

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
CAED - CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM GESTÃO E AVALIAÇÃO
DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

CLARICE DA SILVA MATTOS

**A IMPLEMENTAÇÃO DO PROINFÂNCIA EM JUIZ DE FORA E SEUS
DESDOBRAMENTOS**

JUIZ DE FORA

2014

CLARICE DA SILVA MATTOS

**A IMPLEMENTAÇÃO DO PROINFÂNCIA EM JUIZ DE FORA E SEUS
DESDOBRAMENTOS**

Dissertação apresentada como requisito parcial à conclusão do Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, da Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora.

Orientadora: Prof. Dr^a Hilda Aparecida Linhares da Silva Micarello.

JUIZ DE FORA

2014

TERMO DE APROVAÇÃO

CLARICE DA SILVA MATTOS

A IMPLEMENTAÇÃO DO PROINFÂNCIA EM JUIZ DE FORA E SEUS DESDOBRAMENTOS

Dissertação apresentada à Banca Examinadora designada pela equipe de Dissertação do Mestrado Profissional, CAEd / FAGED/ UFJF, aprovada em 13/08/2014.

Profª Drª Hilda Aparecida Linhares da Silva Micarello
Membro da banca - Orientadora

Profª Drª Maria Amália de Almeida Cunha
Membro da banca externa

Profª Drª Beatriz de Basto Teixeira
Membro da banca interna

Juiz de Fora, agosto de 2014.

Dedico este trabalho aos meus familiares, aos amigos e, especialmente, às crianças. Que elas sejam sempre contempladas por uma educação favorável ao seu pleno desenvolvimento.

AGRADECIMENTOS

À Deus, por estar presente em todos os momentos de minha vida guiando os meus passos e me iluminando, de forma específica durante a realização deste trabalho.

Aos meus pais Francisco e Maria Antonieta, por estarem sempre ao meu lado, me apoiando durante o processo de estudo, o mesmo que, tantas vezes, me impediu de estar mais presente em suas vidas.

Aos meus queridos irmãos Cláudio e Francisco, pelo carinho e companheirismo.

À minha cunhada Núbia, pelo incentivo constante.

À minha Cunhada Graciele que me impulsionou no aprimoramento da minha formação.

À minha sobrinha e afilhada Cecília que proporciona tantas alegrias para as nossas vidas.

À todos os participantes desta pesquisa, pela colaboração e solicitude em conceder as entrevistas.

Aos servidores da Secretaria de Educação pelo respeito e prontidão em prestar esclarecimentos.

Às tutoras Luciana Verônica da Silva, Ana Paula de Melo Lima, Rafaela R. A. de Oliveira pela atenção e apoio constante.

Aos colegas do mestrado que compartilharam preocupações, alegrias e conhecimentos.

À orientadora e Prof^a Dr^a Hilda Aparecida Linhares da Silva Micarello pelas orientações e contribuições fundamentais para a elaboração desta dissertação.

À Prof^a Dr^a Beatriz de Basto Teixeira pelas oportunas sugestões e correções efetuadas neste trabalho.

À Prof^a Dr^a Maria Amália pela gentileza em compor a banca examinadora e pelas apreciações realizadas no decorrer da mesma.

À minha companheira na gestão escolar, Cristina de Oliveira Valente, por compartilhar a vontade de promover uma educação emancipatória para os alunos.

À Universidade Federal de Juiz de Fora e ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública.

“A democracia não é um fim em si mesma; é uma poderosa e indispensável ferramenta para a construção contínua da cidadania, da justiça social e da liberdade compartilhada. Ela é a garantia do princípio da igualdade irrestrita entre todas e todos...”

Mario Sergio Cortella

RESUMO

Este trabalho analisa a implementação do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) em Juiz de Fora. Este município possui dez projetos aprovados pelo Ministério da Educação (MEC) para a construção de instituições de Educação Infantil com recursos do Proinfância. No entanto, de 2009, quando o primeiro projeto foi aprovado, até junho de 2014, nenhuma obra foi ainda concluída. Entre os projetos aprovados, quatro são referentes à mudança de sede devido às condições inadequadas para seu funcionamento. O objetivo geral desta dissertação é analisar as dificuldades enfrentadas durante a implementação deste Programa por membros da Secretaria de Educação visando identificar possíveis falhas neste processo. Os objetivos específicos estão assim delineados: resgatar a trajetória da Educação Infantil nesta localidade, abordando as formas de atendimento e as concepções que a vem caracterizando a partir da década de 1970 e identificar os principais personagens, instituições e movimentos que marcaram a sua história, tendo por base a política nacional, os documentos publicados pelo MEC e as legislações que fundamentam a sua oferta, destacando a Constituição Federal de 1988. Tendo por foco a importância atribuída ao Proinfância, conforme os depoimentos apresentados pelos participantes desta pesquisa sobre a expansão do atendimento de crianças de 0 a 5 anos, buscamos apontar mecanismos para viabilizar a implementação desta política em Juiz de Fora, em que estão previstos uma participação mais efetiva de outros sujeitos sociais como gestores e representantes das comunidades contempladas. Os procedimentos adotados para efetuar esta investigação foram: análise documental e bibliográfica e realização de entrevistas semiestruturadas. Entre os autores que apoiaram a sua elaboração estão Sônia Kramer, Moysés Kuhlmann Jr. e Fúlvia Rosemberg, os quais possuem vasta produção sobre a temática da Educação Infantil. Para um melhor entendimento do ciclo de políticas públicas, recorreu-se a Henrique Saravia, Eduardo S. Condé e Jefferson Mainardes. Também foram referenciados os autores Henry Mintzberg, Heloísa Lück, Fernando L. Abrucio e Fernando G. Tenório. Os resultados demonstram pouca articulação entre os membros da Secretaria de Educação e sujeitos sociais relevantes para o sucesso da política no município de Juiz de Fora. Desta forma, este trabalho contribui como um instrumento de apoio e efetivação da implementação do programa, principalmente nos locais onde ocorrerão transferência de sede.

Palavras-chave: Educação Infantil; Políticas Públicas Educacionais; Proinfância; Implementação; Participação.

ABSTRACT

This work analyzes the implementation of the National Programme for Restructuring and Acquisition of Equipment for Children's Public School Network (Proinfância) in Juiz de Fora. This municipality has ten projects approved by the Ministry of Education (MEC) for the construction of Childhood Education institutions using Proinfância resources. However, from 2009, when the first project was approved until June 2014, no work had been completed. Among the approved projects, four are related to the change of venue due to inadequate conditions for its operation. The overall objective of this research is to analyze the difficulties faced during the implementation of this program by members of the Department of Education due to identify possible flaws in this process. The specific objectives are as outlined: to redeem childhood education trajectory in this locality, addressing forms of care and conceptions that has characterized, from the 1970s and identify the main characters, institutions and movements that have marked its history, based on national policy, documents published by MEC and the laws that support your offer, highlighting the 1988 Federal Constitution. Focusing on the importance assigned to Proinfância, according to testimony presented by the participants of this research about the expansion of services for children 0-5 years old, we seek to indicate mechanisms to facilitate the implementation of this policy in Juiz de Fora, in which are provided a more effective participation of other social actors, such as managers and covered communities representatives. The adopted procedures for performing this research were: documental and bibliographic analysis and conducting semi-structured interviews. Among the authors who supported its formulation are Sonia Kramer, Moysés Kuhlmann Jr. and Fulvia Rosemberg, which have extensive literature on this subject of Childhood Education. For a better understanding of the public policy cycle we used Henrique Saravia, Eduardo S. Condé e Jefferson Mainardes. The authors were also referenced Henry Mintzberg, Heloísa Lück, Fernando L. Abrucio e Fernando G. Tenório. The results show little coordination between the members of the Department of Education and socially relevant subjects for the success of the policy in the city of Juiz de Fora. Thus, this work contributes as a tool to support program implementation and execution especially where changes of venue will occur.

Key-words: Early Childhood Education; Educational Public Policy; Proinfância; Implementation; Participation.

LISTA DE ABREVIATURAS

AMAC	Associação Municipal de Apoio Comunitário
CD	Conselho Deliberativo
CEIs	Centros de Educação Infantil
CMEIs	Centros Municipais de Educação Infantil
CGEST	Coordenação Geral de Infraestrutura Educacional
COEDI	Coordenação Geral de Educação Infantil
COEPRE	Coordenação de Educação Pré- Escolar
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
DEI	Departamento de Educação Infantil
DCNEI	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
DGI	Departamento de Gestão da Informação
DPF	Departamento de Política de Formação
DIGAP	Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EMEI	Escola Municipal de Educação Infantil
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
MIEIB	Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAPPE	Programa de Atendimento e Promoção do Pré-Escolar.
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PEAEI	Programa de Expansão de Atendimento da Educação Infantil
PEPPE	Projeto Especial de Promoção Pré-Escolar
PJF	Prefeitura de Juiz de Fora
PNE	Plano Nacional de Educação

PROINFÂNCIA	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública de Educação Infantil
RCNEI	Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI)
SAS	Secretaria de Assistência Social
SDS	Secretaria de Desenvolvimento Social
SE	Secretaria de Educação
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e controle do Ministério da Educação
SPDE	Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico
UNICEF	United Nations Children's Fund – Fundo das Nações Unidas para a Infância

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Organograma da Secretaria de Educação de Juiz de Fora.....	45
Figura 2: Ciclo de políticas públicas segundo Enrique Saravia (2006)	91
Figura 3: Um Modelo de Gestão (segundo Henry Mintzberg).....	102
Figura 4: Organograma das etapas da Proposta de Intervenção.....	120

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1.....	56
Gráfico 2.....	92
Gráfico 3.....	93

LISTA DE QUADROS

Quadro 1.	Mudanças ocorridas no Programa Proinfância ao longo de sua implementação.....	35
Quadro 2.	Projeto Padrão FNDE/Proinfância/2013.....	38
Quadro 3.	Atendimento atual de crianças de 0 a 3 anos no município de Juiz de Fora.....	48
Quadro 4.	Resumo da ampliação das vagas para crianças de 0 a 3 anos.....	50
Quadro 5.	Locais dos Centros de Educação Infantil que estão sendo construídos em Juiz de Fora e número de vagas que serão disponibilizadas.....	55
Quadro 6.	Critérios adotados pela Secretaria de Educação para inscrição dos locais que receberão Centros de Educação Infantil.....	56
Quadro 7.	Constituição das turmas da E.M. Carlos de Abreu no ano de 2013.....	59
Quadro 8.	Dificuldades apresentadas pelos implementadores do Proinfância no município de Juiz de Fora.....	98
Quadro 9.	Quadro esquemático/Plano de Ação Educacional.....	115

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 PROINFÂNCIA: DESAFIOS À IMPLEMENTAÇÃO DE UM PROGRAMA PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA.....	22
1.1 A Educação Infantil no contexto histórico brasileiro.....	23
1.1.1 A expansão da oferta de Educação Infantil através do Proinfância.....	30
1.1.2 Projetos Arquitetônicos do Proinfância.....	37
1.2 A Educação Infantil no município de Juiz de Fora.....	39
1.2.1 A Secretaria de Educação de Juiz de Fora.....	44
1.2.2 O atendimento público à Educação Infantil no Município de Juiz de Fora.....	47
1.3 A Implementação do Proinfância em Juiz de Fora.....	51
1.4 O Proinfância e sua operacionalização na “E. M. Carlos de Abreu”.....	58
1.4.1 Descrição da Escola e as condições de seu funcionamento.....	60
1.4.2 O Proinfância: caso da E. M. Carlos de Abreu.....	61
2 O SIGNIFICADO DO PROINFÂNCIA PARA EDUCAÇÃO INFANTIL PROMOVIDA PELO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA.....	67
2.1 Articulação/cooperação dos entes federativos para o êxito das políticas públicas educacionais.....	69
2.2 O significado do Proinfância para a expansão da Educação Infantil no município de Juiz de Fora.....	77
2.3 A importância da gestão municipal na eficácia do Programa.....	81
2.4 Um estudo sobre ciclo de políticas públicas para o entendimento da implementação do Proinfância em Juiz de Fora.....	85
2.5 A importância da gestão escolar na implementação de políticas públicas educacionais.....	99
2.6 Experiências exitosas em outros municípios.....	104
2.7 Considerações para a Proposta de Intervenção.....	107

3	A IMPLEMENTAÇÃO DO PROINFÂNCIA EM JUIZ DE FORA: MECANISMOS PARA AUMENTAR A SUA EFICÁCIA.....	109
3.1	A Proposta de Intervenção.....	110
3.2	Criação da rede de gestores.....	118
3.3	Considerações finais.....	123
	Referências.....	125
	Anexos.....	135

INTRODUÇÃO

O Proinfância¹, programa que integra o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e prevê a prestação de assistência financeira, em caráter suplementar, auxiliando os municípios na construção de creches e pré-escolas públicas de Educação Infantil, vem sendo apontado como um importante mecanismo para aumentar a capacidade de atendimento à faixa etária de 0 a 5 anos. Entre os municípios que recorreram a este programa encontra-se a cidade de Juiz de Fora, em Minas Gerais, que teve o seu primeiro projeto aprovado em 2009 e, até 2013, já havia recebido recursos para a construção de 10 unidades² de Educação Infantil.

Entretanto, algumas obras aprovadas, apontadas como prioridade, ainda não tiveram a construção iniciada, como é o caso da Escola Municipal Carlos de Abreu (nome fictício) na qual atuo como vice-diretora. Para esta instituição, que funciona em uma casa alugada, com infraestrutura bastante limitada, está prevista a construção de uma nova sede, que deverá substituir a existente, fato que conduziu à escolha do tema desta dissertação.

A informação sobre a disponibilização de recursos para a construção da sede própria da Escola Municipal Carlos de Abreu, ocorreu no final de 2011, pouco antes do início da minha posse como vice-diretora em janeiro de 2012, depois de quatorze anos atuando como docente naquela instituição. Após o anúncio da liberação das verbas para a construção da sede própria desta escola, que já existe há 17 anos em um espaço adaptado, ocorreram vários desdobramentos que dificultaram a sua concretização, ao passo que, em outros locais da cidade estão sendo construídas quatro instituições com recursos do Proinfância, tendo previsão de inauguração para 2014. Desde a chegada da notícia sobre a disponibilização da verba para a construção de sua sede própria, veiculada por uma revista publicada pela Prefeitura de Juiz de Fora, até o presente momento (maio de 2014) todos os dados sobre o encaminhamento do Programa foram brevemente apresentados nas reuniões de diretores. Portanto, no contexto atual que aponta a relevância da participação do gestor escolar e da comunidade, para a efetivação de políticas educacionais, temos uma conjuntura local marcada pela superficialidade nas informações trazidas pela

¹Proinfância: Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil.

² Segundo informações prestadas pelo Supervisor de Sistema de Comunicação e Informação da Secretaria de Educação em entrevista concedida no dia 19 de setembro de 2013

SE que limitam a mobilização destes sujeitos em prol da efetivação desta importante política dirigida à Educação Infantil.

Neste sentido, a escolha do tema foi decorrente da necessidade do entendimento desta política e das condições de sua implementação no município e, especialmente na escola em questão que, também, atende a alunos do Ensino Fundamental, faixa etária não incluída no Programa. Esta conjuntura torna a pesquisa significativa não só para o gestor, mas também para a comunidade escolar, que desde o anúncio da construção da nova sede encontra-se envolvida com notícias que acarretam sentimentos de euforia, frustração, incredulidade e apreensão. Mediante esta situação a pesquisa terá como propósito “analisar o processo de implementação do Proinfância em Juiz de fora, tendo por foco as potencialidades da relação que se estabelece entre os gestores escolares, as comunidades por eles atendidas e a Secretaria de Educação, para alcançar maior eficiência do Programa nesta localidade”. Desta maneira, o tema se torna relevante não só para a Escola Municipal Carlos de Abreu, mas também para a Secretaria de Educação de Juiz de Fora, principal responsável pela implementação do Proinfância no município.

Para uma visão mais abrangente sobre a efetivação do Proinfância no município, buscarei informações sobre a sua implementação em outras instituições e locais contemplados pelo Programa em Juiz de Fora, o que permitirá averiguar em quais circunstâncias ele está sendo mais bem-sucedido, possibilitando uma melhor fundamentação para a elaboração do Plano de Ação Educacional cuja proposta de intervenção será direcionada às comunidades escolares contempladas e à Secretaria de Educação de Juiz de Fora.

Como percurso metodológico foram realizadas pesquisas documentais nos sites do Governo Federal e serão analisados os documentos da Secretaria de Educação de Juiz de Fora, além da realização de entrevistas estruturadas e semi-estruturadas e consulta à bibliografia sobre o assunto.

A escolha pela utilização de entrevistas, deve-se ao fato deste instrumento ser estratégico para “mapear práticas, valores e sistemas classificatórios de universos sociais específicos, mais ou menos bem delimitados” (DUARTE, 2004, p.214), possibilitando um melhor entendimento sobre o contexto ou conjunturas em que a política está sendo implementada, a partir dos depoimentos que serão concedidos pelos principais responsáveis pelo Programa no município.

A coleta de informações sobre o Proinfância em sites oficiais, e análise de documentos da Secretaria de Educação, será indispensável para um melhor conhecimento sobre a política, sem o qual não será possível a formulação e aplicação do instrumento de pesquisa apontado anteriormente.

Finalmente, os sujeitos da presente pesquisa serão o atual Secretário de Educação e a Secretária de Educação que iniciou o programa no município, a chefe de Departamento da Educação Infantil (DEI) e alguns de seus assessores, o chefe do Departamento de Execução Instrumental (DEIN), o Supervisor de Sistema de Comunicação e Informação da Secretaria de Educação, a chefe do Departamento da Gestão da Informação (DGI) e uma gestora que atua em instituição contemplada com recursos do Proinfância, para a qual também há previsão de transferência de sede.

Para fundamentar as questões que serão apresentadas ao longo desta dissertação buscarei, inicialmente, o apoio de autores amplamente conhecidos pela divulgação de trabalhos referentes à Educação Infantil, tais como, Moysés Kuhlmann Junior (1991), Fúlvia Rosemberg (1984, 1992, 1999, 2007), Maria Malta Campos (2006, 2012) e Sonia Kramer (1988, 2006). Esses autores favorecerão a compreensão das diferentes concepções que vem caracterizando a Educação Infantil em contexto brasileiro, além das principais reformas relacionadas a esta primeira etapa da Educação Básica após a década de 1970.

Com relação ao estudo da Educação Infantil em Juiz de Fora, alguns trabalhos realizados por pesquisadoras desta localidade serão muito relevantes para o atendimento das circunstâncias envolvidas no processo de implantação da educação para crianças menores de seis anos neste município. Destaco as contribuições trazidas por Joselaine Cordeiro Pereira (2011), Vera L. M. Lemos (2004), Fernanda C. G. Costa (2006), Rita de Cássia de Oliveira (2006), Alexsandra Zanetti (2009, 2011) e Alessandra Maia Lima (2008).

Em virtude da necessidade da compreensão dos possíveis desdobramentos na implementação de políticas, decorrentes da adoção de um modelo federativo, como ocorreu em território brasileiro, após a promulgação da Constituição de 1988, utilizarei as contribuições trazidas por Carlos Roberto Jamil Cury (2002, 2010), Frederico A. d'Ávila Riani, Fernando L. Abrucio (2006, 2010).

Para um melhor entendimento do ciclo de políticas públicas, recorrerei aos estudos de Jefferson Mainardes (2006, 2013), Enrique Saravia (2006) e Eduardo

Salomão Condé (2012), os quais possibilitarão aferir com maior precisão os elementos mais relevantes em cada etapa deste processo.

Na sequência da dissertação buscarei apontar quais as novas competências atribuídas ao gestor escolar para responder com eficácia às novas demandas apresentadas pelo mundo contemporâneo, inclusive na implementação de políticas públicas. Para embasar tal reflexão, percorrerei algumas questões apresentadas por Heloisa Lück (2000) e Henry Mintzberg (2010).

Finalmente, para fundamentar o que será proposto no Plano de Ação Educacional, recorrerei aos estudos de Fernando G. Tenório (2005), pela sua vinculação com várias ações que serão apresentadas no projeto, principalmente, no que se refere à busca de uma gestão mais participativa e dialógica.

O estudo será constituído por três capítulos que apresentam a seguinte estrutura: no primeiro capítulo, será realizada a descrição do caso de gestão baseado em uma política educacional específica para a Educação Infantil, o Proinfância. Para que haja uma melhor compreensão sobre a implementação deste Programa no município de Juiz de Fora, serão levantados fatos relevantes relacionados à história da Educação Infantil no Brasil, bem como às políticas públicas educacionais que impactaram esta etapa da Educação Básica, após a promulgação da Constituição Federal de 1988. A escolha do período posterior à promulgação da Carta Magna deve-se à relevância do seu papel na consolidação do direito das crianças de 0 a 6³ anos a uma educação de qualidade, sobrepondo à visão assistencialista, que por tantos anos caracterizou a oferta da educação infantil em território brasileiro.

Ainda neste primeiro capítulo, realizaremos uma descrição do Proinfância, relacionando-o às políticas educacionais ocorridas no período de sua criação, além de suas principais alterações durante o período de 2007 a 2013. Em seguida, trataremos da Educação Infantil em Juiz de Fora, município que, mesmo apresentando um pioneirismo no que se refere à mobilização popular em prol da oferta da Educação Infantil (com destaque para as creches), sofreu forte impacto das condições impostas pela política nacional, como do período de vigência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

³ De acordo com o texto original da Constituição Federal de 1988.

Finalizando este primeiro capítulo, analisaremos a implementação do Programa Proinfância no município de Juiz de Fora, através do estudo das regiões contempladas com seus recursos até o ano de 2013, as quais já totalizam 10 locais. Através dos dados que serão apresentados, será possível avaliar que em algumas regiões a realização das obras vem ocorrendo com maior agilidade, principalmente, naquelas que dispõem de espaços públicos compatíveis com as dimensões estabelecidas pelo programa. De forma diversa, algumas obras ainda se encontram muito atrasadas, levando os principais agentes responsáveis pela implementação do Proinfância no município a buscar novas alternativas, como no caso vivenciado pela Escola Municipal Carlos de Abreu, sobre a qual faremos um aprofundamento, em virtude de suas especificidades e dos seus entraves.

O segundo capítulo desta dissertação trará uma análise da implementação do Programa Proinfância em Juiz de Fora, a partir dos dados coletados durante as entrevistas realizadas com os principais sujeitos responsáveis pela execução do Programa neste município, que atuam na Secretaria de Educação. Para isto, faremos uma ampliação da discussão sobre o acesso à Educação Infantil no município e o que representa o Proinfância para a sua expansão. Neste contexto, será relevante identificarmos se a Educação Infantil é uma prioridade no município, se realmente existe interesse na sua ampliação, e quais recursos poderão ser disponibilizados ao gestor municipal para a sua operacionalização.

Ainda neste capítulo, apontaremos algumas experiências exitosas do Proinfância em outros municípios, buscando identificar ações que permitiram maior efetividade na implementação da política, como a interlocução mais direta dos seus responsáveis com o Ministério da Educação (MEC). Em seguida, haverá uma reflexão sobre o principal objetivo da política, isto é, a ampliação do acesso à Educação Infantil, de forma associada à necessária conquista da qualidade desta primeira etapa da Educação Básica, já amplamente discutida em documentos oficiais como nos **Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil**, publicado um ano antes da criação do Proinfância.

Finalmente, será apontado o papel da gestão municipal na eficácia do Programa, além das possibilidades de participação da gestão escolar durante a sua implementação, visto que, na atualidade, a atuação deste ator educacional é considerada como fator relevante para o sucesso das políticas educacionais.

No último capítulo deste trabalho, será apresentado o Plano de Ação Educacional (PAE), no qual serão apontados alguns mecanismos que permitirão aos gestores escolares, em parceria com a comunidade escolar e seus representantes agir de maneira articulada com Secretaria de Educação na implementação deste Programa no município, permitindo a sua concretização tanto nos aspectos quantitativos, quanto qualitativos.

1. PROINFÂNCIA: DESAFIOS À IMPLEMENTAÇÃO DE UM PROGRAMA PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA

A partir de 2009, a elaboração de diversos documentos e a adoção de políticas públicas voltadas à melhoria no atendimento da Educação Infantil e a expansão de sua oferta em todo o território brasileiro, vieram a confirmar o estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, quanto ao direito à educação das crianças de zero a seis anos.

Após a publicação da Emenda Constitucional nº 59/2009, o compromisso dos municípios com a Educação infantil tornou-se ainda maior, em virtude desta estabelecer a obrigatoriedade da matrícula na etapa pré-escolar – 4 e 5 anos – até o ano de 2016. Além disto, o Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado em 25 de junho de 2014 (Lei nº 13005/2014), não só prevê a universalização do atendimento até 2016 para a população de 4 a 5 anos, mas também, a ampliação de 50% na oferta de vagas para crianças de 0 a 3 anos.

Estas prerrogativas legais acarretam para os municípios uma necessária expansão na capacidade de seu atendimento, com relação às demandas da Educação Infantil, fato que vem levando os governos municipais, por meio de suas Secretarias de Educação, a buscar ações direcionadas à expansão na oferta de vagas para crianças desta etapa de escolarização.

A Secretaria de Educação do Município de Juiz de Fora, através do Departamento de Educação Infantil, ao anunciar a realização do Programa de Expansão de Atendimento da Educação Infantil (PEAEI⁴) em agosto de 2013, no qual foi estabelecida uma série de ações voltadas à expansão no atendimento de crianças de 0 a 5 anos, demonstra esta tentativa de ampliar a oferta de vagas no município que, como será apresentado posteriormente, representa um grande desafio.

Entre as ações apresentadas pelo PEAEI encontra-se a construção de Centros de Educação Infantil, a partir dos recursos do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), ponto central desta dissertação.

⁴ PEAEI: usarei esta sigla para me dirigir ao Programa criado pela Secretaria de Educação.

Todos os elementos que serão apresentados no primeiro capítulo servirão de apoio para atender ao objetivo deste trabalho, ou seja, analisar o processo de implementação do Proinfância em Juiz de Fora com foco na relação que se estabelece entre o gestor e a Secretaria de Educação (SE).

A primeira seção do capítulo 1 desta dissertação abordará as conjunturas anteriores ao Proinfância, através da trajetória histórica da Educação Infantil no contexto brasileiro, a partir da qual serão apresentados documentos e políticas públicas direcionadas à expansão e melhoria do atendimento desta primeira etapa da Educação Básica, cuja oferta tornou-se responsabilidade dos municípios, após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Na segunda seção do capítulo, serão levantados alguns elementos que ajudarão na compreensão da Educação Infantil no município de Juiz de Fora, com relação às suas concepções, às condições de atendimento, aos documentos legais do município e à estrutura da Secretaria de Educação que, nos últimos anos, criou departamentos específicos para a Educação Infantil, apontando uma maior preocupação do município em atender às especificidades desta etapa da Educação Básica.

Finalmente, na terceira seção, será trabalhada a implementação do Proinfância em Juiz de Fora, onde se buscará a identificação dos seus principais sujeitos, os critérios para a escolha das regiões contempladas, a descrição do nível de operacionalização das obras e os principais problemas e entraves enfrentados pelo município durante a implementação do Programa.

1.1 A Educação Infantil no contexto histórico brasileiro

Durante várias décadas do século XX, as instituições que atendiam crianças de 0 a 6 anos, apresentaram um caráter assistencialista, funcionando em locais sem as devidas condições de infraestrutura ou com propostas pedagógicas inadequadas, pois sua oferta não estava associada a um direito garantido por lei. A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer o direito à educação das crianças de 0 a 6 anos, sendo dever do Estado assegurá-la e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN 9394/96) que inseriu a Educação Infantil na Educação Básica,

contribuíram de forma significativa, para a substituição de uma visão assistencialista por uma concepção educacional do atendimento.

Os anos que precederam a afirmação do direito à Educação Infantil pela Constituição de 1988 foram marcados por sua disponibilização em território brasileiro em condições diversas, muitas vezes, com caráter assistencialista ou compensatório, quando destinadas às classes populares. Por outro lado, o surgimento de espaços destinados às crianças de nível socioeconômico mais favorecido, denominados Jardins de Infância, foi marcado por posturas diferenciadas no tratamento das crianças, conforme apontado por Moysés Kuhlmann Jr (1991).

A disponibilização de uma educação diferenciada para as crianças, de acordo com a sua classe social, é apontada como um mecanismo estratégico do governo para a manutenção de uma ordem social. O Projeto Casulo⁵ ao ser criado em 1975, em pleno regime militar, exemplifica o atendimento destinado às crianças carentes que incorporou o “discurso da Doutrina de Segurança Nacional”, conforme aponta Fúlvia Rosenberg (1999), favorecendo a manutenção de uma situação social, ao passo que, a educação para os mais favorecidos, tinha um caráter emancipatório, à medida que buscava um preparo das crianças às etapas posteriores de escolarização.

Apesar da vigência da ditadura militar, segundo Rosenberg (1984), a década de 1970 foi marcada pela intensificação de movimentos de reivindicação por creches. No entanto, nesta época, a concepção que predominava com relação às políticas educacionais destinadas a esta faixa etária, ainda estava voltada à uma educação compensatória “com vistas à compensação de carências culturais, deficiências linguísticas e defasagens afetivas das camadas populares” conforme aponta Sônia Kramer (2006). Ainda, segundo esta autora:

[...] só em 1974, o pré-escolar recebeu atenção do governo federal, evidenciado na criação da Coordenação de Educação Pré-Escolar (MEC/COEPRE), em documentos e pareceres do Conselho Federal. Apesar dos equívocos das propostas compensatórias, elas tiveram na década de 1970 o papel de impulsionar o debate sobre funções e currículos da pré-escola, legitimando a educação pré-escolar, relacionando pré-escola e escola de 1º grau (KRAMER, 2006, p.801).

⁵ O Projeto Casulo criado em 1977 pela Legião Brasileira de Assistência, presidida por primeiras damas, foi o primeiro projeto de Educação Infantil de massa, conforme Fúlvia Rosenberg (1999).

Magda Soares (2000), em seu livro “linguagem e Escola: uma perspectiva social”, também aborda a educação compensatória destinada às camadas populares, baseada na ideologia da deficiência cultural que conduziu à busca de soluções em programas de pré-escola. A autora lembra que no Brasil, a educação pré-escolar era privilégio para crianças de classes socioeconômicas mais favorecidas. Conforme apontado em seu livro, o Brasil reproduziu uma política de educação compensatória particularmente no pré-escolar, cujos resultados inexpressivos já estavam sendo apontados por outros países como os Estados Unidos. Sobre isto Soares faz o seguinte comentário:

[...] A verdade é que reproduzimos, no Brasil, com atraso de quase vinte anos, modelos de educação compensatória - particularmente a pré-escola compensatória - cujo fracasso já fora, há quase uma década, reconhecido nos Estados Unidos, país de onde foram importados (SOARES, 2000, p. 33).

Em 1981, com o lançamento do Programa Nacional de Educação Pré-Escolar o Ministério da Educação (MEC) adotou ações voltadas à expansão do atendimento às crianças, mas sem os devidos investimentos. Segundo Campos, Füllgraf e Wiggers (2006) a ampliação do atendimento a baixo custo levou à realização de inúmeros “projetos que utilizavam espaços adaptados e pessoal não qualificado, utilizando convênios federais com entidades e municípios” (CAMPOS *et al.*, 2006, p.89). É importante ressaltar que este modelo ainda não foi superado, ocorrendo ainda em vários municípios, inclusive em Juiz de Fora (MG), que possui instituições escolares destinadas ao atendimento de crianças de Educação Infantil em locais adaptados. AE. M. Carlos de Abreu, objeto desta dissertação, caracteriza bem esta situação.

No entanto, a conjuntura mais favorável ao exercício da democracia, decorrente do término da ditadura militar, permitiu que vários atores sociais, principalmente ligados à educação, denunciassem “a precariedade de alternativas de baixo custo, exigindo educação das crianças de 0 a 6 anos com qualidade e concretização de seu papel social” (KRAMER, 2006, p.801).

Sobre a baixa qualidade da Educação Infantil Campos *et al.* dizem o seguinte:

A preocupação com a baixa qualidade da Educação Infantil trouxe a criança para o centro das discussões: percebia-se que era necessário basear o atendimento no respeito aos direitos da criança,

em primeiro lugar, para que fosse possível mostrar aos legisladores e administradores a importância da garantia de um patamar mínimo de qualidade para creches e pré-escolas. Foi principalmente no âmbito de atuação de grupos ligados à universidade e aos profissionais da educação que se formularam os princípios que seriam acolhidos pela nova Constituição Federal de 1988 e que foram em grande parte mantidos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB - de 1996 (CAMPOS *et al*, 2006, p. 90).

A Constituição Federal de 1988 é apontada como um importante marco na oferta da Educação Infantil em território brasileiro ao determinar em seu artigo 208, inciso IV o dever do Estado com a educação às crianças de zero a cinco⁶ anos em assegurar o acesso às creches e pré-escolas. Esta Lei promoveu a criança como um sujeito de direitos, de maneira diferente do que ocorria nas legislações anteriores que a consideravam como “objeto de tutela”.

Outros avanços legais significativos com relação aos direitos das crianças foram trazidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), promulgado em 1990, que confirmou o previsto na Constituição, com relação ao dever do Estado em assegurar atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade. Segundo José Roberto Rus Perez e Eric Ferdinando Passone, o ECA:

[...] substituiu a repressiva doutrina do Código de Menores de 1979, e instaurou novas referências políticas, jurídicas e sociais. Ao definir em seus primeiros artigos que “toda criança e todo adolescente têm direito à proteção integral, considerando-os como sujeito de direitos individuais e coletivos, cuja responsabilidade é da família, da sociedade e do Estado” (ECA, 1990), o país banuiu a categoria “menor” do arcabouço conceitual e jurídico, introduzindo a moderna noção de adolescência e incorporando os preceitos da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, de 1989 (PEREZ e PASSONE, 2010, p. 666).

Ainda na década de 1990 o MEC, através da Coordenação de Educação Infantil (COEDI), elaborou vários documentos⁷ para apoiar as discussões sobre a Educação Infantil realizada no Brasil. No ano de 1996 foi promulgada a Lei de

⁶ A Redação sofreu alteração após a Lei Federal nº11.274 de 6 de fevereiro de 2006 que regulamenta a ampliação do Ensino Fundamental de oito para nove anos no Brasil. O texto original incluía crianças até seis anos de idade.

⁷ Alguns documentos publicados: Em 1993: Política de Educação Infantil- Proposta – 1994: Educação Infantil no Brasil: situação atual – Por uma política de formação profissional de Educação Infantil – 1995: Critérios de atendimento de uma creche que respeita os direitos fundamentais da criança e 1996: propostas pedagógicas e currículo em Educação Infantil: um diagnóstico e a construção de uma metodologia de análise. www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/CarolineConceicao-ComunicacaoOral-int.pdf Acesso em 30 set.

Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9394/96, a partir da qual a Educação Infantil passou a ser considerada a primeira etapa da Educação Básica, algo que lhe conferiu um novo status.

Com a promulgação da LDB 9.394/96 é confirmada a responsabilidade dos municípios com relação à oferta da Educação Infantil em creches e pré-escolas pelos dois pilares da recente legislação educacional brasileira, ou seja, a Constituição Federal e a LDB. Estas legislações não só legitimaram esta etapa educacional, mas também reconheceram a sua importância social, acarretando novas obrigações do poder público com as condições de sua realização.

No entanto, pode haver uma distância entre aquilo que é proclamado pela legislação com relação à Educação Infantil e a reais possibilidades de sua efetivação. Sobre isto Ana B. Cerisara (2002) aponta o seguinte:

Com relação ao financiamento para a Educação Infantil a LDB é omissa. Não há nenhuma indicação a respeito do financiamento necessário para a concretização dos objetivos proclamados em relação às instituições de Educação Infantil. Neste sentido, pode-se dizer que, naquilo que é essencial, a Educação Infantil foi marginalizada, isso porque sem recursos é impossível realizar o que foi proclamado tanto no que diz respeito à transferência das instituições de Educação Infantil das secretarias de assistência para as secretarias de educação, como em relação à redefinição do caráter pedagógico de creches e pré-escolas já vinculadas às secretarias de educação (CERISARA, 2002, p. 333).

Na contramão dos avanços legais no que se referem à Educação Infantil, no ano de 1996, quatro dias antes da promulgação da LDB, é promulgada a Lei 9.424 que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Esta lei ao prever a destinação de recursos públicos somente para o Ensino Fundamental, não contemplou a Educação Infantil, fato que acarretou dificuldades aos municípios de efetivarem a oferta deste nível de ensino.

Em outubro de 1998, foi divulgado o Referencial Curricular para a Educação Infantil (RCNEI) que buscou orientar as propostas pedagógicas realizadas nas instituições de Educação Infantil. Este documento produzido pelo MEC recebeu críticas de vários educadores que consideraram uma precipitação a sua divulgação sem a ocorrência de um amplo e criterioso debate. Sobre isto Cerisara afirma que:

[...] a versão final do RCNEI foi divulgada sem que os apelos dos pareceristas por mais tempo para debates e discussões fossem atendidos. Outro aspecto que merece destaque é que o RCNEI atropelou também as orientações do próprio MEC, uma vez que foi publicado antes mesmo que as Diretrizes Curriculares Nacionais, estas sim mandatórias, fossem aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação (CERISARA, 2002, p. 339).

A despeito das críticas recebidas, os Referenciais representaram um importante marco para o reconhecimento do caráter educacional do atendimento às crianças pequenas nas instituições, por ser um primeiro esforço de orientação curricular nacional para esta etapa da Educação Básica. Pouco tempo depois da divulgação do RCNEI foi publicado em 1999, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI) que, anos mais tarde foi reestruturada e mais detalhada.

O ano de 2006 merece destaque pela publicação de vários documentos referentes à Educação Infantil que visavam garantir a qualidade do atendimento às crianças pequenas nas instituições. Entre eles estão os **Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil, Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil e Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à Educação.**

Todos estes documentos confirmam, pelo menos em nível teórico, o direito das crianças ao acesso à educação de qualidade, estabelecendo critérios para a sua efetivação. Ao elaborar os Parâmetros Nacionais de Infraestrutura para as Instituições de Educação Infantil, o MEC aponta a inviabilidade da criação de escolas para crianças deste nível de ensino, em lugares e ambientes inadequados, como ocorria há muitos anos no Brasil. Embora tais documentos preconizem a necessidade de se disponibilizar espaços adequados para atender as crianças de 0 a 6 anos, é necessário enfatizar, mais uma vez, que ainda é muito comum o trabalho com esta faixa etária, sob condições bastante desfavoráveis ao atendimento das suas especificidades.

Em 2007, a Lei nº 11.494, ao revogar os dispositivos da Lei 9424/96 e regulamentar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), muda significativamente a situação provocada pela lei anterior (Lei 9.424), quanto à oferta da Educação Infantil, ao estabelecer novos critérios de redistribuição dos recursos que passaram a contemplar todos os níveis de ensino,

fato que trouxe melhores expectativas quanto às possibilidades de sua efetivação por todo o território nacional.

No mesmo ano em que foi criado o FUNDEB (2007), o Governo Federal, através do MEC, lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) que sistematizou várias ações com a finalidade de melhorar a educação no País, em todas as suas etapas, dentro do prazo de quinze anos, ano do Bicentenário da Independência. O PDE:

[...] é um programa de apoio à gestão escolar baseado no planejamento participativo e destinado a auxiliar as escolas públicas a melhorar a sua gestão. Para as escolas priorizadas pelo programa, o MEC repassa recursos financeiros visando apoiar a execução de todo ou de parte do seu planejamento (BRASIL.MEC, 2013).

Entre as propostas do PDE encontra-se a implementação do Proinfância, tema central desta dissertação, sobre o qual haverá um aprofundamento no próximo subtópico.

Em 2009, o Conselho Nacional de Educação através do Parecer nº 20/2009 e Resolução CNE/CEB nº 05/2009 aprovou as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil (DCNEI) em substituição às Diretrizes fixadas em 1999. As DCNEI demonstram a necessidade de organizar as ações direcionadas à promoção de uma Educação Infantil de qualidade e de construção de práticas pedagógicas mais adequadas às especificidades das crianças.

Nas DCNEI a criança é considerada como:

[...] sujeito histórico e de direitos que, nas interações, relações e práticas cotidianas que vivencia, constrói sua identidade pessoal e coletiva, brinca, imagina, fantasia, deseja, aprende, observa, experimenta, narra, questiona e constrói sentidos sobre a natureza e a sociedade, produzindo cultura (BRASIL. DCNEI, 2010, p.12).

Neste mesmo ano, o MEC divulgou o documento “Indicadores da Qualidade na Educação Infantil” composto por um roteiro para a escola de Educação Infantil se autoavaliar, juntamente com a comunidade. Ainda em 2009, o MEC reeditou os **Critérios para um atendimento em creches que respeitam os direitos fundamentais das crianças** que foi publicado, pela primeira vez, em 1995.

É possível perceber, através deste breve relato, que a partir de 1988, com a promulgação da Constituição Federal, da divulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990 e incorporação da Educação Infantil ao sistema educacional brasileiro, como primeira etapa da Educação Básica através da LDB 9394/96, ocorreu uma significativa evolução na concepção de educação para crianças de zero a seis anos de idade promovida no Brasil e uma explicitação da importância do atendimento a critérios de qualidade na oferta dessa educação.

Entre as políticas educacionais implementadas recentemente pelo Governo Federal com o intuito de induzir e apoiar os municípios a essa oferta com qualidade, uma das que vêm sendo apontadas como um importante apoio dado aos municípios, principais responsáveis pela oferta da Educação Infantil, está o Proinfância, que será trabalhado na próxima seção.

1.1.1 A expansão da oferta de Educação Infantil através do Proinfância

O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, faz parte das ações previstas pelo PDE do Ministério da Educação (MEC). O principal objetivo deste programa é: “prestar assistência financeira ao Distrito Federal e aos municípios visando garantir o acesso de crianças a creches e escolas de Educação Infantil da rede pública” (BRASIL, 2013).

O Proinfância surgiu numa conjuntura em que várias reformas são propostas para o sistema educacional brasileiro. De acordo com Dulce Mari da Silva Voss:

[...] Durante o segundo mandato do governo Lula, foram instituídas reformas educacionais em todo o sistema educacional brasileiro. Vários decretos⁸ foram editados, especialmente em 2007, provocando profundas alterações na organização e gestão educacional de nosso país. Com o intuito de alinhar a educação ao Projeto de Aceleração Econômica (PAC), o governo Lula através do Ministro da Educação Fernando Haddad lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (VOSS, 2011, p. 46).

⁸ Segundo Voss (2011, p. 46) os decretos presidenciais que deram origem ao PDE foram: Decreto 6.093/07 que dispõe sobre a organização do Programa Brasil Alfabetizado; Decreto 6.094/07 que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação; Decreto 6.095/07 que estabelece diretrizes para a constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFET) e Decreto 6.096/07 que institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI.

O PDE foi lançado em 24 de abril de 2007, em conjunto com o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto nº 6.094⁹, que conforme apontado por Dermeval Saviani representa “o carro-chefe do Plano” (SAVIANI, 2007, p.1233). O PDE está estruturado em cinco eixos principais: Educação Básica, Educação Superior, Educação Profissional, alfabetização e diversidade, propondo uma ampla reforma no sistema educacional brasileiro.

Pouco antes do lançamento do PDE, mais precisamente em janeiro de 2007, iniciou-se a implementação do FUNDEB, que de acordo com Fúlvia Rosemberg, provocou tensões relacionadas à Educação Infantil, tais como:

[...] a relutância persistente, de certos setores, em se integrar as crianças de 0 a 3 anos nas políticas públicas de educação que consideram o espaço privado, e não o público, como o mais adequado para elas; pela primeira vez a Educação Infantil disputou publicamente recursos públicos; tais recursos serão partilhados pelo atendimento público e conveniado. Isto é novo: requer reflexão e novas aprendizagens. (ROSEMBERG, 2007, p.3).

Destaco que, atualmente, o atendimento de crianças de 0 a 3 anos vem sendo apontado como o maior desafio, em virtude da considerável defasagem no atendimento das crianças desta faixa etária por todo território nacional. Tal fato dificulta a conquista do estabelecido pela Meta 1 do PNE que, conforme já mencionado anteriormente, prevê a ampliação da oferta de Educação Infantil em creches, de maneira que se atinja cinquenta por cento, no mínimo, de atendimento a crianças de até três anos no decorrer da vigência do Plano (PNE 2014-2024).

Ainda que a Educação Infantil tenha sido incluída no FUNDEB, os recursos para ela destinados são considerados como insuficientes para garantir o que foi estabelecido em 1988 pela Constituição Federal, no que se refere ao direito à educação de crianças de até 5 anos. Com relação às creches, Mariana M. Marcondes aponta que:

[...] a incorporação da Educação Infantil à rede escolar financiada pelo FUNDEB representou avanço no processo da integração das creches ao sistema educacional, assim como, uma importante sinalização para fazer frente a esse cenário de precariedade. Mas era necessário que o Governo Federal assumisse mais fortemente

⁹ Decreto nº 6.094/96: dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração dos 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.

seu compromisso com essa agenda, criando estratégias e fontes de financiamento suplementares. Neste contexto em 2007, foi instituído o Programa Proinfância [...] (MARCONDES, 2013, p.72).

A instituição do Proinfância representou uma efetiva possibilidade de expansão da Educação Infantil, à medida que prevê a liberação de recursos específicos para esta etapa de ensino pelo Governo Federal. Além da União, os municípios e o Distrito Federal são agentes do Programa, conforme estabelecido pela Resolução nº 13/2011¹⁰ do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Conforme as orientações prestadas no Portal do (FNDE), os municípios interessados em pleitear o Proinfância deverão informar esta necessidade em seu Plano de Ações Articuladas (PAR) e encaminhar eletronicamente todos os documentos necessários através do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC).

Para concorrer aos recursos do Proinfância, os municípios deverão encaminhar ao FNDE os seguintes documentos:

- Relatório de vistoria de terreno (padrão FNDE);
- Relatório fotográfico;
- Planta de localização do terreno mostrando a posição do lote em relação ao entorno imediato e população a ser atendida pela escola (ex. foto aérea, foto de satélite, mapa da cidade, etc.);
- Planta de situação do terreno onde seja possível verificar as dimensões do lote, ruas, confrontações limítrofes e norte magnético;
- Levantamento planialtimétrico do terreno com curvas de nível indicadas de metro em metro, e perfis topográficos (no mínimo dois: transversal e longitudinal) do terreno;
- Planta de locação da obra indicando acessos, afastamentos do prédio em relação às divisas, indicação das ligações de água, energia elétrica e esgoto (se houver) entre o prédio e a rede pública, cotas de níveis dos blocos, acessos, paisagismo e demais elementos necessários à compreensão da proposta (preferencialmente na escala 1:100 ou 1:75);
- Planilha orçamentária do projeto padrão preenchida com custos praticados no mercado;
- Cronograma físico-financeiro da obra;
- Laudo de compatibilidade do projeto de fundações, em consonância com a carga de resistência do solo em que será implantada a escola, conforme modelo padrão, assinado por profissional habilitado;

¹⁰ Resolução no 13/2011: que estabelece os critérios de transferência automática de recursos a municípios, estados e ao Distrito Federal a título de apoio financeiro, para a construção de unidades de educação infantil _ Proinfância e quadras esportivas escolares no âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC 2.

- Declaração de responsabilidade pelo fornecimento de infraestrutura básica – água, energia e esgoto – bem como declaração de responsabilidade pela terraplanagem necessária para a implantação;
- Estudo de demanda, embasado em dados oficiais, que comprove a necessidade de construção de escola de ensino infantil na região definida (bairro, setor, conjunto habitacional, etc.), levando-se em consideração o número de crianças de 0 a 5 anos residentes no local, a infraestrutura existente e a quantidade de crianças sem atendimento. O documento deverá ser assinado pelo(a) secretário(a) municipal de Educação;
- Declaração de dominialidade do terreno assinado pelo prefeito municipal, conforme modelo padrão (BRASIL. FNDE, 2013).

Além dos documentos apresentados anteriormente, os municípios deverão comprovar que possuem disponibilidade de terrenos com as dimensões mínimas previstas para cada projeto de Proinfância. Segundo o FNDE, para o Projeto Proinfância B é estipulado que o terreno tenha dimensões mínimas de 40 m x 70 m e demanda mínima de 240 alunos de 0 a 5 anos com base em dados do Censo Escolar. O Projeto Proinfância C estabelece uma disponibilidade de terreno com dimensões mínimas de 45 m x 35 m em área urbana do município, apresentando uma superfície preferencialmente plana e com cota de nível superior ao nível da rua, para uma demanda mínima de 120 alunos com base em dados do Censo Escolar.

O Governo Federal também permite para alguns municípios brasileiros, previamente definidos em uma listagem, a elaboração de um projeto arquitetônico próprio (Projeto Tipo A) que deve ser registrado pela prefeitura. Segundo informações do FNDE (2012), quanto ao Proinfância tipo A “não há limite de atendimento, nem dimensões mínimas exigidas para o terreno”.

É possível constatar que, a adoção pelo Governo Federal de Projetos-padrão fornecido pelo FNDE, nos quais já estão definidos pela autarquia, os parâmetros técnicos de implantação destes novos espaços para a Educação Infantil, de acordo com as diretrizes da Secretaria de Educação Básica do MEC é significativa para agilizar a ampliação do atendimento das demandas por vagas na Educação Infantil em todo o território brasileiro. Além disto, tais especificações técnicas acarretam um importante avanço quanto às condições no atendimento das crianças da Educação Infantil, uma vez que pressupõe uma melhoria na infraestrutura das instituições que serão construídas com recursos do Proinfância. Segundo informações apresentadas pelo FNDE (2014):

[...] as unidades construídas no âmbito do Proinfância são dotadas de ambientes essenciais para a aprendizagem das crianças, como: salas de aula, sala de informática, bibliotecas, sanitários, fraldários,

recreio coberto, parque, refeitório, entre outros ambientes, que permitem a realização de atividades pedagógicas, recreativas, esportivas e de alimentação, além das administrativas e de serviço (BRASIL. FNDE, 2014).

Porém, a rigidez no que concerne às dimensões dos terrenos, dificulta contemplar locais que, embora possuam uma demanda considerável de crianças, já não dispõem mais de terrenos nas condições estabelecidas pelo programa, ou que estes, sendo de propriedade particular, acarretam um necessário processo de desapropriação, que nem sempre se efetiva de maneira ágil e amigável. Este fato será resgatado posteriormente no decorrer do trabalho, pois é uma questão diretamente relacionada à E. M. Carlos de Abreu, apontada como beneficiária do programa desde 2011.

A partir de 2011, o Proinfância entrou na segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), que foi lançado em sua primeira versão, no dia 28 de janeiro de 2007, no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O PAC é

[...] um conjunto de medidas que estimula os investimentos em infraestrutura, crédito e desoneração de tributos para ampliar o Produto Interno Bruto (PIB) – soma das riquezas produzidas pelo País – e a geração de empregos, tudo isso aliado a benefícios sociais levados a todas as regiões brasileiras (BRASIL.MEC, 2013, p.4).

Entre as medidas adotadas pelo PAC está o Projeto Minha Casa Minha Vida, que tem por objetivo reduzir o déficit habitacional brasileiro, um dos problemas sociais mais complexos do Brasil. A construção de milhares de moradias em todo território brasileiro, por meio do Programa Minha Casa Minha Vida, vem acarretando demandas ligadas ao atendimento de crianças na Educação Infantil, fato que levou o Governo Federal a aprovar a sua associação ao Proinfância, ou seja, o município que comprove uma demanda decorrente do surgimento dos conjuntos habitacionais erguidos, poderá pleitear recursos para construção de unidades de Educação Infantil, desde que estas fiquem próximas às referidas moradias.

A inscrição do Proinfância no PAC 2, contrariando uma tradicional descontinuidade das políticas públicas brasileiras, apontou a relevância conferida a este Programa pelo Governo Federal, no que se refere à sua contribuição para o aumento da oferta de vagas para crianças de 0 a 5 anos. No entanto, o Programa passou por algumas mudanças em sua segunda fase, em decorrência dos

resultados apresentados durante o período de 2007 a 2011, que ficaram muito aquém do previsto inicialmente pelo Governo Federal. Segundo Marcondes (2013) o Governo Federal entendeu que o fraco desempenho foi decorrente de “problemas de gestão e pactuação” algo que exigiria a realização de mudanças no desenho do Programa.

Apoiada nas informações trazidas por Marcondes (2013) apresento no quadro 1 algumas mudanças ocorridas no Programa Proinfância após a sua inscrição no PAC-2.

Quadro 1. Mudanças ocorridas no Programa Proinfância ao longo de sua implementação.

Período	Fase Pré- PAC (2007-2011)	PAC- 2 (a partir de 2011)
Instrumentos de pactuação:	Celebração de convênio, acordo ou contrato.	- Termo de Adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação; - Plano de Ações Articuladas (PAR). - Utilização do Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC).
Documentos exigidos	- Necessária comprovação de construção da unidade na localidade selecionada (estudo de demanda); - Comprovação de terreno viável para a obra. - Necessidade de atestar documentalmete a dominialidade e a adequação do terreno.	- Identificação da ação objeto de financiamento, com previsão de metas quantitativas e cronograma de execução, além de prazos de início e fim das etapas programadas (Lei Nº 12.695/2012).
Adesão ao Programa	Processo licitatório realizado pelas prefeituras.	Processo licitatório realizado pelo FNDE através do Regime Diferenciado de Construções Públicas (RDC).
Período	Fase Pré- PAC	PAC- 2

	(2007-2011)	(a partir de 2011)
CrITÉRIOS de seleção dos municípios	- Matriz de atendimento: dividia os municípios segundo índices de vulnerabilidade, déficit de matrículas nas redes públicas municipais, número de mães que trabalhavam fora do domicílio, entre outros.	- Seleção de projetos baseada na divisão em grupos (1,2 e 3), definida pelo Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento (GEPAC), cujo critério central é o número de habitantes conforme a região do país.
Período	Fase Pré- PAC (2007-2011)	PAC- 2 (a partir de 2011)
Metodologia na construção	- Método tradicional	- Metodologias inovadoras ¹¹ (a partir de 2013): novos produtos e sistemas construtivos.
-Tempo médio previsto para a construção	- 12 a 18 meses	- 6 meses para o Proinfância B (com o uso das Metodologias Inovadoras). - 4 meses para o Proinfância C (com o uso das Metodologias Inovadoras).

Fonte: MARCONDES, Mariana M. **A corresponsabilização do Estado pelo cuidado: Uma análise sobre a Política de Creches do PAC -2 na perspectiva da divisão sexual do trabalho.** 2013. Dissertação- Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília. Brasília. 2013. p.80-81

Pode-se observar pelos dados anteriores que várias mudanças ocorridas a partir de 2011 possibilitaram uma maior agilidade no processo de construção das unidades do Proinfância, como a adoção de metodologias inovadoras e de instrumentos de pactuação informatizado. Algumas mudanças apresentam um caráter mais centralizado como a realização do processo licitatório pelo Governo Federal que, anteriormente, era executado pelos municípios. A seguir, serão tratados os projetos arquitetônicos do Proinfância, que vêm sofrendo alterações no seu desenho original, passando a prever métodos alternativos que visam reduzir o tempo de construção das creches e pré-escolas.

¹¹Metodologias Inovadoras (MI): utilização de sistemas construtivos que otimizam os processos, através da utilização de materiais distintos ou pela padronização de procedimentos. (Brasil. FNDE. 2013) Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/arquivos/category/130-proinfancia?download=8400:orientacoes-gerais-para-preenchimento-dos-dados-no-simec>> Acesso em: 13 fev. 2014.

1.1.2 Projetos Arquitetônicos do Proinfância

Conforme apontado anteriormente, o Programa Proinfância vem sofrendo alterações durante a sua implementação. Tais mudanças são decorrentes, principalmente, da constatação pelo Governo Federal, de que era necessário adotar outras medidas que acarretassem maior efetividade da política, possibilitando o alcance de sua meta principal: a expansão do atendimento às crianças de 0 a 5 anos em todo território brasileiro.

O período que antecedeu a inclusão de sistemas construtivos industrializados no Programa Proinfância (2007-2012), previa a construção de unidades para a Educação Infantil, utilizando o método tradicional, algo que acarretava um prazo de doze a dezoito meses, para que a obra fosse finalizada.

O Ministério da Educação ao contratar consultorias especializadas nas áreas de Arquitetura e Urbanismo e Desenho Industrial no ano de 2013, com o objetivo de “promover estudos para atualização e adaptação dos projetos de infraestrutura e dos padrões básicos de construção escolar para a educação básica” (TOR/FNDE/DIGAP/CGEST Nº 096/2013), apontou a necessidade da adoção de métodos de edificação alternativos, que possibilitassem a construção de creches e pré-escolas em um prazo menor do que o previsto pelo desenho original do programa. Através da adoção das novas metodologias é estimada a conclusão da obra em seis meses, prazo bem menor do que o previsto no desenho original da política, que era de dois anos.

Em 14 de junho de 2013, com a publicação da Resolução/CD/FNDE nº 25, foram divulgados os critérios de transferência automática de recursos a municípios e ao Distrito Federal, a título de apoio financeiro, para a construção de unidades de educação infantil – Proinfância, com utilização de Metodologias Inovadoras. Segundo o documento sobre o Proinfância veiculado pelo FNDE em agosto de 2013, “a proposta de Metodologias inovadoras (MI) tem, entre outros, o objetivo de dar celeridade à construção de novas unidades de educação infantil com a garantia de qualidade da edificação e custos reduzidos” (FNDE, 2013, p. 4).

Com relação à continuidade do emprego de projetos padrão para a construção das unidades de educação infantil, o MEC confirmou que se trata de uma estratégia bastante eficaz. Em virtude disto, a partir de janeiro de 2013, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) disponibilizou nova versão dos

projetos Proinfância Tipo B e Tipo C (FNDE, 2013). O Quadro 2 apresenta uma descrição dos novos projetos para o Proinfância que foram disponibilizados em 2013.

Quadro 2. Projeto Padrão FNDE/Proinfância/2013

TIPOLOGIAS	TERRENO (Dimensões Mínimas)	ÁREA CONSTRUÍDA	CUSTO/m²	VALOR MÁXIMO A FINANCIAR	DEMANDA ATENDIDA
Proinfância Tipo B Educação Infantil	40m x 70 m	1.323,58 *	R\$ 1.400,00	R\$ 1.853.012,00	120 alunos (Período Integral) 240 alunos (dois turnos)
Proinfância Tipo C Educação Infantil	45m x 35m	781,26 *	R\$ 1.400,00	R\$ 1.093.764,00	60 alunos (Período Integral) 120 alunos (dois turnos)

* Área construída + projeção da cobertura

Fonte: <http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-projetos-arquiteticos-para-construcao> Acesso em: 25 ago. 2013

Os municípios deverão seguir não somente as condições apresentadas pelo quadro anterior, mas também comprovar que o terreno no qual será construída a instituição, possui uma declividade máxima de 3% ou, então, assumir a responsabilidade de realizar a terraplanagem. O terceiro projeto previsto pelo Proinfância inclui a construção de Escola Infantil Tipo A, que só poderão ser pleiteadas por municípios pertencentes ao grupo 1, definido pelo Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento (GEPAC), que foi criado com o objetivo de estabelecer metas e acompanhar a implementação do Programa. De maneira diversa dos Projetos B e C o Projeto tipo A é elaborado pelo proponente.

Conforme informação veiculada pelo Portal Brasil:

[...] o grupo 1 é constituído por municípios que integram as regiões metropolitanas de Belém (PA), Fortaleza (CE), Recife (PE), Salvador (BA), Rio de Janeiro (RJ), Belo Horizonte (MG), São Paulo (SP), Campinas (SP), Baixada Santista (SP), Curitiba (PR) e Porto Alegre (RS) e Região integrada do Entorno do Distrito Federal (Ride DF). (BRASIL, 2010).

Além dos municípios que fazem parte das regiões apresentadas anteriormente, também estão incluídas as cidades que possuem população acima

de 70 mil habitantes situadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro- Oeste; e com população acima de 100 mil habitantes que estejam localizadas nas regiões Sul e Sudeste (PORTAL BRASIL, 2010), na qual Juiz de Fora está inserido. A seguir, serão tratados alguns elementos que auxiliarão na análise das condições de efetivação da Educação Infantil no município de Juiz de Fora.

1.2 A Educação Infantil no município de Juiz de Fora

Nesta seção, serão apresentadas algumas informações sobre a trajetória da Educação Infantil em Juiz de Fora, a partir da década de 1970, a fim de estabelecer um paralelo com o contexto histórico nacional trabalhado anteriormente, que influenciou nas condições de sua oferta no município.

A história da Educação Infantil em Juiz de Fora, assim como em outros municípios brasileiros, sofreu impacto dos vários processos históricos e políticos que acarretaram avanços ou retrocessos nas condições de seu atendimento. Muitas vezes, a sua operacionalização esteve condicionada às ações dos movimentos sociais, de órgãos ou entidades que, dentro das suas possibilidades e, apoiados em diferentes visões sobre infância, acarretaram um atendimento distinto e, algumas vezes, inadequado às necessidades das crianças.

Esta situação, assim como ocorria em âmbito nacional, acarretou um atendimento na “pré-escola” marcado por ações assistencialistas, voltadas, principalmente, às crianças oriundas de classes populares. Segundo Joselaine Cordeiro Pereira, durante esta época:

[...] os discursos veiculados estavam consoantes aos fundamentos que orientavam as políticas públicas nas esferas da União e do governo do Estado, que de um lado, apontavam para a necessidade de ampliação do atendimento, por outro, impeliavam a propagação da teoria da educação compensatória em nível local [...] a legitimação do atendimento à criança em idade pré-escolar esteve intimamente ligada à função redentora dos problemas sociais das famílias pobres (PEREIRA, 2011, p. 156).

Neste contexto, a Educação Infantil no município de Juiz de Fora, também esteve voltada ao atendimento de questões ligadas ao cuidado, alimentação e higiene da criança, tornando o seu caráter pedagógico bastante restrito ou, até mesmo, inexistente.

Segundo Vera L. M. Lemos (2004), a Educação Infantil em Juiz de Fora até 1970, era muito restrita, ocorrendo apenas em uma “instituição estadual, em algumas turmas de crianças de seis anos em nove escolas municipais e nas instituições filantrópicas conveniadas com a prefeitura” (LEMOS, 2004, *apud* ZANETTI, 2011,p.3).

Em 1975 a prefeitura firmou um convênio com a Legião Brasileira de Assistência (LBA) ¹², com o intuito de elaborar o Projeto Especial de Promoção Pré-Escolar (PEPPE), direcionado ao atendimento de crianças carentes e de suas famílias. Nesta parceria o município se responsabilizava pela disponibilização de recursos estruturais e humanos, enquanto a LBA cuidava das despesas com alimentação e materiais que seriam usados pelas crianças. Este convênio “reitera a política assistencial do Estado e as diretrizes do Ministério da Educação e do Desporto- MEC” (LEMOS, 2004, *apud* PEREIRA, 2011, p. 113).

Em 1977 o PEPPE passou a ser denominado Programa de Atendimento e Promoção do Pré-Escolar (PAPPE). Em 1978 o PAPPE foi transferido para a Secretaria Municipal de Educação, que em consonância com as orientações feitas pelo MEC, buscou destinar os “espaços ociosos das escolas municipais” (PEREIRA, 2011, p. 115) ao atendimento de crianças em idade pré-escolar.

A década de 1980 marcou significativamente a história da Educação Infantil em Juiz de Fora, quando o poder público municipal adotou políticas direcionadas à infância. Entre elas, merece destaque a ampliação de turmas de pré-escolas nas instituições municipais de ensino, a construção de creches e a construção das Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI's), apontado por Alessandra Maia Lima, como “um marco na política educacional municipal voltada para o setor” (LIMA, 2008, p.1).

Apesar das diferentes concepções dos agentes sociais e dos seus interesses específicos, terem influenciado positivamente ou, negativamente, nas condições de atendimento da Educação Infantil no município, é necessário destacar que Juiz de Fora, conforme apontado por Alexsandra Zanetti (2009) apresentou pioneirismo em algumas ações importantes para uma oferta com qualidade da educação infantil como “a criação de programas de creche, de um Conselho Municipal de Educação e

¹² A LBA foi uma instituição pioneira da assistência social no Brasil criada em 1942, em um momento em que o governo brasileiro, sob a presidência de Getúlio Vargas, engajara o país na Segunda Guerra Mundial.

de legislações específicas para normatizar o funcionamento da Educação Infantil” (ZANETTI, 2009, p. 1).

No ano de 1982 foram construídas 12 EMEIs em Juiz de Fora para o atendimento exclusivo de crianças entre 4 e 6 anos. Com a construção das EMEIs houve uma expansão significativa do atendimento às crianças desta faixa etária que:

[...] passaram a ser atendidas pelo poder público e pelos diferentes órgãos: a Secretaria Municipal de Educação, que manteve um executor diretamente ligado ao Programa¹³; a Secretaria de Bem-Estar Social, que elaboraria programas específicos para alimentação, nutrição e saúde; a esfera federal, interveniente direta, por sua vez atuaria por meio do Conselho Nacional de Assistência; e, por fim, o próprio Instituto de Pesquisa e Planejamento de Juiz de Fora que coordenou a execução do Projeto (PEREIRA, 2011, p. 117).

Conforme Lima (2008), o trabalho realizado nestas EMEIs seguiu uma tendência nacional em realizar uma educação compensatória das carências apresentadas pelas crianças das camadas populares e pela adoção de uma pedagogia preventiva que auxiliasse a diminuir os altos índices de reprovação apresentados na 1ª série. Portanto, neste período ainda não se buscava realizar uma educação que priorizasse as especificidades da criança e aos seus direitos sociais.

Com relação às crianças de 0 a 3 anos de idade, o ano de 1983 foi marcado pelo surgimento do “Grupo Solidariedade Pró-Creche”, decorrente de um forte apelo social pela disponibilização de serviços de assistência social pelo poder público. Neste mesmo ano, segundo Fernanda C. Garcia Costa, a prefeitura de Juiz de Fora através da Portaria 922 de 30 de setembro, passou a “assumir e organizar, junto às forças representativas das comunidades periféricas, creches comunitárias” (COSTA, 2006, p. 32).

O grupo Solidariedade Pró-Creche em parceria com a prefeitura conseguiu, em 1984 inaugurar as primeiras creches na cidade, porém, seguindo a mesma tendência nacional com relação aos baixos custos na sua operacionalização.

No ano de 1984 foi criado o Grupo de Apoio Comunitário (GAC) subordinado à Secretaria de Governo que, no ano de 1985, ao ampliar a sua ação originou a Associação Municipal de Apoio comunitário (AMAC), entidade civil de natureza jurídica privada, sem fins lucrativos. Segundo Pereira:

¹³ Em 17 de março de 1982 foi homologado o Programa Municipal e Estadual de Educação Pré-Escolar pela Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais, sob convênio de nº1358/82.

[...] a AMAC permitiu suplantar uma rede de experiência co-gestionárias que congregou diferentes segmentos sociais juizforanos, mediante a participação da população nos mutirões e nos próprios Grupos Solidariedades (PEREIRA, 2011, p. 126).

É possível inferir que a mobilização da população juiz-forana em prol do atendimento à infância foi bastante expressiva, com destaque para os movimentos sociais de bases populares. No entanto, a política nacional na década de 1980 repercutiu em uma mudança no atendimento das EMEIs em Juiz de Fora, que passaram a matricular, também, crianças das primeiras séries do 1º grau. Sobre este fato Lima comenta que:

Os caminhos tomados pelas políticas públicas no final da década de 1980 mudaram de direção para atender a mais uma exigência do Banco Mundial, que defendia que os investimentos deveriam concentrar-se na educação primária. As pré-escolas municipais aumentaram a sua oferta de vagas para atender a crianças do 1º grau, muitas vezes colocando maior número de crianças por turma e/ou desdobrando o número de turnos de funcionamento diários, passando a funcionar de 7 h às 11 h; 11 h às 15 h e 15 h às 19 h. (LIMA, 2008, p. 104).

Portanto, ainda que a Constituição Federal de 1988, ao determinar a creche e pré-escola como direito da criança e a sua inclusão na Educação Básica pela LDB de 1996, tenham acarretado importantes avanços nas concepções e propostas de trabalho voltadas para as crianças desta faixa etária, as possibilidades para a efetiva expansão da Educação Infantil nos municípios, ficaram limitadas em virtude da insuficiência de verbas a ela destinada. Com relação ao município de Juiz de Fora, Lima aponta que:

[...] Até o ano de 1996, o que se observou foi que o município de Juiz de Fora se organizara para atender a Educação Infantil para as crianças de 0 a 6 anos, principalmente pobres. Como aumentou muitos obstáculos, como a falta de verbas, defasagens nesse atendimento foram observados. (LIMA, 2008, p. 109).

Se, por um lado, a LDB nº 9394 aprovada em 1996 levou a Educação Infantil para um novo patamar, ao incluí-la na Educação Básica, por outro, o FUNDEF não contribuiu para a sua expansão, à medida que só previu a destinação de recursos para o Ensino Fundamental. Sobre a influência do FUNDEF (1996-2006) na expansão do acesso à Educação Infantil no município de Juiz de Fora, Rafaela R. A. de Oliveira aponta que houve:

“uma estagnação e mesmo uma retração no número de matrículas na Educação Infantil, especialmente nas vagas para pré-escola. Ela oscilou nos anos de vigência do FUNDEF entre 8.005 vagas no ano de 1998 e 5.780 vagas em 2007” (OLIVEIRA, 2001, p. 5).

