

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

Laisa Kelly Vilanova

O Programa Primeira Escola da Prefeitura de Belo Horizonte:
*Uma análise dos critérios de acesso às Unidades Municipais de Educação
Infantil*

Belo Horizonte
2010

Laisa Kelly Vilanova

O Programa Primeira Escola da Prefeitura de Belo Horizonte:
Uma análise dos critérios de acesso às Unidades Municipais de Educação Infantil

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação: Conhecimento e Inclusão Social da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de concentração: Políticas Públicas de Educação: Concepção, Implementação e Avaliação.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Lívya Maria Fraga Vieira.

Ao meu pai, Geraldo Vilanova, que partiu durante a realização deste trabalho, com amor e saudade sem fim.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente quero agradecer a Deus, com a firme convicção de que tudo vem Dele.

À minha mãe e ao Nicodemos pelo apoio em todos os momentos.

À professora Lívia Fraga Vieira, minha querida orientadora, por sua amizade, paciência e seus preciosos ensinamentos, contribuindo para a realização desse trabalho

À professora Adriana Cancela Duarte pela avaliação cuidadosa e ricas contribuições ao meu projeto de pesquisa.

Aos professores do Programa de Pós- Graduação da FAE, pela seriedade e competência que sempre demonstraram;

A todos os colegas de mestrado, em especial, ao Jerry Adriani, Sandro, Luís e Nivânia pela alegre convivência;

Aos funcionários da Faculdade de Educação, em especial, à Rose e ao Ernane, pela disponibilidade e auxílio;

À Viviane, minha amiga querida, pelas contribuições e incentivos que foram imprescindíveis para a conclusão desse trabalho

A Hélia, pelo incentivo;

À equipe da Gerência de Coordenação da Educação Infantil, em especial à Mayrce Terezinha Freitas e Ana Cláudia Melo pela disponibilidade e consideração que sempre me demonstraram.

À Isa Silva pelo carinho e pelas ricas contribuições a este estudo

À equipe da Gerência Regional de Educação/Nordeste e em especial à Andressa e Valéria, pelas valiosas contribuições à minha pesquisa.

Aos colegas da Escola Municipal Jardim Felicidade, pela amizade e torcida;

À Deborah, Regina, Jussara, Ana e Dirlene, pela amizade e pelos exemplos de vida que são;

Às vice-diretoras e secretárias das UMEI Nordeste 1 e 2, pela acolhida e participação em minha pesquisa.

À equipe da Gerência Regional de Educação/Norte, e em especial ao Jerry, Honorina, Telma e Isaura, pela amizade e pela oportunidade de aprender tantas coisas;

À Fátima, pela revisão tão cuidadosa;

À Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte pela concessão da Licença para Aperfeiçoamento Profissional;

À minha sogra, Nielma Santana Lima, por suas orações em meu favor;

Em especial, ao Jeremias, meu grande amor, pela compreensão e por partilhar tantos sonhos comigo!

Enfim, agradeço a todos que, de alguma forma, contribuíram para a realização desse estudo.

Gosto de ser gente porque, mesmo sabendo que as condições materiais, econômicas, sociais e políticas, culturais e ideológicas em que nos achamos geram quase sempre barreiras de difícil superação para o cumprimento de nossa tarefa histórica de mudar o mundo, sei também que os obstáculos não se eternizam. (FREIRE, Paulo. 2002 p. 59-60).

RESUMO

Temos por objetivo analisar em que medida os critérios de acesso às Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEI) contribuem para a política de expansão da oferta pública de Educação Infantil no município de Belo Horizonte, por meio do Programa Primeira Escola, implantado em 2003, ou seja, no âmbito das atribuições do município de Belo Horizonte em relação à Educação Infantil, analisar as ações, estratégias e procedimentos adotados para enfrentar a relação entre a oferta de vagas públicas e a demanda apresentada. Nessa perspectiva, foram analisados os critérios e as escolhas construídas para localização das UMEI e para regular o acesso e a matrícula nas escolas, unidades e classes de Educação Infantil municipais. A principal pergunta que nos mobiliza pode ser assim formulada: Quais são as famílias que estão sendo atendidas através das novas unidades públicas de Educação Infantil em Belo Horizonte?

