UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

TESE DE DOUTORADO

Política pública e educação infantil: um estudo sobre a implantação do Programa PROINFÂNCIA em Brasília

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas e Gestão da Educação

RIEZO SILVA ALMEIDA

Brasília-DF, 2018.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

RIEZO SILVA ALMEIDA

Política pública e educação infantil: um estudo sobre a implantação do Programa PROINFÂNCIA em Brasília

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília para a obtenção do título de Doutor em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Bernardo Kipnis

Brasília-DF, 23 de março de 2018

FICHA CATALOGRÁFICA

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

AL447 Almeida, Riezo
Políticas Públicas e educação infantil: um estudo sobre a implantação do programa PROINFÂNCIA em Brasília. / Riezo Almeida; orientador Bernardo Kipnis.-- Brasília, 2018.
216 p.
Tese (Doutorado -Doutorado em Educação) -- Universidade de Brasília, 2018.

1. Políticas de Educação Infantil 2. Implantação de Política Pública 3..Programa Federal PROINFÂNCIA 4. Brasília. I. Kipnis, Bermardo, orient. II. Título.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

TESE DE DOUTORADO

RIEZO SILVA ALMEIDA

Política pública e educação infantil: um estudo sobre a implantação do Programa PROINFÂNCIA em Brasília

Orientador: Prof. Dr. Bernardo Kipnis

Comissão Examinadora:

_____
Prof. Dr. Bernardo Kipnis (UnB/PPGE/FE)
Presidente

_____
Prof. Dr. Remi Castioni (UnB/PPGE/FE)
Membro Efetivo

_____
Prof. Dr. Ricardo Caldas (UNB/CEAM)
Membro Efetivo

_____
Prof. Dr. Gilvan Gomes da Silva (Centro Universitário IESB)
Membro Efetivo Externo

_____
Prof. Dra. Maria Abádia da Silva (UnB/PPGE/FE)
Membro Suplente

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Bernardo Kipnis, orientador ímpar, pela clareza e precisão, pela abertura ao tema, pelo incentivo à autonomia. Considero uma honra ter sido seu orientando.

A Deus por me dar saúde e paz para eu fazer esta tese de doutorado.

A minha esposa por te me incentivado nos momentos mais difíceis e solitários.

Ao meu filho Enzo por ter entendido os momentos de trocas de lazer com ele pelos estudos.

Ao meu pai que me ensinou a buscar os objetivos e não desistir nunca.

A minha mãe por ter me proporcionado um ensino básico de qualidade que me ajudou a avançar na vida acadêmica e profissional.

Aos meus irmãos Roni, Sueza e Lucas, espíritos generosos, pelas muitas trocas e conversas.

Aos membros da Comissão Examinadora, pela disponibilidade e contribuições dadas a este trabalho.

A coordenadora da pós-graduação Maria Abádia que foi consistente em momentos cruciais desta trajetória.

RESUMO

Esta pesquisa trata da relação entre o programa federal intitulado Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil -PROINFÂNCIA com a política pública de educação infantil em Brasília. É seu objetivo geral analisar a implantação do PROINFÂNCIA na Capital, como política pública de educação infantil, no período de 2007 a 2017. Para o desenvolvimento do estudo foi empregado a revisão da literatura internacional e de políticas públicas, que contextualizou o processo de busca, análise e referenciais teóricos que sustentam o programa federal. Trata-se de um estudo qualitativo composto de análise do financiamento das políticas públicas e de entrevistas de atores relevantes. A análise dos achados da pesquisa foi iluminada a partir da discussão que o PROINFÂNCIA foi fundamental para a alteração da política pública de assistencialismo para a educação infantil em Brasília. O programa federal não foi implantado na Capital no período de 2007 a 2011, sendo só implantado a partir de 2012, com pendências em construções de creches e de pré-escolas até o momento. Empiricamente, esta pesquisa traz importantes elementos que, por um lado, dão ênfase de que a política educacional nacional por meio deste programa foi promotora da educação infantil em Brasília, mas não caminha na direção do equilíbrio da oferta e da demanda das matrículas e do atingimento do marco regulatório da Capital.

Palavras-chave: Política de Educação Infantil. Implantação de política pública. Programa federal PROINFÂNCIA.

ABSTRACT

This research deals the relationship between the federal program entitled National Program for Restructuring and Acquisition of Equipment for the Public School Network of Early Childhood Education - PRINFÂNCIA with the public policy of early childhood education in Brasilia. Its general objective is to analyze the implantation of PROINFÁNCIA in the Capital, as public policy of early childhood education, from 2007 to 2017. For the development of the study was used the review of the international literature and public policies, which contextualized the process of search, analysis and theoretical references that underpin the federal program. It is a qualitative study composed of analysis of the financing of public policies and interviews of relevant actors. The analysis of the research findings was illuminated from the discussion that the PROINFÂNCIA was fundamental for the alteration of the public policy of social assistance for the infantile education in Brasilia. The federal program was not implemented in the Capital from 2007 to 2011, and was only implemented as of 2012, pending construction of kindergartens and preschools at the moment. Empirically, this research brings important elements that, on the one hand, emphasize that the national educational policy through this program was a promoter of early childhood education in Brasilia, but does not move towards the balance of supply and demand of enrollments and achievement of the capital's regulatory framework.

Keywords: Child Education Policy, Implementation of public policy, Federal program PROINFÂNCIA.

Lista de siglas

Associação Brasileira da Educação (ABE)

Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE)

Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS)

Associação Nacional de Pós--Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd)

Centros de Atenção Integral à Infância e às Famílias (CAIF)

Centros de Educação Infantil Privados (CEIP)

Centros do Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU)

Comissão de Administração do Sistema Educacional de Brasília (CASEB)

Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (NOVACAP)

Conferência Nacional de Educação (CONAE)

Conferências Brasileiras de Educação (CBEs)

Controladoria Geral da União (CGU)

Coordenação Geral de Educação Infantil (COEDI)

Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi)

Departamento Nacional da Criança (DNCr)

Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)

Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEN)

Fórum Nacional de Educação (FNE)

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb)

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)

Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP)

Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Lei Orçamentária Anual (LOA)

Ministério da Educação e Cultura (MEC)

Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT)

Orçamento Criança e Adolescente (OCA)

Orçamento Geral da União (OGU)

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)

Pesquisa de Políticas Públicas e Gestão da Educação (PPGE)

Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)

Plano de Ações Articuladas (PAR)

Plano de Desenvolvimento de Educação (PDE).

Plano Nacional de Educação (PNE)

Plano Plurianual (PPA)

Produto Interno Bruto (PIB)

Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federal (REUNI)

Programa de Avaliação Internacional de Estudantes (PISA)

Programa Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA)

Programa Universidade para Todos (ProUni)

Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE-DF)

Secretaria de Educação Básica (SEB)

Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF)

Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC)

Sociedade Brasileira de Sociologia (SBS)

Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC)

Tribunal de Contas da União (TCU)

Lista de tabelas

Tabela 1 - Censo Escolar 2015(matrículas) e Dados Demográficos 2015(população) 27
Tabela 2– Situação das obras do PROINFÂNCIA 121
Tabela 3 - Consolidação por estados de quantidades de creches implantadas pelo PROINFÂNCIA 127
Tabela 4 - Liberação de recursos para o PROINFÂNCIA 2007 – 2016..... 128
Tabela 5 - Evolução e metas qualitativas do PNE 2014-2024..... 130
Tabela 6 - Taxa de frequência bruta a estabelecimentos de ensino da população residente, por grupos de idade (2012) (%)..... 133
Tabela 7 – Taxa bruta de atendimento escolar..... 133
Tabela 8 - Detalhamento dos Créditos Orçamentários – LOA 2007 – política de educação infantil no orçamento público do Distrito Federal..... 145
Tabela 9 - Detalhamento dos Créditos Orçamentários – LOA 2008 – política de educação infantil no orçamento público do Distrito Federal..... 148
Tabela 10 - Detalhamento dos Créditos Orçamentários – LOA 2009 – política de educação infantil no orçamento público do Distrito Federal..... 150
Tabela 11 - Detalhamento dos Créditos Orçamentários – LOA 2010 – política de educação infantil no orçamento público do Distrito Federal..... 153
Tabela 12 - Detalhamento dos Créditos Orçamentários – LOA 2011 – política de educação infantil no orçamento público do Distrito Federal..... 157
Tabela 13 - Detalhamento dos Créditos Orçamentários – LOA 2012 – política de educação infantil no orçamento público do Distrito Federal..... 160
Tabela 14 - Detalhamento dos Créditos Orçamentários – LOA 2013 – política de educação infantil no orçamento público do Distrito Federal..... 163
Tabela 15 - Detalhamento dos Créditos Orçamentários – LOA 2014 – política de educação infantil no orçamento público do Distrito Federal..... 165
Tabela 16 - Detalhamento dos Créditos Orçamentários – LOA 2015 – política de educação infantil no orçamento público do Distrito Federal..... 166
Tabela 17 - Detalhamento dos Créditos Orçamentários – LOA 2016 – política de educação infantil no orçamento público do Distrito Federal..... 167
Tabela 18 – Matrículas da educação infantil censo escolar..... 133

Lista de figuras

Figura 1– Esquema de Cochram para análise de políticas e programas para a infância 45
Figura 2- Creches em Brasília (2007) 169
Figura 3- Distribuição de creches com o programa PROINFÂNCIA 169

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 14
1.1 A hipótese e sua justificativa 25
1.2 Aproximação à temática e gênese da escolha 29
1.3 Organização do estudo 33
1.4 Procedimentos metodológicos 36
2 POLÍTICAS PÚBLICAS, SEGUNDO A LITERATURA 39
2.1 Políticas Públicas e o ciclo de políticas e o incrementalismo 48
2.1.1 Incrementalismo 48
2.1.2 Ciclo de Políticas Públicas: Construção da agenda 52
2.1.3 Avaliação de políticas 54
2.2 Política Pública da Educação Infantil: uma revisão da literatura internacional 56
2.2.1. Como a educação infantil está sendo trabalhada nesses países? 57
3 POLÍTICAS EDUCACIONAIS PARA A INFÂNCIA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: o protagonismo do MEC, de seus educadores e das organizações sociais. 66
3.1 Políticas educacionais: Educação infantil na Constituição de 1988: o protagonismo do MEC, de seus educadores e das organizações sociais. 67
3.2 Planejamento educacional brasileiro no contexto das políticas governamentais (PPA): Educação infantil na década de 1990 74
3.3 Planejamento Educacional Brasileiro no contexto das políticas governamentais: a reforma do estado de 1995 80
3.4 Planejamento Educacional Brasileiro no contexto das políticas governamentais (PPA'): a política educacional a partir dos anos 2000 85
3.5 Planejamento Educacional Brasileiro no contexto das políticas governamentais (PPA'): a política educacional no governo Dilma (2011-2016) 93
3.6 A Educação Infantil no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR e o Plano Nacional de Educação (PNE) como base política da qualidade da educação 98
3.7 Educação Infantil no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: uma outra qualidade para as crianças? 103
4 POLÍTICAS EDUCACIONAIS: MARCO REGULATÓRIO E O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL DA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL EM BRASÍLIA 107
4.1 Planejamento Educacional da Política Pública de Educação Infantil em Brasília 108
4.2 Educação Infantil no Plano de Ações Articuladas (PAR) - 2007-2010: considerações iniciais da política de apoio e assistência financeira 115
4.3 O cenário da implantação do PAR na educação infantil: o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA) 119

4.4 Educação Infantil no Plano de Ações Articuladas - PAR (2011-2014): qualidade com foco nas políticas públicas 123
4.5 PROINFÂNCIA (2011-2014): a nova pactuação com o Plano de Ações Articuladas (PAR) 125
4.6 Educação Infantil no Plano Nacional de Educação (2014-2024): integração com os demais Planos? 129
4.7 Educação Infantil no primeiro Plano Distrital de Educação (2015-2024): 132
4.8 Marco Regulatório do terceiro setor que influencia a política de Educação Infantil em Brasília 135
4.9 Entrevista com gestor local(entrevistado A): olhar sobre a política de educação infantil e o marco regulatório do terceiro setor 137
5 IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA PROINFÂNCIA EM BRASÍLIA 141
5.1. Financiamento da política de educação infantil em Brasília 142
5.2 As entrevistas com informação-chave 170
5.2.1 Resultados e discussão do entrevistado B 171
5.2.2 Resultados e discussão do entrevistado C 179
CONSIDERAÇÕES FINAIS 184
REFERÊNCIAS 193
APÊNDICE A- Questionário aplicado 1 204
APÊNDICE B – Questionário aplicado 2 206
APÊNDICE C- Questionário aplicado 3 207
APÊNDICE D – Termo de consentimento livre e esclarecido 209

1 INTRODUÇÃO

Este estudo, realizado junto à Linha de Pesquisa de Políticas Públicas e Gestão da Educação (PPGE), do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB), discute as políticas públicas educacionais no Brasil e seus mecanismos de planejamento educacional e desenvolvimento, em especial, na educação infantil, por meio dos instrumentos ligados a essa política.

Na especificidade do estudo, discute-se a implantação do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA), uma dimensão do Plano de Ações Articuladas (PAR), que investiga a educação infantil, com recorte temporal do período de 2007 a 2017, em Brasília e seus desdobramentos.

O conceito de Educação infantil provém da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDBEN), que a define como primeira etapa da educação básica, oferecida em creche (para crianças de até 3 anos e 11 meses) e pré-escola (para crianças entre 4 e 5 anos e 11 meses), entendidas como estabelecimentos de ensino públicos ou privados.

A Resolução nº 5 do Conselho Nacional de Educação de 17/12/2009 (MEC/SEB, 2010), destaca detalhes sobre essa primeira etapa da educação básica. Confira-se:

> Educação Infantil:
> Primeira etapa da educação básica, oferecida em creches e pré-escolas, as quais se caracterizam como espaços institucionais não domésticos que constituem estabelecimentos educacionais públicos ou privados que educam e cuidam de crianças de 0 a 5 anos de idade no período diurno, em jornada integral ou parcial, regulados e supervisionados por órgão competente do sistema de ensino e submetidos a controle social. É dever do Estado garantir a oferta de Educação Infantil pública, gratuita e de qualidade, sem requisito de seleção (BRASIL, 2010, p. 12).

No Brasil, a política pública voltada para a educação infantil, não tem um aumento significativo de matrículas nesta etapa da educação há décadas, segundo

dados da PNAD (1990 apud INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 1994), essa taxa em 1970 era de 14,8%, confirmando a necessidade de estabelecer uma política de educação como elementos capazes de criar condições para a transformação das crianças de 0 a 6 anos. Esse propósito esconde objetivos entre os quais o de desenvolvimento integral da criança, posto que a finalidade não é só educacional, pois há, também, aspectos físico, psicológico, intelectual e social. Além da ação conjunta da família e da comunidade. Nesse sentido, a necessidade de que a educação infantil promova o desenvolvimento do indivíduo em todos os seus aspectos, de forma integral e integrada, constituindo – se no alicerce para o pleno desenvolvimento do educando.

Do ponto de vista histórico, o espaço para a educação infantil - a creche - não foi pensada para o desenvolvimento do ser humano, mas sim para os filhos de mães escravas. Depois a vertente foi destinada a crianças pobres e negras, o que pode significar que a educação da criança esteve sob a responsabilidade exclusiva da família durante séculos.

O termo *creche* é de origem francesa e significa presépio. A ideia e a finalidade desse estabelecimento foram implantadas no Brasil com características francesas. Kramer (2006) destaca que o primeiro artigo intitulado *Statut dês Creches* dá a definição de onde foi tirada a versão brasileira:

> Uma sociedade beneficente é estabelecida entre pessoas caridosas que desejam concorrer a fundar uma creche para crianças pobres de menos de dois anos, cujas mães trabalham fora do seu domicílio e tenham uma boa conduta (MERTZ, 1879, p. 19).

No Brasil, segundo Didonet (2006) por serem baseadas na definição francesa, as creches também eram chamadas de asilos. Originadas do movimento filantrópico, as creches, as salas de asilo e escolas primárias tinham propósitos de atender a população mais pobre, tanto no país como no território francês.

Entre outras finalidades deste espaço infantil, destaca-se o intuito de liberar a mão de obra da mãe pobre; no caso escrava, para melhorar também o rendimento do trabalho masculino. Segundo o artigo Mãi de Família (1879) “a mãe já não

encontra dificuldade em empregar-se e pode então tranquila dedicar-se ao trabalho que lhe traz os meios de manter-se".

Um exemplo do século XIX traz as discrepâncias entre as diferentes realidades: a criança escrava tinha uma rotina bem diferente da criança branca no Brasil, nos anos de 1870. Entre 6 e 12 anos, a criança escrava já começava a fazer atividades ajudando os adultos e a partir dos 12 já era vista como adulto. Já a criança branca a partir dos 6 anos começava a estudar língua portuguesa, gramática e matemática.

As primeiras iniciativas na década de 20 voltadas às crianças tiveram um caráter higienista, ou seja, era voltado para um movimento de saúde pública que creditavam os problemas da nação relacionados às questões sanitárias. O Brasil vivia um momento que a saúde pública até o início do século XX estava disponível a uma parcela pequena da população onde poucos tinham acesso aos serviços de saúde. Nesse sentido, a creche passou a ser defendida por sanitaristas preocupados com as condições de vida da população operária.

Na Europa, o enorme impacto causado pela Revolução Industrial nos séculos XVIII e XIX fez surgir a entrada em massa da mulher no mercado de trabalho, modificando a forma de a família educar seus filhos. As mães operárias não tinham com quem deixá-los para irem ao trabalho, com isso, elas optaram em contar com o trabalho de cuidadoras que não trabalhavam nas fábricas. Desta maneira, a origem e a expansão da educação infantil como instituição de cuidados à criança estavam associadas à transformação da família. Sua origem, na sociedade ocidental, de acordo com Didonet (2001), baseia-se no trinômio: mulher-trabalho-criança.

As instituições destinadas à primeira infância eram prioritariamente constituídas de creche e de jardim de infância. No Brasil da década de 30, vivia-se na Era Getúlio Vargas, que possuía programas voltados para dar assistência aos mais necessitados. Dessa maneira, as creches foram criadas com caráter assistencialista. O que diferenciou essas instituições das demais criadas nos países europeus e norte-americanos, é que naquelas incluíam o caráter pedagógico. No

entanto, o atendimento era limitado a poucas escolas situadas em São Paulo e em cidades maiores do país.

Segundo o sítio www.mec.gov.br, consultado em 26/03/2007, o Ministério da Educação e Saúde Pública foi criado em 1930, no governo de Getúlio Vargas. O órgão abrangia várias temáticas como saúde, esporte, educação e meio ambiente. Até então, os assuntos ligados à educação eram tratados pelo Departamento Nacional do Ensino, pertencente ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

Em 1940, surgiu o Departamento Nacional da Criança (DNCr), com objetivo de ordenar atividades ligadas às políticas públicas da infância e da maternidade. Nas décadas de 50 e 60 havia uma forte tendência médico-higienista no Departamento. Além disso, nesse período, o Estado contava com o auxílio no atendimento às crianças com entes que tinham um histórico de contribuição por este país, tais como: associações religiosas, organizações não governamentais, médicos e educadores. Pelo governo, os programas empreendidos eram de combate à desnutrição e vacinação. Já em 1967, o DNCr realizou no Rio de Janeiro, um Congresso de Educação Pré-Escolar, que subsidiou informações para a elaboração do Plano de Assistência ao Pré-Escolar mais tarde.

Nesta época, esse Departamento já era ligado ao Ministério da Educação e da Saúde e, portanto, a sua proposta era de expansão de matrículas em massa para as crianças. Já a implantação dos Centros de Recreação, propostos como programa de emergência, era para atender as crianças de 2 a 6 anos (KUHLMANN JR., 2000).

O DNCr foi uma instituição governamental que centralizou as políticas públicas de assistência às mães e às crianças brasileiras. Todo o planejamento educacional na educação infantil neste período passava pelo departamento. As ações do Estado caracterizavam por execução indireta, ou seja, os recursos eram transferidos para as instituições privadas sem fins lucrativos, na maioria das vezes.

Até este período, o Estado não produzia planos ou programas nessa área e não tinha planejamento sobre custos, metas e atendimento. O foco era em atender as demandas isoladas, para evitar doenças, baseada na influência médico-higiênica.

Segundo Vieira (1988), a discussão da educação da criança de 0 a 6 anos estava restrita à esfera médica, dos sanitaristas e higienistas. A creche foi muito mais alvo/objeto de propostas de higienistas do que de educadores. Segundo a autora, a creche nesse período foi útil instrumento de socorro às mulheres pobres e desamparadas: era um recurso ligado à pobreza (VIEIRA, 1988).

Enquanto isso, o plano educacional para a nova Capital, Brasília, foi formulado por Anísio Teixeira, no final da década de 50, quando ocupava o cargo de direção do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP). O planejamento teve como ação inicial a experiência da Escola Parque, implantada em Salvador. Anísio Teixeira afirmava que "baseado no modelo deste Centro, de Salvador, Bahia, foi organizado o sistema escolar de Brasília", traduzido no documento intitulado: *Plano de Construções Escolares de Brasília* (TEIXEIRA, 1967 p. 27).

Em 1956 foi criada a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (NOVACAP), subordinada ao Presidente da República. O objetivo, entre outros, era de promover a construção de Brasília e criar condições para o necessário funcionamento da cidade.

Na temática da educação criou-se no final de 1956, o Departamento de Educação e Saúde. O planejamento educacional de Brasília avançou e em 1959 foi instituída, no âmbito do Ministério da Educação e Cultura (MEC), a Comissão de Administração do Sistema Educacional de Brasília (CASEB). Em 1960 foi inaugurada Brasília[1].

Com o surgimento da nova capital, Anísio Teixeira tinha espaço para trabalhar novas percepções na educação, pois ele defendia a tese de que a educação deveria assumir prioridade nas políticas públicas voltadas para o desenvolvimento das crianças. Afinal, não era à escola que cabia a árdua tarefa de

[1] Segundo Teixeira (1967, p. 197) "A cidade foi organizada em superquadras com blocos residenciais, e nelas se localizariam as escolas primárias, de modo que as crianças percorressem o menor trajeto possível para atingi-las, sem interferência com o tráfego de veículos. Já as escolas secundárias, que se destinavam aos jovens e adolescentes, seriam construídas em locais pré-determinados e de fácil acesso, onde também se localizariam a igreja, o cinema e o comércio de varejo."

preparar a criança para a civilização técnica e industrial, que se encontrava em permanente mutação?

O plano educacional de Brasília apontava nessa direção, com referência à educação comum e obrigatória, destinada a todos, distinguindo-a, porém, da educação especializada, que se destina a formar os diversos quadros ocupacionais do país (TEIXEIRA, 1961, p. 197).

A preocupação com a educação pública no Brasil fez surgir a educação privada como um outro foco. Conforme Kramer, (2006) enquanto as instituições públicas eram criadas para atender às crianças pobres visando apenas o assistencialismo, as escolas particulares apresentavam propostas de cunho pedagógico, dando ênfase à socialização e à preparação para o ensino regular. Observa-se nesse contexto, que as crianças de diferentes classes sociais eram vistas de formas distintas, já que as classes menos favorecidas eram atendidas com propostas de trabalho que focavam na ideia de carência e as crianças das classes sociais mais abastadas recebiam uma educação que visava à criatividade e à sociabilidade infantil.

Esses argumentos são importantes para evidenciar as desigualdades no atendimento nesse período. Um primeiro documento oficial que dimensiona o problema é o Diagnóstico Preliminar da Educação Pré-Escolar (BRASIL, 1975). O documento traz números relevantes para a pesquisa: 3,51% das crianças de 0 a 6 anos frequentavam creches e pré-escolas da rede pública e da rede privada no ano de 1974. Esse percentual era minímo pelo total de 21 milhões de crianças que representavam 20% da população naquela época.

Um marco regulatório da educação no Brasil foi o texto final que fora convertido na LDBEN 4024/61 e em relação à educação infantil, destaca-se a ausência de políticas públicas, já que não se firmou como diretriz do sistema educacional brasileiro. Neste aspecto, só foi incluída a escola pré-primária para as crianças com menos de 7 anos. Naquele período, a ideia que circulava era de que a creche e mesmo pré-escola como equipamentos sociais de assistência à criança.

Em contrapartida à visão assistencialista das primeiras creches brasileiras, surge outra iniciativa em São Paulo, entre os anos de 1935 a 1938, com um grande poeta que contribuiu de sua maneira com a educação infantil no país: Mário de Andrade. Ele defendeu os Parques Infantis e a organização de rotinas de aprendizagem, que tinham como foco o desenvolvimento social da criança. O projeto Parques Infantis da prefeitura de São Paulo, tinha como foco as crianças de família operária e aconteceu na gestão do prefeito Fábio Prado, durando até a saída de Mário de Andrade do governo e sua mudança para o Rio de Janeiro, em 1938. O autor protagonizou a construção de uma pedagogia da educação infantil nesta época.

No período compreendido entre 1955 a 1961, o Brasil conheceu um governo que elevou o dinamismo do país em relação as suas políticas desenvolvimentistas. O governo do Juscelino Kubitscheck, eleito para esta mesma época, é lembrado como uma época em que os avanços eram focados nas indústrias brasileiras. O planejamento educacional governamental como prioridade recebeu apenas 3% dos recursos de investimentos no país. Além disso, esse dinheiro foi direcionado principalmente à educação técnica (considerada como base para o crescimento industrial), com o propósito de sustentar as indústrias com material humano.

Uma expansão da rede de creches públicas no Brasil aconteceu a partir de 1980 já que os movimentos populares pressionaram o governo. Destacam-se nesse período: movimento Luta por Creches, a Pastoral do Menor e a Sociedade Amigos de Bairros. Rosemberg (1989) assinalou que esse momento da expansão estava ligado as eleições diretas que aconteceria para governador e a pressão dos movimentos incluiu na agenda da eleição a construção de creches.

O debate daquele período e que até hoje é tratado pelos governantes, se diz a respeito do custo das creches. A partir desse discurso sobre os valores de sua instalação e seus custos de manutenção fez surgir como alternativa às creches comunitárias, como forma de organização popular. No mesmo sentido, a criação destas creches, surgiram outras denominações como creches domiciliares, mãe crecheira, creche familiar, para tentar suprir as demandas na forma de baixo custo.

Em decorrência dessas pressões em prol da mudança para a criação de creches como políticas públicas, o Estado respondeu nos anos de 1980, com construções dessas instituições, com vagas destinadas à população de mais baixa renda.

No Brasil, a luta pela política de educação infantil vem ocupando os debates educacionais e as ações de movimentos sociais nos últimos anos, depois que o Estado começou a atender as necessidades de atendimento da população. O reconhecimento dessa política foi o marco regulatório firmado em torno da Constituição de 1988, do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), do Plano Nacional de Educação 2001-2010 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996). As consequências dessas forças são os investimentos na educação infantil, sem precedentes históricos, em nosso país.

A política pública da educação infantil na Constituição Federal de 1988 determinou significativas mudanças na abrangência, no conteúdo e no processo de elaboração dos instrumentos formais de planejamento educacional e do financiamento público. O inciso IV do artigo 208 trata da educação infantil e enfatiza o “atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade” (BRASIL, 1988).

Houve importante alteração do conceito, pois a educação infantil passou a ter mais autonomia e com isto a mudança na concepção de creches e pré-escolas, passando-se a entendê-las como instituições educativas e não de assistência social. Oliveira (1989) indaga sobre o financiamento desta etapa educacional pois segundo o autor, há um problema indiretamente gerado por esse processo: ao se incorporar este nível de ensino ao sistema educacional, as despesas decorrentes passam a ser consideradas de “manutenção e desenvolvimento do ensino”, sem que, ao mesmo tempo, se aporte um percentual maior da receita de impostos para a educação.

Após dois anos da promulgação da Carta Magna, foi promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) - Lei nº 8.069/90, que confirmou a condição de

sujeitos de direitos das crianças e dos adolescentes brasileiros. Em seu artigo 4º ratifica a questão do princípio da prioridade absoluta, mostrando de que forma essa prioridade se efetivará: pela precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; pela preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas e, com a destinação privilegiada de recursos públicos às áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

O Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010, segundo Didonet (2000), entrou para a história da educação no Brasil distinguindo-se dos demais planos por qualificações básicas: é o primeiro Plano educacional que é sustentado por várias legislações constitucionais e infraconstitucionais, além de ser uma lei plurianual que tem instrumentos de controle pela sociedade e pelo legislativo, que garantem continuidade da política pública.

Em relação à educação infantil, o PNE 2001-2010 foi definido pela ampliação da oferta “para atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e a 60% da população de 4 a 6 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”. (BRASIL, 2001)

Nestes termos, o PNE apresenta 26 metas e respectivas estratégias atinentes ao acesso da educação infantil, no sentido de garantir a aprovação de medidas consideradas como prioridades, que demandavam alterações substanciais nessas políticas públicas para a promoção de mudanças no rumo dessas políticas educacionais.

Essa mudança na política educacional se deu no regime de colaboração e/ou cooperação entre os entes federativos a partir da promulgação da Carta Magna. Azevedo e Santos (2012, p. 564) enfatizam esses termos “a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 o regime de colaboração, desde então, passou a ser defendido como um mecanismo de apoio/cooperação entre a união, estados e municípios na definição e implantação das políticas educativas voltadas para o efetivo uso fruto da educação como qualidade.”

Sena (2013, p.125) apresenta as responsabilidades dos entes federados no que se refere à educação, onde, cabe:

> a) à União: manter a competência privativa para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22); organizar sistema federal (art.211); financiar instituições públicas federais (art. 211); exercer função supletiva e redistributiva (art. 211);
> b) aos estados: atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio (art. 211, §3º); manter a função supletiva em relação aos municípios (art. 30);
> c) aos municípios: manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental (art. 30); atuar prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental (art. 211, §2º);
> d) ao Distrito Federal cabem as atribuições de Estado e município. Embora o art. 211, §3º, refira-se apenas ao ensino fundamental e médio, este dispositivo deve ser lido conjuntamente com o art. 32, §1º, que atribui ao Distrito Federal às competências legislativas de Estados e municípios.

A competência da União, dos Estados e dos Municípios para a organização da educação nacional está prevista também na LDB de 1996. A política educacional segue a norma e cabe a União a coordenação da política nacional de educação. Além desse protagonismo, o artigo 9º destaca:

> Art. 9º A União incumbir-se-á de:
> I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
> II - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;
> III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;
> IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum (BRASIL, 1996).

O sistema de ensino brasileiro é dividido politicamente entre os ensinos superior, fundamental, básico e médio. O ensino superior é de responsabilidade da União. Quanto aos Estados, a Constituição Federal de 1988 estabelece que eles devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio. Já a LDB é mais específica e lhes atribui a prioridade de oferecer o ensino médio e colaborar com os municípios para assegurar o ensino fundamental e aos municípios, por sua vez, a Carta Magna delega a responsabilidade para com o ensino fundamental e a

educação infantil, em especial a responsabilidade pela manutenção, em regime de colaboração, de programas voltados à educação pré-escolar e ao ensino fundamental. A LDB ratifica tais responsabilidades. Confira-se:

> Art. 16. O sistema federal de ensino compreende:
> I - as instituições de ensino mantidas pela União;
> II - as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada;
> III - os órgãos federais de educação.
> Art. 17. Os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal compreendem:
> I - as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal;
> II - as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal;
> III - as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada;
> IV - os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente.
> Parágrafo único. No Distrito Federal, as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada, integram seu sistema de ensino.
> Art. 18. Os sistemas municipais de ensino compreendem:
> I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;
> II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;
> III – os órgãos municipais de educação (BRASIL, 1996).

Assim, do ponto de vista do marco regulatório brasileiro, é necessário se ater para a importância da educação pré-escolar em outros países. Do ponto de vista acadêmico, Campos (1997) analisou estudos da década de 1960, realizados na Grã-Bretanha, nos Estados Unidos e na América Latina, em relação à importância da educação pré-escolar. Como resultado, o autor mostra que a educação de crianças pequenas talvez seja uma das áreas educacionais que mais retribuam à sociedade os recursos nela investidos. A pesquisa aponta, ainda, os efeitos da frequência a programas de educação infantil no desenvolvimento e na escolaridade posterior de crianças de diversas origens sociais, étnicas e culturais. A frequência à pré-escola favorece o desempenho das crianças em testes feitos no início da escolaridade formal. Essa pesquisa americana no mesmo período reforça a importância da discussão da educação infantil como políticas públicas no Brasil.

Outra pesquisa relatada por Marinho (1953) feita no antigo Distrito Federal na década de 50, indicou que 80% das crianças que tiveram experiência de jardim de infância alcançaram aprovação no final da 1º série e, das que não passaram pelo jardim, apenas 57% alcançaram aprovação.

A partir dos dados do Censo Escolar de 2013, são 7.590.600 crianças de 0 a 6 anos matriculadas na educação infantil no Brasil, sendo que a demanda chega a 16,06 milhões, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2013. Essa quantidade de crianças representa 13,90% da população brasileira. Isso mostra a tendência de envelhecimento do país e comparando com a pesquisa de diagnóstico preliminar de 1974, elas representaram 20% da população.

As creches municipais são responsáveis por mais da metade das matrículas (63,2%), seguidas pelas privadas, que atendem 36,6% do total. Em abril de 2013 foi sancionada a Lei nº 12.796, que alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996. Entre as principais mudanças estão que pais ou responsáveis passam a ser obrigados, já no primeiro ano da vigência da lei, a matricular as crianças na escola mais cedo, com 4 anos de idade e nela garantir sua permanência até os 17 anos.

Francisca Paris (2014), pedagoga e mestre em educação, enfatizou que, infelizmente, a educação do Brasil tem sido fortalecida de trás para frente: do Ensino Superior à Educação infantil. Temos universidades de excelência, enquanto nossas crianças e jovens ainda estudam em Escolas com infraestrutura deficitária, professores mal pagos e sem laboratórios e bibliotecas.

1.1 A hipótese e a sua justificativa

Por meio do processo investigativo que impõe fundamentos teórico-metodológicos, este estudo vincula-se à linha de Pesquisa de Políticas Públicas e Gestão da Educação (PPGE), do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB), coordenado pelo Prof. Dr. Bernardo Kipnis.

Em sua especificidade, a presente tese dá ênfase às políticas de educação infantil no Plano de Ações Articuladas (PAR)[2]. A escolha do PAR como objeto de estudo deu-se em função dessa política, por meio do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA), representar significativo marco na história da educação básica oferecida pelo poder público no país. Como seu principal objetivo é prestar assistência financeira ao Distrito Federal e aos municípios, há ações de planejamento e de gestão educacional que visam garantir o acesso de crianças a creches e escolas de educação infantil da rede pública. Esse apoio técnico e financeiro do MEC nos propicia investigar suas ações.

O programa foi instituído pela Resolução nº 6 de 24 de abril de 2007, e é, também, parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação. Com o objetivo de dar aporte financeiro para os municípios, esses podem assumir passo importante na busca pela melhoria da qualidade da educação infantil, considerando os atrasos históricos experimentados pela sociedade brasileira até então. O programa estabelece a ampliação do atendimento em creches, que se dá principalmente por meio desses repasses de recursos públicos.

Outra questão importante na escolha do PAR/PDE relaciona-se ao fato de que todas as dimensões contidas no Plano, particularmente, às voltadas a educação infantil, têm como foco a estrutura física. Embora reconhecendo que as metas projetadas pelo MEC têm como referência a qualidade da educação básica aferida pelo INEP, o PAR pode induzir a uma reflexão sobre os desafios a serem enfrentados, na especificidade de cada município, de cada escola, podendo contribuir para a mudança no planejamento educacional.

[2] O Plano de Ações Articuladas – PAR é um instrumento de ação por meio do qual os sistemas públicos de ensino de estados, do Distrito Federal e dos municípios executarão ações que visem à melhoria da qualidade da educação, em cumprimento ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pela Lei 6 094 de 24 de agosto de 2007. As ações descritas no Plano são: Gestão Educacional; Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar; Práticas Pedagógicas e Avaliação; e Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos

As unidades construídas de creche no Brasil têm, nos últimos anos, protagonizado os maiores crescimentos e com isso a maior oferta de matrículas na expansão recente da educação infantil, em especial em Brasília. No mesmo período, houve expansão de matrículas e também crescimento significativo de toda faixa etária da educação infantil, o censo escolar de 2015 é um marco para o estudo.

Tabela 1 - Censo Escolar 2015(matrículas) e Dados Demográficos 2015(população)

Censo Escolar 2015 e Dados Demográficos 2015

		População	Creche	Pré-escola	Anos iniciais*	Total
Brasília	0- 4 anos	209.853	27.341	61.023	203.960	292.324
	5 – 9 anos	199.848				
	Total =	409.701				

*Anos iniciais: Primeira Fase do ensino fundamental, ou seja, da 1a a 4a série para sistemas com 8 anos de duração, ou, do 1o ao 5o ano para sistemas com 9 anos de duração

fonte: Censo escolar 2015 Inep e Dados demográficos 2015 – Codeplan

Fonte: Censo escolar 2015 e Dados demográficos 2015 – Codeplan.

Embora o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA) tenha quase 11 anos de existência, ainda não foi instituída uma sistemática de sua avaliação, nem governamental e nem por pesquisadores. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o Tribunal de Contas da União (TCU), a Controladoria Geral da União (CGU) fizeram avaliações e ou auditorias operacionais no programa, entretanto foram parciais e não completas.

Diante desse contexto e considerando as práticas, as interações dos atores dessa política pública e o modelo de gestão estabelecido pelo FNDE, emerge a seguinte pergunta da pesquisa qualitativa:

Hipótese: Como se dá a implantação do programa federal PROINFÂNCIA em Brasília, como política pública de educação infantil, no período de 2007 a 2017?

Ressalta-se que o propósito desta tese não é responde à hipótese por meio da aplicação de testes. Visando responder à pergunta da pesquisa que norteia este estudo, foram definidos os seguintes objetivos:

Objetivo geral:

- Analisar a implantação do programa federal PROINFÂNCIA em Brasília como política pública de educação infantil, no período de 2007 a 2017.

Objetivos específicos:

a) Elaborar a revisão da literatura de políticas públicas e internacional para o processo de busca, análise e referenciais teóricos que sustentam o programa federal; (capítulo 2)

b) Contextualizar as bases teóricas e metodológicas (o marco legal regulatório) que sustentam a proposta do PROINFÂNCIA, em âmbito federal; (capítulo 3)

c) Compreender o programa PROINFÂNCIA enquanto promotor de políticas públicas de educação infantil em Brasília; (capítulo 4)

d) Analisar a evolução das diretrizes, dos objetivos e das metas da implantação do programa federal PROINFÂNCIA em Brasília como política pública de educação infantil;(capítulo 4 e 5)

e) Interpretar as percepções de alguns atores envolvidos no processo, em âmbito federal e distrital. (capítulo 4 e 5)

O tema proposto pretendeu cobrir uma lacuna no conhecimento, conforme abordado anteriormente e com a justificativa de que a escolha do tema tem um caráter de importância profissional, ou seja, os caminhos traçados, percorridos e vividos foram essenciais. De certa forma, é encontrar uma possibilidade de mostrar o quanto a nossa história de vida está entrelaçada ao nosso fazer profissional.

A escolha por estudar a política de educação infantil nesse período é construída a partir de um modelo nacional, com a função de garantir o acesso de crianças a creches e escolas de educação infantil da rede pública, e fundamentou-se pelo aspecto de relevância social e política.

O recorte temporal deste estudo reporta-se ao período de 2007 a 2017 quando a política pública se voltou mais intensivamente para a educação infantil. Essa educação atual deu formato diferenciado à política assistencialista do século passado. Justifica-se, ainda, a escolha desta etapa, confirmando a necessidade de

estabelecer política de educação como elementos capazes de criar condições para o atendimento adequado às crianças de 0 a 6 anos, em seu desenvolvimento integral. No entanto, considera-se que a análise do momento atual não pode prescindir de uma incursão no passado, como forma de resgatar fatos históricos anteriores. O recurso ao passado permite compreender os movimentos históricos que marcaram o Brasil, em várias fases governamentais, mas, a investigação tem de ter um olhar para o futuro.

Esta pesquisa busca, conforme mencionado, compreender o fenômeno estudado em sua dimensão histórica e contextual. Como foco do trabalho é Brasília, cabe ressaltar, que neste trabalho ora Brasília é tratada como a Capital da República do Brasil, e a sede do governo do Distrito Federal, conforme determina a sua Lei Orgânica ora o Distrito Federal como sinônimo, com sua autonomia política, administrativa e financeira.

1.2 Aproximação à temática e gênese da escolha

O desafio de se pensar a prática trouxe obstáculos teóricos e metodológicos à pesquisa, levando a tomar novas decisões durante o processo de construção da tese. Uma mudança importante foram os atores. A princípio, o planejamento incluía os gestores governamentais no âmbito federal e no âmbito municipal, no entanto, o trabalho de campo demonstrou a necessidade de ouvir, também, a sociedade civil organizada, pois esses constituem uma força relevante de pressão na temática.

Investigar a educação infantil dentro do PAR constitui uma dimensão ampla, complexa e desafiadora, que impõe ao pesquisador adotar uma postura formativa do confronto do planejamento e da prática nas políticas públicas. Nessa direção, é preciso reconhecer que a ampliação da educação infantil ainda perpassa múltiplas implicações.

Minha inserção no campo da política educacional é recente. Iniciou-se em 2008, quando ingressei na Promotoria de Defesa da Infância e Juventude, onde se

localiza, também, a Promotoria de Defesa da Educação, ambas ligadas ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, em Brasília. Com isso, meu ingresso no doutorado em educação do PPGE/UnB possibilitou uma compreensão da realidade na educação infantil, inserida em políticas públicas, e como essas políticas planejam, formulam e executam as diretrizes para a formação das crianças deste país.

Minha trajetória inicia-se como estudante universitário (1996-2002). Esse período foi difícil, pois meu olhar não tinha o amadurecimento suficiente para aprofundar os estudos em ciências econômicas. Portanto, as escolhas naquela época eram pouco destacadas em relação à academia e aos demais colegas. Mesmo tendo o meu processo de escolarização ocorrido todo ele em instituições privadas de ensino, até aquele momento não entendia que diversos valores da sociedade ficam enraizados nos primeiros anos de estudo.

As inquietações e angústias vividas em escolas privadas despertaram o desejo de realizar uma formação acadêmica em ciências econômicas. Era um momento de grande boom econômico (1996), a economia brasileira crescia a 8,9% ao ano por causa da implantação do Real e do controle da inflação. No Congresso Nacional tramitava a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional- LDBEN, que foi promulgada em dezembro daquele ano.

O ponto relevante foi o final de 2001 quando da elaboração da monografia que uma luz se acendeu em relação ao processo de conhecimento científico. Meu orientador deixou-me livre para a pesquisa e então o amadurecimento acadêmico instalou-se. A necessidade fez meu caminho universitário.

Assim, com o conhecimento sobre os principais autores econômicos, o campo universitário e o funcionamento dos principais órgãos e instituições do país e, especialmente, a legislação passou a ser uma questão de sobrevivência. O curso de Economia acrescia à minha formação uma atenção especial à problemática do Estado e do Mundo, enquanto construção.

Em 2003, a entrada no curso de pós-graduação, lato sensu, na Fundação Getúlio Vargas, em Brasília, fez toda a diferença, buscando aprofundar o

conhecimento teórico e prático e alargar meus horizontes. Nessa ocasião havia um debate político que rompeu com o cenário econômico e social do Brasil naquela época, a entrada de um novo Presidente ligado as questões sociais. Cenário propício para a minha inserção no campo da política pública e de seu financiamento. A especialização na área de planejamento, orçamento e gestão pública deu o pano de fundo que faltava.

Em seu primeiro pronunciamento como presidente eleito do Brasil, Lula iniciou sua fala da seguinte forma: “ontem o Brasil votou para mudar, sendo que nossa vitória significou a escolha de um projeto alternativo e o início de um novo ciclo histórico para o país. A maioria da sociedade brasileira votou pela adoção de outro modelo econômico e social, capaz de assegurar a retomada do crescimento econômico, do desenvolvimento com geração de emprego e distribuição de renda”.

Obviamente que esse discurso fazia referência à crise em que a economia brasileira se encontrava mergulhada nos últimos anos do governo FHC, o qual assumidamente adotou um conjunto de políticas “ortodoxas” sempre com o pretexto de manter a estabilidade macroeconômica. Parte dessas políticas, por mais que tenham atingido seu principal objetivo – o do controle inflacionário – geraram fortes contradições internas, destacando-se o baixo crescimento do PIB, a elevação do desemprego e a expansão da exclusão social, fatores agravadores de instabilidades econômicas e políticas.

Ainda durante este período iniciei minha carreira como servidor público federal no Ministério Público Federal, trabalhando em Brasília. Na agenda política do país havia grande expectativa em torno da prática do resultado das eleições. Naquele momento, eu participava dos debates sobre políticas públicas e orçamento público no Ministério Público. Como é o rebatimento dessas políticas no financiamento público.