Após dez anos de vigência, o FUNDEF, foi substituído pelo FUNDEB em 2007, que previu o repasse de recursos financeiros para todas as etapas da Educação Básica, incluindo a Educação Infantil. A inclusão de toda a Educação Básica no FUNDEB representou um importante avanço, no que se refere à reafirmação do direito das crianças a esta etapa da educação, no entanto, os recursos a ela destinados se mostraram insuficientes, sendo que “o critério utilizado na definição dos índices referentes às etapas e modalidades estão ‘longe do seu custo real’”, conforme aponta José Marcelino de Rezende Pinto (PINTO, 2007, p.891).

Além disto, segundo Ana Lara Casagrande (2011), o FUNDEB induziu à continuidade do tradicional estabelecimento de parcerias entre o setor público e o privado com relação à oferta da Educação Infantil no Brasil. No município de Juiz de Fora, a oferta da Educação Infantil, como já apresentado anteriormente, teve sua história marcada pela parceria entre o poder público e a esfera privada, sem fim lucrativo, comunitária e filantrópica, que ocasionou uma significativa movimentação social em prol da disponibilização de vagas, principalmente nas creches. Rita de Cássia Oliveira, ao realizar um estudo sobre o financiamento público da educação privada na rede municipal de Juiz de Fora, por meio da cessão de professores do quadro do Magistério municipal, constatou que “a maior parte das instituições conveniadas realiza o atendimento à Educação Infantil, nível de ensino, em que há mais [...] dificuldade no município para a universalização do atendimento à demanda” (OLIVEIRA, 2006). Na seção que abordará as condições de oferta da Educação Infantil no município de Juiz de Fora, será possível perceber que o maior desafio se refere ao atendimento de crianças em idade de 0 a 3 anos.

Em 2008, portanto, um ano após a criação do FUNDEB, A Secretaria de Educação assumiu a supervisão pedagógica, a formação dos profissionais e o repasse das verbas para as creches municipais, permanecendo as demais atividades sob a responsabilidade da AMAC, conforme Zanetti (2011). O gerenciamento das creches públicas municipais de Juiz de Fora pela SE,

decorreram da necessária adequação ao determinado pela LDB de 1996 e pelo FUNDEB.

A seguir, realizarei uma descrição da Secretaria de Educação de Juiz de Fora para um melhor entendimento da sua estrutura e dos principais departamentos responsáveis pela implementação do Proinfância no município.

1.2.1 A Secretaria de Educação de Juiz de Fora

Na década de 1960 foi criada a Secretaria Municipal de Educação, período também marcado pela construção de escolas no município. Além de atuar no planejamento, na oferta e coordenação dos serviços de Educação Básica este órgão da Administração Direta, subordinado diretamente ao Chefe do Poder Executivo, realiza ações articuladas com outras Secretarias da Prefeitura de Juiz de Fora, como a Secretaria de Assistência Social de Juiz de Fora (SAS/JF) e a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico de Juiz de Fora (SPDE/JF) (JUIZ DE FORA, 2014).

Entre os diversos departamentos que compõem a Secretaria de Educação (SE) de Juiz de Fora está o Departamento de Políticas de Formação (DPF) que coordena o Centro de Formação do Professor (CFP). O CFP promove anualmente em suas dependências diversos cursos, grupos de estudos, oficinas, palestras e vivências culturais, no intuito de oportunizar formação continuada aos profissionais da Educação (JUIZ DE FORA, 2014).

Atualmente, a SE de Juiz de Fora possui um departamento específico para Educação Infantil, denominado por Departamento de Educação Infantil (DEI), no qual são implementadas ações voltadas para crianças desta faixa etária, visando aprimorar cada vez mais o seu atendimento.

No ano de 2013 a Secretaria de Educação passou por uma grande reestruturação no seu quadro de funcionários, incluindo na chefia dos departamentos. Tal fato acarretou a chegada de outros agentes responsáveis pela implementação do Proinfância no município.

O organograma apresentado na Figura 1 possibilita um melhor entendimento sobre a estrutura atual da Secretaria de Educação de Juiz de Fora.

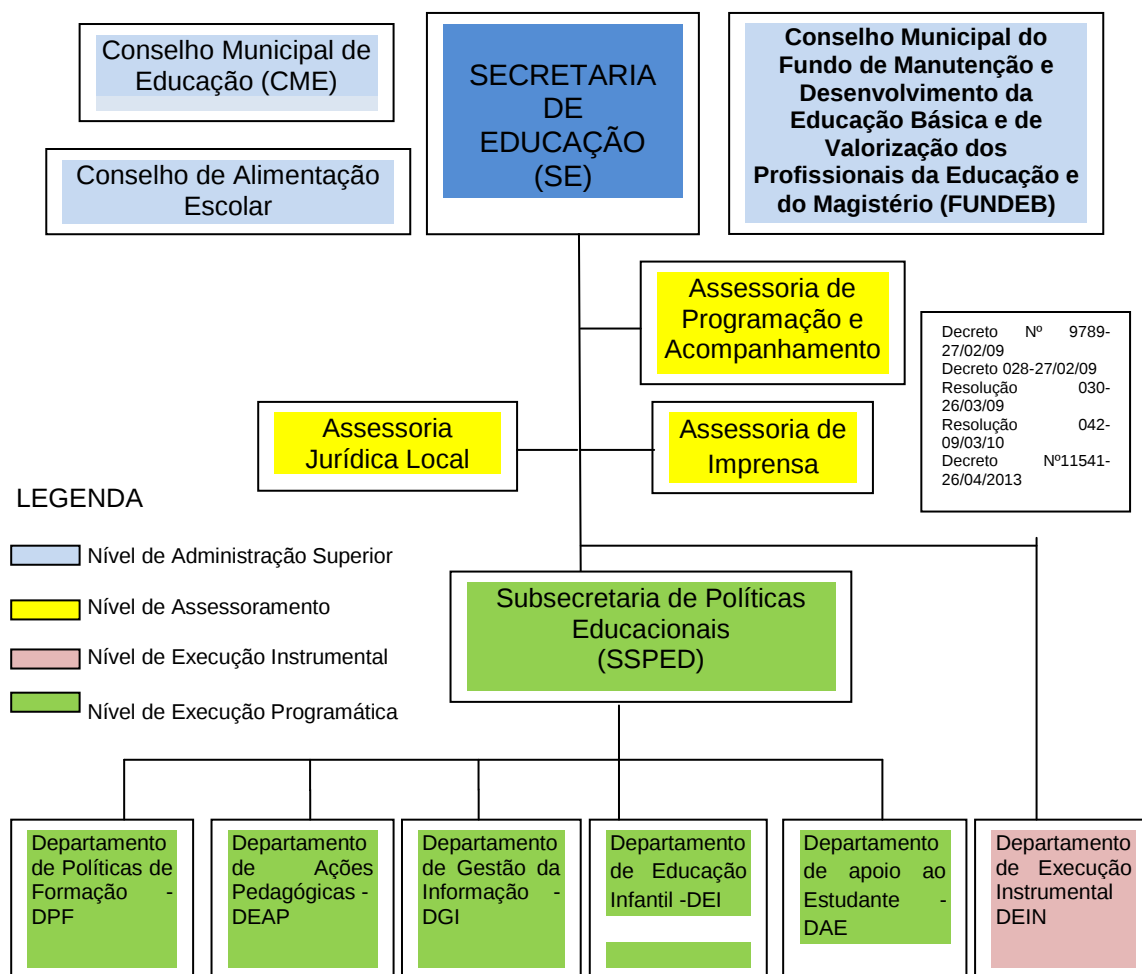


Figura 1. Organograma da Secretaria de Educação de Juiz de Fora

Fonte: www.pjf.mg.gov.br/administracao/organogramas/org_seg.gig Acesso em: 26 de set. 2013.

É possível perceber pelo organograma anterior, que a Secretaria de Educação de Juiz de Fora é composta por um nível de Administração Superior do qual fazem parte o Secretário de Educação, o Conselho Municipal de Educação, o Conselho Municipal do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação- FUNDEB e o Conselho de Alimentação Escolar.

Do nível de assessoramento fazem parte a assessoria de Programação e Acompanhamento, a Assessoria Jurídica Local, a Assessoria de Imprensa e a Secretaria Executiva. No nível de Execução Instrumental está incluído o Departamento de Execução Instrumental (DEIN), no qual atuam várias supervisões. Por fim, no nível de Execução Programática fazem parte o Departamento de Políticas de Formação (DPF), o Departamento de Ações Pedagógicas (DEAP), o

Departamento de Gestão da Informação (DGI), o Departamento da Educação Infantil e o Departamento de Apoio ao Estudante (DAE).

Entre as atribuições do Departamento de Educação Infantil (DEI), um dos principais responsáveis pela implementação do Proinfância no município estão:

- I- acompanhar e assessorar a implantação das linhas orientadoras para a Educação Infantil na rede municipal de ensino;
- II- construir, a partir de estudos e pesquisas, linhas orientadoras para subsidiar o trabalho pedagógico das creches públicas do município, em consonância com a legislação educacional vigente;
- III- acompanhar o processo de desenvolvimento das crianças de Educação Infantil nas creches e escolas municipais;
- IV- assessorar as instituições educacionais conveniadas na elaboração e avaliação de suas propostas pedagógicas; [...]
- IX- caracterizar juntamente com o Departamento de Gestão da Informação a demanda de 0 a 5 anos no Município.
- X- traçar, juntamente com o titular da SE/JF, política de atendimento à Educação Infantil no município;
- XI- elaborar proposta de atendimento à demanda de 0 a 3 anos por profissionais do quadro de educação do município;
- XII- subsidiar a discussão, construção e reconstrução do Projeto Político Pedagógico nas creches e escolas que atendem a Educação Infantil no Município; [...]
- XV- discutir e acompanhar, junto ao setor competente, os projetos de construção e ampliação de prédios destinados à Educação Infantil; [...]
- XXII – participar, juntamente com a coordenação geral das creches públicas, da avaliação dos seus profissionais;
- XXIII - participar juntamente com a Assessoria Jurídica da Secretaria de Educação - SE/JF, da avaliação do convênio de cooperação entre o Município e a Associação Municipal de Apoio Comunitário – AMAC no atendimento às creches públicas; (RESOLUÇÃO Nº 28/2009 SE/JF).

Além do DEI, o Departamento de Gestão da Informação (DGI) e o Departamento de Execução Instrumental (DEIN) também atuam na implementação do Proinfância no município. O DGI agrega todas as informações que circulam na Secretaria de Educação, incluindo a gestão dos sistemas de informação e comunicação da Secretaria de Educação. O DEIN é “responsável em prestar serviços de apoio a todas as unidades da Secretaria de Educação” (RESOLUÇÃO Nº 28/2009).

É importante destacar que com as mudanças das chefias do DEI, o DEIN e o DGI, alguns sujeitos que iniciaram a implementação do Proinfância no município não

atuam mais na Secretaria, fato que será analisado no capítulo 2, à medida que repercute diretamente na implementação do Programa.

A fim de uma melhor compreensão do significado atribuído ao Proinfância com relação às possibilidades de expansão de vagas no município, serão apresentados na próxima seção, alguns dados relacionados às condições do atendimento público da Educação Infantil em Juiz de Fora.

1.2.2 O atendimento público à Educação Infantil no Município de Juiz de Fora

Buscando atender a meta 1 do PNE¹⁴ (2014-2024), o município de Juiz de Fora lançou em agosto de 2013, o “Programa de Expansão de Atendimento da Educação Infantil”¹⁵, criado pela Secretaria de Educação (SE), cujo objetivo é ampliar o número de vagas para atendimento em creche (crianças de 0 a 3 anos) nas redes municipal e conveniada de Juiz de Fora. Com o lançamento do programa em 19 de agosto de 2013, pelo Prefeito, juntamente com o Secretário de Educação, ficou prevista a ampliação de, no mínimo, 1646 vagas no município, através da criação de 12 novas creches, a partir de 2014 e da intervenção nos espaços já existentes (JUIZ DE FORA, 2013).

Segundo informações prestadas pelo Secretário de Educação, durante o lançamento do Programa, “o último registro de construção de creche pública na cidade é de mais de oito anos atrás” (JF, 2013), dado que aponta a incapacidade atual de Juiz de Fora, de atender às demandas desta faixa etária.

O Quadro 3 apresenta os tipos de atendimento atualmente realizados pelo município a crianças de 0 a 3 anos e a quantidade de crianças atendidas.

¹⁴ Meta 1 do PNE: universalizar, até 2016, A Educação Infantil na pré-escola para crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste PNE.

¹⁵ As principais ações previstas para este programa são apresentadas a partir da página 48. Os dados foram disponibilizados pela Chefe de Departamento da Educação Infantil da Secretaria de Educação.

Quadro 3. Atendimento atual de crianças de 0 a 3 anos no município de Juiz de Fora

Tipo de atendimento	Crianças Atendidas
23 creches públicas	2.155*
18 creches conveniadas filantrópicas	1.164
19 escolas municipais que atendem crianças de 3 anos (tempo parcial)	440
Total	3.759

*976 crianças inseridas nas creches em 2013.

Fonte: Secretaria de Educação, 2013.

Conforme os dados encaminhados pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) à Secretaria de Educação, em agosto de 2013, há no município 2.405 crianças de 0 a 3 anos na fila de espera por vagas em creches, que representa uma quantidade significativa e um fato complicador para conquista da meta prevista pelo PNE 2011-2020.

A divulgação do Programa de Expansão de Atendimento da Educação Infantil (PEAEI) para a comunidade ocorreu em audiência pública realizada na Câmara Municipal, no dia 20 de agosto de 2013, na qual a Chefe de Departamento de Educação Infantil (DEI) da SE, anunciou para o público presente, as ações que seriam implantadas para a ampliação do número de vagas nas creches. Apesar de longa, apresentarei tais propostas em sua integralidade, a fim de que o leitor possa aferir que ações do Governo Municipal estão voltadas, principalmente, para a expansão da oferta para as crianças de 0 a 3 anos. Vejamos quais são as ações estão previstas pela Secretaria de Educação:

Propor alterações da Resolução n.º 002/2008, já enviada ao Conselho Municipal de Educação, que dispõe sobre o funcionamento e organização da Educação Infantil:

a) Revisão do número de crianças por educadores e adequação das turmas.

Resultado esperado: A nova Resolução irá gerar uma ampliação de 15% do número de vagas, otimizando o uso dos espaços já existentes, dentro da legalidade. Esta ampliação irá gerar o aumento de 323 vagas.

b) A partir de 2014, as instituições conveniadas (que recebem recursos públicos) passarão a seguir a lista de espera/classificação organizada pela Secretaria de Desenvolvimento Social/CRAS. O critério de inserção nas creches é o de vulnerabilidade social como determina a Lei Municipal n.º 09487/1999. Atualmente as conveniadas fazem a classificação do atendimento com assistentes sociais da própria instituição.

Resultado esperado: maior fluidez no atendimento, já que desta forma haverá uma única listagem de classificação para inserção nas creches. Assim, todas as crianças inseridas nas creches públicas e nas instituições conveniadas (novas matrículas), devem ser devidamente incluídas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), seguindo a mesma classificação

- Organizar a Rede Municipal de Ensino de maneira a estimular que as escolas de Educação Infantil atendam mais turmas de 3 anos em tempo parcial. Para tanto, serão adotadas as seguintes estratégias:

a) remanejamento de turmas entre as escolas municipais e com a rede estadual;

b) ampliação de prédios escolares;

Resultado esperado: ampliação de 300 novas vagas.

- Publicar um novo chamamento público, ainda em 2013, convocando instituições privadas que sejam comunitárias, filantrópicas ou confessionais, sem fins lucrativos, interessadas em firmar convênio com o município para o atendimento às crianças de zero a três anos.
- Intensificar as ações de captação de recursos públicos, através de repasses da União (políticas colaborativas), principalmente do “Programa Brasil Carinhoso”, para manutenção, custeio e ampliação do atendimento.
- Planejar o Orçamento da Educação baseado em um plano de metas e focado na melhoria de resultados. Elaboração do novo Plano Plurianual (PPA 2014-2017), com previsão do uso de recursos financeiros destinados à ampliação do atendimento em creches.
- Realizar levantamento real, com estudo da demanda reprimida de vagas por região, a fim de estabelecer ações de ampliação do atendimento nas localidades de maior necessidade.
- Aperfeiçoar o formato de cadastramento para atendimento em creches realizado pela SDS/CRAS. O procedimento será o seguinte:
 - a) as famílias podem se cadastrar durante todo o ano no CRAS;
 - b) as famílias que não forem atendidas no ano do cadastramento devem se recadastrar no ano seguinte.

Resultado esperado: Atualização da demanda e reanálise dos dados cadastrais daquelas famílias não contempladas com a vaga. O cadastramento será realizado via edital, de forma a garantir a transparência do processo e a fidelidade dos dados.
- Trabalhar, junto à Secretaria de Obras, para antecipar o início das construções das novas creches, assim como agilizar a execução das obras em andamento.
- Iniciar os estudos para os encaminhamentos relativos à organização de concurso público específico para profissionais de creches.
- Licitar e implementar o programa específico para projetos de manutenção, reformas e ampliações na rede física das creches públicas (PAI – Programa de Ação e Intervenções), incluindo mobiliário e recursos pedagógicos.
- Aperfeiçoar a formação continuada para os profissionais de creches públicas e conveniadas, a fim de alcançar os melhores Índices de Qualidade da Educação Infantil –MEC/2006.

- Ampliar número de visitas de acompanhamento pedagógico às creches, realizadas pelas técnicas da Secretaria de Educação, a fim de acompanhar o atendimento, a abertura de vagas e contribuir para a qualidade no atendimento (SE, 2013).

Algumas das ações apontadas pelo programa da SE, se baseiam na captação de recursos disponibilizados pela União, através de políticas colaborativas, entre as quais se encontra o Proinfância. Com a adoção destas ações a SE prevê a seguinte expansão de vagas para crianças de 0 a 3 anos, apresentadas no quadro 4:

Quadro 4. Resumo da ampliação das vagas para crianças de 0 a 3 anos

AÇÕES	TOTAL DE VAGAS
Construção de 12 novas creches* ¹⁶ a partir de 2014	953 vagas
Otimização do espaço já existente nas creches públicas	323 vagas
Ampliação de turmas de 3 anos em tempo parcial nas escolas	300 vagas
Adequação da rede física de instituições conveniadas à PJF	70vagas(aproximadamente)
Novo chamamento público	Depende de adesões
TOTAL GERAL	1.646 vagas

Fonte: Departamento de Educação Infantil (DEI/SE)

Ao se comparar os dados disponibilizados pelo CRAS que apontam 2.405 crianças na lista de espera, com a previsão de ampliação de 1.646 vagas, através do conjunto de ações que serão adotadas pela Secretaria de Educação, é possível averiguar que 759 crianças ainda ficarão sem atendimento pelo município. Esta é uma previsão inicial, pois nos anos subsequentes, certamente haverá um aumento de demanda.

Os dados apresentados anteriormente, revelam as condições de atendimento de crianças de 0 a 3 anos em Juiz de Fora. Com relação às crianças que completam 4 e 5 anos em 2013, conforme dados apresentados pelo Jornal Tribuna de Minas, cerca de mil estão fora da escola, “isso porque das 12.457 nesta faixa etária, 11.519 estão cursando o ensino infantil nas redes pública e particular” (TRIBUNA DE

¹⁶ A Secretaria de Educação vem empregando recursos do Proinfância e do PMI (Plano Multissetorial Integral) para a construção de creches no município.

MINAS, 10/05/2013). No entanto, segundo as declarações feitas pela Chefe de Departamento da Educação Infantil para este mesmo jornal, todas as famílias de crianças desta faixa etária que solicitam vagas junto à Prefeitura têm o seu pedido atendido, e que será possível matricular todas as crianças de 4 a 5 anos até 2016.

Apesar da importância desta declaração, em termos de conquista do acesso destas crianças à educação, este trabalho não avalia somente este aspecto, pois é importante que se analise em que condições muitas crianças continuarão a ser atendidas, principalmente no que se refere à infraestrutura, situação bastante complexa na escola Carlos de Abreu, sobre a qual haverá uma melhor descrição posteriormente.

Ainda neste mesmo artigo, é apresentado o depoimento da pesquisadora de Educação Infantil da Universidade Federal de Juiz de Fora, Hilda Micarello, que aponta que os municípios ao alegar falta de condições para universalizar toda a Educação Infantil, “acabam privilegiando as fases obrigatórias e, assim, as creches ficam em segundo plano” (TRIBUNA DE MINAS, 10/05/2013). Ainda segundo a professora da Faculdade de Educação:

[...] como não há vagas para todos, acaba-se criando requisitos que não encontram respaldo na lei. O acesso é um direito da família e da criança, independente de a mãe ser trabalhadora ou não. O ideal seria que as creches públicas estivessem abertas a todos que querem e precisam (TRIBUNA DE MINAS, 10/05/2013).

Nesta mesma reportagem é apontada pela chefe do Departamento de Educação Infantil, a existência de alguns critérios de prioridade para o atendimento em creches no município, algo que confirma o depoimento anterior. Na próxima seção, serão apresentados elementos que permitem inferir qual o significado atribuído pela Secretaria de Educação à implementação do Proinfância no que se refere ao aumento das possibilidades de oferta de vagas e às condições de atendimento desta faixa etária no município de Juiz de Fora.

1.3 A Implementação do Proinfância em Juiz de Fora

Para um melhor entendimento do processo de implementação do Proinfância em Juiz de Fora é importante conhecer como se articularam as políticas

educacionais no período próximo a 2009, ano em que a Secretaria de Educação começou a operacionalizar o programa no município.

Primeiramente, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) apresentado pelo Ministério da Educação em abril de 2007, disponibilizou para os estados, municípios e Distrito Federal, instrumentos de avaliação e implementação de políticas, principalmente da educação básica pública. Entre os programas estratégicos do PDE está o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação que foi instituído pelo Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007. O plano de metas:

[...] Inaugurou um novo regime de colaboração, conciliando a atuação dos entes federados sem lhes ferir a autonomia, envolvendo primordialmente a decisão política, a ação técnica e atendimento da demanda educacional, visando à melhoria dos indicadores educacionais. Sendo um compromisso fundado em vinte e oito diretrizes e consubstanciando em um plano de metas concreta e efetivas, compartilha competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica (PORTAL MEC, s.d.).

Após aderirem ao Plano de Metas, os estados, os municípios e o Distrito Federal iniciavam a elaboração “dos seus respectivos Planos de Ações Articuladas (PAR)” (Portal MEC, s.d.), que resulta de um conjunto de ações previstas, a partir de um diagnóstico detalhado da realidade educacional local.

Segundo informações prestadas pelo Supervisor¹⁷ de Sistema de Comunicação e Informação da Secretaria de Educação, no dia 19 de setembro de 2013, o processo de discussão do PAR em Juiz de Fora, teve início em 2007, e contou com a participação de vários segmentos da sociedade, incluindo representantes das comunidades escolares e da Secretaria de Educação. Esta discussão prosseguiu em 2008, e, finalmente, em 2009 o PAR foi enviado ao Ministério da Educação. No PAR enviado pelo município, estava prevista a ampliação do atendimento das creches e pré-escolas.

A Secretária de Educação que atuava neste período (2009) ao vislumbrar a importância do Proinfância quanto às possibilidades de aumento no atendimento da

¹⁷ O entrevistado assumiu a supervisão de Sistema de Comunicação e Informação da Secretaria de Educação a partir de 2013, tendo atuado até 2012 na chefia do DGI. Através dos seus depoimentos foi possível coletar informações desde o início da implementação do Proinfância no município, tornando-o um elemento central para a pesquisa.

Educação Infantil no município, solicitou um estudo dos terrenos e locais que deveriam receber unidades de educação infantil. Segundo informações¹⁸ prestadas pelo Supervisor de Sistema de Comunicação e Informação da Secretaria de Educação, os critérios utilizados para a escolha destas regiões que deveriam ser contempladas com Centros de Educação Infantil foram: regiões que possuem instituições funcionando em locais precários, os bairros novos que surgiram através do Programa Minha Casa Minha Vida e as áreas de vulnerabilidade social.

Porém, como vimos anteriormente, para pleitear a construção de creches e pré-escolas, o município precisa apresentar disponibilidade de terreno com dimensões e padrões estabelecidos pelo FNDE. Além disto, deverá comprovar a observância de vários itens, que fundamentem, não só a necessidade da realização da obra, como também as reais possibilidades para a sua efetivação.

Em Juiz de Fora, membros da Secretaria de Educação, especificamente do Departamento de Educação Infantil (DEI), ficaram responsáveis pela realização do estudo de demanda de vagas na Educação Infantil no município, a partir do qual foram identificadas as regiões que deveriam receber os recursos do programa.

Conforme os documentos apresentados em anexo a esta dissertação (Anexo 1), a Secretaria de Educação, com o auxílio dos dados disponibilizados pela Secretaria de Saúde de Juiz de Fora – Departamento de Vigilância Epidemiológica e Ambiental, realizou um levantamento dos nascidos vivos, comparando com o atendimento em instituições da rede municipal (SE), em creches da AMAC e em instituições da rede privada ou conveniadas, a fim de averiguar a capacidade de atendimento atual e estimar as futuras demandas do município para a população de 0 a 5 anos.

Através destes estudos ficou comprovado, conforme os dados apresentados na seção anterior que, a maior dificuldade de atendimento encontra-se entre a população de 0 a 3 anos de idade, com um déficit considerável de vagas. Neste contexto, o Proinfância passou a representar para Juiz de Fora um importante mecanismo para construção de instituições voltadas ao atendimento desta faixa etária e para a conquista do previsto no Projeto de Lei nº 8.035/2010. Conforme o depoimento do Supervisor do Sistema de Comunicação e Informação da Secretaria

¹⁸ Informações prestadas em 19/09/2013.

de Educação “o Proinfância foi a grande saída para construir novas creches e escolas de Educação Infantil em Juiz de Fora” (entrevista concedida em 19/09/2013).

Após o seu cadastro no Proinfância em 2009, o município tem a primeira região contemplada. Em dezembro de 2010, já no governo de Dilma Rouseff o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (CD/FNDE) divulgou uma relação dos municípios que haviam sido selecionados em primeira chamada para a construção de unidades de Educação Infantil do Programa Proinfância no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), entre eles, estava o município de Juiz de Fora, para o qual foram previstas a construção de mais 6 unidades, conforme apresentado em documento anexo a esta dissertação (Anexo 3).

Portanto, em 2010, já estava prevista a construção de sete unidades de Educação Infantil em Juiz de Fora, sendo quatro unidades novas e três para a substituição das sedes provisórias e adaptadas. No entanto, a partir deste momento, alguns entraves começaram a surgir levando a uma sequência de acontecimentos que não estavam previstos e que impactaram na execução das obras, inclusive do Parque Guaruá que, embora tenha sido a primeira a ser aprovada (em 2009), ainda não teve a sua construção iniciada.

Este fato foi comprovado após uma audiência pública realizada no mês de agosto de 2013, quando a Chefe de Departamento de Educação Infantil da Secretaria de Educação de Juiz de Fora faz uma divulgação dos primeiros Centros de Educação Infantil (CEIs) construídos no município, com apoio dos recursos do Proinfância, cuja inauguração está prevista para o ano de 2014. Os bairros contemplados, a situação em que se encontra a obra, sua descrição, bem como as vagas que serão disponibilizadas por estes CEI(s) estão no quadro 5 apresentado na próxima página.

Quadro 5. Locais dos Centros de Educação Infantil que estão sendo construídos em Juiz de Fora e número de vagas que serão disponibilizadas.

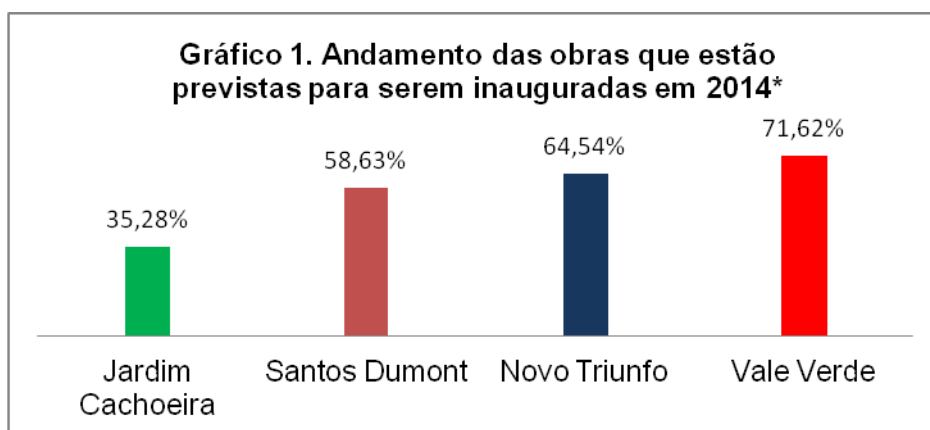
Unidade ou bairro	Situação	Descrição	Geração de vagas	Ano de contemplação
Parque Guaruá (substituição de sede)	Em processo de RDC2 ¹⁹	Centro de Educação Infantil Tipo B	120 vagas	2009
Novo Triunfo (sede nova)	Em andamento c/ previsão de inauguração em 2014	Centro de Educação Infantil Tipo C	60 vagas	2010
Vale Verde (sede nova)	Em andamento c/ previsão de inauguração em 2014	Centro de Educação Infantil Tipo B	120 vagas	2010
Jardim Cachoeira (sede nova)	Em andamento c/ previsão de inauguração em 2014	Centro de Educação Infantil Tipo C	60 vagas	2010
Santos Dumont (sede nova)	Em andamento c/ previsão de inauguração em 2014	Centro de Educação Infantil Tipo B	120 vagas	2010
Bonfim (substituição de prédio)	Em processo de RDC2	Centro de Educação Infantil Tipo C	60 vagas	2010
Zona Sul – E. M. Carlos de Abreu (substituição de prédio)	Em processo de RDC2	Centro de Educação Infantil Tipo B	120 vagas	2010
Ponte Preta (sede nova)	Em processo de RDC2	Centro de Educação Infantil	120 vagas	2011
São Geraldo (sede nova)	Em processo de RDC2	Centro de Educação Infantil Tipo B	120 vagas	2011
Igrejinha (substituição de prédio)	Em processo	Centro de Educação Infantil Tipo B	120 vagas	2013

Fonte: Departamento de Educação Infantil (DEI)- Secretaria de Educação

Os dados apresentados anteriormente, apontam a geração de um número significativo de vagas para a Educação Infantil, a partir da implementação do Proinfância no município de Juiz de Fora. No entanto, durante a entrevista

¹⁹ RDC- Regime Diferenciado de Contratação: instituído pela Lei nº 12.462/2011.

concedida pela atual chefe do Departamento de Gestão da Informação (DGI), no dia 22 de novembro de 2013, obtive a informação de que as obras já iniciadas estão em diferentes estágios de construção, conforme apresentado no gráfico 1:



Fonte: Elaboração da autora conforme dados fornecidos durante a entrevista concedida no dia 22 de novembro de 2013 pela atual Chefe do DGI.

Segundo o relatório enviado para a Secretaria de Educação em 17 de outubro de 2013.

* As demais regiões contempladas ainda não tiveram suas obras iniciadas

Pelo Gráfico 1, verifica-se que no bairro Vale Verde, a obra está em estágio mais avançado de construção, ao passo que, a unidade do Jardim Cachoeira não atingiu sequer a metade da obra, algo que pressupõe finalização das edificações em épocas bem diferenciadas.

Os critérios utilizados pela Secretaria de Educação para a escolha dos locais que deveriam ser contemplados com recursos do Proinfância, segundo informações prestadas pelo Supervisor de Sistema de Comunicação e Informação(19/09/2013) estão no Quadro 6:

Quadro 6. Critérios adotados pela Secretaria de Educação para inscrição dos locais que receberão Centros de Educação Infantil

Local	Critérios utilizados
Novo Triunfo	Disponibilidade de terreno, Conjuntos residenciais (Programa Minha Casa Minha Vida) e demanda.
Vale Verde	Disponibilidade de terreno e demanda.
Jardim Cachoeira	Área de vulnerabilidade social e demanda
Santos Dumont	Disponibilidade de terreno e demanda.
Parque Guaruá	Disponibilidade de terreno, demanda e necessidade de melhoria na infraestrutura.

Local	Crêterios utilizados
Bonfim	Necessidade de melhoria na infraestrutura e demanda.
Zona Sul – E. M. Carlos de Abreu	Necessidade de melhoria na infraestrutura e demanda.
Zona Norte	Conjuntos residenciais (Minha Casa Minha Vida) e demanda
São Geraldo	Conjuntos residenciais (Programa Minha Casa Minha Vida) e demanda.
Igrejinha	Necessidade de melhoria na infraestrutura e demanda.

Fonte: Elaboração da autora baseado em informações prestadas por membros da Secretaria de Educação em 19/09/2013.

A partir do gráfico 1   possível averiguar que três regiões que tiveram os recursos liberados na primeira etapa de implementação do programa no município, ainda não iniciaram as obras, ou seja, Parque Guaruá, Bairro Bonfim e Região sul (onde se localiza a E.M. Carlos de Abreu). No entanto, das três regiões, somente o Parque Guaruá possuía terreno na época de sua inscrição no Programa, situação que será analisada posteriormente.

Segundo dados fornecidos pelo FNDE:

[...] o município pode apresentar projeto de construção sem ter documentação que comprove a titularidade do terreno, desde que este seja em área pública e que o chefe do executivo faça uma declaração se comprometendo a obter o registro até a prestação de contas das obras (BRASIL.FNDE,s.d.).

Além disso, segundo o secretário-executivo do MEC, José Henrique Paim (2011), “as prefeituras terão um prazo de um ano para apresentar a documentação do terreno, sem comprometer a licitação ou execução da obra” em virtude da “dificuldade generalizada de comprovar a regularidade do terreno” (BRASIL. MEC, 2011).

A flexibilização dos cr terios para aquisição dos recursos do Proinfância, a partir da inclusão do programa na segunda versão do PAC 2, ocorreu para acelerar o processo de construção dos Centros de Educação Infantil que não estava ocorrendo no ritmo previsto pelo Governo Federal.

Com relação aos projetos que estão sendo executados em Juiz de Fora, obtive a informação que são do Tipo B e Tipo C, cuja descrição foi realizada anteriormente nesta dissertação. Caberia, neste momento, indagar se a Secretaria

de Educação poderia pleitear o Projeto Tipo A, a fim de facilitar a construção em determinados locais da cidade já densamente povoados. A resposta a este questionamento foi obtida através da entrevista com a Chefe do Departamento de Gestão da Informação da SE, realizada no dia 22 de novembro de 2013, durante a qual fui informada que, para o município de Juiz de Fora, o MEC disponibiliza apenas os projetos Tipo B e Tipo C.

