos e Regimento Interno das Instituições de Educação Infantil;
- Implementação de proposta curricular específica para a Educação Infantil.
- O documento também avalia positivamente a descentralização das assessorias pedagógicas realizados pela Secretaria de Educação.
- Ainda consta como avanço a utilização da Resolução estadual nº 443/2001 (MINAS GERAIS, 2001) como parâmetro para autorizar a

construção e funcionamento de instituições de Educação Infantil nos Municípios.

A indicação do/a ocupante do cargo de Diretor das instituições de educação, inclusive de Educação Infantil, é realizada por meio de consulta direta à comunidade. No edital que regulamentou a consulta para dirigentes no biênio 2010/2011, artigo 8º, alínea “b”, consta a exigência de formação, no mínimo, de ensino médio na modalidade normal para o candidato à direção das Escolas que atendam somente 1º e 2º ciclo. Chama atenção, o fato de que o ideal de formação para atuar na Educação Básica já era nível superior como colocado pela LDBEN desde 1996 (BRASIL, 1996).

O cálculo para se chegar ao valor da remuneração da direção utiliza como referência, o número total de matrículas atendidas na instituição. Sendo que a menor faixa salarial referente ao cargo de Direção se encontra nas instituições com menos de 400 matrículas. Como a Educação Infantil atende em tempo integral e o número de crianças por turma é menor, devido às características do trabalho pedagógico desenvolvido nas turmas, a Direção das instituições se enquadra nos cargos seguintes: Diretor I A – profissional com formação em nível médio que dirige escolas com até 400 matrículas ou no cargo: Diretor I B – profissional com formação superior que dirige escolas com até 400 matrículas. Em outros níveis de ensino, o profissional pode atingir faixa salarial bem maior, como no cargo de Diretor II C, que se refere a um profissional com curso superior que dirige instituição com mais de 1000 matrículas, cuja remuneração é maior que os cargos Diretor I A e B.

Apesar de contar com um número menor de crianças, a instituição de Educação Infantil apresenta outras demandas específicas do trabalho pedagógico a ser desenvolvido nessa faixa etária. Por exemplo, a demanda por um atendimento individual das famílias é mais recorrente nessa faixa etária do que em idades cujos alunos/estudantes gozam de mais autonomia. Outra característica pedagógica proeminente reside nas articulações necessárias com outros setores, como Posto de Saúde, Assistência Social, Conselho Tutelar, etc.

De acordo com Alves (2007), abordar a temática da gestão na Educação Infantil pressupõe que se coloque em destaque a necessária diferenciação

entre as instituições de ensino e as que atendem crianças de até seis anos, ao mesmo tempo em que se reconhecem aspectos de identificação com a Educação Básica, da qual é a primeira etapa.

[...] a discussão da gestão pedagógica na Educação Infantil expressa a complexidade que constitui a realidade do atendimento e de sua organização enquanto política pública, portanto, deve considerar vários aspectos fundamentais, dentre os quais: pensar estruturas e formas de organização para viabilizar as metas e ações propostas nas diferentes instituições; envolver ações simultâneas e integradas nas áreas de saúde, assistência e bem-estar social, esporte, lazer, bem como da própria família; promover articulação com toda a Educação Básica, inovando e criando outros modelos de educação sem copiar os modelos de funcionamento do Ensino Fundamental, por exemplo, a seriação de conteúdos ou turmas; estimular e buscar garantias para a formação continuada dos profissionais, obedecendo à legislação educacional, trabalhista, sanitária, entre outras. (ALVES, 2007, p.146)

Assim, é questionável a adoção do critério de remuneração por matrícula adotada pelo Município, pois a natureza das atividades desenvolvidas na Educação Infantil é bem distinta das desenvolvidas em outras etapas da Educação Básica.

O Município não dispõe de documentos próprios que orientam a política de Educação Infantil quanto ao trabalho ou características do que se espera da Educação Infantil. As referências utilizadas são os documentos disponibilizados pelo Governo Federal. Mesmo com toda contribuição trazida pelas referências nacionais, é necessário realizar a discussão das especificidades locais para a política educacional de crianças de zero até seis anos.

De acordo com dados do Censo Escolar, existem 242 escolas no Município, sendo 80 escolas municipais, e, 12 delas atendem creche e pré-escola<sup>73</sup>. No entanto, por meio da pesquisa documental e entrevista, identificamos 32 instituições municipais e 54 conveniadas atendendo a Educação Infantil (creche e pré-escola). A divergência entre os números pode ser atribuída à demora no processo de licença para funcionamento das instituições. Como o processo que envolve o licenciamento é demorado, muitas instituições começam a funcionar e informam as matrículas em uma escola autorizada mais próxima, pois ainda não possuem número de cadastro do INEP.

---

<sup>73</sup> Informações disponíveis em <http://www.qedu.org.br> consultado em 16/09/2014.

Seguindo exemplo de Belo Horizonte e de outras Secretarias Municipais de Educação, RMBH2 realizou concurso para um cargo paralelo ao já existente professor dos anos iniciais do Ensino Fundamental. Esse novo cargo foi denominado Educador Infantil e sua atribuição consiste no desenvolvimento da docência com crianças de zero a seis anos de idade.

Em dezembro de 2013, o Município divulgou edital para Processo Seletivo Simplificado para realizar a contratação de Educadores Infantis e justifica que as contratações estão de acordo com a legislação em vigor:

Considerando o TAC – Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta celebrado entre o Ministério Público e o Município, em 07/11/2013;

Considerando a necessidade de contratações de servidores para o ano letivo de 2014, a fim de que sejam preservados o interesse e os direitos dos discentes, em especial pela aplicação do disposto na Lei Federal nº 11.738/2008, de que 1/3 da carga horária dos professores da Educação Básica (PIL, PII e Educador Infantil) seja destinado a estudo, planejamento, aperfeiçoamento e avaliação;

Considerando a necessidade de substituição dos trabalhadores efetivos afastados de suas funções por motivos de licença sem vencimento, restrições médicas, licenças médicas, em função gratificada ou em cargo comissionado ou à disposição de outros Municípios, bem como pela urgente necessidade da administração direta do Poder Executivo em manter o atendimento à educação pública, que, por tratar-se de situação transitória não justificam a criação de quadro de pessoal efetivo;

Considerando o disposto no inciso IX do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 e a Lei Municipal nº 3.425/2001, que permite contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. (EDITAL 03/2013, PSS)

Dois pontos chamam atenção nas considerações realizadas pela Prefeitura para justificar as contratações. Primeiramente um aspecto positivo que consiste na inclusão do Educador Infantil junto às outras categorias de professores PI e PII no que se refere ao tempo para estudo e planejamento, resguardando 1/3 da carga horária para esse fim. O outro ponto, bem desfavorável, se refere a inobservância, pela prefeitura, do piso nacional para o professor da Educação Básica colocado pela mesma legislação que estabelece a reserva da carga horária de 1/3 para estudos e, que, em 2015 foi reajustado para R\$ 1.918,00 (art. 5º da Lei nº 11.738/2008). Esse valor foi definido para uma carga horária de no máximo 40 horas semanais de trabalho.

De acordo com o edital 03/2013, o educador infantil receberia R\$1.597,68 para 40 horas de trabalho. Proporcionalmente à jornada de trabalho, o valor está bem distante do valor pago para os professores do Ensino Fundamental

que é de R\$ 1.487,30 para 20 horas de trabalho. Assim, um professor do Ensino Fundamental que flexibiliza sua jornada de trabalho para 40 horas semanais recebe R\$2.974,60, cerca de 46% a mais que a professora da Educação Infantil.

O Município RMBH2 não dispõe de Plano de Carreira para as professoras da Educação Infantil. Os/As professores/as que atuam no Ensino Fundamental contam com Plano de Carreira estruturado, mas no momento em que foi realizada a pesquisa de campo no Município, o Plano de Carreira estava paralisado e em processo de revisão. A Prefeitura alega que da forma como estavam sendo realizados os pagamentos por titulação e tempo de serviço, o Município não poderia sustentar o equilíbrio financeiro, conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

Tal fato, somando outras insatisfações da categoria, provocou no início de 2014 a união das educadoras infantis e demais professores/as em uma greve geral da educação, cuja pauta de reivindicação contemplava a valorização, tratamento igualitário e a promulgação de um Plano de Carreira para as professoras da Educação Infantil, já que no plano existente e paralisado não estavam incluídas as docentes que atuam na primeira etapa da Educação Básica.

Existe no organograma da Secretaria de Educação um setor específico para organização e planejamento da formação na rede. Esse setor organiza a formação continuada em parceria com instituições de ensino superior. Porém, a equipe não tinha uma programação de formação definida para o primeiro ou segundo semestre de 2014. A formação tem foco nos temas que mais interessam as escolas de Ensino Fundamental, seja porque são maioria, seja porque as cobranças com avaliações externas predominam nessa etapa da Educação Básica.

Como mencionado anteriormente, existem no Município instituições específicas para a oferta de Educação Infantil, são os denominados de Centros Infantis Municipais – CIM's, que oferecem atendimento educacional à creche (zero a três anos) e pré-escola (4 e 5 anos). Além disso, existem turmas de pré-escola nas escolas de Ensino Fundamental onde a demanda permite tal organização, ou seja, após o cadastro e matrícula das crianças do Ensino

Fundamental, caso existam salas ociosas, o atendimento às crianças da pré-escola é realizado.

É de conhecimento da secretaria que existem listas de espera em toda a cidade, listas organizadas com os nomes das crianças que procuraram atendimento e a instituição, por falta de espaço, ficou impossibilitada de efetivar a matrícula. Inclusive essa insuficiência de vagas justifica o interesse do Município em construir e agilizar a inauguração de novas unidades.

De acordo com informações da Secretaria Municipal de Educação, em relação ao prédio do Proinfância, estão em construção no ano de 2014 três unidades, com inauguração prevista para segundo semestre do ano; outras três iniciando a construção e o Município aguarda a liberação de mais sete unidades que foram cadastradas no modelo construtivo convencional, mas a prefeitura solicitou a troca pelo modelo “Metodologia Inovadora” onde a unidade fica pronta na metade do prazo do modelo convencional.

Em 2014, no Município estava em processo de construção/adesão um total de 13 unidades, no entanto, a equipe de técnicos da Secretaria Municipal de Educação calcula a existência de 10.000 crianças na faixa etária de frequentar a Educação Infantil fora da escola. Dessa forma, seria necessária a construção de mais 38 unidades do Proinfância tipo B, atendendo em período parcial um total de 240 crianças por unidade. Ou seja, a política municipal de Educação Infantil precisa triplicar os esforços para atingir os objetivos estabelecidos nos planos.

Das unidades em construção, três estão vinculadas ao programa do Governo Federal MCMV, pois a unidade está atrelada ao conjunto habitacional. Porém não foi identificado no Município um planejamento sistematizado para a expansão do atendimento a Educação Infantil, pois faltam mecanismos para estudo da demanda e previsão orçamentária para a manutenção desse grupo novo de instituições.

Como a demanda pelo atendimento é grande e não há estabelecida política de critérios para a efetivação das matrículas, nas unidades do Município coexistem diversos tipos de situação. Foi observado crianças que freqüentam a unidade, mas não estão matriculadas e, mesmo, matriculados os/as filhos/as de funcionários/as da Instituição. Tais estratégias são provocadas pela

insuficiência de Instituições diante da demanda de matrículas existentes no Município.

De acordo com a pesquisa realizada por Campos et al (2012) tem sido recorrente entre as Secretarias de Educação no Brasil, a adoção de política que estabelece critérios como mecanismo para organizar o atendimento e reduzir as desigualdades no acesso. Tal política já existe em outros Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (VILANOVA, 2010; COSTA, 2010).

Uma técnica da secretaria de educação do Município RMBH2 relata que está sendo estudada a implantação de critérios pelo Município, pois: “muitas famílias procuram a Secretaria alegando que trabalham o dia todo e que a mãe de fulano fica sentada no meio fio o dia inteiro” (entrevista realizada na unidade II, Município RMBH II, em 16/04/2014). Ou seja, existem conflitos permanentes em torno das justificativas para a matrícula de alguns e de outros não.

Porém, a adoção de tais critérios em uma política universalista como deve ser o acesso a educação, prevista como direito de todas as crianças, pode constituir-se em infração legal. Às vezes a criança, cuja mãe está “sentada no meio fio” é justamente aquela que mais carece do atendimento educacional oferecido pelas instituições. Assim, a condição da família não deveria interferir no direito das crianças, que muitas vezes são vítimas de violência e se encontram em situação de risco, exigindo a intervenção e proteção do Estado.

### **5.2.1 Os efeitos do Proinfância no Município RMBH2**

Atualmente existem no Município duas unidades do Proinfância funcionando, outras três em processo de finalização e nove unidades solicitadas aguardando autorização. Sendo que as nove unidades cadastradas estão com os processos no portal aguardando liberação no site do SIMEC. De acordo com a técnica responsável pela operacionalização dos sistemas do Ministério da Educação na Secretaria

os processos estão aguardando retorno do FNDE em relação a mudança de tipologia. Solicitamos alteração da construção convencional para a metodologia inovadora, pois ficamos sabendo que, com essa metodologia a unidade pode ficar pronta em até quatro meses. Já existe uma inaugurada em Aparecida de Goiânia. O tempo para nós é importante porque só recebemos recursos na medida em que realizamos o atendimento (Entrevista realizada na secretaria de educação do Município RMBH2 em 13/03/2014)

O prazo é um fator importante para atender à demanda que aguarda matrícula em listas de espera. Existe um impasse político, porque os empreendimentos têm demorado a ficar prontos e as inaugurações são realizadas, geralmente, em mandato de outro candidato. O Proinfância é o principal programa da área da Educação para o Governo Federal e tem sido utilizado nas campanhas para as eleições municipais. Essas três unidades que seriam inauguradas em 2014 foram executadas em mandato da candidata que perdeu as eleições municipais em 2012.

Além do setor específico para acompanhamento aos Programas desenvolvidos em parceria com o Governo Federal, o Município, implantou mecanismos de articulação voltados para monitorar a execução dos Programas em andamento. Por exemplo, antes da adesão ao Proinfância e a outros Programas que são monitorados por meio do SIMEC, as obras eram acompanhadas somente pela Secretaria de Obras. O modelo implantado pelo Governo Federal sugere a articulação e diálogo entre as diversas Secretarias como as de Planejamento, Governo, Educação, Obras entre outras.

O Município dispõe de política própria para construção de prédios e aquisição de equipamentos para a rede municipal de Educação Infantil. Vale ressaltar que a política dialoga com as concepções difundidas pela COEDI/MEC por meio das DNCEIs e inclui planta arquitetônica de escola projetada especificamente para crianças de zero a cinco anos.

A Secretaria Adjunta de Educação Infantil coloca que a ocupação territorial do Município pela população é muito difusa e que tal característica dificulta o trabalho de assessoria, de planejamento de instalação das novas unidades, dentre outros:

A cidade é muito grande, por isso foi necessária a divisão em regionais, temos o caso de regionais que se encontram bem distantes da região central, que estão localizadas após o término da zona rural e mais próxima de Municípios vizinhos do que da sede. O desafio colocado é fazer política pública para toda cidade, atender todas as regiões e não só a região central. (Entrevista realizada na secretaria de educação do Município RMBH2 em 13/03/2014)

As regiões limítrofes constituem em desafio para os Municípios que compõem as Regiões Metropolitanas, uma vez que a população residente de um, utiliza os serviços em outro e vice-versa. Seria necessário efetivar ações

como o desenvolvimento de um Consórcio inter-Municipal entre as cidades que formam a Região Metropolitana para planejar as políticas sociais com mais eficiência.

Além da preocupação em distribuir as novas unidades em diferentes regiões conforme a demanda, os representantes do Governo Municipal expressam a dificuldade em localizar terrenos que atendam as especificações exigidas pelo projeto Proinfância em determinadas áreas da cidade:

Eles exigem um terreno muito plano e aqui no Município não temos. A cidade já está toda ocupada e às vezes onde mais precisamos construir não tem terreno disponível, por isso priorizamos os locais onde tem terreno, geralmente os bairros mais novos. (Entrevista realizada na secretaria de educação do Município RMBH2 em 13/03/2014)

Como o Município dispõe de projeto próprio, que possibilita realizar adequações na planta arquitetônica de acordo com a topografia do terreno, nos lugares onde não é possível instalar uma unidade do Proinfância devido às especificações do terreno, o Município opta por construir uma unidade utilizando o projeto desenvolvido por eles mesmo. Outros Municípios da Região Metropolitana<sup>74</sup>, além do RMBH2 desenvolveram projetos buscando atender as orientações da COEDI/MEC e a construção de uma “identidade” para a política local.

Uma estratégia comum em muitos Municípios consiste na locação de espaços nas comunidades para atender a demanda, muitas vezes casas que foram construídas para servir de residência, o que difere das características requeridas ao funcionamento de uma instituição de Educação Infantil. Foi relatada a dificuldade do Município em alugar espaços, pois algumas unidades funcionam em prédios precários e a Prefeitura precisa alugar outro e às vezes com urgência. Uma técnica da Secretaria exemplifica:

Em dois bairros aqui estamos precisando alugar outro imóvel, uma vez que os atuais, onde as unidades funcionam foram reprovados pela vigilância sanitária. No entanto, um aluguel que normalmente é de R\$700,00 chega a R\$7.000,00, um absurdo, não existe imóvel aqui na região que seja tão valorizado.

Com a ausência de prédios próprios, alugar acaba sendo uma estratégia viável para as prefeituras em curto prazo. Os proprietários dos imóveis cobram

---

<sup>74</sup> Ver Costa (2010); Vilanova (2010)

valores fora do preço de mercado quando são informados de que a locadora do imóvel é o Município.

### 5.3 Caracterização do Município RMBH3

De acordo com dados do IBGE (2010), o Município conta com população de 158.954 habitantes, assim, ao considerar o contingente populacional o Município pode ser classificado como médio porte. Está localizado a 35 KM do centro de Belo Horizonte. Foi registrado, em 2010, um IDHM de 0,704, e com isso, ocupa a posição 206, no levantamento realizado pelo PNUD e divulgado no Atlas Brasil 2013. Isto significa que o Município possui baixo desempenho em serviços como educação, saúde, dentre outros.

Em seguida será apresentada a tabela com o número de matrículas por ente federado registradas no Município de acordo com o Censo Escolar divulgado pelo Inep em 2014.

TABELA 18 – Distribuição de matrículas no Município RMBH3, em 2013

	Privada	Municipal	Estadual	Federal	Totais	% rede privada
<b>Creche</b>	980	263	0	0	<b>1.243</b>	79
<b>Pré-escola</b>	913	1705	0	0	<b>2.618</b>	35
<b>EF Anos iniciais</b>	934	8233	2835	0	<b>12.002</b>	8
<b>EF Anos finais</b>	388	4450	6550	0	<b>11.388</b>	3
<b>Ensino Médio</b>	0	0	5829	0	<b>5.829</b>	0
<b>Totais</b>	<b>3.215</b>	<b>14.651</b>	<b>15.214</b>	<b>0</b>	<b>33.080</b>	10

Fonte: Inep, 2014

Assim como nos demais Municípios a rede privada assume o protagonismo na Educação Infantil, sobretudo na creche. A tabela 19 demonstra que quase 80% das matrículas de creche são atendidas pela rede privada. Entretanto, no ensino médio a rede pública responde por 100% das vagas.

Assim como os demais, o Município não dispõe de espaços suficientes para atender a demanda declarada para a Educação Infantil. Ou seja, não consegue efetivar as matrículas cujas famílias procuram pelo atendimento nas instituições públicas. São organizadas listas de espera nas unidades, famílias que aguardam a vacância de matrículas para ter seu direito à educação pública atendida. Atualmente sua rede física conta com 23 Centros de Educação

Infantil – CEI e como nos demais existem turmas de Educação Infantil que funcionam em escolas de Ensino Fundamental.

Em RMBH3 não há um Conselho de Educação atuante, nem tão pouco Sistema Municipal de Educação que regule a educação de acordo com a realidade local e conforme precedente constitucional. Situação confirmada na fala de Técnica da Secretaria de Educação que afirmou “Existe Conselho, no entanto, não existe legislação municipal específica para a Educação Infantil” (Entrevista realizada na secretaria de educação do Município RMBH3 em 13/05/2014).