Com o fim da pós-graduação, a partir do Plano Plurianual 2004-2007 e, sobretudo, após a aprovação no concurso público do Ministério Público, em 2005, iniciou-se um período de acompanhamento sistemático da política pública no orçamento público. Em especial, as temáticas mais instigantes (educação, saúde,

assistência social). A partir de 2007 ingressei no mestrado em economia na Universidade de Brasília (UnB) na área de concentração do setor público. Essa formação foi fortalecida com a remoção interna ocorrida para a Promotoria de Defesa da Educação, no âmbito do MPDFT. Iniciou-se, então, o desejo e a satisfação de trabalhar analisando políticas públicas voltadas para o público infantojuvenil.

Uma outra questão a ser considerada refere-se ao fato de que em 2008, ingressei como professor substituto da UnB nas áreas ligadas às políticas públicas e orçamento público. Os encontros acadêmicos com os alunos se constituíram momentos de criação e transformação da teoria na prática.

Na Universidade compartilhava com os alunos do curso de administração a experiência do acompanhamento do financiamento público com as políticas públicas infantojuvenis, onde observei que os investimentos públicos são mínimos e não apresentam o planejamento governamental para a ampliação desses recursos.

A experiência na condição de professor da disciplina de orçamento público para o curso de graduação na UnB permitiu perceber o distanciamento dos jovens com as políticas públicas e seu financiamento.

Outro estágio importante da minha vida foi o ingresso no mestrado em economia do setor público da UnB em 2008. A linha de pesquisa do setor público trouxe a publicação da dissertação nesta temática: políticas públicas infantojuvenis e orçamento público. No mesmo ano, em maio de 2008, constituiu-se uma comissão de trabalho composta de membros e servidores das Promotorias de Justiça de Defesa da Educação e da Infância e Juventude, do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) com a finalidade de identificar o Orçamento Criança e Adolescente (OCA) a partir do ano de 2005, com isso a utilização da metodologia "De Olho no Orçamento Criança: atuando para priorizar a criança e ao adolescente no orçamento público"[3] que se orienta na diretriz de criação de mecanismos que

[3]Documento publicado em outubro de 2005 de iniciativa da Fundação ABRINQ, INESC e UNICEF.

permitam monitorar o planejamento e a execução orçamentárias na área da infância e da adolescência no três níveis de governo.

Em 2011, a produção intelectual do artigo, no boletim científico, da Escola Superior do Ministério Público da União, intitulado: orçamento público destinado às crianças e aos adolescentes coincidiu com as alterações relevantes do PPA 2008-2011, em âmbito, do Distrito Federal, em relação as políticas públicas infantojuvenis.

Para convergência do trabalho na promotoria de defesa da educação com a trajetória acadêmica na Universidade de Brasília o doutorado em educação é o que faltava para a realização dos estudos nas temáticas de políticas públicas para educação básica, em especial, na primeira infância.

1.3 Organização do estudo

Esta pesquisa é um trabalho de perscrutação de ângulos somados para entender a implantação do programa federal PAR/PROINFÂNCIA, em Brasília, no período de 2007 a 2017, na visão de atores que tangenciam a política de educação infantil. Este trabalho, contudo, não se propõe a debates conceituais, mas objetiva concentrar-se empiricamente nos movimentos da realidade da oferta e da demanda das creches na Capital, buscando entender esta dinâmica no meio estudado.

Abordar a construção das creches por meio do programa PAR/PROINFÂNCIA, também, demanda o enfoque na discussão do ciclo de políticas públicas e do incrementalismo, que lhe ordenam e estruturam, bem como interseções criadas no campo da política de educação infantil, ainda em delineamento no cenário nacional. Por recorte eleito, implica conhecer como se dá a política de educação infantil em Brasília, assim como as possibilidades do programa federal para este segmento.

Partiu-se da hipótese da existência de uma desconexão entre a implantação do programa federal PROINFÂNCIA em Brasília e as diretrizes, objetivos e metas da implantação do programa em âmbito nacional.

Esta pesquisa foi realizada em cinco etapas, cuja descrição metodológica encontra-se ao início de cada momento investigativo, prescindindo-se, portanto, de seção exclusiva dedicada e esse quesito. No primeiro capítulo apresento na introdução uma discussão histórica e sua relação com a hipótese da tese. O capítulo seguinte faz-se um exame da política pública, segundo a literatura. Algumas teorias foram pesquisadas, destacando-se a teoria da escolha racional, o incrementalismo, a análise de sistemas, o ciclo de políticas públicas, a política da burocracia, a coalizão da defesa e a teoria da escolha pública. Verifica-se a necessidade de aprofundamento do ciclo de políticas públicas e o incrementalismo que se destacam no objetivo específico da pesquisa (KINGDON, 1984, WILDAVSKY, 1992, CASTELS, 1997, KICKERT, KIIJN< KOPPENN, 1997, THOING, 1985, WANAT, 1974, LINDBLOM, 1959, JONES, BAUMGARTNER,1997). Além disso, fez necessária a revisão da literatura da política pública de educação infantil internacional, buscando-se situar as relações trazidas pelos autores nessa visão global. É importante apresentar e discutir as implicações dessa política pública, sinalizando o debate nacional e internacional.

A questão da política pública da educação infantil tem merecido destaque nos textos legais. A educação infantil e sua concepção está assegurada na Constituição de 1988, ratificada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996) inovou ao trazer como a primeira etapa da educação básica. O direito à educação de crianças de 0 a 6 anos em creches e pré-escolas se traduz em direitos e normas no âmbito da educação nacional e representam um marco regulatório importante.

Torna-se importante, também, para compreender o objeto estudado, fazer uma incursão nas forças ligadas ao tema que marcaram época, considerando os movimentos sociais, a importância da política governamental e a sociedade brasileira a partir da Constituição de 1988.

No capítulo terceiro inscrevem-se nesse cenário as discussões sobre a educação infantil pública e as determinações sócio históricas que ocorrem com o surgimento de creches e pré-escolas destinado às classes trabalhadoras. A história da educação infantil voltada para os filhos dos trabalhadores se materializa nas

relações sociais paternalistas e autoritárias. Discute-se, assim, a evolução do programa federal PAR/PROINFÂNCIA desde 2007, em âmbito nacional e distrital, por meio da política de apoio e assistência financeira e através do estudo da legislação educacional, que vem dando suporte a esse processo da educação infantil. Para isso, faz-se uma descrição dos Planos Nacionais de Educação – PNE para os períodos de 2001 a 2010 e de 2014 a 2024.

Discorre-se também sobre as políticas governamentais federais por meio dos Planos Plurianuais (PPA) desde o primeiro do presidente Collor até o atual elaborado pela presidenta impedida Dilma. Analisa-se como esses planos fortalecem o acesso a essa educação infantil.

A hipótese de como se deu a implantação do programa federal PROINFÂNCIA em Brasília, como política pública de educação infantil, no período de 2007 a 2017? traz em seu bojo o desafio do estímulo precoce das crianças e contribui muito para o seu aprendizado futuro, por isso a próxima etapa, o capítulo quarto, reúne o marco regulatório de Brasília da política pública de educação infantil, o histórico da construção das creches e das pré-escolas, desde o planejamento de Anísio Teixeira até o primeiro Plano Distrital do Distrito Federal.

O papel do programa federal PROINFÂNCIA como formador de política pública nacional e distrital, é analisado nessa perspectiva, pelas propostas trazidas do Plano de Ações Articuladas, e suas consequências na política pública da Secretaria de Estado de Educação de Educação.

Brasília exerceu um papel complementar da política pública de educação infantil nesse período de existência. Manteve-se com construções de poucas creches e habilitação de instituições, além de uma circunscrição geográfica pequena.

Contudo, há que se detectar a percepção de alguns atores envolvidos no processo da política pública de educação infantil em Brasília. O que pensam esses profissionais? Como se dá a articulação com a política nacional? Que concepções as instituições sem fins lucrativos têm sobre estas relações?

A hipótese delimitada para a pesquisa é, portanto, multifacetado, o que requer olhares plurais para captar concepções que podem, ao longo de seus cruzamentos, clarificar tais questões. Esta pesquisa ocorreu em um momento de efervescência e transformação para a política pública em Brasília, no qual houve mudanças paradigmáticas na gestão, com significativo aumento de cobertura de oferta de matrícula na educação infantil e o uso do espaço para discussão da gestão centralizada ou descentralizada, visando o cumprimento das metas da regulação da política pública.

O capítulo final procurou completar este cenário, ouvir os profissionais atuantes nas creches, isto é, na execução da política pública. Conhecer da implantação da política pública com profissionais do FNDE/MEC. Nesse tocante, entende-se, ainda, que ouvir a implantação da política pública de educação infantil pela Secretaria de Estado de Educação é relevante. Para tanto, entrevistou-se um dos coordenadores geral de educação infantil da Secretaria de Educação Básica do MEC, um Subsecretário de planejamento e avaliação da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e um gestor responsável pela gestão descentralizada de uma creche construída na Capital com os recursos do PROINFÂNCIA. Estabelecidos os contornos do cenário, apoiando-se nos autores Garnier, (2014), Pinto (2008), Rosemberg (2003) e Bardim (1970).

1.4 Procedimentos metodológicos

Esta seção descreve os procedimentos metodológicos utilizados na realização deste estudo no que se refere ao delineamento da pesquisa, seus instrumentos, bem como a decorrente coleta e a análise de dados.

A descrição da metodologia a ser utilizada na pesquisa científica assume um papel central para o seu desenvolvimento, em observância e na busca de evidências empíricas para a hipótese elencada.

Diante do exposto, a metodologia para esta pesquisa é dividida na revisão da literatura dos principais modelos de políticas públicas nacional e internacional, tais como: a teoria da escolha racional, a análise de sistemas, a política da burocracia, a coalizão da defesa, a teoria da escolha pública, o incrementalismo e a ciclo de políticas públicas, na análise de dados quantitativos extraídos do orçamento público em âmbito federal e distrital e nas entrevistas semi-estruturadas com um roteiro pré-definido de perguntas abertas com a aplicação das técnicas de análise de conteúdo por categorias.

Para a análise do conteúdo das respostas para as perguntas abertas, a pesquisa usou as técnicas de análise de conteúdo propostas por Laurence Bardin. Depois dessa análise, chegou-se às primeiras categorias. A categorização, segundo Bardin (1979, p. 117), é

> Uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos. As categorias, são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registro, no caso da análise de conteúdo) sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão dos caracteres comuns destes elementos.

Nesse sentido, elaboram-se quatro categorias:

a. Implantação do programa federal PROINFÂNCIA (instalações físicas);

b. Assistência técnica e financeira governamental;

c. Política Pública (marco regulatório);

d. Matrículas na Educação Infantil (metas).

A importância dos procedimentos metodológicos no programa federal é que com a sua implantação, o programa passa a sofrer as influências do contexto no qual está inserido e se submete às tensões dos interesses, pontos de vista e valores que estão interagindo no dia a dia de sua realização, embora o arcabouço teórico do programa apresentar-se bem-acabado e fundamentado tecnicamente.

A partir da necessidade de construir cenário para a compreensão da capacidade de gestão local do programa PROINFÂNCIA e das práticas desenvolvidas na capital, foram eleitos como grupo de informação: um dos coordenadores geral de educação infantil da Secretaria de Educação Básica do MEC, um Subsecretário de planejamento e avaliação da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e um gestor responsável pela gestão descentralizada de uma creche construída na Capital com os recursos do PROINFÂNCIA, que se constituíram como sujeitos da pesquisa.

Para garantir a diversidade dos sujeitos envolvidos na implantação e desenvolvimento da política de educação infantil, foram selecionadas as seguintes localidades:

a) Subsecretaria distrital de Educação Infantil: responsável pela condução da política de educação infantil no DF e ator fundamental para analisar a implantação do programa federal em Brasília;

b) Coordenação de educação infantil do FNDE/MEC: gestor que acompanhou rotineiramente o programa federal PROINFÂNCIA, responsável por organizar o processo, de acordo com as diretrizes preconizadas pelo Ministério da Educação;

c) profissional integrante da equipe de educação infantil que está na execução da política pública na capital;

Com isso, o estudo abrangeu a análise da implantação da gestão distrital do programa federal PROINFÂNCIA e suas consequências com os entrevistados.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS, SEGUNDO A LITERATURA

O propósito deste capítulo é verificar pela revisão da literatura de políticas públicas e internacional o processo de busca, análise e referenciais teóricos que sustentam o programa federal. Nesse sentido, o desenvolvimento do material a seguir está em conformidade com esse objetivo específico elencado na tese.

Ao investigar o objeto deste estudo programa federal PROINFÂNCIA verificou-se a necessidade de um aprofundamento nos modelos de política pública ciclo de políticas públicas e incrementalismo para a melhor análise do programa, verifica-se na seção posterior.

Busca-se compreender como essas políticas são formuladas e implantadas pelo Estado e suas características. Discutir a política pública de educação infantil no cenário internacional pode construir um ponto de vista interessante em perspectiva de comparações de políticas públicas.

Souza (2007) entende que o conceito de política pública é plural. O termo é visto como um conjunto de ações governamentais com efeitos específicos, como somatório de ações do governo que incidem sobre os cidadãos ou escolhas do governo ou sobre o que fazer em relação a problemas gerais.

Entender a origem é importante para compreender o desenvolvimento, segundo Souza (2007) o tema política pública nasceu como disciplina acadêmica nos EUA. Na Europa, os estudos e pesquisas nessa área eram focadas na análise sobre o Estado. A diferença principal entre as duas linhas consiste que na Europa as teorias tentavam explicar o papel do Estado, nos EUA, ao contrário, o enfoque era nos estudos sobre a ação dos governos.

A pergunta “Para que servem as políticas públicas?” É inevitável e não há uma resposta padrão aceita por todo o mundo. Os questionamentos mais aceitos no meio acadêmico são o de Laswell (1936). Ele afirma que decisões e análises sobre políticas públicas implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz. Do ponto de vista conceitual, a política pública

repercute em campos multidisciplinares, isto é, seu processo influencia a economia e a sociedade, por exemplo.

Souza (2007) resume que política pública como o campo de conhecimento que busca, ao mesmo tempo “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou no curso dessas ações (variável dependente).

Ao discutir sobre políticas públicas, indaga-se sobre o espaço que cabe aos governos na definição e na implantação dessas políticas. A necessidade da política pública nasce pela sociedade ou pelos governos? No que concerne o tema de políticas públicas para a educação infantil existem duas indagações sobre tal perspectiva: predominou o marco regulatório elaborado pelo Governo Federal e a demanda da sociedade do Distrito Federal ou o governo concentrou esforços para definir uma política pública na capital do país?

Não se pode tutelar que o governo opte por políticas públicas defendidas pelos que estão no poder e nem que servirão para os interesses específico de classes sociais. Segundo Evans, Rueschmeyer e Skocpol (1985) no processo de definições de políticas públicas, as sociedades e Estados no mundo moderno estão mais próximos de defender uma “autonomia relativa do Estado”. Essa autonomia, segundo os autores cria condições para implantação de objetivos de políticas públicas.

Souza (2007) afirma que há outros segmentos que não os governos que se envolvem na formulação de políticas públicas, tais como: grupos de interesses e movimentos sociais. No caso da política pública de educação, por exemplo, podemos citar a Associação Nacional de Pós-Graduação, Pesquisa em Educação (ANPEd), a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) e Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEN). Há de se ressaltar, a partir da literatura, a diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e de governar, mas que, empiricamente, não está comprovada.

Modelos de formulação e análise de políticas públicas foram desenvolvidos, nas últimas décadas, para ajudar a compreender todo o processo dessas políticas.

Algumas teorias foram formuladas para explicar questões como a tomada de decisão, a formulação e a implantação de políticas, podendo-se destacar a teoria da escolha racional; o incrementalismo; análise de sistemas; ciclo de políticas públicas; política da burocracia; a coalizão da defesa e a teoria da escolha pública (KELLY; PALUMBO, 1992; SOUZA, CARVALHO, 1999).

Além desses modelos, Frey (2000) destaca que estudos tradicionais sobre políticas públicas baseadas em métodos quantitativos limitam-se a um número reduzido de variáveis explicativas devido às dificuldades técnicas e organizativas. Entretanto, esse autor enfatiza que analisar programas governamentais, pesquisando sua gênese e seu percurso, é necessário considerar os fatores favoráveis e os entraves bloqueadores. Com isso, a pesquisa comparativa não pode deixar de se concentrar de forma mais intensa na investigação da vida interna dos processos político-administrativos. A partir desse direcionamento processual, tornam-se mais importantes os arranjos institucionais, as atitudes e os objetivos dos atores políticos, os instrumentos de ação e as estratégias políticas.

Diante deste estudo do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA) no Distrito Federal, a análise destaca o seu histórico de política pública do Governo Federal, seus entraves políticos e administrativos, o processo político-administrativo, ou seja, os atores políticos em âmbito do Governo Federal e Distrital, além dos instrumentos de ação e estratégia política abordada ao longo do programa.

Dentro desse campo específico, alguns desses modelos de políticas públicas citados foram desenvolvidos para responder àqueles questionamentos e entender melhor como e por que o governo faz ou deixa fazer alguma ação que repercutirá na política pública de educação infantil. Muitos foram os modelos desenvolvidos e aqui serão mapeados apenas os principais.

O processo de políticas públicas chamado incrementalismo foi desenvolvido por Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980) e Wildavisky (1992). Os autores destacam em suas pesquisas que a política pública já proposta tende a receber recursos incrementais a cada ano, ou seja, não partem do zero pois há incremento

de recursos financeiros. O governo para não ficar inerte a política toma decisões marginais e incrementais, desconsiderando mudanças políticas ou mudanças substantivas nos programas públicos.

No caso do PROINFÂNCIA, a decisão do Governo Federal partiu do zero, tendo em vista que não tinha programa federal com esse modelo de construção de infraestrutura física para abrigar a política pública de educação infantil no país. Assim, pode não ter a visão incrementalista dessa política. Entretanto, os pesquisadores que trabalham no governo e com orçamento público conhecem a força do incrementalismo, que alocam recursos a cada ano nos programas governamentais, limitando-se assim a capacidade dos gestores de implantar novas políticas.

Uma das mais conhecidas metodologias de análise é o que a literatura chama de ciclo de política. Autores como Kingdon (1994), Kelly e Palumbo (1992) mostram fases ou etapas que compõem esse processo: definição da agenda, formulação, implantação e avaliação da política.

Tudo começa com a definição da agenda: o problema social é exposto. A partir disso, as propostas e os interesses são analisados. Pesquisadores apontam que nessa fase faltam diagnósticos mais detalhados sobre a política pública a ser implantada. Neste momento, algumas questões importantes entram na agenda e outras não, e o foco do ciclo de política fica nos participantes e não no processo.

Na perspectiva da teoria do ciclo de política pública, o PROINFÂNCIA, entrou na agenda da Capital e dos demais municípios brasileiros por meio do marco regulatório da educação infantil. Em 2007, o Plano de Ações Articuladas (PAR) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), ligado ao MEC trouxe quatro grandes dimensões para a educação: 1) gestão educacional; 2) formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; 3) práticas pedagógicas e avaliação; 4) infraestrutura física e recursos pedagógicos. No mesmo ano foi formulado e implantado o programa do Governo Federal que dá apoio financeiro para os municípios na infraestrutura física na dimensão da construção de estrutura física (creches).

Kingdon (1994) afirma que esse ciclo de políticas públicas pode ser combinado com o modelo *garbage can* ou “lata de lixo”, conceito desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972). O estudo observou que propostas ou alternativas para a resolução de problemas acabavam sendo descartadas, isto é, ficam no “lixo” como se fosse um “arquivo morto” da organização. Kingdon (1994), então, acreditou que a estrutura dessa combinação estaria definida na agenda, por esse modelo misturar problemas e soluções como se estivessem em uma lata de lixo para as escolhas de políticas públicas.

Dessa forma, há uma lista de assuntos ou problemas identificados que deverão compor a agenda governamental. Além disso, há grupos de pressão, tais como representantes governamentais e pessoas externas ao governo. De acordo com Pinto (2008), os itens que são destacados para uma ação imediata entram na agenda de decisão e determinam procedimentos e especificação de alternativas.

O reconhecimento de problemas e suas dificuldades são determinantes na estrutura teórica desenvolvida por Kingdon (1994), já Pinto (2008) indica vários mecanismos que alertam para a existência dos problemas. Nessa perspectiva, os problemas chamam a atenção não apenas por pressão política, mas por seus indicadores. Pinto (2008) destaca vários indicadores determinantes, tais como: mortalidade infantil, desemprego, desastres, epidemias, entre outros.

O programa federal PROINFÂNCIA pode ter sido incluído na agenda governamental não por pressão política, mas pelos indicadores de educação infantil no Brasil. Há falta de creches e pré-escolas para o atendimento de séries iniciais conforme apontado pelos índices de déficit de oferta de matrícula desde a última década. Portanto, esse pode ter sido a questão que alertam para a existência do problema. Assim, as ideias podem vir de qualquer lugar, porque o fator crítico é determinante.

Frey (2000) indica “no que tange à fase de percepção e definição de problemas, o que interessa ao analista de políticas públicas é a questão como em um número infinito de possíveis campos de ação política, algumas questões vêm

se mostrando apropriadas para um tratamento político e consequentemente acabaram gerando um ciclo de políticas".

Nesse contexto, há uma outra teoria: a concepção da *policy arena* foi originalmente introduzida no debate científico por Lowi (1972). A modelo parte do pressuposto de que as áreas de políticas podem ser distinguidas de acordo com o seu caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo. Segundo o autor, as políticas distributivas, por exemplo, têm características menos conflituosas, entre os grupos de interesse, pois, em geral, beneficiam um grande número de pessoas, mas com perspectivas pequenas.

Frey (2000) afirma que tal conceito faz parte do pressuposto de que as reações e expectativas das pessoas afetadas por medidas políticas têm efeito antecipativo para o processo político de decisão e de implantação, ao contrário da política distributiva que tem foco polêmico entre os pesquisadores. O objetivo é descentralizar recursos financeiros entre classes sociais menos favorecidas e segundo Frey (2000) o processo político que visa uma redistribuição costuma ser polarizado e repleto de conflitos.

A política regulatória destaca-se pelo marco regulatório que ocorre por meio de leis, portarias ou decretos que façam efeitos na política. A configuração concreta da política será determinante para a sociedade. Percebe-se que o programa PROINFÂNCIA tem essa característica de política regulatória. O marco regulatório tem efeitos desde 2007, com o PAR 2007 -2011, o PROINFÂNCIA 2007-2011, e as suas fases seguintes PAR 2011-2014 e o PROINFÂNCIA 2011-2014 que será detalhado em capítulo posterior. Entretanto, os efeitos referentes aos custos e aos benefícios não são determinantes de antemão, dependem sim da configuração concreta dessa política nos municípios.

Encerra-se a noção de *policy arena* com as políticas constitutivas ou políticas estruturadoras que se refere à criação e modelação de novas instituições, como exemplo, o processo de negociação, de cooperação e de consulta entre os atores políticos. Essas formas de política podem ser caracterizadas no tocante à forma e

aos efeitos dos meios de implantação aplicados, aos conteúdos das políticas e, finalmente, no que tange ao modo de resolução de conflitos políticos (FREY, 2000).

As novas concepções, abordagens e métodos de políticas públicas trouxeram o modelo de coalizão de defesa (*advocacy coalition*) de Sabatier e Jenkins-Smith (1988), como contraponto dos modelos de ciclo de política e do *garbage can*. O objetivo do modelo é a defesa da crença, valores e ideias no processo de formulação de políticas públicas. Sabatier descreve um subsistema de políticas públicas como um conjunto de atores individuais ou coletivos de uma variedade de organizações públicas, privadas e da sociedade civil (ONGs), num determinado escopo geográfico, que está ativamente preocupado com determinada questão de política pública e que sistematicamente tenta influenciar as decisões naquele domínio (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1988).

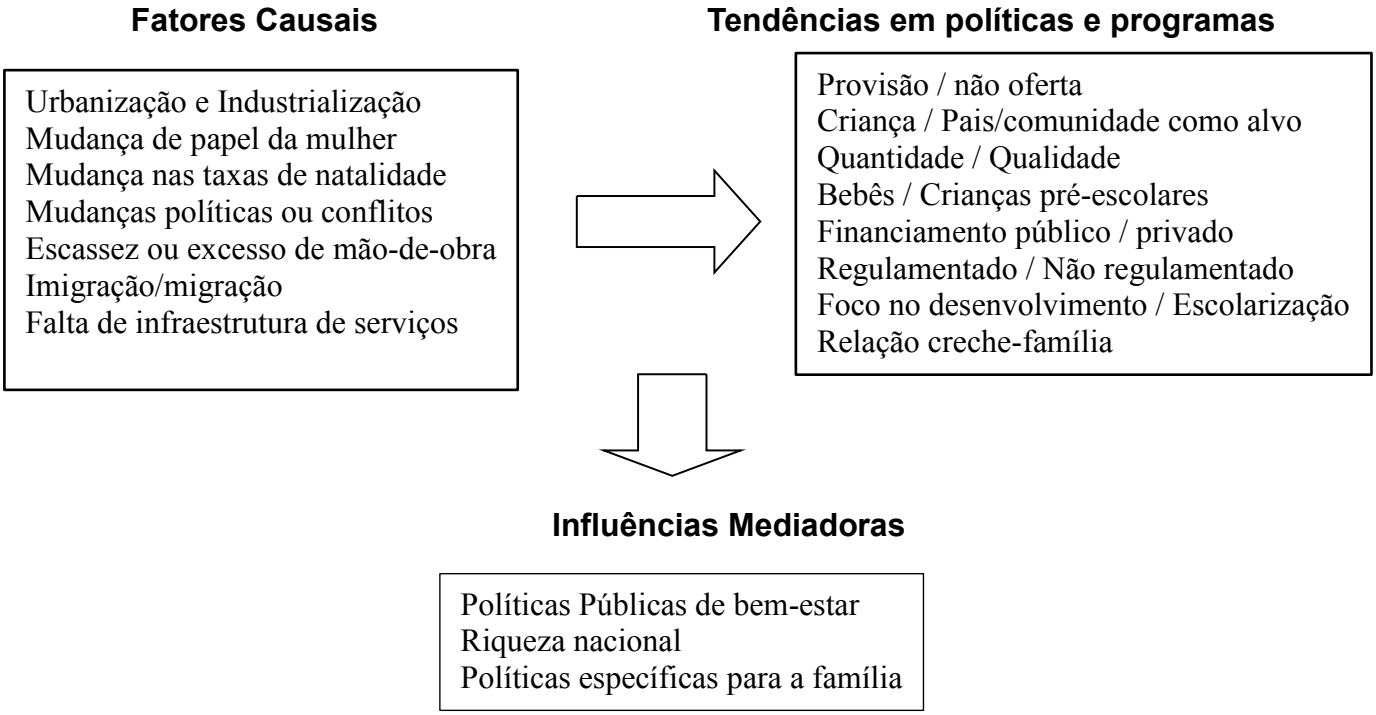
A chamada coalizão de defesa é dividida em eventos interno e externo. O evento interno decorre de mudanças nas regras institucionais e de alocação de recursos. Já o evento externo está relacionado com as variáveis de mudanças nas condições socioeconômicas. Neste sentido, segundo Vicente (2015) cada coalizão detém determinado conjunto de recursos e opta por estratégias específicas, influenciadas pelo sistema de crenças, para atingir seus objetivos políticos. É no âmbito interno do subsistema que são gerados os programas ou políticas públicas que frequentemente incorporam elementos ou princípios.

Tal modelo de políticas públicas provoca conflitos quando há incompatibilidade entre ideias e as crenças, isto é, em uma alteração de um programa governamental ou uma política pública. Vicente (2015) enfatiza que políticas públicas incorporam teorias sobre como atingir determinados objetivos, portanto, envolvem valores e problemas que devem receber as mais altas prioridades, relações causais e percepções da magnitude dos problemas e da eficácia dos instrumentos de intervenção. Assim, os sistemas de crenças têm a função dupla de moldar uma perspectiva normativa para fundamentar a interpretação e o discernimento de soluções (diagnóstico) em relação a certos fenômenos percebidos.

Visto do ângulo de políticas públicas de educação infantil, o esquema de Cochran (1993) para análise de políticas e programas para a infância se deu a partir de uma análise que foi realizada em 29 países. Esse estudo fornece um interessante e apropriado esquema para a identificação dos diversos fatores que conjuntamente produzem políticas e programas e a compreensão dos motivos pelos quais diferentes causas produzem diversos tipos de programas e políticas.

Para desenvolver seu modelo, Cochran inspirou-se em Bronfenbrenner (1977). O estudo de Cochran é uma relevante contribuição para analisar o impacto de diversas dimensões sobre as políticas e programas. O autor propõe um esquema que identifica não só os fatores causais, mas incentiva a análise da associação entre eles. A figura 1 apresenta o modelo desenvolvido com pequenas modificações introduzidas pelo autor.

Figura 1 - Esquema de Cochram para análise de políticas e programas para a infância.



Fonte: Cochran (1993)

Esse sistema abordado no modelo de Cochran busca principalmente discutir a relação entre alguns fatores e influências mediadoras que permeiam a definição e elaboração de políticas e programas governamentais.

Partindo das políticas já existentes, as características das políticas públicas promovidas pelo governo brasileiro até o início dos anos 80 eram centralizadoras, já que as decisões e os recursos eram focados no âmbito federal, cabendo aos Estados e Municípios o papel de execução das políticas públicas formuladas pelo governo central.

Santos (1979) definia que nesse período a implantação de programas e a alocação de recursos eram influenciadas ora pela relação entre políticos e sua "clientela", na base de troca de favores, ora pela lógica corporativa típica de cidadania regulada[4].

Segundo Farah (2001), a partir da Constituição de 1988 identifica-se um movimento mais abrangente de reforma que envolve iniciativas de todas as esferas de governo. Intensificam-se a descentralização para os governos municipais, em especial, no campo das políticas sociais, promovendo programas voltados ao desenvolvimento local.

Farah (2001) ainda enfatiza que a primeira mudança significativa no desenho das políticas sociais implantadas por governo locais, consiste na promoção de ações integradas, dirigidas a um mesmo público-alvo. Focaliza-se uma área de intervenção ou um segmento da população e procura-se formular políticas integrais na articulação de ações tradicionalmente fragmentadas em diversos campos ou setores.

No Distrito Federal existem políticas públicas voltadas para as crianças e para os adolescentes em vulnerabilidade buscando oferecer atendimento integral no envolvimento de políticas sociais, educacionais e de saúde. Essas políticas

[4] Cidadania regulada foi o nome proposto pelo sociólogo brasileiro Wanderley Guilherme dos Santos para designar uma "cidadania restrita e sempre vigiada pelo Estado"

públicas são promovidas por meio de ações integradas de equipes multidisciplinares e de coordenação de diversas Secretarias.

Farah (2001 p. 133) enfatiza que:

> [...] estas iniciativas parecem assinalar o reconhecimento de que a eficácia de uma política setorial passa muitas vezes pela consideração de questões externas ao próprio setor — como é o caso do Programa Bolsa-escola, em que se reconhece que a evasão e a repetência não resultam exclusivamente de características do ensino oferecido, mas dependem também da inserção socioeconômica da família. De forma complementar, entende-se que a modificação da situação econômica das famílias passa pela educação.

2.1 Políticas Públicas e o ciclo de políticas e o incrementalismo

Esta seção tem por objetivo incitar uma discussão acerca da teoria das políticas públicas pelo aprofundamento do ciclo de políticas e do incrementalismo. Inicia-se pela importância do orçamento público e do incrementalismo para o objeto do estudo. Essas perspectivas vão servir de base teórica para a análise aprofundada desse recorte escolhido.

2.1.1 Incrementalismo

O orçamento público e o incrementalismo andam juntos, os valores que são alocados em exercício financeiro são incrementados no ano seguinte para a implantação da política público. Entretanto, Padgett (1980) apresenta uma abordagem sobre a racionalidade limitada, em pesquisas sobre orçamento. O autor faz um apanhado de propostas incrementalistas, inclusive apresentando modelos quantitativos, discutindo ainda a teoria do julgamento em série que são as hipóteses alternativas, estudadas sobre a estrutura comportamental dos programas federais do governo dos EUA, na questão da tomada de decisão orçamentária.

Neste modelo, diferentemente do racional-lógico ou puramente racional, a visão de incremento dentro do orçamento público tem grande ênfase (isto é, o aumento gradual e constante de recursos), uma vez que busca uma otimização ou correção de uma determinada decisão anterior, dentro de um processo contínuo que contemple objetivos previamente traçados (WANAT, 1974; WILDAVSKY, 1992a, 2001).

No Brasil, essa visão incrementalista do orçamento só tem grande ênfase em programas governamentais já iniciados, isto é, um programa do governo federal tem a alocação de recursos aumentada no ano seguinte pelo método do incrementalismo.

Os conflitos podem se manifestar tanto em nível organizacional (grupos) quanto em nível individual (pessoas), somando-se às limitações de percepção quanto à variedade de opiniões e alternativas. Os valores relevantes para a escolha da decisão a ser tomada serão sempre os incrementais (estágios do processo) e não os de formulação geral, visto que constituirão, naqueles pelos quais o tomador de decisão terá de fazer a diferenciação entre duas ou mais alternativas de ação (LINDBLOM, 1959, 1981).

Alguns autores discordam da forma incrementalista de se fazer orçamento público, haja vista ser tal processo um resultado de uma teia de conflitos, negociações e ingerências, incluídas aí a político-partidária, de modo que a decisão final do gestor se torna complexa, muitas vezes não correspondendo à proposta inicial do orçamento (JONES; TRUE; BAUMGARTNER, 1997; SCHICK, 1983).

No Brasil há esses conflitos, tendo em vista que ao incrementar uma política pública sem ter a maturidade do programa, por exemplo, traz ingerência, pois criar uma expectativa para a população do tamanho incremental que recebeu e no final não correspondendo ao orçamento público.

Uma abordagem cultural que ainda impera em vários setores, principalmente da administração pública, trata de concessões e agraciamentos que influenciam as principais decisões sobre necessidades a serem satisfeitas ou atendidas (SIMON, 1987; ETZIONI, 1967). No modelo incremental uma política pode ser classificada

como adequada ou não, independentemente da existência de concordância entre os agentes decisores em termos de valores e objetivos. Os incrementalistas procuram um método capaz de descentralizar e democratizar as decisões (ETZIONI, 1967; RUBIN, 1989; SCHICK, 1983).

No âmbito orçamentário, um município brasileiro, tendo em vista suas dificuldades em fazer um levantamento enorme de valores para a implantação das políticas públicas da sua comunidade, fazer um conjunto de cálculos não menos volumosos sobre as quantidades de valores competitivamente equivalentes, entre outros, a solução tradicional para essas limitações tem sido o incrementalismo.

A caracterização do incrementalismo é dada pelo Wildawsky (1988), que o denomina “orçamentação clássica” (classical budgeting). Sendo o orçamento a formulação de uma grande massa de decisões, sobre uma massa não menor de informações, com prazos apertados e limites à capacidade intelectual e cognitiva de todos os participantes (que não dispõem ainda de métodos objetivos de quantificar o valor das prioridades dos diferentes bens públicos para os diferentes beneficiários), torna-se materialmente impossível examinar cada um dos milhares de fluxos de despesas que são destinados ano após ano a outras tantas finalidades. Desta forma, a “posição inicial” dos gastos em todas as rubricas é assumida como sendo os valores atualmente em vigor (ou seja, os do orçamento vigente à época da decisão), concentrando-se o processo orçamentário em discutir mudanças marginais a essa posição inicial (ou seja, acrescentando, modificando ou eliminando alocações individuais).

Em 2016, o Congresso Nacional aprovou a emenda constitucional 95, de 15 de dezembro – EC 95/2016, instituiu o novo regime fiscal. Os aspectos da utilizam desse mecanismo no orçamento público a partir de 2017 pode contemplar o incrementalismo na maioria das políticas públicas do governo federal, deixando pouca margem para novas políticas públicas.

A EC 95/2016 incluiu artigo na ADCT da Constituição Federal instituindo o Novo Regime fiscal que vigorará por vinte exercícios financeiros. A extensão desse prazo coloca em risco à eficácia da implantação de políticas públicas. Essa norma

estabelece que a partir de 2017, as despesas primárias (são as despesas obrigatórias do governo) da União, serão corrigidas em 7,2% e nos exercícios posteriores, o valor do limite do orçamento de cada unidade orçamentária será corrigido pelo IPCA, publicado pelo IBGE, para o período de doze meses encerrando em junho do exercício anterior que se refere a lei orçamentária. Esse novo regime fiscal não estaria estabelecendo um incrementalismo do orçamento da União?

Esse teto surge como obstáculo à aprovação de dotações orçamentárias para a implantação da política pública que o superem, bem assim a execução financeira (pagamento) que o exceda. Mas o teto certamente determinaria um obstáculo à inserção de novas dotações no orçamento acima dele. Essa é uma mudança substancial em relação ao modelo orçamentário anterior, que definia as programações orçamentárias com base no planejamento e nas estimativas de receita.

Para exemplificar o incrementalismo dado pelo novo regime fiscal da União, o teto da despesa (2017 em diante), pela leitura do inciso I do § 1 do art. 107 dessa emenda constitucional, é dado pela base das despesas pagas em 2016 corrigidas anualmente pelo IPCA de doze meses. Nos demais exercícios (2018 em diante), a base seria o limite do exercício anterior corrigido pelo IPCA previsto, somado aos acréscimos reais autorizados. Esse procedimento seria repetido sucessivamente, até a expiração do regime fiscal instituído ou sua renovação.

Assim, os estudos aqui apresentados têm como objetivo avançar nos modelos explicativos para as diferentes fases ou etapas das políticas públicas, isto é, para o processo de decisão inerente à formação e ao desenvolvimento de políticas, com ênfase especial nas fases de formulação e implantação, procurando apreender a dinâmica que articula as várias fases do ciclo da política pública.

Foram escolhidos autores que analisaram as condições de formação e desenvolvimento de cada uma das fases das políticas públicas - construção da agenda, formulação de políticas, implantação de políticas e avaliação de políticas públicas.

2.1.2 Ciclo de Políticas Públicas: Construção da agenda

A escolha da agenda é dada pelo autor Kington (1984) separada em fases: elaboração da agenda, especificação das alternativas, escolha de uma alternativa e implantação de decisões. Segundo o autor a primeira fase da construção da agenda está relacionado com o assunto que irá colocar na agenda ou que não irá entrar.

Kington (1984) detalha que a agenda é definida como espaço da verificação dos problemas da sociedade, ou dos assuntos que chamam atenção do governo e do cidadão. Segundo ele, há três tipos de agendas: sistémica ou não governamental, governamental e de decisão. A primeira retrata a lista de preocupações dessa sociedade, que não entraram na agenda governamental; a segunda inclui problemas que merecem a atenção do governo; a última a lista dos problemas a serem resolvidos.

O modelo proposto por Jones (apud Thoeing, 1985) está no mesmo sentido, inicia-se com a identificação de um problema e a construção de uma agenda. A tomada de decisão não representa o ponto de partida das políticas públicas. Segundo o autor, a construção de uma agenda representa o conjunto de problemas percebidos e que é capaz de estimular um debate público e a intervenção de autoridades políticas legítimas. O autor destacado que nem todos problemas podem facilmente ser inscritos numa agenda, há três aspectos essenciais: a) que o problema seja relacionado com o escopo das atividades de uma autoridade.; b) que o problema seja capaz de ser traduzido na linguagem de ação governamental e c) a existência de uma situação problemática.

Já Kington (1984) indica que os fatores que influenciam a construção da agenda governamental são dois: os participantes ativos e os processos proeminentes. Os participantes ativos podem ser classificados como atores governamentais, isto é, o primeiro escalão da administração pública. Esses são os

maiores influenciadores para a construção da agenda. Os parlamentares e os atores não governamentais tem influência decisiva na agenda, também.

Os processos proeminentes, segundo Kington, são as características dos órgãos, das instituições e dos aparelhos vinculados à produção de políticas públicas. Como exemplo, o Poder Executivo teria um processo de escolha de assuntos, em função de uma rotina (particular) visando o reconhecimento de problemas e a formação e redefinição de políticas, sendo essa rotina influenciada sempre pela ação da política instituições (eleições do Executivo).

Formulação e implantação de políticas

Hoppe, Van de Graff e Van Dijk (1985) indicam que o processo de formulação de políticas pode ser visto como um diálogo entre intenções e ações, isto é, um processo contínuo de reflexão para dentro e ação para fora. Segundo eles, a implantação da política pública é uma fase de mostrar resultados. Nesse sentido, há 3 subfases na formulação relacionadas: primeira, quando há uma massa de dados que transforma em informações relevantes; segunda, guando valores, ideais, princípios e ideologias se combinam com informações para produção do conhecimento; e última, quando o conhecimento empírico e normativo e transformado em ações públicas.

Para esses autores, tem de haver uma interação entre formuladores, implementadores e público-alvo (das políticas públicas) para o sucesso de determinada políticas. Além disso, a definição das estratégias de implantação é essencial, pois há uma desconexão entre os níveis de conhecimento de formuladores e implementadores e público-alvo.

Na formulação da política pública, segundo Kichert et al (1997), redes políticas são formulações institucionais que são formadas em torno de programas ou problemas políticos específicos. São redes que se criam para a formulação de uma política nacional. Dessa maneira, o pano de fundo das redes de políticas é a tentativa de fortalecer grupos de interesses, bem como diminuir as fronteiras entre o público e o privado e de promover a transacionalização das políticas, dentre outros fenômenos.

Do ponto de vista de influência na formulação e na implantação da política pública, a rede de políticas tem privilegiado estudos empíricos e a construção de tipologias capazes de destacar os principais elementos constitutivos e a configuração específica das redes de atores. Dentre a rede de política, pode haver comunidades fechadas e de relações verticais entre organizações ou redes temáticas envolvendo grande número de atores que estabelecem relações horizontais.

Mainardes (2009) destaca que as redes políticas podem possuir diferentes finalidades. Por exemplo, no âmbito da América Latina, pelo menos duas redes se organizam em torno das políticas para a formação de professores: a Rede Kipus[5] e a Rede Estrado [6] .A primeira, vinculada à OREALC/UNESCO, congrega organizações, instituições (governamentais e não-governamentais) e pessoas envolvidas e comprometidas com o desenvolvimento profissional e humano dos professores. A Rede Kipus é uma "aliança de organizações, instituições e pessoas comprometidas com o desenvolvimento profissional e humano dos docentes" (REDE KIPUS, 2017).

Por fim, na implantação, a quantidade de mudanças envolvidas nas políticas públicas influencia os objetivos. Entre outras palavras, o bom entendimento entre a formulação e a implantação são fundamentais para o êxito da política pública.

2.1.3 Avaliação de políticas

A avaliação de políticas públicas tem o objetivo de verificar os resultados obtidos, isto é, uma função que consiste em apreciar os efeitos atribuídos a ação de governo. A avaliação introduz análise individual ou em grupo de políticas públicas. Além disso, essa fase depende dos modelos burocráticos, dos recursos (material e humano), níveis de conflito, caráter subjetivo ou objetivo da política, entre outros.

[5] Disponível em: www.unesco.cl/kipus/2.act, acesso em: 23/03/2017.
[6] Disponível em :www.redestrado.org, acesso em: 30/01/2017.

Klaus Frey (2000, p. 226) destaca que a avaliação deve ocorrer em vários momentos do ciclo de políticas e não somente no término da implantação. O autor também afirma que, na prática, os atores políticos não se atêm a uma sequência estanque e que as diversas fases podem acontecer simultaneamente.

Arretche (1998) traz uma abordagem diferenciada, os conceitos de avaliação de política pública, de avaliação política e de análise política descrevem respectivamente três tendências: avaliação de efetividade, de eficácia e de eficiência. Segundo a autora, essas tendências evolvem a subjetividade, isto é, não são totalmente instrumentais, técnicas ou neutras.

A especificidade da avaliação de políticas públicas, por exemplo, atribui uma relação de causalidade entre um programa e um resultado específico e adota métodos que permitam estabelecer esta relação. Já a avaliação política prescinde do exame da operacionalidade concreta da implantação. Ela examina os pressupostos ou fundamentos políticos de um determinado curso de ação pública. A análise de políticas públicas, por sua vez, tenta dar sentido ao caráter errático da ação pública, examinando a engenharia institucional e os traços constitutivos dos programas. (Arretche ,1998)

Arretche (1998) afirma que a avaliação de política pública analisa a efetividade que busca mensurar o sucesso ou fracasso de um programa ou política de acordo com uma efetiva mudança nas condições sociais prévias das populações-alvo, por exemplo. Já a avaliação política está ligada a eficácia que busca relacionar os objetivos e instrumentos de um programa e seus resultados efetivos. A avaliação da eficiência mede o esforço empregado na implantação de uma política e os resultados alcançados.

Esse aprofundamento nessa seção do incrementalismo e do ciclo de políticas públicas é importante para a pesquisa. O incrementalismo por meio do orçamento público é muito relevante, pois o programa federal PROINFÂNCIA objeto do estudo teve aporte de recursos do orçamento público desde sua criação em 2007 sendo incrementado o seu valor a cada ano e em relação ao ciclo de políticas públicas a formação da agenda para a entrada dessa política pública de educação infantil

como prioridade deu-se pelos índices de falta de oferta de matrículas nos municípios brasileiros.