As solicitações de construção destas seis novas unidades de Educação Infantil feitas ao MEC estão de acordo com as demandas do município, conforme apresentado pela Chefe de Departamento da Educação Infantil em audiência pública. Na ocasião foi declarado aos participantes que os pedidos realizados estão em fase de regularização dos terrenos ou aguardando liberação do MEC para início das obras.

Estes dados serão analisados no capítulo 2, pois comprovam o que autora desta dissertação havia apontado anteriormente, ou seja, regiões que foram povoadas mais recentemente estão sendo primeiramente contempladas em virtude da maior disponibilidade de terrenos, ao passo que, as regiões com demandas já firmadas em comunidades mais antigas, como a Escola Municipal Carlos de Abreu, só serão contempladas com a efetivação de processos de desapropriação, condição nem sempre favorável. A situação desta instituição será apresentada com maiores detalhes na próxima seção.

1.4 O Proinfância e sua operacionalização na E. M. “Carlos de Abreu”

Para uma melhor compreensão do processo de operacionalização do programa no município haverá um aprofundamento de sua implementação em uma instituição que será identificada pelo nome fictício de E. M. Carlos de Abreu que, embora tenha sido uma das primeiras a ser incluída no programa, ainda não foi beneficiada com a construção de sua nova sede, devido a vários entraves burocráticos que serão apresentados no decorrer desta dissertação.

A Escola Municipal Carlos de Abreu, na qual trabalho desde 1998, sendo 14 anos como docente e dois anos como gestora, apresenta uma especificidade, ou seja, não possui sede própria, funcionando, atualmente, em dois imóveis separados, um que atende à Educação Infantil e às primeiras séries do Ensino Fundamental (até o 3º ano). No quadro abaixo apresento a atual constituição da escola.

Quadro 7. Constituição das turmas da E.M Carlos de Abreu no ano de 2014

Turmas	Turno	Quantidade	Nº de alunos	Prédio
2º período	Manhã	3 turmas	52	Prédio 1
1º período	Manhã	1 turma	12	Prédio 1
2º ano E. F.	Manhã	3 turmas	43	Prédio 2
3º ano E. F.	Manhã	1 turma	18	Prédio 2
1º ano E. F.	Tarde	4 turmas	59	Prédio 2
3º ano E. F.	Tarde	1 turma	18	Prédio 2
1º período	Tarde	3 turmas	48	Prédio 1
Total		16 turmas	250	

Fonte: Secretaria da E. M. Carlos de Abreu

Os dados apresentados anteriormente causam estranheza, pois se o Proinfância está condicionado à construção de instituições que atenderão somente crianças de Educação Infantil, como ficará a situação dos alunos do Ensino Fundamental, que representam, aproximadamente, metade da demanda atualmente atendida pela escola. Este questionamento já foi feito pela equipe diretiva da escola junto a chefe de Departamento da Educação Infantil, pois a chegada do programa na instituição não pode significar avanços para uma parcela da comunidade escolar e prejuízos para outra. Portanto, caso haja a sua operacionalização nesta instituição, será necessário um estudo, a partir do qual será avaliado o melhor mecanismo para a mudança da sede que, como já foi destacado, só poderá atender crianças até cinco anos de idade.

Ainda que o presente estudo busque efetivar a implementação do Programa na escola analisada é importante apresentar as condições de sua operacionalização nas demais regiões contempladas pela política no município de Juiz de Fora, para que sejam identificados os principais fatores que estão contribuindo ou dificultando a sua eficácia nesta localidade.

Na próxima seção, será feita uma descrição da escola que foi contemplada com recursos do programa em 2011, em virtude de ter sido considerada uma escola que funciona em condições inadequadas, segundo critério apontado pela Secretaria de Educação de Juiz de Fora.

1.4.1 Descrição da Escola e das condições de seu funcionamento

A criação da Escola Municipal Carlos de Abreu, localizada na zona sul de Juiz de Fora, ocorreu devido ao significativo número de crianças entre 4 e 6 anos desta região que se encontravam fora da escola. Preocupada em atender esta demanda, a Secretaria de Educação, solicitou a realização de um cadastro de crianças, a fim de apurar melhor a questão. A partir das informações coletadas durante o mês de março de 1997, verificou-se que 130 crianças necessitavam de escola, fato que levou a Secretaria de Educação a liberar suas matrículas a partir de 02 de abril deste mesmo ano (Projeto Político Pedagógico da E. M. Carlos de Abreu, 2013, p. 7).

O espaço escolhido para atender estas crianças foi uma casa alugada que passou por algumas modificações, incluindo a colocação de 4 sanitários, 5 lavatórios e algumas reformas na estrutura física, que envolveu uma pintura geral e revisão de toda a rede elétrica. Neste local apontado como provisório na época, devido as suas várias limitações para atender de maneira adequada às especificidades e necessidades de crianças de Educação Infantil, encontra-se funcionando há 16 anos a E. M. Carlos de Abreu.

No ano de 2007, a escola foi ampliada em um prédio alugado, localizado no outro lado da rua, o qual foi destinado ao atendimento de crianças do segundo ano do Ensino Fundamental, portanto, neste momento, a instituição passou a existir em duas sedes assim organizadas: o prédio um (casa) onde continuou funcionando somente a Educação Infantil, possui quatro salas de aula, um banheiro para os professores e funcionários, quatro sanitários, um laboratório de informática, uma secretaria, uma pequena diretoria, uma cozinha conjugada com refeitório, uma biblioteca, uma dispensa e um pátio. O prédio dois que atende ao Ensino Fundamental possui quatro salas de aula, quatro banheiros, um terraço coberto, uma cozinha conjugada com refeitório.

Este novo espaço criado para atender as crianças do Ensino Fundamental, pertence a membros da Igreja Batista que também o utilizam em horários diferentes da escola para realizar diversas atividades. Embora, esta relação seja muito harmoniosa, incluindo o planejamento conjunto de alguns eventos comemorativos, há alguma dificuldade em deixar os materiais pedagógicos ou das crianças em livre

acesso, em virtude do número considerável de pessoas que circulam neste mesmo espaço durante os horários em que a escola não está funcionando.

No ano de 2013, nova mudança ocorreu na escola que passou a atender crianças do terceiro ano do Ensino Fundamental. A abertura de duas turmas do terceiro ano, está acontecendo em caráter experimental, para atender ao Bloco Pedagógico²⁰ que foi implementado no município a partir de 2011. A comunidade recebeu esclarecimentos que a prioridade no atendimento é das crianças da Educação Infantil e que, portanto, a continuidade com o trabalho com o terceiro ano está condicionada à demanda desta primeira etapa da Educação Básica.

É possível inferir, pelos fatos apresentados anteriormente, que há variáveis bastante complexas na implementação do Proinfância nesta instituição, que de maneira diferente do período em que foi inaugurada, não atende somente a Educação Infantil, o que provocará um necessário deslocamento dos alunos do Ensino Fundamental para outros lugares, caso o Proinfância seja realmente implementado nesta comunidade. Na próxima seção será apresentado como se deu a inserção da E. M. Carlos de Abreu na demanda pelo Proinfância.

1.4.2 O Proinfância: caso da E. M. Carlos de Abreu

Após 14 anos funcionando em um espaço improvisado, no ano de 2011, chegou na E. M. Carlos de Abreu, uma informação sobre a disponibilização de uma verba estimada em 1,3 milhão, para a construção de sua sede própria. Esta notícia foi veiculada em uma revista elaborada pela Prefeitura de Juiz de Fora em parceria com a Secretaria de Educação, que foi distribuída para todas as escolas municipais. Naturalmente, este fato provocou grande entusiasmo na comunidade escolar que, finalmente, viu uma possibilidade de receber um espaço adequado ao atendimento de suas crianças.

No entanto, pude testemunhar que naquela ocasião nenhum membro da escola sabia que estes recursos eram provenientes do Proinfância que, como já foi apresentado anteriormente, destina recursos somente para a Educação Infantil, não

²⁰ O Bloco Pedagógico foi implantado pela Secretaria de Educação em Juiz de Fora com o objetivo de atender ao previsto pela Resolução Federal nº 7, de 14 de dezembro de 2010, do Conselho Nacional de Educação (CNE), que fixa diretrizes curriculares nacionais para o Ensino Fundamental de nove anos, e uma de suas principais determinações é a não reprovação nos três primeiros anos escolares.

incluindo as crianças das demais etapas de ensino, o que acarretou um misto de sentimentos na comunidade escolar.

Após a chegada da notícia em 2011, todas as demais informações relativas ao encaminhamento das negociações para a construção da unidade do Proinfância foram obtidas somente após solicitações feitas pela gestão escolar à época, que encerrou seu mandato neste mesmo ano e, pela atual gestão da E. M. Carlos de Abreu, na qual atuo desde janeiro de 2012.

Antes da minha atuação na gestão da escola, apenas tínhamos conhecimento que o provável local de construção da nova sede seria um terreno localizado no outro lado da rua. No entanto, com a chegada das máquinas para o preparo do solo, tomamos conhecimento através dos próprios operários que, naquele local, seriam construídos vários prédios populares financiados pela Caixa Econômica Federal. A partir de então, não obtivemos nenhuma outra informação que explicasse este fato.

No dia 19 de setembro de 2013, por meio de uma entrevista concedida pelo Chefe do Controle do Patrimônio que atuava na chefia da Gestão da Informação (DGI) até 2012, solicitada por mim com o intuito de colher informações para a presente dissertação de mestrado, fui informada que, realmente, este terreno tinha sido identificado para a construção da nova sede da escola, chegando a ser decretada a sua desapropriação e notificado o proprietário. No entanto, a despeito desta medida, o proprietário vendeu o terreno para uma construtora que, ao ser surpreendida com a chegada de membros da Secretaria de Educação no local, após estágio avançado na construção, alegou desconhecimento do processo de desapropriação. A própria construtora, a partir de então, assumiu o compromisso de localizar outro terreno na região, algo que realmente aconteceu.

O terreno identificado pela construtora, não só tinha uma topografia mais favorável, mas também uma localização mais estratégica que o anterior, fato que levou ao envio de sua indicação como possível local para a construção da unidade do Proinfância ao MEC pela Secretaria de Educação. O proprietário deste novo local, que também não tinha interesse em sua venda, entrou antecipadamente com uma ação na justiça. Nesta ação ficou estabelecido que a posse do terreno só poderia ocorrer depois de estipulado o seu valor, situação que acarretou o embargo da obra.

Ressalto que todos estes fatos só chegaram ao conhecimento da gestão da escola por meio desta pesquisa, demonstrando não só a falta de abertura dada ao

gestor escolar em participar do processo de implementação do Proinfância, mas também a dificuldade no acesso a informações importantes para a sua comunidade escolar.

Devo acrescentar que, no início de 2013, a equipe diretiva da E. M. Carlos de Abreu solicitou um encontro com o Secretário de Educação, o qual tinha tomado posse recente do cargo. Neste encontro, foi recebida uma notícia que causou apreensão, pois o Secretário comunicou que a demora na desapropriação do terreno poderia acarretar o recolhimento dos recursos federais já depositados para a construção da escola.

Neste mesmo encontro, a equipe diretiva teve a oportunidade de esclarecer ao Secretário de Educação que, em virtude de já possuir desde o ano de 2012 a informação da dificuldade na desapropriação do segundo lote identificado, foi enviado um ofício para o DGI da Secretaria de Educação, no qual foi solicitada uma vistoria de um terreno localizado no bairro.

O Secretário de Educação desconhecia este fato, por isso pediu que fosse enviado novamente tal ofício diretamente para ele, a fim de agilizar o estudo do terreno. Antes do término do primeiro semestre de 2013, a direção da escola recebeu um comunicado do próprio Secretário de Educação sobre a possibilidade de aquisição pela prefeitura do Juiz de Fora do terreno próximo ao local que havia sido identificado. Porém, o mesmo também não pertencia à prefeitura que teria que desapropriá-lo, fato que causou bastante frustração.

Em setembro de 2013, durante uma reunião de diretores das escolas municipais, a equipe diretiva da E. M. Carlos de Abreu, novamente foi surpreendida com uma declaração do Secretário de Educação, que expôs abertamente aos participantes, a dificuldade em implementar o Programa na referida escola. Devido à superficialidade das informações, a equipe diretiva solicitou um encontro para discutir com maior profundidade o assunto. Decorridas duas semanas desta reunião, a equipe diretiva da E. M. Carlos de Abreu fez um contato telefônico com o Gabinete do Secretário de Educação, a fim de averiguar quais eram as possibilidades de realizar este encontro. Por meio do assistente do Secretário de Educação foi recebida a notícia de que o terceiro terreno identificado tinha sido descartado por não possuir uma declividade adequada, fato que deixou a equipe sem perspectivas de ver solucionado o seu problema. Em virtude dos desdobramentos da implementação da política nesta instituição buscou-se conhecer sobre sua

operacionalização em outra escola que, além de envolver mudança de sede, possui características similares à da E. M. Carlos de Abreu.

A instituição escolhida foi a E. M. Pedro Carvalho²¹ que apresenta características semelhantes à da E. M. Carlos de Abreu tais como: a sua inscrição e contemplação com recursos do Programa Proinfância na mesma época; a sua localização em espaço urbano já densamente povoado e o fato de não possuir sede própria, sendo suas atividades realizadas em dois prédios, nos quais são atendidos alunos 1º Ano do Ensino Fundamental, cuja faixa etária não está incluída no Programa.

Através de entrevista realizada com a gestora desta instituição no dia 19 de outubro de 2013 buscou-se levantar informações sobre como se processou a chegada da política neste local e, como as informações posteriores foram veiculadas pela Secretaria de Educação, a fim de identificar alguma similaridade com os fatos ocorridos na E. M. Carlos de Abreu.

Durante a entrevista, a gestora da E. M. Pedro Carvalho apontou que todas as notícias que obteve até aquele momento foram provenientes de sua constante busca e interesse em manter-se informada com relação ao encaminhamento do programa, ou seja, nenhuma informação partiu espontaneamente da SE, o que causa certo estranhamento considerando o fato de que a Secretaria de Educação possui um departamento específico para a gestão da informação.

Portanto, não só na E. M. Carlos de Abreu, quanto nesta instituição, as informações sobre o Programa vêm chegando, predominantemente, após a insistência de seus gestores. É fato que as escolas devem manter uma proximidade com a Secretaria de Educação, inclusive para aumentar as possibilidades de eficácia das políticas educacionais que estão sendo implementadas no município, mas pelo que foi apresentado até aqui, isto não vêm se processando com relação ao Proinfância na cidade de Juiz de Fora.

A abertura ao diálogo e a correlação de forças entre as várias instâncias que compõe o sistema educacional pressupõe, também, uma participação mais efetiva do gestor escolar, que representa o principal articulador das políticas educacionais que serão implementadas no interior das escolas. Com relação às regiões que foram contempladas com recursos do Proinfância, quatro instituições já atendem

²¹ O nome desta instituição também foi preservado.

demandas de Educação Infantil há muitos anos e, conseqüentemente, possuem uma história construída por diversos atores educacionais.

Portanto, caso estas instituições conquistem novos espaços, a partir dos recursos do Proinfância, é necessário que a Secretaria de Educação, juntamente com a direção escolar, promova um amplo debate sobre o programa, a fim de favorecer o envolvimento e a conscientização de todos os profissionais que nelas atuam. A participação efetiva dos atores que implementam as políticas públicas nas escolas é fundamental, pois são eles que estão inseridos no contexto em que os textos políticos são colocados em prática.

A troca de informações não só contribui para a dinamização dos processos administrativos e educacionais, mas também favorecem o entendimento das políticas públicas que estão sendo implementadas. Neste sentido, a criação do Proinfância não deve representar somente a possibilidade de ampliação do acesso à Educação Infantil pelos municípios, sua implementação também demanda uma constante abertura para o diálogo e reflexão entre os sujeitos que atuam nas diferentes instâncias, de maneira que o acesso à Educação Infantil esteja vinculado à qualidade de seu atendimento.

Ao participar da audiência pública realizada em agosto de 2013, percebi que há uma propalada preocupação da Secretaria de Educação em expandir a oferta de vagas da Educação infantil no Município, motivada ou “pressionada” por preceitos legais. Porém, diferentemente de muitos populares que participaram desta audiência, a busca da SE pelo aumento de vagas, principalmente para crianças de 0 a 3 anos, não pode estar desvinculada de amplo estudo sobre o funcionamento dos novos Centros de Educação Infantil. A inclusão, neste debate, do gestor escolar que vem sendo considerado um dos mais importantes articuladores das políticas implementadas nos espaços educativos é imprescindível durante este processo.

Vários elementos apresentados anteriormente serão resgatados no capítulo 2 desta dissertação, pois, conforme já foi abordado, a história da Educação Infantil foi durante muitos anos, marcada pela dicotomia entre o cuidar e educar. A criação do Proinfância demonstra uma preocupação dos seus idealizadores com a ampliação do atendimento da Educação Infantil, associada às condições de funcionamento de suas instituições que, além de questões de infraestrutura, também envolvem questões pedagógicas e administrativas.

No capítulo seguinte, buscarei analisar sob quais condições ocorre a implementação do Proinfância no município de Juiz de Fora. É fato que diversos atores que iniciaram o programa no município, já não atuam mais na Secretaria de Educação que sofreu uma forte reestruturação a partir de 2013, com a mudança de governo, fato que será objeto de uma análise posterior.

Enfim, neste primeiro capítulo foi possível identificar questões relevantes sobre a implementação do Proinfância em Juiz de Fora. A análise em profundidade dessas questões será realizada a partir do capítulo 2, a fim de melhor fundamentar a elaboração do meu Plano de Ação Educacional no qual pretendo propor mecanismos de articulação entre os gestores escolares das regiões contempladas e a Secretaria de Educação.

A proposição desta parceria surge na tentativa de que a construção dos novos Centros de Educação Infantil, proporcione o aumento de vagas para as crianças de 0 a 5 anos no município, vinculado a um trabalho de qualidade de seus profissionais, do qual faz-se necessário um amplo processo de conscientização e formação, no qual o gestor escolar é um importante agente mediador.

2 O SIGNIFICADO DO PROINFÂNCIA PARA EDUCAÇÃO INFANTIL PROMOVIDA PELO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA

Neste capítulo, retomarei as questões já trabalhadas na primeira etapa desta dissertação buscando aprofundá-las através do apoio de autores que estudam a Educação Infantil no que se refere às condições de oferta e seus aspectos pedagógicos, pois, conforme Gilberto de Andrade Martins:

[...] Um grande defeito que se nota no desenvolvimento de diversos Estudos de Caso é a falta de uma plataforma teórica que aponte o que investigar, como demonstrar as proposições do estudo e que oriente a abordagem e a aproximação como o fenômeno propriamente dito. Nestas situações observa-se que o pesquisador, equivocadamente, admite que os dados falam por si só, o que é um grande erro, pois, desprovido de uma base teórica, um Estudo de Caso não passa de um relatório ingênuo sobre manifestações dos dados. Como nos lembram diversos pesquisadores experimentados: os dados só falam através de teorias (MARTINS, 2008. p. 18).

No entanto, é importante destacar que, o Proinfância é uma política educacional recente, e não possui vasto material bibliográfico ou pesquisas que possam servir de base. Tal fato, acarreta uma necessária busca de informações, através dos atores que vêm implementando a política no município e do estudo sobre o ciclo de políticas, para que haja um efetivo entendimento sobre as reais condições de sua efetivação em Juiz de Fora. Além disto, será necessário o resgate de alguns textos referentes ao programa e o acompanhamento de publicações veiculadas em sites do governo para que as informações prestadas sobre o programa se tornem mais precisas. Neste sentido Martins coloca o seguinte:

[...] A escolha do material bibliográfico se dará durante todo o processo da pesquisa, pois, à medida que o caso vai sendo revelado, poderá haver necessidade de outros conhecimentos e teorias que possam suportar interpretações e conclusões (MARTINS, 2008, p. 19).

Inicialmente, buscarei mapear os elementos mais relevantes anteriormente apresentados, como os principais desafios apontados pelos sujeitos que já participaram da pesquisa, buscando confrontar suas informações com aquelas que ainda serão coletadas. É importante enfatizar que, a pesquisa de campo realizada com alguns atores responsáveis pela implementação do programa no município, a

saber: a Chefe de Departamento da Educação Infantil (DEI), o Chefe de Departamento de Gestão da Informação (DGI) que atuava até o final de 2012 e a sua atual Chefe, nomeada em 2013, além da Diretora da E. M. Pedro Carvalho que também foi contemplada com recursos do programa, revelou-se indispensável na elaboração do primeiro capítulo. Neste momento, porém, faz-se necessária a participação de mais dois sujeitos nesta pesquisa: a Secretária de Educação que iniciou a implementação do Programa e o atual Secretário de Educação, para que tenhamos todas as informações que são relevantes para a identificação das condições de operacionalização do Programa no contexto juizforano.

Para o alcance do objetivo proposto para esta dissertação, isto é, analisar o processo de implementação do Proinfância em Juiz de Fora com foco na relação que se estabelece entre o gestor e a Secretaria de Educação (SE), o capítulo 2 será dividido em três seções.

Na primeira seção, farei uma análise sobre o modelo federativo que caracteriza o Estado brasileiro, tendo por base os princípios estabelecidos pela Constituição de 1988 que, prontamente, aponta em seu art. 1º que “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito”. Este princípio constitucional proclama uma necessária atuação estatal para a garantia dos direitos sociais amplamente defendidos na CF. Tal intervenção poderá ocorrer por meio da implementação de políticas públicas que, muitas vezes, para serem realizadas de forma eficiente, necessitam da integração/articulação dos entes federativos. Desta forma interessa saber, em relação ao Proinfância, o que compete à União e aos municípios.

Ainda nesta seção, serão apresentados alguns elementos que ajudarão na compreensão do significado do programa para a Educação Infantil de Juiz de Fora, pelos principais responsáveis pela sua implementação neste município. Serão levantadas, não só as questões motivadoras para o ingresso do município neste Programa, mas também qual é o papel atribuído à Educação Infantil para estes sujeitos da pesquisa, a fim de identificar se ela é uma prioridade para a rede municipal de Juiz de Fora.

Na sequência desta seção será avaliada a importância da gestão municipal para o êxito do Programa, através do levantamento de ações ou estratégias que o mesmo poderá adotar, para aumentar a eficácia da política em Juiz de Fora.

Na segunda seção, realizarei uma análise sobre o ciclo de políticas públicas, buscando apresentar elementos que favoreçam a compreensão da implementação do Proinfância em Juiz de Fora. O estudo das etapas que compõem²² o ciclo é significativo para o entendimento da conjuntura de criação deste Programa, os atores e seus interesses, sua legitimidade, sua eficácia e os possíveis efeitos para a Educação Infantil.

Na última seção deste capítulo serão apresentadas questões relacionadas à importância do envolvimento do gestor escolar na implementação de políticas públicas educacionais, algo relacionado à sua competência administrativa, à sua abertura à participação da comunidade, a sua capacidade de articulação e à sua forma de encaminhamento das reformas propostas pelo poder público para o setor educacional.

A abordagem destas três questões neste segundo capítulo, ou seja, a relação federativa, o ciclo de políticas e o papel do gestor municipal é relevante para o entendimento de todos os fatores intervenientes no processo de implementação do Proinfância no município, conforme poderá ser verificado no decorrer das seções que tratarão especificamente destes aspectos.

Finalizando esta seção, serão apresentadas experiências exitosas ocorridas em outros municípios, a fim de averiguar outras variáveis que contribuem no alcance de bons resultados na execução deste Programa.

2.1 A articulação/cooperação dos entes federativos para o êxito das políticas públicas educacionais

A Constituição Federal de 1988, através do art. 1º reconhece que o Brasil é uma República Federativa “formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”. Baseado nesta estrutura federativa e cooperativa, prevista na Carta Magna, foi necessário o estabelecimento das competências inerentes a cada ente da federação (União, Estados e municípios), o que acarretou um complexo ordenamento jurídico, conforme apontado por Carlos Roberto Jamil Cury (2002, p. 171). Em seu texto “A questão federativa e a educação escolar”, Cury faz a seguinte explanação:

²² Conforme será apontado posteriormente, tais etapas não são apresentadas de maneira uniforme entre os estudiosos do assunto.

A distribuição de competências legislativas, normativas, e financeiras é o distintivo do federalismo e, se sua composição, resulta tanto a atuação de cada ente federativo, quanto a articulação conjunta de todos. Por isso, **a investigação e a análise de políticas educacionais** (grifo nosso) não podem se alhear das incumbências que esse regime impõe à União, aos Estados, aos municípios e ao Distrito Federal com suas características diferenciais e com suas responsabilidades em matéria de políticas educacionais (CURY, 2010, p. 152).

Paralelamente, ao estabelecimento de um sistema cooperativo, a Constituição Brasileira preconizou a descentralização política-administrativa que, se por um lado, acarretou maior autonomia dos municípios em conduzir suas políticas públicas locais, por outro lado, levou-os a assumir cada vez mais responsabilidades sem, muitas vezes, contar com recursos financeiros suficientes para cumpri-las plenamente.

Sobre as possibilidades financeiras dos municípios para a execução de políticas públicas sociais e a destinação de recursos para estes entes federativos, previstos pela Constituição, Frederico Augusto d'Avila Riani faz a seguinte colocação:

Pode-se ver que a Constituição Federal procurou prover os municípios de recursos financeiros para fazerem face às suas responsabilidades constitucionais. Desde o ponto de vista formal, os municípios brasileiros são dotados de autonomia financeira. [...] Entretanto, algumas considerações precisam ser feitas a este respeito. Muitos dos tributos de cujas arrecadações os municípios contarão com a participação estão à disposição do governo central para regular a economia, podendo, assim, aumentar ou diminuir facilmente as suas alíquotas, o que repercutirá, necessária e diretamente, nas receitas municipais (RIANI, 2013, s/p).

Durante as entrevistas realizadas no âmbito desta dissertação, alguns participantes apontaram esta questão, como a Chefe do Departamento de Gestão da Informação (DGI) que, embora reconheça a importância do Proinfância, quanto ao aumento da possibilidade de atendimento da demanda no município com relação às crianças de 0 a 5 anos, apresenta a seguinte opinião sobre o Programa:

Eu tenho uma crítica com relação a esta política do Governo federal, porque eles disponibilizam dinheiro para a construção e para a compra de equipamentos, mas, todo mundo sabe, que a parte mais cara é o custeio, para se colocar os profissionais adequados e na quantidade adequada, de acordo com as determinações do MEC. Eu considero que falta ao MEC disponibilizar uma linha de custeio para o município, porque o seu orçamento de um tempo para cá, tem

encolhido muito²³. A fatia do Governo Federal é muito maior do que dos Estados e municípios, sendo que estes últimos têm toda uma demanda para dar conta, que não está somente ligada à educação. Eles têm que cuidar da saúde, realizar obras, que, por sua vez, vão acarretar ainda mais despesas com custeio para o município. (Entrevista concedida pela chefe do DGI da SE, em 22/11/2014).

Conforme os dados já disponibilizados no primeiro capítulo desta dissertação, quatro instituições contempladas com o Proinfância já funcionam no município de Juiz de Fora e exigem previsão de despesas para o seu custeio. Portanto, para estas localidades, o Programa não criará novas despesas, incluindo a E. M. Carlos de Abreu.

A preocupação com as condições orçamentárias do município pelos principais atores responsáveis pela implementação das políticas públicas é procedente, pois recursos financeiros limitados inviabilizam a sua concretização, no entanto, é necessário que cada ente federativo assuma suas responsabilidades para que as mesmas sejam bem sucedidas. Sobre esta questão Fernando Henrique Abrucio e Cibeles Franzese (2010) destacam que a:

[...] autonomia dos entes federativos – aliada, no caso brasileiro, a um vasto rol de competências compartilhadas, por determinação constitucional – possibilita que União, Estado e Municípios, se omitam diante de uma questão, a população permaneça sem uma ação governamental e não saiba, efetivamente, de quem cobrar – se do governo municipal, estadual e federal. Isto é, tem-se um processo não transparente e de responsabilização difusa, que possibilita que cada esfera de governo culpe a outra pelo problema sem que nenhuma ação efetiva seja tomada (ABRUCIO e FRAZESE, 2010, s/p).

Neste sentido, no modelo federativo adotado pelo Brasil, o Proinfância exemplifica uma política de colaboração entre níveis de governo, que poderá ser viabilizada, através de ações coordenadas, que se sobreponham a compartimentalização e o pouco entrelaçamento, que prejudicam as políticas públicas, tanto em termos de eficiência como de responsabilização, segundo apontam Abrúcio e Frazese (2010).

Embora a Constituição Federal, em seu artigo 23 estabeleça competências em comum da União, dos Estados, Distrito Federal e municípios, com relação às

²³ Caberia aqui indagar se os orçamentos dos municípios realmente diminuíram, ou se os seus recursos não vêm aumentando de acordo com as novas responsabilidades por eles assumidas, inclusive na área educacional.

diversas áreas sociais, são estes últimos, por determinação legal, os principais responsáveis pela Educação Infantil, cabendo-lhes implementar políticas para expandir sua oferta. O Proinfância foi apontado de forma unânime pelos sujeitos que participaram da pesquisa respondendo às entrevistas (o Supervisor de Sistema de Comunicação e informação da SE, a chefe do DEI, do DEIN, do DGI, o atual Secretário de Educação, a ex- Secretária de Educação (2009-2012) e uma das Gestoras que atua em uma instituição contemplada) como uma política estratégica para a efetivação do direito à Educação Infantil no município de Juiz de Fora, indo ao encontro à principal meta deste Programa do Governo Federal. Neste sentido, no que se refere à contribuição do Proinfância para a expansão no atendimento de crianças de 0 a 5 anos, através da construção dos Centros de Educação Infantil, as avaliações dos entrevistados foram positivas, não cabendo, nesta pesquisa aprofundar sobre os desafios relacionados ao custeio que tais unidades irão acarretar ao município futuramente.

A partir de alguns dados até aqui apresentados é possível levantar alguns elementos significativos para a eficácia de políticas públicas baseado no modelo federativo, ou seja, a necessária cooperação entre os níveis de governo e assunção de suas responsabilidades, além da disponibilidade de recursos financeiros próprios. No entanto, uma questão fundamental ainda não foi devidamente abordada nesta seção, isto é, o estabelecimento de espaços democráticos que favoreçam a participação social em decisões políticas. Entre os níveis de governo, o municipal se caracteriza como um espaço privilegiado pela proximidade com os cidadãos.

De acordo com Geraldo César Diegues (2012) a inclusão dos municípios entre os entes federativos pela CF foi uma estratégia de:

Descentralizar os recursos e poderes para as esferas locais, pois, diante das dimensões territoriais do Brasil, os municípios brasileiros exercem um papel fundamental nesse processo, principalmente no atendimento da demanda da população por serviços na área social, e que somente podem ser atendidos de forma personalizada e eficaz caso sejam prestados e fiscalizados pelos governos mais próximos ao cidadão (DIEGUES, 2012, p. 368).

Pode-se inferir pelas informações anteriores, sobre a necessária adoção de um federalismo cooperativo em território brasileiro, para que as políticas públicas implementadas tenham possibilidade de alcançar êxito. Contudo, esta cooperação não deve ficar restrita aos sujeitos políticos empossados em cargos eletivos, mas

pressupõe também a inserção de outros mecanismos representativos da sociedade, nos quais participam atores governamentais e não-governamentais. Sobre as condições trazidas pela Constituição ao escolher um regime federativo Cury faz a seguinte explanação:

A Constituição fez escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado no qual se cruzam novos mecanismos de participação social como um modelo institucional cooperativo e recíproco que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de arenas públicas de decisão (CURY, 2002, s/p).

Caberia, neste momento, refletir quais seriam estas arenas públicas de decisão, de modo específico no âmbito municipal, e qual a relevância da participação de atores não diretamente vinculados ao governo na eficácia das políticas públicas. De imediato, aponto que a criação de arenas que possibilitem a participação da sociedade em processos decisórios relacionados à gestão de políticas é algo legitimado pela Constituição Federal de 1988. Os vários mecanismos de participação social se constituem em importantes instrumentos de exercício da cidadania e, portanto, da consolidação da democracia. Em âmbito municipal pode-se citar entre os mecanismos de participação popular os conselhos e os orçamentos participativos. Farei uma breve reflexão sobre estes órgãos, em virtude da sua importância como instrumentos de participação da sociedade civil nas políticas públicas locais, tendo já em vista, o que será proposto no capítulo 3 desta dissertação.

Os Conselhos, segundo Lucia Helena G. Teixeira “são em sentido geral, órgãos coletivos de tomada de decisões, agrupamentos de pessoas que deliberam sobre algum negócio” (TEIXEIRA, 2004, p. 691). Estes espaços de participação popular possibilitam a defesa dos direitos sociais previstos na Constituição tais como, educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, entre outros. Em virtude da sua relação com a temática educacional, farei uma breve análise do funcionamento do Conselho Municipal de Educação em Juiz de Fora.

A criação do Conselho Municipal de Educação (CME) de Juiz de Fora ocorreu em 1984, portanto, em um período anterior à promulgação da Constituição. Segundo Danielle M. Alves “somente no ano de 1999 o Conselho foi reestruturado, através da Lei nº 9569 de 26/08/99, que criou o sistema Municipal de Ensino de Juiz de Fora” (ALVES, 2005, p.110). Uma importante mudança ocorreu neste órgão com esta

reestruturação, pois ele passou a ter “um caráter normativo, consultivo e deliberativo” (Alves, 2005, p. 111). Estas novas atribuições conferidas ao CME de Juiz de Fora, ocorreram em uma conjuntura marcada pela promulgação recente da LDB 9394/96 que estabeleceu autonomia aos municípios para criar seus sistemas de ensino. Ao criar seu Sistema Municipal de Ensino em 1999, o município de Juiz de Fora, além de demonstrar pioneirismo no que se refere ao estabelecido pela LDB 9.394/96, demonstrou, também, uma efetiva participação do CME neste processo, fato que exemplifica a sua importância nos processos decisórios referentes à educação municipal.

Outro fato relevante, que exemplifica a atuação deste órgão na educação de Juiz de Fora, e na defesa dos direitos sociais é apresentado por Alves, cuja dissertação apresenta que:

[...] foram apresentados ao Conselho diversos pedidos de registro de escolas, mas nem todos foram concedidos, em função da necessidade de adequação ora na estrutura física, ora na documentação de proprietários e do corpo docente (ALVES, 2005, p.126).