A Secretaria corrobora a existência de legislação que definiu pela criação do Sistema e afirma que o mesmo não funciona de forma a deliberar legislação específica para a educação no Município ou qualquer outra ação de monitoramento e acompanhamento. No entanto, ao analisar algumas legislações do Município, identificamos no texto referências ao SME, como esta que autoriza o funcionamento de seis unidades de Educação Infantil a partir de 23 de janeiro de 2014. “Art. 2º Ressalvada competência do Sistema de Ensino fica, autorizado o funcionamento das mencionadas unidade de Educação Infantil.” (Decreto 3537 de 23 de janeiro de 2014).

Na estrutura orgânica da secretaria de educação existe uma Técnica específica para o acompanhamento à Educação Infantil, no entanto, para a implantação do SME, seria necessária uma equipe mais numerosa, pois além das instituições da rede direta do Município, ao ser implantado o Sistema, o órgão municipal se torna responsável pelo acompanhamento a todas as instituições de Educação Infantil, inclusive as privadas.

Apesar de ser um Município com grande extensão territorial e ocupar uma área de 72,57 km<sup>2</sup><sup>75</sup>, a Secretaria Municipal de Educação está centralizada e ocupa um espaço dentro do prédio da Prefeitura Municipal (sede) junto com outras secretarias. De acordo com a equipe da Educação Infantil, as assessorias pedagógicas são planejadas na medida em que é realizada a solicitação pelas instituições ou, ainda, de acordo com a demanda da própria Secretaria. Tais assessorias visam esclarecer aspectos da política, bem como

---

<sup>75</sup> Disponível em <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=312980> consultado em 30/05/2015

a difusão de concepções pedagógicas que permeiam a política de Educação Infantil no Município.

Assim como em grande parte dos Municípios brasileiros (CAMPOS et al, 2012), o Município em questão mantém política de celebração de convênio com instituições privadas para atender parte da demanda de Educação Infantil. Não foi possível realizar caracterização da rede privada conveniada devido a ausência de documentos e dados da rede na Secretaria de Educação.

Para a construção das novas unidades, além do Proinfância, o Município executa projetos com planta arquitetônica de elaboração própria, o que demonstra a expansão da política de Educação Infantil no Município. A inauguração de novas unidades de Educação Infantil demanda inclusive a contratação de novos/as profissionais para atuar na área.

Em edital que regulamenta o Processo Seletivo nº 03 de 2013, no item IV, a prefeitura classifica a necessidade de contratação como “temporária” e “excepcional”, e ainda no mesmo item, na letra “c” anuncia que as contratações são para suprir a “demanda para cinco novas unidades CRECHE/EDUCAÇÃO INFANTIL” (edital Processo Seletivo Simplificado - PSS nº 003/2013). No entanto, a contratação temporária significa a precarização do trabalho docente, pois não garante continuidade do profissional na carreira, o que pode ocasionar grande rotatividade e fragilidade do trabalho pedagógico desenvolvido nessa etapa da Educação Básica.

Outro aspecto que afirma a precarização do trabalho docente foi evidenciado no texto da retificação do edital PSS nº 01/2013, pois a Prefeitura remunera o profissional denominado/a Monitor/a de Educação Infantil o correspondente ao valor de R\$ 770,52, para 30 horas de trabalho. Além disso, para o cargo foi exigida somente a formação em nível médio e, no texto do edital é indicada como desejável a formação em nível superior. Em contraste a essa situação, no mesmo edital é disponibilizada vaga para o cargo de professor/a da Educação Básica - PEB II, com carga horária de trabalho semanal de 25 horas e remuneração de R\$1.215,03. Assim, a remuneração para quem atua na Educação Infantil foi reduzida em quase 50% em relação ao valor atribuído em edital ao cargo denominado PEB II e a carga horária acrescida de cinco horas. A Técnica da Secretaria de Educação explica que:

A monitora trabalha nas turmas com crianças na faixa etária de zero a três anos, sendo duas por turma. E as professoras concursadas como PEB II trabalham com as crianças de quatro e cinco anos e cada professora é responsável por uma turma. (Entrevista realizada na secretaria de educação do Município RMBH3 em 13/05/2014)

Essa organização estabelece uma divisão entre as professoras da creche em relação àquelas que lecionam na pré-escola. Com esse modelo, em uma mesma instituição há professoras com salários distintos. Tal situação causa insatisfação entre as professoras do grupo, pois mesmo não sendo uma exigência para admissão, 90% das monitoras possui formação em nível superior, maioria no curso de Pedagogia.

Em 2014 foram nomeadas, por meio da portaria nº 083 de 27 de janeiro de 2014, sete monitoras de Educação Infantil para ocupar o cargo efetivo na rede municipal de educação. Além do concurso, o Município lançou, em fevereiro do mesmo ano, edital de Processo Seletivo Simplificado para compor um cadastro de reserva, uma vez que pode haver vacâncias na rede.

Para ocupar o cargo de coordenadora pedagógica da unidade, é realizado um processo de consulta entre as professoras com formação em nível superior. E, para o cargo da direção é realizada indicação política. Como a Diretoria é um cargo comissionado na estrutura administrativa, o Prefeito realiza a nomeação por meio de decreto. As Técnicas da Secretaria mencionaram vontade em estabelecer processo de consulta à comunidade, mas a decisão para implantar tal mecanismo democrático depende da aprovação e decisão do Prefeito.

### **5.3.1 Os efeitos do Proinfância no Município RMBH3**

Existem no Município dois projetos do tipo B financiados pelo Programa Proinfância, um funcionando e outro em processo de licitação. De acordo com o depoimento da Secretaria Municipal de Educação o processo de licitação da empresa que seria responsável pela construção estava em atraso, pois o processo havia ocorrido, mas houve empresa que protocolou recurso contendo questionamentos acerca do processo licitatório, o que provocou atraso no início do empreendimento construtivo.

A Técnica da Secretaria de Educação relatou os problemas vivenciados no acesso ao SIMEC:

O portal do governo abriu, e quando ficamos sabendo não paramos de tentar inscrever o Município, foi um corre-corre pois precisamos reunir dados, documentação de terreno, estudo de demanda , então realizamos uma força tarefa e conseguimos realizar a adesão ao Proinfância. (Entrevista realizada na secretaria de educação do Município RMBH3 em 13/05/2014)

Com uma estrutura administrativa reduzida, a Secretaria de Educação precisou contar com a contribuição de outros setores para conseguir enviar a proposta ao Ministério da Educação. Menciona que às vezes “parece ser a Secretária de Educação da Educação Infantil”, pois todas as demandas relacionadas a Educação Infantil vão parar nas mãos dela.

Em relação à assessoria Técnico-pedagógica prestada pelo Proinfância as Técnicas do Município disseram não saber da iniciativa e que gostariam muito de estabelecer relação mais estreita com a COEDI/MEC. O trabalho foi realizado por amostragem e por isso o Município não recebeu a visita in loco das consultoras. No entanto, foram realizados dois Encontros em Belo Horizonte voltados para todos os Municípios do Estado com adesão ao Proinfância.

A partir da adesão ao Proinfância, o Município começou a investir na construção de prédios que dialoguem com a concepção de Educação Infantil estabelecidas nas DCNEIs. Assim, a adesão ao Programa foi grande estimulador de investimentos do Município em projetos construtivos próprios.

#### **5.4 Análise comparada dos três contextos: RMBH1, RMBH2 e RMBH3**

Para Savedra (2002), a avaliação de políticas públicas e programas deve ser concebida como um processo de constante estimativa da adequação entre os objetivos e as metas que o Programa deve realizar e seu envolvimento empírico. A autora ainda propõe que a avaliação faz-se pelo estudo dos resultados do programa em relação aos objetivos propostos e também propostas de aprimoramento ao Programa.

Dos três Municípios selecionados, RMBH 1 é o mais distante da capital, e o único que não faz limite com a capital Belo Horizonte, os outros dois RMBH2 e RMBH3 são Municípios bem próximos e possuem grande contingente populacional morando nas regiões limítrofes a Capital mineira. Tais cidades

também atuam como cidades “dormitório” cuja população trabalha em Belo Horizonte.

Em todos os Municípios pesquisados existem listas de espera com cadastro das famílias de crianças que aguardam atendimento. Os técnicos da Secretaria de Educação do Município RMBH2 mencionaram que, além da ampliação da rede de escolas de Educação Infantil, estão buscando desenvolver uma política de critérios para a matrícula na rede.

Uma estratégia comum aos Municípios consiste no atendimento das crianças de cinco anos em escolas de Ensino Fundamental. Isso ocorre na medida em que a demanda do Ensino Fundamental reduz e surgem espaços ociosos. No entanto, tal mecanismo não garante a concepção pedagógica e identidade da Educação Infantil. O trabalho pedagógico desenvolvido nessas turmas, a disposição de carteiras e materiais, organização dos tempos e espaços se aproximam muito mais do Ensino Fundamental do que da Educação Infantil propriamente dita.

As Secretarias de Educação dos três Municípios utilizam estratégias diferentes para a assessoria e acompanhamento à Educação Infantil. No Município RMBH1 a mesma técnica que realiza o acompanhamento ao Ensino Fundamental responde pela Educação Infantil. O estabelecimento de uma referência para Educação Infantil se deu após a participação do Município nos encontros organizados pelo Proinfância em Belo Horizonte e presença das assessoras do MEC no Município.

No entanto, cabe destacar os mecanismos desenvolvidos no Município RMBH2, onde a Educação Infantil possui uma Secretaria Adjunta e equipes específicas para realizar assessorias nas instituições de Educação Infantil da rede própria e outra para a rede conveniada.

No Município RMBH3 existe a definição de uma técnica para o acompanhamento específico da Educação Infantil. Todavia a mesma relata a dificuldade em atender toda a demanda e destaca a dispersão das unidades no território do Município.

O modelo de comunicação estabelecido pelo MEC impõe reorganização do organograma das Secretarias Municipais de Educação. No Município RMBH1 foi designada uma Técnica para participar das formações e repensar a política

de Educação Infantil no Município. Em um dos Municípios, RMBH 2, foi implementado um setor específico para monitorar o SIMEC e mediar as relações entre o MEC e o Município. Em RMBH3 foi organizada força tarefa para atender as solicitações do portal SIMEC na adesão ao Proinfância. Portanto, o Programa e suas interfaces impactou na organização da Secretaria Municipal de Educação.

A presença da rede privada é forte nos três Municípios, sendo que em um deles, RMBH1, somente a rede conveniada realiza atendimento à creche. E, mesmo após construção pronta e inaugurada a Secretaria Municipal de Educação não iniciou as atividades. Uma constatação geral é que as despesas com manutenção das novas unidades não são planejadas pelas Secretarias e após o prédio concluído, o Município precisa estruturar a política de Educação Infantil para realizar um atendimento qualificado conforme estabelecido nas DCNEIs (BRASIL, 2009).

Não foi possível realizar caracterização das redes privadas conveniadas, pois as Secretarias Municipais de Educação não dispõem de muitas informações dessas redes. Em todos os Municípios os recursos são repassados para instituição conveniada proporcionalmente ao número de matrículas atendidas. Essa forma de cálculo e a crescente demanda levam à super lotação das turmas nessas instituições.

Além disso, não identificamos em nenhum dos três Municípios a existência de Sistema e Conselho Municipal atuante, que regulamente e fiscalize a Educação Infantil nas instituições do Município. Dois Municípios, RMBH2 e RMBH3, contam com Decreto Municipal que decide pela criação do Sistema Municipal, no entanto não evidenciamos seu funcionamento.

Os dois Municípios que registram maior população da amostra, RMBH2 e RMBH3 possuem política de construção de novas unidades em andamento. Ambos os Municípios estavam aguardando aprovação de projeto e liberação de recursos do FNDE e ainda mantém projeto arquitetônico próprio e que dialoga com as concepções colocadas pelas DCNEIs. (BRASIL, 2009)

Dessa forma, a Educação Infantil encontra-se em expansão nos Municípios RMBH2 e RMBH3. Para trabalhar nas novas instituições, os dois Municípios criaram por meio de Decreto Municipal outro cargo de docente, diferente

daquele criado para o professor que atua no Ensino Fundamental. Nos dois novos cargos, foi ampliada a carga horária da professora que atua na Educação Infantil que passa de 20 horas para 30 ou 40 horas e também lhe é conferida remuneração menor do que a estabelecida pela legislação que regulamenta o Piso Nacional Salarial Profissional (BRASIL, 2008).

A formação exigida para ocupar o cargo de professor da Educação Infantil nos Municípios é de nível médio na modalidade normal. Todavia, o Município RMBH3 acrescentou em edital que regulamentou Processo Seletivo a exigência de formação superior. Cabe ressaltar que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação já colocou desde 1996 a necessidade da formação em nível superior. Porém a legislação coloca que para atuar na Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental será admitida a formação mínima em nível médio na modalidade normal.

A insatisfação das professoras que atuam na Educação Infantil provoca alta rotatividade dessas profissionais nas instituições. Nos dois Municípios em que foram criados cargos específicos para a professora da Educação Infantil foi registrada rotatividade, uma vez que as professoras prestam concurso para atuar em outras etapas da Educação Básica com o objetivo de melhorar remuneração e condições de trabalho.

Outro mecanismo desfavorável e pouco democrático consiste no processo de escolha das dirigentes das Unidades, pois somente o Município RMBH2 realiza o processo de consulta a comunidade escolar para nomear uma educadora efetiva da instituição para o cargo de dirigente. Nos demais os cargos de direção das unidades dependem de indicação política e são nomeados profissionais que não são efetivos da rede. Para o cargo de coordenadora pedagógica todos realizam consulta entre os/as docentes para definição de novo mandato. De acordo com Alves (2007) tanto a direção quanto a coordenação pedagógica das instituições de Educação Infantil têm um papel relevante na constituição de um atendimento de qualidade, que contribua para assegurar às crianças pequenas o direito à educação em creches e pré-escolas.

De acordo com a LDBEN, Lei 9.394/1996, o prazo para que a Educação Infantil seja integrada aos sistemas municipais de educação foi encerrado em

dezembro de 1999. No texto foi previsto que “as creches e pré-escolas existentes e as que venham a ser criadas deverão, no prazo de três anos, a contar da data de publicação desta Lei, integrar-se ao respectivo sistema de ensino” (Art. 89).

Para Nunes (2005):

Entender a educação de um Município enquanto um Sistema Educacional, nos seus diferentes níveis e dependências administrativas, significa buscar uma unidade na diversidade, integrar as partes num todo, assegurando um conjunto operante e coerente, mas que também preserve as especificidades das partes. (p. 93)

Um fator preocupante apontado pela autora consiste nas discontinuidades das políticas municipais provocadas pela transição e mudanças que ocorrem com frequência na gestão municipal:

Observamos, também, que a discontinuidade das políticas públicas, com frequência, leva ao desconhecimento de passos anteriormente dados, fazendo com que elos da história da Educação Infantil sejam perdidos. Muitos profissionais não sabiam o que foi feito antes, ou seja, não conheciam programas e as ações até então realizadas naquele Município. (NUNES, 2005, p. 117)

É muito comum que os Municípios, ao trocar de Prefeito/a, também procedam com a atualização do corpo técnico da Secretaria Municipal de Educação e no caso de dois Municípios da amostra, RMBH1 e RMBH3 é realizada também a troca da direção, pois esses são cargos indicados por critério político pelo/a Prefeito/a.

Ressaltamos, contudo, que o programa Proinfância transfere recursos para construção, mobília e equipamentos das escolas infantis, o que garante a ampliação do acesso das crianças à Educação Infantil. Entretanto, os Municípios deverão arcar com a manutenção dessa estrutura, assim como assegurar os recursos humanos necessários para efetivamente garantir o atendimento. Esta é uma circunstância que poderá representar entraves no curto e médio prazos. Em curto prazo para aqueles que não fizeram esse cálculo nos orçamentos futuros e, em médio prazo, para aqueles Municípios que não possuem capacidade financeira para arcar com esses gastos, mesmo recebendo do FUNDEB para isso.

A ampliação da pré-escola tem ocorrido em função da redução de atendimento no Ensino Fundamental. Pois, muitas vezes as salas ociosas nas escolas de Ensino Fundamental são ocupadas com turmas de crianças de quatro e cinco anos. O funcionamento de turmas de educação pré-escolar em escolas de Ensino Fundamental (ou de outras etapas e modalidades da Educação Básica) é situação predominante na oferta de Educação Infantil no Brasil. Conforme relato das Secretarias municipais de educação pesquisadas:

Atualmente não temos no Município, em funcionamento, nenhuma instituição com atendimento exclusivo de Educação Infantil. O que temos são turmas e em sua maioria de cinco anos que funcionam em escolas onde a demanda de Ensino Fundamental é menor. São cerca de 10 escolas com essa situação e ainda existem listas de espera. Depois te mostro com detalhes. (Entrevista realizada na secretaria de educação do Município RMBH 1 em 27/02/2014)

Aqui ainda temos muitas situações na Educação Infantil, Centros Municipais do Proinfância, próprios, conveniados, turmas em escolas, pois estamos organizando a política municipal. (Entrevista realizada na secretaria de educação do Município RMBH2 em 13/03/2014)

É avaliada a demanda e onde é possível atender também a Educação Infantil de forma qualificada nós atendemos (Entrevista realizada na secretaria de educação RMBH3 em 14/05/2014 )

Nos diferentes Municípios as estratégias são as mesmas, havendo redução de demanda para o Ensino Fundamental os espaços são ocupados com turmas de Educação Infantil, isso exclusivamente para a faixa etária da pré-escola (quatro e cinco anos). Em relação ao atendimento de creche, o espaço requer outra lógica de funcionamento e materialidade. Precisa-se de berços, fraldário, lactário e de profissionais específicos para a educação dos bebês. Isso explica porque o atendimento à pré-escola tem sido realizado mesmo sem grandes aumentos de recursos e estrutura para a Educação Infantil.

Nesse sentido, Duarte (2013) alerta para o fato de que o prédio construído precisa ser planejado a partir das concepções educativas que ocorrerão no espaço. Pois a função educativa é fundamental e deve determinar cada uma das características a que se direciona, pela importância educacional e social do serviço que presta o espaço físico das instituições de Educação Infantil e pela necessidade de emprestar qualidade ao atendimento educacional da criança pequena.

## 6. O PROINFÂNCIA: ANÁLISE DAS UNIDADES EM FUNCIONAMENTO

Neste capítulo serão utilizadas imagens para analisar o projeto e o uso dos espaços nas unidades do Proinfância em funcionamento nos dois Municípios RMBH2 e RMBH3. Como descrito anteriormente, no capítulo cinco, a unidade do Município RMBH1 ainda não entrou em funcionamento.

O levantamento de dados contou com a visita as unidades e observação de um dia de atividades nas mesmas, momento em que privilegiou-se a escuta de professores, coordenadores pedagógicos e dirigentes da instituição.

Além do espaço físico, procedeu-se com a análise da proposta inicial do MEC, das concepções difundidas nas DCNEIs (BRASIL, 2009a) e a implantação das unidades pelos Municípios. Foram observadas as propostas pedagógicas escritas e o cotidiano das mesmas que foram reveladores das práticas e concepções que não estão descritos no documento.

Como já apontamos anteriormente, a COEDI/MEC tem atuado de forma peculiar no âmbito do Proinfância uma vez que, paralelamente ao projeto arquitetônico, tem se realizado consultorias pedagógicas para assessorar os Municípios na elaboração das propostas pedagógicas.

Além disso, conforme editais de contratação divulgados pelo MEC<sup>76</sup>, desde 2011, a COEDI/MEC tem contratado técnicos, denominados avaliadores educacionais, para realizar visita técnica aos Municípios e avaliar o funcionamento das unidades, realizar assessoria aos Conselhos Municipais de Educação e avaliar os documentos institucionais como os “Indicadores de Qualidade da Educação Infantil”.

Fica evidente os esforços da COEDI/MEC, no contexto do Proinfância, de alinhar o funcionamento da unidade e da política de Educação Infantil com as concepções difundidas por meio de documentos oficiais. Com base nessas constatações, é que buscamos caracterizar o atendimento realizado nas unidades do Proinfância e sua adequação ao projeto Proinfância e as proposições que constam nos documentos oficiais do Ministério da Educação.