2.2 Política Pública da Educação Infantil: uma revisão da literatura internacional

Esta seção tem por objetivo incitar uma discussão acerca das políticas públicas da educação infantil no cenário internacional. Discute-se algumas análises de políticas públicas de educação infantojuvenil com as contribuições das abordagens dos autores Krawczyk e Vieira (2008), Castro (2007), Bairrão e Vasconcelos (2015), Garnier (2006) e Plaisance (1986).

O estudo é uma comparação entre países sobre a educação infantil realizando um diálogo com objetivo de analisar, comparativamente, os dispositivos que determinam e balizam as políticas públicas de educação infantil no conjunto dos países-membros do MERCOSUL e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O intuito é para uma melhor identificação do modelo utilizado pelos países, além de uma breve explanação da política do Banco Mundial.

A educação infantil nesses países esbarra em limites de caráter regulamentar. As políticas públicas infantis passam pela legislação e depois que se tornam de caráter prático, na maioria dos países. Os textos constitucionais; as leis orgânicas ou gerais da educação nacional; as leis específicas da educação infantil; alguns textos explicativos ou coerentes com os dispositivos legais vigentes; planos e programas governamentais costumam ser sintéticas e genéricas. Outro ponto importante é a diferença nas formas de Estado de alguns países pesquisados, por exemplo, Brasil e Argentina são Estados Federados e o Uruguai é Estado unitário.

2.2.1. Como a educação infantil está sendo trabalhada nesses países?

Debates sobre políticas públicas na educação infantil implicam em responder à questão sobre o espaço que cabe aos governos na implantação dessas políticas, em âmbito internacional. Nos países da América Latina e do OCDE pesquisados, a política pública é feita no poder executivo e aprovada no poder legislativo e com isso a maioria dos países tem seu marco regulatório desde então.

Krawczyk e Vieira (2008) afirmam que a comparação entre os países deve ser vista como meio que garanta a articulação de questões comuns de análises, ou seja, precisa ser construída dentro de uma concepção e análise crítica, levando em conta as especificidades históricas, econômicas, sociais e culturais de cada país.

Conforme Franco (2000), as pesquisas comparadas são importantes por trazerem à tona as múltiplas facetas de realidades distintas, buscando aprender as diferenças e semelhança entre si, permitindo, através do outro, um novo olhar sobre si mesmo. É por intermédio da compreensão do passado que se pode dar sentido ao presente, compreendendo a influência de determinadas ideologias no processo educacional, projetando o futuro.

Na América Latina, a valorização da educação infantil ganhou força na década de 2000, impulsionada por acordos internacionais, como o Marco de Ação Regional para as Américas[7], que tem entre seus objetivos:

(a) expandir e melhorar o cuidado e a educação da criança pequena, especialmente para as crianças mais vulneráveis e em maior vulnerabilidade;

(b) assegurar que todas as crianças, com ênfase especial nas meninas e crianças em circunstâncias difíceis de desenvolvimento social, tenham acesso à educação primária, obrigatória, gratuita e de boa qualidade até o ano de 2015.

[7]Educação para todos o compromisso na América – Marco de Ação Regional de Dakar, Senegal de 24 a 26 de abril de 2000.

O primeiro país analisado é a Argentina, que possui área de 2.766.889 km², onde vivem aproximadamente 40,2 milhões de habitantes. A maioria da população, cerca de 64,4% têm idade entre os 15 e os 64 anos, sendo que há um grande equilíbrio no número de homens e mulheres. Aproximadamente 24,9% da população está entre os 0 e os 14 anos, sendo que nessa faixa etária há uma pequena diferença para mais no número de homens. O Produto Interno Bruto (PIB) do país é o 2º maior da América do Sul.

A origem da educação infantil na Argentina data de 1870, quando Juana Manso funda o primeiro jardim de infância com o apoio financeiro da cidade de Buenos Aires, seguindo o modelo froebeliano difundido na época. O objetivo da instituição era atender crianças pobres e abandonadas, conforme afirma Castro (2007). Essa etapa educacional é oferecida em *Jardines Maternales*, para crianças de 45 dias a 2 anos de idade e *Jardines de Infantes*, para crianças de 3 a 5 anos

Em relação a política pública argentina, é possível fazer comparações com o Brasil. Tanto a Constituição Federal quanto a LDB obrigam o Estado a oferecer o acesso educacional na educação infantil, o que é diferente no país citado já que o artigo 19 da lei educacional obriga o Estado e suas províncias a universalizar a oferta de serviços educacionais para as crianças de 4 anos de idade (CASTRO, 2007).

Outro aspecto importante para se comparar é a qualidade da educação infantil. A lei argentina tem diversos artigos que tratam desse temática. Na LDB, o papel do MEC é centralizador da política pública nacional, entretanto, é perceptível na lei argentina, um papel mais ativo e dinâmico dos atores educacionais (CASTRO,2007). A lei confere ao Ministério da Educação daquele país a prerrogativa de garantir a qualidade da educação, priorizando os alunos em situações sociais mais desfavoráveis.

Dentro do campo específico da política pública, esta pesquisa constatou que a Argentina tem sua concepção de educação infantil dada pela Constituição Federal e sua lei 26.061/2005 que trata da proteção integral aos direitos das crianças e dos

adolescentes. Dessa forma, considera-se as crianças sujeitos de direito igual o Brasil.

Em relação a sua origem, a concepção foi assistencial com a dualidade entre creche e pré-escola. A lei, na percepção de educação nacional, é a de 2006 (Lei 26.206/2006) e posteriormente foi lançado o Plano Nacional para la Educacion Inicial. Os jardins maternais são geridos pelas Secretarias de Assistência Social já os jardins de infância têm a gestão centralizada pela Secretaria de Educação (CASTRO, 2007).

Levando em conta a Lei Nacional da Educação, há liberdade para a política da educação infantil, por isso o financiamento é de recursos da assistência social, da comunidade, de doações de empresas e de organismos internacionais.

Em linhas gerais, o Uruguai difere-se de seu vizinho portenho. O país possui uma economia emergente, baseada na agropecuária, apresenta bons indicadores sociais, sendo o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,765, considerado alto pela Organização das Nações Unidas (ONU). A taxa de mortalidade infantil é de 13 para cada mil nascidos vivos; apenas 2,1% dos habitantes com idade superior a 15 anos são analfabetos; a subnutrição atinge menos de 5% da população. A população, maioria descendente de europeus, soma 3.360.854 habitantes, sendo que 92,4% residem em de áreas urbanas. Uruguai é um país unitário, onde só existe um centro de poder político (nacional), que se estende por todo território e sobre toda a população.

Em 1998, foi promulgada a lei nº 17.015, denominada Lei da educação inicial no Uruguai. A lei regulamentou a educação de crianças no país, garantindo que a criança a partir de 5 anos iniciaria obrigatoriamente a sua educação inicial. Após uma revisão dessa lei, em 2007, a obrigatoriedade foi estendida para os 4 anos de idade, por meio da lei º 18.154/2007.

Os estudos desse países-membros do Mercosul indicam que o Brasil e o Uruguai têm suas políticas públicas de educação infantil mais centralizadoras e a Argentina mais descentralizadora, não deixando de contemplar as especificidades locais desses países.

A política pública do Uruguai, até então, não estava consolidada. Em 2008, o governo adotou uma nova regulamentação chamada de Lei Geral de Educação, nº 18.437/2008, alterando o sistema educativo em níveis, modalidades e ciclos. Neste caso, a educação infantil articulou-se com políticas sociais, buscando aspectos de desenvolvimento humano e cultural e atribuiu a área de educação inicial ao Ministério de Educação e Cultura local.

A política pública neste país tem três tipos básicos de instituições: os Centros de Educação Infantil Privados (CEIP), supervisionados pelo Ministério da Educação local, os Centros de Atenção Integral à Infância e às Famílias (CAIF) e os Centros do Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU).

Segundo Marquez (2006), o Banco Mundial a partir dos anos noventa, tem investido na formulação, implantação e monitoramento de políticas públicas para a primeira infância nos países em desenvolvimento, especialmente no Brasil. As experiências internacionais vêm confirmando a dificuldade de equilíbrio entre as políticas locais e a central

Esse ator internacional relevante, o Banco Mundial enfoca que as políticas sociais são necessárias para contribuir com as demandas do mercado de trabalho. O objetivo, desde a década de 90, para o Banco no Brasil e em outros países é diminuir a pobreza para o desenvolvimento econômico dos países mutuários. O alívio da pobreza configura-se como a principal meta de atuação do Banco Mundial e os princípios como equidade e eficiência foram propostos para os ajustes setoriais os quais deveriam se centrar nos setores públicos adotando modelos gerenciais orientados pelo Banco (FONSECA, 1997, p. 47-48).

Como a educação infantil surgiu para o atendimento dos pobres primariamente, o Banco Mundial passou a focar a responsabilidade do Estado no ensino de séries iniciais e na educação das mulheres. O objetivo do Banco, então, a partir de 1990 foi aumentar a produtividade dos mais vulneráveis para incluí-los no processo econômico.

A partir da década de 70, o Banco Mundial explicitou prioridades para o setor educacional, com vistas à concessão de empréstimos, mas só a partir da década

de 90 a educação infantil para o Banco Mundial entrou na agenda de política ao priorizar o investimento pelo que foi intitulado de setor informal (seriam as organizações não governamentais que destacam no atendimento infantil). O relatório 22841 – BR (2001) destaca programas de atendimento informais na educação em diversos países ratificando esse posicionamento (MARQUEZ, 2006, p. 135).

No âmbito do Brasil, o relatório 22841 – BR Brasil – Desenvolvimento da primeira infância (2011) foca sobre o impacto das pré-escolas e ratifica a tendência de exploração de alternativa para os programas informais brasileiras tendo em vista um melhor custo-benefício (BANCO MUNDIAL, 2001, p.44).

A educação infantil reflete os anseios das mudanças econômicas e políticas ocorridas no Brasil e no mundo. Mudanças exigidas e de forma a atender os ditames do mercado de trabalho. Com isso, as políticas educacionais para as crianças passaram a convergir com as proposições do Banco Mundial, a partir da década de 1990, possibilitando observar a relação entre as políticas globais e a formação da política nacional.

Depois de descrever o contexto da América Latina e as proposições do Banco Mundial, fez necessário partir para o marco legal de países da OCDE. A análise das intenções das políticas governamentais desses países inicia-se por Portugal, que é um prolongamento das formações montanhosas da Península Ibérica e tem 92 080 km² de extensão. O envelhecimento da população na Europa e no mundo ocidental, já não é novidade: os números mostram que em Portugal a tendência está se acentuando. Em 2011 a percentagem de crianças (com menos de 15 anos) na população portuguesa era de 14,9%, perto de metade dos 29,2% em 1960. Por isso, além de Portugal, alguns dados de países-membros da OCDE são importantes destacar.

As perspectivas das políticas públicas da educação infantil nos países da OCDE trazem reflexões interessantes para essa pesquisa. Iniciando pela política de educação pré-escolar de Portugal, que tem traços semelhantes a alguns países europeus. A característica marcante do velho continente acompanhou os

acontecimentos políticos e econômicos do século XIX, onde foram criados os primeiros jardins de infância.

A implantação da política pública pré-escolar em Portugal tem a raiz no progresso industrial e no aumento do trabalho feminino. Segundo a 1ª Conferência Nacional de educação pré-escolar a primeira instituição específica para crianças de até 6 anos de idade data de 1834. Essas instituições privadas tinham características de asilar, com enfoque nas crianças de classes sociais desfavorecidas. Bairrão, J e Vasconcelos, T. (2015) afirmam que algumas dessas instituições ainda estão funcionando e muitas mantiveram-se até recentemente com as mesmas características.

O atual modelo de política pública pré-escolar em Portugal é direcionado pela Constituição da República Portuguesa, promulgada em 2 de abril de 1976, que incumbe ao Estado “criar um sistema público de educação pré-escolar” (art. 74). Segundo Gomes (1997, p. 124) o “apontar-se- à para a criação de um sistema de educação pré-escolar oficial em que se integram os estabelecimentos atualmente a cargos de vários Ministérios”.

O sistema de ensino em Portugal é centralizado no Ministério da Educação e Ciências, que define o orçamento da educação pré-escolar, do ensino básico, do ensino secundário e do ensino superior. Este país tenta desde 2008 expandir sua a tomada de decisão a níveis local e regional. Os municípios têm mais responsabilidades na educação pré-escolar até o 3º ciclo do ensino básico do que antes.

De acordo com a atual Lei de Bases do Sistema Educativo e com a Lei Quadro, a educação pré-escolar destina-se às crianças de idade compreendidas entre os 3 e os 6 anos. O que significa, neste caso, a exclusão de crianças com idade inferior a 3 anos de idade do sistema educativo. O Ministério do Trabalho e Solidariedade tutela a oferta de educação e cuidados para a infância para as crianças de 0 a 3 anos de idade, colaborando e financiando. Segundo Plaisance(1986) a educação pré-escolar daquele país é questionável, por não favorecer as crianças provenientes das classes sociais média e superior, reforçando as diferenças sociais (PLAISANCE, 1986, p. 129-130).

Outro ponto que chama a atenção no relatório da OCDE são as matrículas na educação infantil em Portugal, que estão acima da média dos países pertencentes à organização. Em 2012, constou-se 78% das crianças de 3 anos e 92% das crianças de 4 anos inscritas na educação pré-escolar. De 5 a 14 anos as matrículas no sistema de ensino é praticamente universal.

Segundo o mesmo relatório da OCDE, o impacto do contexto socioeconômico dos alunos portugueses sobre o seu desempenho é superior à média dos países da OCDE. Os dados do relatório mostram que os antecedentes familiares têm um grande impacto sobre os alunos para que a continuidade dos estudos desde pequenos até o nível superior. A melhoria do desempenho e do nível de escolaridade dos alunos pode contribuir para aumentar a equidade e qualidade da educação em Portugal.

Outro país referência para análise da educação infantil pertencente a OCDE é a França. No mesmo sentido de Portugal, a “sala de asilo” marca a origem filantrópica de uma instituição destinada a acolher crianças urbanas pobres no séc. XIX. O modelo de política pública oferecida neste período é de escola obrigatória a partir dos 6 anos, gratuita e laica.

A política pública da educação chamada pré-escolar tem estruturas diferenciadas como, por exemplo, as escolas maternais que mantém uma escolarização obrigatória e com estrutura de cuidados para as crianças pequenas. Entre 2001 e 2006 uma série de análises de políticas realizadas pela OCDE intitulado programa *Starting Strong* mostrou que o sistema francês de educação infantil é um sistema dividido, conforme será explicado a seguir, e apontou que o sistema dirigido à primeira infância é variável entre os países ricos.

A Lei de orientação sobre a educação de 1989 iniciou-se esse processo de divisão. A escolarização primária é dividida em 3 ciclos para conjugar adaptações à diversidade dos alunos e eficácia, e com isso, no último ano da escola maternal a preocupação é com o fracasso escolar das crianças. Essa política de educação prioritária permaneceu até 2006, as conforme informações de Garnier (2006).

O sistema é centralizado na responsabilidade do Ministério dos Assuntos Sociais e da Família, no que se refere ao atendimento de crianças com menos de 3

anos de idade. De outro lado, as crianças de 3 a 6 anos estão sob a responsabilidade do Ministério da Educação Nacional. Segundo o programa *Starting Strong* da OCDE (2001-2006), a divisão de responsabilidade permaneceu como a situação de governança em muitos países da OCDE. O documento enfatiza que como consequência, o que se verifica frequentemente é uma fragmentação dos serviços e falta de coerência para as crianças e as famílias. Segundo Bennett (2008), um outro nível de fragmentação dos serviços de cuidados com as crianças pode ser observado em governos que veem os cuidados na primeira infância como responsabilidade privada dos pais e não como responsabilidades públicas. Segundo ele, essa tem sido frequentemente a abordagem em economias de mercado liberais (entre os países analisados pela OCDE: Austrália, Canadá, Coreia do Sul, Estados Unidos, Holanda Irlanda e Reino Unido).

As revisões do relatório *Starting Strong* da OCDE apresentam sugestões aos governos interessados em prover um sistema mais coerente de serviços de atendimento à primeira infância. Confira-se:

a. Estabelecer um referencial coordenado de políticas para crianças pequenas nos níveis centralizado e descentralizado;
b. Indicar um ministério líder para crianças pequenas, que se responsabilize pelas políticas gerais, trabalhando ao mesmo tempo em cooperação com outros departamentos e setores;
c. Adotar uma abordagem de colaboração e participação para a reforma;
d. Estabelecer vínculos fortes entre os serviços, os profissionais e os pais em cada comunidade.

O relatório da OCDE (2012) apresenta reflexões pertinentes: em muitos países da OCDE os serviços de educação infantil crescem em resposta à crescente demanda por resultados de aprendizagem. Os resultados, também, mostram que a educação pré-escolar de boa qualidade pode levar a desempenhos melhores em estágios posteriores da vida escolar, mas a dimensão desses benefícios depende fortemente da qualidade da educação infantil.

Os resultados apresentados sugerem que a relação entre a participação de educação infantil e os resultados futuros do aprendizado é mais forte nos países que apresentam certos aspectos de qualidade que incluem a relação entre números de crianças e de pessoal, como a duração dos programas e os gastos públicos por crianças (OCDE, 2012).

A duração é um importante indicador de melhoras de resultados de aprendizagem em estágios posteriores da vida (OCDE, 2012). Muitos países começaram a oferecer política de educação infantil a crianças de algumas faixas etárias, como por exemplo, a Holanda fornece política pública para crianças de 4 a 5 anos de idade, na Inglaterra e na Escócia, ela é gratuita para crianças de 3 e 4 anos de idade. Outra opção política para estender a duração da oferta da educação infantil é diminuir a idade da escolaridade obrigatória. Essa opção é frequentemente considerada eficiente do ponto de vista da equidade, uma vez que as desigualdades costumam existir antes do início da escolarização e tendem a aumentar quando a escola não é obrigatória.

Os referenciais teóricos estudados evidenciam na análise mais aprofundada do incrementalismo que, até o ano de 2015, o programa governamental PROINFÂNCIA obteve incrementos financeiros, em âmbito federal. Entretanto, Brasília não recebeu a alocação de recursos aumentada a cada exercício, não logrando êxito no incrementalismo. Em relação ao aprofundamento do ciclo de políticas públicas, os referenciais teóricos apontam para a construção da agenda e a formulação da política pública terem sido exercidas no âmbito federal e implantação no âmbito local, sendo um gargalo ao ciclo de políticas públicas a avaliação, que só é estabelecida de uma forma pontual ora pelo governo federal ora pelo governo distrital.

O próximo capítulo é relevante para o contexto da política de planejamento educacional brasileira, tendo em vista que a revisão da literatura não discutiu as intenções políticas que orientam esse planejamento governamental.

3 POLÍTICAS EDUCACIONAIS PARA A INFÂNCIA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: o protagonismo do MEC, de seus educadores e das organizações sociais.

Neste capítulo, discute-se como se faz a política de planejamento educacional brasileira, que se erigiu como política governamental a partir da promulgação da Constituição de 1988. Com a finalidade de compreender historicamente o tema, busca-se perceber como este evoluiu no seio das políticas governamentais, notadamente a partir da década de 80 e como dialoga com o objetivo específico de contextualização das bases teóricas e metodológicas (o marco legal regulatório) que sustentam a proposta do PROINFÂNCIA, em âmbito federal.

Considera-se relevante concentrar nesse período porque foi quando o Estado brasileiro sofreu uma série de transformações políticas e econômicas. Entre elas, correram importantes reformas governamentais, além de outras medidas que determinaram o panorama educacional brasileiro, particularmente no âmbito da instituição do planejamento governamental. O objetivo é discutir as intenções políticas que orientam o planejamento educacional brasileiro e como afetaram o desenvolvimento da educação infantil pública, no nível federal, estadual e municipal.

De forma a dar concretude ao tema, este tópico dedica-se a analisar o desenvolvimento da educação infantil em sua oferta pública em âmbito federal. Buscando-se a aproximação de objeto de estudo, procura-se, ainda, realizar uma análise das políticas e dos programas atuais, de iniciativa federal, dirigidos à criança de 0 a 6 anos de idade, especialmente aqueles que se dirigem ao atendimento em creches e pré-escolas, bem como discutir alguns problemas que desafiam a oferta e a qualidade da educação infantil.

Ainda que a política pública para educação infantil tenha se revigorado na década de 1980, em razão do movimento para sua inclusão na futura Constituição de 1988, é imprescindível realizar um breve resgate histórico como forma de conhecer a sua gênese e a sua trajetória no decorrer dos momentos que antecedem.

Muitos estudos neste período compartilharam informações de que às crianças passaram a estar mais presentes com os adultos a partir de experiências educacionais trazidas das creches e das pré-escolas. Com isso, Rosemberg (2012) explica que tal fenômeno desprendeu da educação e o cuidado da criança do espaço doméstico como exclusiva responsabilidade familiar. Desse modo, houve uma tendência à extensão da educação institucional em relação à educação infantil, apesar de que o modelo de educação pré-escolar esteja divergindo do modelo de creche “dos pobres” como tinha sido recomendado pela Conferência da UNESCO desde 1961.

3.1 Políticas educacionais: Educação infantil na Constituição de 1988: o protagonismo do MEC, de seus educadores e das organizações sociais.

A educação infantil na Constituição Federal de 1988 e as discussões em torno da atuação do Ministério da Educação nos anos de 1980 são parte de uma história coletiva de intelectuais, militantes e movimentos sociais desde quando a Educação infantil passou a compor o quadro da educação básica na Constituição.

O protagonismo das organizações sociais veio pelo impacto de novas ideias sobre a educação infantil recebida pelos movimentos sociais (movimento de mulheres e pelos direitos das crianças e dos adolescentes) resultando em propostas avançadas na Constituição Federal de 1988.

Nos anos de 1970, as políticas educacionais voltadas à educação de crianças de 0 a 6 anos defendiam a educação com vistas à compensação de carências culturais, deficiências linguísticas e defasagens afetivas das crianças provenientes das camadas populares. Influenciados por orientações de agências internacionais e por programas desenvolvidos nos Estados Unidos e na Europa, documentos oficiais do MEC e pareceres do então Conselho Federal de Educação defendiam a ideia de que a pré-escola poderia, por antecipação, salvar a escola dos problemas relativos ao fracasso escolar (KRAMER, 2006, p. 23).

Neste sentido é importante saber do financiamento dessas políticas públicas. Nem toda política pública tem, necessariamente, visibilidade na sociedade, mas o sentido que as políticas públicas educacionais assumem na relação entre o Estado e a sociedade tem bastante visibilidade. Editar leis que assegurem a proteção e o bem-estar de crianças e adolescentes é uma medida que não requer financiamento, por essa razão, não tem expressão orçamentária e nem por isso é menos importante. Ao contrário, em inúmeras situações pode ser fundamental. A maioria das ações de governo, entretanto, envolve custos financeiros e, por isto, deve estar claramente explicitada no sentido do financiamento público.

Em consonância com as políticas estabelecidas pelos organismos internacionais, em especial, o Banco Mundial, na década de 1980, o governo brasileiro fez acordo com este Banco e recebeu recursos que foram aplicados prioritariamente na educação fundamental do país como financiamento educacional. O que significou isto para a educação?

Em 1983 foi publicada a Emenda Constitucional n. 24 que estabelecia a obrigatoriedade de aplicação anual da União, de nunca menos do que treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento, da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino, a chamada Emenda Calmon.

O Programa Nacional de Educação Pré-Escolar implantado pelo MEC, em 1981, integra a Educação Pré-Escolar ao sistema de ensino brasileiro. A concepção contida no programa materializou debates na sociedade no período. O MEC justificou a implantação dessa política pública pela conjuntura brasileira, em relação situação de grande parte das crianças e às famílias brasileiras que na época passavam por privações. O governo, portanto, optou por atender, prioritariamente, às famílias de baixa renda. Frequentar a Pré-Escola não se constituía ainda em um direito de todas as crianças brasileiras, pois essa conquista se deu na Constituição de 1988. Justificando essa opção, Didonet (2006) aponta as razões:

> [...] Diante da magnitude da demanda e da insuficiência de recursos para atendê-la na sua integralidade, a administração pública tem que definir prioridades. Os critérios geralmente são os da maior

> necessidade social, ou seja, dos grupos que têm menos condição de conseguir atendimento com recursos próprios. No caso da educação pré-escolar, eram as crianças das famílias de baixa renda. (DIDONET, 2006, p. 56)

A década de 1980 no Brasil ficou conhecida como a década perdida (do ponto de vista do crescimento e do desenvolvimento) e terminou com uma hiperinflação. Do ponto de vista econômico, os altos índices de endividamento dos períodos e dos planos de desenvolvimento anteriores forçaram uma dívida enorme brasileira. No início dos anos 80, as políticas econômicas eram ortodoxas, o que significa cortar custos do governo e aumentar a arrecadação. Com a chegada de Sarney, em 1985, as políticas começaram a se tornar heterodoxas, diferentes daquelas defendidas pelo FMI, o qual impunha regras duras de ortodoxia econômica ao Brasil como condição para manter seus cofres abertos às necessidades brasileiras.

Nesse cenário, inicia-se o processo constituinte, convocada pela Emenda Constitucional nº 26 de 1985. A Assembleia Nacional Constituinte funcionou no período de 1º de fevereiro de 1987 a 5º de outubro de 1988 e trouxe pontos que suscitaram os maiores debates em relação à educação que foram: a definição de educação e os deveres do Estado com relação ao ensino; os critérios de distribuição de recursos públicos e os princípios de organização da universidade.

Este período marca os debates envolvendo o então deputado federal Florestan Fernandes na Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes da constituinte brasileira. O embate político nessa subcomissão estava voltado para as escolas públicas, laicas e gratuitas e o contexto político, social e econômico brasileiro que viabilizou a escrita do texto constitucional que passaria a direcionar o país a partir de 1988.

Camacho (2000) reforça que o Congresso Constituinte abriu espaço para a apresentação de emendas populares. Florestan Fernandes defendia verbas públicas exclusivamente para as instituições públicas.

Para reforçar essa ideia, o deputado, no campo acadêmico, registrava a banalização do argumento da tecnoburocracia, segundo a qual o país não gastava pouco em Educação, mas gastava mal, para apresentar dados a partir dos quais

concluía que, ao longo daqueles 20 anos (68-88), o investimento governamental no ensino público foi alarmantemente baixo (VELLOSO, 1988, p.360).

Segundo Cerqueira (2004, p. 138) Florestan considerava a Constituinte “uma oportunidade rara para a burguesia”, dizia. “As condições eram ideais para se tentar amenizar as distorções do “capitalismo atrasado”, vigente no país, antes que fosse sucumbida pela crise econômica e pela barbárie”.

A Constituinte não conseguiu superar o reducionismo do planejamento governamental ao orçamento público. Para colaborar com essa afirmação os artigos relacionados ao planejamento – o PPA integra o título VI – da tributação e do orçamento, dentro do capítulo II – das finanças públicas, na seção II dos orçamentos.

Em meio à Constituinte, registrava-se a manobra operada na Comissão de Sistematização que pretendia remeter a eventual vinculação aos planos plurianuais: “no seu conjunto, esses dispositivos diziam simplesmente o seguinte: os limites mínimos deveriam ser respeitados até a elaboração do primeiro plano plurianual de educação” (VELLOSO, 1988, p. 361).

Gohn (2008) informa que os movimentos realizam diagnósticos sobre a realidade social e constroem propostas. Atuando em redes, arquitetam ações coletivas que agem como resistência à exclusão e lutam pela inclusão social. Com isso, a lei federal nº 9.131, de 24 de novembro de 1995 alterou a Lei nº 4.024 de 20 de dezembro de 1961 - LDBEN e criou o Ministério da Educação e do Desporto no qual, entre outros, exerce as atribuições do poder público federal em matéria de educação, cabendo-lhe formular e avaliar a política nacional de educação, zelar pela qualidade do ensino e velar pelo cumprimento das leis que o regem. Por isso, só naquele ano que o MEC iniciou o seu protagonismo a ser responsável apenas pela área da educação no país.

No Brasil, essa relação foi sendo vagarosamente construída a partir do fim dos anos 70, quando foram criadas novas associações ou ativadas entidades científicas já existentes, a exemplo da Associação Brasileira da Educação (ABE), que desde que foi fundada protagoniza o debate educacional, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), a Associação

Nacional de Pós--Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), a Sociedade Brasileira de Sociologia (SBS) e as Conferências Brasileiras de Educação (CBEs), realizadas bienalmente, que passaram a debater os problemas socioeconômicos e políticos e a destacar os grupos e movimentos sociais envolvidos (GOHN, 2008 p. 56).

Ainda em 1987, com o objetivo de apresentar propostas e defendê-las na Assembleia Constituinte foi criado o Fórum Nacional em defesa da Escola Pública. Em contrapartida a esse movimento, surgiram grupos ligados ao setor privado. Segundo Gohn (2011) coube a Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEN), a liderança do grupo empresarial. O autor enfatiza que ambos os movimentos ocuparam espaço da sociedade civil e procuraram influenciar os constituintes.

A Constituição, lei fundamental do Estado, provê de um poder soberano (a nação ou o povo, nas democracias) que não podendo exercê-lo diretamente, face à complexidade do Estado moderno, o faz através de representantes eleitos e reunidos em Assembleia Constituinte. Como pregou Sieyés, um dos líderes da Revolução Francesa, a nação tem o direito de organizar-se politicamente como fonte do poder público. Esse poder que ela exerce em determinados momentos chama-se poder constituinte. Portanto, é um poder ilimitado, em regra. Só a própria Assembleia Constituinte, em deliberação preliminar, atenta aos princípios de direito natural e histórico, ou a um eventual condicionamento estabelecido na eleição dos seus componentes, poderá limitar o seu procedimento.

O Poder Constituinte da atual Constituição de 1988 expôs impacto em novas realidades sociais, econômicas e jurídicas. Esse poder, por não ter limites, introduziu novas bases no ordenamento estatal sem observar as implicações orçamentárias e financeiras de tal medida.

A Constituição de 1988 determinou significativas mudanças na abrangência, no conteúdo e no processo de elaboração dos instrumentos formais de planejamento e orçamento público. Grande parte delas permanece desconhecida

da sociedade em geral, de parcelas significativas dos formadores de opinião e, até mesmo, de segmentos da burocracia, inclusive dentro do próprio Poder Executivo.

Entre as mudanças, merecem destaque as seguintes: o Orçamento Geral da União (OGU) foi substituído por uma Lei Orçamentária Anual (LOA), que engloba três orçamentos: fiscal, da seguridade social e de investimentos; foi instituída a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA).

A declaração do Direito à Educação aparece no artigo 6º: “São direitos sociais a educação". No art. 205 afirma-se "a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho". Em especial no art. 206 trata da gratuidade do ensino: “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] IV gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais” (BRASIL, 1988).

O artigo mais relevante em relação ao direito à educação é o art. 208, formulado nos seguintes termos:

> O dever do Estado para com a educação será efetivado mediante a garantia de:
> I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;
> II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio[8];
> III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
> IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;
> V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
> VI - oferta de ensino noturno regular, adequada às condições do educando;
> VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.
> § 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.
> § 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade

[8] A Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996, alterou esta redação para “progressiva universalização do ensino médio gratuito”

> competente.
> § 3º Compete ao poder público recensear os educados no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola (BRASIL, 1988).

O inciso IV trata da educação infantil quando diz que garante o “atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade” (BRASIL, 1988). Importante alteração do conceito, pois a educação infantil passou a compor a educação básica. Com isto, há mudança na concepção de creches e pré-escolas, passando-se a entendê-las como instituições educativas e não de assistência social.

Oliveira (1989) indaga sobre o financiamento desta etapa educacional. Segundo o autor, há um problema indiretamente gerado por esse processo: ao se incorporar este nível de ensino ao sistema educacional, as despesas decorrentes passam a ser consideradas de “manutenção e desenvolvimento do ensino”, sem que, ao mesmo tempo, se aporte um percentual maior da receita de impostos para a educação.

Destaca-se que de forma inédita na legislação brasileira, a Constituinte de 1988 fez inserir, também, no art. 227, o chamado princípio da prioridade absoluta, quando determina ser dever da família, da sociedade e do Estado, assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Após dois anos da promulgação da Carta Magna, surgiu uma lei infraconstitucional relevante para os direitos das crianças e dos adolescentes. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) - Lei nº 8.069/90 - confirmou essa condição de sujeitos de direitos deste público e em seu artigo 4º ratifica a questão da prioridade absoluta, mostrando de que forma se efetivará esse princípio: pela precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; pela preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas e com a destinação privilegiada de recursos públicos às áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude, importando-se na adequação dos orçamentos públicos ao cumprimento de tal comando jurídico-constitucional.

Pelo exposto, conclui-se que a Constituição Federal de 1988, ao efetivar o direito das crianças à educação em creches e pré-escolas, imputou a elas um lugar de sujeito de direitos em vez de tratá-la, como ocorria nas leis anteriores a esta, como objeto de tutela.

3.2 Planejamento educacional brasileiro no contexto das políticas governamentais (PPA): Educação infantil na década de 1990

Como apresentado na seção anterior, a Constituição de 1988 foi um marco para o planejamento brasileiro ao introduzir os instrumentos do PPA, LDO e LOA e principalmente ao incluir na legislação brasileira os artigos 205, 206, 208 e 227 que tratam da política pública educacional.

O PPA consiste na principal ferramenta para a implantação do planejamento nas atividades governamentais de médio e longo prazo. A despeito da sua importância na Constituição Federal, no decorrer das décadas de 1980 e 1990, o planejamento foi preterido por políticas de curto prazo. Salienta-se a predominância, na agenda governamental neste período, do debate acerca do combate inflacionário e da redefinição do papel do Estado, este último altamente influenciado por transformações macroeconômicas na economia mundial (SOUZA, 2004).

O novo cenário foi delimitado pelos interesses econômicos e influenciou decisivamente o primeiro governo após a promulgação da Constituição. O planejamento tem como um dos objetivos buscar, por meio de técnicas especializadas, alternativas no emprego dos recursos econômicos disponíveis, visando o desenvolvimento de um país ou de uma entidade.

Ferreira e Fonseca (2011) destacaram que o planejamento foi um instrumento de reconstrução de nações afetadas pela Primeira e pela Segunda Guerra Mundial. O planejamento é um instrumento necessário pela criação de entidades internacionais, tal como o Fundo Monetário Internacional (FMI), cuja principal finalidade é elaborar planos para reorganizar a economia dos países atingidos por essas Guerras mundiais.

No que se refere à educação, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) – órgão ligado à Organização das Nações Unidas (ONU) apresenta que “[...] a primeira tentativa sistemática de planejamento educacional remonta a 1923, data do primeiro plano quinquenal da URSS" e ainda que “[...] é incontestável que foi graças ao planejamento que este país, com 2/3 de sua população ainda de analfabetos em 1913, hoje se coloca entre as nações de maior desenvolvimento educacional”. Depois disso, vários países fizeram o mesmo: a França (1929), os Estados Unidos (1933) e a Suíça (1941).

Os avanços no planejamento educacional tiveram mais rapidez nos países mais desenvolvidos, diferentemente dos países em desenvolvimento. No Brasil, não há uma data precisa quanto ao uso do termo planejamento. Segundo o economista Celso Lafer, citado por Padilha (1998, p.99), a primeira experiência de planejamento governamental no Brasil foi à executada pelo Governo Kubitschek com o seu Plano de Metas (1956-1961). Ainda segundo Padilha, no âmbito educacional, em 1961, o Governo Federal promulga a Lei nº 4.024/61, conhecida como a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN, a qual “[...] faz pela primeira vez, referência à formulação de um plano nacional de educação, mas em 1962, elaborou-se esse plano de educação[9] que era apenas, basicamente, um conjunto de metas quantitativas a serem alcançadas num prazo de 8 anos” (PADILHA, 1998, p.100).

A partir desse momento, em grande medida, os países seguiram instintivamente as orientações externas para a construção de seus planos. Cabe ressaltar que cada país recebe a intensidade internacional conforme sua abertura ou não para isso. Em relação ao Brasil, concorrem as condições políticas de cláusulas contratuais relativas a empréstimos de agências financiadoras, por exemplo.

No âmbito mundial, os anos que antecederam o início da década de 1990 resultaram na reestruturação do processo econômico global. O rebatimento dessa

[9] O Plano Nacional de Educação de 1962 foi elaborado pelo Conselho Federal de Educação e tendo como relator o professor Anísio Teixeira.

crise estourou em reformas educacionais em alguns países com o intuito de atender a demandas tecnológicas no processo de formação escolar.

Segundo Sant'anna (1986 p. 59), o planejamento educacional "é um processo contínuo que se preocupa como para onde ir e quais as maneiras adequadas para chegar lá, tendo em vista a situação presente e possibilidades futuras, para que o desenvolvimento da educação atenda tanto as necessidades do desenvolvimento da sociedade, quanto às do indivíduo."

Como toda política pública, a de esfera educacional tem de ter seu rebatimento no planejamento governamental. Dessa forma, os Planos Plurianuais representam esse planejamento, após a determinação da Constituição. O presidente Collor 1990-1992 teve como uns dos elementos da época o planejamento, que foi circunscrito ao campo da burocracia (VIEIRA, 1998; SAVIANI, 2002) e também foi nesse o governo que instituiu o primeiro PPA que teve a vigência entre os anos de 1991 e 1995.

O plano teve como meta o cumprimento das exigências constitucionais e a lei continha objetivos voltados ao equilíbrio das contas públicas, além de ênfase no papel regulador do Estado. É considerado um fracasso do ponto de vista do planejamento e da gestão orçamentária, segundo Garcia (2000).

Fonseca (2009) aponta motivos para esse possível fracasso. Na década de 1990, ocorreu a crise política motivada pela destituição do presidente Collor de Melo e sua substituição por um governo transitório. Além disso, no governo de Itamar Franco o MEC conclamou a participação geral em torno do “Acordo Nacional de Educação” que configurava como um pacto com a sociedade civil para construir uma educação de qualidade.

O primeiro PPA não mencionou em suas diretrizes a política pública da educação, entretanto, a década de 1990 foi marcada pelos planos educacionais. A Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, Tailândia, em 1990, foi considerada referência para a formulação de políticas educacionais desse período. Além disso, da conferência resultou a *Declaração Mundial de Educação para Todos*. As diretrizes influenciaram a LDB 9394/96, além de ter fundamentado o Plano Decenal de Educação 1993-2003, que culmina no Acordo

Nacional de Educação para Todos, assinado como Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação (VIEIRA, 1998).

O Plano Decenal, construído no governo de Itamar Franco, teve como instrumento a luta pela satisfação das necessidades básicas de aprendizagem de todas as crianças, jovens e adultos brasileiros. A referida Conferência identificou 9 países que apresentavam baixa produtividade do sistema educacional, entre eles o Brasil, que por meio do Ministério da Educação e do Desporto elaborou o Plano Decenal de Educação para Todos. Em relação à educação infantil, o documento compromete-se com a que chamou de primeira fase do processo educativo. A relação com a Constituição Federal ficou latente já que se referia à garantia assegurada à criança de 0-6 anos de idade nos seus direitos. Além disso, toda a política educacional teria de abarcar desde o desenvolvimento de propostas pedagógicas, as formações iniciais e continuada dos profissionais com foco nas crianças mais pobres.

Outra questão igualmente importante no Plano relaciona-se ao fato de que uma das metas era "nenhuma criança sem escola". Paralelamente à promoção desta meta, o foco também deveria ser sobre saúde, o esporte, o lazer, a cultura e alimentação. Embora reconhecendo que as metas projetadas pelo MEC têm como referência a qualidade da educação, o Plano tinha o desafio a ser enfrentado, que era criar oportunidade de educação infantil para cerca de 3,2 milhões de crianças do segmento social mais pobre. E, por fim, oferecer atenção integral a 1,2 milhões de crianças e adolescentes através do Programa Nacional de Atenção à Criança e ao Adolescente (PRONAICA) em áreas urbanas periféricas de cada escola, podendo contribuir na época para o planejamento educacional infantil.

Um dos objetivos a ser alcançado pelo Plano em relação à educação infantil era: proporcionar a atenção integral à criança e ao adolescente, especialmente nas áreas de concentração de pobreza e fortalecendo as redes de educação infantil. O foco, ainda, era às crianças pobres.

Após dois anos da Conferência, foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº. 9.394/96 que expressa, em seu art. 9º que a União

incumbir-se-á de: “I- elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. De duração plurianual, a Lei visa “à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e a integração das ações do poder público” (BRASIL, 1996).

Para Saviani (1999) a

> imposição constitucional de que os municípios devem proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência” (Art. 23, V) e “manter programas de educação pré-escolar e ensino fundamental” (Art. 30, VI), torna “óbvio que essas ações devem ser preferencialmente planejadas.

Deste modo, o processo de planejamento das ações educacionais, no âmbito municipal, segue a tendência de fortalecimento. A educação infantil foi relevante para a LDB, onde se apresenta uma seção destacada, dentro do capítulo da Educação Básica sobre a temática. O art. 29 traz a educação infantil como a primeira etapa da educação básica, além de ter a finalidade o desenvolvimento integral da criança até os seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, focando na ação da família e da comunidade. O destaque foi mais amplo do que a Constituição Federal de 1988.

Já no seu art. 30 foi detalhada a política de educação infantil ofertada em creches ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade e em pré-escolas para crianças de quatro a seis anos de idade.

O estudo de Barreto (2002) mostra que na década de 1990 constituíram-se marcos de referência para a educação básica dos países em desenvolvimento, como, por exemplo, as conferências internacionais apoiadas, principalmente, pelas agências de crédito como Banco Mundial, FMI e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Segundo Saviani (1999), nesse período, o plano educacional se diferencia dos antecessores ao dar ênfase ao Ensino Fundamental, por meio de elaboração de diagnósticos e criando estratégias para a universalização desse nível de ensino. Saviani (1999, p. 130) destaca ainda que a nova maneira de conceber os planos está pautada no ideário de “racionalidade financeira” sob a “égide da redução de

custos traduzida na busca da eficiência sem novos investimentos" (SAVIANI, 1999, p. 130).

Nas décadas de 1980 e 1990, o mundo foi invadido pelo que foi chamado de neoliberalismo que pregou o Estado Mínimo. Alguns países tiveram mais dificuldade do que outros na implantação da ideologia, principalmente porque os países em desenvolvimento têm as políticas públicas desempenhando um papel estratégico para minimizar a pobreza e torná-los mais compatíveis com uma economia de mercado.

Nesse cenário a Lei que institui o Plano Plurianual (PPA), do primeiro governo FHC, para o quadriênio (1996-1999), teve como premissa básica a necessidade de consolidação da estabilidade de preços que na época era latente. A retomada dos investimentos produtivos e a deflagração de uma nova fase tinham de ser sustentada pela estabilidade econômica e, ao mesmo tempo, o documento ressalta três orientações para este planejamento estratégico do governo: 1) a construção de um Estado moderno e eficiente; 2) a redução dos desequilíbrios espaciais e sociais do país; e 3) inserção competitiva e modernização produtiva.

O PPA 1996-1999 utilizava a construção do Estado focando na melhoria dos servidores para que as políticas públicas possam ser implantadas. As diretrizes focavam em dar capacitação aos funcionários para poder receber um eficiente diagnóstico, e com isso um melhor emprego dos recursos públicos. (BRASIL, 1996)

Em relação à redução dos desequilíbrios, o documento sugere o atingimento no controle inflacionário e a retomada do crescimento econômico do país. Neste caso, as diretrizes associadas são a descentralização e a ampliação dos recursos para a área social.

O último enfoque desse importante PPA é a modernização produtiva que neste período estava relacionado à redução do chamado "custo Brasil" a partir do fortalecimento do papel do setor privado, inclusive com potencial inserção internacional. Este plano intitulado "Brasil em Ação" elencou 42 projetos e programas e foi visto como uma experiência piloto gerencial em um contexto de maior estabilidade econômica.

Entre as diretrizes desse PPA, em relação à educação, destacamos a melhoria educacional, com ênfase na educação básica. Um dos seus principais objetivos nessa temática é descrito na qualidade de atendimento educacional às crianças de pré-escolar (0 a 6 anos) e do ensino fundamental, bem como a jovens e adultos que não concluíram este nível de ensino; garantia de melhores condições educacionais aos alunos do ensino fundamental da região nordeste, entre outros.

A meta do governo na época para a área de educação era ampla, com prioridade para o ensino básico e para a valorização da escola e do magistério. Havia objetivos ambiciosos, mas realistas, como o de assegurar a merenda escolar para um período de 180 dias/ano. Havia, também, investimentos em promoção profissional, como o programa do bônus-livro, que pretendia dar condições para que 2 milhões e 100 mil professores do ensino básico montem sua biblioteca particular.

De acordo com Garcia (2000), o PPA 1996-1999, apesar de possuir um discurso audacioso, não passou de um plano econômico normativo de longo prazo. A execução do Plano não conseguiu articular projetos e programas com as intenções do governo. Outro aspecto relevante foi que esse PPA não foi objeto de avaliação, pois lhe faltavam instrumentos de monitoramento e avaliação efetivos. A extrema preocupação com a questão fiscal foi um ponto relevante, o que diminuiu a importância da prática do planejamento na agenda governamental.

No âmbito do Governo Federal, a reforma do Estado de 1995 foi um excelente passo para a reestruturação de todas as ações finalísticas do governo. A reforma normatizou os programas brasileiros de forma a integração entre plano e orçamentos.