A discussão apresentada neste estudo é baseada em autores como: Vieira (1998); Dalben et al(2002); Ferreira(2002); Silva (2002); Barbosa(2005); Veiga(2005), entre outros. O conceito de Educação Infantil, utilizado neste artigo, se refere à educação de crianças pertencentes à faixa etária de zero a cinco anos em espaços coletivos, fora do contexto doméstico familiar. Nesse sentido, o desenho metodológico desenvolvido foi baseado na utilização de instrumentos quantitativos e qualitativos, envolvendo o levantamento bibliográfico, o estudo de categorias conceituais como vulnerabilidade social, demanda, exclusão social, dentre outras; coleta e análise de dados estatísticos, bem como entrevistas semi-estruturadas com vice-diretoras das UMEI selecionadas para a análise, além de gerentes da Secretaria Municipal de Educação do município.

Longe de esgotar as questões suscitadas a partir da referida análise, foram observadas algumas lacunas relacionadas ao Programa, tais como: a construção de Unidades Municipais de Educação Infantil longe dos locais de moradia das famílias mais vulneráveis, a não verificação dos dados declarados pelas famílias no ato da inscrição nas instituições, o baixo salário pago às educadoras e educadores e a conseqüente alta rotatividade desses profissionais.

Embora o Programa seja perpassado por contradições, não se pode desconsiderar que as estratégias e ações adotadas pela Prefeitura de Belo Horizonte representam um avanço no que se refere à política de educação infantil no município. A ampliação da oferta de vagas na educação infantil por meio do Programa tem contribuído para a reversão da tendência de privatização do atendimento à infância no município, apontando para a efetivação do atendimento público de qualidade.

Palavras chave: Programa Primeira Escola; UMEI ; Educação Infantil

ABSTRACT

Our aim is to analyse how far the access criteria for the *UMEI* (Municipal Units for Children Education) contribute to the policy of Children Education in the city of Belo Horizonte by means of the *Primeira Escola* Programme, started in the year 2003, i.e., within the scope of Belo Horizonte's attributions in regard to Children Education to analyse actions, strategies, and procedures adopted to face the relationship between the offer of public vacancies and the given demand.

From this perspective, the criteria and the choices made for the *UMEI* locations to control the access and enrolment at schools, units, and municipal classes of Children Education have been analysed. The main question that mobilises us can be formulated as: What families are being assisted by the new public units of Children Education in Belo Horizonte?

The discussion presented in this study has been based on authors such as: Vieira (1998); Dalben et al (2002); Ferreira (2002); Silva (2002); Barbosa (2005) and Veiga (2005), amongst others. The concept of Children Education used in this article refers to the education of children ranging from the age of zero to five at public locations, out of their homes. In this sense, the methodological picture developed has been based on the use of quantitative and qualitative tools, including the bibliographic data collection, study of conceptual categories as social vulnerability, demand, social exclusion, among others; collection and analysis of statistical data, as well as semi-structured interviews with vice-directors of the *UMEI* selected for analysis, and managers from the city's Secretary of Education. Not willing to answer all questions arisen from the related analysis, some gaps related to the programme have been noticed, such as: the construction of Municipal Units for Children Education away from the residences of the most vulnerable families, the non-checking of the data declared by the families at the time of enrolment at the institutions, the low salaries paid to teachers and the consequent high turnover among those professionals.

Although the Programme is run through contradictions, one cannot flout that strategies and actions adopted by the Belo Horizonte Municipal Government represent an advance as to the policy of Children Education in the municipality. The increase in the offer of vacancies in Children Education by means of the Programme has contributed to reverse the trend of privatisation in Childhood assistance in the city, leading to the expansion of public assistance.