---

<sup>76</sup> Disponível em

[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:L9yVe3uIH2AJ:http://portal.mec.gov.br/index.php?option%3Dcom\\_docman%26task%3Ddoc\\_download%26gid%3D16595%26Itemid%3D%2Bconsultoria+coedi+mec&hl=en-BR&gbv=2&&ct=clnk](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:L9yVe3uIH2AJ:http://portal.mec.gov.br/index.php?option%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D16595%26Itemid%3D%2Bconsultoria+coedi+mec&hl=en-BR&gbv=2&&ct=clnk) Acesso em 05 jun. 2015-06-05

Dentre outros aspectos, foram observados aspectos que envolvem a:

- Concepções da gestão nas instituições de Educação Infantil;
- Formação continuada;
- Projeto Político Pedagógico

Cada Município estabelece diretrizes e assessoramento específicos à unidade do Proinfância. Por meio dessa análise comparativa foi possível identificar avanços e desafios comuns às unidades, bem como experiências exitosas no funcionamento da unidade Proinfância.

Nesse sentido, as diretoras realizaram avaliação do projeto padrão do MEC e apontaram necessidades de adequações do projeto arquitetônico e executivo do Programa.

### **6.1 O funcionamento das unidades I e II do Município RMBH2**

Existem duas unidades, CIM, em funcionamento no Município sendo a, unidade I, inaugurada em 12/05/2011, juntamente com a entrega de apartamentos do programa MCMV, todos em um mesmo conjunto de obras executadas com recursos do PAC e, outra, a unidade II, construída em um bairro novo e inaugurada em 05/12/2012. As duas unidades utilizaram o modelo do projeto arquitetônico B de acordo com as especificações e planilhas do FNDE/MEC. Este projeto tem capacidade para matricular 240 crianças. No entanto, esse número tem variado de acordo a utilização diferenciada dos espaços em cada instituição e característica do atendimento parcial ou integral.

Na secretaria de educação, quando questionadas em relação à participação das técnicas na consultoria pedagógica oferecida pelo Proinfância, cujo objetivo foi subsidiar a instalação da nova unidade e construção do PPP, as técnicas da secretaria disseram desconhecer tal ação. Isso se deve em decorrência da alternância de partidos políticos no governo do Município. A equipe de governo responsável pela implantação da primeira unidade no Município e que participou das consultorias do programa foi derrotada nas urnas nas eleições municipais realizadas em 2012. As políticas passam por

descontinuidades mudam-se partidos, ideologias e prioridades como bem definiu Alves (2007):

Em cada período da Administração municipal, entretanto, formam-se equipes diferentes, nem sempre com os mesmos ideais e concepções das equipes anteriores, acarretando, a substituição, interrupção e até abandono de projetos, os quais podem, ainda, ser ressignificados, por meio de encaminhamentos e ações pontuais sem que sejam promovidas alterações formais. (p. 120)

De acordo com informações disponibilizadas no site da Prefeitura, desde o ano de 1945 que o Município não tem um administrador que se reelegeu. Sempre elegendo novo Prefeito e, ainda, dois políticos tiveram seus mandatos interrompidos por morte. Assim, as equipes da Secretaria de educação se alteram com frequência.

A Secretaria Municipal de Educação disponibilizou um modelo de Projeto Político-pedagógico (PPP) para que as instituições elaborassem o seu próprio documento. No entanto, as instituições utilizam esse modelo e, até o momento da visita, as adequações e discussões necessárias para elaboração do projeto político-pedagógico que devia refletir a realidade das instituições ainda não havia sido realizada. Por isso além da análise documental procedeu-se a visita na unidade para evidenciar as práticas e métodos desenvolvidos nos espaços do Proinfância.

A seguir serão descritos os processos desenvolvidos na unidade I e II do Município RMBH2.

### **6.1.1 Um retrato da Unidade I**

O Centro Infantil Municipal (CIM), unidade I, funciona de 7:30h às 16:30h, sendo a única unidade que realiza atendimento integral no Município. As demais instituições de Educação Infantil atendem um grupo de crianças de 7:30 às 11:30 e outro no período de 13:00 às 17:00, realizando somente o atendimento parcial. Existe regulamentação do Município em relação ao quantitativo de crianças por turma, e que, ainda dispõe do quantitativo de crianças por educador(a):

[...] berçário, para cada seis crianças um educador, creche I, a mesma quantidade; creche II, que seria as de três anos, a cada oito crianças uma educadora; pré I e II, vinte crianças para uma educadora. (Entrevista realizada na Unidade I, em 16/04/2014).

Mesmo com definição legal, as técnicas e a direção informam que, devido a grande demanda pelo atendimento, existem situações em que esse número pode se exceder, segundo as mesmas, onde está definido o quantitativo de 20 crianças por turma, podendo até chegar a 25, por exemplo.

FIGURA 6 – Unidade do Proinfância I, no Município RMBH2



Fonte: Arquivo do autor, 2014

A Unidade atende aproximadamente duzentas crianças distribuídas em dez turmas. De acordo com o projeto padrão tipo B, do FNDE/MEC, a unidade tem capacidade para realizar 240 matrículas em período parcial ou 120 matrículas em tempo integral. Esses números são divergentes devido à situação peculiar do atendimento, que será descrito a seguir.

De acordo com as recomendações do Governo Federal, o atendimento seria integral ou em período parcial. Porém, como esclarece a diretora, “na unidade, desde a inauguração, realizamos atendimento integral a todas as crianças” (Entrevista realizada com a Diretora da Unidade I, em 16/04/2014). Ainda explica que “inicialmente, como a demanda ainda era incipiente, com poucos moradores no Conjunto Habitacional, era possível atender a essa

necessidade das famílias pelo tempo Integral”. (Entrevista realizada com a Diretora da Unidade I, em 16/04/2014).

No entanto, hoje, a realidade é bem distinta. A unidade apresenta crianças cadastradas em listas de espera para atendimento. Porém as famílias cujas crianças são atendidas em tempo integral não concordam com a alteração para regime parcial. Foi informado que no ano de 2013 a unidade tentou implantar o horário parcial para contemplar um número maior de crianças, mas a comunidade não aceitou tal alteração e de acordo com a direção existem “cerca de 400 crianças aguardando atendimento em lista de espera” (Entrevista realizada com a Diretora da Unidade I, em 16/04/2014).

A direção da unidade afirma que, por se tratar de uma comunidade nova, que registra os primeiros moradores do conjunto há menos de dois anos, a comunidade ainda está em processo de construção da sua identidade. As lideranças ainda estão se formando e se articulando junto aos moradores. Para a diretora:

Os moradores chegaram aqui há pouco tempo, falta identidade. Veio alguém daqui, alguém dali e assim ninguém se conhece. É tudo muito novo para eles e a gente virou uma referência para eles. É aqui que cuida dos filhos deles, mas que educa para muitos. (Entrevista realizada com a diretora da Unidade I, em 16/04/2014).

Destaca-se o papel assumido pela nova instituição no contexto da construção do novo espaço habitacional. Como revelado no depoimento da diretora, as famílias vêem no equipamento público uma referência de apoio no cuidado e educação dos filhos. Uma reclamação está na ênfase atribuída pela comunidade à dimensão do “cuidar” nos serviços prEstados por eles. Em relação a esse aspecto a diretora comenta:

Agora que estamos passando por um período de greve, movimento organizado pela categoria, muitas famílias, reclamam da falta de atendimento. Isso nas turmas que não estão tendo aulas, uma vez que a adesão ao movimento foi de parte do grupo de educadoras. O que me intriga é que reclamam por não terem onde deixar seus filhos e não pelo prejuízo causado pela ausência de atendimento educacional. (Entrevista realizada com a diretora da Unidade I, em 16/04/2014).

O depoimento demonstra como é forte, entre a comunidade externa, a concepção assistencial dos serviços prEstados pela unidade. Diante disso, cabe às Prefeituras e instituições se articularem e propor mecanismos de

divulgação do Projeto Político Pedagógico da Instituição com ênfase nos aspectos educacionais e em sua contribuição para o desenvolvimento integral das crianças. A diretora ainda afirma: “muitas famílias são omissas e nós não queremos ser vistas como babás” (Entrevista realizada com a diretora da Unidade I, em 16/04/2014).

A unidade conta com 25 educadoras infantis. O concurso prEstado por elas exigia a formação em nível médio, no entanto, cerca de 90% tem formação em nível superior. A diretora relata que na instituição “temos educadoras com formações em jornalismo, economia, e tem muita gente cursando o ensino superior em Pedagogia e que ainda não concluiu, a maioria está se formando em Pedagogia” (Entrevista realizada na Unidade I, em 16/04/2014). A procura pelo curso de Pedagogia significa que as educadoras estão buscando formação na área, porque pretendem continuar na carreira docente e muitas almejam prestar concurso para professora do Ensino Fundamental que oferece melhor remuneração.

Além dos aspectos físicos buscou-se conhecer e analisar os aspectos pedagógicos da Unidade. Em relação ao tempo reservado para estudos, a Diretora da Unidade relata que “agora estão tendo horário de estudo”. (Entrevista realizada com a Diretora da Unidade I, em 16/04/2014). O termo “agora” revela que a instituição não vinha garantindo o tempo previsto em legislação para estudo e planejamento das professoras, conforme texto da Lei do Piso Salarial Nacional. (BRASIL, 2008). De acordo com a diretora esse tempo pedagógico “veio a calhar” (Entrevista realizada com a Diretora da Unidade I, em 16/04/2014).

A diretora explica que anteriormente havia reservado um dia a cada mês para o momento de planejamento, e que, na ocasião, as crianças eram dispensadas das atividades do dia. No entanto, em 2014, a Prefeitura passou a liberar um quantitativo maior de educadoras para a unidade. Esta organização possibilitou a reserva de oito horas por semana destinadas ao planejamento e estudo. Assim, cada professora dispõe de um dia de planejamento por semana e, nesse dia, elas não entram para sala de atividades.

A esse respeito, a equipe da secretaria de educação explicou que, para possibilitar essa organização, foram disponibilizadas para a unidade mais cinco professoras além das professoras referências, que são denominadas “apoio”.

Uma educadora formada em nível superior, no curso de Pedagogia, exerce a coordenação pedagógica da instituição. Para decidir sobre a ocupante da função de coordenação foi realizada consulta entre as educadoras que possuem formação em nível superior e interesse em exercer a função. O mandato da escolhida se estenderá por um período de dois anos.

No Ensino Fundamental a situação é diferente, pois é realizado concurso público para o cargo de carreira “Pedagoga”, e, na Educação Infantil, não existe o cargo/carreira. Essa situação evidencia uma forma de precarização do trabalho na Educação Infantil, uma vez que a Prefeitura exige a mesma formação para atuar na Coordenação e, no entanto, não remunera e nem realiza concurso para o cargo.

Ainda sobre os aspectos que envolvem a gestão, quando questionada em relação à independência institucional, financeira e se a instituição possui registro do INEP, a diretora responde:

Na verdade somos vinculadas a uma escola de Ensino Fundamental, não sei se somos ou éramos, estamos em processo de organização da documentação. Inclusive a Receita Federal ficou de me dar a resposta hoje, em relação ao cadastro no CNPJ<sup>77</sup>. Então acho que dentro de um prazo de quinze dias desvinculamos da outra escola. (Entrevista realizada na Unidade I, em 16/04/2014).

No entanto, a instituição foi inaugurada e atende às crianças e famílias da comunidade desde 12 de maio de 2012. Ou seja, depois de dois anos de funcionamento até a data da entrevista, a gestora da unidade afirma que o Município ainda não regularizou a documentação e registro que confere independência a instituição. Tal situação fiscal implica nos seguintes aspectos da gestão institucional:

- Dependência financeira em relação a outra escola que recebe os recursos em sua conta corrente;
- Informações equivocadas de matrículas do Censo Escolar, pois as matrículas são informadas no INEP em outra Instituição;

---

<sup>77</sup> Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, registro exigido para movimentação da Caixa Escolar, enquanto pessoa jurídica.

- Risco de acidentes para as crianças e funcionários, uma vez que a instituição não possui os devidos alvarás e licenças necessários ao funcionamento de uma instituição educacional;

É como se, para o Governo Federal e demais instâncias de fiscalização e acompanhamento, a unidade do Proinfância não existisse. Na Figura 7, é demonstrada a ausência de um equipamento de segurança básico contra incêndios, o extintor.

FIGURA 7 – Área externa, Unidade do Proinfância I, no Município RMBH2



Fonte: Arquivo do autor, 2014

Pela sinalização e suportes na parede é possível afirmar que o equipamento foi instalado conforme regras de prevenção e combate a incêndio. Porém, nem todos os equipamentos estão no local, o que compromete a segurança e a emissão de autorização para o local funcionar.

De acordo com a direção da escola, o PPP da unidade é “emergencial”, ou seja, a prefeitura enviou um modelo para iniciar o funcionamento da instituição e a partir daí a instituição precisa discutir e elaborar o seu próprio documento. Porém, o processo de elaboração de outro PPP, com discussões na unidade ainda não foi realizado, a instituição funciona há dois anos sem o PPP.

O FNDE/MEC exige toda documentação que comprove a legalidade da instituição para proceder com a liberação de recursos destinados à compra dos mobiliários. Um dos braços do Programa consiste na disponibilização de recursos para compra dos móveis e materiais pedagógicos para o funcionamento da nova unidade. Como a instituição não dispõe de tais documentos, ela funciona com mobiliários adquiridos com recursos do Município. Na época em que a construção ficou pronta, para realizar a cerimônia de inauguração, que, contou com a presença da Presidente da República, os móveis foram solicitados a título de empréstimo a outras instituições da região.

Em relação aos espaços físicos, no depoimento, a diretora comenta o tamanho da secretaria:

A diretora afirma “o Proinfância, é um prédio espaçoso, mas só quem trabalha é que sabe, ele não é funcional. Uma secretaria de escola de Educação Infantil, eu acho que ela não precisa ser tão grande, por exemplo, poderia ter sido dividido” (Entrevista realizada com a diretora da Unidade I, em 16/04/2014).

A diretora declara que sente falta de um espaço para o arquivo da secretaria, atualmente guardam os documentos junto com o material pedagógico. Porém, o espaço destinado a esse fim poderia ser organizado a partir da instalação de uma divisória dentro do espaço destinado à secretaria.

Outra situação relatada consiste na ausência de um auxiliar administrativo para realizar atendimento ao público interno e externo. Até o momento da pesquisa de campo na unidade, a Prefeitura não havia contratado esse profissional, ou seja, todo o trabalho do setor estava sendo realizado pela diretora e coordenadoras pedagógicas. De acordo com informações da Secretaria Municipal de Educação, foi realizado concurso para auxiliar administrativo, no entanto, a nomeação dos mesmos estava prevista para ocorrer no mês de agosto, assim seria necessário aguardar aproximadamente quatro meses para a chegada do/a servidor na instituição.

A rotina da secretaria inclui o registro das matrículas em um livro específico para esse fim e organização de uma pasta com o registro de cada criança, onde constam informações de identificação, de saúde, dados sócio-econômicos, etc. É realizada uma entrevista com as famílias antes de finalizar o processo de matrícula. A diretora coloca que prefere que as coordenadoras

pedagógicas realizem essa entrevista, pois essas informações são necessárias para auxiliar coordenadoras e professoras no desenvolvimento do trabalho pedagógico nas turmas.

De acordo com o relato da equipe da escola, a parte administrativa do projeto arquitetônico Proinfância é muito grande. A diretora relata que “na cozinha há portas que não levam a lugar algum” (Entrevista realizada com a diretora da Unidade I, em 16/04/2014). A partir desse depoimento é possível identificar a ausência de informações dos Municípios na utilização dos espaços e intencionalidades do projeto. Existe sim uma função para cada item do projeto, na cozinha, por exemplo, você tem uma entrada para alimentos *in natura*, que vieram do armazém, mercado, ainda sujos e empoeirados e outras para a circulação do produto na preparação da refeição que será servida.

A diretora questionou sobre a instalação de um lavatório logo na entrada da unidade. A diretora questiona a utilidade de tal utensílio logo no centro da ante sala que dá acesso à entrada da unidade. Ainda avalia que, “caso exista uma proposta pedagógica, ou razão para a instalação da mesma, a comunicação e informação com a unidade não foi eficiente.” (Entrevista realizada com a diretora da Unidade I, em 16/04/2014).

Na figura 8 é retratado um conjunto de prateleiras ociosas na parte administrativa do prédio.

FIGURA 8 – Espaço ocioso na parte administrativa



Fonte: Arquivo do autor, 2014

A partir dos depoimentos e imagens fica evidente a ausência de instruções por parte dos órgãos do Governo Federal em relação às características e funcionalidades do projeto, especificando a utilização dos espaços. Além disso, seria ideal que houvesse maior articulação entre as Secretarias do Município, por exemplo, que poderiam instruir a equipe responsável pela alimentação e direção quanto às normas e regras de cozinhas industriais.

Ainda acerca dos espaços a diretora comenta, “outra coisa que não entendo é a existência dessas duas salinhas” (Entrevista realizada com a diretora da Unidade I, em 16/04/2014).

FIGURA 9 – Salas na parte externa, Unidade do Proinfância I, no Município RMBH2.



Fonte: arquivo do autor, 2014

As salas a que ela se refere foram organizadas para abrigar caixas de energia elétrica, justamente para evitar contato das crianças com as instalações elétricas. No entanto, o questionamento foi em relação à necessidade dessas duas “salinhas” com porta de madeira, azulejos, uma vez que o material de acabamento encarece o custo total da construção.

Da forma como estão concebidas, as áreas externas são subutilizadas por falta de cobertura, como a área de recepção dos alimentos, que fica exposta ao sol, conforme demonstrado na figura 10.

FIGURA 10 – Área externa a cozinha, Unidade do Proinfância I, no Município RMBH2



Fonte: Arquivo do autor, 2014

Além da exposição ao sol, na época de chuva também fica difícil a utilização do espaço.

Segundo observação da diretora há um exagero na quantidade de instalações sanitárias disponibilizadas ao pessoal da cozinha e lavanderia. De acordo com a equipe “pelo tanto de salas de aula existentes, saberiam que não teríamos tantos funcionários para os banheiros construídos” (Entrevista realizada com a diretora da Unidade I, em 16/04/2014). As instalações sanitárias encarecem a execução do projeto construtivo, pois os acabamentos são os materiais que apresentam custos mais elevados, se comparados a outras etapas de execução do projeto.

FIGURA 11 – Instalações Sanitárias dos funcionários da cozinha e lavanderia, Unidade do Proinfância I, no Município RMBH2



Fonte: arquivo do autor, 2014

Pelo projeto do FNDE/MEC, seria necessária uma equipe maior do que aquela que os Municípios realmente dispõem para realização dos serviços administrativos das unidades. Com isso, os espaços ociosos vão ganhando outra função como o depósito de materiais, nesse caso vassouras e escada são guardados nas instalações sanitárias que não são utilizados.

Tem tanto banheiro ali dentro (se referindo a parte administrativa) que chega a complicar a nossa vida, por exemplo, na questão da limpeza. Não tem funcionário, tanto que eu falo com as meninas, mantenha fechado, pra não ter que limpar, deixa só um funcionando. (Entrevista realizada com a Diretora da Unidade I, em 16/04/2014).

Interessante que a mesma quantidade de instalações sanitárias é disponibilizada para mulheres e homens, no entanto, na unidade só trabalham mulheres. As instituições de Educação Infantil são espaços que empregam predominantemente mulheres.

Por outro lado, a direção relata que a escola não tem bebedouros em quantidade suficiente para as crianças e que os existentes sempre necessitam de manutenção. Existe somente o bebedouro retratado na figura 12 em toda a unidade.

FIGURA 12 – Bebedouro, Unidade do Proinfância I, no Município RMBH2



Fonte: Arquivo do autor, 2014

Foi relatado que há em funcionamento no Município uma instituição criada há mais de vinte anos que atende cerca de 400 crianças em uma estrutura adequada às concepções pedagógicas difundidas pela política nacional de Educação Infantil. Cada sala de atividades tem, além de espaços para o descanso das crianças, um banheiro. De acordo com o depoimento, o espaço foi planejado para abrigar um Centro de Educação Infantil, as salas são arejadas, amplas, conta com espaço externo coberto para a realização de atividades com as crianças, parquinho, etc.

Contudo, a diretora coloca que, “por ser a menina dos olhos da prefeitura investiu-se muito nessa unidade e esqueceram-se das outras” (Entrevista realizada com a diretora da Unidade I, em 16/04/2014). Ainda ressalta que essa unidade sempre conseguiu os recursos pleiteados, ao passo que, outras unidades reivindicavam o mesmo tratamento da política pública sem obter êxito.