3.3 Planejamento Educacional Brasileiro no contexto das políticas governamentais: a reforma do estado de 1995

A presente seção delimitou os estudos para o período de 1995-1998, porque, de acordo com Vieira (2000, p. 172) estão explicitados os rumos, que em princípio,

se transformaram em programas e projetos de governo de Fernando Henrique Cardoso e, do Ministério da Educação de Paulo Renato Souza. Tais programas e projetos provocaram mudanças na educação brasileira para além do período, muitos dos quais permaneceram, com modificações ou não, em gestões posteriores.

A preocupação com o entendimento mais amplo sobre a temática em tela levou-me a investigar como a gestão educacional ganhou uma nova sistemática, mais especificamente, em 1995. O ano foi um marco pelas quais a reforma do Estado e particularmente da administração pública tornaram-se centrais nos anos 1990. Neste recorte temporal se deu a reforma do Estado brasileiro sob o comando de Bresser- Pereira, então Ministro da Administração do governo de Fernando Henrique Cardoso.

Justifica-se, ainda, a escolha desse período, pois o Estado utilizou, em 2012, o modelo de gestão de Bresser-Pereira (1995) remodelado, no qual o planejamento governamental plurianual foi dividido em programas temáticos e em programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado. O primeiro voltado às políticas públicas e o segundo as atividades exclusivas do Estado.

Na impossibilidade de substituir o Estado pelo mercado, a crise deste período acabou produzindo uma reforma deste Estado na maioria dos países ocidentais. Toda reforma do Estado implica reforma institucional, que provoca mudanças substantivas nas estruturas legais e organizacionais e nas políticas públicas. As reformas do Estado que alteram substancialmente a forma de funcionamento do aparelho do Estado merece ser chamadas de reformas administrativas, segundo o autor. Nesse sentido, a reforma do Estado de 1995 promovida por Bresser-Pereira, então Ministro da Administração Federal, no período de 1995 a 1998, trouxe três setores para compreender essa relação: o setor das atividades exclusivas de Estado, dentro do qual estão o núcleo estratégico e as agências executivas ou reguladoras; os serviços sociais e científicos, que não são exclusivos do Estado e o setor de produção de bens e serviços para o mercado.

Aliado a essas premissas, Bresser-Pereira (1995, p. 33) advogava mudanças nas formas de organização e gestão do Estado por meio de uma administração

pública gerencial que balize como setores do Estado moderno “o núcleo estratégico, as atividades exclusivas, os serviços não-exclusivos e a produção de bens e serviços para o mercado”. Esse núcleo estratégico é o centro no qual se definem a lei e as políticas públicas, e se garante, em nível alto, seu cumprimento. As atividades exclusivas são aquelas que envolvem o poder de Estado.

Já os serviços não-exclusivos são os que o Estado provê, mas que, como não envolvem o exercício do poder da prerrogativa de impor os interesses públicos ainda que extrapole a esfera de vontade do particular, podem ser também oferecidos pelos setores privado e público. Este setor compreende especialmente os próprios serviços de educação, saúde e cultura, por exemplo.

No núcleo estratégico e nas atividades exclusivas do Estado, a propriedade será, por definição, deste. Portanto, temos de assumirmos se haverá financiamento público ou não, porque se envolver políticas públicas essenciais ao Estado (educação, saúde) não há razão para que sejam privadas. Por outro lado, segundo Bresser- Pereira (1995) uma vez que não implicam o exercício do poder de Estado, não há razão para que sejam controladas por ele. Se não têm, necessariamente, de ser propriedade do Estado nem de ser propriedade privada, a alternativa é adotar-se o regime da propriedade pública não-estatal e utilizar organizações de direito privado, mas com finalidades públicas, sem fins lucrativos, segundo o autor.

É desse modo que com a reforma do Estado surgiram novas formas jurídicas: Organizações Sociais (OSs) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). As Organizações Sociais foram criadas em 1998 para reestruturar o aparelho do Estado em todos os níveis.

Costa (1998, p. 201) não era a favor da proposta de reforma do Estado de 1995. Segundo ele, uma reforma gerencial do setor público não devia ser realizada a apenas pela ótica da redução de custos, quebra da estabilidade de emprego e desmonte do sistema previdenciário. A proposta do governo de uma administração gerencial moderna deveria vir acompanhada de uma proposta de investimento na área social.

Para Bresser-Pereira, a administração pública gerencial tinha de fazer o diferencial, ou seja, não bastava garantir a execução das leis do país, ou das políticas públicas, era necessário fazer com eficiência. A qualidade dos serviços prestados era primordial. Os sucessos e fracassos dos contornos da reforma foram grandes e em relação à educação, o projeto não conseguiu avançar na política educacional.

O Ministério da Educação e do Desporto foi ocupado neste período pelo ex-secretário da Educação de São Paulo e ex-reitor da UNICAMP, o economista Paulo Renato Souza, que ocupou uma diretoria na sede do Banco Mundial em Washington.

O então ministro formulou o planejamento político-estratégico de 1995-1998, os pontos centrais foram: o acesso ao ensino fundamental, a formação e a valorização dos recursos humanos, a gestão escolar e o financiamento da educação. O planejamento transformou o MEC numa instância de formulação, coordenação e acompanhamento de políticas públicas na área educacional, e diminuição do seu papel de executor; articulação de políticas e de esforços entre os três níveis da federação para a obtenção de melhores resultados. Em relação à educação infantil, o documento priorizava o ensino fundamental em detrimento daquela.

A Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, modificou os artigos. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e deu nova redação ao Art. 60 do Ato das disposições constitucionais transitórias, alterando a Constituição Federal e estabelecendo dispositivos relativos à organização da União, dos Estados e dos Municípios quanto ao sistema de ensino, especialmente ao financiamento do ensino. Criou-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

Vale observar que a LDB foi aprovada no mesmo ano da referida emenda constitucional. Com isso, o ano de 1996 foi um marco para o direito à educação no Brasil. A emenda à Constituição criou condições para avançar nas políticas públicas educacionais e a LDB materializou a história de luta para o alcance desses direitos. Os dois instrumentos abriram espaço para que as políticas públicas se tornem

mecanismos importantes para o fortalecimento da escola pública de qualidade, laica e gratuita. Frigotto e Ciavatta (2003) apontaram outro entendimento:

> A Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/96), finalmente aprovada pelo Congresso, resultou da iniciativa personalista do senador Darcy Ribeiro e representou, para Florestan Fernandes uma dupla traição: fez uma síntese deturpada do longo processo de negociação do projeto negociado com a sociedade organizada e deu ao governo, que não tinha projeto de LDB, o que este necessitava (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 111).

A gestão de Fernando Henrique Cardoso(FHC) tinha como premissa de que, na Educação "[...] os recursos já existentes são suficientes, cabendo apenas otimizar a sua utilização." (PINTO, 2002, p. 1).

Em relação às políticas educacionais brasileiras neste período Vieira (2000, p. 22-23) reforça a ideia de que:

> [...] após certa nebulosidade inicial, o governo Fernando Henrique Cardoso aos poucos torna claro o projeto político para a educação. Há, pois, uma explicitação de rumos que se expressa em modificações..., portanto, um período pródigo em iniciativas que começam a imprimir um novo desenho às políticas educacionais brasileiras.

A reforma gerencial tinha o objetivo de tornar o aparelho estatal mais eficiente. Com isso, o Estado fica mais forte e mais capaz de melhorar a sua gestão. Com essas formas modernas de gerenciamento seria possível atender de forma democrática e eficiente às demandas da sociedade.

Os dados extraídos do PNAD de 1995 em relação ao atendimento da educação infantil afirmam que no Brasil, um quarto (25%) das crianças na faixa de zero a seis anos frequentam algum tipo de creche ou pré-escola. Para as crianças de zero a três anos a taxa de frequência é de 7,6% e na faixa de 4 a 6, a cobertura é de 47,8%.

A qualidade da educação escolar resultaria de uma adequada revisão curricular da eficiência da gestão institucional e da competitividade deflagrada por um processo de avaliação externa. No primeiro mandato de FHC, a meta prioritária

centrou-se na ampliação da oferta de ensino fundamental. Já no segundo mandato a política educacional ficou mais centrada no Governo Federal.

3.4 Planejamento Educacional Brasileiro no contexto das políticas governamentais (PPA'): a política educacional a partir dos anos 2000

O segundo mandato de FHC continuou preocupado com a questão fiscal. Para resolver o problema fiscal brasileiro, em 1999, o presidente envia ao Congresso Nacional um projeto de lei complementar que trataria do equilíbrio das finanças públicas ao estabelecer um novo regime fiscal no Brasil. Após a tramitação, a aprovação veio em 2000, com a lei complementar n. 101, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que influenciou o planejamento governamental dos próximos exercícios.

O capítulo 2 desta importante lei complementar previa uma seção sobre o planejamento, em especial, sobre novos instrumentos do PPA sobre a égide da LRF, entretanto, foi vetado pelo presidente da República.

O PPA estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as receitas e despesas públicas, em especial, as relativas aos programas de duração continuada, em períodos equivalentes aos de um mandato. Neste cenário, o PPA 2000-2003 inicia-se com a referência do documento Avança Brasil, que tinha o foco o crescimento econômico. As metas eram traduzidas em seis diretrizes e 28 macros objetivos, além dos 365 programas.

Um dos aspectos relevantes é que no corpo da lei que instituiu o referido PPA havia previsão para diagnósticos sobre a situação problema que se desejava enfrentar ou sobre a demanda da sociedade que se queira atender com os programas propostos. O foco então eram três frentes: programas de gestão de políticas públicas, programas finalísticos e programas de serviços do Estado.

A metodologia de elaboração deste PPA passava pela racionalização, melhoria da qualidade do gasto público e a implantação de um sistema de gestão

pública orientada para resultados que conferissem mais eficiência à aplicação de recursos públicos e eficácia para legitimar as ações de governo junto à sociedade civil (BRASIL, 2000).

Dentre os 54 programas estratégicos, 5 são voltadas para a educação, os quais destacam-se: Toda criança na escola; Educação de jovens e adultos; Desenvolvimento de ensino médio, Escola de qualidade para todos e Desenvolvimento da educação profissional. Os macros objetivos educacionais marcaram a época: elevar o nível educacional da população e ampliar a capacitação profissional, além de oferecer escolas de qualidade para todos.

Após esse período de FHC no Governo Federal, o planejamento educacional brasileiro teve aspectos relevantes nos governos posteriores, em especial, no Governo Federal, além do avanço no combate aos problemas econômicos e políticos. Com isso, se vê a necessidade de comparar os dois mandatos do presidente Lula com os demais para dar uma base importante para as políticas educacionais, entretanto, em relação aos indicadores da educação, o Governo Lula avançou pouco.

Os primeiros anos do mandato 2003-2006 foram marcados pela ambiguidade entre a mudança e a continuidade. A manutenção da ortodoxia econômica teve consequências nos rumos tensionados da política social. Além disso, conviviam no seio do próprio governo forças defensoras do Estado Mínimo – aglutinadas, sobretudo, na área econômica – e setores que defendiam os direitos universais. A estratégia social de Lula permaneceu indefinida, indaga Fagnani (2011 p. 56).

Cabe ressaltar que, segundo Fagnani (2011 p. 58), no início do primeiro governo Lula, a situação da economia era crítica. Em 2003, a inflação bateu 12,5%; a taxa de juros (Selic) atingiu 25%. O risco Brasil (EMBI) saltou de 861 pontos (2001) para 1445 pontos (2002). As reservas internacionais atingiram seu menor nível desde 1994. O saldo de transações correntes era negativo. A relação dívida externa bruta/PIB chegou ao patamar mais alto dos últimos anos (42%). O crescimento da economia continuou pífio (2,7%). A dívida líquida do setor público atingiu o topo

desde o início dos anos de 1990 (57% do PIB) e as despesas com juros eram elevadas (9% do PIB).

O planejamento das políticas governamentais, por meio do PPA 2000-2003 elaborado pelo antecessor, ainda estava em vigência. A referência deste plano era o documento Avança Brasil, que tinha o foco no crescimento econômico. As metas eram traduzidas em seis diretrizes e 28 macros objetivos, além dos 365 programas.

Em relação à política educacional, em especial, a educação infantil, Barreto (2002) identificou programas voltados ao atendimento de crianças de 0 a 6 anos no primeiro ano do governo. O único programa exclusivo deste plano era o: Atenção à Criança e Saúde da Criança e Aleitamento Materno. O objetivo era o atendimento às crianças carentes. Chamamos atenção a uma emenda parlamentar que foi incluída, no ano de 2003, com o projeto Construção, Ampliação e Modernização das Creches.

O programa de trabalho de Atenção à Criança tem um foco de serviços assistenciais e a gestão é feita pela Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS). Segundo Barreto (2002) esse programa é executado de forma descentralizada para estados e municípios. Historicamente, desde a década de 1970, essa ação da área de assistência social era executada por meio do projeto Casulo, pela Legião Brasileira de Assistência (LBA), instituição extinta em 1995.

Em relação à educação infantil neste período que antecede o primeiro ano do mandato do presidente Lula destaca-se o apoio financeiro do MEC/FNDE contemplado por meio do programa de alimentação escolar, no entanto, a faixa etária contemplada é de 4 a 6 anos.

A formulação e a implantação do primeiro planejamento governamental do presidente Lula foram o PPA 2004-2007. A diferença de metodologia de trabalho estava na tentativa de participação da sociedade, pois foi todo baseado no PPA “Avança Brasil”. Chamado de *Brasil de todos*, o modelo gerencial incluía gestão por resultados, transparência, efetividade e eficiência nas ações governamentais.

A mensagem do referido PPA para a sociedade do presidente foi “A essência deste Plano Plurianual é fazer da justiça social a nova alavanca do desenvolvimento” (BRASIL, 2003, p. 5).

A sua formulação teve como metodologia um modelo de transversalidade dos programas, já que estes eram alocados em um Ministério para seus projetos e ações e poderiam ser executados em órgãos setoriais ou em outros ministérios: o objetivo tinha de ser o mesmo, foco no enfrentamento da política pública.

O plano foi dividido em cinco dimensões: social, econômica, regional, ambiental e democrática, com enfoque em três mega-objetivos: inclusão social e redução das desigualdades sociais; crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável; redutora das desigualdades regionais; e promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia. Os mega-objetivos se desdobram em 30 desafios, a serem enfrentados por meio de 374 programas, que incluíram 4.300 ações (BRASIL, 2003, p.19).

Com relação à área educacional, esse PPA era voltado ao atendimento das seguintes metas do MEC: redução das desigualdades sociais, qualificação dos trabalhadores e expansão da cidadania. Para atender essas demandas havia ainda objetivos setorizados: assegurar a assistência educacional à primeira infância carente; universalizar a educação básica; dar oportunidade a todos os jovens e adultos de se alfabetizarem; expandir a oferta de vagas no ensino profissional e superior; transformar o Brasil em uma escola aberta e permanente de cidadania; promover a democratização da gestão em todos os estabelecimentos de ensino; formar, valorizar e estimular os professores; capacitar e valorizar os trabalhadores da educação em todos os níveis de ensino; renovar pedagogicamente e equipar materialmente todos os estabelecimentos da educação básica, fazendo da escola um ambiente estimulante e integrado à comunidade e implementar as primeiras experiências da “Escola Básica Ideal”.

Ferreira (2007, p.07) faz uma análise do PPA de 2004-2007 interessante, apesar de avanços no planejamento, ainda manteve o foco no mercado. De acordo com o texto desse PPA a educação é apontada como um instrumento de promoção

de cidadania (BRASIL, 2004). O combate às desigualdades econômicas e sociais é a marca do primeiro governo do Lula.

Em 2007, ano de elaboração do próximo Plano pelo presidente, foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do Governo Federal, indicando os projetos prioritários para o desenvolvimento nacional. Com isso, começou a construção do PPA 2008 - 2011 com a influência da agenda social que contemplou este programa.

Nesse mesmo ano foi publicado o Decreto n 6.094, o Plano de Metas: Compromisso Todos pela Educação, que focava na implantação do regime de colaboração entre os entes federados, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira pela União, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Neste projeto estava contemplado o Plano de Ações Articuladas (PAR), como requisito para que se dê assistência técnica e financeira aos entes federativos (BRASIL, 2007).

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, ligado ao MEC, por meio da Resolução nº 06/2007, estabeleceu as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA).

O objetivo deste programa é fortalecer a política pública de creches e pré-escolas, em âmbito nacional, tendo como enfoque a transferência de recursos financeiros para os entes da federação. Havia critérios e classificação dos municípios, além de dimensões populacionais, educacionais e de vulnerabilidade social.

As diretrizes do PROINFÂNCIA estão relacionadas à cobertura de despesa de investimentos em construção, reforma, equipamentos e mobiliários para creches e escolas públicas das redes municipais e do Distrito Federal. Os objetivos do programa, no caso de construção, são apresentação de documentos que comprovem a propriedade do terreno, além do projeto executivo disponibilizado pelo

FNDE, o ente da federação tem de enviar Plano de Trabalho, cuja análise técnica é realizada pelo FNDE.

A crise financeira mundial iniciada em 2008 começou com uma sucessão de falências de instituições financeiras que participavam de todo complexo sistema financeiro mundial, nos Estados Unidos e na Europa. Essa onda de falência estava relacionada com o “estouro de uma bolha imobiliária”. O impacto da crise chegou ao Brasil em 2009, entretanto, o país resistiu bem. As respostas do governo foram adequadas, apesar do crescimento baixo, teve a dimensão fiscal equilibrada.

Neste cenário, o PPA 2008-2011 foi implementado e denominado como *Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade*. Sua metodologia de trabalho focava na gestão do orçamento por resultados, integração de políticas e programas, monitoramento e avaliação dos projetos e programas de governo; gestão estratégica dos projetos; transparência na aplicação dos recursos públicos e participação social na gestão do plano.

Os programas voltados ao atendimento da educação neste plano foram: apoio ao desenvolvimento da Educação Básica, apoio à Reestruturação da Rede Física Pública da Educação Básica, apoio ao Transporte Escolar para a Educação Básica – Caminho da Escola, apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica, apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada de Professores e Profissionais da Educação Básica. Segundo o documento "a oferta da educação infantil continua a enfrentar o problema da insuficiência, além da baixa qualidade do processo educacional na fase mais importante da formação do ser humano. É claro que ambos os problemas devem ser enfrentados pela definição de políticas públicas educacionais que conduzam à sua resolução" (BRASIL, 2008, p. 26).

No final de 2006, foi editada nova emenda constitucional (EC 53/2006) que cria o FUNDEB. Com a criação deste, as matrículas da educação infantil foram incluídas neste fundo contábil. Por fim, na perspectiva apontada pelas considerações precedentes o FUNDEB deu maior profundidade do que o FUNDEF.

Sena (2012, p. 3) conclui:

> Os recursos do Fundeb, sem dúvida, contribuem para a melhor organização do financiamento da educação e para sua qualidade. Entretanto, o Fundeb não pode sustentar isoladamente o financiamento necessário para que se dê o salto de qualidade na educação brasileira. Os recursos do Fundeb são importantes, necessários, mas não suficientes. São necessárias mais fontes.

A partir de então, as políticas de expansão do número de matrículas foi um dos pontos chaves. Com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) e Valorização dos Profissionais da Educação, o Programa Universidade para Todos (ProUni) e o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), os resultados ficaram aquém do esperado e necessário (UNESCO, 2012).

Existe uma diferença considerável entre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Os recursos provêm dos mesmos impostos que compunham o universo do fundo precedente, entretanto com a alíquota aumentada de 15% para 20%, além do acréscimo de outros impostos que não compunham a base: IPVA, ITCM e ITR.

Segundo Sena (2012 p. 3) “A exemplo do Fundef somam-se, ainda, os recursos referentes à compensação devida a estados e municípios referente à Lei Kandir, elevando-se, no caso do Fundeb, o patamar para 20%”. Após os debates e alguma polêmica permaneceram excluídos os impostos municipais próprios (IPTU, ISS, ITBI). Também se excluiu, com menos polêmica do que o tema merecia, sob o argumento de que se tratava de uma receita meramente contábil, o imposto de renda retido na fonte (IRFF).

A Emenda Constitucional nº 59 de 2009 aponta dois aspectos importantes sob a organização do sistema educacional e a forma pela qual os entes planejam. Segundo o documento, a educação básica será obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade. Na prática, os entes da federação encontram-se obrigados a ofertar as etapas da educação básica, com exceção da creche (não há

obrigatoriedade dos pais em matricular), mas compete ao Estado também ofertar a creche, de forma pública.

Para ilustrar, destacamos os dados do Censo Escolar de 2009 e 2010 que mostram o país deixou de realizar mais de 1,2 milhão de matrículas nas redes públicas de educação básica, devido a vários fatores. O Fundeb, em vigor desde 2007, não obteve ganho em matrículas, em especial na educação infantil e no ensino médio públicos. Na verdade, os dois projetos perderam juntos mais de 65 mil matrículas em um ano, muito por causa da sistemática do programa, que tem um financiamento de 60% dos recursos para o pagamento da remuneração dos professores do magistério e 40% nas demais ações de manutenção e desenvolvimento, com isso, as unidades da Federação utilizam a maioria dos recursos para o pagamento dos professores e não investem nas demais áreas.

Com o sucessor do Fundef do Governo FHC (que financiava apenas o ensino fundamental), as expectativas quanto à capacidade do Fundeb em expandir rapidamente vagas não se concretizaram, em grande parte porque a contribuição da União ao fundo ainda é insuficiente, além de que unidades importantes da Federação não têm essa contribuição tendo em vista que a sua arrecadação é maior do que o valor mínimo nacional.

No âmbito da qualidade da educação básica, o Brasil melhorou relativamente, mas de forma incipiente em termos reais. Divulgados em dezembro de 2010, os resultados do Programa de Avaliação Internacional de Estudantes (PISA) mostram que embora o país tenha sido o terceiro que mais evoluiu nos últimos 10 anos, na média comparativa permanece muito mal, tendo obtido apenas o 54º lugar entre os 65 países participantes.

Assim, se o orçamento federal da área educacional foi duplicado em termos reais (considerada a inflação) nos oito anos de Lula, chegando a alcançar R$ 51 bilhões em 2010 (algo em torno de 3% do orçamento da União), deveria subir, no mínimo, mais 2% do PIB, alcançando cerca de R$ 115 bilhões. Desse montante, no mínimo R$ 40 bilhões deveriam ir para o Fundeb, de forma a ampliar vagas e garantir, concomitantemente, um padrão mínimo de qualidade aos estudantes

matriculados, conforme os parâmetros do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), elaborado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e incorporado pelo Conselho Nacional de Educação em 2010.

Apenas um montante substantivo de recursos para a educação, que mostra um grau de prioridade para área, poderia melhorar significativamente os indicadores educacionais, combatendo, por exemplo, as desigualdades existentes no acesso à educação.

Uma das falhas apontadas por especialistas do presidente da República foi não fortalecer um aumento sustentável de recursos na educação, para alcançar o patamar de investimentos de 7% do PIB no setor, tal como determinava o PNE 2001-2010, vetado por FHC e tendo apenas um terço das metas cumpridas no curso dos oito anos de Lula.

A gestão do presidente Lula não foi capaz de fazer o diferencial na educação brasileira, tal como o fez no combate à miséria, por exemplo. Na área educacional fez um governo que estabeleceu programas interessantes, mas tímidos perante as necessidades do país e suas possibilidades orçamentárias.

3.5 Planejamento Educacional Brasileiro no contexto das políticas governamentais (PPA'): a política educacional no governo Dilma (2011-2016)

Os programas e as políticas de governo Lula tinham um objetivo comum de melhoria das condições da população mais enfraquecida, que vivia abaixo da linha de pobreza. Em 2011, Dilma Rousseff assumiu a presidência da república, dando prosseguimento ao formato de governo de Lula, investindo em políticas assistencialistas e em programas que visam à manutenção dos resultados obtidos desde 2003, como por exemplo o Bolsa Família.

Uma das grandes frentes do governo iniciado pelo seu antecessor além dos resultados a partir de 2011[10] é o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA), tendo em vista a obrigatoriedade de oferta de pré-escolas emenda constitucional nº 59/2009. O programa foi instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007 e é parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação, que é parte do PAR.

O PROINFÂNCIA é uma das grandes frentes de investimento do governo Dilma Rousseff. Criado em um momento de grande déficit de matriculas na educação infantil, o programa se apresenta como possibilidade de oferta de creches e pré-escolas no Brasil, evitando que uma das preocupações com a promulgação da Emenda Constitucional 59/2009, onde se refere à cisão da creche e a pré-escola. Mesmo com os avanços na educação infantil, a creche e pré-escola não possuem definições claras e por isso, há muitos municípios com poucos recursos próprios, com dificuldades para ampliar a oferta de vagas em creches, além das dificuldades para melhorias das já existentes. Como ficará a creche com a pré-escola de forma obrigatória? Para o coordenador da Rede Nacional Primeira Infância, Vital Didonet, as creches serão prejudicadas:

> Serão prejudicadas fortemente, porque os recursos públicos deverão ser aplicados prioritariamente na faixa obrigatória (é o que determina o novo § 3º do art. 212 - EC 59). Dos dezessete anos de educação básica, apenas os três primeiros ficaram fora. Os mais sensíveis, frágeis e vulneráveis e, ao mesmo tempo, os mais decisivos. Os que historicamente foram relegados ao assistencialismo, aos cuidados de qualquer jeito, entregues às famílias, às comunidades, às mães creche iras, à iniciativa filantrópica. A pré-escola passou a ser a 'parte nobre' e a creche, a 'parte pobre' da educação infantil. Sem recursos, a creche poderá retroceder a soluções emergenciais, de baixo custo. O valor aluno ano do Fundeb da creche não garante competição com o da pré-escola, muito menos quando se trata de creche de tempo integral. Mais ganha quem abre duas vagas de pré-escola do que uma de creche de tempo integral (CAMPANHA NACIONAL AO DIREITO Á EDUCAÇÃO, 2009).

[10] Em 2011, o PAC entrou na sua segunda fase, com mais recursos para a execução das obras nas cidades brasileiras.

O planejamento educacional brasileiro no contexto das políticas governamentais neste governo ficou de responsabilidade do PPA 2012-2015, que teve sua metodologia de trabalho reestruturada em relação aos demais planos anteriores. Há dois tipos de programas que organizam a atuação governamental: os programas temáticos e os programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado.

Os programas temáticos são o destino final da agenda governamental pelos temas das políticas públicas. Cada programa expressa as escolhas do governo para a sua implantação. Além dos valores estimativos dos recursos necessários para as entregas à sociedade de bens e serviços, há uma tentativa de pactuação entre entes federados, entre Estado e sociedade e de integração das políticas públicas.

Os Programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado alocam despesas destinadas ao apoio e à manutenção da ação governamental ou, ainda, àquelas não tratadas nos programas temáticos. O foco, então, é cada Ministério ter um único programa dessa natureza.

Chamado de *Plano Mais Brasil* pelo Governo Federal, o planejamento estratégico contém 65 programas temáticos, ou seja, voltados ao atendimento das políticas públicas e 11 macros desafios. Desta forma, o Governo Federal determinou pontos relevantes, visando uma inovação em relação às questões de orçamento e de planejamento. São eles: resgatar a função planejamento; incorporar ao PPA nos objetivos de Governo; permitir o efetivo monitoramento dos seus objetivos; induzir os arranjos de gestão dos objetivos de Governo no PPA; criar espaço para tratar, no PPA, políticas transversais e multissetoriais; e criar espaço para tratar, no PPA e da regionalização das políticas.

As inovações deste PPA resultam do processo de agregar novas políticas públicas plurianuais para o seu fortalecimento, particularmente no caso do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), fase 2, e do Plano de Desenvolvimento de Educação (PDE).

O novo art. 214 da Constituição Federal afirma que “a lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema

nacional de educação" (BRASIL, 1988). Os objetivos e metas de implantação terão suas ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas. O financiamento deste plano será estabelecido por metas de aplicação de recursos públicos em educação proporcionalmente ao Produto Interno Bruto brasileiro.

> As políticas governamentais são setoriais ou multissetoriais, nunca temáticas. Tema é palavra polissêmica, não conceituada em quaisquer das principais áreas em que se organiza o conhecimento. [...] na literatura, na música, nas artes plásticas e no cinema, faz-se uso corrente – mas impreciso– da expressão tema/temática. Trazê-la para o planejamento governamental não representa avanço metodológico [...] organizar um plano pelos temas das políticas públicas preexistentes é fazê-lo com os olhos no passado. A ação governamental é bastante segmentada, por força de corporações e especialidades e por conta de ser executada descentralizadamente. […] um plano aponta para o futuro e distingue o que não é fácil de ser visto, o que não é trivial, mas importante, para a construção do futuro desejado. E isto a proposta organizativa do PPA 2012-2015 não foi capaz de fazer. (GARCIA, 2013, p. 448-449)

Uma comparação entre os PPA's 2008-2011 e 2012-2015 é que os programas temáticos deixaram de organizar a ação governamental para a resolução de um problema ou o atendimento de uma demanda, como propunham os programas finalísticos do PPA 2008-2011. O atual modelo passa a expressar a entrega de bens e serviços relacionados às políticas públicas. Essa nova concepção teve por objetivo uma nova gestão pública voltada para o planejamento governamental, que busca não somente a eficiência do gasto público, mas também a eficácia e a efetividade da ação governamental.

A respeito dos recursos destinados à educação no escopo do PPA 2012-2015 segue-se as seguintes finalidades: construir cerca de 6 mil creches e pré-escolas; ampliar o acesso à internet banda larga para 40 milhões de domicílios; criar 4 novas universidades e 47 campi federais; oferecer 8 milhões de vagas para a educação profissional e tecnológica e oferecer 75 mil vagas no escopo do programa Brasil Sem Fronteiras (BRASIL, 2011b).

Com uma vigência plurianual, também, o PAR, teve seus primeiros ciclos (2008-2011 e 2011-2014) que já se encerraram. A etapa atual envolve o período de 2014 a 2017, segundo o MEC que visa pôr fim a prática de convênios fragmentados

e efêmeros e que geralmente eram firmados apenas com os municípios mais desenvolvidos, possuidores de maior capacidade técnica para submeter projetos junto ao MEC.

A dinâmica do PAR tem três etapas: o diagnóstico da realidade da educação e a elaboração do plano são as primeiras etapas e estão na esfera do município/estado. A terceira etapa é a análise técnica, feita pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação e pelo FNDE.

O Plano Nacional de Educação - PNE para os exercícios de 2014 a 2024 foi construído após a realização de diversas conferências municipais, estaduais e nacionais. As metas deste para a educação infantil na expansão da rede, tanto de creche como de pré-escola, são o atendimento a 50% das crianças de 0 a 3 anos de idade até 2024. Já para as crianças de 4 e 5 anos de idade, a meta é atender em pré-escolas 100% dessas crianças até 2016. Para o alcance dessas metas a proposta é investir em educação o equivalente a 7% do PIB até 2020.

Constitui-se assim em importantes instrumentos plurianuais para promover a melhoria da qualidade da educação básica pública no Brasil, servindo para transformar as políticas educacionais em políticas de Estado.

O ano de 2015 e boa parte do ano de 2016 foram atípicos, pois as políticas públicas do Brasil não avançaram como em anos anteriores por causa do processo de impedimento da presidenta Dilma. Com isso, o governo Temer assumiu o poder, sem se comprometer no primeiro momento com as políticas públicas. A partir de setembro de 2016, quando o governo Temer assumiu o poder executivo para mandato até 2018, ocorram nomeações em definitivo de Ministro da Educação e assim retomou a execução das políticas públicas.

3.6 A Educação Infantil no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR e o Plano Nacional de Educação (PNE) como base política da qualidade da educação

Nesta seção, o objetivo é analisar a Educação Infantil no Plano de Ações Articuladas (PAR/PROINFANCIA), com foco no tipo de planejamento e implantação, além de evidenciar a sobreposição de Planos, de instrumentos dos entes federados, de forma a atender o Plano de Metas Compromisso *Todos pela Educação*. Apresentar-se as características e finalidades de cada plano e suas das experiências de planejamento.

Inicialmente, o objetivo foi caracterizar o Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010 com enfoque na educação infantil no cenário educacional do Plano de Desenvolvimento da Educação- PDE, a fim de compreender a elaboração do diagnóstico e as escolhas das ações planejadas a partir do primeiro PAR/PROINFANCIA 2007-2010, elaborado pelos gestores educacionais.

Em seguida, avaliar os avanços da educação infantil na dimensão da infraestrutura e dos recursos pedagógicos por meio do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA) e dos recursos disponibilizados pelo FNDE para implantação dos programas educacionais, com o intuito de verificar o alinhamento das políticas em âmbitos federal e distrital, no processo de descentralização da gestão educacional em atendimento às demandas educacionais deste município brasileiro.

A análise de um plano de educação é um importante instrumento no processo de planejamento educacional. Ainda nesta direção, as bases históricas deste Plano dão um olhar sobre estes processos, que indicam um instrumento político para equacionar os mecanismos de acompanhamento, a análise e o julgamento da execução dessas políticas públicas. A Lei Federal n. 10.172/2001 que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010) com duração de dez anos foi um marco regulatório para o período. Trata-se de um estudo acadêmico de como os

Planos tornaram-se uma prioridade do Governo Federal e foi estendida aos estados e municípios.

Para Didonet (2000), o PNE 2001-2010 entrou para a história da educação no Brasil distinguindo-se dos demais por qualificações básicas: é o primeiro plano educacional que é sustentado por várias legislações constitucionais e infraconstitucionais, além de ser uma lei plurianual e possuir instrumentos de controle pela sociedade e pelo legislativo, que garantem continuidade da política pública e por fim, foi referendada pela LDB.

O PNE 2001-2020 teve tramitação envolvendo o embate entre dois projetos: o PNE da sociedade brasileira e a proposta de PNE encaminhada pelo Executivo federal. Tais propostas expressavam concepções e prioridades educacionais distintas, sobretudo na abrangência das políticas, em seu financiamento e na sua gestão (DOURADO, 2010).

Nessa disputa de projetos, ficou evidenciado o importante papel da sociedade civil que muito se fortaleceu nesse processo com a realização de conferências de educação em todo o país para uma maior conscientização da população.

Fernandes (2011) destaca que no período de governo do Presidente Lula, houve uma intensa mobilização da sociedade civil em busca de afirmação dos seus direitos de cidadania, por isso dá importância desse debate. Além disso, no campo educacional, ganharam visibilidade às conferências nacionais e os encontros realizados pelo Ministério da Educação com a participação ativa de vários segmentos da sociedade, como a Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica, a Conferência Nacional de Educação Básica e a Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena.

O PNE 2001-2010 em relação à educação infantil foi definido pela ampliação da oferta “para atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e a 60% da população de 4 a 6 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” (BRASIL, 2001).

Nestes termos, o PNE apresenta 26 metas e respectivas estratégias atinentes ao acesso da educação infantil, no sentido de garantir a aprovação de medidas consideradas como prioridades, que demandavam alterações substanciais nessas políticas públicas para a promoção de mudanças no rumo dessas políticas educacionais, dentre as quais, destacam-se:

a. Elaborar até 2002, padrões mínimos de infraestrutura para o funcionamento adequado das instituições de educação infantil, público e privado, preservando as diversidades regionais;
b. Adequar os prédios já existentes até 2006, focando no padrão estabelecido e, ainda, adequando às características das crianças especiais;
c. Estabelecer um programa nacional de formação dos profissionais de educação infantil, com a colaboração dos entes federados.

A partir das metas descritas anteriormente, que foram introduzidas por meio de legislação, ações e programas foram desencadeados pelo MEC, no sentido de dar mobilidade às políticas educacionais.

Em 2006, Fernando Haddad, Ministro de Estado de Educação, lançou parâmetros básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil. Segundo o documento, em consonância com o papel do MEC de indutor de políticas educacionais e de proponente de diretrizes para a educação, a Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC, por meio da Coordenação Geral de Educação Infantil (COEDI) do Departamento de Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental (DPE), cumpriu as metas do PNE 2001 -2010 ao contemplar as concepções, reformas e adaptações dos espaços onde se realizou atividades para Educação Infantil.

Observou-se que as creches atendiam a uma parcela expressiva de crianças que deveriam estar frequentando pré-escolas. Isto se deve ao fato de a implantação da política pública para a educação infantil encontrar-se ainda em curso, estando os sistemas de ensino em fase de transição, tanto no que se refere à incorporação

da creche ao sistema educacional quanto à definição da identidade desta etapa da educação básica, de acordo com o MEC.

As metas citadas têm relação com necessidades que tinham de ser supridas, não sendo apenas uma demanda potencial em relação à educação infantil. Afinal, a possibilidade de acesso e o conhecimento dos benefícios das matrículas a uma educação infantil induzem um número cada vez maior de famílias a buscar vagas para seus filhos.

A lei que instituiu o PNE determina, no âmbito da política educacional, que os estados, o Distrito Federal e os municípios elaborem seus respectivos planos decenais. A educação infantil, constituindo um capítulo desse plano, tem seu horizonte de expansão e melhoria na participação nos entes da Federação.

Importa destacar, nesta direção, que as exigências de infraestrutura desse plano, onde a educação infantil busca o melhor funcionamento das creches e as pré-escolas públicas e privadas, precisam oferecer espaço com iluminação, ventilação, instalações sanitárias e de higiene pessoal das crianças e ambiente externo para o desenvolvimento das atividades. Dessa forma, o plano foi além e destacou que, a partir do segundo ano, só haveria autorização de construção e funcionamento de instituições de educação infantil se atendesse aos requisitos de infraestrutura.

Ao citar a educação infantil, mais especificamente sobre as creches, o texto da Lei 10.172/01 (PNE 2001-2010) pondera que:

> Observando a distribuição das matrículas entre as esferas públicas e a iniciativa privada, constata-se uma redução acentuada no atendimento por parte dos Estados, uma pequena redução na área particular e um grande aumento na esfera municipal. Em 1987, os Estados atendiam 850 mil e, em 1997, somente 600 mil, baixando sua participação no total de matrículas de 25,9% para 9,6% e as da iniciativa privada, de 34% para 24%. Em 1998, a retração foi maior ainda: para 396 mil matrículas. Já os Municípios passaram, naquele período, de 1,3 milhão de matrículas para 2,7 milhões, aumentado sua parcela, no conjunto, de 39,2% para 66,3%. Esse fenômeno decorre da expressão e pressão da demanda sobre a esfera de governo (municipal) que está mais próximo às famílias e corresponde à prioridade constitucional de atuação dos Municípios nesse nível, simultaneamente ao ensino fundamental. (BRASIL, 2001).

Dourado (2010) aponta outro aspecto a ser realçado no que se refere a dinâmica global de planejamento adotado, em que não se efetivou a organicidade orçamentária para dar concretude às metas do PNE, na medida em que o Plano não foi levado em conta no processo de elaboração do PPA e de suas revisões. Esse cenário é revelador de um dos seus grandes limites estrutural, isto é, não houve a integração entre o PPA e o PNE.

Em relação à educação infantil, o estudo elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) afirma que a chance de uma criança concluir o ensino médio aumenta em 32% se ela tiver acesso à educação infantil (BRASIL, 2007).

Com esses pressupostos assumem-se que a política básica educacional resulta das relações do PNE 2001-2010, onde se estabeleceu prioridade no atendimento da educação infantil às famílias de menor renda. O intuito era beneficiar as famílias que os pais ou os responsáveis tivessem um trabalho economicamente ativo. Nessa direção, a principal meta estabelecida foi de ampliar a oferta da educação infantil de forma a atender a demanda.

De acordo com dados do Censo Escolar (2010) as principais metas estabelecidas para a educação infantil no PNE 2001-2010 não foram cumpridas. Na faixa etária de crianças de 4 a 6 anos de idade 22,4% não tinham acesso à escolarização e as crianças de 0 a 3 anos de idade em sua maioria (82,9%) não tinham acesso às creches. Com estes dados, fica demonstrado que o objetivo de se atender 50% da população até 3 anos não foi cumprido. Deve se ressaltar que a proposta do novo PNE para o período de 2014 a 2024, repete tais metas.

Como se vê, as principais metas quantitativas não foram atendidas, então se infere que as metas qualitativas direcionadas as matrículas e as de melhoria dos acessos à escolarização, tampouco tornaram-se realidade em relação a educação infantil neste PNE, ou seja, pode se afirmar que há fragilidade na gestão.

3.7 Educação Infantil no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: uma outra qualidade para as crianças?

Segundo Saviani (2007), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) lançado pelo MEC, em 24 de abril de 2007, foi pautado como um plano que, finalmente, estaria disposto a enfrentar o problema da qualidade de ensino, focando prioritariamente os níveis de qualidade do ensino ministrado em todas as escolas de educação básica do país.

Camini (2009) afirma que no primeiro mandato do Governo Lula não houve política e investimentos suficientes, no sentido de assegurar a melhoria da qualidade do ensino, e, por isso, a ênfase à educação na segunda gestão, seria uma tentativa de superação das lacunas deixadas na gestão anterior. Com a implantação do PDE, o Governo Federal assegurava que “A União aplicará, em educação, no período do PPA, cerca de 26,8% das receitas oriundas de impostos, representando aproximadamente 35,7 bilhões a mais do que o mínimo constitucional exigido na época” (BRASIL, 2007, p. 18).

O PDE compreendia em mais de 40 programas governamentais, constituído, ainda, de 30 metas para enfrentar os desafios da qualidade educacional, das quais 17 se referem à educação básica. Os principais programas são voltados à educação básica (formação de professores, piso salarial nacional, financiamento do salário-educação e FUNDEB), à educação superior (expansão das universidades federais) e à educação profissional e tecnológica.

Cabe ressaltar que com o lançamento do PDE, uma produção crítica de pesquisadores como Adrião e Garcia (2008); Krawczyk (2009); Saviani (2009); apresentam questionamentos relacionados, entre outros: aos objetivos propostos no PDE; à concepção de sistema que fundamenta o Plano; à configuração do PDE em relação ao Plano Nacional de Educação; à proposta de regime de colaboração e ao caráter de descentralização.

Para os autores Adrião e Garcia (2008), não é de se estranhar que, em um novo esforço de regulação, o MEC tenha proposto, em 2007, a instituição de um

plano de apoio técnico e financeiro voltado prioritariamente aos municípios com piores desempenhos, desde que aceitem se submeter a certas medidas, aqui caracterizadas como de responsabilização.

Com este pressuposto assume-se que a política educacional resulta das relações quantitativas, mas o governo confrontava tal característica. Segundo Fernando Haddad, Ministro da Educação na época, uma das inovações importantes do PDE é a inclusão de metas qualitativas e intermediárias às metas quantitativas já estipuladas no Plano Nacional de Educação (PNE).

Krawczyk (2009) enfatiza a concepção do sistema que fundamenta o plano, o MEC remete-se implicitamente à política educacional do governo que o antecedeu, quando declara no documento do PDE ser contrário a um sistema de incentivos composto por prêmios e punições às escolas ou às redes educacionais que cumprirem ou não com metas de qualidade, em geral preestabelecidas.

Saviani (2009, p. 12) destaca que “na verdade, o denominado PDE aparece como um grande guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC”.

Ainda neste contexto, de críticas em torno do PDE, delinearam-se dois autores: Alves e Silva (2009) afirmam que as diretrizes do PDE, no cômputo geral, reafirmam a política educacional do Estado brasileiro implementada a partir dos anos 1990 no que se refere a seus três eixos centrais, gestão, avaliação e financiamento.

O primeiro eixo, segundo esses autores, refere-se à gestão do sistema de ensino. Nesse caso, a União conserva o papel de indutora de políticas para a educação básica a serem implantadas pelos municípios e estados. Manteve-se a centralização das definições no âmbito do governo central, com a operacionalização a cargo dos municípios e estados.

Na pesquisa dos autores, o segundo eixo consiste na ênfase nos processos de avaliação externa da educação e na crença de que se trata de mecanismo adequado para aferir e promover a qualidade da educação. O financiamento

consiste no terceiro eixo, pois o PDE mantém a lógica da indução de políticas mediante a concessão de financiamento.

Dessa forma, essa reflexão contribui para a compreensão da dinâmica do PDE, lançado no início do segundo mandato do governo Lula, que articulou medidas de gestão, avaliação e do financiamento da educação básica objetivando a oferta pelo Governo Federal, de apoio técnico e financeiro voltado prioritariamente aos municípios com piores desempenhos (ALVES; SILVA, 2009).

Ferreira e Fonseca (2011) enfatizam que o PDE é um plano executivo, constituído por programas divididos em quatro eixos norteadores: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização. Segundo as autoras, a finalidade do PDE é consolidar um regime de colaboração dando maior autonomia aos entes federados.

O decreto n. 6.094 lançado, em 24 de abril de 2007, no mesmo dia do PDE, dispõe sobre o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”. Este plano estabeleceu 28 diretrizes a serem cumpridas para melhorar a qualidade da educação básica no país. Ainda, no mesmo ano, foi lançado pelo governo o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que tinha como objetivo acelerar o crescimento econômico do Brasil, sendo uma de suas prioridades o investimento em infraestrutura em áreas como saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos, entre outros.