Key-Words: *Primeira Escola* Programme; *UMEI* ; Children Education

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figuras

FIGURA 1: Vista da fachada da UMEI Nordeste 1-. RME/BH – 2010	116
FIGURA 2: Sala de aula da UMEI Nordeste 1. RME/BH – 2010.	116
FIGURA 3: Vista do pátio da UMEI Nordeste 1. RME/BH – 2010.	117
FIGURA 4: Vista da fachada da UMEI Nordeste 2. RME/BH -2010	124
FIGURA 5: Sala de aula da UMEI Nordeste 2. RME/BH – 2010	125
FIGURA 6: Sala de aula da UMEI Nordeste 2. RME/BH – 2010	125
FIGURA 7: Vista do pátio da UMEI Nordeste 2. RME/BH – 2010	126
FIGURA 8: Vista do pátio da UMEI Nordeste 2. RME/BH. 2010	126

Gráficos

GRÁFICO 1 – Número de matrículas na Educação Infantil/ Rede Própria	48
GRÁFICO 2 – Número de famílias inscritas de acordo com renda per capita - UMEI Nordeste 1 – 2009	119
GRÁFICO 3 - Número de famílias inscritas de acordo com a renda per capita – UMEI Nordeste 2 – 2009	127

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - As fases das políticas	34
QUADRO 2 - Jardins de Infância Municipais de Belo Horizonte (segundo a data de início de funcionamento)	46
QUADRO 3 - Número de UMEI construídas por Regional Administrativa – 2004/2010	55
QUADRO 4 - Unidade de Educação Infantil (Ampliação) por Regional Administrativa	59
QUADRO 5 - Bairros por Unidade de Planejamento - Região Nordeste	70
QUADRO 6 - Classificação das Unidades de Planejamento (UP) de acordo com o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS/1996)	71/72
QUADRO 7 - Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) por Regional/BH -2009	75
QUADRO 8 - Planejamento para intervenções destinadas a crianças de zero a seis anos residentes nas áreas do BH - Cidadania, em domicílios pobres	79/80
QUADRO 9 - Razão professor/criança, segundo a Resolução 01/2000 – CME/BH.	87
QUADRO 10 - Número de UMEI de acordo com a data de funcionamento e Regional Administrativa	97/98
QUADRO 11 - Número de crianças atendidas por faixa etária- UMEI Nordeste 1– 2009	114
QUADRO 12 - Quantidade de funcionários – UMEI Nordeste 1	115
QUADRO 13 - Quantidade de funcionários – UMEI Nordeste 2	122
QUADRO 14 - Número de crianças atendidas por faixa etária – UMEI Nordeste 2 – 2009	122
QUADRO 15 - Número de candidatos inscritos na lista de espera por faixa etária - UMEI Nordeste 1 / 2004 a 2009.	130
QUADRO 16 - Total de candidatos inscritos na UMEI Nordeste 1 - 2007 a 2010	131
QUADRO 17 - Número de candidatos inscritos na lista de espera por faixa etária - UMEI Nordeste 2 2004 a 2009.	131

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Matrículas em creche e pré-escola, por dependência administrativa, Município de Belo Horizonte – 2009	62
TABELA 2 - Número de crianças por família – UMEI Nordeste 1 - 2009	120
TABELA 3 - Número de crianças por família – UMEI Nordeste 2- 2009	128
TABELA 4 - Diferença entre o número percentual de candidatos inscritos na lista de espera por faixa etária - UMEI Nordeste 1 / 2004 a 2009.	130
TABELA 5 - Diferença entre o número percentual de candidatos inscritos na lista de espera por faixa etária - UMEI Nordeste 2 / 2004 a 2009.	132
TABELA 6 - Número de famílias de classe média inscritas - 2007/2010. - UMEI Nordeste 1	141
TABELA 7 - Número de famílias de classe média inscritas - 2007/2010. - UMEI Nordeste 2	141

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

AMAS	Associação Municipal de Assistência Social
ASMARE	Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Material Reaproveitável
CAD –ÚNICO	Cadastro Único de Programas Sociais
CAPE	Centro de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação
CEDEPLAR	Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional
CEF	Caixa Econômica Federal
CEI	Centro de Educação Infantil
CEMIG	Companhia de Energia de Minas Gerais
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CME/BH	Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FACE	Faculdade de Ciências Econômicas
FMEI	Fórum Mineiro de Educação Infantil
FGV	Fundação Getúlio Vargas
GAME	Grupo de Avaliações e Medidas Educacionais
GECEDI	Gerência de Coordenação da Educação Infantil
GERED	Gerência Regional de Educação
HIV	Vírus da Imunodeficiência Humana
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
IVS	Índice de Vulnerabilidade Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOM/BH	Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação e da Cultura
MÊS	Mapa da Exclusão Social