Alguns problemas relatados no prédio foram objeto de pequenas reformas realizadas pela unidade, como a necessidade da instalação de piso antiaderente nas instalações sanitárias, proteção nas quinas e paredes. Segundo a equipe pedagógica tais intervenções foram realizadas para prevenir possíveis acidentes envolvendo as crianças.

No local planejado para acomodar a sala da direção, foi improvisada uma sala para arquivo e a direção foi instalada junto à sala da coordenação pedagógica, que, por sua vez não tem espaço específico para atendimento.

O espaço destinado à sala multiuso cedeu lugar a uma sala de atividades. No projeto arquitetônico do Proinfância não há previsão para biblioteca e sim de espaço multiuso, onde podem ser organizadas uma biblioteca, brinquedoteca, sala de vídeos, etc. Segundo a instituição, essa adequação foi necessário para atender à crescente demanda que requisita os serviços da unidade. Segundo a Resolução nº 6 de 2007, os seguintes equipamentos foram previstos e são passíveis de financiamento pelo Governo Federal para a sala multiuso:

televisor 29", vídeo/DVD, mini system, jogos de tapetes emborrachados, coloridos, mesa de fórmica com 4 lugares para 4 a 6 anos, cadeiras individuais com encosto para 4 a 6 anos, títulos de livros variados e brinquedos variados. (BRASIL, 2007b, p. 16)

No entanto, tais equipamentos não foram entregues na unidade. Nem ao menos similares. O que levou a unidade a ressignificar os espaços. Ainda foram relatadas situações de risco envolvendo as áreas abertas.

A diretora relata problemas causados pela ausência de muros no entorno da instituição: “o espaço é amplo e aberto, o que facilita a entrada de pessoas estranhas à escola, ontem mesmo, domingo, me ligaram e eu tive que vim até aqui” (Entrevista realizada na Unidade I, em 16/04/2014).

FIGURA 13 – Área externa, Unidade do Proinfância I, no Município RMBH2



Fonte: Arquivo do autor, 2014

Somente uma das laterais possui muro construído, o lado do conjunto habitacional, mas, mesmo assim ele é baixo e pessoas pulam com frequência. Uma solução poderia estar no desenvolvimento de projetos que envolvam a comunidade e instituição. A entrada de pessoas no local tem sido motivada por brincadeiras e recreação, pois na unidade, além de brinquedos, existe, uma piscina no prédio ao lado, que serve de sede para o equipamento da assistência social.

Conforme mencionado anteriormente, a mobília faz parte do Programa, no entanto, dentre os móveis para as unidades estava previsto máquina de lavar e de secar com dimensões específicas, porém os equipamentos enviados pela Prefeitura para a unidade são bem diferentes do especificado nas diretrizes do programa (BRASIL, 2007b).

FIGURA 14 – equipamentos lavanderia, Unidade do Proinfância I, no Município RMBH2



Fonte: Arquivo do autor, 2014

Pelas especificações do projeto, a lavanderia da unidade seria equipada com máquina de lavar com capacidade para 8 kg de roupas, além da máquina de secar. Porém o equipamento da fotografia difere muito em capacidade e qualidade, se trata de um eletrodoméstico conhecido como “tanquinho” que não realiza enxágües e centrifugação.

Foram previstas, na creche I, instalações de torneiras elétricas com mangueira de plástico e banheira de material inoxidável embutida na bancada. No entanto, na unidade foram realizadas adaptações que comprometem a seguranças das crianças e o conforto dos/as profissionais no desempenho de suas atividades.

FIGURA 15 – Fraldário creche I, Unidade do Proinfância I, no Município RMBH2



Fonte: Arquivo do autor, 2014

Na modificação realizada, os fios elétricos ficaram expostos e próximos da criança e professora que realiza a atividade de higienização. Na planta baixa é indicada torneira elétrica com mangueira de plástico para evitar qualquer contato das pessoas com instalações elétricas.

Todas as portas das salas de atividades deveriam vir equipadas com barras para facilitar a mobilidade e acesso dos usuários, no entanto tal utensílio não foi instalado, conforme figura 16.

FIGURA 16 – Portas, Unidade do Proinfância I, no Município RMBH2



Fonte: Arquivo do autor, 2014

No detalhe, da Figura 16, além da porta não estar confeccionada conforme especificações da planta baixa, pode se verificar na parede local previsão para instalação de outro bebedouro.

Não foi observado a construção do equipamento “castelo d’água” conforme previsão do projeto. Alguns brinquedos de ferro existentes estavam danificados e encostados, aguardando recurso para realizar manutenção conforme figura 17.

FIGURA 17 – Brinquedos, Unidade do Proinfância I, no Município RMBH2

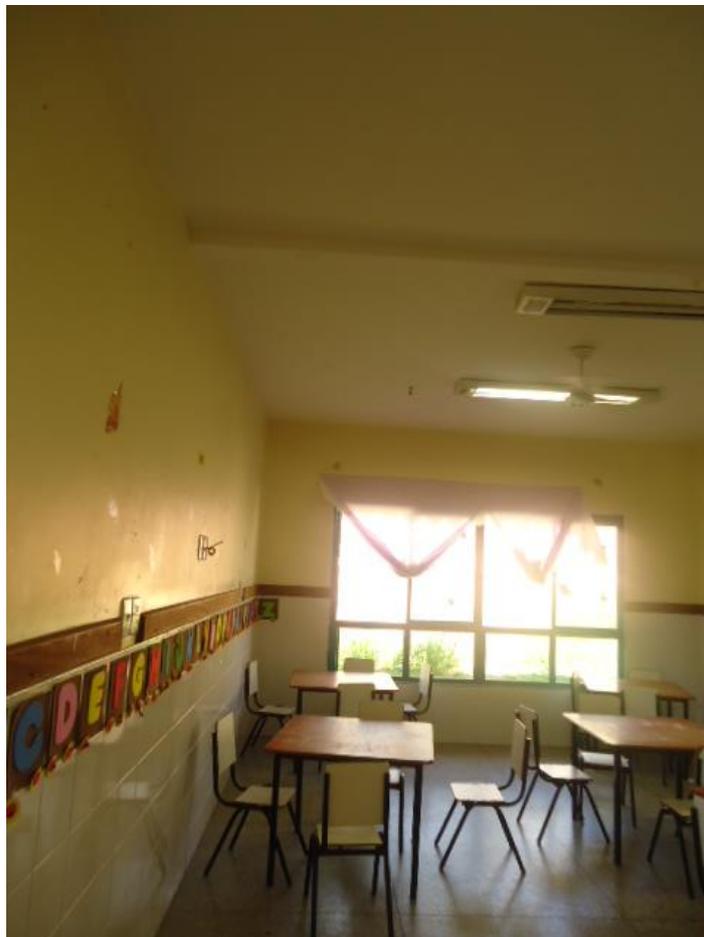


Fonte: arquivo do autor, 2014

Na imagem é possível identificar um balanço e um escorregador encostados, aguardando por manutenção. Por meio do Programa, o FNDE/MEC, financia as Prefeituras adquirirem brinquedos de plástico para o parquinho, que por sua vez oferecem menos riscos às crianças.

Os móveis das salas de atividades foram registrados na figura 18, é possível analisar a disposição e qualidade dos mobiliários.

FIGURA 18 – Mobiliários, sala de atividades da Unidade do Proinfância I, no Município RMBH2



Fonte: Arquivo do autor, 2014

Na imagem, os móveis são simples e diferentes do especificado nas plantas disponibilizadas na página oficial do FNDE/MEC. Nas salas de atividades foram previstos espaços privativos, planejados para o descanso das crianças. No entanto, na unidade não foram instaladas divisórias, o que torna o espaço integrado à sala de atividades. Assim, o respeito ao sono, previsto no projeto original, pode ficar comprometido. Mesmo que a professora respeite e incentive esses momentos de descanso, falta o espaço apropriado na sala.

É possível identificar diversos espaços internos e externos destinados à composição de jardins. Porém, a diretora afirma que no jardim interno não há incidência de sol e nada do que se planta prospera. Na figura 19 está registrado o espaço interno da unidade e o jardim existente.

FIGURA 19 – Vista interna da Unidade do Proinfância I, no Município RMBH2



Fonte: Arquivo do autor, 2014

Na fotografia aparece mesa utilizada pelas crianças para realizar as refeições. Na época de chuva, segundo a equipe, não tem condições das crianças realizarem a refeição no espaço, que é muito aberto.

A seguir iremos realizar a descrição dos espaços da Unidade II, em funcionamento, também no Município RMBH2.

### **6.1.2 Um retrato da Unidade II**

O prédio dessa unidade foi inaugurado em dezembro de 2012, e, em fevereiro de 2013 foram matriculadas 75 crianças e o atendimento a essas crianças iniciado em 01 de abril de 2013. A instituição está localizada em um bairro novo, que ainda possui lotes vagos em seu entorno.

No momento da visita à unidade e realização da entrevista, a categoria de professores e educadores passava por um movimento de greve, por isso as coordenadoras pedagógicas não estavam presentes e nem todas as turmas estavam com sua rotina de atividades regular. A seguir, na figura 20 é apresentada a fachada da Unidade.

FIGURA 20 – Unidade do Proinfância II, no Município RMBH2



Fonte: Arquivo do autor, 2014

Diferente da Unidade I, que oferece atendimento integral a todas as crianças, nessa instituição, somente as crianças da creche são atendidas em tempo integral, e assim organizadas: berçário (0 a 11 meses); creche I (1 ano); creche II (2 anos) e creche III (3 anos). A pré-escola, atendida em tempo parcial, ficou organizada em turmas de 1º período (4 anos) e 2º período (5 anos).

A unidade atende 218 crianças distribuídas nas 12 turmas organizadas em 2014. Para esse grupo de crianças e turmas, a Prefeitura disponibilizou vinte e duas professoras no cargo de educadora infantil. Sendo que, metade dessa equipe é composta de onze professoras concursadas, e a outra metade é composta de professoras contratadas temporariamente por meio de um Processo Seletivo Simplificado – PSS. Das 22 docentes, dezessete atuam como professoras referências nas turmas e outras cinco professoras desempenham funções de “apoio”, ou seja, atuam na turma para proporcionar o tempo pedagógico de oito horas por semana para as professoras-referência das turmas.

De acordo com a diretora, a professora de “apoio” desenvolve atividades diferenciadas na turma. Elas trabalham outros conteúdos que geralmente não são abordados pela professora-referência, como artes, corpo e movimento, etc.

As professoras-referência “trabalham de acordo com a necessidade da turma”, afirma a diretora. Além disso, todo o trabalho é acompanhado pelas coordenadoras pedagógicas, que sugerem/articulam o desenvolvimento de projetos, intervenções pedagógicas nas turmas.

Hoje elas estão desenvolvendo o projeto mascote. Cada turminha escolheu uma mascote, dentro do projeto mascote elas estão trabalhando o projeto literatura. Onde cada semana uma criança leva o mascote, cuida da mascote, e a mãe tem que ler um livro para a criança e fazer um relatório de como foi o momento. (Entrevista realizada com a Diretora da Unidade II, em 22/04/2015).

O trabalho com projetos se constitui em estratégia pedagógica privilegiada, no entanto, a instituição declarou que os recursos reservados para essa finalidade são insuficientes. A diretora relata que, cada professora, adquiriu a mascote da turma com sua remuneração.

A unidade não dispõe de recursos financeiros específicos para aquisição de materiais utilizados na higienização das crianças, como lenços umedecidos, fraldas, shampoos e mamadeiras, que são materiais enviados pelas famílias.

Na figura 21 aparecem materiais utilizados no projeto denominado “Mercadinho”. O projeto também é realizado a partir de doações das famílias.

FIGURA 21 – Materiais para projetos, Unidade do Proinfância II, no Município RMBH2.



Fonte: Arquivo do autor, 2014

Este móvel com caixas e utensílios de supermercado fica exposto na entrada da unidade para que as famílias possam contribuir com a doação de materiais necessários ao desenvolvimento do projeto.

Quando questionada em relação aos recursos e materialidades disponíveis, a direção afirma “que a situação é bem precária em relação a mobiliário” (entrevista realizada na unidade II, Município RMBH II, em 16/04/2014).

A prefeitura repassa recursos para a unidade pedagógica por meio da caixa escolar. De acordo com a direção, com esse recurso ela paga pelo fornecimento de água, energia elétrica, produtos de limpeza e materiais pedagógicos. Mas o recurso não é suficiente para cobrir todas as despesas e necessidades da instituição.

Esta instituição do Proinfância também não tem registro do INEP e é considerada pelo Município como anexo. Estratégia muito utilizada no Brasil pelas Prefeituras cujas instituições não dispõem de autorização de funcionamento. (CAMPOS, M. M. *et al.*, 2012)

Essa situação é bem complexa, como explica a diretora:

Na verdade nosso cadastro, educacenso é informado em outro CIM, e os recursos do caixa escolar recebemos de outra instituição. Nesse caso eu preciso de me relacionar com duas escolas e diretoras diferentes, uma para informar as crianças matriculadas e outra para relações financeiras. (entrevista realizada na unidade II, Município RMBH II, em 16/04/2014).

Assim a direção ocupa grande parte do seu tempo nas burocracias e contatos com outra instituição. Em relatório de pesquisa sobre a gestão da Educação Infantil no Brasil, essa situação ficou evidenciada, quando se mostrou que, em alguns casos, as instituições são até bem distantes uma da outra. (CAMPOS *et al.*, 2012)

Todas as professoras são formadas em magistério, modalidade normal, nível médio, conforme formação mínima exigida pelo concurso e processo seletivo. Todavia, algumas professoras cursam pedagogia em nível superior e as duas coordenadoras pedagógicas, além de serem efetivas no cargo de educadora infantil, são formadas em nível superior: uma é formada no curso normal superior e outra em pedagogia. Quando questionada se a formação em nível médio é suficiente, a direção afirma que sim, porém argumenta que:

A formação em nível médio é suficiente, no entanto, não adianta formar e parar. A profissional tem que investir sempre em formação continuada. Tem que estar sempre fazendo um curso né? Lendo um livro. Experimentando coisas novas, educação todo dia tem coisas novas. (entrevista realizada na unidade II, Município RMBH II, em 16/04/2014).

No depoimento fica evidente a valorização da formação continuada pela dirigente da unidade. No entanto, como relatado no capítulo anterior, não identificamos ações de formação continuada em desenvolvimento no Município.

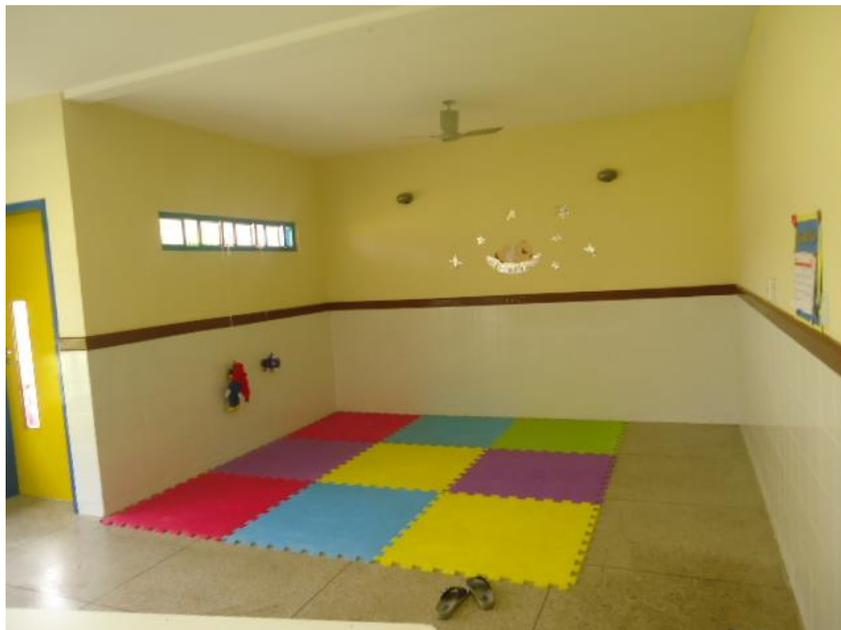
Parte da equipe administrativa é terceirizada e atualmente composta por duas auxiliares de limpeza, duas auxiliares de cozinha e uma cozinheira e chegada recentemente, uma auxiliar de secretaria. A unidade não tem serviço/profissionais como porteiro e/ou vigia.

Segundo a diretora, quando começou a funcionar, a unidade contava com um quantitativo maior de profissionais, no entanto, devido a algumas dificuldades no contrato celebrado entre a prefeitura e empresa responsável pela terceirização, o quadro ficou bem reduzido. Ela afirma “já tivemos porteiro, vigia e mais auxiliares de serviços”. (entrevista realizada com a diretora da unidade II, Município RMBH II, em 16/04/2014).

Assim como na unidade I, o PPP existente nesta instituição também é o modelo sugerido pela secretaria de educação, sendo que a Unidade está discutindo e elaborando novo documento.

Em relação ao espaço físico da unidade, a diretora avalia que o mesmo “supera as expectativas e atende às necessidades da proposta pedagógica”. (entrevista realizada com a diretora da unidade II, Município RMBH II, em 16/04/2014). Porém ressalta que alguns ambientes necessitariam de mais divisórias. Na figura 22 é demonstrado o espaço da sala de atividades.

FIGURA 22 – Sala de atividades, Unidade do Proinfância II, no Município RMBH2



Fonte: Arquivo do autor, 2014

Não foi instalada divisória no espaço reservado ao descanso das crianças. Na figura acima é demonstrado que foi colocado um tapete colorido no local, mas o espaço é integrado à sala de atividades. Outro ponto observado consiste na ausência de móveis, pois assim como ocorrido na Unidade I, o mobiliário também não foi entregue nessa unidade, que, como descrito ainda não possui registro no INEP.

Na unidade II, a sala, planejada para funcionar a sala dos/as professores/as foi organizada uma brinquedoteca.

FIGURA 23 – Brinquedoteca, Unidade do Proinfância II, no Município RMBH2



Fonte: Arquivo do autor, 2014

No entanto, no projeto do governo federal existe a previsão de um espaço multiuso, que pode ser utilizado também como brinquedoteca, onde a instituição organizou mais uma sala de atividades para atender a demanda. Há referência ao trabalho a ser desenvolvido na brinquedoteca nos RCNEIs (Brasil, 1998) e nas DCNEIs (Brasil, 2009). O trabalho com a brinquedoteca tem respaldo também nas Diretrizes Curriculares para o Curso de Pedagogia com exigência, inclusive, de espaço físico específico planejado para essa finalidade (BRASIL, 2006b).

A sala da coordenação pedagógica ocupa um espaço pequeno, que foi planejado para abrigar o almoxarifado da instituição. Todavia, a instituição não conseguiu organizar outro espaço para realização dos encontros entre pedagogas e professoras em tempo pedagógico. Na avaliação da diretora, o prédio administrativo é muito grande, porém com a má distribuição dos espaços. Por exemplo, não há no projeto reserva de espaço específico para sala da coordenação pedagógica.

Em relação ao espaço do refeitório, a diretora comenta: “o refeitório, quando chove, coitado dos meninos, chuva de vento então, molha tudo” (entrevista realizada com a diretora da unidade II, Município RMBH II, em 16/04/2014). A figura 24 demonstra a exposição do espaço em relação ao vento, chuva e sol.

FIGURA 24 – Refeitório, Unidade do Proinfância II, no Município RMBH2



Fonte: Arquivo do autor, 2014

Existe um vão livre entre um prédio e outro sem qualquer proteção para circulação das professoras e crianças em época de chuva. Nesta unidade também a sala de informática não está em funcionamento e por sua vez, deu lugar à sala de professores. Segundo a diretora nenhum computador foi enviado para equipar a sala. Ainda complementa que os computadores que existem na secretaria da unidade foram emprEstados pela comunidade.

Na figura 25 será demonstrada uma sala de atividades da unidade.

FIGURA 25 – Sala de atividades, Unidade do Proinfância II, no Município RMBH2



Fonte: Arquivo do autor, 2014

As paredes da instituição, geralmente, estão ocupadas com atividades, recados que retratam o trabalho desenvolvido na unidade. Outro aspecto relevante e que atende ao disposto nas DCENEI consiste na construção da rotina diária das atividades com as crianças da creche e retratadas nas paredes das turmas da creche.