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação tinha como pano de fundo a assistência técnica e financeira da União, por meio de adesões das redes públicas de educação básica dos municípios, Distrito Federal e estados. A adesão é condição fundamental para a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR), composto por um diagnóstico da educação no município e objetivos a serem atingidos. O plano plurianual é dividido em quatro áreas: (1) gestão educacional, (2) formação de professores e de profissionais de serviços e apoio escolar, (3) práticas pedagógicas e avaliação e (4) infraestrutura e recursos pedagógicos.

Ainda que as propostas do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e do PDE tenham inclinação política do Governo Federal para a melhoria

da qualidade da educação pública brasileira, não havia, até o momento, uma política exclusiva voltada para atender a educação infantil, só há menção no Plano da promoção da educação infantil, sem maiores detalhes. Entretanto, em pesquisa realizada na Lei Orçamentária a partir de 2007, encontram-se valores alocados para as políticas públicas do PDE, em especial, para o desenvolvimento da educação profissional e tecnológica e para desenvolvimento da educação infantil.

Saviani (2007) amarra a relação do PDE e do PNE 2001-2010 e afirma que o PDE não se configura um plano surgindo como um conjunto de ações estratégicas teoricamente para a realização dos objetivos e metas do PNE. O PDE não se articula organicamente com o PNE, uma vez que “ele não parte do diagnóstico das diretrizes e dos objetivos e metas constituídos” (SAVIANI,2007, p.9).

Conforme visto anteriormente, as bases teóricas dos artigos da Constituição Federal de1988 em relação à educação infantil, principalmente o art. 227, no chamado princípio da prioridade absoluta, do Estatuto da Criança e do Adolescente(ECA) e da LDB 1996 foram o marco legal regulatório que sustentam o programa PROINFÂNCIA, a partir de 2007 e seus reflexões nas matriculas do FUNDEB, como política pública de educação infantil, que se materializou por meio dos planejamentos plurianuais (PPA’s e PNE’s) do período analisado.

Esses marcos regulatórios contextualizaram as bases teóricas e metodológicas para o programa PROINFÂNCIA, principalmente no âmbito federal, que a partir do próximo capítulo a análise elaborada está no foco da implantação desse programa, por meio de política pública de educação infantil em Brasília.

4 POLÍTICAS EDUCACIONAIS: MARCO REGULATÓRIO E O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL DA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL EM BRASÍLIA

Este capítulo pretende descrever as políticas educacionais para a nova Capital desde Anísio Teixeira até as atuais, além da política nacional que foram aderidas por Brasília, como o Plano de Ações Articuladas (PAR) e o PROINFÂNCIA que fortaleceram a capital para a criação do seu marco regulatório e do seu primeiro Plano Distrital de Educação (2015-2024), em conformidade com o objetivo específico de compreender o programa federal enquanto promotor de políticas públicas de educação infantil em Brasília.

O objetivo do programa federal PROINFÂNCIA é garantir o acesso de crianças e adolescentes em creches e pré-escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física da rede da educação infantil. Importante destacar que suas diretrizes são a construção de creches e pré-escolas, por meio de assistência técnica e financeira do FNDE/MEC, além da aquisição de mobiliários e equipamentos adequados a rede física. Por fim, as metas do programa estão ligadas as matrículas efetivas na educação infantil, conforme determina o PNE.

Com isso, para análise utilizou-se como base o PAR/PROINFÂNCIA 2007-2010 em que Brasília não aderiu ao programa, isto é, não implantou a construção de creches e posteriormente o ciclo do PAR/PROINFÂNCIA 2111 – 2014 em que a Capital recebeu a política educacional nacional e que após a publicação do Plano Nacional de Educação 2014-2024 foi instituído o primeiro Plano Distrital de Educação 2015-2024.

Para melhor compreensão dos resultados optou-se por incluir o início das evidências trazidas nos diferentes estratos, a entrevista do gestor local ao final desse capítulo. Procura-se, desta forma, facilitar a compreensão do objeto e o acompanhamento dos achados.

4.1 Planejamento Educacional da Política Pública de Educação Infantil em Brasília

O plano educacional para a nova Capital, Brasília, foi formulado por Anísio Teixeira, no final da década de 50, quando ocupava o cargo de direção do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP). O planejamento teve como ação inicial a experiência da Escola Parque, implantada em Salvador. Anísio Teixeira afirmava que "baseado no modelo deste Centro, de Salvador, Bahia, foi organizado o sistema escolar de Brasília", traduzido no documento intitulado: *Plano de Construções Escolares de Brasília* (TEIXEIRA, 1967 p. 27).

Em 1956 foi criada a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (NOVACAP), subordinada ao Presidente da República. O objetivo, entre outros, era de promover a construção de Brasília e criar condições para o necessário funcionamento da cidade.

Na temática da educação criou-se no final de 1956, o Departamento de Educação e Saúde. O planejamento educacional de Brasília avançou e em 1959 quando foi instituída, no âmbito do Ministério da Educação e Cultura (MEC), a Comissão de Administração do Sistema Educacional de Brasília (CASEB). Em 1960 foi inaugurada Brasília[11].

Com o surgimento da nova capital, Anísio Teixeira tinha espaço para trabalhar novas percepções na educação, pois ele defendia a tese de que a educação deveria assumir prioridade nas políticas públicas voltadas para o desenvolvimento. Afinal, não era à escola que cabia a árdua tarefa de preparar a criança para a civilização técnica e industrial, que se encontrava em permanente mutação?

[11] Segundo Teixeira (1967, p. 197) "A cidade foi organizada em superquadras com blocos residenciais, e nelas se localizariam as escolas primárias, de modo que as crianças percorressem o menor trajeto possível para atingi-las, sem interferência com o tráfego de veículos. Já as escolas secundárias, que se destinavam aos jovens e adolescentes, seriam construídas em locais pré-determinados e de fácil acesso, onde também se localizariam a igreja, o cinema e o comércio de varejo."

O plano educacional de Brasília apontava nessa direção, com referência à educação comum e obrigatória, destinada a todos, distinguindo-a, porém, da educação especializada, que se destina a formar os diversos quadros ocupacionais do país (TEIXEIRA, 1961, p. 197).

Nesse período, já tinha um sistema de educação proposto para Brasília, constituído pelos seguintes tipos de instituições escolares voltadas para as crianças: Centros de Educação Elementar, integrado por Jardins da Infância, Escolas classe e Escolas parque.

Pereira e Rocha (2005) detalharam o planejamento da nova Capital que foi construída em quadras, e cada quadra abrigaria uma população variável de 2.500 a 3.000 habitantes. A população escolarizável para os níveis elementar e médio foi calculada segundo essa projeção. Assim:

I) para cada quadra: a) 1 jardim da infância, com 4 salas, para, em 2 turnos de funcionamento, atender a 160 crianças (8 turmas de 20 crianças); b) 1 escola classe, com 8 salas, para, em 2 turnos, atender a 480 alunos (16 turmas de 30 alunos);

2) para cada grupo de 4 quadras: a) 1 escola parque, destinada a atender, em 2 turnos, a cerca de 2.000 alunos de 4 escolas classe, em atividades de iniciação para o trabalho (para alunos de 7 a 14 anos).

A escolarização seria iniciada no Jardim de Infância, para crianças de 4 a 6 anos de idade e, em seguida, os alunos ingressariam na Escola Classe, concebida para a educação intelectual sistemática de alunos de 7 a 14 anos, complementando, paralelamente, a sua formação na Escola Parque, com vistas ao desenvolvimento artístico, físico e recreativo e sua iniciação para o trabalho.

A ideia básica nessa concepção, segundo explicita o plano, é “juntar o ensino propriamente intencional, da sala de aula, com a autoeducação resultante de atividades de que os alunos participem com plena responsabilidade” (TEIXEIRA, 1961, p.197).

O plano educacional de Brasília sofreu críticas e resistências, inclusive nos círculos da Novacap, principalmente por aqueles contrários a inovações: “[...] os

eternos inimigos do progresso lançariam mão de todos os recursos para destruírem tais ideias rejuvenescedoras" (SILVA, 1999, p. 227).

Brasília permaneceu com as creches e escolas públicas construídas desde a sua inauguração, os novos investimentos começaram a partir da regulamentação da constituição federal por meio da LDB/1996 e da Lei Orgânica do Distrito Federal que foi promulgada em 08 de junho de 1996, 23 anos após a inauguração de Brasília. Nela, está presente os mesmos instrumentos governamentais do Governo Federal: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária anual (LOA). O primeiro é o planejamento estratégico do governo do Distrito Federal para 4 anos e com isso o primeiro plano plurianual do DF foi para o período de 1996 a 1999. O então governador Cristovam Buarque sancionou a lei e promulgou no Diário Oficial do Distrito Federal.

O primeiro plano plurianual da Capital foi o PPA distrital 1996-1999 possuía macro objetivos estabelecidos, em destaque a modernização da Capital, pelo qual elegeram-se dois grandes princípios norteadores: (a) o exercício da democracia, cidadania e plena participação no Governo e (b) o exercício dos direitos sociais fundamentais que promovessem uma melhor qualidade de vida ao brasiliense. Para cada um desses princípios elegeram-se diretrizes gerais que, de certa forma, determinam as ações governamentais como um todo, oferecendo amplas oportunidades de intervenção no campo do lazer em específico.

Quanto às diretrizes do segundo macro objetivo, destaca-se na temática de educação, em especial, a educação para o lazer, segundo Bramante (1999) pela renda expressiva da Capital o PPA 1996-1999 tinha um enfoque de lazer e não educacional.

O segundo PPA do DF foi referente aos anos 2000-2003 e teve sua metodologia alterada ao incluir o detalhamento das metas do plano para cada exercício e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Outro fator curioso, foi a necessidade de incluir na lei do PPA que os valores orçados para aquele quadriênio tinham preços vigentes de 1999, ou seja, repercussões da crise mundial. Nesse período, Brasília passava por uma provação em termos econômicos e políticos, pois

“Os estudos para a escolha da nova Capital foram feitos na base de uma cidade para 500.000 habitantes” (BRASIL, 1803).

No século XXI, ocorreu uma grande crise mundial, os ataques de 11 de setembro de 2001 abalam a economia mundial: o PIB americano esfria, o consumo e a produção despencam, e o desemprego dispara; Europa, Ásia e países emergentes, como o Brasil, também crescem menos que o esperado. A Capital vivia comandada pelo Joaquim Roriz que foi o governador no período de 1999-2006. Dessa maneira, os investimentos em educação caíram.

A Lei que institui o Plano Plurianual distrital para o quadriênio 2004-2007 tinha, ainda, como governador o Joaquim Roriz como reeleito. Em relação à educação, o programa "Apoio ao Educando” tinha destaque e seu o público-alvo eram os alunos do ensino fundamental da rede pública de ensino do Distrito Federal. A ideia do programa era resgatar os princípios da educação integral para o desenvolvimento do aluno. Outro programa relevante era o “Educando Sempre” que tinha proposta, a promoção de ações que objetivem a manutenção da educação infantil, do ensino fundamental, do ensino médio e da educação profissional para os alunos da rede pública de ensino do Distrito Federal.

Segundo o anexo deste PPA, o indicador referência era a taxa de alunos atendidos na educação infantil, apurado em 31/12/2003, por meio do censo escolar de 2003 e que chegou a 53,78% dos alunos atendidos. Em relação aos números referentes ao ensino fundamental, o percentual era de 98,90% e no ensino médio era de 54,48%. O desejado para 2007 na educação infantil era de 100% dos alunos atendidos.

O programa Proteção e cuidado infantil do PPA 2004-2007 evidencia a preocupação no Distrito Federal no período. O objetivo do programa era garantir a promoção, proteção, defesa e a inclusão de crianças nas políticas sociais visando assegurar-lhes os direitos fundamentais, enquanto pessoa em desenvolvimento. O público-alvo era crianças de 0 a 12 anos de idade em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social. A justificativa do programa era o grande número de crianças

em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social no DF e entre as garantias que visavam, estava o acesso à educação.

O relatório de avaliação desse PPA, contendo o cumprimento das metas e consecução dos objetivos previstos nos programas mencionados, trouxe que a execução da política pública do programa “apoio ao Educando” que teve 67% dos recursos gastos naquele período. Segundo o documento, o programa atendeu 52.508 alunos da educação infantil. Já o programa “Educando sempre” obteve 66% da sua execução dos recursos públicos, com alcance de 512.640 alunos matriculados em 616 instituições educacionais em todas as regiões administrativas do DF. Sua execução não foi producente, necessitando de melhoria na estrutura física das instituições educacionais, pois encontram-se em estado precário, o que afetou o desempenho do programa. Ao final de 2007 a taxa de alunos na educação infantil chegou a 69,03%, bem abaixo da meta de 100% desejado.

Ao longo desse PPA foi criada uma ação governamental para a construção de unidades de educação infantil, porém os recursos previstos de R$ 12 milhões só foram executados o valor de R$ 3,2 milhões. O relatório não evidencia onde foram construídas as unidades. Houve também a previsão da construção de creches comunitárias com o valor de R$ 1,5 milhão, entretanto não ocorreram gastos.

No âmbito distrital, o governador José Roberto Arruda sancionou e publicou o PPA 2008 -2011. Neste documento destacava-se a singularidade do Distrito Federal no cenário nacional e os obstáculos ao seu desenvolvimento de forma muito particular. Com isso, tais características dificultam a utilização de modelos administrativos e econômicos tradicionais e exigiam soluções inovadoras e dinâmicas, porém, em uma análise preliminar alguns programas seguiram o PPA anterior, na temática da educação pública.

O programa *Educação Sempre* surgiu novamente como inovação e concomitantemente foi implementado o programa *Modernizando a Educação* com o objetivo de modernizar o sistema de ensino, tornando as instituições educacionais públicas, instrumento de avanço técnico e cultural. O índice para 2011 na educação infantil passou de 79,38% de alunos atendidos para 85% dos alunos na faixa etária.

Para o cumprimento dessa meta foram desenhadas ações de manutenção e construção de creches públicas em todo o Distrito Federal.

A avaliação feita pelo próprio governo no documento intitulado avaliação do PPA 2008-2011, em 2012, indicou que o planejamento fora insuficiente para atendimento, o que ocasionou a falta de gêneros perecíveis para atendimento, especialmente aos alunos da educação integral e das creches, na merenda escolar. O mesmo documento evidenciou que entre as principais realizações na área de educação infantil foi o atendimento de 2.120 alunos por mês, em média, no programa de alimentação escolar. O indicador de desempenho relacionado à matrícula de alunos atendidos na educação infantil neste período passou de 79,38% para 85%. Só ocorreu o aumento da taxa por causa da ampliação da oferta por meio da construção/criação de 25 instituições educacionais, sendo 14 destinadas, também, ao atendimento de estudantes da Educação Infantil.

O cenário político na Capital no período deste PPA não estava favorável, pois o então governador José Roberto Arruda saiu em 2010 no meio do seu mandato, por denúncias de corrupção. Wilson Lima, presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, assumiu o governo e por eleição indireta Rogério Rosso terminou o período como governador.

No cenário da Capital, em 2011, iniciou-se a elaboração do planejamento estratégico para o próximo governo do Distrito Federal: o PPA 2012 -2015, com a vitória nas urnas, foi implementado pelo Governador Agnelo Queiroz e teve a sua estrutura diferenciada dos demais Planos. A metodologia foi “copiada” do Governo Federal, ou seja, os programas eram divididos em programas temáticos, programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado. O primeiro evidenciava a política pública distrital e o segundo retratava a manutenção dos serviços distritais.

A matriz deste PPA era a construção do Estádio Nacional de Brasília que sediaria as Copas do mundo de futebol em 2014 e as Olimpíadas em 2016. Portanto, a população brasiliense sofreu com a falta de serviços públicos no período, por causa da prioridade da referida obra. Apesar disso, a educação básica, em especial, a educação infantil teve avanços.

O programa temático da educação básica foi destaque com objetivos específicos relevantes para a sociedade da Capital. Entre eles, a universalização da pré-escola com a ampliação do atendimento em creches, na fase de 0 a 5 anos de idade e a construção de creches em todo o Distrito Federal, por meio do PROINFÂNCIA.

A avaliação do referido PPA indicou que o governo do Distrito Federal realizou chamada pública para habilitar instituições de ensino sem fins lucrativos para fazer a gestão das creches, além de ter recebido os recursos federais para a construção e, segundo o documento a inauguração de 14 creches, sendo que apenas uma instituição foi habilitada, manifestando interesse para a gestão de 7 creches. O documento finaliza informando que ocorreram 1.568 novas vagas na educação infantil até o ano de 2015.

A meta do governo de ampliar as matrículas da educação infantil não foi alcançada, pois segundo dados do governo pela migração de parte dos estudantes, que não tinham acesso à educação infantil, da rede privada para a rede pública de ensino, além do atraso das obras de mais 72 creches (do total de 111 que estavam previstas para inauguração até o final do mesmo período).

O Brasil e consequentemente Brasília passaram por uma crise econômica e políticas nestes últimos anos de vigência do PPA 2012-2015, mas como novas eleições na Capital, o governador Rodrigo Rollemberg encerrou aquele PPA em 2015 e elaborou o PPA 2016 -2019. Apesar da crise financeira, a metodologia do novo PPA não é alterada substantivamente, isto é, o governo continua contemplando os temas de políticas públicas e os demais temas separadamente. O programa temático relevante na educação é o *Educa mais Brasília* seu objetivo é novamente garantir a universalização do acesso à escola, assegurando os valores da educação.

Os indicadores do referido programa na educação infantil apontam para um déficit de matrículas nessa faixa de ensino de 47.072 mil crianças, segundo o Censo Escolar da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF). Então, a meta é atender até o final de 2019, 58.842 alunos, já incluído o aumento vegetativo

da população nesse período. Ou seja, a meta é 100% dos alunos da educação infantil atendidos. Destaca-se, ainda, que a manutenção da educação infantil do Distrito Federal aumentou expressivamente, tendo em vista que hoje as Instituições de Educação Infantil, com atendimento em tempo integral são compostas de:

a) Instituições Conveniadas com a SEEDF: Creche (Crianças de quatro meses a três anos) e Pré-Escola (Crianças de quatro e cinco anos);

b) Instituições da Rede Pública: Creche (Crianças de zero a três anos) por meio do Centro de Atenção Integral à Criança (CAIC) e o Centro de Educação Infantil (CEI); e

c) Centros de Educação para a Primeira Infância (Creche e pré-escola (Crianças de zero a cinco anos).

4.2 Educação Infantil no Plano de Ações Articuladas (PAR) - 2007-2010: considerações iniciais da política de apoio e assistência financeira

Como instrumento de operacionalização foi instituído o Plano de Ações Articuladas (PAR), que tem " por objetivo promover a melhoria da qualidade da educação básica pública, observadas as metas, diretrizes e estratégias do Plano Nacional de Educação" (BRASIL, 2012b).

A partir da adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, os estados e municípios elaboram seus respectivos Planos de Ações Articuladas (PAR). A Resolução do FNDE n. º 029, de 20 de junho de 2007, retificada no Diário Oficial, em 29 de junho de 2007, estabelece para o exercício de 2007, os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação. Entre estes, destacamos a previsão de participação de dirigentes municipais e educacionais e representantes da sociedade civil organizada na formulação do PAR.

Pela referida legislação, há previsão de visita in loco do MEC aos entes da federação. Outro ponto a ser destacado é o regime de colaboração entre todos os entes envolvidos. Afinal, como materializar o PAR pelo ente da Federação? A referida resolução indica o caminho, por meio de: a) diagnóstico do contexto educacional; b) ações a serem implantadas e os respectivos resultados esperados; e c) metas a atingir para o desenvolvimento do IDEB.

O financiamento do Plano, segundo a resolução, fica limitada ao montante de recursos consignado ao FNDE para esse fim na Lei Orçamentária Anual (LOA), além dos regramentos estabelecidos no Plano Plurianual (PPA).

Albuquerque (2013) destaca que o PAR enquanto instrumento de ação do PDE, denota uma metodologia para a implantação de políticas públicas em que ações e programas constituem um plano plurianual calcado numa visão sistêmica de educação que possui, segundo Caputo (2010, p. 19)

> [...] metas claras, passíveis de controle social. Por meio de divulgação do IDEB e do relatório público do PAR, o MEC colocou à disposição da sociedade, informações importantes para o acompanhamento público das políticas de desenvolvimento da educação, com possibilidades de propor ajustes e fiscalizar o cumprimento dos deveres do Estado.

Nesse sentido, concorda-se com Romeu Weliton Caputo (2010) quando afirma que as metas são claras, objetivas e de fácil mensuração para o controle social. Entretanto, para o acompanhamento dessas políticas públicas o cidadão deve relacionar as dimensões com o financiamento para ter esse poder fiscalizatório.

O Plano de Metas foi instrumentalizado pelo Plano de Ações Articuladas (PAR) e aparece como uma “[...] ferramenta de planejamento, de operacionalização e de avaliação das políticas educacionais criadas dentro dos moldes de um Estado federativo” (FERREIRA; FONSECA, 2013, p. 281)

Segundo o MEC, substitui os convênios temporários e a tradicional descontinuidade das políticas educacionais é a prioridade do por meio deste programa. O PAR se apresenta como uma proposta democrática, porque pressupõe a participação de gestores, educadores e comunidade na sua elaboração. O

compromisso recebeu adesão de todos os 26 estados e do Distrito Federal (MEC, 2008).

Para compreender a política pública educacional exige-se considerar outro modelo. O Programa das 900 Escolas do Chile, intitulado P-900, pode ser um referencial para comparar com o PAR já que algumas características se assemelham. O referido programa busca por meio de políticas de focalização, investir recursos técnicos e financeiros do Ministério da Educação nas 900 piores escolas públicas de educação básica, com base no baixo desempenho.

A ideia é dar resposta às desigualdades educativas que se vinham produzindo entre as escolas de setores de rendimentos médios ou altos e as escolas dos setores mais pobres. Buscava-se induzir as escolas a adotar sistemáticas de planejamento e ação identificadas como responsáveis pelo sucesso de outras escolas. Os resultados do programa chileno demonstraram que, sem um apoio adicional, um terço das escolas não conseguiu melhorar seu desempenho. A comparação tem uma ressalva, pois aqui no Brasil o foco está em cada município e no Chile eram nas escolas.

A primeira fase do PAR 2007-2010 foi instituída pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007 com as dimensões: gestão educacional; formação de professores, profissionais de serviços e apoio escolar; práticas pedagógicas, avaliação, infraestrutura física e recursos pedagógicos. Cada uma das dimensões compõe áreas, que se dividem em indicadores e seus diferentes critérios de pontuação e que materializam em números. O documento é composto por 52 indicadores para os municípios e 84 indicadores para os estados.

As políticas públicas avaliam e constroem diretrizes e a partir do estudo de Ferreira e Fonseca (2011), a viabilidade das políticas efetivas de intervenção e transformação da realidade das escolas brasileiras se daria com a proposta do MEC de um novo regime de colaboração com estados e municípios, sendo o PAR o instrumento jurídico para a concretização deste novo regime.

O PAR de 2007-2010, como definido no PDE, vem sendo objeto de críticas, em grande parte, pelo fato do confronto entre os pontos frágeis e suas

potencialidades. Esta questão é abordada por Ferreira e Fonseca (2011) que a partir de suas análises, afirmam que o governo não procurou harmonizar o PDE com o PNE. Ao contrário, este último passou a ocupar lugar secundário no planejamento de programas governamentais. Outra questão é a dubiedade de concepção de sistema que subjaz à proposta de organicidade entre as ações pelo fato de que, ao lançar o PDE, em 2007, o governo não procurou harmonizá-lo com o PNE.

No entendimento de Ferreira e Fonseca (2011, p. 88), o PAR é um instrumento de aplicação de diagnósticos e de organização racional das ações capazes de compensar a fragilidade operacional e políticas dos entes, o que justifica uma intervenção planejada. Por fim, a aplicação do PAR nos municípios trouxe uma nova estratégia de ação até então não vivenciada pela totalidade do sistema educacional.

Outro estudo de Mendes e Germaque (2011) aponta que o PAR é a manutenção de um federalismo não cooperativo com a ação coordenadora por parte da União, fato este que não se constitui em regime de colaboração e sim em uma atuação regulatória por parte da União nas metas a serem cumpridas por estados e municípios brasileiros por meio do PAR.

Segundo Adrião e Garcia (2008), o PAR, por sua vez, parece indicar a falta de condições objetivas para a autorregulação dos municípios brasileiros. Em outras palavras, transparece a dúvida no âmbito do Governo Federal sobre a capacidade dos municípios brasileiros de responder às demandas educativas decorrentes da ampliação de suas responsabilidades com parte do ensino fundamental, nas modalidades regular e supletivo, e pela totalidade da educação infantil, por exemplo.

Conforme prevê o inciso XXII do artigo 2º da Lei 6.094/2007, o PAR veio com a proposta de uma gestão participativa na rede de ensino (BRASIL, 2007). A Secretaria de Educação deve organizar um comitê local do compromisso para acompanhamento das metas do IDEB e que tenha a participação de "representantes das associações de empresários, dos trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público" (BRASIL, 2007).

4.3 O cenário da implantação do PAR na educação infantil: o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA)

Uma das dimensões do PAR oferecer a infraestrutura e recursos pedagógicos e em relação a educação infantil observa-se que a materialização se dá pelo programa do Governo Federal com o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA).

O embrião do PROINFÂNCIA foi a Resolução nº 19, de 13 de abril de 2006 do FNDE que garantia assistência financeira suplementar à projetos de construção, ampliação, reforma, pequenos reparos e equipamentos para escolas públicas da educação básica, no exercício de 2006.

Nesse período, a burocracia que os interessados (municípios) deveriam apresentar para receber essa assistência financeira, tais como: projeto arquitetônico detalhado, memorial descritivo especificado, além de especificações técnicas fizeram que poucos municípios conseguissem ser contemplados.

Na época, o objetivo era proporcionar uma melhor infraestrutura da rede física escolar, assim como reforma e ampliação das escolas já existentes. Segundo o FNDE o sentido era garantir as diretrizes de política social do Governo Federal, promovendo ações supletivas e redistributivas para melhoria da qualidade de ensino no País.

Nesse contexto do PDE, do PNE e do PAR, foi criado o PROINFÂNCIA, por meio da resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, como parte das ações do PDE e do PAR. O objetivo inicial do programa era o financiamento de construções e reparos de creches e pré-escolas da educação infantil.

Com este pressuposto, assume-se que a política educacional infantil pública brasileira deveria passar pela ampliação de vagas de educação infantil e entrou na agenda das políticas públicas. O PROINFÂNCIA tem como principal objetivo a

prestação de assistência financeira ao Distrito Federal e aos municípios visando garantir o acesso de crianças a creches e escolas de educação infantil da rede pública.

Nestes termos, os municípios que aderiram ao programa enviaram projetos arquitetônicos ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, responsável por essa política pública, no qual, uma vez analisados e deferidos, eram celebrados convênios com as prefeituras que recebiam recursos para a construção das unidades de educação infantil pleiteadas.

Para compreender esse programa e evidenciar os resultados parciais, ainda neste contexto delinearam-se em 2013, uma auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), tendo como objeto, a primeira fase do PROINFÂNCIA (2007-2011). As primeiras creches e pré-escolas do programa foram elaboradas com as primeiras versões para os projetos-padrão, utilizadas em larga escala até o ano de 2012, segundo o Tribunal. Mais de cinco mil e quinhentas creches foram financiadas com base nesses projetos. Em seguida, a partir de diversos problemas encontrados, as primeiras versões dos projetos foram revisadas para utilização no âmbito dos termos de compromisso firmados a partir de então.

O relatório dessa auditoria apontou muitas falhas nas execuções dessa política pública, como, por exemplo: ausência de previsão de manutenção após cinco anos de uso das creches em sistemas não convencionais e desatualização/inconsistências dos dados do Simec, sistema importante par a gestão da política. Com isso, foi apontado pelo Tribunal que essas impropriedades afetariam a gestão e o controle do programa e poderia prejudicar as ações de monitoramento das obras.

Neste contexto, a principal forma de assistência técnica adotada pelo FNDE foi à disponibilização de projetos-padrão para dois tipos de obras, denominados “B” e “C”. O projeto tipo “B” atende uma demanda que varia de 120 a 240 alunos, a depender do número de turnos das aulas (integral, ou dois turnos, respectivamente), enquanto o projeto tipo “C” atende entre 60 a 120 alunos. As obras tipo “A” seriam aquelas cujos projetos seriam desenvolvidos pelos próprios convenentes.

Neste estudo destaca-se que a padronização de projetos, além de trazer expressivos ganhos de escala para o Programa, também proporciona agilidade nos processos para o objetivo do PROINFÂNCIA que era ter um alto número de crianças com atendimento educacional adequado nas primeiras fases da vida.

Entre 2007 e 2012, mais de cinco mil e quinhentas creches foram financiadas com base nesses projetos, conforme dados oficiais do FNDE. Em seguida, a partir de diversos problemas encontrados, segundo o relatório do TCU, as primeiras versões dos projetos foram revisadas para utilização no âmbito dos termos de compromisso firmados a partir de 2013 (o FNDE previa-se a contratação de três mil creches no biênio 2013-2014 pelos municípios).

O relatório de auditoria do TCU apontou a ocorrência de obras paralisadas, canceladas ou que apresentavam baixo ritmo em sua execução, o que poderia comprometer o sucesso do programa. Uma consulta no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec) revela que quase 9% das obras estavam paralisadas ou foram canceladas (vide tabela a seguir).

Tabela 2– Situação das obras do PROINFÂNCIA

Situação da obra	**Totais**	**%**
Aguardando registro de preços	528	9,32
Concluída	1.026	18,11
Em Execução	2.495	44,04
Em Licitação	465	8,21
Em Planejamento pelo Proponente	580	10,24
Em Reformulação	77	1,36
Obra Cancelada	82	1,45
Paralisada	412	7,27
Total por período:	5.665	100

Fonte: Monitoramento de Obras - Simec (jun./2013).

O relatório do TCU concluiu também que o fato de 9% das creches contratadas entre 2007 e 2012 não ter sido concluída e das dificuldades técnico-operacionais são suficientes para justificar a busca por novas soluções pelo FNDE. Essa situação foi confirmada na tabela pelo baixo ritmo de execução das obras do PROINFÂNCIA e a falta de funcionamento de escolas concluídas.

Em 2008, a Lei nº 11.700, promove uma importante inclusão no Art. 4º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o inciso X destaca:

> Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: [...]
> X – vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade (BRASIL, 2008).

Neste contexto, o governo resolveu fomentar às políticas públicas federais, por meio do PAC, que é um programa criado com o objetivo de promover o desenvolvimento do país conciliando a distribuição de renda e diminuição das desigualdades regionais. Na educação, este fato se relaciona à construção de unidades de educação infantil, quadras esportivas escolares cobertas e cobertura de quadras escolares. O programa obteve a intensificação no âmbito do PAC II. A priorização do Governo Federal pode ser confirmada pelo maior percentual de recursos destinados ao município para os programas que atendam as obras do PROINFÂNCIA.

Segundo o MEC, o programa dá oportunidade aos municípios que interessem em se beneficiar do PROINFÂNCIA, para isso, os entes deverão informar esta necessidade em seu PAR. Foi orientado também que os municípios necessitavam de realizar à aplicação do instrumento diagnóstico do PAR para os entes federados. No caso da educação infantil, algumas questões são norteadoras para o Ministério: Qual é a demanda da educação infantil no município? Existe um plano para construção de escolas de educação infantil, na zona urbana, para atender à demanda das comunidades em que estão inseridas? Esse plano está sendo realizado com recursos próprios do município ou com recursos da União, por

meio do PROINFÂNCIA? Existem terrenos disponíveis com dominialidade para que o município possa se beneficiar de programas do Governo Federal para construção de novas unidades escolares?

Brasília não participou da implantação do ciclo do PAR/PROINFÂNCIA 2007-2010, pois o governo não apresentou um plano para construção de escolas de educação infantil e não tinha terrenos disponíveis para se beneficiar, segundo informações governamentais. O Ministério Público local acreditava que politicamente o GDF não tinha interesse em receber os recursos federais, tendo em vista que teria de fazer a manutenção da educação infantil com recursos próprios.

Os planos mencionados anteriormente destacam a dimensão processual da formação de políticas públicas. Ela é precedida de ações, disputas e processos de negociação. Assim, a construção de uma agenda é um processo que envolve diversos atores, em especial, na Capital brasileira.

Na próxima seção, será apresentado alguns desafios referentes à ampliação da oferta de educação infantil, apontando algumas considerações necessárias frente ao cenário atual do PAR/PROINFÂNCIA.

4.4 Educação Infantil no Plano de Ações Articuladas - PAR (2011-2014): qualidade com foco nas políticas públicas

Amorim (2011) esclarece que a primeira fase do processo de implantação do PAR apresentou algumas dificuldades, uma vez que algumas secretarias aceitaram e aderiram ao compromisso, mas outras tiveram resistências ao Plano, como por exemplo, Brasília.

Em 2011, o PAR completou quatro anos e com vigência para a segunda fase. O período de 2011 a 2014, a ênfase era a importância do planejamento na construção da qualidade do ensino, que é o foco desta nova etapa.

O instrumento para o diagnóstico da situação educacional continuava estruturado nas mesmas quatro grandes dimensões: 1) gestão educacional; 2)

formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; 3) práticas pedagógicas e avaliação; 4) Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos.

Uma das principais diferenças do ciclo do PAR 2007-2010 com o ciclo do PAR 2011-2014 é que o primeiro tinha o apoio técnico e financeiro por meio de convênio, ou seja, transferência de recursos voluntária. No ciclo 2 a transferência de recursos era direta, sem necessidade de firmar convênio, ajuste, acordo ou contrato[12]. Isso dá mais celeridade ao segundo ciclo.

Com isso, a pressão política aumentou nos municípios que não tinham aderido ao primeiro ciclo do PAR, então Brasília, por meio da subsecretaria de planejamento e avaliação -SUPLAV da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal começou a preencher as informações necessária pelo SIMEC e em 2011 aderiu ao novo ciclo do PAR.

Em relação à educação infantil, a dimensão de gestão educacional descreve subações para que os municípios apliquem nas escolas infantis instrumentos de qualidade na educação. Na dimensão formação de professores e de profissionais de serviço e apoio escolar a subação é para incentivar os professores que atuam nas unidades de educação infantil. O maior número de ações é o da Dimensão Infraestrutura física e recursos pedagógicos com um total de 20 subações, sendo que a maioria está relacionada com a construção de escolas de educação infantil e com o transporte escolar dessas crianças.

O MEC, também, orientou os municípios à aplicação do instrumento diagnóstico do PAR para os entes federados neste novo ciclo. Em relação à educação infantil, algumas questões norteadoras desta vez estavam relacionadas a qualidade: Quantas creches há no município: públicas da Educação, públicas sob a responsabilidade de outras secretarias e conveniadas? Há, pelo menos, um professor por turma existente nas creches públicas e conveniadas? De que forma é feita a seleção dos profissionais que atuam nas creches públicas? Os professores possuem formação inicial/ habilitação adequada para atuar nas creches? Como o município acompanha a seleção de professores e o desenvolvimento das atividades

[12] A partir da edição da lei ordinária nº 12.695/2012, a União, por meio do MEC, estava autorizada a transferir recursos aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal, com a finalidade de prestar apoio financeiro à execução das ações do PAR, sem necessidade de firmar convênio, ajuste, acordo ou contrato.

pedagógicas nas creches conveniadas? Quais as principais dificuldades que os professores encontram ao atuar nas creches?

Esses diagnósticos podem constituir em insumos valiosos para a tomada de decisão aos Municípios e a União na fase seguinte do PROINFÂNCIA (2011-2014).

4.5 PROINFÂNCIA (2011-2014): a nova pactuação com o Plano de Ações Articuladas (PAR)

A segunda fase do PROINFÂNCIA teve vigência do período de 2011 a 2014. Segundo o FNDE, entre 2007 e 2014, as matrículas em creches saltaram de 950 mil a 1,9 milhão, mas a oferta ainda mantém um alto grau de desigualdade. Há 8.728 creches apoiadas pelo programa e necessidade de infraestrutura física, além de problemas como baixa capacidade de supervisão, além de pouca articulação entre as políticas setoriais, o que dificulta a gestão do programa.

Esses espaços construídos/reformados/equipados têm de refletir a política pública de uma educação infantil que evidencie as necessidades de desenvolvimento da criança em todos os seus aspectos, além da valoração e da impressão da população nos programas implementados. Também se deve criar a identificação do programa com um conceito visual de creches e pré-escolas no Brasil, comparando com o programa Minha Casa Minha Vida do Governo Federal, que se trata de política habitacional. A comunidade tem de identificar o conceito do PROINFÂNCIA quando chega a um município brasileiro. É necessário também que os objetivos centrais do PROINFÂNCIA - a ampliação mais equitativa da oferta associada à melhoria da infraestrutura disponível – devem continuar a ser os eixos desse programa.

No final do exercício de 2010, o FNDE contemplou a primeira chamada de unidades de educação infantil do Programa PROINFÂNCIA, incluindo quadras escolares poliesportivas, além do fomento dos recursos federais do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 2.

Em 2011 um ato sinalizador de consolidação da gestão do programa, O

FNDE estabeleceu critérios de transferência automática de recursos a municípios, estados e ao Distrito Federal, a título de apoio financeiro, para construção de unidades de educação infantil - PROINFÂNCIA e das quadras esportivas escolares. Se havia indícios de um suposto fracasso das políticas públicas na primeira gestão do programa (2007-2010). Agora, os critérios técnicos eram detalhados, com prazos e responsabilidades para todos os envolvidos.

Um outro sinal concreto da consolidação do programa, é a sua ampliação. Já no final de 2011, o FNDE oferta, além das creches e das quadras poliesportivas, a cobertura de quadras escolares, o Distrito Federal, nesse caso, foi contemplado com 31 unidades de creches a serem construídas no primeiro momento, a partir do final de 2011.

A justificativa do MEC/FNDE é pela necessidade de garantir a ampliação das redes públicas municipais e do Distrito Federal de educação infantil, além da necessidade de promover o acesso dos alunos da educação básica a equipamentos escolares qualificados que garantam a sua permanência na escola.

A lei nº 12.695, de 2012, deu nova gestão ao programa. Previu o apoio técnico/ financeiro prestado em caráter suplementar e voluntário pela União às redes públicas de educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios por meio de nova pactuação com a Plano de Ações Articuladas (PAR).

Outro dado relevante no programa PROINFÂNCIA é o número de creches apoiadas de 2007 a 2014. A quantidade de 8.728 estabelecimentos no Brasil revela que 2.543 municípios receberam pelo menos uma creche neste período. A maioria dessas cerca de 60% foram contempladas nas capitais.

Tabela 3 - Consolidação por estados de quantidades de creches implantadas pelo PROINFÂNCIA

Estados	N. de creches
ACRE	84
ALAGOAS	315
AMAPA	81
AMAZONAS	413
BAHIA	837
CEARA	348
DISTRITO FEDERAL	111
ESPIRITO SANTO	120
GOIÁS	321
MARANHÃO	502
MATO GROSSO	102
MATO GROSSO DO SUL	87
MINAS GERAIS	854
PARÁ	771
PARAÍBA	272
PARANÁ	414
PERNAMBUCO	510
PIAUI	140
RIO DE JANEIRO	648
RIO GRANDE DO NORTE	79
RIO GRANDE DO SUL	298
RONDÔNIA	108
RORAIMA	39
SANTA CATARINA	145
SÃO PAULO	895
SERGIPE	129
TOCANTINS	105
TOTAL =	8728

Fonte: FNDE e SIMEC, tabela desenvolvida pelo pesquisador.

Maria Thereza Marcílio (2015), gestora institucional da organização não governamental,Avante, ressalta que a iniciativa federal tem sido importante na melhoria da qualidade da educação infantil. “Alguns dos entraves do PROINFÂNCIA não estão no PROINFÂNCIA, mas no pacto federativo”, avalia a gestora. “Repassar dinheiro federal para um município tem condicionantes necessárias, porque é muito dinheiro, mas, da forma como o país está estruturado, isso cria problemas que talvez tenham sido ignorados, ou minimizados quando do lançamento.”

Didonet (2007) segue a mesma linha argumentativa. Ele entende que um

dos defeitos do programa no nascedouro foi não ter levado em conta a diversidade regional no planejamento arquitetônico das creches, um debate que poderia também ter forçado um vínculo mais firme das administrações locais com o programa. “Foi uma decisão que necessitava de um planejamento conjunto com os municípios. O diálogo levaria a um planejamento diversificado”, pondera.

O PROINFÂNCIA, segundo Maria Thereza Marcílio, precisa de mais tempo. E de muitas melhorias. “O senso comum e a mídia precisam entender que educação não é investimento de curto prazo. Então, oito anos é muito pouco para avaliar e dizer que não funcionou”, diz. Por outro lado, ela afirma, as crianças não esperam. “É o único segmento que não tem supletivo. Educação Infantil, ou faz na infância, ou não faz. É lamentável que muitas crianças não tenham essa oferta, mas, que temos avançado muito, não tenho a menor dúvida”, finaliza.

Brasília pressionada pela oferta baixa de matrículas na educação infantil e pelo ato de não ter elaborado seu plano articulado para adesão ao último PROINFÂNCIA, neste ciclo preencheu as informações necessária e fez a adesão ao novo ciclo do PROINFÂNCIA 2011-2014.

Outro ponto a ser ressaltado é a liberação de recursos para esse programa, o dinheiro começou a entrar para os municípios em 2007 e até 2016 ainda tem parcelas a serem absorvidas. Um balanço financeiro do PROINFÂNCIA até 2016 chega a um montante de R$ 3,6 bilhões transferidos aos municípios.

Tabela 4 - Liberação de recursos para o PROINFÂNCIA 2007 – 2016

ANO	VALORES
2007	10.300.256
2008	330.820.000
2009	4.900.000
2010	1.400.000
2011	308.484.792
2012	1.082.896.818
2013	608.147.930
2014	877.029.174
2015	264.791.614
2016	167.283.783
TOTAL	3.656.054.367

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.

Segundo a Controladoria Geral da União (CGU), quanto ao PROINFÂNCIA, foi verificado descompasso entre a execução física das obras e a liberação dos recursos ao ente federado ao longo da execução do Programa. A metodologia utilizada para acompanhar a realização do Programa apresenta inadequações, pois a meta não se relaciona intrinsecamente com a conclusão da obra e não permite concluir se a obra está em condição de uso, aferindo apenas a quantidade de apoios técnicos e financeiros prestados aos entes federados.

O monitoramento das obras é feito predominantemente à distância, com o auxílio de um sistema alimentado em grande parte pelos entes federados e que apresenta falhas, tais como erros no registro da data de início e de término da execução e ausência de documentos comprobatórios de serviços/ações executadas. Dados incompletos ou incorretos nos sistemas prejudicam o monitoramento realizado a distância pela Autarquia sobre a aplicação dos recursos.

.

4.6 Educação Infantil no Plano Nacional de Educação (2014-2024): integração com os demais Planos?

O novo modelo de educação infantil implantado pelo PAR/PROINFÂNCIA foi incorporado no PNE 2014 -2024, que iniciou o planejamento do Plano com a Conferência Nacional de Educação (CONAE), realizada no mês de abril de 2010, que constituiu um marco histórico ao propiciar um espaço de interlocução entre as representações da sociedade civil e do governo e ao contribuir com as proposições dela resultantes para a formulação deste Plano Nacional.

Em dezembro de 2010, em decorrência de deliberação da CONAE (2010), foi criado (Portaria MEC nº 1.407/2010) o Fórum Nacional de Educação (FNE), espaço de interlocução entre a sociedade civil e o Estado brasileiro, e que foi instituído pela Lei do PNE.

A Lei nº 13.005 de 2014 traz um conjunto de desafios para as políticas

públicas, voltadas à efetivação do direito à educação infantil e estabeleceu como meta 1 a proposta da universalização até 2016 para a educação infantil na pré-escola com as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE. (BRASIL, 2014). Confira a tabela a seguir com a evolução das metas:

Tabela 5 - Evolução e metas qualitativas do PNE 2014-2024

Taxa de atendimento	1998	2009	Meta do PNE 2014-2024
0 a 3 anos	8,70%	18,40%	50,00%
4 a 5 anos	47,20%	74,80%	100,00%
6 a 14 anos	93,10%	97,60%	100,00%

Fontes: IPEA (2011), Companha Nacional pelo Direito à Educação (2011) e BRASIL (2014).

Contextualizando o texto da Meta 1 em seus aspectos políticos, hoje, se tem um contexto diferenciado daquele encontrado pelo PNE anterior (Lei nº 10.172, de 2001). A discussão da educação infantil é mais qualificada, isso porque, em relação ao acesso e a mobilização da sociedade, foi consolidado em todo o país. No quadro anteriormente podemos identificar que as metas de 100% nas faixas etárias após os 3 anos são exigências da emenda constitucional n. 59/2009[13].

O planejamento da política educacional nos leva a pensar que não é possível adiar para 2024 a possibilidade de se exigir o direito de acesso a creches de qualidade, a meta 1 tem de estar politicamente alinhada com a sociedade. A interpretação dessa meta do PNE, de forma seria, é ir ao encontro da Constituição, que em seu art. 208, IV, é taxativa quanto ao dever do Estado à garantia desse direito.