Antes desta intervenção do conselho, algumas escolas do município foram inauguradas sob condições inadequadas de funcionamento, ou com uma série de limitações físicas, como a E. M Carlos de Abreu e a E. M. Pedro Carvalho, contempladas com recursos do Proinfância. A intervenção do CME para que não fossem inauguradas outras instituições em locais de infraestrutura inadequada, demonstra a relevância deste órgão, na recondução de ações tomadas pelo poder público. Neste sentido, a sua participação na implementação do Proinfância é fundamental, à medida que este Programa preconiza a criação de espaços adequados ao trabalho com as crianças de Educação Infantil.

Outro mecanismo de exercício da democracia e de transparência na gestão dos recursos públicos é o orçamento participativo (OP). A preocupação com a disponibilidade de recursos que viabilize a efetivação de políticas locais foi uma questão muito recorrente nas falas dos entrevistados, conforme já apontado no decorrer deste trabalho.

De acordo com Pedro Luiz Cavalcante o “OP pode ser compreendido como uma tentativa dos governos, especialmente locais, de implementar políticas mais eficazes e eficientes” (CAVALCANTE, 2007, p.12). A participação social em questões orçamentárias é um mecanismo significativo para identificar se as verbas

públicas estão sendo corretamente aplicadas, no sentido de favorecer a uma camada significativa da sociedade.

Porém, além do necessário controle social no tocante aos recursos públicos é necessário, também, que os mesmos sejam suficientes para possibilitar a autonomia financeira dos entes federativos. Segundo Riani este fato provoca uma situação complexa:

[...] quando se pensa que, no Brasil, a formulação e implementação de políticas públicas é de competência de quatro entes federativos distintos. Para que eles possam se desincumbir de suas atribuições precisam de dinheiro, precisam de autonomia financeira (RIANI, 2013, s/p).

Neste sentido, ainda que a Constituição Federal tenha preconizado uma autonomia político-administrativa para o município, sem a autonomia financeira, este ente federativo fica cerceado em gerir políticas públicas locais. Riani ao analisar a questão da autonomia financeira dos municípios e a sua relação com execução de políticas públicas sociais aponta que, existem alguns fatores que repercutem nas condições orçamentárias dos municípios como: o tamanho destes municípios que não possibilita a criação e arrecadação de tributos (fator econômico) e as relações locais que dificultam a instituição destes tributos, à medida que, os mesmos podem gerar insatisfações locais, repercutindo na popularidade dos seus políticos e, conseqüentemente, na eleição dos mesmos (fator político).

O município de Juiz de Fora não se encaixa neste primeiro fator, visto que, possui uma população de 516.247 hab. segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)²⁴, algo que o possibilita uma receita mais favorável. Contudo para que isto não se configure numa simples inferência da minha parte, recorro, mais uma vez, ao estudo realizado por Riani. Nele é apresentado que, em uma pesquisa desenvolvida pela Federação das Industriais do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), que construiu um Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), através do qual foi possível apurar que, entre as dez maiores cidades da mesorregião da Zona da Mata Mineira, Juiz de Fora ocupa o segundo lugar no tocante à capacidade de geração de receita própria, destacando-se, inclusive, na conjuntura nacional, pois

24

Dado disponível em:
<http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/painel.php?lang=&codmun=313670&search-minas-gerais|juiz-de-fora|infograficos:-dados-feraus-do-municipio> Acesso em: 07 de mai. 2014.

“está entre os melhores 119 em termos de geração de receita própria” (RIANI, 2013, s/p).

Os dados anteriores poderiam conduzir a uma conclusão que Juiz de Fora possui autonomia financeira para a execução de várias políticas públicas locais, entretanto, a realidade não é exatamente esta, pois, conforme aponta Riani:

[...] grande parte das receitas por transferências²⁵ vem com destinação certa, tais como as derivadas do FNDE, FNAS, e para a saúde, pouco ou nada sobra para outras áreas sociais de alta relevância, tais como habitação popular, desenvolvimento urbano, saneamento básico, meio ambiente, alimentação e proteção à infância. (RIANI, 2013, s/p).

Nesta conjuntura, para que os municípios tenham condições de atender demandas sociais fundamentais, os mesmos ficam atrelados à criação de políticas públicas pelo Governo Federal e, conseqüentemente, dos recursos financeiros que serão por elas disponibilizados. O Proinfância retrata bem esta questão, à medida que transfere recursos aos municípios que tiveram seus projetos contemplados para a construção das unidades de Educação Infantil, caracterizando-se numa política pública colaborativa. Enfim, dificilmente os municípios teriam condições de atender às novas exigências legais, quanto ao atendimento de crianças de 0 a 5 anos, se o Governo Federal não tivesse implementado este Programa a partir de 2007.

Outro Programa lançado pelo Governo Federal em 2012, denominado “Ação Brasil Carinhoso” merece destaque neste trabalho, em virtude de “incentivar os municípios a ampliar a oferta de vagas em creches e a melhorar o atendimento, oferecendo mais recursos às prefeituras por vaga ocupada por crianças” (BRASIL/MEC. s/p, s/d)²⁶. Este programa, que integra o carro chefe do governo da presidente Dilma Rousseff denominado “Brasil sem Miséria”, exemplifica o processo de articulação entre políticas públicas elaboradas pelo Governo Federal, ao repassar recursos aos municípios, de acordo com a quantidade de crianças cadastradas no Programa Bolsa-Família matriculada em suas creches. Durante a entrevista

²⁵ Receitas por transferências podem ocorrer por meio de determinação legal ou pela celebração de “convênios, acordos, ajustes ou outros elementos correspondentes (transferências voluntárias) para a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às três esferas do Governo”. Disponível em: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_voluntarias.asp Acesso em 13 de maio de 2014.

²⁶ Brasil Carinhoso: disponível em: <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/brasil-carinhoso/brasil-carinhoso> Acesso em 13 de mai. de 2014.

realizada com o Secretário de Educação de Juiz de Fora, ocorreu o seguinte comentário sobre esta política, após ser questionado sobre quais são as fontes de financiamento que a prefeitura pode recorrer para arcar com as despesas da Educação Infantil:

Hoje nós temos os recursos do FUNDEB [...], mas ele, por si só, não é suficiente para as despesas com a educação, por isso que o município tem que entrar com um aporte financeiro complementar para esta área. Além disto, temos também o Programa Brasil Carinhoso que traz um aporte financeiro importante para este custeio (SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO, entrevista realizada em 19 fev. 2014).

Portanto, na fala do Secretário de Educação é possível identificar mais um mecanismo de financiamento da Educação Infantil, proveniente do Programa Brasil Carinhoso²⁷ que foi criado para custear as creches. Neste sentido, ocorre uma situação diferente da que foi apresentada pela Chefe do DGI no que se refere à disponibilização de recursos do Governo Federal para o custeio das creches, inclusive daquelas que estão sendo construídas com os recursos do Proinfância.

Finalizo este tópico, reiterando a necessidade da coordenação entre os níveis de governo para viabilizar o sucesso das políticas públicas, pois, ainda que o modelo federativo preconize a autonomia dos seus entes, ele também se baseia na pactuação dos mesmos, no sentido de compartilhamento das ações, acarretando relações mais colaborativas do que hierárquicas. No próximo tópico será realizada uma reflexão sobre o que representa a adesão ao Proinfância para a Educação Infantil vinculada à rede municipal de Juiz de Fora, baseando-me nos vários depoimentos realizados por alguns dos seus principais responsáveis pela sua implementação, dentro da Secretaria de Educação.

2.2 O significado do Proinfância para a expansão da Educação Infantil no município de Juiz de Fora

Nesta seção, através das informações coletadas durante as entrevistas concedidas pelos principais sujeitos da política em Juiz de fora, buscarei apontar

²⁷ O Programa Brasil Carinhoso foi criado em 2012 no Governo da Presidenta Dilma Rousseff. Este Programa faz parte do Programa do Governo Federal “Brasil sem Miséria” tem por objetivo “expandir a quantidade de matrículas de crianças de 0 e 48 meses (4 anos de idade) cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família em creches públicas ou conveniadas”. Informação disponível em: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/superacao-da-extrema-pobreza%20acesso-a-servicos/brasil-carinhoso-2013-ampliacao-do-acesso-a-creche>

qual a importância atribuída ao Proinfância no que se refere à ampliação da Educação Infantil promovida no município, buscando inferir se esta etapa da Educação Básica é uma prioridade no município.

Entre os municípios mineiros, Juiz de Fora se encontrava em situação privilegiada com relação ao número de projetos aprovados pelo MEC no ano de 2010 (seis no total) ficando atrás somente de Belo Horizonte e Contagem²⁸. Neste sentido, podemos inferir que houve um reconhecimento do Governo Federal quanto ao déficit no atendimento das crianças de 0 a 5 anos nesta localidade.

Para seguir os preceitos legais, como o que está previsto pela Emenda Constitucional 59/09, muitos municípios optaram pela redução no atendimento das crianças de 0 a 3 anos, ou ainda, pela não adoção do tempo integral, que requer maiores investimentos.

Conforme os dados apresentado no decorrer desta pesquisa, é possível averiguar que o maior desafio no município de Juiz de Fora com relação à expansão da Educação Infantil está mais associado às creches, cuja demanda reprimida é muito significativa. Ao ser questionada sobre o significado do Proinfância para Juiz de Fora a Secretária de Educação que atuava no período inicial de sua implementação, não só aponta que o Programa é fundamental para aumentar as possibilidades no atendimento de crianças de 0 a 5 anos no município, como também fez a seguinte explanação sobre o que representa o Proinfância para o município de Juiz de Fora:

O Proinfância resolve uma parte significativa de questões ligadas à Educação Infantil ocorrida em Juiz de Fora, como a situação da rede física em que muitas crianças são atendidas, as quais estão em situação sofrível, sendo que poucas funcionam em boas condições. [...] Para que o município pudesse construir instituições de Educação Infantil com a qualidade e com o cuidado que foi tomado pelos idealizadores do Programa, o Proinfância foi muito bom e representa uma política que precisa ter continuidade (Entrevista concedida em 24 de mar. 2014).

No depoimento apresentado anteriormente verifica-se que o Proinfância representa para um dos principais atores que iniciou a sua implementação em Juiz de Fora, uma política colaborativa que auxilia na expansão da Educação Infantil, de forma associada à melhoria nas condições de seu atendimento, pelo menos nas condições estruturais. Contudo, assim como os demais participantes desta pesquisa,

²⁸ Informação retirada do site da prefeitura municipal de Juiz de Fora. Disponível em: <http://www.pjf.mg.gov.br/noticias/view.php?modo=link2&idnoticia2=28366> Acesso em 25 abr. 2014.

a Secretária de Educação apontou que a manutenção destes novos espaços que estão sendo construídos acarretará um novo desafio para as prefeituras. Ela enfatizou que a proposta do Governo Federal é que estes espaços funcionem em tempo integral, algo mais oneroso para o município. Além disto, a carga horária atual²⁹ dos professores da rede municipal não é adequada ao período em que a criança ficará diariamente nestas instituições.

Ainda, segundo ela:

O Proinfância resolve uma parte importante, mas é a parte mais simples, pois o desafio maior é apontar quem vai trabalhar com estas crianças, em qual tempo e de que forma será feita. Mas, considero a política muito importante e veio em um momento em que estávamos priorizando a Educação Infantil, facilitando o nosso empenho em atender as crianças desta etapa da Educação Básica (entrevista concedida em 24 de mar. de 2014).

A partir desta colocação é válido retomar uma questão já trabalhada anteriormente, ou seja, a necessária responsabilização de cada ente federado mediante as competências que lhe foi constitucionalmente atribuída. Embora a educação seja de competência material comum entre os três níveis de governo, no que se refere à Educação Infantil, o artigo 211 da CF estabelece que é o município o principal responsável pela sua oferta. Portanto, cabe prioritariamente a este nível de governo, não só o atendimento das crianças desta faixa etária, mas também, a assunção das despesas geradas por este atendimento, o que inclui os salários dos funcionários, alimentação das crianças e manutenção dos prédios.

Infelizmente os fatores econômicos podem gerar conflitos entre os entes federados, contrariando o pacto federativo estabelecido pela CF/88 e causando prejuízos à implementação de políticas sociais. Como um dos focos desta pesquisa é identificar elementos que evidenciem a importância do Proinfância para a Educação Infantil em Juiz de Fora, vou me ater a duas questões apresentadas pela ex Secretária de Educação que se coadunam com esta proposta, ou seja, a relevância do Programa, não só para a expansão de vagas para a Educação Infantil, mas também, na melhoria de seu atendimento, especificamente, das condições estruturais das sedes.

²⁹ Os docentes vinculados à rede municipal de educação de Juiz de Fora, conquistaram o direito de destinar um terço a jornada de trabalho à atividades extraclasse, cumprindo uma jornada na escola de 13 horas e 20 minutos.

Vejamos o que diz o atual Secretário de Educação sobre o papel do Proinfância para o município de Juiz de Fora:

O Programa Proinfância possibilita uma ampliação do atendimento das crianças cujas famílias estão em listas de espera há muito tempo e que não têm com quem deixar seus filhos, inclusive para trabalhar. Ele possibilitará a articulação entre o cuidar e o educar, ao criar espaços bem planejados, que favorece a ludicidade e um trabalho diversificado com as crianças. O Proinfância é para nós motivo de grande esperança de um trabalho baseado em uma nova concepção do educar na Educação Infantil, principalmente na faixa etária do zero a três anos (SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO, entrevista concedida em 19 de fev. de 2014).

O cuidar e o educar são questões indissociáveis à medida que proporcionam, quando trabalhadas conjuntamente, o bem estar da criança e o seu desenvolvimento integral, ou seja, dos seus aspectos emocionais, sociais, físicos, intelectuais e morais. No entanto, de acordo com as concepções que norteiam o trabalho com as crianças, as mesmas podem receber um atendimento de caráter mais assistencialista ou, então, mais voltado ao pedagógico ou instrucional. Portanto, ainda que a conquista de instituições com melhor infraestrutura seja um fator positivo para atender mais adequadamente a esta demanda, também é fundamental que se invista nos profissionais que nelas irão atuar.

Ao realizar o mesmo questionamento sobre o significado do Proinfância para a chefe do Departamento de Educação Infantil da SE, a mesma mencionou que este Programa trará um grande benefício para a Educação Infantil, pois possibilita a sua expansão e a diminuição das situações de adaptação que ainda existem em Juiz de Fora. Além disto, favorece a realização de um trabalho de melhor qualidade junto às crianças que serão atendidas nestas instituições. Há uma concordância entre as colocações feitas pelos entrevistados sobre a importância do Programa para o município quanto à expansão do número de vagas, melhorias estruturais das instituições e da qualidade do atendimento.

Porém, iniciar um trabalho nestes locais sem propiciar uma ampla discussão destas questões poderá representar apenas uma tentativa de atendimento destas crianças devido às imposições legais, sem efetivar mudanças significativas no trabalho com esta faixa etária. Neste sentido, buscar estabelecer um amplo debate sobre a importância desta política para a Educação Infantil no município é algo fundamental, de forma associada à busca do envolvimento dos demais agentes que

irão dar continuidade em sua implementação nestes novos prédios como: gestores, professores, funcionários e toda a comunidade que os mesmos irão atender.

Estes argumentos serão aprofundados no capítulo três, em virtude da sua conexão com o PAE que será proposto nesta dissertação. No próximo tópico, farei uma análise sobre o papel do gestor na eficácia do Programa, apontando situações específicas ocorridas em Juiz de Fora que ajudarão ao leitor na identificação das condições de operacionalização desta política nesta localidade.

2.3 A importância da gestão municipal na eficácia do Programa

Conforme apontado na parte introdutória desta seção, a Constituição de 1988 ao estabelecer um modelo de federalismo no Brasil que inclui os municípios entre os entes federados, além da União, Estados e Distrito Federal, dotou-os de autonomia político-administrativa que permitiu uma maior observância das demandas e especificidades locais. Embora o atendimento das necessidades sociais dependa de recursos orçamentários favoráveis, a atuação e envolvimento do gestor municipal, também é fator preponderante na eficácia das políticas. Este subtópico terá como propósito fazer uma reflexão sobre esta questão.

Sendo o município um espaço privilegiado para a elaboração de políticas públicas associadas às necessidades locais, as decisões tomadas pelo Executivo Municipal e a sua capacidade de articular os fatores locais e as conjunturas mais amplas, aumenta, consideravelmente, as possibilidades do sucesso destas políticas. A descentralização das decisões em âmbito municipal requer dos prefeitos uma abertura maior à participação social, com elemento significativo para a conquista de bons resultados nas diversas áreas sociais.

Infelizmente, em muitos municípios brasileiros questões político-partidárias e interesses individuais, se sobrepõem aos interesses sociais, acarretando prejuízos à implementação de políticas públicas. Um aspecto levantado durante a pesquisa por um dos entrevistados é a demora do gestor municipal, que atuou no período de 2005 a 2008, em aderir às políticas públicas nacionais, fato que provocava o adiamento de ações relevantes dos membros da Secretaria de Educação em questões educacionais. Para exemplificar tal fato, foi mencionada a demora na adesão do município ao PDE, que preconiza a elaboração do PAR, o qual foi concluído

somente na gestão posterior. Cabe lembrar que o Proinfância é parte integrante do PDE.

É possível perceber que o perfil da administração nesse período, contribuiu de maneira limitada para a implementação do Programa em Juiz de Fora durante a sua primeira etapa. Devo destacar que, o meu intuito na explanação destes fatos é, tão somente, deixar o leitor ciente das condições de operacionalização do Programa no município em questão e de identificar todas as variáveis que vêm dificultando ou favorecendo a sua execução nesta localidade. Portanto, nenhuma análise ocorrerá sem estar apoiada nos dados que foram obtidos através das informações prestadas pelos participantes ou de análise documental, para não se configurar num julgamento ou mera especulação.

No ano de 2009, houve mudança na gestão municipal, o que acarretou alterações no quadro de funcionários da Secretaria de Educação. Neste mesmo ano, foi publicada a Emenda constitucional nº 59 que estabeleceu um prazo para os municípios (até o ano de 2016) para atender crianças da faixa etária de 4 e 5 anos. Para um entendimento da conjuntura da Educação Infantil em Juiz de Fora, recorro ao depoimento da Secretária de Educação atuante neste período. A mesma pontuou que foi diagnosticado um número significativo de crianças sem atendimento no município, levando o executivo municipal a reunir-se com membros do MEC, para conquistar a aprovação dos projetos do Proinfância elaborados para Juiz de Fora (entrevista concedida em 24 de mar. 2014).

No primeiro plano é possível apontar que a vontade e o envolvimento direto do gestor municipal são fatores relevantes para a efetivação das políticas públicas educacionais. Porém, no modelo federativo, como já apresentado anteriormente, estas características devem ocorrer de maneira associada à busca pela cooperação e articulação com os demais níveis de governo e com a sistematização da participação da sociedade.

Se a competência e a vontade do gestor municipal são fatores significativos para o sucesso das políticas locais, o cenário político nacional, também repercute sobre a implementação das mesmas, ou da sua negação. De maneira específica, a oferta da Educação Infantil somente foi legitimada pelo Estado brasileiro após a promulgação da CF de 1988 e das legislações posteriores, que a confirmaram como um direito fundamental dos indivíduos.

Portanto, cada momento histórico cria novos desafios para os gestores públicos. Com relação ao gestor municipal, um dos maiores desafios da atualidade é expandir a oferta de vagas para a Educação Infantil, de maneira a conquistar o pleno atendimento para crianças de 4 e 5 anos até 2016, e ampliar em até 50% para crianças de 0 a 3 anos, conforme estabelecido no PNE. Para responder com maior eficácia às várias obrigações, decorrentes principalmente do processo de descentralização política, os governos municipais vêm recorrendo a mecanismos de articulação política como os Conselhos Gestores que possibilitam tornar as decisões mais transparentes e mais adequadas às demandas locais, através da participação de vários segmentos da sociedade.

Um dos instrumentos que viabiliza esta articulação entre a sociedade e o poder público é o Plano Diretor que se constitui em um “instrumento básico de desenvolvimento e de expansão urbana” (art. 182, caput da CF/88). Durante a entrevista concedida pela chefe do DGI foi pontuado que a prefeitura está realizando a revisão no Plano Diretor da Cidade e que tal reformulação é urgente, não só para que o mesmo responda com maior eficácia aos novos desafios gerados pela acelerada ocupação urbana, mas também, em decorrência da vinculação da liberação de verbas federais à realização deste e de outros planos municipais (Entrevista concedida em out. de 2013).

O Estatuto da Cidade, que segundo Sonia N. de Carvalho “amplia a “obrigatoriedade do Plano Diretor, estabelecida genericamente na Constituição de 1988, aos municípios com população superior a 20 mil habitantes” (CARVALHO, 2001, s/p), também esteve presente na fala do Secretário de Educação, que o definiu como um instrumento inovador e que trouxe avanços para questões ligadas à desapropriação ou ligadas aos interesses coletivos (entrevista concedida em 19 de fev. de 2014). Conforme apontado por Carvalho:

[...] Sem romper a inviolabilidade do direito de propriedade privada, reconhecido em sentido individual, o Estatuto da Cidade, tal como contido na Constituição de 1988, estabelece que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurado o atendimento das necessidades quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas (CARVALHO, 2001, s/p.).

Devo lembrar que, o maior entrave com relação à implementação do Proinfância na E. M. Carlos de Abreu foi sua vinculação a um processo de

desapropriação que, conforme mencionado pelo Secretário de Educação, apresenta diversas barreiras, inclusive judiciais, tornando-a uma alternativa pouco viável para a Prefeitura, fato que levou a SE a solicitar a liberação do primeiro Projeto Tipo A para ser erguido nesta localidade.

Um dos mecanismos que poderiam respaldar ou balizar as ações do Governo Municipal de Juiz de Fora é o Estatuto da Cidade, que trata de assuntos associados à propriedade patrimonial. A sua criação foi decorrente do intenso crescimento urbano e a ocupação desordenada dos solos municipais que levaram o Brasil a se enquadrar entre os países que apresentam as maiores desigualdades sociais, agravadas por evidentes segregações espaciais, ou seja, bairros sem nenhuma estrutura fazem fronteira com outros que dispõem dos melhores equipamentos urbanos. Para enfrentar este desafio o Governo Federal promulgou a Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 que “regulamenta o capítulo Política Urbana da Constituição Federal, detalhando e desenvolvendo os artigos 182 e 183³⁰”. Esta lei denominada oficialmente por Estatuto da cidade é utilizada por diversos gestores municipais como importante mecanismo para regulamentar as ações ligadas à ocupação do território municipal.

Durante a minha pesquisa, uma das entrevistadas pontuou que o Estatuto da Cidade de Juiz de Fora está em processo de revisão, após 13 anos sem nenhuma modificação. Este fato sinaliza que os vários entraves ligados à implementação do Proinfância nas instituições que dependem do processo de desapropriação, como é o caso da E. M. Carlos de Abreu e E. M. Pedro Carvalho estão ligados à ausência de um mecanismo legal que regule esta ação (desapropriação).

Este breve levantamento de algumas questões vinculadas à atuação dos gestores municipais de Juiz de Fora e suas repercussões na implementação do Proinfância, possibilita inferir que, algumas estratégias são indispensáveis para a viabilização da gestão pública, como planejamento (orçamentário, urbanístico...) que, associado à maior participação social, deverá favorecer a articulação das várias políticas, ações e programas, que, ao serem realizados de maneira cooperativa entre os entes federados não só favorecem o pacto federativo, mas também, a efetuação do ciclo das políticas públicas, tantas vezes interrompido bruscamente, a

³⁰

Segundo

informações

retiradas

em:

<<http://www.senado.gov.br/senado/programas/estatutodacidade/oqueehtm>> Acesso em 29 jun. de 2014.

cada mudança de governo, dificultando, desta forma, a concretização de ações de grande relevância social.

No próximo tópico será trabalhado o ciclo de políticas públicas, cuja reflexão auxiliará na compreensão do processo de implementação do Proinfância e na elaboração do Plano de Ação Educacional que será proposto no Capítulo 3 desta dissertação.

2.4 Um estudo sobre ciclo de políticas públicas para o entendimento da implementação do Proinfância em Juiz de Fora

Ao propor um estudo sobre o ciclo de políticas públicas é importante, primeiramente, enfatizar uma questão fundamental: as políticas públicas só são elaboradas em decorrência de um problema, ou necessidade de mudança de uma realidade social. Portanto, torna-se significativo para a nossa reflexão, retomar o problema que motivou a criação do Proinfância ou, em outras palavras, por que o Proinfância foi criado?

Uma resposta objetiva para esta questão seria: o Proinfância foi criado para viabilizar a construção de creches e pré-escolas públicas, no entanto, já cientes dos elementos apresentados no capítulo 1, percebemos o quanto esta resposta se mostrou superficial. É essencial considerar a conjuntura em que este Programa foi criado, ou seja, as diversas leis e documentos oficiais que colocaram a ampliação do atendimento em Educação Infantil na agenda das políticas públicas educacionais.

Se as décadas de 1980 e 1990 marcaram significativamente a História da Educação Infantil, principalmente através da Constituição Federal, da LDB e do ECA, que afirmaram o direito das crianças à Educação e as responsabilidades do Estado mediante à sua oferta, a década de 2000 trouxe de forma inédita um Programa que previa recursos exclusivamente para a primeira etapa da Educação Básica, o Proinfância.

Conforme já apresentado no capítulo 1 a Educação Infantil no Brasil tem sido marcada por um atendimento deficitário tanto no que se refere às condições estruturais, quanto em termos quantitativos, portanto, a criação do Proinfância representa uma real possibilidade das crianças de 0 a 5 anos conquistarem o direito à educação já amplamente divulgado em documentos legais. A inserção do

Proinfância no PDE lançado em 2007 denota não só o reconhecimento do Governo Federal sobre a importância dessa primeira etapa da Educação Básica, mas também da necessidade da criação de uma política educacional que efetivasse a sua expansão no território brasileiro.

Para o estudo sobre o ciclo de políticas públicas irei recorrer às contribuições de autores que trabalham com este assunto como Jefferson Mainardes, Enrique Saravia e Eduardo Salomão Condé, entre outros, a fim de que haja uma melhor compreensão das etapas ou fases que o compõem. Verificaremos que não basta identificar um problema, colocá-lo na agenda política e formular uma política pública para que o mesmo seja solucionado. A implementação da política ocorre em diferentes contextos, nos quais atuam diversos atores, cujos interesses e prioridades podem estar, ou não, coadunados, com a proposta apresentada no desenho da política. Mainardes, a partir dos estudos sobre o ciclo de políticas públicas (1992) realizados pelo sociólogo inglês Stephen Ball e seu colaborador Richard Bowe, aponta que:

[...] O foco da análise de políticas deveria incidir sobre a formação do discurso da política e sobre a interpretação ativa que os profissionais que atuam no contexto da prática fazem para relacionar os textos da política à prática. Isso envolve identificar processos de resistência, acomodações, subterfúgios e conformismo dentro e entre as arenas da prática, e o delineamento de conflitos e disparidades entre os discursos nessas arenas³¹(MAINARDES, 2006, P. 50).

Além dos fatores humanos (seus atores), o sucesso ou eficácia da política dependerá também dos recursos orçamentários, e até mesmo das condições ambientais dos locais onde elas serão realizadas. Este último fator, como já foi possível identificar no capítulo 1, está presente na implementação do Proinfância em Juiz de Fora, tendo sido abordado por diversos atores durante as entrevistas que foram realizadas. A análise sobre os principais problemas e facilidades apontados pelos participantes durante as entrevistas será feita de forma articulada com a abordagem do ciclo de políticas formulado por Stephen Ball e Richard Bowe que, Segundo Jefferson Mainardes:

[...] se constitui num referencial analítico útil e que permite uma análise crítica e contextualizada de programas e políticas educacionais desde sua formulação até a sua implementação no contexto da prática, bem como os seus resultados/efeitos (MAINARDES, 2006, p.47).

³¹ Arena: é o espaço ou lugar onde se travam os debates, disputas ou discussões.

Iniciamos a análise do ciclo de políticas, a partir dos três contextos apresentados por Ball e Bowe, ou seja, o contexto de influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática, que permitiram uma melhor compreensão da política educacional em questão.

O contexto de influência é “onde normalmente as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos” (MAINARDES, 2006, p. 51). Neste contexto, os grupos de interesse veiculam suas ideias e discursos buscando legitimá-los, recorrendo a “redes sociais dentro e em torno de partidos políticos, do governo e do processo legislativo (MAINARDES, 2006, p.51).

Tais discursos também podem ser propagados por agências internacionais que, em decorrência de financiamento ou por meio de interlocutores³² nacionais alinhados à suas ideias, vêm historicamente influenciando a realização de reformas educacionais em diversos países, como o Brasil. Sobre isto Mainardes comenta que:

[...] Ao Lado do Word Bank, a Organização para a cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a UNESCO e o Fundo Monetário Internacional (FMI) podem ser considerados agências que exercem influência sobre o processo de criação de políticas nacionais. Tais influências, não entanto, são sempre recontextualizadas e reinterpretadas pelos Estados-Nação. Vários estudos mostram que há uma interação dialética entre o global e o local. Mostram ainda que a globalização promove a migração de políticas, mas essa migração não é um mera transposição e transferência, pois as políticas são recontextualizadas dentro de contextos nacionais específicos (MAINARDES, 2006, p. 52).

Portanto, ainda que se busque criar um discurso hegemônico, o choque com a realidade conduz a uma necessária recontextualização do mesmo, a fim de aumentar a possibilidade de execução do que é proposto pela política. Desta forma, assim como a migração de políticas educacionais internacionais sofrem influências dos diferentes contextos nacionais em que são implementadas, as políticas elaboradas em território nacional também são influenciadas pelas arenas públicas de ação.

O segundo contexto, apresentado por Ball e colaboradores é o **Contexto da produção de texto** que representa a política, por várias formas como: “textos legais

³²A autora HivyDamasio Araújo Mello, em sua tese de doutorado buscou analisar a atuação do Banco Mundial levando em conta o papel de um grupo de pessoas, policymakers, professores universitários, especialistas da área de educação, na acomodação e circulação de ideias” disseminadas pelo Banco Mundial, no debate internacional, em torno das políticas educacionais.

oficiais e textos políticos, comentários formais e informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais, vídeos, etc.” (MAINARDES, 2006, p. 52). Embora interrelacionado com o contexto de influência o contexto da produção de texto, volta-se para a linguagem do interesse público mais geral.

No entanto, ainda que estejam ligado à interesses mais amplos da sociedade, o texto político, não fica isento de interesses, disputas e ideologias presentes nos grupos responsáveis pela sua produção. Conforme Ball (1993 a), *apud* Mainardes (2006, p. 53): “os textos são produtos de múltiplas influências e agendas e sua formulação envolve intenções e negociação dentro do Estado e dentro do processo de formulação da política”.

O Terceiro Contexto é **o contexto da Prática** onde as políticas estarão sujeitas a serem recriadas em virtude das diferentes interpretações, interesses, propósitos, e experiências dos profissionais que atuam nas diversas arenas, inclusive nas escolas. Neste sentido, as crenças dos profissionais que atuam no contexto da prática, bem como a maneira como estes compreendem os textos podem exercer forte influência no processo de implementação da política, levando a mudanças significativas naquilo que foi proposto nos textos originais.

Durante as entrevistas realizadas com os atores responsáveis pela implementação do Programa Proinfância em Juiz de Fora, foi possível constatar que a previsão de projetos padrão para a agilização das construções de novas sedes, com uma infraestrutura adequada às especificidades das crianças de 0 a 5 anos, é parcialmente endossada pelos atores locais responsáveis pelo Programa em Juiz de Fora, porém, as dificuldades com que estes vêm se deparando nas suas realidades locais, os levam a reivindicar uma maior flexibilidade das condições previstas no desenho da política.

Tal fato pode ser confirmado pelo comentário feito pelo Secretário de Educação de Juiz de Fora, durante uma entrevista realizada em 19 de fevereiro de 2014:

O que nós percebemos claramente é que o Governo Federal não atingiu a meta do número de creches anunciadas pela Presidenta Dilma. Isto muito por conta da dificuldade das cidades de porte médio e grande em terem áreas disponíveis. Com isto o próprio ministério está se voltando para estas dificuldades e já começa a pensar em flexibilidade desta política. Hoje, o município não tem mais dificuldade de acessar a adesão ao Proinfância, e tem número disponível para qualquer município, desde que seja dentro daqueles enquadramentos de área. Muitos municípios não conseguem se

adequar aos projetos padrões. (SECRETARIO DE EDUCAÇÃO DE JUIZ DE FORA, JUIZ DE FORA, 2014).

É preciso destacar que, entre os dez locais que foram aprovadas a construção de Centros de Educação Infantil com recursos do Proinfância, somente duas regiões que já estavam densamente povoadas, apresentaram maiores dificuldades na disponibilização de terrenos dentro das condições estabelecidas pelo MEC, ou seja, o local onde se encontra a E. M. Carlos de Abreu e a E. M. Pedro Carvalho. Além disto, conforme já apontado anteriormente, o terreno inicial que seria inscrito como local de construção da nova Sede da E. M. Jardim de Alá, foi destinado para a construção de prédios populares, fato que dificultou a implementação do Programa nesta localidade.

Certamente há fundamento no que é apontado pelo atual Secretário de Educação, pois áreas já amplamente ocupadas, geralmente não têm disponibilidade de terrenos, dentro dos critérios estabelecidos pelo MEC. Mas, com relação ao município de Juiz de Fora, este não é o principal entrave.

Ao defenderem que as políticas são recriadas no contexto da prática, a partir das diferentes interpretações, os autores Ball e Bowe (1992) apontam que os profissionais responsáveis por sua implementação exercem um papel ativo, que pode acarretar mudanças na política original. Ao refletir sobre as dificuldades acarretadas às grandes cidades pela rigidez dos projetos padrão, que exigem áreas amplas para serem executados, o Secretário de Educação argumentou o seguinte:

Imagina, por exemplo, a cidade de São Paulo e do Rio de Janeiro, ou você então acaba com todos os campos de várzea, jogando por terra outra política pública ligada ao esporte e lazer. Quando o Ministério da Educação sinaliza a possibilidade de reavaliar o tipo A da arquitetura, já é uma demonstração clara que eles estão tentando flexibilizar a política. (SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO DE JUIZ DE FORA, 2014)

No entanto, ainda que ocorra uma flexibilização da política nacional (nível macro) em virtude das pressões em nível local (nível micro), é fundamental que haja uma vontade política dos atores que atuam no município de realizar as mudanças que viabilizem a eficácia do programa. Ao longo do texto verificaremos que também as políticas locais devem atuar articuladamente para a conquista de bons resultados, incluindo mudanças nas legislações municipais.

No ano de 1994, Ball acrescentou mais dois contextos ao ciclo de políticas, **o contexto dos resultados (efeitos) e o contexto da estratégia política**. Informo ao leitor que a minha análise ficará restrita aos contextos já anteriormente trabalhados, pois acredito que os mesmos já permitem elucidar a articulação entre as dimensões macro e micro das políticas públicas, a sua trajetória e a necessária valorização de todos os contextos.