FIGURA 26 – Rotina, Unidade do Proinfância II, no Município RMBH2



Fonte: Arquivo do autor, 2014

O primeiro cartaz retrata a construção do dia da criança na creche, o que demonstra, além de respeito à criança, pois ela estará ciente dos processos vivenciados no dia, a intenção de proporcionar também a aquisição da noção de tempo e sequência de atividades, entre outros conhecimentos. Nas salas de atividades são disponibilizados materiais para utilização das crianças, sendo o material acessível conforme demonstrado na Figura 27.

FIGURA 27 – sala de atividades, Unidade do Proinfância II, no Município RMBH2



Fonte: arquivo do autor, 2014

Tal postura atende ao disposto nas DCNEI e Indicadores de Qualidade do Ministério da Educação que orienta no sentido de a instituição incentivar a autonomia das crianças na utilização, escolha e organização dos materiais das atividades. Além disso, como demonstrado na figura 34, todas as salas de atividades são equipadas com filtro de água para que as crianças desenvolvam autonomia.

A unidade conta com duas instalações sanitárias adaptadas para atender aos Portadores de Necessidades Especiais – PNE, termo utilizado no projeto para se referir às pessoas com deficiência ou com dificuldades de locomoção.

FIGURA 28 – Instalações sanitárias - PNE, Unidade do Proinfância II, no Município RMBH2



Fonte: Arquivo do autor, 2014

Porém, de acordo com o disposto na p.9, do anexo II, da Resolução nº 6 de 2007 (BRASIL, 2007b) e no item 7.2.4 da Norma ABNT NBR 9050:2004 para garantir a acessibilidade é necessária a instalação de barras fixas. Tais utensílios, mesmo previstos no projeto executivo, não foram instalados nos sanitários da unidade, conforme se verifica na figura 34.

A equipe da instituição relatou que o prédio foi entregue com muitas danificações e partes da construção inacabadas, com maçanetas de portas estragadas, vidros soltando, descarga estragada, isso com menos de trinta dias de utilização. A empreiteira, quando procurada, alegou que os danos ocorreram por má utilização. Além disso, foi denunciado que o material utilizado na construção não foi de boa qualidade.

De acordo a Resolução nº 6/2007, a construção de qualidade

não são necessariamente, luxuosas e caras, mas aquelas que atendam às expectativas dos clientes e necessidades do usuário. No PROINFÂNCIA, o foco é o aluno e tudo que se relaciona a ele torna-se prioridade. Portanto, é recomendável que as intervenções tenham qualidade, para que se possa garantir um fator de melhoria às obras das edificações escolares nos Municípios atendidos. (BRASIL, 2007, p. 8)

Essas considerações em relação às reformas deveriam balizar também os prédios novos, construídos e recém inaugurados que já apresentam problemas.

Em entrevista, a assessora da secretaria de educação explicou que o espaço físico do berçário I não comporta os 16 berços necessários para abrigar todas as crianças da turma e, por isso, em comum acordo com a unidade, decidiram por utilizar somente os colchonetes.

Os brinquedos que compõem o playground da unidade foram doados pela comunidade, assim como equipamentos existentes na cozinha, fogão e demais utensílios. Na lavanderia não tem máquina de lavar e as professoras lavam as roupas manualmente.

Cada sala de atividades tem um solarium, espaço para as crianças brincarem e tomarem sol na parte externa como demonstrado na figura 29.

FIGURA 29 – Solarium, Unidade do Proinfância II, no Município RMBH2



Fonte: Arquivo do autor, 2014

Com o planejamento de espaços como este, a COEDI/FNDE/MEC busca dar expressão aos Municípios, por meio do projeto arquitetônico, a concepção de Educação Infantil prevista nas DCNEI. Com espaço apropriado em todas as salas passa-se a ideia de que as crianças não podem, nem precisam ficar o tempo todo presas na sala, em cadeiras e carteiras.

## **6.2 O funcionamento da unidade III do Município RMBH3**

No Município existe uma unidade em funcionamento e outras três em processo de licitação. As análises realizadas nesse item se referem à unidade em funcionamento e inaugurada em 13 de agosto de 2011. A unidade foi construída a partir do modelo disponibilizado na planta arquitetônica do tipo B.

De acordo com a diretora da Unidade III “existe lista de espera, e agora a pouco recebi a ligação de uma família procurando vaga para criança de três anos” (entrevista realizada com a diretora da unidade III, Município RMBH 3, em 13/05/2014). Dessa forma, o Município precisa expandir sua política de Educação Infantil para atender a demanda.

Os engenheiros dos Municípios vizinhos visitam a unidade para visualizar o projeto pronto, bem como os técnicos que prestam assessoria pedagógica para conhecer a política municipal de Educação Infantil implantada.

Em relação à assessoria prestada pelo Proinfância, no ano de 2010, a equipe da secretaria de educação também disse desconhecer a iniciativa e que gostaria de ter participado. Tal como ocorreu no Município RMBH2, a equipe passou por modificações após as eleições municipais de 2012.

A seguir serão descritos os processos desenvolvidos na unidade III, do Município RMBH3.

### **6.2.1 Um retrato da Unidade III**

O prédio dessa unidade foi inaugurado em 13 de agosto de 2011, e atende a crianças que residem em torno da instituição. Está localizada em um bairro novo que ainda possui lotes vagos em seu entorno. Como a procura por atendimento é maior do que a capacidade da instituição foi organizado um cadastro com as famílias que são atendidas conforme a ordem de inscrição no mesmo.

A instituição atende aproximadamente 202 crianças distribuídas em 12 turmas. A instituição oferece atendimento integral para as crianças na faixa etária de 1 a 3 anos. São contratadas duas monitoras por turma para exercer a docência com essas crianças, etapa denominada berçário e maternal. As crianças de quatro e cinco anos são atendidas em período parcial e a docência

exercida pela professora PEB I, que também leciona nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Quando questionada se o quantitativo de profissionais na docência seria suficiente, a diretora responde que sim, mas considera que deixa a desejar no qualitativo, e, explica:

Não temos formação específica, e o trabalho com essa faixa etária menor é surpresa pra nós. Precisamos de capacitação porque grande parte aqui não tem formação específica em Educação Infantil e para o cargo das monitoras de Educação Infantil só exigido o magistério na modalidade normal. (entrevista realizada com a diretora da unidade III, Município RMBH 3, em 13/05/2014).

A instituição declara a ausência de formação continuada e ressalta que a deficiência de formação se concentra principalmente no trabalho com as crianças menores. Porém a comunidade reconhece o trabalho realizado e a instituição se destaca enquanto equipamento público existente no bairro.

Na figura 38 é visualizada a unidade, que se destaca na paisagem por ocupar a parte central do bairro:

FIGURA 30 – Vista panorâmica da Unidade III, Município RMBH3



Fonte: Arquivo do autor, 2014

A diretora destacou a boa relação da comunidade com a instituição e afirma que o equipamento é referência para a comunidade.

Todos querem uma vaga aqui, nos respeitam e essa instituição é uma referência de educação de qualidade para a comunidade, inclusive os pais buscam suas crianças na porta da sala e conversa diretamente com

a professora. (entrevista realizada com a diretora da unidade III, Município RMBH 3, em 13/05/2014).

No depoimento é evidenciada a boa relação da instituição com a comunidade. A diretora esclarece que desde 2013 foi implantada essa iniciativa de as famílias entrarem na unidade para conversar com a professora e que tal iniciativa tem estreitado os vínculos entre a instituição e comunidade, aportando mais confiança no trabalho desenvolvido.

Apesar de se localizar em região com registro elevado de ocorrências de violência, a unidade não relata qualquer situação deste tipo dentro ou próximo a unidade. A unidade fica bem exposta e o muro é relativamente baixo, no entanto nunca houve tentativa de invasão ou qualquer dano ao patrimônio. A diretora avalia que nesse quesito “o Proinfância foi muito feliz ao não estabelecer projetos de muros altos que o criaria uma separação com a comunidade” (entrevista realizada com a diretora da unidade III, Município RMBH 3, em 13/05/2014).

Por meio da figura 31 é possível visualizar a existência de uma tela para delimitar os espaços da criança e da comunidade.

FIGURA 31 – Tela que divide os espaços internos e externos da unidade



Fonte: Arquivo do autor, 2014

Do lado externo da unidade é possível a comunidade acompanhar e visualizar o lado interno da unidade. Na figura 32 está retratada a entrada da unidade.

FIGURA 32 - Entrada da Unidade III, no Município RMBH3



Fonte: Arquivo do autor, 2014

Além do acolhimento às famílias por meio da decoração, existe um bebedouro instalado nesse espaço de entrada e disponibilizado à comunidade. Tais expedientes são utilizados pela instituição para promover aproximação com a comunidade.

A instituição não possui uma denominação específica, o que leva a inferir que a ausência desse nome pode comprometer a construção da identidade da instituição. Na figura 33 aparece a fachada da Unidade com o nome genérico de Proinfância:

FIGURA 33 – Fachada da Unidade III, Município RMBH3



Fonte: Arquivo do autor, 2014

Denominada “Escola Municipal Pro-infância”, a identificação da instituição foi providenciada pelos funcionários. É importante que a instituição estabeleça um nome e identificação para proceder com os registros necessários. A diretora informou que a unidade está em processo de registro e que depende de outra unidade escolar para receber os recursos financeiros para material pedagógico de consumo e permanente. No Censo Escolar as crianças são informadas como se estivessem matriculadas em outra instituição.

Foram reservados espaços para a instalação de aparelho de ar condicionado, no entanto, a diretora informou que os mesmos estão guardados pois são maiores do que o espaço reservado à sua instalação:

FIGURA 34 – Espaço reservado a instalação do ar condicionado



Fonte: Arquivo do autor, 2014

Aqui, pode se constatar um problema na parte executiva do projeto, pois o espaço destinado ao equipamento não foi bem calculado e sua instalação requer adequações e uma pequena reforma no prédio novo, recém inaugurado.

Nesta instituição percebemos preocupação com acomodação apropriada do lixo, além das lixeiras instaladas para a coleta seletiva, foram instalados containeres específicos para armazenamento do material até o dia da coleta. Na figura 35 são demonstrados os compartimentos para adequação do lixo na parte externa da unidade:

FIGURA 35 – Containeres para armazenamento do lixo



Fonte: Arquivo do autor, 2014

A instituição procura armazenar o lixo de forma adequada e ainda mantém lixeiras para coleta seletiva em toda instituição. Além do resíduo sólido observou-se a preocupação com o encanamento e isolamento da área do Gás utilizado no preparo dos alimentos na unidade. Na figura 43 será demonstrado o local construído para receber os botijões de Gás:

FIGURA 36 – Local para armazenamento de Gás



Fonte: Arquivo do autor, 2014

O armazenamento correto, conforme as normas de segurança do Corpo de Bombeiros garantem a segurança e integridade das crianças e funcionários. Na lavanderia as roupas são organizadas por faixa etária conforme demonstrado na figura 37.

FIGURA 37 – Rouparia do Proinfância



Fonte: Arquivo do autor, 2014

Na organização as professoras tomam o devido cuidado em separar as roupas por idade e turma. Mesmo sem oportunidades de formação continuada para discutir os processos vivenciados na instituição, as professoras buscam soluções para os desafios enfrentados no dia a dia da instituição.

A unidade organizou espaços reservados para a brinquedoteca e videoteca. Na figura 38 será visualizado a brinquedoteca da unidade.

FIGURA 38 – Vista parcial da brinquedoteca



Fonte: Arquivo do autor, 2014

Esse espaço seria destinado à sala de informática. Essas bancadas são previstas no projeto do Proinfância para receber os monitores e gabinetes dos computadores. No entanto, não há previsão para o espaço brinquedoteca.

No berçário houve preocupação em instalar uma divisória separando o espaço de descanso da sala de atividades das crianças, conforme figura 39.

FIGURA 39 – Espaço reservado ao descanso dos bebês



Fonte: Arquivo do autor, 2014

Além do espaço reservado ao descanso, chama atenção a decoração em todos os espaços da unidade. Existe uma preocupação em tornar os ambientes mais adequados à faixa etária das crianças. As duas turmas de berçário têm capacidade para oito crianças e funcionam com sua capacidade máxima. Na figura 40 é demonstrada a parte interna do berçário.

FIGURA 40 – Parte interna do berçário



Fonte: Arquivo do autor, 2014

O espaço foi planejado de forma adequada e arejado para o descanso das crianças, porém a diretora da instituição relata que não existe vaso sanitário e nem chuveiro no espaço, e que isso, dificulta na hora de ensinar às crianças a autonomia para utilizar sozinha o vaso sanitário e tomar banho. Outra preocupação, além do descanso, consiste na alimentação das crianças. A diretora expõe que procura diversificar as frutas e dando variedade de alimentação ofertada às crianças na instituição.

O playground dispõe de brinquedos diversificados, fabricados a partir de materiais como ferro, plástico e madeira. Na figura 41 mostra-se o playground da unidade.

FIGURA 41 – Playground da Unidade III, RMBH3

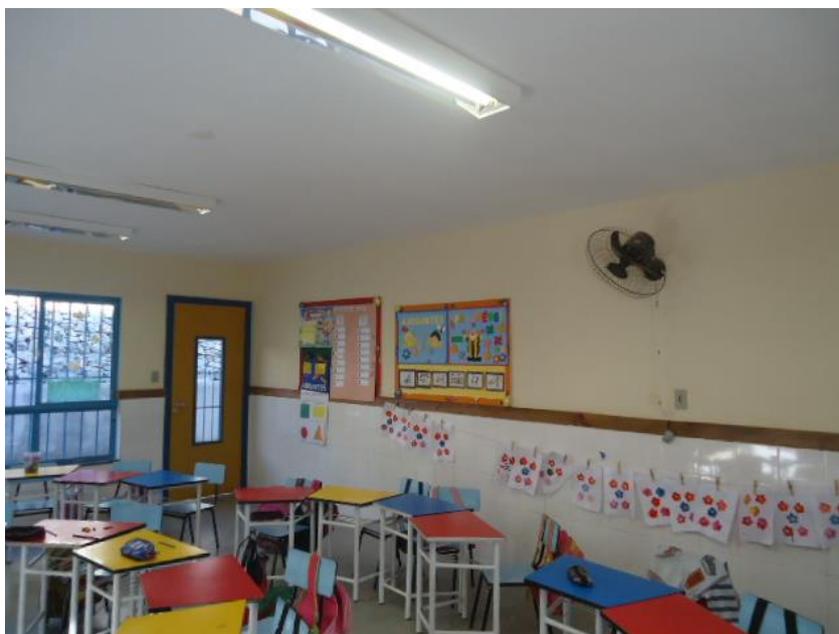


Fonte: Arquivo do autor, 2014

A política municipal e instituição demonstram preocupação em reservar espaços, tempo e brinquedos para a inclusão dessa atividade na rotina das crianças. Tal aspecto foi previsto nas DCNEIs (BRASIL, 2009) e também nas diretrizes de formação do curso de Pedagogia.

A seguir iremos apresentar a organização da sala de atividades das crianças de quatro e cinco anos, denominado pela instituição 1º e 2º período respectivamente. Na figura 42 apresenta-se a visão parcial da sala de atividades.

FIGURA 42 – Visão parcial da sala de atividades 1º e 2º período



Fonte: Arquivo do autor, 2014

A sala de atividades atende a proposta pedagógica da instituição. Uma reclamação foi em relação ao espaço aberto no pátio utilizado para o refeitório. O espaço é muito aberto e exposto à ação de chuva e sol, conforme figura 43.

FIGURA 43 – Refeitório da unidade III, RMBH3



Fonte: Arquivo do autor, 2014

O espaço é utilizado para circulação entre as salas de atividades e entre a parte administrativa e pedagógica da unidade. No próximo item iremos descrever aspectos comuns observados nas unidades, bem como os desafios e estratégias utilizadas por cada instituição na implantação do Proinfância.

### **6.3 Considerações acerca das unidades do Proinfância em funcionamento**

Desvelando as prioridades da política municipal e avaliando a utilização da unidade foi possível apontar traços da implementação que evidenciam as necessidades de aperfeiçoamento dos mecanismos que constituem o Proinfância. Visando elaborar um panorama da política municipal de Educação Infantil foram observadas instituições inauguradas e em funcionamento em dois Municípios da amostra, uma vez que em um deles a unidade não estava em funcionamento.

Nessa trajetória foram identificadas estratégias pedagógicas distintas na implementação da unidade nos Municípios. Como o Programa se restringe ao projeto construtivo, sendo assessoria ofertada por adesão e somente ofertada, em Minas Gerais, no ano de 2010, cada Município organiza a unidade de acordo com a disponibilidade de recursos e com suas concepções de Educação Infantil. Assim foram identificadas e descritas estratégias distintas na organização da política de atendimento.

No entanto, os Municípios não estão isolados, existe uma espécie de rede de trocas, onde são realizadas visitas e observação de experiências entre os mesmos. Foi relatada a existência de visita técnica para conhecer o modelo de política de Educação Infantil implantado em outros Municípios. Um aspecto que preocupa é alternância da equipe pedagógica, que é formada por indicação política. Nesse sentido, toda a rede formada e informações disponibilizadas por meio dessa rede de trocas e apreendida no cotidiano dos técnicos se perde com as configurações diferenciadas da equipe da Secretaria Municipal de Educação a cada mandato do/a Prefeito ou troca de partido político no poder.

No Município RMBH2 foi relatada a insuficiência do número de funcionários destinados à manutenção e limpeza das instituições. Como relatado, o FNDE/MEC e COEDI/MEC difundem a concepção de um espaço adequado

para a Educação Infantil em contrapartida a políticas praticadas historicamente no país onde espaços pequenos para crianças pequenas, ou em momentos que a creche foi até compreendida como um “mal necessário”. (VIEIRA, 1986)

As instituições observadas apresentaram nuances diferentes na utilização do prédio depois de pronto. Na ocupação, as instituições ressignificam os espaços, substituem salas da direção com coordenação, almoxarifado, como aconteceu em certa medida em cada uma das Unidades.

Com adaptação de espaços, instalações inacabadas, e insuficiência de funcionários, o projeto acaba sendo subutilizado e não atinge seus objetivos em relação às questões de higiene e segurança propostos inicialmente. As instalações previstas no projeto seguem as normas e técnicas definidas por institutos responsáveis pela normalização em todo o país. Quando inacabadas tais instalações podem trazer riscos de acidentes para professoras e crianças.

No entanto, ressaltamos que esse problema não é exclusivo das construções do Proinfância, muitas instituições de educação funcionam no Brasil sem o devido cuidado com a normalização e segurança de seus usuários. (FARENZENA, MACHADO, 2006)

Muitos aspectos observados nas práticas e utilização dos espaços dizem respeito às diferentes concepções de Educação Infantil existentes até mesmo dentro de cada instituição. Tal aspecto poderia ser melhor equacionado na implementação de Proposta Político-Pedagógica que fosse discutida amplamente entre toda a comunidade escolar.

Sem PPP e demais documentos oficiais, as instituições funcionam de forma irregular sem a autorização dos órgãos competentes, o que acarreta insegurança e aumento de burocracia para as dirigentes, pois os recursos são depositados em caixa escolar de outra instituição. Cabe ressaltar que a ausência de cadastro no INEP torna a instituição invisível para o Governo Federal e seus bancos de dados. Isso tem levado à estratégia utilizada e orientada pelos técnicos da secretaria de educação de informar as matrículas em outra instituição na pesquisa Censo Escolar.

Uma reclamação recorrente entre as unidades consistiu na disposição do refeitório, que apresenta grande espaço aberto, o que dificulta a realização da refeição pelas crianças. Tal problema poderia ser resolvido com a instalação de

vidros do tipo blindex conforme previsto no projeto disponibilizado pelo FNDE/MEC. Assim, a descaracterização do projeto pode ser traduzida em prejuízos para momentos importantes como o da hora da alimentação na rotina das crianças.

A sala de informática não foi equipada e nem estava funcionando em nenhuma das instituições visitadas. De acordo com o anexo II, da Resolução nº 6 de 2007, os seguintes equipamentos compõem a sala de informática: “mesas de computador, computadores completos com estabilizador, impressora e rack com servidor” (BRASIL, 2007b, p. 16)

Além da informática, nenhuma das unidades visitadas foi equipada com recursos disponibilizados pelo Proinfância. Para a liberação desses recursos o FNDE/MEC exige documentação que comprove que a instituição cumpriu toda a formalidade legal e está apta ao funcionamento das atividades em segurança.