Esbocei até aqui elementos importantes que caracterizaram os cenários em que as políticas públicas educacionais foram definidas, particularmente aquelas voltadas a educação infantil. O esforço empreendido ao longo deste capítulo voltou-

[13] A emenda constitucional n. 59/2009 determina escolaridade obrigatória e direito público subjetivo a educação básica aos estudantes entre 4 e 17 anos.

se não só para mostrar de que forma foram definidas as políticas de educação infantil, mas, para além desse aspecto, o objetivo foi mostrar o crescimento que marcaram este período analisado dessa política pública que irá colher importantes frutos para a sociedade brasileira.

Se a discussão referida à melhoria da qualidade da educação básica, particularmente no ensino infantil, passa a atribuir aos programas de educação infantil o papel decisivo no processo educativo, cabe a seguinte indagação: qual seria então o papel das políticas públicas básicas educacionais e o lugar que o Estado deve ocupar no âmbito das medidas propositivas para os próximos anos? Que políticas e/ou modelos de creches e pré-escolas devem ser propostos? Qual o projeto de infraestrutura de escolas públicas infantis e de educação de qualidade que é posto no âmbito das políticas públicas?

Provavelmente essas indagações podem abrir espaços para a discussão sobre a educação infantil e as implicações na qualidade da educação básica pública no Brasil, e apontar possíveis coerências e/ou contradições. São esses questionamentos, além de outros que aparecem no decorrer do estudo, que guiaram a análise da política do governo da presidente Dilma, do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, tendo o novo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), através do Plano de Ações Articuladas (PAR) o seu horizonte de atuação nas políticas educacionais, por meio de metas a serem atingidas até o de 2024.

Desse modo, neste estudo do PDE apresenta princípios importantes: a) visão sistêmica da educação; b) territorialidade; c) desenvolvimento; d) regime de colaboração; e) responsabilização e f) mobilização social que traduzem a compreensão de que a política educacional, em especial, a educação infantil que deve ser concebida e executada pelos anseios dos atores sociais que vivem e constroem o espaço/tempo escolar.

Contudo o PAR caracteriza- se como um instrumento institucional que envolve do planejamento à política entre os entes federados, norteando-se pela ideia de autonomia, colaboração, participação e responsabilização. A gestão de resultados tem alguns fundamentos importantes que cabe ressaltar: a) desenvolver

a capacidade e competência técnica dos municípios; b) ampliar a integração dos setores envolvidos; c) estabelecer procedimentos comuns e eficazes; d) possibilitar atendimento as metas educacionais e) articular as ações de políticas públicas.

Essas articulações ficaram muito claras no 1º ciclo do PAR 2007-2010, pois o modelo era de organização das ações com o estabelecimento das diretrizes (metas) nacionais. Além disso, a questão da definição dos indicadores e da vinculação às metas nacionais converteu-se no grande alvo das políticas educacionais. Outro ponto a ser destacado é a implantação do planejamento estratégico dos programas e ações. Esses viabilizam os mecanismos de gestão democrática. Por fim, a primeira fase tinha a necessidade de participação dos Estados para caracterizar o regime de colaboração dos entes da federação.

O cenário para a consolidação do PAR 2011-2014 era outro. Este segundo ciclo ficou conhecido pela institucionalização do planejamento. Dessa forma, apesar dos recursos públicos do PROINFÂNCIA destinados à educação infantil, a ampliação da oferta de creches permanece ligada à capacidade financeira, de gestão e de recursos humanos dos municípios brasileiros. Além de ter como consequência o acesso restrito e uma oferta que pode comprometer a qualidade do ensino público infantil, resultando, ainda, em uma sobreposição de planos.

4.7 Educação Infantil no primeiro Plano Distrital de Educação (2015-2024):

O primeiro Plano Distrital de Educação da Capital Federal para o período de 2015 a 2024 teve seu marco regulatório sancionado em 14 de julho de 2015, por meio da lei distrital nº 5.499. A exigência é do artigo 245 da Lei Orgânica do Distrito Federal que remete a legislação do art. 214 da Constituição Federal.

Segundo a exposição de motivos do plano, foi criado uma comissão composta por representantes de instituições da sociedade civil tendo como diretriz o Plano Nacional de Educação 2014-2024. Desde a promulgação da Constituição de 1988, da Lei Orgânica do DF de 1996 e da LDB/1996 a comunidade distrital lutava por uma Plano de educação voltado exclusivamente para a população da

Capital.

O documento referenda os déficits escolares na Capital. Na educação infantil, o Plano tem enfoque de diminuir os investimentos públicos, por meio de convênios, para a rede particular. Além disso, Brasília tem uma peculiaridade que influência os serviços públicos de educação: a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE-DF). Esta região é composta pelo Distrito Federal, por alguns municípios de Goiás e de Minas Gerais que demandam serviços públicos da Capital e tem de constar no Plano.

A oferta de matrículas de creche no Distrito Federal é muito baixa, em especial, em 2013, o percentual ficou bem próximo do índice nacional de 5,8%. Sendo a rede privada com a maior concentração de 94,2%.

A estimativa para o cumprimento da meta da etapa infantil no DF expõe taxas brutas para o atendimento escolar, na faixa etária. Confira-se o quadro abaixo:

Tabela 6 - Taxa de frequência bruta a estabelecimentos de ensino da população residente, por grupos de idade (2012) (%)

	0 a 3 anos	**4 e 5 anos**
Brasil	21,2	78,2
DF	21,3	75,1

Fonte: PNAD 2012

Segundo o Plano “O percentual de atendimento na Educação Infantil é praticamente o mesmo do nacional, o que merecerá esforço redobrado do GDF, no sentido de mapear a demanda e de construir novos prédios escolares próximos às residências das crianças”.

No que se refere ao cumprimento das metas do PNE 2014-2024 para a etapa infantil as projeções das taxas brutas para o atendimento escolar, dentro dos limites temporais definidos pela Lei Nacional são definidas conforme o quadro abaixo:

Tabela 7 – Taxa bruta de atendimento escolar

Idades	**Taxa bruta referencial (2012)**	**2014**	**2015**	**2016**	**2018**	**2020**	**2022**	**2024**

0 – 3 anos	21,3	24,1	27,00	29,8	35,5	41,2	47,0	52,7
4-5 anos	75,1	83,4	91,7	100,00				

Fonte: PNAD 2012

Em relação a qualidade física das escolas do Distrito Federal, foi realizado auditoria do Tribunal de Contas do DF (TCDF) em 2011 que apurou a qualidade das instalações das Escolas da Rede Pública e concluiu-se que a SEEDF prestava serviços de manutenção e conservação insuficientes, com 87,4% das escolas com necessidade de reparos moderados ou grandes: “a situação encontrada no início de 2007 permaneceu praticamente inalterada até a avaliação do início de 2008, que apresentou leve melhora, em 2009, a piora foi no início de 2010 e uma piora ainda maior no início de 2011” (TRIBUNAL, 2011, p.47).

Nesse sentido, a meta 1 do Plano Distrital de Educação do Distrito Federal é relativo a educação infantil é ainda mais necessária: Confira-se:

> META 1
> Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches públicas e conveniadas, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento), sendo, no mínimo, 5% a cada ano até o final da vigência deste PDE, e ao menos, 90% (noventa por cento) em período integral (DISTRITO FEDERAL, 2015).

Há trinta estratégias para a meta 1, entretanto com o foco do nosso estudo, destaca-se a estratégia 1.6 da meta 1 do Plano:

> ESTRATÉGIA 1.6
> Manter e ampliar, em regime de colaboração, respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil, aderindo, preferencialmente, ao modelo Tipo “A” do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – PROINFÂNCIA, o qual atende um maior número de crianças. (DISTRITO FEDERAL, 2015).

Outras estratégias desse plano distrital chamam a atenção, garantir, até o final de 2024, que seja inferior a 10% a diferença entre as taxas de acesso e frequência à educação infantil das crianças de até 3 anos oriundas da população com renda per capita mais elevada com a população com renda per capita mais baixa, tendo como referências os programas sociais existentes.

Acrescenta-se a estratégia da meta em realizar levantamento de demanda por creche para a população de até 3 anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta em cada região administrativa. Além da ampliação da oferta de educação infantil em tempo integral, preferencialmente nas regiões administrativas de maior vulnerabilidade social, com base no índice de desenvolvimento humano –IDH.

O Distrito Federal para tentar cumprir a universalização até 2016, editou decreto nº 37.630, em 16 de setembro de 2016, instituindo o programa Bolsa educação infantil – Pré-escola, destinado a educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade. O regulamento destina-se a ofertar vagas nas instituições sem fins lucrativos e nas escolas particulares que tiverem interesse, para recebimento dos pagamentos das mensalidades pelo governo do Distrito Federal, por meio da Bolsa.

Além disso, o Governo do Distrito Federal sancionou e publicou a lei nº 5.917, de 13 de julho de 2017, que institui diretrizes para o Programa Creche Domiciliar no Distrito Federal, sob a responsabilidade de mãe crecheira, para atendimento alternativo de crianças de até 4 anos de idade. Segundo a lei distrital pelo serviço prestado, a mãe crecheira recebe um auxílio financeiro por criança atendida, oriundo de programas sociais. O regulamento, ainda, traz que havendo mais de 3 crianças por residência atendidas no programa, a mãe crecheira deve contar com auxiliar, também com direito ao auxílio financeiro.

4.8 Marco Regulatório do terceiro setor que influencia a política de Educação Infantil em Brasília

O marco regulatório do terceiro setor no Distrito Federal foi uma

regulamentação por meio do decreto nº 37.843, de 13 de dezembro de 2016, na aplicação da lei federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, suas alterações pela Lei nº 13.204/2015, que estabelece normas para a implantação de parcerias voluntárias com organizações da sociedade civil sem fins lucrativos e tem como consequência a implantação da política pública de educação infantil do programa PROINFÂNCIA que apoiou financeiramente as creches em Brasília e que esses organizações assumiram a gestão dessas creches.

Uma das principais regras introduzidas pelo marco regulatório é a instituição do chamamento público [14] para a seleção das organizações sociais sem fins lucrativos que poderão assumir a gestão das creches públicas. Segundo o governo o decreto visa diminuir a burocracia, aumentar a transparência pública e garantir maior segurança pública entre os parceiros e o governo. A execução dessa política inicia-se pelo lançamento de edital de chamamento público pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. O edital tem de observar os princípios constitucionais da impessoalidade, publicidade e moralidade.

Segundo o sítio da SEDF, nas seguintes regiões administrativas: Paranoá, Itapoã, Recanto das Emas, Samambaia, Taguatinga, Brazlândia, Guará e Brasília foi dispensado o chamamento público, pela justificativa da importância da meta 1 do Plano Distrital de Educação aprovado pela Lei nº 5.499, de 14 de julho de 2015, que trata da universalização até 2016 da educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e da ampliação na oferta de Educação Infantil em creches públicas e conveniadas. A lei federal nº 13.019/2014 e suas alterações pela lei nº 13.204/2015, no artigo 30:

> Art. 30, inciso VI, que a administração pública poderá dispensar a realização de chamamento público no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política (BRASIL, 2015)

[14] Chamamento público: procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria, observados os princípios da isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, probidade administrativa e vinculação ao instrumento convocatório

Ocorreu chamamento público, em 2016, nas seguintes regiões administrativas: Brazlândia, Samambaia, Lago Norte, Paranoá, Ceilândia, Itapoã, Planaltina, Santa Maria e Recanto das Emas e as organizações não governamentais que venceram foram: Casa de Ismael, Padre Cícero, Divina Luz, Colégio Paloma, entre outros.

4.9 Entrevista com gestor local(entrevistado A): olhar sobre a política de educação infantil e o marco regulatório do terceiro setor

O primeiro entrevistado é o gestor local (entrevistado A). As categorias utilizadas foram: Implantação do PROINFÂNCIA (instalações físicas), Política Pública (marco regulatório) e Matrículas na educação infantil. Com isso, o conhecimento do entrevistado A é muito importante na implantação da política pública de educação infantil em Brasília, por isso é relevante saber como foi recebida a creche com as instalações prontas. Segundo o entrevistado A:

> Foi interessante receber uma creche com as instalações físicas em primeira locação, por meio do vencimento do chamamento público. Não sabíamos que a creche foi construída com os recursos federais do programa PROINFÂNCIA. O Centro Comunitário São Lucas (CECOSAL) é uma instituição sem fins lucrativos que atua na educação há mais de 50 anos em Brasília. Sendo que o primeiro terreno da instituição foi adquirido pela TERRACAP. Foi instituída pela igreja metodista, atendendo a comunidade de Ceilândia.

Algumas organizações não governamentais tiveram que fazer suas instalações físicas desde a década de 60 para se instalarem na Capital, oferecendo a oferta de matrículas em creches e pré-escolas. Portanto, receber uma creche pronta é bem diferente, afirma o entrevistado A.

A creche de Ceilândia atua na creche e na pré-escola. Segundo o entrevistado A, tem 17 salas de aula com capacidade de oferta de 25 alunos em cada, totalizando 425 alunos. Entretanto, há 410 alunos na educação infantil, sendo

200 alunos no contra turno na área assistencial, com atividades extraclasse. Detalhes dos convênios para a oferta de alunos destaca o entrevistado A**:**

> Participamos do chamamento público em 2016 e vencemos para 5 localidades no Distrito Federal. Entretanto, só ficamos 1 mês em uma entregue com as instalações novas. O custo era muito alto, pois o Distrito Federal naquele ano estava pagando a cada quatro meses os contratos, então a instituição decidiu não continuar. Neste local em Ceilândia temos convênios com a SEDEST e com a Secretaria de Educação. São pagos por aluno o valor de R$ 782,00 por mês para a educação infantil e R$ 400,00 para os alunos da assistência social.

O decreto nº 37.843, de 13 de dezembro de 2016 regulamenta no âmbito do Distrito Federal a aplicação da lei federal nº 13.019, de 31 de janeiro de 2014, que dispõe sobre o regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública distrital e as organizações da sociedade civil. Este decreto é chamado de novo marco regulatório para as instituições, com isso esse marco regulatório está trazendo dificuldades para as ONG's, segundo o entrevistado A.

O novo marco regulatório das parcerias voluntárias começou trazendo o termo parceria no lugar de credenciadas tratadas pelo GDF. Parceria é uma forma de colaboração junta, sendo que credenciada é uma modalidade de autorização para as instituições de educação. Com isso, a instituição acreditou que havia uma parceria real, isto é, a gestão educacional melhoraria. Entretanto, foi ao contrário do que aconteceu, o entrevistado A enfatiza que:

> O novo marco regulatório das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil estabelece que a responsabilidade é exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito as despesas de custeio, de investimento e de pessoal. Isto significa que o Distrito Federal atualmente demora em transferir os recursos per capita por aluno, em média 3 meses, com esse marco a Instituição ficará com toda a responsabilidade, isto é parceria?

Neste sentido, em pesquisa a Lei de Licitações, modelo anterior a esse regulamento, a Administração Pública responde solidariamente com o contratado pelos encargos previdenciários, já a lei nº 13.019/2014 inovou no que refere à

responsabilização civil, que é exclusiva da organização da sociedade civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relativos ao funcionamento da instituição e ao adimplemento do termo de colaboração ou de fomento, não se caracterizando responsabilidade solidária ou subsidiária da Administração Pública pelos respectivos pagamentos qualquer oneração do objeto da parceria ou restrição à sua execução.

Chama a atenção, também, cláusula do decreto nº 37.843 em relação as emendas parlamentares, segundo o documento: nas parcerias financiadas com recursos oriundos de emendas parlamentares à lei orçamentária anual, não se aplica a exigência de chamamento público quando houver identificação da entidade beneficiária no descritivo legal da emenda parlamentar. Essa norma certamente aponta para a falta do interesse público na política de educação infantil com a parceria do novo marco regulatório, tendo em vista que um Deputado Distrital pode escolher uma ONG “de sua preferência” sem o chamamento público, que é instrumento de transparência e de critérios para a seleção do gestor local da referida política pública.

Instituições sem fins lucrativos não se desenvolvem só com recursos públicos transferidos. A CECOSAL, por meio do entrevistado A, informou que a creche recebe doações de alimentos e doações financeiras de membros da igreja metodista, tendo em vista os atrasos do governo local, prejudicando o fluxo da política de educação infantil.

No caso dos recursos públicos, há previsão na referida legislação da prestação de contas desses valores recebidos. Segundo o entrevistado A os valores são altos para cada instituição, por ano, o valor está, em média, entre R$ 2 milhões e R$ 4 milhões, dependendo da quantidade de alunos. Com isso, a prestação de contas é detalhada por nota fiscal, além de documento sobre o grau de satisfação do público-alvo.

O entrevistado A enfatiza da importância do Conselho de Entidades de Promoção e Assistência Social – CEPAS do Distrito Federal que ajuda nas barreiras da gestão educacional em relação as dificuldades do marco regulatório das instituições junto ao Governo local.

É, portanto, importante os estudos demográficos e de demanda da população em relação a creches. O entrevistado A informou que em Ceilândia há uma procura enorme de vagas em creches e que não há oferta da creche de CECOSAL, portanto não há o atendimento das crianças em sua totalidade na referida região administrativa. Por fim, ele destaca que a gestão de oferta de matrículas é feita pela Secretaria de Estado de Educação e que acredita ser uma boa gestão educacional, tendo em vista que não há custos de ter funcionário para atender a demanda. Com isso, acredita que a gestão da educação infantil pelas instituições sem fins lucrativos é consistente para a política pública de educação infantil.

Destarte, o capítulo compreendeu o programa PROINFÂNCIA enquanto promotor de políticas públicas de educação infantil em Brasília, ao analisar os objetivos do programa, que é garantir o acesso de crianças e adolescentes em creches e pré-escolas, melhorando a infraestrutura física da rede de ensino de educação infantil na Capital. Além disso, as diretrizes da implantação do programa federal com a construção de creches evoluíram de 2007 até 2017, refletindo em Brasília. Por fim, as metas do programa de incremento de matrículas nessas creches construídas, também aumentou, pelos dados no Distrito Federal. Esses fatos alcançaram o objetivo específico do capítulo.

No último capítulo deste trabalho verifica-se a implantação do programa PROINFÂNCIA em Brasília por meio do financiamento da política pública de educação infantil, além da sua manutenção e a distribuição de creches do programa em diversas regiões administrativas da Capital.

5 IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA PROINFÂNCIA EM BRASÍLIA

Do conjunto das políticas públicas destinadas à ampliação do acesso das crianças à educação, o presente estudo buscou identificar as perspectivas da implantação do programa federal PROINFÂNCIA, que tem como objetivo o atendimento à demanda por vagas para a educação infantil em Brasília, por meio de construção de creches. Além da ampliação do acesso a novas vagas, o estudo permitiu identificar algumas dificuldades enfrentadas pelos gestores federais e distritais durante o processo de implantação das novas unidades na Capital, conforme destaca o objetivo específico de interpretar as percepções de alguns atores envolvidos no processo.

A partir do enfoque dessa política pública tomou-se por objeto, também, de pesquisa o estudo, pela importância de se buscar evidências empíricas sobre a perspectiva do financiamento público, que deve ser considerado como um elemento importante para compreender a política pública de educação infantil, pois é uma lei que vai além da sua parte técnica, reflete a correlação de forças políticas e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como a definição de sua origem(federal ou distrital) para compor o financiamento dos gastos públicos educacionais. O dimensionamento desses gastos permite compreender e mensurar a importância dada a política pública de educação infantil no contexto histórico e político de Brasília.

Paralelamente aos modelos de ciclos de políticas públicas e do incrementalismo surgem diversos dados visando comprovar empiricamente os aspectos propostos pela teoria. Neste capítulo, realizaremos a busca pela comprovação das informações pelos dados estudos empíricos. Na primeira seção, mostra-se evidências empíricas do financiamento da política pública de educação infantil em Brasília, que busca traçar uma relação entre o cenário político e o econômico. Na segunda seção apresenta-se o resultado e a discussão de entrevistas feitas com gestores dos governos federal e distrital.

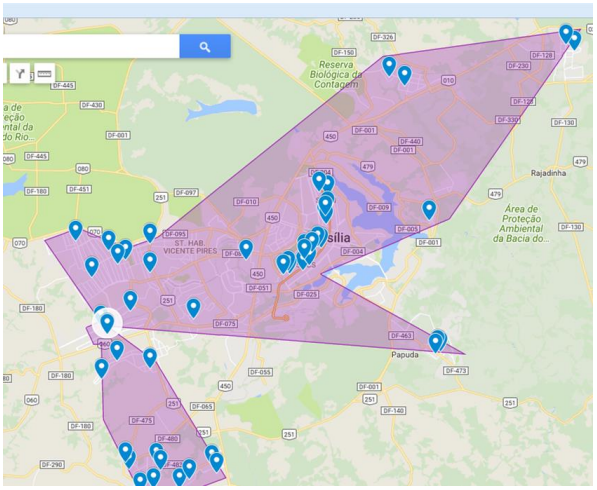
5.1. Financiamento da política de educação infantil em Brasília

O fundamento da materialização do dever do poder público de financiar a educação está no orçamento público. Este fundamento é válido desde o PNE (2001-2010) aprovado por lei. Para assegurar esse direito, são elaboradas as políticas públicas educacionais, cujo pilar de sustentação é o financiamento. O financiamento da política de educação infantil em Brasília é dividido nas seguintes fontes de financiamentos: recursos distritais oriundos da arrecadação de tributos da capital e recursos federais oriundos do orçamento da União.

Os dados de 2007 a 2017 são oriundos das leis orçamentárias anuais, dos portais de transparência distrital e federal e do Sistema de Gestão Governamental do Distrito Federal – SIGGO, referentes a dotações orçamentárias e a execução orçamentária e financeira. Ainda em relação às informações de execução orçamentária, há fonte de recursos da cota parte do salário educação.

A escolha do ano de 2007 como referência para essa pesquisa deu-se pelo fato do PAR e do programa PROINFÂNCIA terem iniciado neste ano, entretanto, Brasília não aderiu a esse programa nesta data. A figura apresenta como estava a política pública de educação infantil em 2007, por meio das creches públicas ou conveniadas disponíveis, em Brasília, na quantidade de 53 creches públicas:

Figura 2 – Creches em Brasília (2007)



Fonte: Elaboração própria com a utilização do Google Maps (2017).

O referencial teórico do estudo incluiu revisão do ordenamento legal vigente e de documentos produzidos pelo Ministério da Educação–MEC e pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal com vistas à orientação de políticas públicas para esta etapa da educação básica, o conceito de arena legislativa de Limongi e Figueiredo (2005), estudos sobre a dificuldade de integração entre as várias fases do processo orçamentário no Brasil (ALMEIDA, NEROSKY, 2006) e estudos sobre financiamento da educação infantil.

As análises levaram em conta dados dos Planos Plurianuais, das Leis Orçamentárias. Além da divisão das fontes de recursos e da responsabilidade dos gastos públicos. O PPA distrital 2004 -2007 estabeleceu as premissas sobre as políticas públicas de educação infantil em Brasília, tendo em vista o período analisado.

A política pública de educação infantil no ano de 2007 estava concentrada na Secretaria de Estado de Ação Social. Em relação a creche, a construção de creches comunitárias era sua principal ação orçamentária. No PPA distrital 2004 -2007, esta ação estava vinculada a promoção comunitária que teve por objetivo" criar infraestrutura necessária à promoção e participação comunitária, visando a melhoria das condições de vida da comunidade" tendo como público-alvo toda a população do Distrito Federal. Pelo objetivo estabelecido no PPA não havia perspectiva da implantação de uma política pública de educação infantil direcionada.

O detalhamento dos créditos orçamentários do Distrito Federal na Lei Orçamentária para o ano de 2007 traz dados relevantes para a política pública de educação infantil, conforme demonstra tabela 8. O exercício de 2007 é marcado pelo primeiro ano do mandato do governador de Brasília José Roberto Arruda. Os dados mostram o excesso de ações orçamentárias para a política pública de educação infantil, mas com pouca efetividade. As unidades responsáveis pela alocação dessa política eram: a Secretaria de Estado de Ação Social, o Fundo para Geração de Emprego e Renda do DF, a Secretaria de Estado de Educação, a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras, a Administração Regional do Gama, a Administração Regional de Ceilândia, a Administração Regional do Guará, a Administração Regional do Cruzeiro, a Administração Regional de Santa Maria a

Administração Regional do Plano Piloto e a Administração Regional do Núcleo Bandeirante. De acordo com a tabela, o valor da projeção dos gastos governamentais era de R$ 18 milhões, entretanto concretizou-se ao final do exercício o montante de R$ 3 milhões, isto é, 17% do total previsto.

Esse excesso de alocações de recursos públicos para a referida política pública pode ser explicado pela construção do modelo de Kingdon (1984). Baseado no autor, a primeira indagação a ser feita é por que esses grandes números de ações orçamentárias foram colocados pelo governo no orçamento público para serem implantadas? Portanto, pode ser definida como o espaço de constituição da lista de assuntos que chamam a atenção do governo e dos cidadãos para a entrada na agenda governamental?

Para responder essa indagação Kingdon (1984) traz três tipos de agenda, a primeira contém a lista de assuntos que são por anos, preocupações governamentais, sem, contudo, merecer a devida atenção, a política de educação infantil em Brasília efetivamente não entrava na agenda desde a sua inauguração na década de 60, pois a população e as creches que haviam atendia a demanda. Com o crescimento populacional, o surgimento das metas dos Planos educacionais e o programa federal PROINFÂNCIA, a partir de 2007, pelos municípios brasileiros a pouca oferta e a grande demanda pela política não atendiam mais a população da Capital.

O segundo tipo de agenda inclui os problemas que merecem atenção do governo e o último tipo de agenda que encaixa com a lista dos problemas a serem decididos. No caso da construção de creches para a oferta de matrículas na Capital, também, inclui problemas a serem decididos, tendo em vista que entrou na agenda do governo federal inicialmente, demorando a entrar na agenda do governo do Distrito Federal. E o terceiro tipo de agenda é a lista de problemas a serem decididos, nesse caso, o reconhecimento de problemas se daria em função de indicadores, eventos e crises, por exemplo. Assim, a oferta de matrícula na educação infantil seria um problema a ser decidido pelo governo.

Após a entrada na agenda dos governos federais e distritais, é importante saber como é financiada a política pública. A estrutura de financiamento da

educação infantil contempla recursos provenientes de fontes que necessitam de arrecadação de impostos, por exemplo. É uma reserva de percentual do valor arrecadado pelo município–é uma medida importante para garantir a disponibilidade de recursos para o cumprimento do vasto rol de responsabilidades do poder público nesta área, não há autonomia orçamentária e financeira para contemplar essa política.

Os dados aqui trazidos do montante do gasto público, em 2007, indicam que foi efetivada a construção de Jardim de Infância na QS 11 em Taguatinga e a construção de Jardim de Infância na QD 310 em Recanto das Emas, com valores de aproximadamente R$ 1,5 milhão o custo de cada unidade. Esse financiamento foi feito com recursos oriundos da arrecadação das receitas públicas de Brasília, isto é, pagos pela população brasiliense. Chama a atenção, também, que a unidade gestora que executou esses recursos foi o Fundo para geração de emprego e renda do Distrito Federal, reforçando que na Capital naquela época o foco era construção de creches para o aumento da força de trabalho das mulheres.

Tabela 8 - Detalhamento dos Créditos Orçamentários – LOA 2007 – política de educação infantil no orçamento público do Distrito Federal

Unidades	Ação Orçamentária	Dotação Inicial/Autorizada (R$ mil)	Empenhado até dezembro de 2007 (R$ mil)
Secretaria de Estado de Ação Social	Construção de Creches Comunitárias em Santa Maria (EPP)	2.000	0
	Construção de Creche Comunitária em São Sebastião (EP)	150.000	0
	Construção de Creche Comunitária em Ceilândia Norte (EP)	100.000	0
	Apoio à Creche – Escola Tia Angelina – Varjão (EP)	125.000	0
	Apoio à Creche – Gotinha de Luz na Santa Maria(EP)	100.000	0
	Apoio à Creche – Casa da Harmonia do Menor Carente- Cruzeiro(EP)	25.000	0
	Apoio à Creche – Três Magos do Jardim Botânico(EP)	60.000	0
	Implantação e Construção de Creches no Distrito Federal	2.000.000	0
	Construção de Creche Comunitária em Planaltina (EPP)	102.000	0
	Construção de Creche no Plano Piloto (EPP)	102.000	0
	Construção de Creche Comunitária no Gama (EPP)	2.000	0
	Construção de Creche Comunitária na Quadra 406 do Recanto das Emas (EP)	200.000	0
	Construção de Creche Comunitária na QNN 14 A/E Guariroba – Ceiândia(EP)	200.000	0
	Construção de Creche Comunitária em Santa Maria (EPP)	100.000	0
	Construção de Creche Comunitária em Itapoã/Vargem Bonita (EP)	250.000	0
	Construção de Creche Comunitária em Riacho Fundo (EP)	100.000	0
	Manutenção do Atendimento Infantil – Crianças de 02 a 12 anos	6.000	0
	Projeto Mãe Crecheira no Distrito Federal	2.000	0
	Manutenção da ação social comunitária – AFMA, em Samambaia(EPP)	100.000	0
	Manutenção da Creche Raio de Sol em Ceilândia(EP)	100.000	0
	Manutenção da Creche ABE na QS 314 em Samambaia(EP)	100.000	0
	Construção de Creches e Pré-Escolas no Distrito Federal (EPP)	2.000	0
	Reforma e Ampliação de Unidades da Educação Infantil no Distrito Federal	5.032.400	0
	Reforma Parcial do Centro de Educação Infantil 01 – Santa Maria	257.000	0

Unidades	Ação Orçamentária	Dotação Inicial/Autorizada (R$ mil)	Empenhado até dezembro de 2007 (R$ mil)
Fundo para Geração de Emprego e Renda do DF	Construção de Jardim de Infância – Santa Maria	1.047.000	0
	Construção de Jardim de Infância na QS 11 em Taguatinga	2.167.799	1.678.433
	Construção de Jardim de Infância na QD 310 – Recanto das Emas	2.167.799	1.547.000
Secretaria de Estado de Educação	Oferta de Vagas para Ensino Infantil com Ampliação de Creche(EP)	1.550.000	0
Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras	Construção de Creche Comunitária em Sobradinho II (EPP)	2.000	0
	Construção de Creche Comunitária em Samambaia (EP)	100.000	0
	Construção de Creche Comunitária em Santa Maria (EP)	100.000	0
	Construção de Creche Comunitária em Recanto das Emas	636.475	0
	Ampliação da Creche Cacria Setor QNR Ceilândia (EP)	150.000	0
	Construção de Creches Comunitária Na Vila em Planaltina(EP)	100.000	0
	Construção de Creche Comunitária no Recanto das Emas (EP)	200.000	0
	Construção de Creche Comunitária em Taguatinga (EP)	100.000	0
	Construção de Creche Comunitária em Ceilândia (EP)	100.000	0
	Construção de Creche Comunitária no Setor P-Sul (EP)	100.000	0
	Construção de Creche Comunitária no Varjão (EP)	100.000	0
	Construção de Creche Comunitária em Planaltina (EP)	100.000	0
	Construção de Creche Comunitária em Vargem Bonita (EP)	100.000	0
Administração Regional do Gama	Construção de Creche Comunitária no Gama	408.900	0
Administração Regional de Ceilândia	Construção de Creches na QNQ,QNR,QNN 14 em Ceilândia(EPP)	2.000	0
	Construção de Creches Comunitárias em Ceilândia	10.000	0
	Construção de Creches em Ceilândia (EP)	122.000	0
Administração Regional do Guará	Construção de Creche Comunitária no Guará	30.000	0
Administração Regional do Cruzeiro	Construção de Creche Comunitária no Cruzeiro(EPP)	2.000	0
Administração Regional de Santa Maria	Construção de Creche Comunitária em Santa Maria	208.900	0
	Construção de Creche Comunitária em Santa Maria Sul (EPP)	2.000	0
	Implantação e Construção de Creches no Distrito Federal(EP)	50.000	0
Administração Regional do Plano Piloto	Construção de Creche Comunitária no Gama	8.900	0
	Construção de Creches Comunitárias no Gama	100.000	0
Administração Regional do Núcleo Bandeirante	Construção de Creches Comunitárias no Distrito Federal	10.000	0
Total =		18.993.173	3.225.433

Fonte: Elaboração própria do autor utilizando SIGGO, consulta em 10.04.2017 às 15:25.

Cabe ressaltar, como análise da tabela 8, que há uma relação destacada entre o Executivo e o Legislativo no financiamento em Brasília, a prerrogativa dos deputados distritais em emendar o orçamento público tem um papel relevante na política pública de educação infantil. De acordo com Limongi e Figueiredo (2005) “essas emendas seriam as engrenagens centrais de um complexo sistema de trocas de apoio que garantiria, na arena legislativa, o apoio "da base do governo" ao Executivo e, na arena eleitoral, os recursos que os deputados carrearam para as suas bases eleitorais. A execução das emendas individuais seria a "moeda de troca" a selar acordos que envolveriam eleitores, legisladores e Executivo”. Nesses termos, a tabela 8 encontra-se 37 ações orçamentárias de emendas parlamentares individuais [15] das 53 ações previstas. Cabe observar que nenhuma emenda

[15] Em consulta ao sítio www.cl.df.gov.br foi encontrada emendas elaboradas pelos deputados distritais: Eurides Brito, Arlete Sampaio, Augusto Carvalho e Fábio Barcellos.

parlamentar foi executada, em suma, a alocação é feita para se concentra nos objetivos eleitorais individuais dos deputados.

Um dos aspectos relevantes desse financiamento público na LOA 2007 diz respeito a descentralização da proposta de política pública de educação infantil no orçamento público por meio de diversas Secretarias de Estado e em Administrações Regionais, embora na Secretaria de Estado de Educação tenha uma ação orçamentária intitulada “oferta de vagas em número suficiente para a educação infantil com ampliação de oferta e creche”, proposta por emenda do deputado distrital Leonardo Prudente, fica claro que no modelo do ciclo de políticas públicas, a formulação não estava na Pasta da educação.

A Lei Orçamentária para 2007 não cumpriu sua função de materializar a política pública infantil da Capital naquele ano por cauda da presença de baixa execução orçamentária e financeira transformou-se em frustração a expectativa de construção de creches nas seguintes regiões administrativas: Santa Maria, São Sebastião, Ceilândia, Varjão, Cruzeiro, Jardim Botânico, Planaltina, Gama, Park Way, Riacho Fundo, Samambaia, Sobradinho, Planaltina e Varjão.

Em relação ao PPA 2004 a 2007, no âmbito do programa promoção comunitária não foram executadas as ações orçamentárias referentes à construção de creches comunitárias. O objetivo deste programa que era criar infraestrutura necessária à promoção e participação comunitária, visando a melhoria das condições de vida da comunidade do Distrito Federal não foi atingido. Nesse sentido, não há implantação da política pública sem aplicação dos recursos previsto nesse PPA.

A cada 4 anos, o cenário do planejamento governamental é alterado, por meio da promulgação da lei, o PPA distrital 2008/2011 surgiu como o novo planejamento de Brasília. Esse plano repetia o programa governamental promoção comunitária, com previsão de aporte de recursos no montante de R$3.897.271,00 na construção de creches comunitárias em todo o período.

A tabela abaixo apresenta em negrito as ações orçamentárias executadas na

Lei Orçamentária para 2008. Adotou-se o conceito de empenhado[16] até dezembro para ilustrar o financiamento dos recursos públicos. Cada uma dessas ações abrange diversas nomenclaturas assumidas ora pelo Poder Executivo ora pelo Poder Legislativo para retratar a política pública de educação infantil. A fonte das informações do orçamento é o sistema SIGGO e o portal da transparência do distrito federal.

Tabela 9 - Detalhamento dos Créditos Orçamentários – LOA 2008 – política de educação infantil no orçamento público do Distrito Federal

Unidades	Ação Orçamentária	Dotação Inicial/Autorizada (R$ mil)	Empenhado até dezembro de 2008 (R$ mil)
Secretaria de Estado de Obras	Construção de Creche Comunitária no Recanto das Emas	12.320	0
	Construção de Creches Comunitárias no Distrito Federal (EPP)	61.605	0
	Construção de Creche Comunitária no Riacho Fundo II (EP)	60.000	0
	Construção de Creche Comunitária em Itapoã (EP)	60.000	0
	Construção de Creche Comunitária em Brazlândia e Estrutural(EP)	400.000	0
	Construção de Creche Comunitária em Arapoanga e Riacho FundoII (EP)	200.000	0
	Construção de Creche Comunitária em Samambaia (EP)	100.000	0
Fundo para Geração de Emprego e Renda	Construção de Jardim de Infância na QS 11	6.600.000	0
Secretaria de Estado de Educação	Construção de unidades da educação infantil no DF	302.183	0
	Construção de Jardim de Infância em São Sebastião, Recanto e Sobradinho	2.200.000	0
	Construção de Jardim de Infância na QS 11	**2.200.000**	**317.202**
	Construção de Jardim de Infância – Brazlândia, Estrutural e Itapõa	6.600.000	0
	Construção de unidades da educação infantil no DF(EP)	5.000.000	0
	Construção de 5 unidades de educação infantil – Creches(EP)	1.510.915	0
Administração Regional de Samambaia	Construção de Creche Comunitária em Samambaia (EPP)	1.025	0
	Reforma e Ampliação de unidades na Samambaia (EP)	**200.000**	**197.178**
	Construção de Creche Comunitária na Samambaia (EP)	**30.000**	**20.703**
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social	Construção de Creches Comunitárias em Planaltina(EP)	100.000	0
	Construção de Creche na Ceilândia Sul e Norte (EP)	2.243.000	0
	Construção de Creche Comunitária em Itapoã (EP)	200.000	0
	Apoiando a Manutenção da Creche Casa do Pequeno Polegar(EP)	100.000	0
Fundo de Assistência Social	Manutenção de Creche no Setor M-Norte de Taguatinga(EP)	80.000	0
	Manutenção de Creche Raio de Sol em Ceilândia(EP)	80.000	0
	Manutenção de Creche os pequeninos de Cristo em Ceilândia(EP)	80.000	0
Administração Regional de Candangolândia	Construção de Creche Comunitária em Candangolândia (EP)	120.000	0
Administração Regional do Park Way	Construção de Creche Comunitária no Park Way	4.105	0
	Construção de Creche Comunitária no Núcleo Rural Vargem Bonita	104.105	0
Administração Regional do Gama	Construção de Creches Comunitárias no Gama	104.105	0
	Construção de Creche Comunitária na AE01 Setor Sul do Gama(EP)	200.000	0
	Construção de Creche Comunitária na Vila Rabelo II(EP)	70.000	0
Administração Regional de Ceilândia	Construção de Creche Comunitária na QNR 01 na Ceilândia Norte (EP)	230.000	0
	Construção de Creche Comunitária na QNO 20- AE, conj C e D	50.000	0
	Construção de Creches Comunitárias na Ceilândia (EPP)	171.605	0
Administração Regional de Santa Maria	Construção de Creche Comunitária em Santa Maria (EPP)	150.101	0
Total =		29.625.069	535.082

Fonte: Elaboração própria do autor utilizando SIGGO, consulta em 10.04.2017 às 16:42.

[16] Segundo o Art. 58 da Lei 4.320/64 despesas empenhada é "O empenho da despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição"

A tabela 9 também mostra a ampliação da política pública de educação infantil pela Secretaria de Estado de Educação em comparação com o ano anterior. A estimativa de construções de jardim de infância em diversas regiões administrativas é maior do que o exercício de 2007. A proposta de gasto público, também, aumentou, passando de R$ 18 milhões para R$ 29 milhões em 2008, mas em termos percentuais chegou ao valor irrisório de 1,81% executado no total.

Em relação às emendas parlamentares, pouco foi alterado. Há expressivas ações orçamentárias em diversas Secretarias com previsão na lei orçamentária, mas sem execução orçamentária e financeira. A cobertura da política pública na construção de creches e jardins de infância seria enorme se o planejamento tivesse sido efetuado naquele exercício na materialização do orçamento público.

O cenário do planejamento estratégico no exercício de 2008 é o PPA 2008 – 2011, o programa de promoção comunitária obteve a execução da ação de creche em Samambaia, com recursos provenientes do tesouro distrital com o pequeno valor de R$ 217.881,00. No âmbito do programa Educando Sempre que tem como foco promover ações que visem a manutenção da educação infantil e possui como indicador a taxa de alunos atendidos na educação infantil, baseado na telematrícula do GDF, o índice apurado como referência foi de 79,38% de alunos matriculados até 31.12.2007, com o desejado para o final do exercício de 2011 é de 85%.

A natureza descentralizada do processo orçamentária da política pública de educação infantil na Capital não foi modificada em sua essência na Lei Orçamentária para 2009. Há programação de construções de creches e jardins de infância na Secretaria de Estado de Obras, na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e transferência de Renda, nas Administrações Regionais, na Assistência Social e, por fim, na Secretaria de Estado de Educação.

Na tabela 10 percebe-se que foram programados R$ 22 milhões com execução orçamentária e financeira de R$ 1,1 milhão na ação orçamentária construção de unidades de educação infantil da rede pública do Distrito Federal, isto representa 5,10% de efetividade da política pública naquele ano.

Tabela 10 - Detalhamento dos Créditos Orçamentários – LOA 2009 – política de educação infantil no orçamento público do Distrito Federal

Unidades	Ação Orçamentária	Dotação Inicial/Autorizada	Empenhado até dezembro de 2009 (R$ mil)
Secretaria de Estado de Obras	Construção de Creche Comunitária em Planaltina(EP)	200.000	0
	Construção de Creche Comunitária em Samambaia- DF(EP)	180.000	0
	Construção de Creche Comunitária no Recanto das Emas CEF	660.000	0
	Construção de Creches Comunitárias no Distrito Federal	147.000	0
	Construção de Creche Comunitária no Recanto das Emas (EP)	200.000	0
Secretaria de Estado de Educação	Construção de Creche em São Sebastião	500.000	0
	Construção de Creche em Recanto das Emas	500.000	0
	Construção de Creche no Riacho Fundo II	500.000	0
	Construção de Jardim de Infância na AR 14/15 – Sobradinho II	2.280.000	0
	Construção de Jardim de Infância – Brazlândia	2.280.000	0
	Construção de Jardim de Infância em Samambaia	2.280.000	0
	Construção de Jardim de Infância no Recanto das Emas	2.280.000	0
	Construção de Jardim de Infância no Riacho Fundo I	2.264.000	0
	Construção de unidades da educação infantil da Rede Pública do DF	3.624.382	1.157.380
	Construção de Jardim de Infância no Varjão	2.263.323	0
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social	Construção de Creche Comunitária no Distrito Federal – OCA	450.000	0
	Construção de Creche na Vila São José em Brazlândia (EP)	450.000	0
	Construção de Creche no Sol Nascente em Ceilândia (EP)	450.000	0
	Construção de Creche na Região de Água Quente em Samambaia (EP)	450.000	0
	Construção de Creche Comunitária em Incra 8 (EP)	100.000	0
Fundo de Assistência Social	Apoio a Creche Comunitária Anjos da Guarda(EP)	70.000	0
	Apoio a Creche Gotinha de Luz(EP)	100.000	0
Administração Regional de Ceilândia	Construção de Creche Comunitária na QNO 20- AE, conj C e D	50.000	0
	Reforma e Ampliação de Creches em Ceilândia	15.000	0
Administração Regional de Santa Maria	Construção de Creche Comunitária em Santa Maria (EPP)	40.000	0
	Construção de Creches Comunitárias em Santa Maria (EP)	30.000	0
Total =		22.333.705	1.157.380

Fonte: Elaboração própria do autor utilizando SIGGO, consulta em 10.04.2017 às 17:20.

Em consulta ao portal da transparência do DF em 10/05/2017, verificou-se convênio da Secretaria de Estado de Educação com o FNDE celebrado em 31/12/2009 com vigência até 31/12/2010. O objeto era dar acesso à Educação Básica, em atendimento ao PAR, no âmbito do Plano de Metas do compromisso todos pela Educação. Os valores celebrados foram de R$ 125.200,00 com recursos oriundos da União sendo 10% previstos de contrapartida de recursos distritais. No exercício de 2010, desse montante foram executados R$ 61.974,00 e o mesmo valor em 2011, perfazendo aproximadamente a sua totalidade.

A LOA é peça-chave na estratégia da política pública da educação infantil, por meio desta lei, processa-se o indicativo dos programas do governo e então os recursos que poderão ser aplicados nessa política. É um instrumento importante que permiti a apropriação orçamentária da despesa governamental. A diferença

entre o planejado e o executado afasta a efetividade da política pública.

Em outros termos, a relação entre política pública e orçamento é evidente: a “formulação de políticas públicas formaliza-se pela legislação, mas se materializa, em regra, sob a forma de despesas públicas, cujas fontes de financiamento – receita pública – devem ser quantificadas e identificadas”. (BRASIL, 2011a, p.174). Definir em qual ação os recursos serão alocados é um dilema para políticos e gestores públicos, relacionado necessariamente, segundo Santa Helena (2009, p. 27). Entretanto, apesar da superação desse dilema pelos políticos e gestores em Brasília, não há forças políticas para a execução de tais alocações orçamentárias.

Como visto no capítulo anterior, as diretrizes do PROINFÂNCIA estão relacionadas à cobertura de despesa de investimentos em construção, reforma, equipamentos, alimentação escolar, transporte escolar e mobiliários para creches em Brasília. E como fica a manutenção anual da educação infantil, após o término da obra, o pagamento de professores, o pagamento de água, luz, telefone e o mobiliário?