Porém, ainda que apresentação destes contextos possa favorecer o entendimento da trajetória de uma política pública, considero oportuno trabalhar também as etapas das políticas públicas, a partir de autores nacionais, a fim de propiciar uma melhor identificação das variáveis que vêm interferindo na implementação do Proinfância no município de Juiz de Fora.

Ressalto que, em decorrência de algumas diferenças entre estes autores quanto à definição das etapas das políticas públicas adoto a seguinte ordenação apresentada nos estudos de Enrique Saravia (2006): **agenda, elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação**. Conforme este autor, “o processo nem sempre observa a sequência sugerida, mas as etapas mencionadas e suas fases constitutivas estão geralmente presentes” (SARAVIA, 2006, p. 35). Proponho trabalhar tais fases de forma articulada com a política objeto de nosso estudo: o Proinfância.

Para uma melhor identificação das etapas (fases) do ciclo de políticas públicas que serão adotadas neste trabalho apresento a figura 2.

Figura 2: Ciclo de políticas públicas segundo Enrique Saravia (2006)



Fonte: Elaboração própria

* As etapas da execução e acompanhamento foram colocadas no mesmo espaço pela autora desta dissertação, em virtude da importância do acompanhamento (monitoramento) da política durante a sua execução.

A primeira etapa do processo de política pública é o a da **agenda**, que é a “inclusão de determinado pleito ou necessidade social na agenda, na lista de prioridades, do poder público” (SARAVIA, 2006, p. 33). Para que determinado problema seja realmente relevante, a ponto de entrar na agenda do governo, são necessárias algumas condições, conforme apontado por Eduardo Salomão Condé:

[...] o interesse do governo eleito e/ou seja, capaz de mobilizar ações e grupos externos; resulte de uma crise que demande solução mais imediata sem aumentar o problema: seja resultado do aproveitamento de uma janela de oportunidade (*windowoportunity*) que pode ser derivada de uma crise, de uma situação dramática ou da abertura de espaço sobre um tema que antes não se apresentava (CONDÉ, 2012, p. 85).

De acordo com os dados apresentados no capítulo 1 a criação do Proinfância ocorreu dentro de uma conjuntura em que diversas reformas educacionais estavam sendo implementadas pelo Governo Federal, através do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), sendo este Programa parte integrante deste Plano. Portanto, o Proinfância estava na agenda do Governo Federal, mas, em que medida estava na agenda do governo municipal?

A sua criação buscou induzir a responsabilização dos municípios pelo atendimento à Educação Infantil, especialmente à faixa etária de 0 a 3 anos, portanto, este Programa não estava na agenda dos governos municipais, fato que provocou diversos problemas nas etapas subsequentes da sua implementação. A seguir serão apresentados alguns fatores que levaram o Governo Federal a criar uma política indutora dos municípios pela busca da expansão da Educação Infantil.

Primeiramente, o Governo Federal mesmo já se voltando para esta etapa da Educação Básica, estabelecendo metas específicas de sua ampliação, como a que estava estabelecida no Plano Nacional de Educação³³ (PNE – 2001 a 2010) constatou que, na prática, tal objetivo não estava se concretizando conforme o previsto, principalmente com relação à expansão do atendimento de crianças de 0 a 3 anos³⁴. Vejamos o gráfico 2 que traz a porcentagem de crianças de 0 a 3 anos que tiveram acesso à creche até o ano de 2012:

Gráfico 2: Porcentagem crianças de 0 a 3 anos na escola



³³ O Plano Nacional de Educação (PNE- 2001- 2010) estabeleceu na meta 1.3 : ampliar a oferta de Educação Infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 e 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos.

³⁴ Em virtude da não obrigatoriedade da matrícula das crianças de 0 a 3 anos na creche, ocorre apenas uma estimativa do déficit de vagas, realizada inclusive pelo Banco Mundial, conforme apontado pelo Anuário Brasileiro da Educação Básica de 2013.

De acordo com as informações apresentadas pelo gráfico 2 o Governo Federal constatou que para “alcançar a meta de acesso à creche (50% até 2016), a expansão do número de matrículas deve acelerar-se” (OBSERVATÓRIO DO PNE, 2013). Conforme o gráfico, a porcentagem de crianças em creches no ano de 2012 era de 23,5%, ao passo que em 2007, ano da criação do Proinfância era de 17,2%, um valor, pouco expressivo em termos nacionais. Não cabe, neste momento, apresentar alguma conclusão sobre os impactos deste Programa na expansão do acesso a este nível de ensino, apenas a constatação do déficit de atendimento em creches no território brasileiro³⁵.

Com relação ao atendimento de crianças de 4 e 5 anos na pré-escola os dados apresentam uma situação diferente nas possibilidades de alcance da meta de universalização até 2016. Vejamos o gráfico 3, no qual está a porcentagem de crianças de 4 e 5 anos na escola até 2012:

Gráfico 3: Porcentagem de crianças de 0 a 3 anos na escola até 2012



O gráfico 3 demonstra um índice considerável de crianças de 4 e 5 anos que já estão sendo atendidas em 2012, ou seja, 82,2%, sendo que, no ano de criação do Proinfância este percentual era de 74,6%. No entanto, o Governo ainda considera

³⁵ Os dados apurados pelo Observatório do PNE são referentes à conjuntura brasileira. Algumas regiões apresentam uma defasagem muito superior no atendimento do que outras (Região Norte cobertura de 9,5%, enquanto Sul atende 31,5%, de acordo com informações do Observatório do PNE).

desafiadora a conquista da universalização até 2016, à medida que isto “significa que quase 1 milhão de crianças terão de ser matriculadas (OBSERVATÓRIO DO PNE, 2013). A apresentação destes dados confirma que, tanto a universalização da pré-escola, quanto a conquista de 50% previstas pelo PNE, representam um desafio, justificando a criação de um Programa voltado à expansão desta etapa de ensino.

A partir da identificação do problema, comprovado por indicadores que retratam uma determinada realidade social, justificando a sua inclusão na agenda, ocorre a segunda etapa do processo de política pública que é a **elaboração**.

O momento de elaboração, segundo Saravia (2006), corresponde à identificação e delimitação de um problema, e a determinação das possíveis alternativas para que este seja solucionado. Tais alternativas são levantadas de forma associada aos seus custos e efeitos, com o estabelecimento de prioridades. No que se refere ao problema identificado pelo poder público, que justificasse a criação do Programa Proinfância, poderíamos simplesmente apontar: o déficit acentuado na oferta de Educação Infantil (principalmente de 0 a 3 anos) em todo território brasileiro, após 19 anos da afirmação do direito à educação das crianças desta faixa etária pela Constituição Brasileira. Entre todas as alternativas apresentadas para a solução do problema é necessário apontar, qual é a mais viável, algo que será definido no momento da formulação da política.

A etapa da **formulação** é, então, a “seleção e a especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida da declaração que explicita a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro” (SARAVIA, 2006, p.33). Devo enfatizar que, em inúmeros estudos, as etapas de elaboração e formulação não são apresentadas de forma discriminada, sendo denominadas da mesma maneira (elaboração ou formulação). Porém, como já explicado anteriormente, em virtude do meu embasamento das etapas de políticas públicas em estudos realizados por Saravia, considereei necessária realizar esta discriminação.

A fase de formulação é bastante complexa, visto que, os sujeitos que dela participam possuem interesses, valores e intenções diferentes, sendo a tomada de decisão, fruto de escolhas e de negociações que, muitas vezes, não se processam de forma tão tranquila. De acordo com Condé (2012):

[...] Com tantos atores e instituições envolvidos é difícil impor um modelo, particularmente em se tratando de um regime democrático onde conflitos são canalizados para as instituições e vão sendo resolvidos por debate, acordos e coalizões, expressos no processo decisório (CONDÉ, 2012, p.87).

Após a escolha da alternativa mais viável é o momento de implementação³⁶ que é o estabelecimento dos objetivos específicos da política que será colocada em prática. Nesta etapa ocorre o “planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política” (SARAVIA, 2006, p. 34). Neste sentido, o Proinfância no município de Juiz de Fora se encontra na etapa da implementação, visto que, nenhuma unidade foi inaugurada até este momento (junho de 2014).

A fase de **execução** é o momento em que o que foi proposto pela política será colocado em prática, a fim de se buscar a solução do problema que motivou a sua criação. Mas, já é consenso que isto não se processa de forma tão simples, em virtude das muitas variáveis que poderão favorecer ou dificultar a sua eficácia, ou alcance dos resultados previstos no desenho da política. Neste sentido, ainda que o desenho da política esteja bem formulado, o choque com as diferentes realidades poderá favorecer ou dificultar a sua operacionalização.

Diversas são as variáveis que repercutem na eficácia da política. Fatores como a distância entre quem formulou a política e os locais onde ela será implementada, o preparo e os interesses dos sujeitos que irá colocá-la em prática, as condições orçamentárias, entre outras questões.

Através dos depoimentos da Secretária de Educação³⁷ que atuava no período inicial de execução do Programa no município em 2009 e do Supervisor³⁸ de Sistema de Comunicação e Informação da Secretaria de Educação, um dos únicos sujeitos que permaneceram desde a primeira fase, é possível identificar qual a conjuntura em que se iniciou a implementação do Proinfância em Juiz de Fora.

Durante a entrevista junto à Secretária de Educação houve um resgate das condições em que se operacionalizava a Educação Infantil neste período. Segundo o seu depoimento, o ano de 2009, que corresponde à sua posse no cargo de

³⁶ Novamente eu destaco, que a escolha deste roteiro, não representa algo fechado. Adotei este modelo apresentado por Saravia (2006) para balizar minhas reflexões sobre a política.

³⁷ Entrevista concedida em 26 de março de 2014.

³⁸ Entrevista concedida no dia 19 de setembro de 2013

Secretaria de Educação foi muito desafiador, de maneira específica com relação à Educação Infantil, pois, conforme ela aponta:

A Educação Infantil estava com muitos problemas. Uma demanda absurda, sem atendimento... Uma estrutura física muito preocupante, porque as escolas tinham se instalado em locais adaptados, sem condições, por isso, uma das primeiras ações que eu tomei foi criar um Departamento de Educação Infantil (DEI). (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO 2009/2012).

Durante a sequência deste depoimento, que aponta uma justificativa para implementar o Proinfância no município, chamou a minha atenção a seguinte colocação da Secretária:

Eu tive muita sorte em ter comigo a Mariana³⁹ que já manifestava preocupação com estas condições, e já vinha estudando a Educação Infantil profundamente, analisando todo esse processo, que resultou na questão da obrigatoriedade da Educação Infantil. (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO 2009/2012).

Neste breve relato, é possível constatar a importância da manutenção de alguns sujeitos durante a mudança de governo, a fim de que ações promissoras não sejam descartadas com a chegada de novos atores, ocasionando a tão comum descontinuidade das políticas. A permanência do Chefe de Departamento da Gestão da Informação que, atualmente, ocupa o cargo de Supervisor de Sistema de Comunicação e Informação, denota que a atual gestão da Secretaria de Educação, identificou sua relevância para a continuidade do Programa no Município, conforme já comentado no decorrer do trabalho.

Outra situação desafiadora apontada pela Secretária de Educação no ano de 2009 foi a chegada à Secretaria de Educação das creches que eram geridas pela AMAC, o que resultou na coexistência de “duas redes de Educação Infantil” no município. Sobre isto a Secretária fez a seguinte colocação:

[...] Nós, de repente, tínhamos nas mãos duas redes de Educação Infantil. Uma referente às creches da AMAC com profissional totalmente diferenciado dos nossos profissionais e, outra relacionada à rede municipal (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO 2009/2012).

³⁹ Não coloquei o nome apresentado durante a entrevista para não divulgá-lo sem a devida autorização.

Estas questões abordadas pela Secretária de Educação trazem elementos significativos sobre a situação da Educação Infantil no município durante este período, e do motivo que levou à gestão municipal a recorrer ao Proinfância na busca de solução destes problemas. No entanto, em virtude da próxima seção trabalhar, especificamente, sobre o significado do Proinfância para o município, não realizarei neste momento tal reflexão, pois terei oportunidade de trazer outros elementos esclarecedores, sobre como está se processando a sua implementação em Juiz de Fora.

Dando continuidade às etapas do ciclo de políticas apresentadas por Saravia, a próxima fase é o **acompanhamento** que é o processo de monitoramento das ações que estão sendo realizadas durante a implementação da Política/Programa, para verificar possíveis falhas e corrigi-las em tempo oportuno, a fim de “assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos” (SARAVIA, 2006, p.34). A sua realização contínua é fundamental para aumentar as possibilidades de êxito da política, pois, muitos problemas ou entraves não estão previstos durante a etapa de formulação, cabendo aos implementadores identificar aqueles que poderão ser sanados dentro do seu contexto imediato e quais necessitarão da intervenção do Governo Federal.

A participação dos vários entrevistados permitiu de forma clara identificar quais são os entraves gerados por conjunturas e especificidades locais e os que são provenientes de imposições do Programa. Apresentarei no quadro 8 algumas dificuldades na implementação da política geradas pelas variáveis locais e as decorrentes do desenho da política.

Quadro 8. Dificuldades apresentadas pelos implementadores do Proinfância no município de Juiz de Fora.

Dificuldades geradas pelo desenho da política (nas fases Pré-PAC e PAC 2)	Dificuldades ocasionadas pelas circunstâncias locais
- Instrumento de pactuação: celebração de convênio, acordo ou contrato (fase Pré-PAC). - Exigências de documentação: Comprovação de terreno viável para a obra e do documento que atestasse a dominialidade e a adequação do terreno (fase pré-PAC). - Os trâmites burocráticos. - A rigidez dos projetos padrão. - A rigidez nas condições do terreno.	- Resistência de alguns moradores que residem em dois locais previstos para a construção dos CEIs.⁴⁰ - A inscrição de determinados locais que não contavam com áreas disponíveis. - A inscrição de determinados locais que não contavam com áreas disponíveis. - A pouca disponibilidade de áreas públicas, com as dimensões e condições previstas pelo Programa. - Não disponibilização do Projeto Tipo A para o município (projeto próprio). - As condições topográficas da cidade (sua localização em uma região montanhosa). - Dificuldades ligadas à desapropriação de terreno.

Fonte: entrevistas realizadas com o Chefe do DEIN, do DGI, do DEI, com o Supervisor de Sistema de Comunicação e Informação, com a Secretária de Educação que iniciou a implementação do Programa no município e o atual Secretário de Educação.

Ao serem questionados sobre as maiores dificuldades ou entraves encontrados durante a implementação da política no município, os depoimentos apresentados foram bem similares entre os participantes. Outra questão muito presente durante as entrevistas é a preocupação com a manutenção e custeio das novas unidades que serão construídas, porém, das dez instituições aprovadas, somente quatro têm previsão de inauguração para 2014, portanto, os custos com a manutenção é algo que não pode ser avaliado com precisão neste momento. Além disto, não caberia nesta pesquisa aprofundar os impactos financeiros gerados pelos Centros de Educação Infantil que serão construídos pelo Programa.

⁴⁰ Nestes locais existem moradias com padrões mais elevados. A possibilidade de instalação de espaços de Educação Infantil que atenderá uma clientela de menor nível sócio-econômico provocou desconforto em alguns moradores destas regiões. Em virtude da gravidade desta situação, não é oportuno identificar quais são estas regiões.

Finalmente, de acordo com o ciclo de políticas públicas adotado nesta dissertação, ocorre a etapa de **avaliação** que:

consiste na mensuração e análise, a posteriori, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas (Saravia, 2006, p. 34).

Embora tenha fundamento uma preocupação com os custos de manutenção destas instituições, a fim de possibilitar a continuidade da política no município, o principal elemento que busco averiguar nesta pesquisa com relação ao Proinfância é **o seu impacto no atendimento das demandas do município**, de acordo com o que prevê o desenho da política. No tópico seguinte buscarei analisar o papel desempenhado pelo gestor escolar mediante a implementação das políticas públicas educacionais.

2.5 A importância da gestão escolar na implementação de políticas públicas educacionais

Durante a abordagem do ciclo de políticas públicas foi possível perceber o quanto o choque com as diferentes realidades nas quais as políticas são implementadas podem acarretar resultados diversificados. No que concerne às reformas educacionais um elemento vem sendo apontado nos últimos tempos como fundamental para o sucesso das políticas que serão implementadas: a atuação do gestor escolar. Mediante uma conjuntura marcada por intensas reformas educacionais, principalmente a partir da década de 1990, foi necessária uma reconfiguração da gestão escolar, a fim de favorecer o atendimento das novas demandas escolares. Conforme já apresentado no decorrer desta dissertação, o processo de redemocratização vivenciado no Brasil foi marcado pela descentralização de decisões não somente em contextos mais amplos, mas também no âmbito de cada instituição escolar, sendo o seu gestor, o sujeito central para a sua efetivação.

Portanto, os novos desafios impostos à escola exigiram do gestor escolar “novas atenções, conhecimentos e habilidades” segundo Heloisa Lück (2000, p. 12). Neste sentido, a forma de gerenciamento das instituições escolares deveria superar visões autoritárias e centralizadoras sobre assuntos educacionais, algo que, muitas

vezes, gera práticas individualistas, pouco comprometimento dos atores educacionais perante os resultados alcançados pela escola. Conforme Lück:

[...] No geral, em toda a sociedade, observa-se o desenvolvimento da consciência de que o autoritarismo, a centralização, a fragmentação, o conservadorismo e a ótica do dividir para conquistar, do perdedor ganha, estão ultrapassados, por conduzir ao desperdício, ao imobilismo, ao ativismo inconseqüente, à desresponsabilização por atos e seus resultados e, em última instância, à estagnação social e ao fracasso de suas instituições (LÜCK, 2000, p. 12).

Deslocando esta premissa para a área educacional pode-se inferir que, as posturas adotadas pelo gestor escolar favorecerão ou dificultarão a mobilização dos sujeitos que integram as unidades escolares, sendo, portanto, o modelo de gestão adotado um grande diferencial na potencialização dos recursos humanos, e por consequência, dos recursos pedagógicos e financeiros. Porém, deve-se considerar que o desenvolvimento destas novas posturas e competências exigidas ao gestor escolar está condicionado à busca pelo seu constante aprimoramento, algo que inclui o conhecimento de políticas públicas educacionais. Segundo Maria D. A. Castro:

[...] O novo cenário e as demandas que vêm sendo apresentadas pela sociedade contemporânea suscitam uma profunda revisão dos processos de formação dos gestores educacionais. Essas mudanças passaram a exigir profissionais mais qualificados com maior autonomia na escola, descentralização na tomada de decisões, capacidade de liderança, participação da sociedade civil na escola, tornando-a mais democrática (CASTRO, 2012, p. 3).

Além da eficácia do processo educacional estar vinculada às novas habilidades e posturas adotadas pelo gestor escolar, há outro fator primordial no seu êxito, ou seja, a maneira com que se relaciona a escola e a comunidade escolar e com as demais instituições que compõem o sistema de ensino, incluindo a Secretaria de Educação. A partir disto, é possível concluir que a autonomia da escola, amplamente defendida nos debates sobre educação, não poderá se processar de forma desvinculada de práticas democráticas, estabelecimento de parcerias/ cooperação e da articulação de vários segmentos sociais e das instituições que os representam.

Sobre a prática da autonomia Lück faz um importante esclarecimento:

[...] a prática da autonomia demanda, por parte dos gestores da escola e da sua comunidade, assim como dos responsáveis e agentes do sistema de ensino, um amadurecimento caracterizado

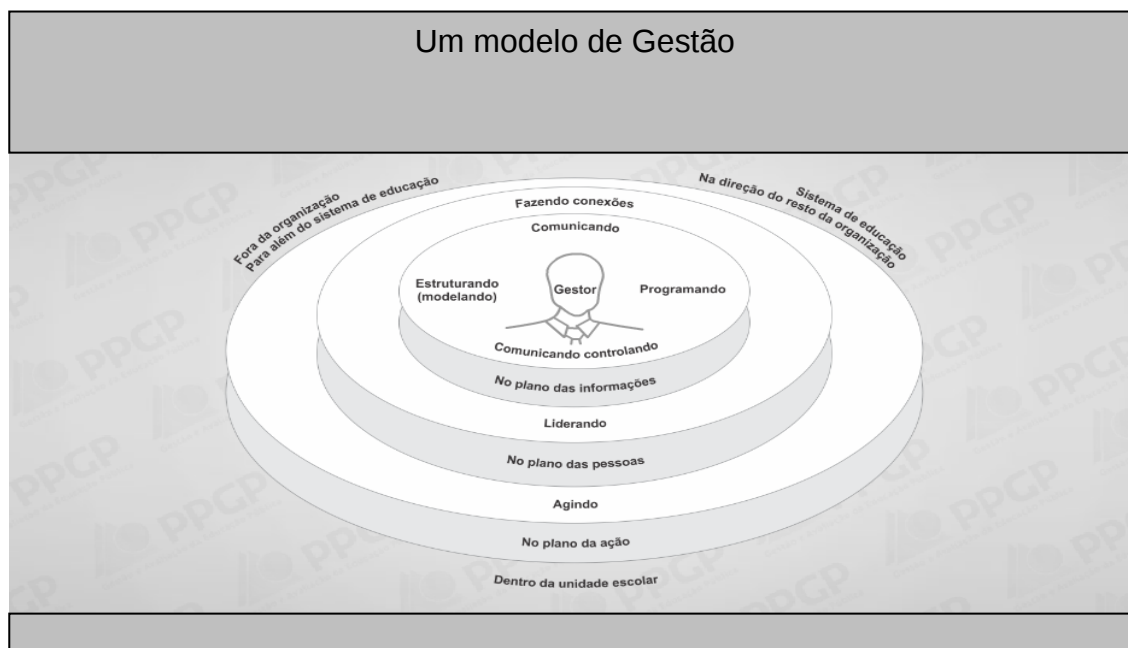
pela confiança recíproca, pela abertura pela transparência, pela ética e pela transcendência de vontades e interesses setorizados, em nome de um valor maior, que é a educação de qualidade para os alunos (LÜCK, 2000, p.25).

Entre os mecanismos a que o gestor escolar poderá recorrer para favorecer a prática da autonomia escolar estão segundo Lück aqueles ligados à gestão colegiada e as ações decorrentes do processo de elaboração do Projeto Político Pedagógico.

Para Henry Mintzberg (2010), além da adoção de uma gestão colegiada, que possibilite um amplo comprometimento da comunidade escolar perante o processo educacional é necessário, também, que o gestor tenha a capacidade de visão sistêmica e pensamento estratégico. Este autor ao analisar a eficácia do trabalho gerencial em vários setores da sociedade enfatiza que a gestão é um processo social que preconiza o envolvimento de outras pessoas.

Outra contribuição de Mintzberg sobre as funções do gestor dentro de uma organização é trazida através de um Modelo de Gestão por ele proposto, que se aplica nos diferentes tipos de organização e a todas as funções de gestão. A figura 3 apresentada na próxima página traz o Modelo de Gestão elaborado por Mintzberg, sobre o qual tomei conhecimento através do Curso de Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação Pública.

Figura 3: Um Modelo de Gestão (segundo Henry Mintzberg)



Fonte: Disciplina Liderança Educacional e Gestão Escolar do Curso de Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação Pública, da Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, 2014.

Segundo Márcia Cristina da Silva Machado *et al* (2013), o modelo de gestão elaborado por Mintzberg é considerado genérico em virtude da possibilidade de sua aplicação em qualquer organização e em todo nível de hierarquia gerencial. Analisando a figura 3, é possível perceber que o gestor está posicionado no seu centro, ou seja, no espaço relacionado à unidade (instituição) pela qual é responsável. O restante da organização se refere às demais unidades existentes e o ambiente externo à organização, conforme apontam MACHADO *et al* (2013). Neste modelo, o gestor executa o seu papel em três planos: o das informações, o das pessoas e o da ação.

No **plano das informações** ocorre um processo comunicativo entre pessoas que se encontram dentro e fora da unidade, algo que para se tornar ainda mais efetivo, requer a adoção de canais/mecanismos de informações diversificados, tanto formais (palestras, seminários, fóruns, ofícios...) quanto informais (encontros informais, happy hour, almoços...). Segundo Mintzberg (2010):

[...] muitas vezes as informações são coletadas e disseminadas sem que haja um processamento formal. Desta forma, pode-se dizer que o desempenho da organização depende necessariamente da

capacidade dos seus gestores de absorverem informações e repassá-las por meio da comunicação, já que as relações são modeladas a partir dos contatos, e as ações são consequências desses relacionamentos (MINTZBERG, 2010, *apud* MACHADO *et al* 2013, s/p).

No capítulo 3, algumas destas questões serão retomadas, em virtude da sua ligação com o Plano de Ação Educacional que será proposto. Quanto ao **plano das pessoas** o gestor exerce o papel de liderança e ligação. A liderança que é direcionada para dentro da organização, ocorre quando o gestor envolve as pessoas, tornando-as motivadas e engajadas a desenvolver o seu trabalho. O papel de ligação se efetua para fora da organização e:

[...] compreende a capacidade dos gestores de criarem e manterem redes de relacionamentos que tragam vantagens para a organização. Quando os gerentes adquirem o apoio das redes de relacionamentos, por meio do convencimento e da apresentação de importantes informações, eles criam vantagens estratégicas para a sua unidade e maiores chances de obterem sucesso (MACHADO *et al*, 2013).

Novamente, é possível identificar questões relevantes para esta dissertação, que deverão ser aprofundadas no próximo capítulo. Finalmente, **o plano da ação** se refere à tomada de atitudes que não devem ficar restritas aos indivíduos que trabalham com o gestor, mas, envolve também, uma efetiva participação do mesmo, algo que não será possível ao ficar recolhido em seu gabinete de trabalho. Para Mintzberg grande parte do tempo do gestor é destinada ao estabelecimento de “relações laterais com seus colegas (outros gestores e parceiros) e não somente com aqueles que lhe são subordinados, como costumeiramente é tratado na literatura” (MINTZBERG, 2010, p. 42. *apud* MACHADO, 2013, s/p).

Para viabilizar a atuação nestes três planos, como já mencionei anteriormente, é fundamental que o gestor tenha uma visão sistêmica e reflexiva, independente da área em que atua. A própria definição de organização traz conotações de interrelacionamentos, que se processam tanto em níveis micro quanto macro. Saber articulá-los pode ser um grande desafio para o gestor escolar, no entanto, é uma condição para o alcance de bons resultados educacionais. No próximo tópico será apresentados alguns exemplos de ações que vêm viabilizando o êxito na implementação do Programa Proinfância em outros locais.

2.6 Experiências exitosas em outros municípios

Através dos dados apresentados ao longo desta pesquisa é possível concluir que, embora o município de Juiz de Fora tenha sido contemplado com recursos do Proinfância para a construção de 10 sedes, até este momento (agosto de 2014), nenhuma instituição foi inaugurada. Alguns fatores apresentados pelos participantes da pesquisa favoreceram o entendimento sobre os motivos para esta demora na efetivação do Programa neste município. Contudo, também foi possível constatar a ausência de um aspecto apontado na atualidade, como relevante na implementação de políticas, ou seja, a adoção de mecanismos institucionalizados de participação social no decorrer da sua operacionalização.

Durante o trabalho busquei levantar elementos que fundamentem a importância da criação de mecanismos institucionalizados, através dos quais os Poder Público, juntamente com as comunidades por ele atendidas, podem realizar de maneira conjunta, cooperativa e transparente ações que viabilizem as políticas locais. Se, durante muitos anos as políticas públicas implementadas em território nacional ocorriam de maneira centralizada, com a participação restrita de alguns setores da sociedade, geralmente ligados a classes sociais mais favorecidas economicamente, a atualidade demonstra que é de grande relevância o envolvimento de novos atores sociais para a eficácia das mesmas.

Além da maior abertura para a participação de diferentes segmentos sociais na implementação de políticas públicas, outra estratégia vem se intensificando entre os gestores públicos, ou seja, o estabelecimento de parcerias que possibilitam a articulação e trocas de experiências bem sucedidas, em diferentes localidades. Certamente, as diferentes demandas e desafios de cada região, impossibilitam a formulação de uma receita padronizada, entretanto, o compartilhamento de ações que foram bem sucedidas, auxilia a mostrar os caminhos mais viáveis, impulsionando as reformas educacionais.

Fernando L. Abrucio e Franciso Gaetano (2006) apontaram em um artigo intitulado *Avanços e perspectivas da gestão pública nos Estados: agenda, aprendizado e coalizão* que, a proliferação de reformas da gestão pública foi também impulsionada pela atuação dos fóruns federativos. Ainda que esta análise seja referente à proliferação de reformas da gestão pública no âmbito estadual, ela

aborda vários elementos que confirmam a importância da propagação de experiências exitosas, utilizando mecanismos como fóruns federativos.

Em alguns lugares do país, instituições de Educação Infantil construídas com recursos do Proinfância vêm buscando estabelecer parcerias e propagar experiências exitosas que confirmam a importância da formação de rede de apoio que viabilize a continuidade das políticas que estão sendo implementadas e o seu aprimoramento. Neste sentido, a implementação do Proinfância não fica restrito à construção de instituições, mas, envolve também às condições de seu funcionamento, incluindo questões pedagógicas.

Municípios do Mato Grosso e de Rondônia que já possuem Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIS) construídos com recursos do Proinfância estão recorrendo ao assessoramento de consultores contratados pela Coordenação Geral de Educação Infantil (COEDI) vinculada ao MEC. Conforme informações prestadas pela consultora do MEC Carolina Velho:

[...] A vivência pessoal da consultoria ao Proinfância nos estados do Mato Grosso e de Rondônia apontou como necessária a discussão da consultoria *in loco*, como estratégia do Ministério da Educação para fortalecer as ações municipais para a Educação Infantil (VELHO, 2013, 24966).

A realização desta assessoria se configura numa experiência positiva com relação à adoção de ações coordenadas entre dois entes federativos: União e Municípios. Outro aspecto relevante nesta busca pela articulação entre atores que atuam em nível micro e macro é a possibilidade de avaliar com maior precisão quais são os fatores que favorecem ou dificultam a concretização das políticas em nível local, possibilitando as mudanças necessárias em tempo oportuno, inclusive no desenho da política.

No Estado do Paraná, outros municípios que já possuem unidades do Proinfância buscam de maneira cooperativa realizar um estudo sobre a implantação do projeto político pedagógico de forma articulada com as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI) em Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs). O documento intitulado “Projeto Piloto de Ambientação do Espaço Pedagógico do Proinfância no Paraná” é norteado por uma questão fundamental que poderá nortear outras discussões posteriores que, porventura, venham acontecer

em outros locais que receberão unidades do Proinfância: a adequação do espaço-ambiente às especificidades das crianças de 0 a 5 anos.

A preocupação em elaborar um documento norteador que aborda, não só aspectos ligados a organização dos espaços e objetos, mas também uma análise do número de crianças por adulto, de acordo com as diferentes faixas etárias, denotam uma preocupação sobre o efeito das condições do atendimento no desenvolvimento delas. Conforme Daniele M. Vieira aponta:

[...] Mesmo que haja as melhores condições de infraestrutura física como pretende o projeto do Proinfância, ao aumentar o número de crianças nas turmas, a proposta pedagógica é comprometida pela indisponibilidade do professor, que muitas vezes diante das necessidades e demandas das crianças, se envolve nas tarefas diárias sem ter o tempo de mediar os processos educativos por meio das observações e intervenções que cada criança exige (VIEIRA, 2013, p. 24985).

Esta colocação é muito importante, pois confirma através das experiências em outros municípios que a qualidade do atendimento de crianças de 0 a 5 anos, não pode ficar restrita a inserção das mesmas nestas instituições, sem que os espaços-ambientes sejam propícios para a experimentação e a interação entre elas.

Em abril de 2014, foi realizado no Estado do Paraná o III Encontro Estadual Proinfância, fruto de uma parceria entre o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB) e o COEDI. Este encontro cuja temática era “A educação Infantil no contexto das políticas públicas: demandas, ações e perspectivas” representa mais um exemplo da importância da criação de espaços para reflexão conjunta sobre a política do Proinfância, que, já se pode inferir não poderá ficar restrita a construção de Centros de Educação Infantil sem que a política seja constantemente discutida e avaliada através de instrumentos que viabilizem a articulação de vários segmentos da sociedade, algo que será proposto no próximo capítulo.

É possível perceber que, nas experiências apresentadas anteriormente, tanto de assessoria, realizada em Rondônia e Mato Grosso, quanto do Projeto Piloto de Ambientação do Espaço Pedagógico do Proinfância no Paraná, existe um elemento em comum: a cooperação e articulação de sujeitos que atuam nas instituições construídas com recursos do Proinfância, com indivíduos vinculados ao MEC. Este fato exemplifica a relevância dada ao processo de coalizão entre sujeitos que atuam em diferentes instâncias na gestão das políticas e na viabilização das ações em

nível local. Certamente, nenhuma assessoria será eficaz se for realizada em uma via de mão única, ou seja, sem dar vez e voz àqueles que estão sendo assessorados.

Na última seção deste capítulo apontarei os principais elementos identificados ao longo do capítulo 2 ,que apoiarão a formulação do projeto de intervenção do capítulo 3.

2.7 Considerações para a Proposta de Intervenção

A análise dos dados levantados durante esta pesquisa permitiu verificar que o Proinfância representa para Juiz de Fora uma política fundamental para a expansão do atendimento da Educação Infantil, principalmente para as crianças de 0 a 3 anos que possui uma demanda reprimida significativa. No entanto, decorridos 5 anos de liberação dos recursos para a construção de sua primeira sede, nenhuma instituição encontra-se em funcionamento neste município até este momento (junho de 2014).

Durante a pesquisa, alguns dados disponibilizados pelos participantes, auxiliaram, por um lado, a identificar as razões que vêm dificultando a inauguração das obras em determinadas regiões. Por outro lado, também permitiram uma constatação relevante: a pouca disponibilização de informações às gestoras que atuam em instituições que receberam recursos do Programa, sobre as reais condições de operacionalização da política nestes locais, fato que não tem propiciado a sua atuação e das comunidades beneficiadas na concretização da política.

Retomo aqui uma questão: o primeiro local identificado para a construção da nova sede da E. M. Carlos de Abreu estava localizado a poucos metros dela. Se fosse oportunizado a esta comunidade escolar maior conhecimento sobre processo de negociação deste terreno, inclusive, na fiscalização do mesmo, o desdobramento da política nesta localidade poderia ter sido mais favorável para esta escola.