De acordo com o anexo II da Resolução nº 6 de 2007 dentre os utensílios passíveis de financiamento estão os berços (creche I), colchões para berços, cadeira para amamentação além dos colchonetes e tapetes coloridos para as salas de repouso e atividades. (BRASIL, 2007)

Observou-se que as pessoas que trabalham na unidade, em geral, demonstram desconhecimento do projeto arquitetônico disponibilizado pelo FNDE/MEC. Muitas críticas são realizadas em decorrência de não se visualizar utilidade para utensílios ou espaços com funções específicas dentro da unidade de Educação Infantil.

Dentro de um mesmo espaço temos o convívio de profissionais e concepções de educação diferenciada. Essa diversidade de formação e de pensamento constitui em difícil desafio para a política municipal. Conforme relatado, nas instituições essa dificuldade é ainda mais proeminente no trabalho a ser desenvolvido com as crianças de zero a três anos, pois as atividades ainda são novas para a área educacional.

A formação continuada necessita de investimentos por parte das Secretarias Municipais de Educação e Instituições. Tal ação ainda é muito frágil na política de Educação Infantil e carece de sistematização com datas e horários de formação previstos no calendário escolar.

Nenhuma das unidades montou a sala de informática. A partir dessa constatação questionamos em relação à motivação que levaram as unidades a abrir mão deste espaço em detrimento de outros.

Mais do que em qualquer outra etapa da Educação Básica, no atendimento à Educação Infantil é necessário que seja estabelecida uma relação de confiança entre a comunidade e instituição. A partir dos relatos pode-se constatar que quando a instituição procura estabelecer relações de confiança com a comunidade não há registro de violência ou mesmo degradação do patrimônio público.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O governo federal buscou, com a elaboração de documentos/orientações e com o Proinfância, subsidiar a implementação de política de Educação Infantil em todo território nacional, sendo as redes municipais as principais responsáveis, segundo a LDBEN, em relação à organização da rede de atendimento à Educação Infantil. A referida concepção foi expressa, em 2009, nas DCNEIs (BRASIL, 2009).

Assim, a COEDI/MEC, desde 1994, com a proposição da Política Nacional de Educação Infantil, tem regulado institucionalmente a área. Uma preocupação recorrente nos documentos consiste na referência à “qualidade” dos serviços prEstados nas creches e pré-escolas de todo país. O termo é utilizado para se referir aos ajustes necessários para a organização da oferta de serviço educacional em conformidade com as DCNEIs.

A análise dos dados estatísticos evidencia um aumento relativo do atendimento educacional ofertado pela rede privada e conveniada, sobretudo na Educação Infantil. Na creche, etapa responsável pela matrícula na faixa etária de zero à três anos, se concentra maior parte dessas matrículas. Enquanto as práticas desenvolvidas na creche são influenciadas pelo longo período em que esteve vinculada à Assistência Social, a pré-escola, etapa responsável pela matrícula das crianças de 4 e 5 anos, se aproxima mais do caráter escolarizante do Ensino Fundamental.

O período em que a Educação Infantil esteve ligada à Assistência Social foi marcado por programas fragmentados, muitas vezes desenvolvidos de acordo com diretrizes de organismos internacionais e mobilizaram poucos recursos da união para a Educação Infantil. (VIERA, 1986; ROSEMBERG, 2002). Outro aspecto importante na trajetória da educação das crianças de zero até seis anos, gerado pela sociedade, é a pressão dos movimentos sociais pela expansão e qualificação do atendimento (FILGUEIRAS, 1986; COSTA, 2010).

O Proinfância é um programa que rompe com esse histórico de investimento reduzido na área, pois por meio do Programa, o MEC investe de forma inédita na Educação Infantil e com percentuais bem maiores do que o investido em outras etapas da Educação Básica. O investimento se concentrou

no financiamento da construção de prédios escolares, uma vez que muitas crianças estão fora das instituições pela falta de espaço na rede física dos Municípios.

No entanto, a educação da criança de zero até seis anos em instituições formais de educação enfrenta inúmeros desafios. Mesmo após passar por diversas regulamentações, pelo aumento dos recursos investidos, identificou-se que há divergência em relação à concepção de Educação Infantil difundida pelo MEC e aquela praticada nos Municípios. A divergência de concepções dificulta a implementação da política pública uma vez que existem unidades prontas que não funcionam, unidades que funcionam com docentes em condições que divergem do estabelecido pela LDBEN (BRASIL, 1996) e, ainda, práticas que divergem daquelas estabelecidas nas DCNEIs.

Os documentos analisados para descrever o programa foram, em sua maioria, disponibilizados pelo FNDE/MEC e Secretaria Executiva do PAC 2. Há uma ausência de textos que descrevem o programa no âmbito da COEDI/MEC. O Programa têm passado por diversas fases de implementação e a ausência de registros com o detalhamento de cada fase dificultou a descrição realizada na tese e também a compreensão do Programa pelos usuários do Proinfância.

Como única ação proposta para a Educação Infantil no conjunto de programas disponibilizados pelo MEC aos Municípios no PDE, em 2007, o Proinfância necessitava de estratégias de acompanhamento. No entanto, o IDEB constituiu na principal forma de acompanhamento das ações do PDE, mas o índice não é adequado para verificar as metas colocadas para a Educação Infantil.

O Proinfância é um Programa que se constitui em mecanismo que opera na articulação dos entes federados para a implementação da oferta de matrículas na Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica. A pesquisa ora desenvolvida evidenciou a fragilidade dessas relações federativas e as inconsistências pelas quais o Programa vem passando em sua implementação.

De fato o Proinfância se constitui em um marco na política nacional de Educação Infantil e contribui para colocar a Educação Infantil na ordem de prioridades educacionais dos Municípios. Sua implementação tem mobilizado técnicos de diferentes Secretarias Municipais em torno da operacionalização da

execução do projeto construtivo e do sistema de comunicação disponibilizado pelo governo federal: SIMEC.

Na conjuntura de articulação dos entes federados para a implementação de uma política nacional de Educação Infantil, os Estados, enquanto entes federados, não foram implicados em ações diretas na Educação Infantil. O Proinfância é um programa que articulou a União e os Municípios na execução do projeto construção.

Apesar de todos os avanços da política nacional e a definição de fontes de financiamento por meio do FUNDEB, o impacto do programa não atingiu aos objetivos projetados em 2007, na ocasião de sua proposição. Existe um número elevado de construções com problemas na execução, uma vez que foram autorizadas e financiadas mais de 6.000 unidades e, no entanto, poucas unidades estão funcionando.

Além de atrasos em muitos projetos construtivos, as unidades novas nem sempre são direcionadas a novas matrículas, mas às vezes são utilizadas para acomodar crianças que já estavam matriculadas em instituições que funcionavam em prédios em condições precárias.

Diante dos impasses na implementação do Programa, o FNDE/MEC propõe ações como a licitação centralizadas e a utilização de métodos construtivos inovadores “com o objetivo de agilizar a construção de creches e cumprir metas do Plano Nacional de Educação (PNE)<sup>78</sup>”, ou seja para acelerar o ritmo do programa e aumentar o número de matrículas na Educação Infantil. Cabe a pesquisas futuras a análise dessas ações no cumprimento das metas estabelecidas no PNE que consiste em universalizar a pré-escola até 2016 e atender no mínimo 50 % das crianças em idade de frequentar a creche até 2023, ano final da vigência do PNE (BRASIL, 2014).

Além da preocupação no ritmo da execução do projeto construtivo, o MEC tem desenvolvido ações que impactam nas atividades que serão desenvolvidas na unidade do Proinfância. Nesse sentido as consultorias pedagógicas prestadas no âmbito do programa são ações que têm impulsionado os Municípios na articulação da política nacional de Educação Infantil.

---

<sup>78</sup> Disponível em <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/itemlist/tag/ProInfância> Acesso em 12/06/2015.

No entanto, as ações das consultoras não possuem uma linha de atuação a nível nacional. As equipes foram contratadas por editais isolados para atuar em diferentes Estados e em anos diferentes. Uma saída para essa fragmentação poderia estar na descentralização do MEC, que, atuando de forma regional estaria mais próximo dos Estados e Municípios a exemplos de outros ministérios que mantêm órgãos de atendimento e assessoramento de forma descentralizada no país.

Em Minas Gerais a consultoria foi realizada em 2010. Constatou-se que, além de propor profícuas discussões em torno dos documentos oficiais, as consultoras orientaram os/as técnicos/as dos Municípios quanto à construção da Proposta Político-Pedagógica que seria desenvolvida na nova unidade. O trabalho foi realizado por amostragem e uma crítica dos Municípios reside na interrupção das ações de consultoria pela COEDI/MEC desde 2010. Dos/as técnicos/as das três Secretarias Municipais de Educação analisadas na amostra, somente RMBH1 participou da edição única de assessoria da COEDI/MEC no Estado.

O trabalho de assessoria se constitui na única forma de discussão estabelecida entre a COEDI/MEC e Municípios sobre a utilização dos espaços do Proinfância, pois o Município é um ente federado autônomo, assim como a União e os Estados. Nesse sentido, o governo federal não pode definir as atividades que funcionarão nas unidades inauguradas. Existem construções prontas e fechadas, outras foram entregues a iniciativas privadas e ainda podem existir outras que atendam a demanda de outras etapas da Educação Básica ou a outras atividades, se assim definidas pelo Município.

Os Municípios alegam que os recursos viabilizados por meio do FUNDEB são insuficientes. Um estudo importante de ser realizado consiste na relação entre os recursos recebidos via FUNDEB e os investimentos do Município na Educação Infantil.

Uma evidência do estudo aponta a existência de uma relação desigual entre os entes federados no que diz respeito à responsabilidade e recursos, que não levam em conta a diversidade de entes federados no país. De acordo com a configuração atual, a maior parte dos recursos cabe à União e Estados e não aos Municípios. Contrapondo a isso, os Municípios são a esfera administrativa

mais próxima do cidadão, do local onde ele vive e, portanto, responsável por viabilizar, e acompanhar maior volume de políticas públicas disponibilizados à população. Nesse sentido seria necessária uma revisão do pacto federativo em vigência com definição de mecanismos de colaboração na implementação das políticas públicas.

Da maneira como o financiamento está concebido e o desenho das metas estabelecidas no PNE, pode ser observado o acirramento da cisão entre creche e pré-escola, em decorrência da opção realizada no FUNDEB em financiar na rede conveniada somente o atendimento de creche, além de focalizar a matrícula das crianças de quatro e cinco anos por meio da EC nº 59/2009 que estabelece a universalização da pré-escola até 2016. Por isso, hoje o maior desafio está no atendimento de creche.

Para vencer esse desafio os Municípios precisam realizar planejamentos precisos de atendimento para cumprir com a ampliação das matrículas. Porém foi observado que as Prefeituras não contam com setores de planejamento que se dedicam a estudar a demanda da Educação Infantil. Não foi observado estudo de impacto financeiro das novas unidades no orçamento do Município. No entanto, alguns Municípios apresentam planos ousados de construções visando atingir as metas estabelecidas legalmente.

O debate colocado no PNE 2014-2023 (BRASIL, 2014) acerca do índice custo-aluno-qualidade (CAQ) pode contribuir para o planejamento dos Municípios na expansão das matrículas e o volume de recursos necessários. Tal estudo, em andamento, se constitui em mecanismo que irá contribuir na avaliação das implicações da (re)distribuição de recursos governamentais em termos de equidade e igualdade de oportunidades educacionais no país.

Geralmente os Municípios não contam com Conselho Municipal de Educação atuante na Educação Infantil e nem com Sistema independente do Sistema Estadual. Assim a área carece de implantação de regulamentação no âmbito municipal, como orientações, normas, pois a Educação Infantil se constitui na etapa mais recente e ainda em implantação da Educação Básica. Muitos Municípios demoraram em realizar a transição da política de Educação Infantil da pasta da Assistência Social para a Educação, o que foi previsto na LDBEN desde 1996 (BRASIL, 1996). Tendo nascido como política municipal, a

Educação Infantil assume a grande diversidade que carrega esse ente federado. Cabe ressaltar que existem Municípios que não realizaram a adesão ao Programa e que não fazem a discussão de organização da política de atendimento à Educação Infantil.

O grande desafio da implementação do Proinfância está na execução do projeto em si. Os Municípios precisam criar ruptura com os padrões clientelísticos que perduram e predominam na dinâmica da ação estatal. Empresas realizam os contratos, mas não o executam conforme especificações.

Diante das fiscalizações realizadas pelo TCU, em seis cidades com mais unidades em execução na época distribuídas pelas cinco regiões brasileiras, foi questionada a capacidade do FNDE em fiscalizar e monitorar a aplicação dos recursos em todo o território nacional. Já que o método “monitoramento de obras” disponibilizado no SIMEC não se mostrou eficiente para tal. (TCU, 2013a)

Uma aposta do MEC para driblar a falta de recursos técnicos e ineficiência das construções consiste na centralização das construções em consórcios de empresas contratadas pelo MEC. Além do acompanhamento sistemático, daqui alguns anos cabe avaliar o método construtivo em andamento denominado MI – Metodologia Inovadora.

O investimento na ampliação da estrutura das escolas para atendimento à educação integral, além de reformas rotineiras e obras de novas escolas de Ensino Fundamental e Educação Infantil, tem demandado das Secretarias investimentos na equipe técnica para o acompanhamento de construções e reformas. Algumas criaram na estrutura da Secretaria, setor específico para o acompanhamento de obras de construção e reformas e setores específicos de acompanhamento à Educação Infantil.

O Proinfância, mesmo com efeitos ainda tímidos na expansão do atendimento nos Municípios, tem gerado políticas de incentivos também nos Estados. Como o ocorrido nos Estados de Ceará e São Paulo que mantém programas correlatos ao proposto pelo Governo Federal e realiza investimentos na ampliação da rede física da Educação Infantil em Municípios de sua abrangência territorial.

Os dados estatísticos demonstram que a política de Educação Infantil está em expansão. Políticas como o FUNDEB e Proinfância têm contribuído significativamente para a expansão. No entanto, os Municípios carecem de mais aportes técnicos e financeiros para continuar com a expansão e melhorar, sobretudo, a qualidade dos serviços ofertados.

Abaixo listamos impasses e desafios que carecem de aprimoramento no âmbito da implementação do Proinfância:

- A adoção de um projeto padrão não dialoga com a realidade de todas as regiões;
- Necessidade de mais (in)formação acerca dos projetos construtivos, suas finalidades e concepções;
- Falhas na comunicação com os entes federados, dificuldade e muitas dúvidas, mesmo após a realização de diversas estratégias.
- Os cálculos estatísticos de demanda não são confiáveis e precisos;
- Necessidade de acompanhamento após inauguração;
- Desdobramentos das ações de assessorias pedagógicas em todos os Estados da federação;
- Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação;
- Incentivo na constituição dos Sistemas Municipais de Educação;
- Apoio na regulamentação para adquirir a autorização de funcionamento das unidades.

Cabe ressaltar que, apesar dos impasses, as unidades estão funcionando com adequações necessárias ao projeto inicial. Aponta-se a necessidade de mais pesquisas e avaliações do espaço do Proinfância para realizar os ajustes necessários entre o projeto e sua utilização pelos Municípios, uma vez que nem sempre os profissionais demonstraram conhecimentos suficientes do Projeto.

Abaixo seguem recomendações para as políticas municipais:

- Composição e efetivo funcionamento de seus Sistemas Municipais de Educação;

- Discussão dos aspectos do currículo específico para a Educação Infantil, de acordo com as DCNEIs;
- Estabelecer programa de formação para as professoras que atuam na Educação Infantil;
- Aproximação e diálogo entre as Secretarias para implementação e acompanhamento de projetos construtivos;
- Monitoramento da relação demanda x oferta de Educação Infantil;
- Implementação de setor específico para acompanhar o diálogo com o governo federal.
- Entre outros pressupostos essenciais para o funcionamento da política municipal de Educação Infantil.

Os técnicos dos Municípios demonstram dificuldades na compreensão do projeto desde a sua concepção até a execução. Tal fato leva a espaços diferentes, unidades prontas e diferentes sendo executadas a partir do mesmo projeto. Essa situação pode ser solucionada por meio da Metodologia Inovadora implantada pelo FNDE/MEC. No entanto, tal metodologia precisará ser avaliada a partir da inauguração de mais unidades e a contínua observação das políticas municipais.

## 8. REFERÊNCIAS

### 8.1 Referências Bibliográficas

ABRANCHES, S. H. Política social e combate à pobreza: a teoria da prática. *In*: ABRANCHES, S. H.; SANTOS, W. G.; COIMBRA, M. **Política social e combate à pobreza**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1998. p. 07-22.

ABRUCIO, F. **Os barões da federação**: os governadores e a federação brasileira. São Paulo: HUCITEC, 1998.

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. s/d. Disponível em: <[http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=2125&Itemid=229](http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2125&Itemid=229)>. Acesso em: 26 mar. 2014.

ADRIÃO, T.; BORGHI, R. **Parcerias entre prefeituras e esfera privada**: estratégias privatizantes para a oferta da educação pública em São Paulo? São Paulo: Xamã, 2008.

ADRIÃO, T.; GARCIA, T.; BORGHI, R.; ARELARO, L. As parcerias entre prefeituras paulistas e o setor privado na política educacional: expressão de simbiose? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 533-549, abr.-jun. 2012.

ADRIÃO, T.; PINHEIRO, D. A presença do setor privado na gestão da educação pública: refletindo sobre experiências brasileiras. **Revista Educação e Políticas em Debate**, Uberlândia, v. 1, n. 1, p. 55-66, jan.-jul. 2012.

AFONSO, A. J. Políticas avaliativas e *accountability* em educação - subsídios para um debate iberoamericano. **Sísifo / Revista de Ciências da Educação**, Lisboa, n. 9, p. 57-70, maio-ago. 2009.

\_\_\_\_\_. Protagonismos instáveis dos princípios de regulação e interfaces público/privado em educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1137-1156, out.-dez. 2010.

AGLIETA, M. **Régulación y crisis del capitalismo**. Mexico: Siglo Veintiuno, 1979.

AGUIAR, Ubiratan *et al.* **Convênios e tomada de contas especiais**: manual prático. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

ALBUQUERQUE, S. S. de. Educação Infantil: um sonho a ser embalado? Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). s/d. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/faced/pesquisa/gein/artigos/Educa%C3%A7%C3%A3o%2>

[OInfantil%20um%20sonho%20a%20ser%20embalado.pdf](#)>. Acesso em: 6 dez. 2013.

ALVES, N. N. de L. **Coordenação pedagógica na Educação Infantil: Trabalho e identidade profissional na rede municipal de ensino de Goiânia**. 2007. 312 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2007.

ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, ano 11, n. 31, p. 1-27, jun. 1996.

\_\_\_\_\_. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 41, p. 111-141, jun. 1999.

AUGUSTO, M. H. O. G. **A regulação das políticas educacionais em Minas Gerais e a obrigação de resultados: o desafio da inspeção escolar**. 2010. 279f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

AZEVEDO, J. M. L.; SANTOS, A. L. F. Municipalização do ensino. *In*: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. M. C.; VIEIRA, L. M. F. **Dicionário: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM.

BALL, S. J. **Politics and policy making in education: explorations in policy sociology**. Nova York: Routledge, 1990.

\_\_\_\_\_. **Educational reform: a critical and post-structural approach**. Buckingham: Open University Press, 1994.

BAPTISTA, M. C.; LIMA, R. R. (Orgs.). **Dossiê FMEI: cinco anos é na Educação Infantil**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2013.

BARBOSA, L. C de M. **O uso dos resultados do SIMAVE e suas possíveis implicações para gestores escolares e professores: o caso das escolas públicas de Formiga-MG**. 2013. 267f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

BARRETO, A. M. R. F. A Educação Infantil no contexto das políticas públicas. **Revista Brasileira de Educação**, Brasília, n. 24, p. 53-65, set.-dez. 2003.

BARROSO, J. Organização e regulação dos ensinos Básico e Secundário, em Portugal: sentidos de uma evolução. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 63-92, abr. 2003. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. acesso em: 20 set. 2012.

\_\_\_\_\_. Os novos modos de regulação das políticas educativas na Europa: da regulação do sistema a um sistema de regulações. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, n. 39, p. 19-28, jul. 2004.

\_\_\_\_\_. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acesso em: 30 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. O Estado e a educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. *In*: BARROSO, J. (Org.). **A regulação das políticas públicas de educação**: espaços, dinâmicas e actores. Lisboa: Educa, 2006. p. 41-70.