MLPC	Movimento de Luta pró-Creche
NAF	Núcleo de Apoio à Família
NIR	Núcleo Intersetorial Regional
NIS	Número de Inscrição Social
NOB	Norma Operacional Básica
PBH	Prefeitura de Belo Horizonte
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação
PPE	Programa Primeira Escola
PPV	Pesquisa sobre Padrões de Vida
PRODABEL	Empresa de Informática e Informação de Belo Horizonte
PUC/MG	Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
RME	Rede Municipal de Ensino
URBEL	Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte
SCOMPS	Secretaria Municipal de Coordenação da Política Social
SENARC	Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
SICEI	Sistema de Cadastramento da Educação Infantil
SIND-UTE	Sindicato dos Trabalhadores em Educação
SMAC	Secretaria Municipal de Ação Comunitária
SMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SMDS	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
SMED/BH	Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UMEI	Unidade Municipal de Educação Infantil
UP	Unidade de Planejamento

SUMÁRIO

Introdução	15
Estratégias metodológicas da pesquisa	22
1 Bases teóricas que fundamentam esta pesquisa	29
1.1 O ciclo das Políticas	29
1.2 O conceito de políticas públicas	33
1.3 Como nascem e se transformam as políticas públicas?	37
1.4. Janelas Políticas	40
2. Educação Infantil em Belo Horizonte	42
2.1 O atendimento à Educação Infantil em Belo Horizonte	42
2.2 O Programa Primeira Escola: formulação	51
2.3 O Programa Primeira Escola: implantação	54
2.3.1 As Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEI) e o atendimento integral às crianças de zero a três anos	55
2.3.2 O atendimento às crianças de três a cinco anos em escolas de Ensino Fundamental	58
2.3.3 O cargo de Educador Infantil	59
2.4 As repercussões do Programa Primeira Escola na política de atendimento à Educação Infantil em Belo Horizonte	61
3. O Programa Primeira Escola e a Vulnerabilidade Social	64
3.1 Vulnerabilidade Social e a definição de programas governamentais	64
3.2 A situação de Vulnerabilidade Social no âmbito da Secretaria de política social da Prefeitura de Belo Horizonte	69
3.3 As áreas de Vulnerabilidade Social e os Programas Sociais	73
3.4 Pobreza, Vulnerabilidade e Políticas Sociais	83
4. O acesso à Educação Infantil: critérios de matrícula e de localização	87
4.1 Critérios de matrícula	87
4.2 Critérios de localização das Unidades Municipais de Educação Infantil: a Discriminação Positiva com base no território	94
4.3 Procedimentos de inscrição das famílias na Rede Municipal de Educação Infantil	101

5. Uma análise das Unidades Municipais de Educação Infantil	113
5.1 A Região Nordeste de Belo Horizonte	113
5.2 Conhecendo a UMEI Nordeste 1	113
5.2.1 Perfil do público demandatário	117
5.2.2 Cadastro em Programas Sociais e Renda <i>Per Capita</i>	117
5.2.3. Número de crianças por família	119
5.2.4 Condições de moradia	120
5.2.5 Mães que não moram com companheiro	120
5.2.6 Desnutrição Infantil	121
5.3 Conhecendo a UMEI Nordeste 2	121
5.3.1 Perfil do público demandatário	127
5.3.2 Cadastro em Programas Sociais e Renda <i>Per Capita</i>	127
5.3.3 Número de crianças por família	128
5.3.4 Condições de moradia	128
5.3.5 Mães que não moram com companheiro	129
5.3.6 Desnutrição Infantil	129
5.4 A Lista de espera como instrumento de aferição de demanda por Educação Infantil na UMEI Nordeste 1 e UMEI Nordeste 2	129
6. Considerações finais	135
6.1 Os Efeitos das Medidas de Discriminação Positiva	139
Referências	145
Apêndice A	154
Apêndice B	163
Anexos	167