Durante as entrevistas, a preocupação com as despesas que estas instituições irão gerar para o município foi muito constante, algo que, neste momento, não é possível ser avaliado, pois nenhuma unidade foi inaugurada em Juiz de Fora. Além disto, houve redundância entre alguns participantes que atuam na SE, sobre a capacidade financeira do município para o cumprimento de suas obrigações e da necessidade de uma revisão do Pacto Federativo, incluindo uma “redistribuição do bolo tributário”, para que todos os entes possam cumprir as suas

responsabilidades. Certamente, a eficácia na implementação das políticas públicas está associada à disponibilidade de recursos, a clara definição das competências e assunção das responsabilidades pelos entes federados, entretanto, outro fator é fundamental: a articulação e cooperação entre os mesmos.

Em nenhum depoimento foi abordada a ocorrência de problemas na liberação dos recursos provenientes da União, algo que, em primeiro plano, aponta que este ente federativo tem cumprido o seu papel na implementação desta política colaborativa no município de Juiz de Fora, no que se refere ao financiamento das construções. Ainda que o período inicial da política (fase Pré-PAC) tenham sido apresentados alguns entraves que dificultaram a sua implementação, algumas mudanças foram consideradas como estratégicas pelos entrevistados tais como: o mecanismo de inscrição no programa, a realização do processo licitatório pelo FNDE e adoção das metodologias inovadoras. Estes fatores estão ligados ao desenho da política que, conseqüentemente, tem repercussões em todas as localidades em que ela é implementada.

Para a elaboração da proposta de intervenção é fundamental considerar os principais entraves decorrentes das circunstâncias locais que foram apurados por meio das entrevistas. Os mais relevantes são: a resistência de alguns moradores que residem em duas regiões contempladas, a inscrição de locais sem disponibilidade de terrenos, o reduzido número de áreas públicas ainda disponíveis, a não liberação do Projeto Tipo A para o município, as condições topográficas do município de Juiz de fora, as dimensões dos projetos padrão e, finalmente, as dificuldades relacionadas à desapropriação de terreno.

Em poucos momentos foi cogitada a relevância do envolvimento das gestoras e das comunidades contempladas na implementação do programa, com exceção do depoimento da gestora que enfatizou a importância de se intensificar esta articulação entre estas instituições e a SE. Tem-se, portanto, identificados os maiores entraves na operacionalização do programa em Juiz de Fora e qual ação não está sendo efetivada no contexto juizforano, algo que contradiz o passado desta cidade, marcado pela forte movimentação popular em prol do atendimento das crianças. A proposta de intervenção que será apresentada no próximo capítulo buscará apontar mecanismos que favoreçam a articulação entre vários atores, algo que requer maior abertura para a participação da sociedade na implementação da política.

3 A IMPLEMENTAÇÃO DO PROINFÂNCIA EM JUIZ DE FORA: APONTANDO MECANISMOS PARA AUMENTAR SUA EFICÁCIA

Durante o processo de elaboração desta dissertação foi possível constatar que, a Educação Infantil, assim como as demais etapas que formam a Educação Básica, sofreu forte influência das diferentes conjunturas históricas, algo que a conduziu a um novo patamar no sistema educacional brasileiro. Se na década de 1970, ainda predominava uma concepção assistencialista, pouco voltada ao atendimento das especificidades das crianças e das condições em que elas seriam atendidas, o atual contexto aponta um quadro bem mais positivo. Vários fatores contribuíram para a efetivação destas mudanças, no entanto, a Constituição Federal de 1988, ao estabelecer como dever do Estado a garantia da Educação Infantil, contribuiu significativamente para impulsionar as mudanças posteriores com relação à sua concepção, tornando a sua oferta não mais condicionada à “boa vontade” dos cidadãos e do poder público, mas como uma obrigação do Estado.

Embora várias legislações e documentos publicados pelo MEC, tenham reafirmado o estabelecido pela CF, incluindo questões ligadas à qualidade no seu atendimento e observância de suas especificidades, a universalização na oferta da Educação Infantil ainda é um grande desafio para o Brasil. Nesta conjuntura, o Proinfância criado em 2007, passou a representar uma política educacional estratégica na expansão de vagas para crianças de 0 a 5 anos em território brasileiro, especificamente, no município de Juiz de Fora, lócus desta pesquisa.

Conforme os dados apresentados pela SE de Juiz de Fora, a maior preocupação é expandir as vagas para crianças de creches, visto que, neste momento, a etapa da pré-escola (4 e 5 anos) encontra-se totalmente atendida, conforme apontou a Chefe da Educação Infantil da SE em outubro de 2013. No entanto, a própria Chefe do DEI pontuou nesta mesma entrevista, que, naquela ocasião, havia 4.246 crianças da faixa etária de 0 a 5 anos na rede privada, manifestando, por isso, uma preocupação quanto à possível migração destas crianças para a rede pública, fato que repercutiria na capacidade de atendimento da prefeitura, principalmente para a população de 0 a 3 anos.

Este comentário da Chefe do DEI exemplifica que, a cada momento histórico surgem novos desafios ao gestor público, os quais poderão ser melhor respondidos através da articulação de vários atores, não só vinculados diretamente à esfera

política , mas também, oriundos de contextos e áreas sociais diversas, como poderá ser aferido neste capítulo, através do Plano de Ação Educacional que será proposto.

A escolha do principal mecanismo que irá desencadear as demais ações decorre da constatação que o processo comunicativo e maior abertura ao diálogo poderão ser importantes variáveis para a eficácia do Programa Proinfância no contexto Juizforano. Neste sentido, a minha proposta de intervenção terá como elemento central a realização de um fórum, que representa um espaço estratégico para o encontro de variados agentes sociais organizados numa busca coletiva e cooperativa dos melhores caminhos para efetivar as políticas sociais e para o exercício democrático.

Para que a escolha desta proposta de intervenção fique bem clara para o leitor, irei desenvolver este capítulo em três seções: na primeira seção serão apontados todos os elementos que justificam a escolha do fórum como instrumento propício para impulsionar e ampliar discussões, tornando as decisões mais legitimadas, transparentes, e, por conseguinte, mais passíveis de serem colocadas em prática.

A segunda seção será constituída pelos elementos necessários para efetivar a proposta de intervenção, como o mecanismo de financiamento, as possíveis dificuldades de implementação relacionadas às questões econômicas, as alternativas para saná-las, o período de vigência da proposta, os autores envolvidos, os recursos humanos, os mecanismos de divulgação da proposta para o envolvimento do público-alvo e os instrumentos de avaliação da proposta.

Na última seção serão apresentadas, de forma conclusiva, as questões mais relevantes que conduziram à proposição do principal mecanismo de intervenção.

Enfim, o presente capítulo buscará apontar ações que viabilizem a implementação desta relevante política direcionada à Educação Infantil, o Proinfância, cuja possibilidade de eficácia será maior com a efetivação de mecanismos que possibilitem a participação e mobilização social.

3.1 A Proposta de Intervenção

Nesta seção, serão trabalhados todos os elementos integrantes do Plano de Ação Educacional que está fundamentado nos dados analisados e identificados no

capítulo 2 desta dissertação. De imediato, informo ao leitor que, a proposta de intervenção será direcionada a duas dimensões de gestão: escolar e regional, visto que, envolverá os gestores das escolas municipais beneficiadas com recursos do Programa, o Secretário de Educação e os chefes de Departamentos da Secretaria de Educação.

No decorrer deste trabalho foi apontado que o processo de descentralização impulsionado pelo modelo federativo adotado no Brasil, após a promulgação da Constituição de 1988, acarretou um novo status aos municípios que se confirmaram como entes federativos, portanto, dotados de autonomia política, administrativa e financeira, que os permitem elaborar políticas públicas adequadas ao atendimento de suas necessidades.

Se, em diversos municípios, o processo de descentralização não veio acompanhado, como era suposto, pela intensificação da participação popular na implementação das políticas públicas, em contrapartida, várias localidades, como já foi pontuado no capítulo 2, vem buscando a institucionalização de espaços democráticos como instrumento estratégico para o êxito das mesmas, entre eles, a realização de fóruns temáticos.

Apoiando-me, na relevância do maior envolvimento das equipes gestoras das instituições contempladas com recursos do Proinfância e da participação de representantes destas comunidades, durante o processo de implementação do Programa em Juiz de Fora, proponho a realização de um Fórum sobre esta política, em parceria com a Secretaria de Educação. **A escolha deste instrumento foi decorrente da necessidade de criar um espaço de diálogo, de troca de informações e de inteiração entre diferentes atores sociais, para que, cooperativamente, contribuam na implementação desta política na cidade, aumentando as possibilidades de sua eficácia nesta localidade.**

Alguns autores vêm realizando pesquisas significativas sobre a importância da participação social na gestão das políticas públicas, entre eles Fernando Guilherme Tenório. Apoiado no paradigma habermasiano⁴¹, Tenório utiliza a expressão **gestão social** para apontar uma forma de “gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais” (TENÓRIO, p. 120, 2005). Para este autor, este processo

⁴¹ Paradigma habermasiano: refere-se às contribuições do filósofo e sociólogo alemão Jürgen Habermas nos estudos referentes à racionalidade comunicativa e a esfera pública.

de diálogo deve ocorrer em “um espaço social, na esfera pública. Esfera onde se articulam diferentes atores da sociedade civil” (TENÓRIO, p. 121, 2005).

Neste sentido, acredito que a organização de um fórum não só viabilizará a implementação do Programa nas instituições contempladas, mas também, propiciará o desencadeamento de futuras ações que favorecerão o trabalho realizado nestas instituições, principalmente em seu aspecto qualitativo.

Na seção 2.5 do capítulo 2, fiz referência a Henri Mintzberg (2010) por avaliar que o Plano de Ação Educacional que será proposto é bastante consoante com os elementos trazidos por este autor, principalmente quanto ao papel do gestor dentro de uma organização. Neste sentido, retomo a um pressuposto trazido por Mintzberg: “quando os gerentes adquirem o apoio das redes de relacionamentos, por meio do convencimento e da apresentação de importantes informações” (MINTZBERG, 2010, apud MACHADO et al 2013, s/p) as possibilidades de sucesso do que está sendo proposto é maior.

Os dados que foram coletados ao longo desta pesquisa permitiram identificar uma especificidade na implementação do Proinfância, ou seja, das dez regiões contempladas com os seus recursos, para quatro locais está previsto transferência de sede. Tais instituições funcionam há muitos anos no município, fato que fomenta a concretização de diferentes culturas escolares. Portanto, é fundamental que os gestores destas unidades, busquem preparar a sua equipe, para os possíveis impactos que a chegada desta política poderá acarretar na comunidade escolar.

Desta forma, ciente da importância de um trabalho cooperativo na busca de soluções aos vários desafios impostos ao gestor escolar, a primeira etapa do PAE será a formação de um grupo composto pelas equipes gestoras destas quatro instituições, para a constituição da **primeira rede de apoio** à Secretaria de Educação na implementação do Programa Proinfância no município de Juiz de Fora. Aponto que é relevante a inserção das vice-diretoras, coordenadoras pedagógicas e docentes neste processo, não só para deixá-lo mais democrático e legitimado, mas também, para potencializá-lo.

Conforme já pontuado no capítulo 2, para que haja um amadurecimento desta proposta será necessário, apoiando-me mais uma vez em Lück (2000, p.25), estabelecer uma relação de “confiança recíproca, de transparência e ética” de maneira que interesses individualistas sejam superados pela vontade comum de conquistar espaços que promovam uma educação de qualidade.

O primeiro passo é mobilizar os membros que integram estas equipes gestoras, conscientizando-os da importância de sua participação efetiva em todas as etapas do PAE. Para que haja este processo de conscientização e engajamento, tais sujeitos precisam estar bem informados sobre esta política, por isso, durante os encontros deverá ocorrer uma ampla discussão sobre os principais objetivos do Proinfância e das conjunturas em que ele foi criado. Este processo de conscientização/informação/formação favorece a conquista de uma visão sistêmica como apresentado por Mintzberg (2010) e um melhor entendimento das variáveis que atuam na implementação das políticas em níveis micro e macro.

Considero importante a realização dos encontros nas próprias instituições em que as equipes gestoras atuam, a fim de proporcionar uma interação mais efetiva sobre as diferentes realidades contempladas pelo Programa. Neste sentido, serão realizados quatro encontros, um a cada semana, com duração prevista de três horas, algo que acarretará um prazo de um mês para que a primeira etapa seja efetivada. Estes encontros acontecerão no próprio horário de funcionamento das escolas e contará com a presença de, pelo menos, um representante dos docentes⁴².

Para que a Secretaria de Educação reconheça a legitimidade dos encontros, ela será informada sobre a ocorrência dos mesmos, os locais de sua realização, seus horários e sobre as respectivas pautas. Além disto, em todos eles serão realizadas atas que deverão ser assinadas no final das reuniões pelos participantes.

Após o término da primeira etapa referente aos debates, troca de informações e levantamento de sugestões, se efetuará a escolha de duas gestoras que ficarão responsáveis pela elaboração de um relatório para ser enviado à Secretaria de Educação de Juiz de Fora. Neste relatório serão abordados os motivos pela formação deste grupo, suas conclusões e sugestões com relação à condução do Programa nas respectivas escolas, a fim de fundamentar a relevância da realização de um fórum que possibilite uma expansão destas discussões e a adesão de novos atores neste processo. Paralelamente a todas estas ações, as gestoras envolvidas neste PAE buscarão estabelecer uma parceria com os Presidentes dos bairros onde estão localizadas as unidades beneficiadas, além dos membros do colegiado, para científicá-los e conscientizá-los sobre a importância de sua participação na

⁴² Para que os docentes possam estar presentes, será negociado com o mesmo o seu dia de estudo, ou seja, o dia em que o mesmo se dedica às atividades extraclasse.

implementação da política. Esta conduta auxiliará na formação da **segunda rede de apoio**.

Ao ser concluído, o relatório deverá ser enviado para a análise do Secretário de Educação, com o qual as gestoras destas instituições solicitarão uma reunião para realizar esclarecimentos sobre o teor do relatório e dos motivos para a realização do Fórum. Mediante a aprovação do Secretário de Educação, ocorrerá a segunda etapa do PAE, conforme já previsto no relatório, ou seja, a formação de um grupo constituído pelos principais membros da SE responsáveis pelo Proinfância no município e as gestoras das instituições beneficiadas, formando, desta maneira, a **terceira rede de apoio**. Esta etapa será efetivada através de três encontros de duas horas que serão realizados em três semanas consecutivas nas dependências da SE. O objetivo desta etapa é apurar os fatos apontados no relatório, para que as atividades que serão conjuntamente e cooperativamente planejadas para o fórum possam se tornar realmente relevantes, não só para as comunidades contempladas, mas também, para a Secretaria de Educação.

Assim como ocorrido na primeira etapa serão delegados os membros da SE que ficarão responsáveis pela compilação das propostas, que serão encaminhadas para análise e possíveis contribuições das equipes das instituições contempladas.

O quadro 9 da apresenta sucintamente as principais ações que serão propostas pelo Plano de Ação Educacional.

Quadro 9. Quadro esquemático/Plano de Ação Educacional

Justificativa: A realização deste Projeto de Intervenção foi decorrente da necessidade de maior envolvimento das equipes gestoras das instituições contempladas com recursos do Proinfância na implementação do Programa no município de Juiz de Fora, além de maior abertura para a participação de representantes das suas respectivas comunidades.					
Etapas (ações)	Metodologia/ Recursos	Prazo	Responsabilidade	Custos	Local
1ª ETAPA - Comunicado à Secretaria sobre a realização do grupo de estudos entre as equipes gestoras e representantes dos docentes, além de membros das comunidades. - Constituição dos grupos de discussão composto pelas equipes gestoras e representantes dos docentes⁴³ (primeira rede de apoio). - Encontro das gestoras com os representantes das comunidades contempladas: presidente do bairro e membros do colegiado (segunda rede)	Envio de ofício à SE informando a realização dos grupos de discussão sobre a política entre as equipes gestoras, e solicitação de resposta. Telefonemas, encontros pessoais com as gestoras, discussões internas e comunicação virtual. Telefonemas, encontros pessoais. Os encontros devem ser registrados em atas e assinados pelos participantes.	Agosto de 2015	Da autora e proponente deste Projeto de Intervenção Inicialmente pela proponente deste projeto, posteriormente, das gestoras das instituições contempladas. Das gestoras de cada instituição.	Nenhum Nenhum Nenhum	O ofício será protocolado na Secretaria de Educação de Juiz de Fora. Nas instituições beneficiadas pelo Programa. Nas suas respectivas instituições

⁴³ Os representantes dos docentes serão escolhidos pelos próprios professores. Acredito que é fundamental que este projeto tenha representantes deste segmento.

Etapas (ações)	Metodologia/ Recursos	Prazo	Responsabilidade	Custos	Local
2ª ETAPA Efetivação da primeira rede de apoio (equipe de gestoras e representantes dos docentes).	- Grupos de discussão/formação (registro das discussões em ata) - uso de multimídia	Setembro de 2015	Das gestoras das instituições contempladas	Nenhum	Nas instituições beneficiadas
3ª ETAPA - Elaboração de um relatório sobre as discussões realizadas. - Entrega do relatório na SE que deverá ser protocolado. - Encontro com o Secretário de Educação.	- Relatório (será disponibilizado em mídia para as escolas participantes, a fim de que todos os docentes fiquem cientes sobre o seu conteúdo. - Reunião com o secretário de Educação.	Outubro de 2015	- Da proponente deste projeto e de outro elemento escolhido pelo grupo de gestoras (o mesmo será submetido à apreciação pelo grupo).	Nenhum	Secretaria de Educação
4ª ETAPA Formação da terceira rede de apoio: representantes da SE e gestoras das escolas.	Encontros semanais na SE (duas horas cada encontro) Avaliação do relatório e planejamento do fórum.	Novembro de 2015	- Secretário de Educação, membros da SE e gestoras das instituições contempladas.	Nenhum	Secretaria de Educação

Etapas (ações)	Metodologia/ Recursos	Prazo	Responsabilidade	Custos	Local
5ª ETAPA FÓRUM: Proinfância e a expansão da Educação Infantil no município de Juiz de Fora.	Conferências Mesa de debates Comunicação de Experiências	Março de 2016	Membros da Secretaria de Educação	-Despesas referentes ao transporte, alimentação e hospedagem dos convidados. - Despesas referentes à organização do local onde será realizado o fórum.	UFJF
6ª ETAPA (FINAL) Elaboração e publicação de um documento referente às questões debatidas no fórum e da experiência de discussão sobre o Proinfância entre membros da SE, gestores escolares e membros da comunidade.	Distribuição de revista informativa.	Abril de 2016	Membros da SE e a proponente deste projeto.	- Despesas referentes à produção e edição da revista	Centro de Formação do Professor/SE (As revistas serão distribuídas durante a reunião de gestores escolares, para serem disponibilizadas para as escolas municipais).

Na próxima seção serão apontados os principais elementos constituintes da Proposta de Intervenção que será apresentada à Secretaria de Educação e aos membros das quatro regiões contempladas para mudança de suas sedes.

3.2 Criação da Rede de Gestores

Consoante com o apresentado na primeira seção, **a primeira etapa** da proposta de intervenção consiste na constituição dos grupos de discussão das equipes gestoras e representantes dos docentes. Farão parte deste grupo, os profissionais atuantes nas quatro escolas que têm previsão para transferência de suas sedes.

Paralelamente a esta etapa, as equipes gestoras irão realizar encontros com os representantes da comunidade nas próprias instituições, visando a troca de informações e a mobilização dos mesmos no acompanhamento da política. As gestoras serão responsáveis em convidar os membros do colegiado e os Presidentes de Bairro, para que, conjuntamente, reflitam sobre a política e averiguem os seus objetivos e as prováveis consequências para a comunidade beneficiada. Para que este processo fique transparente e legitimado, será expedido um ofício à SE, através do qual, a mesma será informada sobre a realização deste movimento entre as gestoras destas quatro instituições, bem como da necessidade do seu posicionamento sobre esta iniciativa. Esta resposta da SE possibilitará avaliar o nível de interesse, abertura ou, até mesmo, de aprovação deste órgão com relação à esta iniciativa das gestoras em buscar uma discussão mais articulada e cooperativa.

A **segunda etapa** se baseará na realização dos encontros entre as equipes gestoras e os docentes das quatro instituições contempladas. Estas discussões serão realizadas apoiada no dados apurados pelas gestoras, na primeira etapa, através dos encontros já realizados com os representantes de suas respectivas comunidades escolares.

A **terceira etapa** será referente à elaboração de um relatório sobre estas discussões entre as equipes gestoras e membros da comunidade, o qual será encaminhado para a análise e apreciação do Secretário de Educação. A elaboração deste relatório ficará sob a responsabilidade da proponente deste PAE e de mais um elemento (da equipe diretiva ou docentes) que participou do processo de discussão.

A **quarta etapa** é referente ao encontro das gestoras com o Secretário de Educação, a fim de convencê-lo sobre a importância da realização do Fórum como mecanismo que viabilizará a implementação da política no município.

A **quinta etapa** será efetuada após a aprovação do Secretário de Educação, para que os principais membros da SE, responsáveis pelo Programa no município estabeleçam uma parceria com as gestoras das unidades contempladas para o planejamento do fórum que será realizado, cuja temática estará relacionada a questão do **Proinfância e a expansão da Educação Infantil no município de Juiz de Fora**.

A **sexta etapa** estará fundamentada na realização do Fórum, cuja programação, duração e locais de realização dependerão do planejamento que será realizado conjuntamente pela SE e gestoras das escolas contempladas, das condições orçamentárias e demais variáveis que poderão surgir neste momento. Neste fórum deverão estar presentes membros da SE, como o Secretário de Educação, a Chefe de Departamento da Educação Infantil, a Chefe da Gestão de Informação e as equipes das unidades beneficiadas, representantes das comunidades, representantes dos docentes, além de convidados.

Entre estes convidados, considero relevante a presença de representantes do MEC e de autores envolvidos com a temática da Educação Infantil, além de profissionais que atuam em outras Secretarias da Prefeitura de Juiz de Fora, como no setor de obras. Alguns municípios brasileiros buscam a assessoria de sujeitos atuantes no MEC, para promover discussões referentes a temas educacionais. Atualmente, a coordenadora-geral da Educação Infantil da Secretaria de Educação Básica, Rita de Cássia de Freitas Coelho, se faz presente em diversos encontros, nos quais realiza palestras sobre temáticas como: “O novo cenário da Educação Infantil no Contexto da Educação Básica⁴⁴”, Políticas Públicas da Educação Infantil no Brasil e Contextos de Implantação do Proinfância no Rio Grande do Sul e no Brasil⁴⁵”.

Aproximar sujeitos vinculados à esfera federal, de atores que agem em nível municipal é relevante para viabilizar a efetivação do que é apresentado no desenho da política, ou, até mesmo, para fomentar possíveis mudanças no mesmo. A diversidade de sujeitos possibilitará a ampliação da discussão, maior transparência e eficácia deste mecanismo democrático que é o fórum.

⁴⁴ Palestra proferida durante o 1º Encontro do Fórum Gaúcho de Educação Infantil das Missões realizado em Santo Ângelo, nos dias 25 e 26 de agosto de 2011.

⁴⁵ Palestra realizada durante o II Encontro Estadual de Educação Infantil ocorrido em Porto Alegre, nos dias 02 a 04 de dezembro de 2013.

A **última etapa** se refere à elaboração de um documento sobre esta experiência de articulação entre diferentes sujeitos na busca da efetivação do Programa no município e das questões que serão apontadas durante o fórum. O objetivo deste documento é nortear os demais debates, bem como auxiliar no enfrentamento dos desafios que irão surgir durante a operacionalização do programa em outras localidades de Juiz de Fora ou, até mesmo, em outros municípios. As etapas descritas anteriormente estão representadas de forma esquemática pelo cronograma da figura 4, apresentado a seguir.

Figura 4: Organograma das etapas da Proposta de Intervenção



Fonte: Elaboração Própria

O prazo necessário para a execução do projeto será setembro de 2015 a abril de 2016. As primeiras etapas da proposta não poderão ser realizadas nos primeiros meses de 2015, em virtude da necessária apuração dos gastos com o fórum e na confecção do material que será publicado, algo que deverá ser previsto no planejamento orçamentário do município para o ano de 2016.

Embora a responsabilidade pela realização deste projeto seja, principalmente, das equipes gestoras das escolas contempladas e de representantes da SE, é fundamental que os representantes das comunidades busquem acompanhar a implementação desta política no município. Além disto, serão mobilizados os representantes do Conselho Municipal de Educação. Conforme, já pontuado neste trabalho, a corresponsabilização mediante a implementação das políticas públicas, é muito significativo para a conquista do seu sucesso.

Para viabilizar a execução da proposta de intervenção é fundamental considerar alguns elementos: os mecanismos de financiamento, as possíveis dificuldades para colocá-la em prática, quais serão os mecanismos para o envolvimento do público-alvo e quais serão os instrumentos de avaliação da proposta.

O custeio das ações ficará sob a responsabilidade do município de Juiz de Fora, especificamente da Secretaria de Educação. No entanto, nenhuma despesa pública poderá ser efetuada, sem que esteja devidamente prevista no orçamento municipal. Em decorrência disto, as previsões de gastos para a execução deste Plano serão realizadas com o auxílio de membros da Secretaria de Educação que deverão notificar à Secretaria da Fazenda.

Um percentual do FUNDEB, pelo menos 60%, deve ser destinado anualmente à remuneração dos profissionais do magistério, sendo possível uma aplicação de até 40% dos seus recursos para as demais ações de manutenção e desenvolvimento da Educação. Entre elas, atividades para o aperfeiçoamento dos docentes e demais profissionais da Educação ou o custeio de diárias, passagens e hospedagens para pessoal da Educação, em missão do interesse da Educação Básica. A LDB 9394/96 em seus artigos 70 e 71 estabelece quais são as despesas de Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE). Além disto, Outro mecanismo de financiamento desta proposta poderá ser proveniente dos 25% das receitas municipais vinculadas à Educação, conforme previsto pelo art. 212 da Constituição Federal.

Ainda que despesas ligadas ao aprimoramento do pessoal docente e demais profissionais da educação estejam previstas pela LDB em seu art. 71, dando um embasamento legal para destinação de recursos do FUNDEB para a realização do Fórum e, posterior publicação da revista, outros mecanismos de financiamento poderão ser utilizados tais como: estabelecimento de parcerias com a Universidade Federal de Juiz de Fora ou Ministério da Educação.

Para que ocorra um efetivo envolvimento do público-alvo de acordo com a evolução das etapas da proposta de intervenção serão empregados mecanismos de divulgação diferenciados. A primeira etapa exigirá da proponente deste Plano de Ação Educacional um contato pessoal com todas as equipes diretivas, a fim de conquistar um efetivo envolvimento na proposta. As demais ações ficarão sob a responsabilidade das gestoras destas instituições.

Para a integração dos representantes das comunidades é relevante que as gestoras reúnam-se pessoalmente com os mesmos, registrando estes encontros em atas, para que haja legitimidade no processo e que informações significativas não se percam.

Conforme já descrito, para os contatos com a Secretaria de Educação serão utilizados diferentes mecanismos, tais como, telefonemas, contatos pessoais, ofícios, relatórios e reuniões previamente agendadas.

Portanto, o envolvimento do público alvo será, inicialmente, da responsabilidade das gestoras escolares e, posteriormente, de maneira articulada, dos membros da SE, no que se refere à inserção de novos atores que atuam em outras instituições e contextos acadêmicos, como conferencistas ou profissionais de outras redes. Além disto, caberá a SE mobilizar as pessoas que atuam no Conselho Municipal de Educação e outros profissionais dos demais setores da Prefeitura de Juiz de Fora, que estejam envolvidos com a política, como por exemplo, os que atuam no setor de obras.

Para averiguar a eficácia da proposta de intervenção é essencial avaliá-la continuamente, a fim de averiguar o envolvimento do público-alvo, suas atitudes e comportamentos em torno do que está sendo proposto. O instrumento final de avaliação da proposta se refere à elaboração do documento que será publicado em revista, a partir do qual serão apuradas as consequências desta maior articulação entre as gestoras das escolas contempladas e das comunidades envolvidas, com a Secretaria de Educação.

Na ultima seção deste capítulo, apresento resumidamente algumas questões fundamentais apuradas durante a realização desta dissertação.

3.3 Considerações Finais

O estudo sobre a implementação do Proinfância no município de Juiz de Fora possibilitou constatar que a eficácia das políticas públicas está vinculada às condições orçamentárias, as especificidades locais e a maneira como os principais responsáveis pela sua efetivação a vem conduzindo. Desta forma, a identificação dos principais fatores que dificultam, ou favorecem a operacionalização do Programa em determinadas localidades do município é relevante para traçar as estratégias mais adequadas para sua concretização.

Entre os elementos complicadores apresentados pelos participantes da pesquisa estão: a rigidez dos projetos-padrão disponibilizados pelo MEC, as dimensões dos terrenos que inviabilizam a construção das sedes em áreas densamente ocupadas, principalmente nas regiões centrais, as dificuldades na desapropriação e a indisponibilidade do Projeto Tipo A para este município.

Ainda que alguns destes fatores estejam associados ao desenho da política foi possível aferir mudanças significativas neste programa, desde o período de seu lançamento em 2007, para viabilizar a conquista de sua principal meta, ou seja, auxiliar os municípios brasileiros a ampliar a oferta de vagas na Educação Infantil, através do repasse de verbas federais para a construção de prédios destinados ao atendimento de crianças de 0 a 5 anos.

Entretanto, ainda que ocorram alterações no desenho da política, deixando-a mais flexível, as singularidades de cada contexto continuarão a impactar a sua implementação e exigirão intervenções específicas para viabilizar a sua execução em determinadas regiões. Conforme apontando por Condé (2012), durante a implementação da política os constrangimentos se manifestam, no município de Juiz de Fora isto não foi diferente, especificamente em duas localidades⁴⁶.

Nesta etapa do ciclo de políticas “há um processo interativo de negociação operando entre quem coloca a política em ação e quem por ela é afetado” (CONDÉ, p. 92, 2012). Porém se esta relação não oportunizar maior envolvimento e real

⁴⁶ No decorrer do trabalho mencionei brevemente este fator que, em virtude da sua complexidade não foi autorizado a ser publicado nesta dissertação pelos participantes da pesquisa.

entendimento dos objetivos da política, pelo seu público-alvo poderão surgir resistências mediante o programa que está sendo implementado. Para Condé (2012, p. 94) “a relação deficiente com o público alvo, tratando-o como depositário da política e não como sujeito ativo para o seu sucesso” pode dificultar a sua operacionalização.

Para que se estabeleça uma parceria entre o público-alvo e os agentes implementadores é fundamental recorrer não só a mecanismos de comunicação eficazes, mas também, que se inclua neste processo sujeitos mais próximos às comunidades que serão beneficiadas. Especificamente na implementação do Proinfância deverão estar incluídos os gestores das escolas contempladas, os membros do colegiado, os presidentes de bairros, representantes do conselho municipal e outros agentes que, ao se tornarem parceiros da Secretaria de Educação favorecerão significativamente o encaminhamento do Programa, repercutindo, inclusive, na qualidade do atendimento às crianças, questão fundamental na avaliação do êxito desta política no município de Juiz de Fora.

O projeto de intervenção proposto para a Secretaria de Educação e para as demais gestoras das instituições beneficiadas e suas respectivas comunidades, busca tornar exequível o intercâmbio entre diferentes atores locais, levando-os a agir de forma mais articulada, cooperativa e consciente na implementação desta política destinada à expansão da Educação Infantil, e, por consequência, indutora de maiores oportunidades educacionais para as crianças de 0 a 5 anos.

Referências

ABRUCIO, F.L; FRANZESE, C. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: LEVY, Evelyn; MEDEIROS, Paulo César. (org.) **Construindo uma Nova Gestão Pública**. NATAL: SEARHH/RN, 2010, v.1. Artigo apresentado na disciplina Legislação e Políticas Locais do Curso de Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação Pública, da Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, 2014.
Disponível em: <http://www.ppgp.caedufjf.net/mod/resource/view.php?id=4115>
Acesso em 16 maio 2014.

ABRUCIO, F. L; In: **Seminário Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados**. Consad e Fundap. 2006. Disponível em:
<http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/livro_consad.pdf> Acesso em 27 de maio 2014.

ALVES, D. M. V. **Conselho Municipal de Educação de Juiz de Fora: democratização, participação e autonomia**. Dissertação- Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora – Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora. 2005. Disponível em:
<http://www.ufjf.br/ppge/files/2009/07/dissertacao_danielle.pdf> Acesso em: 27 de maio de 2014.

BARBOSA, Maria Carmen Silveira. **Por amor e por força: rotinas na Educação Infantil**. Porto Alegre: Artmed, 2006. 240 p.

BARBOSA, Maria Carmem Silveira Barbosa et al. **Mapeando alguns desafios para as políticas públicas de Educação Infantil no Brasil**. In VI Escola de inverno – FACEC/UFRGS – julho de 2008. Disponível em:
<www.yumpu.com/pt/document/view/13825600/mapeando-alguns-desafios-para-as-politicas-publicas-de-ufrgs> Acesso em 25 nov. 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em 25 ago. 2013.

_____. **DECRETO Nº 6.094, DE 24 DE ABRIL DE 2007, que 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**. Disponível

em:<<http://www.govome.com/web?hl=br&q=Decreto+6.094+de+24+de+abril+de+2007>> Acesso em: 17 set. 2013.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEB, 2010. Disponível em:

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil**. Brasília: SEB, 2006.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros básicos de infraestrutura para instituições de educação infantil**. Brasília: MEC, SEB, 2006.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação**. Brasília: MEC, SEB, 2006.

_____. **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 59, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2009, que acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, 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**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm> Acesso em 30 ago. 2013.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programas Proinfância**, Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.fnnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-perguntas-frequentes>> Acesso em 25 ago. 2013.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programas Proinfância**, Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.fnnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-projetos-arquiteticos-para-construcao>> Acesso em: 25 ago. 2013.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programas Proinfância**, Brasília, 2012. Disponível em:

<<http://www.fnnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-funcionamento>> Acesso em: 02 dez. 2013.

_____. **LDB 9394/96**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm> Acesso em 25 ago. 2013.

_____. **LEI Nº 9.424, DE 24 DE DEZEMBRO DE 1996, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em:**<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm> Acesso em ago. 2013.

_____. **LEI Nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de julho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em:**
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm>Acesso em: 25 ago. 2013.

_____. **MEC muda critérios para fazer deslanchar programas de creches.** Disponível em: <www.todospelaeducacao.org.br/comunicacao-e-midia/educacao-na-midia/14067/mec-muda-criterios-para-fazer-deslanchar-prograna-de-creches> Acesso em 18 set. 2013.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Referencial curricular nacional para a educação infantil**. Brasília: MEC/SEF, 1998.

_____. **PARECER CNE/CEB Nº 20/2009, que Prevê as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.**Relator: Raimundo Moacir Mendes Feitosa. Disponível em:
<http://www.educacional.com.br/legislacao/download/Parecer_12_10.pdf> Acesso em 19 de set. 2013.