BASSI, M. E. **Política educacional e descentralização**: uma crítica a partir da análise da descentralização financeira dos recursos públicos enviados às escolas no Estado de Minas Gerais. 1996. 114f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1996.

BONDIÁ, J. L. Notas sobre a experiência e o saber de experiência. *In*: **Revista Brasileira de Educação**, nº 19. p. – p. 20-28, 2002.

BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. **Reforming education & changing schools**: case studies in policy sociology. London: Routledge, 1992.

CAMPOS, M. M. **A gestão da Educação Infantil no Brasil**. (relatório final) São Paulo: Fundação Carlos Chagas, Fundação Victor Civita, 2012.

CAMPOS, M. M.; FÜLLGRAF, J.; WIGGERS, V. 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.

CAVALIERE, A. M.; COELHO, L. M. Para onde caminham os CIEPS? Uma análise após 15 anos. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 119, p. 147-174, jul. 2003.

CIRILO, P. R. **As políticas de valorização docente no Estado de Minas Gerais**. 2012. 154f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

CORDEIRO, C. M. F. Anísio Teixeira, uma “visão” do futuro. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 241-258, 2001. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n42/v15n42a12.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2012.

CORREA, B. C. Políticas de Educação Infantil no Brasil: ensaio sobre os desafios para a concretização de um direito. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 5, n. 9, p. 20-29, jan.-jun. 2011.

CORSINO, P.; NUNES, M.F.R. **Políticas públicas universalistas e residualistas**: os desafios da Educação Infantil. Reunião anual da Anped, Caxambu, n. 33, 2010.

COSTA, M. Crise do Estado e crise da educação. Influência neoliberal e reforma educacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, ano XV, n. 49, p. 501-523, dez. 1994.

COSTA, S. C. **A Educação Infantil no Município de Contagem-MG**: análise de uma política (1996-2010). 2010. 252f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

CURY, C. R. J. A nova lei de diretrizes e bases da educação nacional: uma reforma educacional? *In*: CURY, C. *et al.* **Medo à liberdade e compromisso democrático**: LDB e Plano Nacional de Educação. São Paulo: Ed. Brasil, 1997. p. 3-19.

\_\_\_\_\_. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set.-dez. 2008.

\_\_\_\_\_. A questão federativa e a educação escolar. *In*: OLIVEIRA, R. M. de; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. p. 149-168.

\_\_\_\_\_. Do sistema de colaboração recíproca. *In*: ABRUCIO, F. L.; RAMOS, M. N. (Orgs.). **Regime de colaboração e associativismo territorial**: arranjos de desenvolvimento da educação. São Paulo: Fundação Santillana, Ed. Moderna, 2012. p. 129-150.

DAGNINO, E. **Anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DAHLBERG, G.; MOSS, P.; PENCE, A. **Qualidade na educação da primeira infância**: perspectivas pós-modernas. Trad. Magda França Lopes. Porto Alegre: Artemed, 2003.

DAVIES, N. O FUNDEF e os equívocos na legislação e documento oficial. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 113, p. 113-128, jul. 2001.

\_\_\_\_\_. O desafio de obrigar os governos a aplicarem a verba legalmente devida em educação: os casos das prefeituras fluminenses do Rio de Janeiro, Niterói e São Gonçalo. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 3-20, mar. 2007.

DEBORD, G. **A sociedade do espetáculo**: comentários sobre a sociedade do espetáculo. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.

DELVAUX, B. Public action, or studying complexity. **Know & Pol knowledge and policy in education and health sectors**. June 2007. Disponível em: <<http://knowandpol.eu/IMG/pdf/lr.tr.delvaux1.eng.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. Qual é o papel do conhecimento na ação pública? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 109, p. 959-985, 2009.

DOURADO, L. F. Avaliação do plano nacional de educação 2001-2009. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul.-set. 2010.

DUARTE, M. R. T. Regulação sistêmica e política de financiamento da Educação Básica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 821-839, Especial - Out. 2005.

DUARTE, A.; OLIVEIRA, D. A. Política educacional como política social: uma nova regulação da pobreza. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 279-301, jul.-dez. 2005.

DUARTE, M.; OLIVEIRA, D. A. Política e administração da educação: um estudo de algumas reformas recentes implementadas no Estado de Minas Gerais. **Educação & Sociedade**, Campinas, ano XVIII, n. 58, p. 123-141, jul. 1997.

DUARTE, R. K. **Arquitetura e educação: construções de projetos escolares voltados à Educação Infantil**. XI Encontro de Pesquisadores do Programa de Pós Graduação em Educação: Currículo. PUC-SP, 2013.

DUPRIEZ, V.; MAROY, C. La regulation dans les systèmes scolaires: proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone. **Revue Française de Pédagogie**, Paris, n. 130, p.73-87, jan./mar. 2000.

DUTERCQ, Y. Que reste-t-il de l'État-éducateur? Colloque International "État et Regulation Sociale - Comment penser la coherence de l'intervention publique?" 2006. Disponível em: <<http://matisse.univ-paris1.fr/colloques/pdf/articles/dutercq.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

FAORO, R. **Os donos do poder**. Rio de Janeiro: Editora Globo, 2001.

FARIA FILHO, L. M. de. **Dos pardieiros aos palácios: cultura escolar e urbana em Belo Horizonte na Primeira República**. Passo Fundo: UPF, 2000.

FARENZENA, N.; VIEIRA, S. L. *et. al.* **Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas: aportes de estudos regionais**. Brasília: INEP/MEC, 2005.

FARENZENA, N.; MACHADO, M. G. F. O custo das escolas públicas municipais: resultados de uma pesquisa e implicações políticas. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Recife, v. 22, n. 2, p. 277-290, jul.-dez. 2006.

FERNANDES, R. C. **Privado porém público: o Terceiro Setor na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FILGUEIRAS, C. A. C. **Práticas educativas no Movimento Popular: a experiência das mulheres no bairro industrial**. 1986. 395f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1986.

FONSECA, C. L. **Arquitetura das escolas públicas nas reformas educacionais mineiras (1892-1930)**. 2004. 184f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.

FONSECA, A. M. **Reformas educacionais nos anos noventa no Estado de Minas Gerais: o projeto Proqualidade**. 2006. 161f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2006.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Trad. Raquel Ramallete. Petrópolis: Vozes, 2002.

FÓRUM MINEIRO DE EDUCAÇÃO INFANTIL. Nota de esclarecimento. FMEI, Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <<http://www.fae.ufmg.br/nepei/pagina.php?page=NotaEsclarecimento>>. Acesso em: 22 jan. 2014.

FRANSEZE, C. **Federalismo cooperativo no Brasil**: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. 2010. 210f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

FREITAS, M. de; STABELINI, A. M. As parcerias com organizações não governamentais como estratégia para a ampliação do setor privado na educação. Comunicação oral apresentada no XXVI Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação. Recife: ANPAE, 2013. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/AnaMariaStabelini-ComunicacaoOral-int.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2014.

FÜLLGRAF, J. B. G. **O UNICEF e a Política de Educação Infantil no Governo Lula**. 2007. 194f. Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

\_\_\_\_\_. Política Nacional de Educação Infantil no Brasil: uma luta contínua, uma política descontínua. Trabalho apresentado no GT-07 da 31ª RA da ANPED, 2008.

GENTILLI, P.; SILVA T. T. (orgs) **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ. **Impactos da implementação do FUNDEF no Paraná**: o caso do Município de Londrina. UFPR. s/d. Disponível em: <[www.nupe.ufpr.br/fundef/londrel.doc](http://www.nupe.ufpr.br/fundef/londrel.doc)>. Acesso em: 17/04/2015.

GRAÇA, V. A. C.; PETRECHE, J. R. D. **O uso da metodologia de projeto axiomático para projetos arquitetônicos**: estudo de caso das escolas municipais de Educação Infantil de São Paulo (EMEI). São Paulo: EPUSP, 2003.

HAGUETTE, T. M. F. **Metodologias qualitativas na Sociologia**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

HYPOLITO, A. M. Políticas curriculares, Estado e regulação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1337-1354, out.-dez. 2010.

JUNQUEIRA, D. S. S. **A implementação de novos modos de regulação do sistema educacional no Brasil**: o plano de ações articuladas e a relação entre as escolas e a união. 2011. 177f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

KAPPEL, D. B. Índice de desenvolvimento infantil no Brasil: uma análise regional. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, v. 12, n. 35, p. 232-240, maio/ago. 2007.

KUHLMANN JR, M. **Infância e Educação Infantil**: uma nova abordagem histórica. Porto Alegre: Mediação, 1998.

\_\_\_\_\_. Trajetórias das concepções de Educação Infantil. 2005. Disponível em: <[www.omep.org.br/artigos/palestras/05.pdf](http://www.omep.org.br/artigos/palestras/05.pdf)>. Acesso em: 17/02/2014.

KRAMER, S. Propostas pedagógicas ou curriculares de Educação Infantil: para retomar o debate. 24<sup>a</sup> Reunião Anual da ANPED. 2001. Disponível em: <<http://24reuniao.anped.org.br/tp.htm#gt7>>. Acesso em: 4 dez. 2013.

KRAWCZYK, N. R. PDE: novo modo de regulação estatal? **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 135, p. 797-815, set.-dez. 2008.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Sociologie de l'action publique**. Paris: Le Seuil: Armand Colin, 2007.

LESSARD, C. Regulação. *In*: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. M. C.; VIEIRA, L. M. F. **Dicionário Trabalho, Profissão e Condição Docente**. Belo Horizonte. UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM.

MACHADO. M. G. F. Assistência financeira do PAR em Municípios alagoanos: o Proinfância na implantação da oferta de vagas da Educação Infantil. Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul. IX ANPED Sul. 2012.

Disponível em:  
<<http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/1388/135>>. Acesso em: 11 jun. 2014.

MACHADO, M. G. F.; PERGHER, C. J. Assistência financeira do MEC: o impacto de ações do PAR em Municípios de Alagoas. **Políticas Educativas**, Porto Alegre, v. 4, n.1, p. 51-70, 2010.

MAFASSIOLI, A. da S.; MARCHAND, P. S. Plano de Ações Articuladas: competências dos entes federados na sua implementação. Simpósio 2011 da ANPAE. 2011. Disponível em:  
<<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0057.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2014.

MAROY, C. Regulation des systèmes éducatifs. *In*: ZANTEN, A. V. (Direction). **Dictionnaire de l'Éducation**. France: Quadrige/Puf, 2008. p. 574-578. Tradução: Marisa R. T. Duarte.

\_\_\_\_\_. Em direção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas de ensino na Europa? *In*: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana (Orgs.). **Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011. p. 19-46.

MATTOS, M. J. V. M. A reforma educacional de Minas Gerais: uma experiência de desconcentração. **Revista Online Biblioteca Prof. Joel Martins**, Campinas, v. 2, n. 1, p. 1-19, out. 2000.

MENDES, M. J. **A eficácia da vinculação de recursos no federalismo brasileiro**: o caso do FUNDEF. Brasília: ESAF, 2002.

MINAYO, M. C. de S. (Org). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 6. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1996.

MONLEVADE, J. A. C. Percentual de recursos públicos para a educação: compromisso irrevogável do PIB. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, n. 9, p. 11-19, jan.-jun. 2011.

MONTAÑO, C. **Terceiro Setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

NASCIMENTO, M. L. B. P. A creche na Educação Infantil: entre o ofício e o direito. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 15, n. 29, p. 555-566, 2010.

NASCIMENTO, A. P. S. do. **Avanços e retrocessos na oferta da Educação Infantil no Brasil**: análise financeiro-orçamentária dos recursos destinados a essa etapa da educação 2001-2010. 2012. 223f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

NUNES, M. F. R. **Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro**: um estudo das estratégias municipais de atendimento. 2005. 242f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

OLIVEIRA, D. A. **Educação Básica**: gestão do trabalho e da pobreza. Petrópolis: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado. *In*: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2006. p. 91-112.

\_\_\_\_\_. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Recife, v. 25, n. 2, p.197-209, maio-ago. 2009a.

\_\_\_\_\_. Política educacional e regulação no contexto latino-americano: Argentina, Brasil e Chile. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 15, n. 28, p. 45-62, jan.-jun. 2009b.

OLIVEIRA, R. P. de. Da universalização do Ensino Fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 661-690, out. 2007.

OLIVEIRA, Z. de M. R. de. O currículo na Educação Infantil: o que propõem as novas diretrizes nacionais? Anais do I Seminário Nacional: currículo em movimento – Perspectivas Atuais. Belo Horizonte, novembro de 2010.

OLIVEIRA, J. dos S.; BORGHI, R. F. Arranjos institucionais entre o poder público municipal e instituições privadas para a oferta de vagas na Educação Infantil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos - RBPE**, Brasília, v. 94, n. 236, p. 150-167, jan.-abr. 2013.

PERONI, V. M. V.; OLIVEIRA, R. T. C. de; FERNANDES, M. D. E. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da Educação Básica brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 761-778, out. 2009.

PINTO, M. de F. N. **O trabalho docente na Educação Infantil pública em Belo Horizonte**. 2009. 194f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

PINTO, J. M. R.; GOUVEIA, A. B. Apresentação. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, n. 8, p. 1-2, jul.-dez. 2010.

PORTUGAL, S. Contributos para uma discussão do conceito de rede na teoria sociológica. 2007. Disponível em: <<file:///C:/Users/User/Documents/UFMG/D/Textos/capitulo%203/Regulacao/redes%20portugal.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2014.

RABELO, C. L. de A.; VIEGAS, C. M. de A. R.; SOUZA, H. G. de O. e. As parcerias público-privadas no direito brasileiro: análise da Lei n. 11.079/2004. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, ano XIV, n. 89, s/p, jun. 2011. Disponível em: <[http://ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=9562&revista\\_caderno=4](http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9562&revista_caderno=4)>. Acesso em: 5 jul. 2014.

RAMOS, J. L. R. R. **Implementação de programas federais e descentralização de políticas públicas**: um estudo de casos no contexto do Proinfância. 2011. 174f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

RIBEIRO, R. J. A política como espetáculo. *In*: DAGNINO, Evelina (Org.). **Os anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 31-40.

RIBEIRO, B. **A qualidade na Educação Infantil**: uma experiência de autoavaliação em creches da cidade de São Paulo-SP. 2010. 197f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

ROSEMBERG, F. Avaliação de programas, indicadores e projetos em Educação Infantil. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 16, p. 19-26, 2001.

\_\_\_\_\_. Organizações multilaterais, Estado e políticas de Educação Infantil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 115, p. 25-63, mar. 2002.

ROSSETTI-FERREIRA, M. C. *et al.* Promoção da qualidade e avaliação na Educação Infantil: uma experiência. **Cadernos de Pesquisas**, São Paulo, n. 105, p. 52-77, 1998.

RUAS, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. *In*: RUAS, Maria das Graças; CARVALHO, M. I. V. de (Orgs.). **O estudo da política**. Brasília: Paralelo 15, 1998. p. 231-260.

RUBIM, A. A. C.; AZEVEDO, F. A. Mídia e política no Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 43, p. 189-216, 1998.

SABATIER, P. Policy change over a decade or more. *In*: JENKINS-SMITH, P. S. **Policy change over a decade or more**. Boulder: Westview Press, 1993. p. 13-39.

SANTOS, S. dos. Texto visual: uma nova concepção de leitura. **Pesquisas em Discurso Pedagógico**, s/p, 2011. Disponível em: <<http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/17885/17885.PDFXXvmi=weVTiuTglA5nx7oCxTNBEdFxGmxm5OoC3lvRqCe1HCAO1dNV1pAf58VsHixvlaz5HVx9xcagOL6QZUM1kmgpvdSewrKgDjmIqkuPxG6nrdf82sspJTWxNbufWLSH8extKn2qtpTIFIRIOI9zf7w4i2jfNdwWs5qds sFxTzHAUzjJU5jbAQfTSA9HOHEhN6vhzctfLx4HwnrsRLEsCUMvvvekeSD20ajAmA49x9R6xjAp5fSlafeGMS22mF4nPo>>. Acesso em: 21 mar. 2015.

SARMENTO, D. C. Criação dos Sistemas Municipais de Ensino. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 93, p. 1363-1390, set.-dez. 2005.

SAVEDRA, M. M. G. Avaliação dos programas orientados da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro: uma experiência em ciência, tecnologia e inovação. **VII Congresso Internacional del CLAD sobre La Reforma del Estado y de La Administración Pública**, Lisboa, Portugal, p. 8-11, Out. 2002.

SAVIANI, D. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos Municípios. **Educação & Sociedade**, Campinas, ano XX, n. 69, p. 119-136, dez. 1999.

\_\_\_\_\_. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, out. 2007.

\_\_\_\_\_. **Educação brasileira: estrutura e sistema**. 10. ed. Campinas: Autores Associados, 2008.

SFORNI, M. S. de; GALUCH, M. T. B. Apropriação de instrumentos simbólicos: implicações para o desenvolvimento humano. **Educação**, Porto Alegre, v. 32, n. 1, p. 79-83, jan.-abr. 2009.

SILVA, I. T. F. R. da. **O processo de constituição de políticas públicas de Educação Infantil em Belo Horizonte 1983 a 2000**. 2002. 223p. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002.

SILVA, I. O. E. **Educação Infantil no coração da cidade**. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, M. J. de A. e. **Regulação educativa: o uso dos resultados de proficiência das avaliações do PROEB por diretores escolares em Minas Gerais**. Belo Horizonte: FaE/UFMG, 2011.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul.-dez. 2006a.

\_\_\_\_\_. Desenho Constitucional, instituições federativas e relações intergovernamentais no Brasil pós-1988. *In*: FLEURY, S. (org.) **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006b, p.185-200

SOUZA, G. de; VIEIRA, L. M. F. Trabalho e emprego na Educação Infantil no Brasil: segmentações e desigualdades. **Educar em Revista**, Curitiba, n. especial 1, p. 119-139, 2010.

SFORNI, M. S. de; GALUCH, M. T. B. Desenho constitucional, instituições federativas e relações intergovernamentais no Brasil pós 1988. *In*: FLEURY, S. **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 105-121.

\_\_\_\_\_. Apropriação de instrumentos simbólicos: implicações para o desenvolvimento humano. **Educação**, Porto Alegre, v. 32, n. 1, p. 79-83, jan.-abr. 2009.

SZYMANSKI, H.; ALMEIDA, L. R.; PRANDINI, C. A. R. (Orgs.). **A entrevista na pesquisa em educação: a prática reflexiva**. Brasília: Plano Editora, 2002.

TEIXEIRA, A. de B. **Indicadores de qualidade na Educação Infantil: aplicação e análise**. 2012. 43f. Especialização em Educação Infantil (Monografia em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais.. Belo Horizonte, 2012.

TITTONI, J.; OLIVEIRA, R. G. de; SILVA, P. M.; TANIKADO, G. A fotografia na pesquisa acadêmica: sobre visibilidades e possibilidades do conhecer. **Informática na Educação: Teoria & prática**, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 59-66, jan.-jun. 2010.

UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância. **O direito de aprender: potencializar avanços e reduzir desigualdades**. Relatório. Brasília: Unicef, 2009.

VALLE, I. O.; MIZUKI, G. E. de P.; CASTRO, I. M. F. de. Democratizar, descentralizar, municipalizar: a expansão do Ensino Fundamental catarinense. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 34, n. 121, p. 187-212, jan.-abr. 2004.

VAN ZANTEN, A. **Les politiques d'éducation**. PUF: Paris. 2004.

VELHO, C. O assessoramento técnico-pedagógico à implantação da proposta pedagógica em unidades do Proinfância como política pública do MEC nos Estados do Mato Grosso e Rondônia. In: **IX Congresso Nacional de Educação EDUCERE**. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba, de 23 a 26/9/2013.

VIEIRA, L. M. F. **Creches no Brasil: de mal necessário a lugar de compensar carências rumo à construção de um projeto educativo**. 1986. 347f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1986.

\_\_\_\_\_. **Éducation de la petite enfance dans la législation éducationnelle brésilienne du XXème siècle: approche historique de l'État de Minas Gerais (1908-2000)**. 2006. 430f. Tese (Doutorado em Ciências da Educação) - Faculté des Sciences Humaines et Sociales, Université Paris 5 – René Descartes, Paris, 2006.

\_\_\_\_\_. **Trabalho e emprego na Educação Infantil no Brasil: segmentações e desigualdades**. 2007a. Disponível em: <[www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/60.pdf](http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/60.pdf)>. Acesso em: 27 abr. 2011.