O governo de Brasília decidiu politicamente em fazer convênios com organizações não governamentais sem fins lucrativos, por meio de chamamento público, para fazer a gestão da educação infantil na Capital. Com isso, as despesas com manutenção da educação infantil em 2009 ficaram em R$ 143.783.693,00, sendo R$ 120.380.970,00 para o pagamento de pessoal e encargos sociais e R$ 23.406,719,00 para os pagamentos dos demais itens.

Segundo o manual de orientação do FUNDEB: “são destinatários dos recursos do Fundo os Estados, Distrito Federal e Municípios que oferecem atendimento na educação básica. Na distribuição desses recursos, são consideradas as matrículas nas escolas públicas e conveniadas apuradas no último Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep/MEC)"

Dessa maneira, Brasília recebeu naquele ano recursos do FUNDEB para a educação infantil no montante de R$ 58.883.973,00, sendo R$ 44.025.000,00 para o pagamento de pessoal e encargos sociais.

Segundo o manual de orientações do FUNDEB, o valor mínimo nacional por

aluno/ano representa o mínimo per capita a ser assegurado no ano, de forma que os recursos da complementação da União sejam repassados aos entes governamentais localizados no estado cujo valor por aluno/ano não seja inferior a esse mínimo. São considerados no cálculo do valor mínimo nacional, portanto, para 2008, o valor de R$1.132,34 que é base para o ano de 2009. A definição para os demais exercícios é publicada até 31 de dezembro de cada ano, para vigorar no ano seguinte.

A LOA para o ano de 2010 apresenta as ações orçamentárias executadas pelos programas do PPA 2008-2011 com o valor previsto de R$ 36 milhões, entretanto os empenhos perfizeram R$5,3 milhões para este exercício. O detalhe da execução é a construção de jardim de infância com 08 salas de aula na Quadra 202 do conjunto 04 do lote 01 em São Sebastião e a Construção do Centro de Educação Infantil com 12 salas de aula localizado na EQ 45/55, na área especial, em Brazlândia. A função relacionada à efetivação da política da educação infantil no período de 2007 a 2010 obteve o maior volume de execução em 2010. Esses recursos saem do orçamento fiscal do Distrito Federal e são identificados na execução da despesa pública como recursos ordinários, isto é, a política pública continua sendo financiada pela população desse município.

Em 2010, repetindo o ano anterior, ficou centralizado na Secretaria de Estado de Educação a implantação da política pública da educação infantil materializada pela ação governamental construção de jardim de infância, inserido na peça orçamentária por meio de emenda parlamentar. O valor previsto para essa construção inicialmente era de aproximadamente R$ 19 milhões, entretanto 28% dos recursos foram gastos. As regiões administrativas contempladas foram a de Brazlândia e a de São Sebastião.

Pela intenção política da peça orçamentária LOA na tabela 11, os recursos previstos estavam alocados além da pasta da educação, na Secretaria de Estado de Obras, no Fundo de Assistência Social e nas Administrações Regionais de Ceilândia e de Brazlândia. Registra-se que os valores nessas unidades chegam a um montante de R$ 2 milhões, pequeno para a política de educação infantil.

Tabela 11 - Detalhamento dos Créditos Orçamentários – LOA 2010 – política de educação infantil no orçamento público do Distrito Federal

Unidades	Ação Orçamentária	Dotação Inicial/Autorizada	Empenhado até dezembro de 2010 (R$ mil)
Secretaria de Estado de Obras	Construção de Creches Comunitárias no Distrito Federal	1.500.000	0
Administração Regional de Brazlândia	Construção de Creches em Brazlândia	100.000	0
Secretaria de Estado de Educação	Construção de Jardim de Infância 201- São Sebastião	50.000	0
	Reforma e Ampliação de unidades da Educação Infantil	12.240.000	0
	Construção de Jardim de Infância(EP)	18.964.374	5.360.762
	Construção de Jardim de Infância – Brazlândia	50.000	0
	Construção de Jardim de Infância no Riacho Fundo I	50.000	0
	Construção de Jardim de Infância no Varjão	50.000	0
	Construção de unidades da educação infantil no DF	3.000.000	0
	Construção de creche no Paranoá e em Taguatinga (EP)	300.000	0
Fundo de Assistência Social	Apoio a Creche Gotinha de Luz(EP)	200.000	0
Administração Regional de Ceilândia	Reforma e Ampliação de Creches em Ceilândia	5.000	0
	Construção de Creches Comunitárias em Ceilândia	5.000	0
Total =		36.514.374	5.360.762

Fonte: Elaboração própria do autor utilizando SIGGO, consulta em 11.04.2017 às 12:52.

A concepção de programas a serem implementados traz à tona o hiato entre o planejamento e o orçamento, de modo a possibilitar a avaliação. Almeida e Nerosky (2006) abordam justamente a dificuldade de integração entre as várias fases do processo orçamentário. Segundo eles “o processo orçamentário apresenta dificuldades de execução, pontos enviesados e carências técnicas nos vários estágios do processo”. Uma maior eficácia locativa dos recursos públicos pressupõe um maior planejamento da peça orçamentária e consequentemente uma melhor formulação da política pública.

Disso decorre consequências não muito interessantes para todo o ciclo de políticas públicas. Uma delas é a fragmentação da ação governamental na tomada de decisão. A prevalência da ação orçamentária de emenda parlamentar sobre o programa governamental faz com que os órgãos busquem um sentido ou direção contrária para suas atividades propondo a criação e a exclusão de programações (ações/programas) do seu Plano. Tal fato descaracteriza o PPA e, portanto, toda a formulação do planejamento governamental.

Não há como deixar de interpretar esse tipo de formalismo como uma

incapacidade do próprio sistema orçamentário de fomentar a política pública. Na falta dela, o Legislativo local fez a função do Executivo, dificultando o planejamento orçamentário. Compreende-se, então, que a dificuldade para gerenciar os programas do PPA está justamente no fato de que não há gerenciamento de programas, mas, sim, de ações orçamentárias, as quais não estão inseridas na estrutura das Secretarias de Estado de governo.

Em relação a manutenção da educação infantil, em 2010, as despesas com pagamento de pessoal e encargos socais (professores), alimentação escolar (recursos federais) e organizações não governamentais (gestão descentralizada), água, luz, vigilância, entre outros, perfazem o valor de R$ 183.217.625,00. Para a recebimento do FUNDEB foi destinado R$ 55.391.306,00, sendo R$ 46.799.312,00 para o pagamento de professores.

A LOA 2011 retomou o aspecto mais político da peça orçamentária do que técnico, tendo em vista o grande número de programas/ações apresentadas para a efetivação da política pública infantil. Há 34 ações orçamentárias com 7 sendo incluída por meio de emendas parlamentares, perfazendo um valor estimado de R$ 62 milhões com gastos governamentais de R$11 milhões, isto é, 18% de execução.

Assim, torna-se necessário a análise do efeito da conexão de vários fatores que, juntos, favorecem a aprovação de emendas parlamentares que entram na agenda da política pública, identificando as contribuições dos diferentes atores para o processo dessa agenda governamental. Para a compreensão do processo, torna-se necessário distinguir os participantes ativos, que não são os deputados distritais, por exemplo, ressaltando as contribuições desses atores em todo o período analisado e a dinâmica que o compõe, bem como analisar o momento em que ocorre o entrelaçamento dos diversos elementos da política pública.

Uma questão revela-se na tabela 11, é a descentralização novamente das ações orçamentárias planejadas, as unidades da política pública de educação infantil concentraram-se, no exercício de 2011, em 3 Secretarias de Estado e em 6 Administrações Regionais. O efeito direto dessa é a execução em 4 ações orçamentárias pela unidade Secretaria de Estado de Educação, isto é, pelo terceiro

ano consecutivo a política pública está sendo formulada e implementada pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, apesar da criação dessas ações por grupos de interesses.

Pelo aspecto técnico orçamentário, observa-se 2 novas características levantadas a partir da LOA 2011, a primeira é o símbolo orçamento criança e adolescente – OCA[17] nas ações orçamentárias. O conteúdo dessa simbologia significa a exclusividade de políticas públicas voltadas para o atendimento de crianças e adolescente no Distrito Federal elaborada pela metodologia do UNICEF, Fundação Abrinq e INESC. O segundo aspecto é que a partir desse exercício o financiamento da política pública de educação infantil garantiu, também, a entrada de recursos federais oriundos do programa federal PAR/PROINFÂNCIA. Portanto, com um lapso temporal de quase 5 anos, a decisão política governamental da Capital contribuiu para a postergação da aplicação da política nacional e da procrastinação de repasses de recursos federais destinados a estados e a municípios em Brasília.

A influência da política nacional na política no Executivo local e, portanto, na implantação da política pública de educação infantil, está relacionado com as forças organizadas, segundo Kingdon, grupos de pressão como, por exemplo, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT que atua como fiscal da lei em Brasília. Em 2011, O Ministério Público fez pressão para que a Secretaria de Estado de Educação participasse do programa federal.

A ação orçamentária que iniciou a parceria da política pública nacional na construção de creches em Brasília foi a construção de unidades de educação infantil na rede pública do Distrito Federal. O planejamento era executar em 2011 nessa ação R$ 45 milhões conforme indicado na tabela. Entretanto, só foram executados 17%, isto é, R$ 7,8 milhões, pois o convênio com o FNDE não se concretizou naquele ano, só no exercício seguinte. Esses valores complementaram os empenhos do exercício anterior para o término da construção das creches de Brazlândia, São Sebastião e Samambaia, além do início da construção da creche

[17] Metodologia utilizada pelo UNICEF e Fundação Abrinq disponível em https://www.unicef.org/brazil/pt/de_olho_orcamento_crianca.pdf

em Planaltina.

Em relação a manutenção da educação infantil, em 2011, as despesas com pagamento de pessoal e encargos socais (professores) e alimentação escolar, água, luz, vigilância, entre outros, perfazem o valor de R$ 245.402.909,00. O recebimento do FUNDEB foi de R$ 38.884.515,00, sendo R$ 29.292,171,00 para o pagamento de professores.

Pela medida provisória do governo de Dilma em 2011, tendo em vista demanda dos municípios que demoravam a receber os recursos do FUNDEB nas matrículas das novas construções do PROINFÂNCIA, o Ministério da Educação garantiu recursos aos municípios e ao Distrito Federal para a manutenção das creches construídas com recursos de programas do Governo Federal, desde o início das atividades do estabelecimento até o início do recebimento pelo FUNDEB. Esse período não poderia ser superior a 18 meses, indica a legislação.

O fechamento do ciclo orçamentário do PPA 2008-2011, no exercício de 2011, trouxe a aplicação dos indicadores por programas de Governo e com isso a taxa de alunos atendidos na educação infantil passou de 79,38% apurado em 31/12/2007 a 85,00% apurado em 31/12/2011. A justificativa do GDF está relacionada a insuficiência de unidades de ensino na Capital Federal. Nesse período, foi construído Centros de Educação Infantil nos seguintes locais: Mestre D’armas em Planaltina; Vila São José em Brazlândia; Centro de Educação Infantil na QN 210 de Samambaia; Construção de Jardim de Infância na Quadra 202 de São Sebastião e o Centro de Ensino Fundamental na Quadra 511 do Recanto das Emas, conforme tabela 12.

Tabela 12 - Detalhamento dos Créditos Orçamentários – LOA 2011 – política de educação infantil no orçamento público do Distrito Federal

Unidades	Ação Orçamentária	Dotação Inicial/Autorizada	Empenhado até dezembro de 2011 (R$ mil)
Secretaria de Estado de Obras	Construção de Creche Comunitária no Gama(EP)	200.000	0
	Construção de Creche Comunitária em Brazlândia (EP)	200.000	0
	Construção de Creche Comunitária em Sobradinho(EP)	200.000	0
	Construção de Creche Comunitária em Ceilândia (EP)	200.000	0
	Construção de Creches Comunitárias no Distrito Federal	3.200.000	0
	Construção de Creche Comunitária no Condomínio Por do Sol(EP)	600.000	0
	Construção de Creches Comunitárias no Mestre D'armas(EP)	600.000	0
	Construção de Creches Comunitárias no Distrito Federal	3.200.000	0
	Construção de Creche Comunitária em Vargem Bonita (EP)	200.000	0
Secretaria de Estado de Educação	Construção do Centro de Educação Infantil Vila São José – OCA	175.000	175.000
	Construção de Jardim de Infância AR 14/15 – Sobradinho II– OCA	175.000	0
	Construção de Jardim de Infância QN 07 – Riacho Fundo I– OCA	1.865.410	0
	Construção de Jardim de Infância 202 em São Sebastião -OCA	175.000	0
	Reforma e Ampliação de Unidades de Educação Infantil-OCA	175.000	0
	Reforma das Instituições de Educação Infantil em Escola de tempo integral	175.000	0
	Construção de Jardim de Infância no Paranoá – OCA	175.000	0
	Construção do Centro de Educação Infantil QN 210 Samambaia- OCA	3.376.304	3.376.304
	Construção de Jardim de Infância no Mestre D'armas	190.000	0
	Construção de Jardim de Infância – Brazlândia	175.000	175.000
	Construção de Jardim de Infância 201 em São Sebastião	200.000	0
	Construção de Jardim de Infância no Varjão	200.000	0
	Construção de Jardim de Infância no Riacho Fundo I	200.000	0
	Construção de unidades da educação infantil da Rede Pública do DF	45.175.000	7.841.232
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda	Apoio às atividades da associação assistencial de Santa Maria	600.000	0
	Apoio às atividades da creche Gotinha de Luz – OCA (EP)	300.000	0
Administração Regional do Park Way	Construção de Creches Comunitárias no Park Way	4.000	0
Administração Regional de Recanto das Emas	Construção de Creche Comunitária em Recanto das Emas (EP)	100.000	0
Administração Regional de Samambaia	Construção de Creche Comunitária em Água Quente(EP)	300.000	0
Administração Regional de Planaltina	Construção de Creches Comunitárias em Planaltina	50.000	0
	Apoio a Creche Fernanda Guimarães – OCA(EP)	150.000	0
Administração Regional de Ceilândia	Construção de Creches em todos os setores da Ceilândia(EP)	150.000	0
	Reforma e Ampliação de Creches em Ceilândia	5.000	0
	Construção de Creche Comunitária em Ceilândia	20.000	0
Administração Regional do Cruzeiro	Apoio às atividades da creche São Vicente de Paulo	100.000	0
Total =		62.810.714	11.567.536

Fonte: Elaboração própria do autor utilizando SIGGO, consulta em 11.04.2017 às 12:52.

A LOA distrital de 2012 iniciou este novo percurso recebendo recursos do termo de compromisso, entretanto, esses recursos federais são recebidos pelos municípios parceladamente, conforme previsão do programa PROINFÂNCIA, que inclui o andamento dos processos licitatórios e do andamento da obra. Os recursos executados por Brasília naquele ano foram tímidos, apesar de uma previsão de R$ 34 milhões em dotação orçamentária, sendo R$ 7,7 milhões gastos efetivamente.

As construções concentraram-se na Vila São José em Brazlândia e na QN

210, área especial 01, em Samambaia, ao custo de cada obra em torno de R$ 2,9 milhões, sendo que as fontes de recursos complementares são provenientes da cota-parte da contribuição do salário educação e dos recursos do PROINFÂNCIA. Destaca-se que a creche QN 07 em Riacho Fundo custo R$ 3,1 milhões naquele ano. Cabe ressaltar que o governo federal enviava R$ 1,4 milhões por cada unidade.

O termo de compromisso mais relevante em relação a construção de creches da Secretaria de Educação nesse período pesquisado foi o celebrado em 28/05/2012, pois não era mais convênio no montante de R$ 45.063.782,09, por meio do programa PROINFÂNCIA, com o objetivo de construção de 31 unidades em Brasília, o gestor na época era o Secretário de Educação, Denílson Bento da Costa. Não havia previsão de contrapartida financeira do Distrito Federal de recursos distritais nesse convênio, segundo o portal da transparência do distrito federal. Entretanto, a terraplanagem era de responsabilidade do governo do Distrito Federal.

Em relação a manutenção da educação infantil, em 2012, as despesas com pagamento de pessoal e encargos socais (professores), organizações não governamentais (gestão descentralizada), alimentação escolar, água, luz, vigilância, entre outros, perfazem o valor de R$ 324.692.371,00, em comparação com o ano anterior aumentou-se 32%. O recebimento do FUNDEB foi destinado R$ 44.647.198,00, sendo R$ 34.209.981,00 para o pagamento de professores.

A elaboração do novo Plano Plurianual distrital estava com grandes expectativas por parte das áreas técnicas do planejamento governamental, tendo em vista a mudança política nos governos federal e distrital. Concretizou-se uma nova metodologia na construção do PPA 2012/2015, tanto no âmbito federal como no âmbito do Distrito Federal. Esse novo planejamento estratégico previu programas governamentais temático e de gestão, manutenção e serviços ao Estado. Para a política de educação infantil ficou mais objetivo, pois o programa temático do governo federal intitulado: Educação Básica descentralizava recursos públicos para o programa temático do Distrito Federal intitulado, também, Educação Básica, por meio do PROINFÂNCIA.

Os recursos federais recebidos por Brasília pelo programa PROINFÂNCIA formulados pelo governo federal foram gastos na construção da creche da quadra

AR 10, conjunto 06, lote 01, em Sobradinho II. Inicialmente foram empenhados recursos oriundos do convênio 710160/2008/GDF/FNDE, implantados pela gestão da Capital da República, segundo o portal da transparência do Distrito Federal. Essa construção foi a única feita pelo FNDE por meio de convênio com o Distrito Federal nesse período.

A avaliação do governo do PPA 2012/2015 – no exercício de 2012- não foi boa em relação a política pública de educação infantil, a meta de universalizar 100% das matrículas referentes ao atendimento da pré-escola não foi alcançada, segundo o GDF:

> Na esfera da rede pública, os Centros de Educação Infantil que foram inaugurados em 2012 (Estrutural, Brazlândia e São Sebastião) com jornada de 07 horas diárias e os Centros inaugurados em 2013 (Riacho Fundo e Planaltina) com jornada de 10 horas diárias, que ofertam pré-escola, são acompanhados pedagogicamente pela CEINF, Coordenação de Educação Infantil, e CREs, Coordenação Regional de Ensino. Avaliou-se que a jornada de 10 horas, ainda que desejável, limita a ampliação de vagas, visto que uma unidade escolar que atende neste formato acolhe apenas metade da demanda que a infraestrutura predial permitiria. O Chamamento Público realizado em 2012 não ampliou significativamente as matrículas porque não existe quantidade suficiente de instituições sem fins lucrativos que se enquadrem nos critérios legais e técnicos para atendimento à Educação Infantil. Além disto, estas instituições não se localizam nos territórios de vulnerabilidade social, onde existe maior demanda reprimida. Cabe esclarecer que no ano de 2012 a Associação Assistencial de Santa Maria - Creche Gotinha de Luz, que mantinha convênio para atendimento de 1.348 crianças (sendo 760 de 0 a 3 anos e 588 de 4 e 5 anos), teve seu atendimento suspenso por irregularidades, o que justifica, de certo modo, a referida redução. Em 2012 houve atendimento de 43% da demanda, ocorre que a demanda aumentou consideravelmente em relação ao ano anterior devido a vigência da Resolução 06/2010 que alterou a data de corte de entrada das crianças na pré-escola para 31/03. Para o ano de 2013, já está em curso a elaboração de nova chamada publica para convencimento, a eminente criação e inauguração dos Centros de Educação da Primeira Infância (AVALIAÇÃO do PPA 2012/2015 – exercício 2012).

Em relação a meta prevista de ampliar em 19% as matrículas referentes ao atendimento de creche (0 a 3 anos) no PPA 2012/2015 para serem alcançadas em 2015, o GDF quantificou a referida meta no alcance de 2012:

> A quantidade insuficiente de monitores, a urgente necessidade de

> construções de escolas específicas e a inexistência do sistema Telematrícula para a creche são fatores que têm impedido a ampliação das matrículas. O Chamamento Público realizado em 2012 não ampliou significativamente as matrículas porque não existe quantidade suficiente de instituições sem fins lucrativos que se enquadrem nos critérios legais e técnicos para atendimento à Educação Infantil, especialmente na faixa etária da creche. Além disto, estas instituições não se localizam nos territórios de vulnerabilidade social, onde existe maior demanda reprimida. Apesar das dificuldades mencionadas, conseguimos aumentar em 1% a oferta de matriculas, sendo que este aumento ocorreu porque as instituições conveniadas aumentaram as vagas de 0 a 3 anos, também foram abertas novas turmas para esta faixa etária nos jardins de infância, centros de Educação Infantil e Caics da Rede Pública. Para o ano de 2013, já está em curso a elaboração de nova chamada publica para conveniamento, a eminente criação e inauguração dos Centros de Educação da Primeira Infância (AVALIAÇÃO do PPA 2012/2015 – exercício 2012).

Tabela 13 - Detalhamento dos Créditos Orçamentários – LOA 2012 – política de educação infantil no orçamento público do Distrito Federal

Unidades	Ação Orçamentária	Dotação Inicial/Autorizada	Empenhado até dezembro de 2012
Secretaria de Estado de Obras	Construção de Creche Comunitária em Planaltina(EP)	500.000	
	Construção de Creche no Vale do Amanhecer -OCA (EP)	500.000	
	Construção de unidades da educação infantil – Recanto das Emas – OCA	500.000	
	Construção de Creche em Vargem Bonita (EP)	500.000	
Secretaria de Estado de Educação	Construção de Unidades da Educação Infantil em Riacho Fundo – OCA	2.000.830	2.000.820
	Reforma de unidades de educação infantil em tempo integral-OCA	1.175.000	
	Reforma de unidades de educação infantil em Planaltina-OCA	288.000	
	Construção de unidades da educação infantil QN 210 – Riacho Fundo - OCA	3.381.478	3.145.288
	Construção de Unidades da Educação Infantil no Mestre D'armas	3.418.360	878.422
	Construção de Unidades da Educação Infantil no DF-OCA	1.836.049	401.868
	Construção de Unidades da Educação Infantil –OCA	7.325.984	1.236.210
	Apoio às desenvolvidas pela Creche Renascer da Estrutural-OCA (EP)	50.000	
	Construção de Creches no Distrito Federal	1	
	Construção de Creches Públicas no DF(EPE)	9.012.753	
	Apoio às desenvolvidas pela Creche Renascer da Estrutural-OCA	2	
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social	Apoio a Creche Fernanda Guimarães – OCA(EP)	200.000	
	Apoio às atividades da creche Gotinha de Luz – OCA (EP)	150.000	
Secretaria de Estado de Cultura	Construção de Creches Públicas no DF-OCA(EP)	3.500.000	
Administração Regional do Cruzeiro	Reforma de Unidades de Educação Infantil -Creche São Vicente de Paulo	100.000	95.897
	Apoio às atividades da creche São Vicente de Paulo	150.000	
Total =		34.588.457	7.758.505

Fonte: Elaboração própria do autor utilizando SIGGO, consulta em 11.04.2017 às 13:13.

Esse período do PPA 2012/2015 foi interessante para a implantação da política do PROINFÂNCIA. No primeiro ano de vigência, não era necessário mais

obter convênio da Secretaria com o FNDE do programa PROINFÂNCIA, e esse consumiu R$ 9.012.752,00, em 2013, sendo executados R$ 7.849.822,00, em 2014, R$ 16.738.998,00 e em 2015 o montante de R$ 309.994,00, segundo o portal da transparência do DF.

O Termo de Compromisso nº 203714/2013 entre o FNDE e a Secretaria de Educação em 2013 fomentou a construção de 33 novas unidades de educação infantil, por meio do programa PROINFÂNCIA, no valor de R$ 47.971.122,87, sendo executado R$ 6.119.950,00 no primeiro ano e R$ R$ 8.472.661,00 em 2015. Com a data vigente até 05/04/2017, obteve-se R$ 10.806.757,00 de gastos em 2016.

O gestor Marcelo Aguiar dos Santos Sá, então Secretário de Estado de Educação, assinou novo termo de compromisso com o FNDE para a execução de 14 unidades de educação infantil no DF, no valor de R$ 5.007.512,80, com data prevista de conclusão em 25/10/2015.

O exercício de 2013 foi mais efetivo para a implantação da política pública de educação infantil por meio da construção de creches públicas com o objetivo de oferta de matrículas na Capital. Essa efetividade foi materializada pela transferência de recursos federais oriundos do PROINFÂNCIA em Brasília em maior volume. O montante de R$ 32 milhões alocados pela Secretaria de Estado de Educação foi quase todo executado, 97% do total. Esta centralização pela Pasta de Educação evidencia que a política pública de educação infantil estava sendo formulada e implantada pela referida Pasta.

Em relação a manutenção da educação infantil, em 2013, as despesas com organizações não governamentais (gestão descentralizada), alimentação escolar, água, luz, vigilância, entre outros, perfazem o valor de R$ 79.579.175,00, em comparação com o ano anterior diminuiu, tendo em vista que não aconteceu o pagamento de professores naquele ano. Para o recebimento do FUNDEB, também, ocorreu dados diferenciados em relação a anos anteriores, foi destinado R$ 105.499.262,00 no pagamento de pessoal e encargos sociais, sendo R$ 101.357.444,00 para o pagamento de professores da pré-escola e R$ 4.141.818,00 para o pagamento de professores de creche.

Apesar da concentração da política pública na Secretaria de Educação, o

volume de emendas parlamentares continuou enorme, 11 ações orçamentárias tiveram a alocação de recursos públicos para contemplar a construção de creches nas seguintes regiões administrativas: Itapoã, Samambaia, Ceilândia, Sobradinho e Setor de Indústria e Abastecimento – SIA, não obtendo execução orçamentária e financeira nessas emendas., novamente sem execução.

A segunda fase do programa de aceleração do crescimento (PAC II) do governo federal injetou recursos financeiros com mais celeridade no programa PROINFÂNCIA, que consequentemente transferiu esses recursos para os municípios brasileiros. Apesar disso, em Brasília só começou a executar esses recursos, segundo o portal da transparência, na construção da creche localizada em Sobradinho na Quadra AR 10 conjunto 6 lote 01, em Sobradinho.

O termo de compromisso do PAC II sob o nº 05887/2013 assinado pela então Secretário de Educação Marcelo Aguiar dos Santos com o FNDE previa a construção de 31 unidades de educação infantil situadas em: Samambaia, Ceilândia, Taguatinga, Planaltina, Águas Claras, Sobradinho, Recanto das Emas, Lago Norte, Ceilândia com o valor médio de R$ 1,4 milhão cada unidade.

Com o recebimento dos recursos federais financeiros provenientes desse termo de compromisso, a Secretaria de Estado de Educação elaborou as licitações e deu início às obras da construção das creches em 2013. Naquele exercício foram inaugurados 02 Centros de Educação Infantil (Riacho Fundo e Planaltina), propiciando 480 novas vagas, segundo dados do governo, a Secretaria atendeu 57% da demanda de matrículas. Os valores recebidos pelo programa federal PROINFÂNCIA não foram suficientes para a construção das unidades de educação infantil, os valores foram acrescidos em mais de 100% pelos cofres da Capital, chegando a R$ 2,8 milhões o custo da unidade.

Tabela 14 - Detalhamento dos Créditos Orçamentários – LOA 2013 – política de educação infantil no orçamento público do Distrito Federal

Unidades	Ação Orçamentária	Dotação Inicial/Autorizada	Empenhado até dezembro de 2013
Secretaria de Estado de Educação	Construção de Unidades da Educação Infantil em Recanto das Emas -OCA	400.000	0
	Construção de Unidades da Educação Infantil-Pré – Escola -OCA	100.000	0
	Construção de Unidades da Educação Infantil-Creche -OCA	32.515.832	31.730.724
	Construção de Unidades da Educação Infantil-em Planaltina- OCA	1.000	0
	Construção de Unidades da Educação Infantil-OCA	101.655	100.682
	Reconstrução de Unidades da Educação Infantil -Pré-Escola-OCA	958.322	958.321
	Reforma de Unidades de Educação Infantil – Pré-Escola – OCA	100.000	0
	Reforma de Unidades de Educação Infantil – Creche- OCA	100.000	0
	Elaboração de Projetos – Unidades de Educação Infantil – Pré- Escola – OCA	10.000	0
	Elaboração de Projetos – Unidades de Educação Infantil – Creche – OCA	100.000	0
	Construção de creches no DF –Itapoã -OCA(EP)	200.000	0
	Construção de creches no DF –QD 623,223,423 Samambaia -OCA(EP)	300.000	0
	Construção de creches no DF –Condomínio Privê – Ceilândia -OCA(EP)	300.000	0
	Construção de creches no DF –Vila Rabelo QD 01 – Sobradinho -OCA(EP)	200.000	0
	Construção de creches no DF –Setor O Expansão -OCA(EP)	300.000	0
	Construção de creches no DF –SIA-OCA(EP)	200.000	0
	Construção de creches no DF – Unidades de educação infantil-OCA(EP)	1.500.000	0
	Construção de creches no DF –Riacho Fundo II-OCA(EP)	200.000	0
	Construção de Creches em Ceilândia – OCA(EP)	625.000	0
	Construção de Creches no DF – OCA(EP)	1.000	0
	Construção de Creches Públicas no DF(EP)	500.000	0
Total =		38.712.809	32.789.727

Fonte: Elaboração própria do autor utilizando SIGGO, consulta em 11.04.2017 às 19:02.

Avaliando a necessidade de ampliação das vagas em creches, a fim de garantir a política pública de educação infantil, a construção dos chamados Centros de Educação da Primeira Infância (CEPIS) tinham a previsão para o atendimento de 12.432 crianças, sendo 5.328 na pré-escola e 7.104 em creches, em tempo integral.

A falta de transparência na divulgação de informações da construção da creche, tendo em vista qual é a fonte de recursos (federais e distritais), é umas práxis do governo do Distrito Federal. Além disso, analisar o orçamento público da educação infantil é a porta de entrada para o debate da correlação de forças e de poder existentes na sociedade brasiliense. A LOA 2014 pode ser identificada dessa maneira, há previsão de recursos federais para a construção de unidades de educação infantil, entretanto, foram gastos R$ 21.961.852,00 com recursos oriundos da arrecadação dos impostos do Distrito Federal, faltando transparência nas informações. Além disso, as forças advindas do poder legislativo local por meio de emendas parlamentares chegaram ao número de 8 ações orçamentárias das 11

previstas, sem efetividade.

Em 2014, o novo termo foi celebrado entre a Secretaria e o FNDE no montante de R$ 21.504.698,90 para a construção de 15 novas unidades de educação infantil, sendo gastos R$ 5.376.174,00 no primeiro exercício, neste mesmo ano o FNDE transferiu recursos para a construção de uma nova unidade de educação infantil no valor de R$ 1.453.670,39. Em 02/05/2014, mais um termo assinado para a construção de 4 unidades de educação infantil, no valor de R$ 7.132.225,37.

Em relação a manutenção da educação infantil, em 2014, as despesas com organizações não governamentais (gestão descentralizada), água, luz, vigilância, entre outros, perfazem um total para a pré-escola do valor de R$ 13.965.453,40, também, foi separado a alimentação escolar da pré-escola com o valor de R$4.638.791,75 e de transporte escolar para a pré-escola com o valor de R$ 5.149.698,68 e quanto as creches a manutenção ficou em R$ 106.002.318,55. Os valores do FUNDEB concentraram-se no pagamento de professores da pré-escola no montante de R$ 284.746.195,00 e para o pagamento de professores na creche o valor foi de R$ 26.590.256,00, totalizando R$ 311.336.451,00.

Com relação a implantação da política pública de educação infantil pela Secretaria de Estado de Educação pode ser caracterizada como mal formulada ou insuficiente para a realização dos gastos governamentais, em razão do recebimento de recursos federais oriundos do PROINFÂNCIA no ano anterior, criando uma expectativa que fomentaria a política pública em 2014 com os recursos federais e não foi essa a realidade. Caso fosse respeitada a fonte de financiamento do governo federal definidas no PROINFÂNCIA, o início da construção de novas creches poderia ser maior no âmbito desse orçamento de 2014.

A natureza das fontes de financiamento é um importante indicador na avaliação das políticas públicas. O estudo sobre o financiamento e o gasto público traz o alcance, os limites da política pública da educação infantil. Do ponto de vista metodológico, o conceito de fonte de financiamento, adotado nesta tese, é o mesmo utilizado na elaboração e na execução do orçamento e não especificamente à sua arrecadação. As fontes das tabelas são de recursos federais e de recursos distritais.

Tabela 15 - Detalhamento dos Créditos Orçamentários – LOA 2014 – política de educação infantil no orçamento público do Distrito Federal

Unidades	Ação Orçamentária	Dotação Inicial/Autorizada	Empenhado até dezembro de 2014 (R$ mil)
Secretaria de Estado de Educação	Construção de creches em Vicente Pires-OCA(EP)	500.000	0
	Construção de creche no setor sul do Gama-OCA(EP)	500.000	0
	Construção de Creche Comunitária em Planaltina(EP)	1.000.000	0
	Construção de creches na Ceilândia-OCA(EP)	400.000	0
	Construção de creches na "Cidade Nova" Samambaia-OCA(EP)	400.000	0
	Construção de creches em Sobradinho II -OCA(EP)	300.000	0
	Construção de Escola Infantil na Estrutural – OCA	500.000	0
	Construção de creches no Itapoã -OCA(EP)	300.000	0
	Construção de Unidades da Educação Infantil-OCA	23.009.878	21.961.852
	Implantação de unidades de educação infantil em tempo integral-OCA(EP)	1.000.000	0
Secretaria de Estado de Obras	Construção de Unidades da Educação Infantil-Creches no Recanto das Emas-OCA	938.500	0
Total =		28.848.378	21.961.852

Fonte: Elaboração própria do autor utilizando SIGGO, consulta em 12.04.2017 às 10:28.

A tabela 15 apresenta os dados referentes ao detalhamento dos créditos orçamentários da LOA 2014 com a fonte de financiamento dos gastos do orçamento fiscal do Distrito Federal. O comportamento da alocação dos recursos do exercício anterior resultou em retração na alocação dos recursos em 2014, os valores previstos chegaram a R$ 28 milhões, isto é, 27% a menos.

Até o exercício de 2014, o orçamento público estava todo centrado na alocação dos recursos públicos pelos Poderes Executivo e Legislativo, entretanto a partir de 2015, a lei orçamentária concentrou-se no Poder Executivo, esvaziando a alocação pelo Poder Legislativo, só ocorreu uma emenda parlamentar para a política pública de educação infantil na LOA 2015.

A LOA 2015 executou o valor de R$ 15 milhões na ação orçamentária construção de unidades de educação infantil do PAC II, conforme termo de compromisso assinado em 2013 com o FNDE, em especial, em Brazlândia, em Samambaia e em Sobradinho II. Além do financiamento dos recursos do PROINFÂNCIA, o Distrito Federal executou o programa de trabalho de construção de Centro de Educação da Primeira Infância – CEPIS no valor de R$ 3,9 milhões na construção das creches em Águas Claras e em Samambaia.

Em relação a manutenção da educação infantil, em 2015, as despesas com organizações não governamentais (gestão descentralizada), água, luz, vigilância, entre outros, tiveram um gasto na pré-escola no valor de R$ 35.899.457,26, para as creches o valor de R$ 98.111.272,00. Foi separado os gastos com a alimentação escolar da pré-escola no valor de R$5.302.30,35 e com as creches no valor de R$ 1.558.882,00, transporte escolar não tiveram gastos naquele ano, perfazendo um total na manutenção de R$ 460.843.005,00. Os valores do FUNDEB concentraram-se no pagamento de professores da pré-escola no montante de R$ 159.592.073,00 e para o pagamento de professores na creche o valor foi de R$ 12.795.031,00, totalizando R$ 172.387.104,00.

Em consulta ao portal da transparência do Distrito Federal em 25/05/2017, a Secretaria de Estado de Educação publicou relatório de prestação de contas do exercício de 2015 informando que 39 creches em Brasília já tinham sido entregues ao custo de R$ 2,5 milhões em média de cada construção, os recursos foram oriundos do termo assinado com o FNDE entre 2013 e 2014.

Tabela 16 - Detalhamento dos Créditos Orçamentários – LOA 2015 – política de educação infantil no orçamento público do Distrito Federal

Unidades	Ação Orçamentária	Dotação Inicial/Autorizada	Empenhado até dezembro de 2015 (R$ mil)
Secretaria de Estado de Educação	Construção de Unidades da Educação Infantil-Creche -INCRA VI – Brazlândia(EPE)	200.000	
	Construção de Creche em Santa Maria- OCA	1.640.000	
	Construção de Creche em Planaltina- OCA	1.640.000	
	Construção de Unidades da Educação Infantil-PAC 2-OCA	52.008.977	15.413.351
	Ampliação de Unidades de Educação Infnatil – Planaltina	750.000	
	Reforma de Unidades de Educação Infantil nas RA's do DF – OCA	1.000.000	
	Construção do Centro de Educação de Primeira Infância-CEPIS-OCA	18.166.446	3.943.816
Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços	Construção de Unidades da Educação Infantil-Creche -Recanto das Emas -OCA	600.000	
Total =		76.005.423	19.357.167

Fonte: Elaboração própria do autor utilizando SIGGO, consulta em 12.04.2017 às 14:02.

A avaliação do PPA 2012/2015[18] divulgada pelo GDF traz a informação que a meta do programa Educação Básica de universalizar a pré-escola e ampliar o atendimento em creches, não foi alcançada novamente:

> Em 2015, a SEDF inaugurou 14 (quatorze) Centros de Educação da

[18] Disponível em: <www.seplag.df.gov.br>, acessado em 18.01.2018.

> Primeira Infância - CEPIS para atendimento a 672 crianças na Pré-Escola. Além do mais, inaugurou também o Centro de Educação Infantil de Ceilândia, ampliando a oferta de pré-escola em mais 384 vagas. A meta não foi alcançada, em virtude de migração de parte dos estudantes da rede privada para a rede pública, e ainda, em função do atraso da inauguração de 72 Centros de Educação da Primeira Infância – CEPIs, dos 112 que estavam previstos de serem inaugurados até o final de 2015.

Em relação a apuração dos índices alcançados pelo indicador de demanda na educação infantil:

> No que tange ao atendimento dos alunos de 4 a 5 anos, ainda que a SEDF tenha inaugurado 14 Centros de Educação da Primeira Infância (CEPIS) e mais 01 Centro de Educação Infantil (CEI), equipamentos exclusivos de Educação Infantil, gerando um aumento de mais 1.056 vagas, o índice alcançado foi de 76%, segundo dados do Telematrícula (SUPLAV). O não alcance desta meta se deve a uma procura crescente nesta etapa da Educação Infantil, a obrigatoriedade de matrícula de crianças dessa faixa etária até 2016 e a migração de matrículas de estudantes das escolas privadas para as escolas públicas, conforme informado pela equipe responsável pelo Telematrícula.

Tabela 17 - Detalhamento dos Créditos Orçamentários – LOA 2016 – política de educação infantil no orçamento público do Distrito Federal

Unidades	Ação Orçamentária	Dotação Inicial/Autorizada	Empenhado até dezembro de 2016 (R$ mil)
Secretaria de Estado de Educação	Conservação das Estruturas Físicas de Edificações Públicas – Creche-OCA	20.654	20.624
	Conservação das Estruturas Físicas de Edificações Públicas – Pré-Escola-OCA	150.000	150.000
	Elaboração de Projetos – Unidades de Educação Infantil – Creche – OCA	14.033.202	39.705
	Cartão Creche – Auxílio Pré-Escola – OCA	533.750	0
	Ampliação de Unidades de Educação Infantil – Pré-Escola – OCA	308.451	233.151
	Reforma de Unidades de Educação Infantil – Creche – OCA	15.378	0
	Construção de Unidades da Educação Infantil-PAC 2-OCA	95.577.108	5.049.917
	Reforma de Unidades de Educação Infantil – Creche – OCA	197.094	0
	Construção de Unidades da Educação Infantil-Jardins Mangueiral- OCA(EP)	50.240	0
	Construção de Creches em Ceilândia – OCA(EP)	1.000.000	0
	Construção de Creche no Paranoá(EP)	500.000	0
	Construção de Unidades da Educação Infantil no DF(EP)	500.000	0
	Construção de Unidades da Educação Infantil em Sobradinho II(EP)	500.000	0
Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços	Construção de Unidades da Educação Infantil-Creche -Recanto das Emas -OCA	1.945.222	0
Total =		115.331.099	5.493.397

Fonte: Elaboração própria do autor utilizando SIGGO, consulta em 12.04.2017 às 19:02.

O Brasil passava por uma crise política e financeira nos anos de 2015 e 2016.Com isso, as despesas autorizadas para 2016 do governo federal refletem nas receitas dos municípios brasileiros, em Brasília não foi diferente. Com isso, essas despesas apontam dificuldades para o cumprimento das metas intermediárias

previstas no PNE. São metas específicas para o ano de 2016, dentre outras metas: a universalização da educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 e 5 anos de idade. O FNDE responsável pela execução das políticas públicas, em especial da educação básica, sofreu expressivos decréscimos, entre eles, o programa PROINFÂNCIA obteve (-87,1%) dos recursos em comparação com o ano anterior. Com isso, a Secretaria de Estado de Educação só conseguiu a liberação de R$ 5 milhões naquele ano.

A tabela da LOA 2016 apresenta R$ 115 milhões em alocação de recursos para a política pública de educação infantil, a previsão para a construção de creches obteve R$ 95 milhões com execução de R$ 5 milhões, sendo esses recursos na maioria para conclusão de obras já iniciadas em exercícios anteriores do PROINFÂNCIA.

Em relação a manutenção da educação infantil, em 2016, as despesas com professores e alimentação escolar tiveram um gasto na pré-escola no valor de R$ 273.565.970,00, e nas creches o valor de R$ 32.762.311,00, perfazendo um total na manutenção de R$ 306.328.281,00. Os valores do FUNDEB concentraram-se no pagamento de professores da pré-escola no montante de R$ 154.983.360,00 e para o pagamento de professores na creche no valor foi de R$ 12.425.533,00, totalizando R$ 167.408.893,00.

Em consulta ao portal da transparência do Distrito Federal, em 26/05/2017, a Secretaria de Estado de Educação publicou relatório de prestação de contas do exercício de 2016 informando que 49 creches em Brasília já tinham sido entregues, sendo que faltavam 13 creches para serem entregues em 2017.

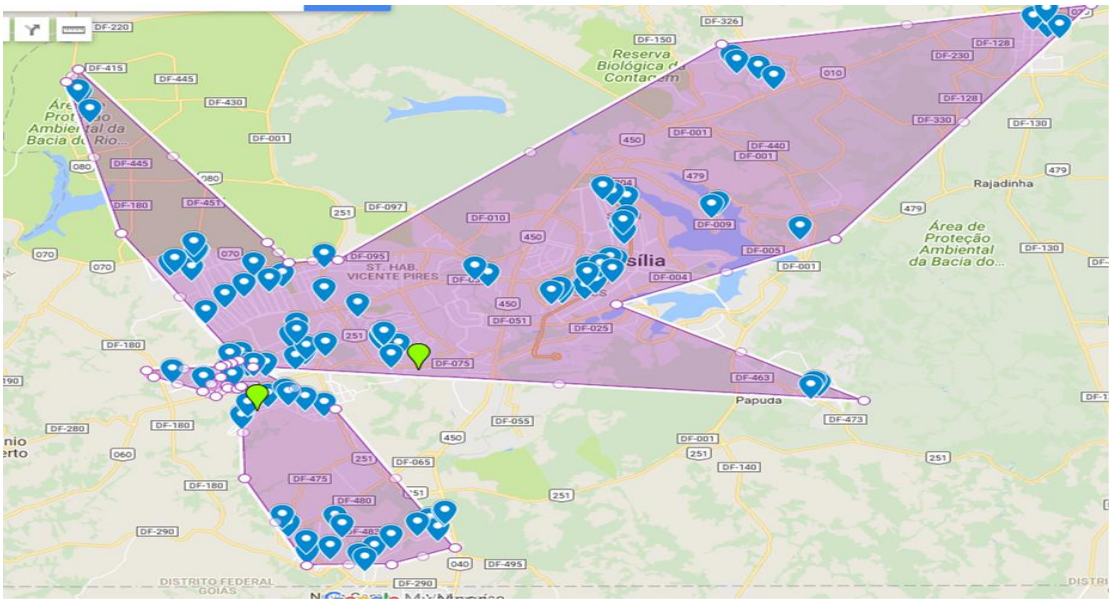
O financiamento da política pública de educação infantil em Brasília no período pesquisado de 2007 a 2017, consolidando as tabelas de 8 a 17, chegou-se a R$ 109 milhões. Esse valor pode ser justificado pelo incremento dos recursos federais oriundos do programa PROINFÂNCIA que chegou a R$ 92 milhões, consulta em 25/05/2017 no portal do FNDE. O programa PROINFÂNCIA teve um gasto de 84% do total do investimento nessa política, tendo em vista o período em que o programa foi realmente implantado na Capital (2013 a 2016).