_____. **Proinfância e quadras esportivas escolares. Programa de Aceleração do Crescimento**. Brasília, 2013. Disponível em:<http://www.cenariumconsultoria.com.br/documentos/fgm/fnde_quadras_e_proinfancia_2013_tutorial_elaboracao_proposta_simec.pdf> Acesso 01 set. 2013.

_____. **Plano de Desenvolvimento da Escola.** Disponível em: http://pdeescola.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=51&Itemid=2> Acesso em 26 ago. 2013.

_____. **Plano Nacional de Educação – Decênio 2011-2020.** Disponível em: http://fne.mec.gov.br/images/pdf/notas_tecnicas_pne_2011_2020.pdf.> Acesso em 30 ago. 2013.

_____. **Resolução CD/FNDE nº 38 de 29/12/2010, que Informa os municípios dos grupos I e II a serem contemplados na primeira chamada com unidades de educação infantil do Programa Pró-Infância e com quadras escolares poliesportivas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 2.** Disponível em: http://www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-38-2010_113025.html> Acesso em: 26 ago. 2013.

_____. **Resolução CD/FNDE nº 25, de 14 de junho de 2013, que 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.** Disponível em: <http://www.fnede.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/4610resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-25,-de-14-de-junho-de-2013?tmpl=component>> Acesso em: 17 set. 2013.

_____. **Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2009, que fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.** Disponível em: <http://www.apaesaopaulo.org.br/noticia.phtml/27376>> Acesso em 01 out. 2023.

_____. **TERMO DE REFERÊNCIA PARA CONTRATAÇÃO DE PESSOAS FÍSICAS CONSULTOR POR PRODUTO: TOR/FNDE/DIGAP/CGEST Nº 096/2013.** Disponível em: <http://www.govome.com/web?hl=br&q=TERMO+DE+REFER%C3%AANCIA+PARA+CONTRATA%C3%87%C3%83O+DE+PESSOAS+F%C3%8DSICAS+CONSULTOR+POR+PRODUTO%3A+TOR%2FFNDE%2FDIGAP%2FCGEST+N%C2%BA+096%2F2013.+>> Acesso em: 16 set. 2013.

CAMPOS, Maria Malta; FÜLLGRAF, Jodete; WIGGERS, Verena. **A qualidade da educação infantil brasileira: alguns resultados de pesquisa.** Cadernos de Pesquisa, v. 36, n. 127, p. 87-128, jan./abr. 2006 Disponível em: www.fcc.org.br/pesquisa/eixostematicosqeducacaoinfantil/pdf/aqualidadedaeducacaoinfantilbrasileira.pdf> Acesso em 29 set. 2013.

CAMPOS, Maria Malta et al. **A gestão da Educação Infantil no Brasil**. Estudos e Pesquisas Educacionais – Fundação Victor Civita. 2012. Disponível em: www.fvc.org.br/estudos-e-pesquisas/20011/pdf/livro3/01%20gestao%20da%20educacao.pdf. Acesso em: 25 nov. 2013.

CARVALHO, S. N. **Estatuto da cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor. São Paulo em Perspectiva**. Vol. 15, n.4. São Paulo, out/dez. 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400014&lng=pt&nrm=iso&userID=-2 Acesso em 25 mai. 2014.

CASAGRANDE, A. L. **FUNDEF/FUNDEB: implicações para as parcerias estabelecidas entre o público e o privado para a oferta de Educação Infantil em municípios médios paulistas**. Universidade Estadual Paulista. Rio Claro. 2011. Disponível em : <http://www.anpae.org.br/simpósio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0039.pdf> Acesso em: 01 de abr. 2014.

CASTRO, Maria D. Araújo. **Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica e a política de formação de gestores escolares**. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. 2012. Disponível em: http://www.anpae.org.br/seminario/ANPAE2012/1comunicacao/EIXO01_19/Alda%20Maria%20Duarte%20Araujo%20Araujo%20Castro_int_GT1.pdf Acesso em 20 de mai. 2014.

CERISARA, Ana B. **Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil com Base no Contexto das Reformas**. IN: Educação e sociedade, Campinas. V. 23, n. 80, setembro 2002, p.329-348. Disponível em: <http://www.todosnos.unicamp.br:8080/lab/acervo/artigos-de-periodicos/CERISARAReferencialCurricularNacionalParaAEducacaoInf.doc/view> Acesso em 30 set. 2013.

COSTA, Fernanda C. Garcia. **Educação Infantil em Juiz de Fora/MG: o processo de transferência da administração das creches da assistência social para educação**. 2006. Dissertação- Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora – Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora. 2006.

CONDÉ, Eduardo Salomão. **Abrindo a Caixa: dimensões e desafios na análise de Políticas Públicas**. in: Responsabilização na Educação. Pesquisa e Debate em Educação. Revista do Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública. Universidade Federal de Juiz de Fora. v.2. n.2. Juiz de Fora. 2012. Disponível em:

<<http://www.revistappgp.caedufjf.net/index.php/revista1/article/view/24/22> > Acesso em 14 de mar. 2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil Cury. **A Educação Básica no Brasil**. Educ. Soc. Campinas, vol.23, n.80, setembro/2002. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em: 15 de abr. de 2014.

_____. A questão federativa e a educação escola. In: OLIVEIRA, R. P. SANTANA, W. (Orgs). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

DIEGUES, Geraldo César. **A Construção da Participação Social na Gestão das Políticas Públicas: O Protagonismo do Governo Local no Brasil**. APGS. Viçosa. Out/Dez. 2012.

DUARTE, Rosália. **Entrevistas em pesquisas qualitativas**. Educar em Revista. n. 24. Universidade Federal do Paraná, Brasil. 2004. pp. 213-225. Disponível em: <<http://www.ppgp.caedufjf.net/course/view.php?id=6>> Acesso em 03 de junho 2013.

JUIZ DE FORA. **Resolução SE/JF Nº 28/2009, que aprova o regimento interno da Secretaria de Educação de Juiz de Fora**. Disponível em: <www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000031021> Acesso 01 out. 2013.

_____. Secretaria de Educação. Centro de Formação, 2014. Disponível em: <http://www.pjf.mg.gov.br/se/cfp/apresentação.php>> Acesso em 12 de fev. 2014.

KRAMER, Sonia. **Criança e Legislação – A educação de 0 a 6 anos**. Em aberto, Brasília, ano 7, n. 38, abr./jun. 1988. Disponível em: <<http://www.rbep.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/651/578>> Acesso em: 25 de set. 2013.

KRAMER, Sonia. **As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: Educação Infantil e/ é Fundamental**. Educ. Soc., Campinas, vol.27, n. 96 – Especial, p. 797 -818, out, 2006, Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a09v2796.pdf>> Acesso em: 25 set. 2013.

KUHLMANN JUNIOR, Moysés. **Instituições pré-escolares assistencialistas no Brasil (1899-1922)**. Caderno de Pesquisa. São Paulo. p. 17 a 26, ag. 1991. Disponível em: <www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/cp/arquivos/969.pdf> Acesso em 13 out. 2013.

LIMA, Alessandra Maia. **Educação Infantil em Juiz de Fora /MG: escolasmunicipais de Educação Infantil – EMEIS e suas políticas públicas de**

1980 a 1996. 2008. Dissertação- Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora. 2008. Disponível em: <www.ufjf.br/ppge/teses-esdissertacoes-e-teses/dissertacoes-2008/> Acesso em: 04 nov. 2013.

LÜCK, Heloisa (org). **Gestão escolar e formação de gestores.** Em aberto, Brasília, v. 17, n. 72, fev./jun. 2000. Disponível em: http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/em_aberto_72 Acesso em 22 de mai. 2014.

MACHADO, M. C. da S. *et al.* **Apresentação do Modelo de Gestão proposto por Henry Mintzberg.** Artigo apresentado na disciplina Legislação e Políticas Locais do Curso de Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação Pública, da Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, 2013.

MACHADO, Maria Lucia de A. (org.). **EDUCAÇÃO INFANTIL em tempos de LDB.** São Paulo: Fundação Carlos Chagas/Departamento de pesquisas educacionais 2000, p.7. Disponível em: <www.fcc.org.br/biblioteca/publicacoes/textos_fcc/arquivos/1330/arquivoAnexado.pdf> Acesso em: 27 ago. 2013.

MAINARDES, Jefferson. **Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais.** Educação e Sociedade, Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr, 2006. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/es/v27n94/a03v27n94.pdf> Acesso em: 27 de nov. 2013.

MARCONDES, Mariana M. A corresponsabilização do Estado pelo cuidado: Uma análise sobre a Política de Creches do PAC -2 na perspectiva da divisão sexual do trabalho. Dissertação- Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília. Brasília. 2013. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/13410/1/2013_MarianaMazziniMarcondes.pdf> Acesso em 06 fev. 2014.

_____. **Apolítica de creches do pac-2 e o cuidado: análise na perspectiva da indivisibilidade e interdependência de direitos.** in: Seminário Internacional Fazendo Gênero 10 (Anais Eletrônicos), Florianópolis, 2013. Disponível em: http://www.fazendogenero.ufsc.br/10/resources/anais/20/1386707031_ARQUIVO_MarianaMazziniMarcondes.pdf Acesso em 11 fev. 2014.

MARTINS, Gilberto de Andrade. Estudo de Caso: uma estratégia de pesquisa. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

PEREIRA, Joselaine Cordeiro. **Educação Infantil no Município de Juiz de Fora: múltiplas dimensões de um campo social**. Juiz de Fora- MG: Editar Editora Associada, 2011, p.156.

OLIVEIRA, Rafaela R. A. de. **Ministério Público e a garantia do direito à educação em Juiz de Fora**. Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2011. Disponível em: <<http://www.redefinanciamento.ufpr.br/antigo/rita.pdf>> Acesso em: 01 de mar. 2014.

OLIVEIRA, Rita de Cássia de. **Uma abordagem do financiamento público da educação privada na rede municipal de ensino de Juiz de Fora – (des) caminhos para a democratização do ensino**. Dissertação – Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora. 2006. Disponível em: <www.ufjf.br/ppge/?s=uma+abordagem+do+financiamento+público> Acesso em: 01 de mar. de 2014.

PEREZ, José Roberto Rus Perez; PASSONE, Eric Ferdinando. **Políticas Sociais de Atendimento às Crianças e aos Adolescentes no Brasil**. Cadernos de Pesquisa, v. 40, p. 649-673, maio/ago. 2010. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/cp/v40n140/a1740140.pdf> Acesso em: 30 set. 2013.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo**. Educ. e Soc., Campinas, vol. 28, n.100 – Especial, p.877-897, Out. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1228100.pdf>> Acesso em: 01 mar. 2014. PNE. Observatório do PNE. Educação Infantil. 2013. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metaspne/1-educacao-infantil/indicadores#porcentagem-de-criancas-de-0-a-3-anos-na-educacao-infantil>> Acesso em 20 mar., 2014.

PORTAL BRASIL. **Métodos alternativos vão diminuir tempo de obras de creches e pré-escolas**. Disponível em: <www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2012/11/08/metos-alternativos-vaodiminuir-tempo-de-obras-de-creches-e-pre-escolas> Acesso em: 16 set. 2013.

PORTAL BRASIL. **Cidades divulga resultado de seleção do PAC 2**. Disponível em www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2010/11/12/cidades-divulga-resultado-de-selecao-do-pac-2 Acesso em: 16 set. 2013.

PORTAL MEC. **Plano de Ações Articuladas (PAR)**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=159&Itemid=235 Acesso em: 17 set. 2013.

RIANI, Frederico Augusto d'Avila. Autonomia financeira dos municípios brasileiros para a definição e execução de políticas públicas sociais: de uma visão geral à análise do município de Juiz de Fora (2005 a 2010). Artigo apresentado na disciplina Legislação e Políticas Locais do Curso de Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação Pública, da Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, 2014.

Disponível em: <http://www.ppgp.caedufjf.net/mod/resource/view.php?id=3882>

Acesso em 21 abr. 2014.

ROSEMBERG, Fúlvia. **O movimento das mulheres e a abertura política no Brasil: o caso da creche.** Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 51, p. 73-79, nov. 1984. Disponível em:

<<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/cp/arquivos/564.pdf>> Acesso em 13 de out. 2013.

_____. A educação Pré-Escolar brasileira durante os governos militares. Caderno de Pesquisa. São Paulo, n.82, p.21-30, ago.1992. Disponível em:

<www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/cp/arquivos/910.pdf> Acesso em 02 dez. 2013.

_____. **A expansão da Educação Infantil e processos de exclusão.** Cadernos de Pesquisa, São Paulo, nº 107, p. 7-40, 1999. Disponível em:

<www.scielo.br/pdf/cp/n107/n107a01.pdf> Acesso em 02 de dez. 2013.

_____. **Para uma outra educação infantil paulistana pós FUNDEB.** I Encontro Educação para uma outra São Paulo. São Paulo, 30/11/2007. Disponível em:

<<http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/files/EducacaoInfantil2.pdf>> Acesso em: 07 de fev. 2014.

SANGLARD, Fernanda. **JF tem gargalo nas creches, com 2.253 à espera de vagas.** TRIBUNA DE MINAS, Juiz de Fora, 10/05/2013. Disponível em:<<http://www.tribunademinas.com.br/cidade/jf-tem-gargalo-nas-creches-com-2-253-a-espera-de-vagas-1.1275359>> Acesso em 30 ago. 2013.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas Públicas;

Coletânea/organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. Brasília: ENAP, 2006. Disponível em

file:///C:/Users/USUÁRIO/Downloadas/cppv1_0101_saravia%20(1).pdf Acesso em 14 mar. 2014.

SOARES, Magda. **Linguagem e Escola – Uma perspectiva Social.** São Paulo: Ed. Ática, 2000.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **(RE) Visitando Conceito de Gestão Social.** Desenvolvimento em questão. Editora Unijuí. Ano 3. N.5, jan./jun. 2005. Disponível em: < <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75230506> > Acesso em: 02 de jun. 2014.

TRIBUNA. Mais de 1640 vagas – Prefeito lança programa de expansão de atendimento nas creches municipais e conveniadas. **Tribuna de Minas.** Juiz de fora. 19 ago. 2013. Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br/noticias/view.php?modo=link2&idnoticia2=40613>> Acesso em 13 de out. 2013.

VELHO, Carolina. 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.

VERHINE, Robert E.; MAGALHÃES, Ana Lúcia. **Quanto custa a Educação Básica** de qualidade? Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. v. 22, n.2, p. 229-252, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/18878>> Acesso em 03 fev. 2014.

VIEIRA, D. M. O contexto do Proinfância e o eixo interações: por uma ambientação do espaço pedagógico da Educação Infantil. In: **XI Congresso Nacional de Educação.** Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba, de 23 a 26/09/2013.

VOSS, Dulce Mari da S. **O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): contextos e discursos.** Cadernos de Educação – FaE/PPGE/UFPel, Pelotas, 2011. Disponível em: <<http://www2.ufpel.edu.br/fae/caduc/downloads/n38/02.pdf>> Acesso em 06 fev. 2014.

ZANETTI, Alexsandra. A história das creches públicas de Juiz de Fora: fios e desafios. In: **Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação 26 a 30 de abril de 2011.** São Paulo. Brasil. 2011. Disponível em: <www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDF/trabalhosCompleto/comunicacaoeRelatos/0022.pdf> Acesso em 23 set. 2013.

ZANETTI, Alexsandra. Creches no sistema de ensino de Juiz de Fora: Velhos dilemas e novas perspectivas. In: **XXIV Simpósio Brasileiro de Política e administração da Educação.** 13/08/2009. Disponível em: <www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/15.pdf> Acesso em 12 nov. 2013.

Anexos

Anexo 1.	Estudo de demanda de crianças de 0 a 5 anos realizado em 2010 ..	136
Anexo 2.	Resolução CD/FNDE nº 38 de 29/12/2010.....	139
Anexo 3.	Relação de alguns municípios selecionados para a construção de unidades de educação infantil do Proinfância no âmbito do Pac 2, conforme a Resolução CD/FNDE nº 38 de 29 de dezembro de 2010.....	140
Anexo 4.	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância).....	141
Anexo 5.	Atribuições do Departamento da Educação Infantil da Secretaria de Educação de Juiz de Fora.....	142
Anexo 6.	Roteiros das entrevistas.....	143

Anexo 1: Estudo de demanda de crianças de 0 a 5 anos realizado em 2010*

DADOS DOS NASCIDOS VIVOS Levantamento realizado em outubro de 2010

Bairro	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Alto Santo Antônio	0	0	0	0	0	0
Santo Antônio	0	122	130	119	119	490
Bairro de Lourdes	95	93	82	59	91	420
Tiguera	5	7	4	7	9	32
Parque Serra Verde	3	5	4	2	2	16
Bom Retiro	0	0	0	0	0	0
Total	103	227	220	187	221	958
Bonfim	53	40	30	26	31	180
Santa Rita	108	92	78	89	97	464
Progresso	129	120	112	126	115	602
Manoel Honório	36	42	47	34	44	203
Marumbi	79	66	69	73	70	357
Bairu	65	64	71	43	76	319
N ^a Sr ^a Aparecida	97	79	77	63	89	405
Total	564	503	484	454	522	2534

Fonte: Secretaria de Saúde de Juiz de Fora – Departamento de Vigilância Epidemiológica e Ambiental

* Dados apresentados parcialmente, para fim ilustrativo.

ATENDIMENTO NA REDE MUNICIPAL*

Bairro	2º período	1º período	Creche-3anos	Creche-2 anos	Berçário	Total
Alto Santo Antônio	0	0	0	0	0	0
Santo Antônio	66	104	54	0	0	224
Bairro de Lourdes	0	0	0	0	0	0
Tiguera	0	0	0	0	0	0
Parque Serra Verde	0	0	0	0	0	0
Bom Retiro	0	0	0	0	0	0
Total	66	104	54	0	0	224
Bonfim	73	86	17	0	0	176
Santa Rita	43	39	0	0	0	82
Progresso	43	36	0	0	0	79
Manoel Honório	0	0	0	0	0	0
Marumbi	46	44	34	0	0	124
Bairu	0	0	0	0	0	0
N ^a Sr ^a Aparecida	53	30	12	0	0	95
Total	258	235	63	0	0	556

Bairro	2º período	1º período	Creche-3anos	Creche-2 anos	Berçário	Total
Fazenda Santa Cândida	0	0	0	0	0	0
Carlos Chagas	0	0	0	0	0	0
Cerâmica	0	0	0	0	0	0
Esplanada	0	0	0	0	0	0
Jardim São João	0	0	0	0	0	0
Monte Castelo	78	102	51	0	0	231
Total	78	102	51	0	0	231

Fonte: Secretaria de Educação de Juiz de Fora – DEAP/Quadro de turmas e alunos 2010& DEI/Quadro de turmas e alunos – 2º semestre de 2010.

* Dados apresentados parcialmente, para fim ilustrativo.

ATENDIMENTO EM CRECHES – AMAC*

Bairro	2º período	1º período	Creche-3anos	Creche-2 anos	Berçário	Total
Alto Santo Antônio	0	0	0	0	0	0
Santo Antônio	0	0	0	0	0	0
Bairro de Lourdes	0	0	36	20	24	80
Tiguera	0	0	0	0	0	0
Parque Serra Verde	0	0	0	0	0	0
Bom Retiro	0	0	0	0	0	0
Total	0	0	36	20	24	80
Bonfim	0	0	0	0	0	0
Santa Rita	0	0	29	30	26	85
Progresso	0	0	0	0	0	0
Manoel Honório	0	0	43	43	60	146
Marumbi	0	0	0	0	0	0
Bairu	0	0	0	0	0	0
Nª Sª Aparecida	0	0	0	0	0	0
Total	0	0	72	73	86	231

Fonte: Secretaria de Educação de Juiz de Fora – DEAP/Quadro de turmas e alunos 2010& DEI/Quadro de turmas e alunos – 2º semestre de 2010.

* Dados apresentados parcialmente, para fim ilustrativo.

ATENDIMENTO NA REDE PRIVADA E CONVÊNIOS* Levantamento realizado em outubro de 2010

Bairro	2º período	1º período	Creche-3 anos	Creche-2 anos	Berçário	Total
Alto Santo Antônio		X	X	X	X	X
Bairro	2º período	1º período	Creche-3 anos	Creche-2 anos	Berçário	Total
Santo Antônio						
Adalberto T F Filho	21	26	28	22	12	109

Bairro	2º período	1º período	Creche-3 anos	Creche-2 anos	Berçário	Total
Casinha da Bia	9	10	7	8	8	42
Novos Tempos	12	12	7	3	34	68
Tempo de Aprender	0	5	0	0	0	5
Bairro de Lourdes						
Aquarela de J de Fora	6	7	7	8	0	28
Brincar e Aprender	9	4	6	2	21	42
Fabri Ferreira	13	18	23	5	59	118
Horas Mágicas	7	8	6	6	0	27
Tiguera						
Pirlimpimpim	3	11	6	1	0	21
Parque Serra Verde	X	X	X	X	X	X
Bom Retiro	X	X	X	X	X	X
Total	80	101	90	55	134	460

Fonte: Secretaria de Educação de Juiz de Fora – DEI/ SAEPEI – 2º semestre 2010.

*Dados apresentados parcialmente, para fim ilustrativo.

DADOS DE ATENDIMENTO ATUAL E POSSÍVEL DEMANDA PARA 2011-POPULAÇÃO 0 A 5 ANOS.

Bairro	População de 0 à 5 anos	Atendimento na rede municipal	Atendimento em creches da AMAC	Atendimento em instituições particulares e conveniadas	População não atendida
Alto Santo Antônio	0	0	0	0	
Santo Antônio	495	224	0	204	
Bairro de Lourdes	399	0	80	335	
Tiguera	23	0	0	21	
Parque Serra Verde					
Bom Retiro					
Total	923	224	80	560	
Bonfim	153	176	0	38	
Santa Rita	459	82	85	0	
Progresso	606	79	0	125	
Manoel Honório	199	0	146	81	
Marumbi	358	124	0	105	
Bairu				153	
Nª Sª Aparecida				nc	
Total	1775	461	231	502	

Fonte: Secretaria de Educação de Juiz de Fora – DEI/ SAEPEI – 2º semestre 2010.

* Dados apresentados parcialmente, para fim ilustrativo.

Anexo 2 – Resolução CD/FNDE nº 38 de 29/12/2010

Informa os municípios dos grupos I e II a serem contemplados na primeira chamada com unidades de educação infantil do Programa Pró-Infância e com quadras escolares poliesportivas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 2.

FUNDAMENTAÇÃO LEGAL:

Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007

O Presidente do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional De Desenvolvimento Da Educação (CD/FNDE), no uso das atribuições legais que lhe são conferidas pelo art. 14, capítulo V, Seção IV do Anexo I do Decreto nº 6.319, de 20 de dezembro de 2007; e pelos arts. 3º, 5º e 6º do Anexo da Resolução/CD/FNDE nº 31, de 30 de setembro de 2003; e

Considerando o processo seletivo realizado pelo Ministério da Educação e pelo FNDE no último trimestre de 2010, resolve, ad referendum:

Art. 1º Tornar público o resultado da seleção das propostas dos grupos I e II a serem apoiadas na primeira chamada para a implantação de unidades de educação infantil do Programa Pró-Infância, conforme Anexo I, e quadras escolares poliesportivas, conforme Anexo II, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 2.

Parágrafo único. A confirmação da seleção dos municípios a serem apoiados para a construção das unidades de educação infantil e das quadras escolares poliesportivas está condicionada à apresentação dos documentos e projetos técnicos necessários à celebração dos Termos de Compromisso, nos prazos definidos pelo FNDE.

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

FERNANDO HADDAD

Fonte: http://www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-38-2010_113025.html
Acesso em 07 set. 2013.

Anexo 3 - Neste quadro encontra-se a relação de alguns municípios selecionados para a construção de unidades de educação infantil do Programa Proinfância no âmbito do PAC 2, conforme a Resolução CD/FNDE Nº 38 de 29 de dezembro de 2010. Para verificar a relação completa acessar a fonte abaixo do quadro.

UF	Município	Código IBGE	Grupo PAC	Quantidade de unidades
MG	Belo Horizonte	3106200	Grupo 1	10
MG	Betim	3106705	Grupo 1	3
MG	Buritís	3109303	Grupo 1	1
MG	Cabeceira Grande	3109451	Grupo 1	1
MG	Contagem	3118601	Grupo 1	8
MG	Coronel Fabriciano	3119401	Grupo 1	1
MG	Divinópolis	3122306	Grupo 1	1
MG	Governador Valadares	3127701	Grupo 1	2
MG	Igarapé	3130101	Grupo 1	2
MG	Janaúba	3135100	Grupo 2	1
MG	Juiz de Fora	3136702	Grupo 1	6
MG	Matozinhos	3141108	Grupo 1	1
MG	Nova Serrana	3145208	Grupo 2	1
MG	Ouro Preto	3146107	Grupo 2	1
MG	Passos	3147907	Grupo 1	1
MG	Patos de Minas	3148004	Grupo 1	2
MG	Pirapora	3151206	Grupo 2	1

Fonte: http://www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-38-2010_113025.html Acesso em 07 set. 2013.

Anexo 4- Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância)

Vista Frontal ProinfânciaTipo B:



Fonte: http://www.undimemg.org.br/seminario-undime/app_undime/Proinfancia.pdf Acesso em 30 ago.2013

Perspectiva Frontal – Proinfância Tipo C:



Fonte: http://www.undimemg.org.br/seminario-undime/app_undime/Proinfancia.pdf Acesso em 30 ago.2013.

Anexo 5 – Atribuições do Departamento da Educação Infantil da Secretaria de Educação de Juiz de Fora (complementando as informações da página 28)

- I- acompanhar e assessorar a implantação das linhas orientadoras para a Educação Infantil na rede municipal de ensino;
- II- construir, a partir de estudos e pesquisas, linhas orientadoras para subsidiar o trabalho pedagógico das creches públicas do município, em consonância com a legislação educacional vigente;
- III- acompanhar o processo de desenvolvimento das crianças de Educação Infantil nas creches e escolas municipais;
- IV- assessorar as instituições educacionais conveniadas na elaboração e avaliação de suas propostas pedagógicas;
- IX- caracterizar juntamente com o Departamento de Gestão da Informação a demanda de 0 a 5 anos no Município.
- X- traçar, juntamente com o titular da SE/JF, política de atendimento à Educação Infantil no município;
- XI- elaborar proposta de atendimento à demanda de 0 a 3 anos por profissionais do quadro de educação do município;
- XII- subsidiar a discussão, construção e reconstrução do Projeto Político Pedagógico nas creches e escolas que atendem a Educação Infantil no Município.
- XIII- Elaborar propostas para o Plano Plurianual;
- XIV – Participar da elaboração, monitoramento e avaliação do Plano Decenal Municipal de Educação;
- XV- discutir e acompanhar, junto ao setor competente, os projetos de construção e ampliação de prédios destinados à Educação Infantil;
- XVI- participar, junto ao Departamento de ações Pedagógica, da avaliação e consolidação das ações de contratação de pessoal da SE/JF, encaminhando ao setor competente;
- XVII – coletar, agrupar dados, analisar, construir indicadores e informar aos setores competentes;
- XVIII – elaborar relatório semestral com informações das atividades do Departamento para registro e socialização do trabalho;
- XIX – articular propostas e ações de integração com os demais departamentos da Secretaria de Educação de Juiz de Fora – SE/JF;
- XX – propor em conjunto com o titular da Secretaria medidas de aprimoramento das atividades do Departamento;
- XXI – participar, juntamente com o Departamento de Ações Pedagógicas, da avaliação semestral dos profissionais contratados pela Secretaria de Educação;
- XXII – participar, juntamente com a coordenação geral das creches públicas, da avaliação dos seus profissionais;
- XXIII - participar juntamente com a Assessoria Jurídica da Secretaria de Educação - SE/JF, da avaliação do convênio de cooperação entre o Município e a Associação Municipal de Apoio Comunitário – AMAC no atendimento às creches públicas;
- XXIV - formular processos de registro de funcionamento das instituições educacionais particulares e encaminhar os mesmos ao Conselho Municipal de Educação – CME, para a autorização de funcionamento e renovação;
- XXV – orientar as escolas particulares de Educação Infantil do Município sobre procedimento de legalização;
- XXVI– articular ações junto à Secretaria de Política Urbana – SPU, visando o cumprimento das exigências legais para registro e funcionamento das instituições de Educação Infantil da rede privada do Município. (RESOLUÇÃO Nº 28/2009 SE/JF).

Anexo 6. Roteiros das Entrevistas

1. Entrevista com a Chefe de Departamento da Educação Infantil:

- a) Qual o significado do Proinfância para a Educação Infantil de Juiz de Fora?
- b) Como é o planejamento da Secretaria de Educação para a implementação do Proinfância no município?
- c) Quais são os principais atores e departamentos envolvidos em sua implementação?
- d) Quais são os principais problemas ou dificuldades na implementação do Programa?
- e) Em audiência pública realizada este ano, foi divulgado o Programa de Expansão do atendimento da Educação Infantil, do que se trata este programa?
- f) Qual a relação do Proinfância com este Programa?
- g) Como ficarão as escolas municipais já existentes que receberam recursos do programa com relação aos seus profissionais efetivos que já possuem um plano de carreira?
- h) Como está o processo de implementação do programa com relação a E. M. Carlos de Abreu?

2. Entrevista com o Supervisor de Sistema de Comunicação e Informação da Secretaria de Educação:

- a) Quando o Proinfância passou a fazer parte da política municipal?
- b) Em sua opinião, o que representa o Proinfância para o município de Juiz de Fora?
- c) Quais os principais critérios para a escolha dos locais que devem receber unidades do Proinfância?
- d) O município já recebeu autorização para a construção de quantas unidades? Quais as regiões contempladas?
- e) Quais as maiores dificuldades para a implementação do Programa no município?

g) Quais as principais mudanças ocorridas no Programa desde o início da sua implementação no município? Dê a sua opinião a respeito.

3. Entrevista com a gestora da E. M. Pedro Carvalho:

- a) A E. M. Pedro Carvalho, assim como a E. M. Carlos de Abreu, foi contemplada com recursos do Proinfância? Quando e como, vocês tomaram conhecimento deste fato?
- b) Como a comunidade escolar reagiu mediante a possibilidade de mudança de sede?
- c) Você conhece o Proinfância?
- d) A Secretaria de Educação procura mantê-la informada sobre o encaminhamento do Programa?
- e) Neste momento, você tem ciência de como está o encaminhamento da política na E. M. Pedro Carvalho?
- f) A E. M. Pedro Carvalho também atende alunos do 1º ano do Ensino Fundamental, porém, o Proinfância é destinado somente às crianças de Educação Infantil. A sua comunidade escolar vêm discutindo esta situação?
- g) Para você, quais serão os maiores desafios para a gestão escolar mediante a possibilidade da mudança de sede?
- h) Em sua opinião é importante o estabelecimento de “uma parceria” entre a Secretaria de Educação e estas novas instituições que estão sendo construídas? De que maneira isto pode se efetivar?
- h) Você tem percebido alguma discussão entre os profissionais da Educação sobre o Proinfância no município de Juiz de Fora?

4. Entrevista com o chefe de Departamento de Execução Instrumental:

- a) Quais são as atribuições do Departamento de Execução Instrumental na implementação deste Programa?
- b) Quais são os principais atores responsáveis pela implementação deste programa no município?
- c) Para você o que representa este Programa para a Educação Infantil?

- d) O Proinfância prevê três tipos de projeto. Em Juiz de Fora estão sendo construídos Centros de Educação Infantil usando projetos tipo B e C. O município poderia pleitear o projeto tipo A?
- e) Quantas e quais regiões foram contempladas até hoje com recursos do Programa?
- f) Quais os critérios adotados pela Secretaria de Educação para a inscrição das regiões?
- g) Quais os elementos facilitadores ou dificultadores da implementação do Programa no município?
- h) No decorrer de sua atuação na implementação do Programa no município ocorreu alguma mudança no desenho da política?

5. Entrevista com a Chefe do Departamento da Gestão da Informação:

- a) Quais são as atribuições do Departamento de Gestão da Informação na implementação deste programa?
- b) Para você, o que representa a implementação do Proinfância no município?
- c) O Proinfância prevê três tipos de projeto. Em Juiz de Fora estão sendo construídos Centros de Educação Infantil usando projetos tipo B e C. O município poderia pleitear o projeto tipo A? Por que isto não ocorreu?
- d) Quantas e quais regiões foram contempladas com recursos do Proinfância até agora?
- e) Quais os principais critérios para a escolha das regiões que serão contempladas com recursos do Proinfância no município de Juiz de Fora?
- f) Quais os elementos que facilitaram ou dificultaram a implementação do Programa nestas regiões
- g) Os municípios podem pleitear recursos do Proinfância sem ter propriedade do terreno?
- i) Como está o programa em relação à E. M. Carlos de Abreu?
- j) a E. M. Pedro Carvalho apresenta uma situação muito semelhante a E.M. Jardim de Alá. Como está o programa nesta escola?

6. Entrevista com a Secretária de Educação que atuava na primeira fase de implementação do Programa

- a) Na época da sua atuação como Secretária de Educação, o que representava Educação Infantil para a Secretaria de Educação? Qual lugar ela ocupava?
- b) Qual é o significado do Proinfância para a Educação Infantil de Juiz de Fora?
- c) Quando o Proinfância passou a fazer parte da política municipal?
- d) O que motivou a Secretaria de Educação a inscrever algumas regiões no Programa do Proinfância?
- e) Em sua opinião quais eram as maiores dificuldades em implementar esta política no município?
- f) Ocorreram mudanças no Programa durante a sua atuação?
- g) Quais as ações os novos Centros de Educação Infantil irão exigir da Secretaria de Educação?

7. Entrevista com o Secretário de Educação:

- a) A Educação Infantil é uma prioridade no município? O que representa a Educação Infantil para a Secretaria de Educação?
- b) Para o Brasil está previsto a universalização do atendimento de crianças de 4 e 5 anos até 2016, segundo a Resolução nº 59 e ampliação do atendimento de crianças de 0 a 3 anos em 50% pelo PNE que tramita no Congresso. Isto repercutirá no aumento considerável de despesas do município com relação à Educação Infantil? Quais as fontes de financiamento que a prefeitura pode recorrer para arcar com tais despesas?
- c) Qual é o significado do Proinfância para a Educação Infantil do município de Juiz de Fora?
- d) Quais são os maiores entraves na implementação do Proinfância no município?

- e) Em agosto de 2013, a Secretaria de Educação divulgou o Programa de Expansão de Atendimento da Educação Infantil em Juiz de Fora. Como o Proinfância se enquadra neste Programa?
- f) Ocorreram mudanças no Programa Proinfância que facilitaram a sua implementação?
- g) Como está o programa em relação à E. M. Carlos de Abreu? Quais as possibilidades que o Programa seja implementado nesta instituição?
- h) Quais as ações os novos Centros de Educação Infantil irão exigir da Secretaria de Educação?