\_\_\_\_\_. Plano de desenvolvimento: o PACII da educação. **Revista Pensar BH/ Política Social**, Belo Horizonte, p. 5-7, jun.- ago. 2007b.

\_\_\_\_\_. A Educação Infantil e o Plano Nacional de Educação: as propostas da CONAE 2010. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 809-831, jul.-set. 2010.

VILANOVA, L. K. **O Programa Primeira Escola da Prefeitura de Belo Horizonte**: uma análise dos critérios de acesso às Unidades Municipais de Educação Infantil. 2010. 167f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

VIÑAO FRAGO, A.; ESCOLANO, A. **Currículo, espaço e subjetividade**: a arquitetura como programa. Trad. Alfredo Veiga-Neto. Rio de Janeiro: DP&A, 1998.

WISEU, A. S. A. da S. C. **Políticas públicas de ciência e a regulação da investigação educacional**: estruturas e redes de investigadores. 2012. 425f. Tese (Doutorado em Educação) - Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2012.

WIGGERS, V. **As orientações pedagógicas da Educação Infantil em Municípios de Santa Catarina**. 2007. 259f. Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

WOLFF, S. F. S. **Espaço e Educação**: os primeiros passos da arquitetura das escolas públicas paulistas. 1992. 322f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo, São Paulo, 1992.

## 8.2 Documentos e Legislações

ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. **Por um Plano nacional de educação (2011 – 2020) como política de Estado**. Rio de Janeiro: ANPED, 2011.

BANCO MUNDIAL. **Educação municipal no Brasil**: recursos, incentivos e resultados. 2003. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org.br>>. Acesso em: 1 abr. 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, 1990.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB. Brasília: MEC, 1996a.

\_\_\_\_\_. **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. Brasília: Presidência da República, 1996b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Propostas pedagógicas e currículo em Educação Infantil:** um diagnóstico e a construção de uma metodologia de análise. Brasília: MEC/SEF/DPE/COEDI, 1996c.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Desporto Secretaria da Educação Fundamental – **Referencial curricular nacional para Educação Infantil.** Brasília: MEC/SEF, 1998a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de Educação Infantil.** Brasília: MEC/SEF/DPE/COEDI, 1998b.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). **Parecer n. 22,** de 1998, aprovado em 17 de dezembro de 1998. CNE, CEB. 1998c

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). **Resolução CEB n. 1,** de 1999, aprovada em 07 de abril de 1999. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. CNE, CEB. 1999a.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 2000a.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). **Parecer n. 4,** de 2000, aprovado em 16 de fevereiro de 2000. CNE, CEB. 2000b.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 10.172,** de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação 2001 – 2011. Brasília: Presidência da República, 2001.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 11.079/2004.** Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília: Presidência da República, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros básicos de infra-estrutura para instituições de Educação Infantil**. Brasília: MEC, SEB, 2006a.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Educação Infantil**: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação. Brasília: MEC, SEB, 2006b.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. **Resolução CNE/CP n. 1, de 15 de maio de 2006**. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de Graduação em Pedagogia, Licenciatura. Brasília: CNE/CP, 2006c.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 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 Básica – FUNDEB. Brasília: Presidência da República, 2007a.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 06, de 24 de abril de 2007**. Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – PROINFÂNCIA. Brasília: Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2007b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Brasília: MEC, 2007c.

\_\_\_\_\_. **Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da Educação Básica. Brasília: MEC, 2007d.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 11.738**, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do *caput* do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica. Brasília: Casa Civil, 2008.

\_\_\_\_\_. **Resolução CEB/CNE n. 5, de 17 de dezembro de 2009**. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil. Brasília: Ministério da

Educação, Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, 2009a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Indicadores da Qualidade na Educação Infantil**. Secretaria da Educação Básica – Brasília: MEC/SEB, 2009b. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/indic\\_qualit\\_educ\\_infantil.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/indic_qualit_educ_infantil.pdf)>. Acesso em: 21 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009**. (...), dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da Educação Básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao *caput* do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. 2009c.

\_\_\_\_\_. **Orientações sobre Convênios entre Secretarias Municipais de Educação e Instituições Comunitárias, Confessionais ou Filantrópicas sem fins lucrativos**. Brasília: MEC, SEB, 2009d.

\_\_\_\_\_. **Resolução CEB/CNE n. 7/2010**. Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. Ministério da Educação, Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, 2010a.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 8.035, dispõe sobre o Plano Nacional de Educação – PNE 2011 a 2020**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010b. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/831421.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. Produto 1. **Documento Técnico “A”**, de caráter analítico sobre a formulação e implantação das propostas pedagógicas nas instituições de Educação Infantil, com os respectivos pólos regionais dos Municípios selecionados. Período: Novembro de 2009 a Janeiro de 2010. No Prelo. 2010c

\_\_\_\_\_. **Educação Infantil**. Ministério da Educação. 2011. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/sobre/educacao/sistema-educacional/educacao-infantil>>. Acesso em: 28 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. **Parecer CNE/CEB n. 17/2012, aprovado em 6 de junho de 2012**. Orientações sobre a organização e o funcionamento da Educação infantil, inclusive sobre a formação docente, em consonância com as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. 2012a.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 12.593, de 18 de Janeiro de 2012**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Brasília: Presidência da República, 2012b.

CAMPOS, M. M. *et al.* A gestão da Educação Infantil no Brasil. (relatório final). São Paulo: FCC, 2012.

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE n. 13**, de 21 de março de 2011. Estabelece os critérios de transferência automática de recursos a Municípios, Estados e ao Distrito Federal, a título de apoio financeiro, para construção de unidades de educação infantil – Proinfância e quadras esportivas escolares no âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC 2. Brasília: Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2011a.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 69, de 28 de novembro de 2011**. Estabelece os critérios de transferência automática de recursos a Municípios, Estados e ao Distrito Federal, a título de apoio financeiro, para construção de unidades de Educação Infantil – Proinfância, quadras esportivas escolares cobertas e cobertura de quadras escolares no âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC2. Brasília: FNDE, 2011b.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 38, de 24 de agosto de 2012**. Altera os artigos 5º, 7º, 8º, 9º, 10º, 11º, 14º e 18º da Resolução CD/FNDE n. 52, de 29 de setembro de 2011, que estabelece critérios de transferência automática de recursos financeiros a Municípios e ao Distrito Federal, para a manutenção de novos estabelecimentos públicos de Educação Infantil, a partir do exercício de 2011. 2011c. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-metodologias-inovadoras/vantagens-do-novo-m%C3%A9todo-proinfancia>>. Acesso em: 08 out. 2013

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 15, de 16 de maio de 2013**. Estabelece critérios de transferência automática de recursos financeiros a Municípios e Distrito Federal para a manutenção de novos estabelecimentos públicos de Educação Infantil, a partir do exercício de 2013. Brasília: FNDE, 2013a.

\_\_\_\_\_. **Resolução CD/FNDE n. 25, de 14 de junho de 2013**. Estabelece os critérios de transferência automática de recursos a Municípios e ao Distrito Federal, a título de apoio financeiro, para construção de unidades de Educação Infantil – Proinfância, com utilização de Metodologias Inovadoras e dá outras providências. Brasília: FNDE, 2013b.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Convênios e outros repasses / Tribunal de Contas da União**. 4. ed. Brasília: Secretaria Geral de Controle Externo, 2013c. 80p.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Educação (2014-2023)**. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Brasília: Casa Civil, 2014.

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. Anos Finais do Ensino Fundamental: aproximando-se da configuração atual. Relatório Final. FCC, jul. 2012. Disponível em: <<http://www.fvc.org.br/pdf/desafios-dos-anos-finais-ensino-fundamental-alta-relatorio-final.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2014.

GDF. Governo do Distrito Federal. **Regimento Interno da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal**. Decreto n. 31.195, de 21 de dezembro de 2009. Brasília: SEDF, 2009. Disponível em: <[http://www.cre.se.df.gov.br/ascom/documentos/linkpag/regimento\\_interno\\_sedf.pdf](http://www.cre.se.df.gov.br/ascom/documentos/linkpag/regimento_interno_sedf.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. **Projeto Político Pedagógico – Professor Carlos Mota**. Brasília: SEDUC, 2011.

\_\_\_\_\_. **Currículo em movimento da Educação Básica. Caderno da Educação Infantil**. Brasília: SEDF, 2013. Disponível em: <<http://www.se.df.gov.br/materiais-pedagogicos/curriculoemmovimento.html>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. **Manual de Procedimentos à Educação Infantil – Creche e Pré-Escola (de 0 a 5 anos em tempo integral) em Unidades Escolares da Rede Pública e Instituições Conveniadas**. Portaria n. 1, de 07 de janeiro de 2014. Brasília, 2014. Disponível em: <[http://www.cre.se.df.gov.br/ascom/documentos/public/manual\\_creche.pdf](http://www.cre.se.df.gov.br/ascom/documentos/public/manual_creche.pdf)>. Acesso em: 28 jun. 2014.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Característica da população e dos domicílios, Resultados do Universo**. Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <[http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/93/cd\\_2010\\_caracteristicas\\_populacao\\_domicilios.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/93/cd_2010_caracteristicas_populacao_domicilios.pdf)>. Acesso em: 23 abr. 2014.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Compromisso todos pela educação**. 2013. Disponível em: <<http://provabrasil.inep.gov.br/compromisso-todos-pela-educacao>>. Acesso em: 8 nov. 2013.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Boletim de Políticas Sociais – acompanhamento e análise**, n. 16, p. 107-128, nov. 2008. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_16/07\\_Educacao.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_16/07_Educacao.pdf)>. Acesso em: 14 ago. 2012.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. 16. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1989. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Conselho Estadual de Educação. Resolução nº 443/2001. **Dispõe sobre a Educação Infantil no Sistema Estadual de Ensino de Minas Gerais e dá outras providências**. Belo Horizonte, 29 de maio de 2009.

\_\_\_\_\_. Lei n. 19.481, de 2011. **Institui o Plano Decenal de Educação do Estado**. Belo Horizonte, 2011.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Educação. **Diagnóstico da Educação Básica no Rio Grande do Sul com ênfase no Ensino Médio - 2010**. Porto Alegre: Departamento de Planejamento, 2012.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. 2014. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/comunicacao-e-midia/educacao-na-midia/14067/mec-muda-criterios-para-fazer-deslanchar-programa-de-creches>>. Acesso em: 25 jan. 2014.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Relatório de Fiscalização Sintético**, ref: Fiscalização 312/2013. Brasília: TCU, 2013a. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2014/Fiscobras2013/anexo2/SINTETICOS%5Csint%C3%A9tico\\_2013\\_312.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2014/Fiscobras2013/anexo2/SINTETICOS%5Csint%C3%A9tico_2013_312.pdf)>. Acesso em: 29 maio 2014.

\_\_\_\_\_. **ACÓRDÃO n. 2969/2013 – TCU – Plenário**. Brasília: TCU, 2013b. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2014/fiscobras2013/Acordao29692013-TCU-Plen%C3%A1rio.pdf>>. Disponível em: 29 maio 2014.

UNICEF. O índice de desenvolvimento infantil. Unicef, 2006. Disponível em: <<http://www.unicef.org/brazil/pt/SIB3.pdf>>. Acesso em: 08 maio 2014.

## **APÊNDICES**

**APÊNDICE I**

Roteiro de Entrevista – Consultoras do Proinfância
--

- 1) Qual foi o objetivo principal da referida formação/consultoria?
- 2) Como os Municípios receberam a proposta da política de Educação Infantil proposta pelo MEC?
- 3) Descreva os cenários encontrados por vocês nos Municípios.
- 4) Como ocorreu o acompanhamento/planejamento com a equipe do MEC em Brasília? Qual foi a demanda apresentada inicialmente?
- 5) Descreva as estratégias utilizadas na formação.
- 6) O que mais preocuparam vocês nas visitas locais em termos da estrutura da política educacional para a Educação Infantil dos Municípios?
- 7) O que mais as surpreenderam positivamente nessa trajetória?
- 8) Em relação aos Pólos de formação organizados por vocês (Contagem, Montes Claros, Alfenas e Divinópolis) apontar um Município de cada pólo que:
  - 8.1) Possui políticas mais consistentes. Quais as características dele?
  - 8.2) Município que ainda não tinha uma política de Educação Infantil bem estruturada. Quais as características dele?
9. Vocês perceberam que algum Município não teria condições de cumprir com a meta do programa e colocar a unidade do Proinfância em funcionamento na época prevista? Porquê?
10. A partir da experiência de vocês, é possível eleger três desafios principais para a implantação de uma política nacional para a Educação Infantil nos moldes do Proinfância? Caso positivo cite e comente:
11. Após o término da consultoria oficial contratada pelo MEC vocês ainda foram procuradas pelos Municípios para realizar consultorias?
12. Na opinião de vocês qual é o ponto mais sólido nessa política federal? Existem prioridades?

13. Você percebe que existe uma concepção que o MEC quer repassar aos Municípios ao especificar, inclusive, os móveis que poderão ser comprados para a nova unidade?
14. O que você tem a dizer sobre a relação do MEC com os Municípios?
15. Porque o MEC contrata consultoras pedagógicas para os Municípios elaborarem os projetos pedagógicos das novas unidades? Esses não tomariam essa iniciativa sozinhos?
16. Na sua opinião, existe alguma concepção que o MEC quer assegurar por meio dessa construção e consultoria? Qual ou quais?
17. Os Municípios visitados/acompanhados pela consultoria, em sua maioria, possuem rede de atendimento e política própria para a Educação Infantil?
18. Você acredita que o programa tem provocado grandes elevações no número de crianças matriculadas nessa etapa da Educação Infantil? Explique sua resposta:
19. Qual é o maior motivo de reclamação dos Municípios em relação ao programa? Quais são os desafios apontados por eles?
20. Faça um paralelo entre essa política e as demais políticas de Educação Infantil fomentadas pelo governo federal em anos anteriores?
21. Comente a frase:

o programa vêm se tornado bandeira política de prefeitos, governadores, deputados e até da presidenta Dilma Rousseff em sua eleição?
--

## APÊNDICE II

Roteiro de Entrevista – MEC/COEDI
-----------------------------------

### **Contextualização, falar livremente acerca de:**

Quando e onde o programa surgiu? Como foi concebida a ideia da política?

Como está sendo a implementação e qual o papel da Coedi nesse processo?

Como avalia hoje a sua implementação e a política do MEC para Educação Infantil?

Quais os canais de comunicação o Governo Federal utiliza para dialogar com os Municípios?

Que forças políticas e tendências observa que estão em jogo nesta conjuntura?

### **Roteiro para caracterização da política:**

1) Em qual Ministério, órgão do Governo Federal a política foi gestada primeiramente? De onde veio a ideia? Da COEDI/MEC?

2) Por que adotar um padrão para a construção da unidade?

3) Por que especificar os móveis que poderão ser comprados para a nova unidade?

4) Foi utilizada alguma experiência anterior como modelo para elaboração do programa?

5) Existe mais alguma indicação? Por exemplo, em relação ao profissional que atuará na nova unidade.

6) Por que os Estados, enquanto entes federados, não participam de nenhuma etapa da política? E como fica a cooperação entre os entes federados?

7) O que você tem a dizer sobre a relação do MEC com os Municípios?

8) Existem muitos Municípios com obras que apresentam pendências? E que estejam paradas? A que você atribui tal fracasso na implantação dessas unidades?

9) Liste as estratégias adotadas pelo MEC e FNDE para garantir o sucesso da implantação da nova unidade:

- 10) Porque o MEC contratou consultoras para os Municípios elaborarem os projetos pedagógicos das novas unidades?
- 11) Existe alguma concepção que o MEC quer assegurar por meio dessa construção e consultoria?
- 12) Os Municípios brasileiros, em sua maioria, possuem rede de atendimento própria?
- 13) Porque o programa prioriza o grupo de Municípios cuja população se encontra em maior situação de vulnerabilidade social?
- 14) Você acredita que o programa tem provocado grandes elevações no número de crianças matriculadas nessa etapa da Educação Infantil? Explique sua resposta:
- 15) Qual é o maior motivo de reclamação dos Municípios em relação ao programa? Quais são os desafios apontados por eles?
- 16) Faça um paralelo entre essa política e as demais políticas de Educação Infantil fomentadas pelo governo federal em anos anteriores?
- 17) Na sua visão, qual o impacto político do programa para a Educação Infantil?
- 18) O que mudou com a entrada do programa no PAC 2?
- 19) Comente a frase:

o programa vêm se tornado bandeira política de prefeitos, governadores, deputados e até da presidenta Dilma Rousseff em sua eleição.

**APÊNDICE III****ROTEIRO DE ENTREVISTA NA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO**

1. O Município possui Sistema Municipal de Educação instituído por legislação específica? (Anexar cópia da referida legislação)
2. O Conselho Municipal de Educação definiu normas para o funcionamento dos estabelecimentos de EI no Município? Quais?
3. Quais são as instâncias responsáveis pela Educação Infantil e quais as suas competências? (se possível anexar o organograma da Secretaria)
4. A SME está descentralizada na cidade? Descrever a estrutura dos órgãos intermediários.
5. Como a rede de atendimento a Educação Infantil está organizada? Existem unidades públicas e conveniadas? Qual a atuação da secretaria na rede direta e na conveniada?
6. Caracterize as instituições em relação ao atendimento: (só creche, só pré-escola, creche e pré-escola, classes anexas, período parcial/ integral).
7. Há padrões de qualidade definidos localmente para a Educação Infantil (estrutura física, recursos materiais e recursos humanos)? Quais são eles? Eles são comuns para a rede direta e conveniada?
8. Qual é a proporção adulto/criança recomendada por turma na rede direta?

9. Quem são os profissionais que atuam nas unidades (monitoras, professoras, auxiliares, recreacionistas, etc)? Como elas são admitidas?
10. A rede existente é suficiente para atender a demanda do Município? Caso contrário, quantas unidades a mais seriam necessárias para atender a todas as famílias que procuram a Educação Infantil? Existem critérios para matrícula? E lista de espera?
11. Existe um planejamento/estudo para a expansão da política de Educação Infantil? Existem metas para construção/locação/cessão de novos prédios para a EI?
12. O Município possui um plano de carreira para o quadro do magistério e para os demais profissionais?
13. Quais são os profissionais encarregados pela gestão administrativa e pedagógica das instituições de Educação Infantil? Qual a forma de ingresso nesses cargos?
14. Como é realizado o repasse de recursos financeiros para as unidades? Existe verba específica para compra de brinquedos?
15. O Município oferece formação continuada aos profissionais?
16. Existem documentos norteadores elaborados no âmbito municipal para a Educação Infantil?
17. Quais os principais desafios você apontaria na implantação do Proinfância?
18. Como tem sido realizado o diálogo com o MEC?

19. Vocês participaram da consultoria disponibilizada pelo MEC para a construção do PPP da unidade do Proinfância? A Consultoria contribuiu com alguma mudança na política ou prática pedagógica utilizada pelo Município?

20. Como você relata a contribuição do Proinfância para a política municipal de Educação Infantil?

21. Antes do Proinfância o Município tinha uma planta de prédio específico para realizar o atendimento à Educação Infantil?

**APÊNDICE IV****ROTEIRO DE OBSERVAÇÃO  
NAS INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO INFANTIL DOS MUNICÍPIOS**

1. **Caracterização das Instituições quanto à:**
  - a. O contexto social e cultural
  - b. A história da IEI
  - c. Número de crianças e turmas;
  - d. Faixa etária atendida;
  - e. Horário de funcionamento e atendimento;
  - f. Profissionais: quantitativo e formação
  - g. Mantenedora (no caso da rede conveniada);
  - h. Organização da secretaria e documentação;
  - i. Projeto político pedagógico;
  - j. Organização dos tempos e espaços;
  - k. Materialidade.
  
2. **Aspectos pedagógicos, concepções e objetivos da IEI:**
  - a. Buscar identificar, no discurso dos profissionais da IEI, as concepções de criança, de Educação Infantil e de desenvolvimento/aprendizagem que norteiam o trabalho da Instituição;
  - b. Quais os objetivos do trabalho com as crianças?
  - c. Posturas e didáticas das/dos profissionais;
  - d. Metodologias e instrumentos de trabalho;
  - e. Que experiências estão sendo oportunizadas às crianças?
  - f. Existem momentos para planejamento pedagógico?
  - g. Quem coordena o trabalho pedagógico?