Chama a atenção o volume dos recursos públicos nesse mesmo período

destinados para a manutenção da educação infantil o valor de R$ 1,7 bilhões equivale a mais de 15 vezes o valor empregado nas construções das creches. Além disso, os recursos públicos oriundos do FUNDEB, referente aos recursos oriundos das matrículas na educação infantil, chegaram a o montante de R$ 954 milhões.

A distribuição dos recursos públicos para a construção das creches públicas nesse período (2007-2017) ficou concentradas nas regiões administrativas: Plano Piloto, Sobradinho, Planaltina, Ceilândia, Brazlândia, Guará, Samambaia, Santa Maria, Recanto das Emas, Lago Norte, Águas Claras, Riacho Fundo I.

Figura 3– Distribuição de creches com o programa PROINFÂNCIA



Fonte: Elaboração própria do autor utilizando a ferramenta do Google Maps (2017).

Conforme apresentado na figura 3 com a implantação em Brasília do programa federal PROINFÂNCIA aumentou-se 49 creches públicas em Brasília com previsão para chegar as 111 creches construídas na Capital nos próximos anos. Cabe ressaltar que em 2007 , conforme figura 2, a Capital possuía 53 creches públicas.

Os dados até aqui revelam que a política pública de educação infantil em Brasília ficou dependente dos recursos federais do programa PROINFÂNCIA, na forma de construção de creches públicas. Os valores autorizados no orçamento

público não refletiram as execuções ocorridas na alocação dos recursos das LOAs de 2007 até 2016. Assim, é possível que as ações orçamentárias da Secretaria de Educação do Distrito Federal tenham sua dotação diminuída devido à abertura de crédito adicional em favor de um outro órgão, prejudicando a política pública de educação infantil.

Na análise da evolução dos gastos orçamentários, bem como das fontes de financiamento é importante que reflita de alguma forma a política pública de educação infantil. O segundo aspecto remete-se à direção do gasto público, o qual informa as prioridades de aplicação dos recursos na educação infantil na construção de creches para a oferta de matrículas.

5.2 As entrevistas com informação-chave

Para o fortalecimento dos dados empíricos da pesquisa, procedeu-se entrevistas com um gestor e um coordenador voltados ao atendimento da política pública de educação infantil. Todas as entrevistas foram registradas em áudio e degravadas. As degravações foram realizadas pelo autor. Procedeu-se à análise de conteúdo e categorização, adotando o tema como unidade de registro nesta seção.

A entrevista com a coordenação que ajudou na implantação do PAR/PROINFÂNCIA totalizou duas horas de registro em áudio e foram posteriormente degravadas. Os textos assim gerados passaram por análise de conteúdo. Houve seleção da fala aqui trazidas em função de roteiro previamente delimitado, utilizado como guia para a entrevista. Estas entrevistas foram construídas sobre quatro categorias: a implantação do PROINFÂNCIA, a assistência técnica e financeira, a política pública (marco regulatório) e as matrículas na educação infantil.

Segundo Bardin (2009), descrever a história da análise de conteúdo é “essencialmente referenciar as diligências que nos Estados Unidos marcaram o desenvolvimento de um instrumento de análise de comunicações, é seguir passo a passo o crescimento quantitativo e a diversificação qualitativa dos estudos empíricos apoiados na utilização de uma das técnicas classificadas sob a designação genérica de análise de conteúdo; é observar a posteriori os

aperfeiçoamentos materiais e as aplicações abusivas de uma prática que funciona há mais de meio século (BARDIN, 2009, p.15)

Em cada entrevista houve assinatura do termo de participação voluntária do entrevistado, constante no apêndice. As respectivas degravações foram enviadas aos entrevistados para acompanhamento do texto gerado. Houve o retorno de todos com sua concordância sobre o coletado e seu uso. Para cada ator foi gerado um Caderno de Entrevista.

O roteiro utilizado com os gestores constituiu-se de perguntas abertas, que versaram sobre o cenário da educação infantil, que, também, constam do apêndice deste trabalho. Os desdobramentos de tais assuntos trouxeram subtemas como manutenção da educação infantil, matrículas do FUNDEB, entre outros. Neste trabalho a segunda entrevista foi com um dos coordenadores geral de educação infantil em âmbito federal (entrevistado B), sendo que a primeira foi com o gestor local, (entrevistado A), incluída no capítulo anterior deste trabalho. E a terceira entrevista (entrevistado C) está ligado a política pública de educação infantil da Capital, na Secretaria de Educação do Distrito Federal.

5.2.1 Resultados e discussão do entrevistado B

O contexto histórico e político da implantação do programa federal PROINFÂNCIA é muito importante para esta pesquisa, principalmente no envolvimento do Ministério da Educação - MEC. Segundo o entrevistado B:

> O contexto histórico e político que dá origem ao programa federal PROINFÂNCIA está em três aspectos que classifico. O primeiro em um contexto de um governo mais comprometido com as políticas públicas para as camadas mais vulneráveis e mais excluídas. Segundo, foi uma demanda da UNDIME (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação) e por fim, terceiro a aprovação, em 2007, do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), pois este Fundo vai assegurar pela primeira vez no Brasil a subvinculação de recursos para as matrículas da educação infantil. (Entrevistado B)

Acrescenta-se que, desde 1988, a oferta das matrículas da educação infantil é obrigatória pelos municípios brasileiros, mas a LDB só regulamentou essa exigência em 1996. Entretanto, na prática, o município que vai conseguir ofertar as matrículas da educação infantil é o município que tinha recursos próprios, isto é, arrecadação própria, antes de 2007:

> Porque não havia nenhum repasse do antigo FUNDEF (atual FUNDEB), a não ser que o município tivesse recursos próprios, boa arrecadação[...]. Além, do que ele (município) não tinha como fazer o custeio e a manutenção de vagas para a oferta da educação infantil. (Entrevistado B)

A partir de 2007, com a aprovação do FUNDEB, os municípios passam a ter o repasse de recursos vinculados as matrículas da educação infantil. Entretanto, os municípios estavam cientes do déficit de oferta das matrículas geradas pelo longo período sem a oferta específica dessa política pública:

Esclarece, ainda, que o FUNDEB só financia matrícula existente, conforme registro no ano anterior, baseado no censo escolar. Segundo o entrevistado B, esse é um contexto determinante para o programa PROINFÂNCIA:

> Os municípios organizados na UNDIME, por meio da presidente Cleuza Repulho, começam a pressionar o MEC para ter recursos disponíveis para financiar a criação de vagas novas (na educação infantil). Ou seja, que financiasse a expansão da educação infantil, por que o FUNDEB, embora importante, só financiava a manutenção das matrículas que já existiam.

O entrevistado B ressalta que a UNDIME pressionava o MEC na época para criar um programa ou destinar recursos para a expansão da rede física da educação infantil. Assim, destaca-se que a origem do contexto político do programa PROINFÂNCIA é dado pela pressão da UNDIME e da população para ampliar o atendimento em creches pública, tendo em vista o déficit de matrículas na educação infantil.

> Nesse debate, nesse contexto, o entrevistado B esclarece que no MEC a discussão ficou em volta de que não bastava passar

> recursos públicos e que o programa deveria ser uma forma de defender a concepção de criança pequena na educação. Na verdade, o papel do governo federal não restringia aos recursos financeiros, mas ele (governo federal) tinha a partir dessa demanda de um apoio financeiro, defender a concepção de educação infantil. Então, há uma resposta (do MEC) que deveria apoiar sim a demanda da UNDIME na expansão da rede física da educação infantil, mas defendendo uma concepção diferenciada para a educação infantil.

A colocação do entrevistado B traz a relação de uma não possível influência dos programas internacionais na formulação do programa federal PROINFÂNCIA:

> Não houve influência de programas de fora do Brasil para a concepção do PROINFÂNCIA, pelo contrário teve influência de experiências de municípios brasileiros, como por exemplo em São Paulo e Belo Horizonte (Entrevistado B).

O entrevistado B coloca como base teórica da formulação do programa PROINFÂNCIA o documento criado pelo MEC intitulado Parâmetros Nacionais de Qualidade para as Instituições de Educação Infantil (2006), vol. I e II.

O documento do MEC traz aspectos relacionados a infraestrutura, gestão de professores e demais profissionais, gestão das instituições e proposta pedagógica da política de educação infantil. Parâmetros Nacionais de Qualidade para as Instituições de Educação Infantil (2006, vol. 1):

> Na última década do século XX, o discurso sobre a qualidade da educação ocupou um espaço significativo no debate educacional e direcionou políticas implantadas no quadro das reformas educacionais nos diversos países. Sucedendo a um período de significativa expansão de matrículas na Educação Básica, com a crescente presença de alunos das classes populares nas escolas, houve um deslocamento das preocupações com a democratização do acesso para a ênfase nas questões de permanência.
> A educação submeteu-se a uma crescente preocupação com medidas de eficiência na gestão dos recursos disponíveis marcadas pela influência dos órgãos de cooperação internacional. Concepções originadas do mundo empresarial foram adotadas, tais como os chamados programas de qualidade total, que procuram substituir os controles externos do trabalho por uma adesão do trabalhador às metas de qualidade das empresas. No lugar de uma estrutura hierarquizada de administração dos sistemas de educação,

> buscou-se descentralizar responsabilidades e tarefas, ao mesmo tempo em que se montou um sofisticado aparato de avaliação dos resultados de aprendizagem dos alunos, resultados estes considerados produtos da educação.
> No Brasil, um estudo promovido pelo Banco Mundial e pelo Ipea (2001) utilizou dados do IBGE para calcular os efeitos da frequência à pré-escola. A pesquisa baseou-se em dados sobre a situação escolar passada de uma amostra da população entre 25 e 64 anos de idade para avaliar retrospectivamente os efeitos dessa variável sobre a escolaridade, o emprego e o estado nutricional dos sujeitos. As conclusões apontam para um efeito significativo da frequência à pré-escola sobre a escolaridade dos indivíduos (série completada e repetências), controlando-se as variáveis de origem socioeconômica. Foram constatadas também taxas de retorno econômicas positivas para o investimento em pré-escola.

As experiências que inspiraram o programa federal PROINFÂNCIA estão mencionadas no documento do MEC Parâmetros Nacionais de Qualidade para as Instituições de Educação Infantil, volume I, 2006: a primeira experiência mencionada é a de assessoria e intervenção em creches conveniadas do município de Belo Horizonte, que contou com a parceria de diversas instituições e de órgãos da prefeitura. Há experiências no mesmo sentido em São Paulo, Florianópolis e Rio de Janeiro. O documento é de 1995:

> Reflete, assim, a realidade encontrada nessas instituições, que pela primeira vez contavam com uma supervisão sistemática da prefeitura. Procurou abordar os problemas concretos observados nessas creches e as dificuldades que as equipes de educadoras sem formação enfrentavam em seu cotidiano, comum à maioria das instituições que atendem crianças pequenas das classes populares pelo país afora (BRASIL, 1995a).

Então, o entrevistado B, o MEC começou a pesquisar municípios que estavam expandindo a rede de atendimento da educação infantil. Municípios com recursos próprios que já haviam criando seus modelos de expansão. Então esses projetos municipais de rede física que vão ser pesquisados como modelo para o PROINFÂNCIA.

Um dos objetivos desta pesquisa é analisar a consistência do programa federal PROINFÂNCIA por meio da construção de creches para a oferta de

matrículas da educação infantil. O entrevistado B esclarece sob o aspecto da adesão dos municípios ao programa:

> A resposta dada pelos próprios municípios (em aderir ao programa) veio por meio da ampliação dos recursos disponíveis pelo MEC, o primeiro planejamento governamental só englobava a adesão de 500 municípios. Isto é o interesse do município foi grande em receber os recursos do programa. Dessa maneira, só no primeiro ano do programa chegou-se a 967 municípios, depois passou para 1.500 municípios e assim por diante.

Com isso, o entrevistado B, a política pública de educação infantil nacional por meio do programa PROINFÂNCIA na construção de creche é uma estratégia consistente, mas não suficiente para apoiar essa política pública.

Após a implantação do programa PROINFÂNCIA, a UNDIME fez críticas ao modelo do programa, em especial, ao apoio financeiro do FNDE, sem apoio técnico e administrativo, tornando para os municípios uma complexidade na execução do programa. E, também, ocorreu sugestões de alterações do programa. Acrescenta, ainda, o entrevistado B, que a dificuldade de licitação, obras, lentidão na execução são entraves do programa para os municípios.

Segundo o entrevistado B faltou o MEC capacitar os municípios para receber os recursos públicos e para planejar a entrega da obra para evitar os entraves, pois em Brasília teve creche que ficou pronta sem ter professores, mobiliários e outros. E, com isso a demanda para as matrículas só aumentaram e o município não conseguia fazer a sua gestão.

> Na fase do monitoramento da política pública da educação infantil, por meio do PROINFÂNCIA, segundo o entrevistado B, o MEC criou um monitoramento ligado a obra, isto significa que quando o município atingia 80% da obra, a Coordenação- Geral de Educação Infantil acionava o ente da Federação para focar no planejamento da entrega da obra, o MEC executou essas ações por meio de consultores contratados que, também visitavam o município para entender da proposta pedagógica e da gestão na contratação de professores, por exemplo.

Outro ponto importante é o espaço físico do programa federal PROINFÂNCIA foi desenhado para que os cidadãos brasileiros tivessem um olhar padronizado em qualquer município. Com isso, o planejamento da política pública contemplou a construção em regiões onde foram registrados os maiores índices de população na faixa etária de creches, bem como os municípios com menor número de habitantes.

Uma das exigências do programa PROINFÂNCIA, segundo o entrevistado B, era o estudo demográfico da população infantil pelo município que seria beneficiado. O município deveria comprovar a demanda demográfica por vagas na região onde apresentou o terreno para a futura construção da creche. A oferta de matrículas na educação infantil por meio do programa PROINFÂNCIA criou-se demanda em diversas classes sociais nos entes da Federação, migrando crianças do ensino privado para o ensino público, segundo dados da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal.

Nesse sentido o entrevistado B destaca que o programa PROINFÂNCIA gerou demanda para a educação infantil pública. A classe média demandou educação infantil, mesmo a maioria das creches construídas serem nas periferias dos centros urbanos. Segundo o entrevistado B, era outro objetivo do MEC, alcançar outro lugar da educação infantil, mostrar que a infância não fica no espaço que sobra, não fica no espaço ocioso da comunidade, pelo contrário a educação infantil precisa de um lugar amplo, bonito, estético, colorido. Os municípios reclamavam do tamanho do terreno que tinha de apresentar ao programa para receber os recursos. Isso demonstra que o espaço da educação infantil é um espaço amplo para as crianças brincarem. A origem da educação infantil é um contraponto ao atual momento, o espaço era de espaço ocioso no Brasil, era de espaço que sobrava da comunidade. O PROINFÂNCIA quis modificar isso, foi visto como uma intervenção da cidade, não é só nos critérios educacionais. Tem cidade no interior do país que a creche é o espaço mais bonito do local, por exemplo. E o fato da classe média demandar vaga (na educação infantil pública) é muito bom, segundo o entrevistado B, pois a educação infantil não é um lugar só para pobres. Segmentar a educação infantil como sendo para pobres ou para as mulheres trabalhadoras não fortalece o ensino, enfatiza.

O entrevistado B ressalta que quando o programa federal PROINFÂNCIA encerra-se o seu ciclo de execução da obra física, ele (programa) passa a não pertencer ao MEC e sim da população do município que se encontra a creche. O compromisso do MEC encerra-se, a autonomia a partir de então fica pelo ente da Federação.

Segundo o entrevistado B, por exemplo, Brasília é um ente da federação autônomo e então não é subordinado ao MEC{...} importante ressaltar{...} então nos critérios de matrícula, o estudo demográfico, para ocupação do espaço físico do PROINFÂNCIA, o MEC era colaborador, assessor, não tinha o poder decisório, da política da gestão.

Em relação a implantação do PROINFÂNCIA na Capital, o entrevistado B menciona dos entraves que Brasília tem nas políticas públicas, segundo o entrevistado B, muito desafiadora, pois tem baixo atendimento na educação infantil e resistência na implantação desse programa. O entrevistado B esclarece que Brasília não se destaca no cenário nacional, pelo contrário não tem uma perspectiva de avanços na política pública, sendo frágil.

A expansão da oferta das matrículas pelo PROINFÂNCIA é uma política pública importante da educação infantil. Segundo o entrevistado B, no início o programa não tinha o objetivo de expansão das matrículas no curto prazo, pois a construção das creches não trazia o custeio das despesas de manutenção para os municípios brasileiros (folha de pagamento de pessoal). Por exemplo, segundo o entrevistado B, um município poderia ficar 18 meses sem receber os recursos do FUNDEB para a manutenção da educação infantil. A explicação gira em torno de que o fato gerador do recebimento dos recursos pelo município tem de ser registrado só quando passasse 1 ano da sua existência, isto é, a criação da vaga tem de ser preenchida e comprovada pelo município, para então, só receber os recursos após um ano. Com isso, o ente teria de ter recursos próprios para essa manutenção durante esse período. A Censo escolar de um exercício é determinante para o recebimento dos recursos do FUNDEB no ano seguinte.

Para resolver esse entrave do programa PROINFÂNCIA, o município transferia alunos da rede de ensino para a creche nova do programa, mas esse fato não expandia a oferta de matrículas, segundo o entrevistado B. Então, o MEC criou um módulo no sistema SIMEC, chamado E.I manutenção[19], onde o município informa essa matrícula nova do PROINFÂNCIA e o MEC repasse os recursos referenciado no FUNDEB até que ele(município) venha a receber os recursos que tem direito os recursos do FUNDEB. Com isso, o entrevistado B afirma que o programa passou a ter a diretriz (estratégia) de expansão da matrícula na educação infantil.

As resoluções CD/FNDE 38, 39 e 40 de 24 de agosto de 2012, dispõem sobre a assistência financeira no sentido de contemplar as referidas matrículas ainda não internalizadas pelo FUNDEB[20], cabe ao E.I manutenção, na inserção de dados pelos municípios:

> Prestar informações sobre estabelecimentos de ensino e novas turmas de educação infantil, conforme Resoluções, que tratam da transferência automática de recursos financeiros a municípios e ao Distrito Federal, para a manutenção de novos estabelecimentos públicos de educação infantil, a partir do exercício de 2011; da transferência obrigatória de recursos financeiros aos municípios e ao Distrito Federal a título de apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil.

A meta 1 do PNE é muito importante para a política pública de educação infantil. Com isso, segundo o entrevistado B essa meta não pressiona o programa PROINFÂNCIA no atendimento dessa meta. O que pressiona os municípios, segundo o entrevistado B, para cumprir a meta 1 é a população, a sociedade, que está mais consciente do direito à educação, isto é, da importância da primeira infância. O querer uma vaga na educação infantil é que pressiona o governo a oferta

[19] Segundo o manual do FNDE, disponível em www.fnde.gov.br: O MÓDULO EDUCAÇÃO INFANTIL MANUTENÇÃO (E. I. MANUTENÇÃO) do SIMEC, antigo MÓDULO PROINFÂNCIA MANUTENÇÃO, foi criado para subsidiar o Ministério da Educação e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) na análise e aprovação das solicitações para a transferência direta de recursos financeiros pleiteados por municípios e pelo Distrito Federal para a educação infantil (creche e pré-escola).

[20] Disponível em: <www.simec.gov.br>

mais educação infantil. O entrevistado B afirma que os Plano, por exemplo, o PNE não tem a força política que deveria. Portanto, as metas não foram cumpridas.

Em relação ao modelo implantado do PROINFÂNCIA em âmbito nacional, isto é, ser o único existente na educação infantil, trouxe benefícios e entraves para a população. Segundo o entrevistado B, alguns municípios, como, por exemplo, Salvador tem condições de ter equipe técnica e de apoio para ter um modelo próprio de educação infantil, entretanto, locais, como Brasília, não tem estrutura para abrigar um modelo próprio, segundo o entrevistado B, por isso a importância do programa federal.

5.2.2 Resultados e discussão do entrevistado C

A política pública de educação infantil implantada pela construção de creches por meio do programa federal PROINFÂNCIA em Brasília foi importante para os objetivos de oferta de matrículas para a sociedade. Segundo o entrevistado C:

> O planejamento feito pela Subsecretaria de planejamento e avaliação - SUPLAV/SEDF com os objetivos, diretrizes e metas do PAR a partir de 2011 no sistema do FNDE/MEC que sustentaram o PROINFÂNCIA que está dentro do PAR nos anos de 2012 a 2015 no foco da construção das creches.

Antes do recebimento dos recursos do PAR/PROINFÂNCIA em 2012, o entrevistado C afirmou que foi feito um convênio com o FNDE em que Brasília recebeu os recursos para a construção de uma creche em Sobradinho, além do respectivo mobiliário que tinha direito pelas diretrizes do convênio.

Com isso, segundo o entrevistado C, a política pública de educação infantil nacional por meio do PAR/PROINFÂNCIA na construção de creche começou a ser implantada em Brasília em 2012.

O entrevistado C ressalta que Brasília não participou do primeiro ciclo do PAR 2007-2011 e consequentemente do ciclo do PROINFÂNCIA 2007-2011, tendo em

vista questões técnicas da Secretaria de Estado de Educação por não ter um setor que dominava o tema e por questões políticas. Por isso, a Capital só começou a receber recursos públicos federais para a construção de creche a partir de 2012, segundo o entrevistado C.

Em 2007, por pressão do FNDE/MEC, foi feito uma capacitação dos servidores da educação do Distrito Federal e ocorreu um grande evento para assinatura da adesão do PAR em Brasília pelo governador da época e depois, em 2008, aconteceu uma restruturação da Secretaria e com isso, o Distrito Federal não conseguiu participar do primeiro ciclo do programa federal, segundo o entrevistado C da Secretaria. Brasília só recebeu os recursos por meio de termo de cooperação do PAR/PROINFÂNCIA 2011-2014 e não por convênio, como era no primeiro ciclo, o recebimento dos recursos públicos federais foi mais célere por causa da entrada do programa no PAC II.

Uma das exigências do programa federal estava ligado ao terreno e a contrapartida. O entrevistado C enfatiza que a exigência em Brasília era que o terreno estivesse escriturado, livre e desembaraçado, isto é, não podia estar alienado, obstruído ou qualquer impedimento para a sua construção. Além disso, a contrapartida era a terraplanagem, o plano altimétrico do terreno e o esgoto. A Secretaria contratou ora a NOVACAP ora empresas de engenharia para cumprir essa exigência do programa.

Uma das diretrizes do PAR/PROINFÂNCIA era o lançamento dos terrenos propícios com a titularidade pela Secretaria de Educação, que poderiam receber construção. O entrevistado C informou que no final de ano 2011 foi lançado no sistema SIMEC do MEC, 111 possíveis terrenos habilitados pelo GDF que poderiam receber as referidas creches, depois dessa inserção das informações o FNDE começou a retornar à comparação das diretrizes do programa com os terrenos informando, como por exemplo a dimensão ou a ocupação que não atenderia as diretrizes do programa federal, segundo o entrevistado C.

Com isso, a Secretaria de Estado de Educação começou a buscar novos terrenos para substituir os cadastrados, com o intuito de atender as diretrizes.

Segundo o entrevistado C, a creche era do tipo B, tinha um tamanho próprio, pois o FNDE tinha os projetos padronizados básico e o arquitetônico para os municípios brasileiros. Além disso, começaram em 2012 a fazer o estudo de demanda da educação infantil e após ajustes e diligência do FNDE concluiu-se 31 terrenos que estavam habilitados para o programa PROINFÂNCIA naquele ano.

Chama a atenção o fato da demanda pela educação infantil ter sido executada após o planejamento da implantação da política pública, demonstrando o receio da não participação do novo ciclo do PAR/PROINFÂNCIA e consequentemente não recebimento do apoio financeiro para a política pública de educação infantil.

Com a adesão do PAR/PROINFÂNCIA 2011-2014, Brasília começou a ter de se organizar para o planejamento no recebimento do financiamento público federal da política. Segundo o entrevistado C:

> A Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal começou a organizar-se para ter novamente uma subsecretaria de planejamento e assim criou-se uma gerência dentro dessa subsecretaria de articulação com o governo federal. Com isso, para ter um planejamento sistematizado de todas as áreas de educação com todas as dimensões do PAR.

Segundo o entrevistado C, a área da gerência dentro da subsecretaria de planejamento da educação foi criada para fazer o ajuste técnico para o recebimento dos recursos federais do PROINFÂNCIA a partir de 2012. As informações eram inseridas no SIMEC e esses dados garantia as negociações políticas, enfatiza o entrevistado C.

Em consulta ao sítio liberação de recursos do FNDE encontra-se a entrada de R$ 9.012.752,48, em 20 de junho de 2012, em referência a primeira parcela dos recursos públicos federais do PAR/PROINFÂNCIA 2012/2015 para a implantação das escolas de educação infantil. Segundo o entrevistado C, dentro do sistema SIMEC tinha sido garantido as 111 creches, em fevereiro de 2012, e então foram feitos os ajustes, com a homologação pelo FNDE ocorreu a entrada de recursos financeiros, gerando um termo de compromisso dentro do sistema e então o

Secretário de Educação na época assinou o termo e então o recurso foi transferido pelo governo federal.

Ainda em relação aos recursos federais, ocorreram um grande fluxo de recursos do governo federal para o governo local, principalmente entre 2013 e 2014. Segundo o entrevistado C, foram alteradas as diretrizes do programa em relação a esse fluxo de recursos, pois como os recursos financeiros ficaram “parados” na conta do Distrito Federal, o governo federal decidiu só enviar para a Secretaria os valores quando da licitação das obras, isto é, na alimentação do sistema SIMEC.

Cabe ressaltar em relação a definição dos locais a serem implantados as creches, em Brasília, com os recursos do PROINFÂNCIA, a Secretaria de Educação, segundo o entrevistado C, tinha uma certa flexibilidade em substituir as 111 creches no sistema SIMEC para a adequação necessária as diretrizes do programa federal. Em relação aos estudos demográficos das regiões administrativas e demanda por creches em Brasília, o entrevistado C afirma que ocorreram estudos, mas que tiveram que adaptar-se pelos entraves em Brasília dos terrenos, por isso foram executadas creches em maior quantidade em determinadas regiões administrativas, como exemplo Samambaia, que não tem problema com a titularidade dos terrenos. Já nas regiões administrativas de Estrutural e de Paranoá, por exemplo, a Secretaria tinha dificuldade de encontrar terrenos com as diretrizes do programa para a construção das creches.

Chama a atenção pelo fato da informação do entrevistado C de que o FNDE em negociação autorizou Brasília a entregar o terreno regularizado ao final da construção da creche para a adequação das diretrizes do referido ente da Federação.

Destaca-se que para o atendimento da política pública de educação infantil nos locais que obtiveram os entraves pelo governo local, poderá ser atendido com a construção de creches por Brasília, sem a dependência dos recursos federais do programa PROINFÂNCIA. A formulação e implantação da política pública de educação infantil não pode ficar dependente de um único programa federal para avançar no seu território.

Após a conclusão da obra pública, dentro das diretrizes do programa PROINFÂNCIA, cada município poderia solicitar o mobiliário relativo a creche construída, dentro de um módulo específico chamado EI manutenção que depois virou Brasil Carinhoso, segundo o entrevistado C.

Em relação a descentralização da gestão das creches em Brasília, o entrevistado C indica que o novo marco regulatório do DF, que dispõe sobre as organizações não governamentais sem fins lucrativos na prestação de serviços de educação, por exemplo, trouxe no último chamamento público uma maior quantidade de instituições para substituir as gestões descentralizadas anteriores, tendo em vista os critérios mais rigorosos dessa nova legislação e que algumas instituições desistiram da prestação desses serviços.

O entrevistado C confirma que os locais que já foram inauguradas as creches do PROINFÂNCIA obtiveram uma demanda da classe média de Brasília, tendo em vista os locais escolhidos para a obra e pela crise econômica que passa o Brasil e a Capital Federal, isto é, migraram da educação privada para a educação pública nas creches. Além disso, segundo o entrevistado C não há previsão para o atingimento da meta de 100% das matrículas nas creches do PNE 2014-2024 que é a mesma meta do Plano Distrital 2015-2024, tendo em vista a demanda crescente e a oferta de matrículas pela atual política de educação infantil que não é célere.

Por fim, o entrevistado C informou que ainda há 36 creches oriundas do PROINFÂNCIA para serem concluídas em Brasília, tendo em vista os entraves nas construções, nas licitações e na falta de competidores na construção civil. Parte dos recursos federais encontram-se na conta corrente de Brasília com a remuneração bancária e outra parte ainda não foram transferidas pelo FNDE por causa dos referidos entraves nos terrenos, enfatiza o entrevistado C.

Dessa forma, a interpretação das percepções de alguns atores envolvidos no processo de implantação do programa PROINFÂNCIA, como política pública de educação infantil, em âmbito federal e distrital, conforme objetivo específico, foi importante para responder à pergunta desse trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomando a hipótese levantada sobre como foi a implantação do programa federal PROINFÂNCIA em Brasília, como política pública de educação infantil, no período de 2007 a 2017, as evidências permitem concluir que o programa não foi implantado no período de 2007 a 2011 e sua implantação começou a partir de 2012 na Capital e há construções pendentes até o momento.

A partir da análise dos dados aqui apresentados, retomamos alguns aspectos importantes no que se refere às repercussões do PROINFÂNCIA como uma política pública que visa contribuir para a educação infantil no caso de Brasília.

Em primeiro lugar, destaca-se o fato de que este Programa, em certa medida, materializa uma política pública de colaboração entre a União e os municípios brasileiros que amplia, efetivamente, o acesso à educação infantil, repercutindo positivamente para a oferta de novas vagas em Brasília. Os dados das matrículas divulgas pelo INEP, do censo escolar de 2017 demonstram um significativo aumento de vagas que ocorreu a partir do início de funcionamento dos novos estabelecimentos na Capital (2013) de 7.296 matrículas da educação infantil pública disponibilizada para a população brasiliense.

Tabela 18: matrículas da educação infantil censo escolar

	2013	2014	2015	2016	2017
Creches públicas	1.722	1.499	926	738	1.004
Pré-Escolas públicas	33.316	34.730	33.731	38.760	41.330
Diferença ano a ano	1.191	-1.572	4.841	2.836	7.296
Total =	35.038	36.229	34.657	39.498	42.334

Fonte: elaboração do autor com dados do INEP, censo escolar de 2013 a 2017.

A resposta de como a implantação do programa foi realizada em Brasília e como diferentes atores percebem essa implantação do PROINFÃNCIA foi construída ao longo desse trabalho. A partir dos atores entrevistados foi possível conhecer os determinantes da implantação da política nacional e da política local de educação infantil – bem como as opiniões externas que contextualizam essa política pública.

Destaca-se nas análises o fato de que as regiões administrativas contempladas em Brasília pelo PROINFÂNCIA nem sempre são as maiores demandadas por vagas na Capital. Evidenciou-se que o número de novas unidades construídas contribuiu com um impacto ainda reduzido, haja vista o grande contingente de crianças que ainda estão fora da creche ou da pré-escola, além do crescimento demográfico.

Apesar do avanço ligado à oferta de educação infantil, os determinantes das escolhas das regiões administrativas contempladas em Brasília continuam relativamente pouco conhecidas. Conclui-se que a escolha foi política e não só por demanda por vagas. Ressalta-se também um diferencial dessa pesquisa que objetivou conhecimento das razões presentes das diretrizes e objetivos da implantação desse programa federal.

Do ponto de vista histórico, o espaço para a educação infantil – a creche – foi pensado para mães escravas, destaca-se o intuito de liberar as mães pobres. Nas décadas passadas, as creches tiveram um caráter higienista no Brasil, por exemplo. Em outras finalidades desse espaço, o impacto causado pela revolução industrial fez surgir a entrada em massa da mulher no mercado de trabalho. De acordo com Didonet (2001), essa época foi baseada no trinômio mulher-trabalho-criança.

Com o surgimento da nova Capital, Anísio Teixeira fez um planejamento para a construção de jardins de infância, escola classe e escola parque para uma

população total de 500.000 habitantes. A partir da inauguração de Brasília, em 1960, a construção de novas creches e pré-escolas aconteceram em poucas oportunidades. O GDF atendia a demanda executando convênios com organizações não governamentais sem fins lucrativos, a chamada gestão da educação infantil descentraliza.

Nesse sentido, esse modelo de “atendimento emergencial de demanda” permaneceu até o marco regulatório nacional da Constituição Federal, da LDB 1996, da Lei Orgânica do Distrito Federal, em 1996, PROINFÂNCIA, FUNDEB e do marco regulatório de Brasília (Plano Distrital), pois o planejamento estratégico governamental distrital surgiu por meio dos planos plurianuais.

Acrescenta-se que, desde 1988, a oferta das matrículas da educação infantil é obrigatória pelos municípios brasileiros, mas a LDB só regulamentou essa exigência em 1996, segundo o entrevistado B. Entretanto, na prática, essa oferta acentuada de matrículas da educação infantil pública só aconteceu aos municípios que tinham recursos próprios, isto é, arrecadação própria, antes de 2007.

Em relação à educação infantil, o plano plurianual muito importante é o Plano Nacional de Educação - PNE 2001-2010, que foi definido pela ampliação da oferta “para atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e a 60% da população de 4 a 6 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”. (BRASIL, 2001).

Já o PNE para os exercícios de 2014 a 2024 obtiveram metas para a educação infantil na expansão da rede, tanto de creche como de pré-escola, o atendimento a 50% para crianças de 0 a 3 anos de idade até 2024. Já para as crianças de 4 e 5 anos de idade, a meta era atender em pré-escolas 100% dessas crianças até 2016. Para o alcance dessas metas, a proposta é investir em educação o equivalente a 7% do PIB até 2020.

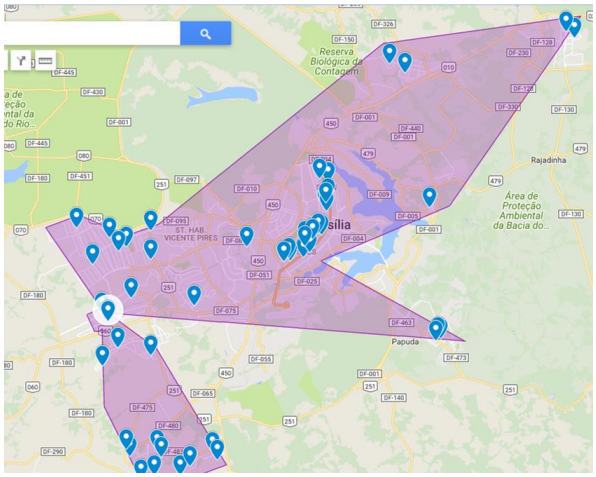
Em justificativa, o Distrito Federal informou que as metas não foram alcançadas, em virtude de migração de parte dos estudantes da rede privada para a rede pública, em função do atraso da inauguração de Centros de Educação da Primeira Infância – CEPIs na Capital, e, ainda, do aumento demográfico.

Em relação ao financiamento da política pública, por meio do planejamento plurianual, o primeiro plano plurianual -PPA 1996-1999 da Capital não teve avanços na educação infantil, só a partir de 2004 com o PPA 2004 -2007 surgiu com um programa governamental intitulado “Proteção e cuidado infantil”. Este evidencia a preocupação do Distrito Federal ainda com a garantia da promoção, proteção, defesa e a inclusão de crianças nas políticas sociais e ainda não tinha o intuito da educação infantil contemporânea. O público-alvo era de criança de 0 a 12 anos de idade na situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social. Em relação ao programa PROINFÂNCIA, a partir do PPA distrital 2012-2015 foi efetivada ações para o recebimento dos recursos federais.

Surgiu em 2007 o PROINFÂNCIA, por meio de legislação ligada ao MEC. Em sua origem está o Plano de Ações Articuladas (PAR), como parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Esse plano do governo federal, também, é plurianual, foi implantado em âmbito nacional por meio dos seguintes ciclos PAR/PROINFÂNCIA 2007-2010, 2011-2014, 2015-2019.

Os resultados da pesquisa, no âmbito de Brasília, indicam que a Capital só começou a receber o apoio financeiro do MEC/FNDE no PAR/PROINFÂNCA do ciclo 2011-2014. Segundo a Figura 2, haviam 53 creches públicas, antes desse período. Isso significa uma demora na implantação da política pública de construção de creches em Brasília em comparação a outros municípios, tendo em vista que já tinha passado o primeiro ciclo PAR/PROINFÂNCIA 2007/2011.

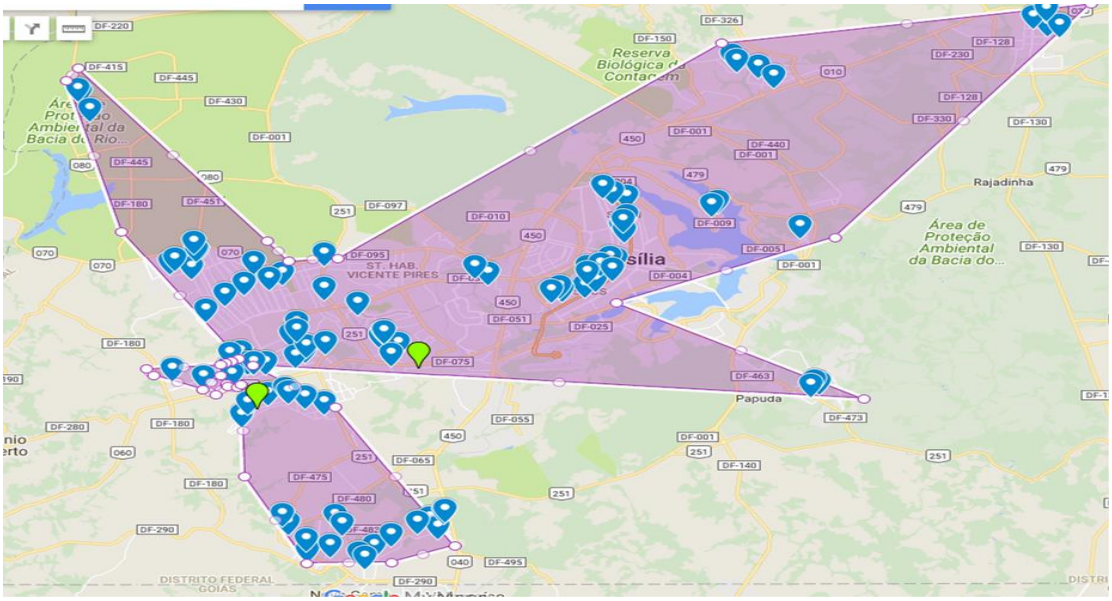
Figura 2 – Creches em Brasília (2007)



Fonte: Elaboração própria com a utilização do Google Maps (2017).

Uma das diretrizes do PAR/PROINFÂNCIA era o lançamento dos terrenos propícios com a titularidade pela Secretaria de Educação, que poderiam receber construção. O entrevistado C informou que no final de ano 2011 foi lançado no sistema SIMEC do MEC, 111 possíveis terrenos habilitados pelo GDF que poderiam receber as referidas creches. Esse número de creches é o seguido pelo governo local para conclusão das obras. Até 2017 foram entregues 49 creches, conforme figura 3, entretanto a gestão dessas creches, na sua maioria, é executada pela descentralização da prestação dos serviços. O entrevistado C indica que o novo marco regulatório do DF, que dispõe sobre as organizações não governamentais sem fins lucrativos na prestação de serviços de educação, por exemplo, traz, por meio de chamamento público, instituições sem fins lucrativos que prestação esses serviços.

Figura 3– Distribuição de creches com o programa PROINFÂNCIA



Fonte: Elaboração própria do autor utilizando a ferramenta do Google Maps (2017).

O entrevistado C, ainda, evidência o decreto distrital nº 37.843, de 13 de dezembro de 2016 que regulamenta no âmbito do Distrito Federal a aplicação da lei federal nº 13.019, de 31 de janeiro de 2014, que dispõe sobre o regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública distrital e as organizações da sociedade civil. São pagos R$ 782,00 por mês para os alunos matriculados na educação infantil e o entrevistado C afirma que esse novo marco regulatório de Brasília traz uma suposta parceria entre o governo e as empresas não governamentais que não acontece, na prática, principalmente pelos atrasos nos pagamentos para a manutenção dos alunos da política pública.

De acordo com os resultados da pesquisa, é possível concluir que não há regularidade no fluxo de dados do âmbito federal para o distrital nem no financiamento das políticas públicas na construção das creches (alocação de recursos e realização da despesa), de modo a considerar que Brasília ficou dependente dos recursos federias oriundos do PROINFÂNCIA. Os valores alocados e realizados no orçamento público distrital não refletem a política pública da educação infantil local no período de 2007 a 2017. Além disso, o fluxo de recursos públicos federais não aconteceu no exercício de 2017 para Brasília, tendo em vista pendências em âmbito local.

Esta situação impede classificar o financiamento das políticas públicas nos modelos conceituais fornecidos pela literatura, em termos práticos. Se assim o fosse, facilmente o PPA seria cumprido e rigorosamente obedecido em respeito à continuidade administrativa e, muito menos, caberiam propostas irresponsáveis com as evidenciadas nas tabelas de 8 a 17 do capítulo 5.

Tampouco seria incremental esse financiamento público brasileiro, haja vista a forte volatilidade presente na dotação e na execução orçamentária (JONES et al, 2009). Não cumpre o que Wildavsky (1980) propõe e segue o que outros autores defendem, de que o orçamento público não reúne condições de ser incremental.

Muitos autores debatem sobre o princípio de que o orçamento público não pode ser incremental e muitas vezes não passa de um instrumento meramente político (JONES, TRUE, BAUMGARTNER, 1997; JONES, et al, 2009; RUBIN, 1997). Outros discutem a dificuldade de se padronizar o orçamento em termos de processos

decisórios, sistemas ou tipos de execução de procedimentos orçamentários haja vista a amplitude de interpretação dos modelos teóricos e a interação entre eles. Alguns pesquisadores buscaram comprovar tais assertivas em pesquisas empíricas recentes, o que faz o tema “orçamento público” sair do contexto meramente teórico.

Em uma leitura inicial da base de dados utilizada na pesquisa, particularmente nas tabelas de 8 a 17 do capítulo 5, em que a volatilidade é visível, verifica-se que a pesquisa buscou aprofundar os estudos e realizar uma análise sobre o orçamento distrital no período 2007 a 2017 na construção de creches (recursos federais do PROINFÂNCIA e recursos distritais) e a sua relação com o aumento dos gastos públicos a cada ano, a fim de identificar o comportamento da execução orçamentária.

Considerando-se, como a literatura sugere, que o fator político, e no Brasil o político-partidário inclusive, não deixará de existir (REZENDE, 2003; RUBIN, 1990), tal fator também não foi considerado para a conclusão.

Diante disso, a pesquisa conclui que não ocorreu incremento a cada ano do orçamento do distrito federal para a construção das creches, isto é, as quantitativas, que estão presentes na execução orçamentária, e que a influenciam, seja para cumprimento ou não daquilo inicialmente previsto em termos de recursos para serem especificamente utilizados ao final do ano fiscal não refletiram um aumento dos gastos públicos a cada ano, tendo em vista o fluxo dos recursos que não era padronizado a cada ano.

Os estudos na revisão da literatura nas políticas públicas do capítulo 2 enfocam o ciclo de políticas públicas, no caso empírico e no resultado da implantação do PROINFÂNCIA em Brasília. É preciso considerar a ampla autonomia dos municípios tanto em questões financeiras e administrativas como políticas, principalmente na implantação da política pública de educação infantil.

O ciclo de políticas públicas dada pelo autor Kington (1984) inicia-se pela construção da agenda na pesquisa, assume-se que a política educacional infantil pública brasileira deveria passar pela ampliação de vagas de educação infantil e entrou na agenda das políticas públicas, tendo em vista o marco regulatório do

PROINFÂNCIA, impulsionado pela pressão política da UNDIME, segundo o entrevistado B.

Em análise da evolução das diretrizes, dos objetivos e das metas da implantação, segunda fase do ciclo de políticas públicas, do programa federal PROINFÂNCIA em Brasília, como política pública de educação infantil, concluímos o poder de indução do governo federal nos municípios, além de elevação de padrão de perspectivas locais. Assim, as características das creches projetadas pelo governo federal passam a ser referência para novas construções pelo município. A população de Brasília espera a construção de novas creches com a mesma estrutura de funcionamentos existentes construídas com recursos federais, afirma o entrevistado B.

Destacam-se na implantação do PROINFÂNCIA em Brasília como contribuições três conjuntos de evidências encontrados, após a pesquisa e as entrevistas com os gestores e coordenadores da política pública. Primeira evidência, de que os gestores locais exercem um papel central para a implantação do programa federal. Segundo evidência, a disponibilidade de recursos (humanos, físicos, informacionais e financeiros) por parte dos gestores locais é condição necessária para o sucesso da implantação do PROINFÂNCIA. A terceira evidência refere-se à configuração que a institucionalização das capacidades locais assume: além da existência de um conjunto instável de servidores públicos, a realização de transições de governo, também, apresentou como uma variável relevante.

Outro aspecto importante na implantação desse programa federal é o financiamento educacional que se estruturou em diferentes momentos na Capital em relação a política pública de educação infantil, no período pesquisado de 2007 a 2017, sob a influência dos recursos públicos federais do programa PROINFÂNCIA. Os dados levantados por meio desta pesquisa indicam a significativa contribuição vinculado ao Plano de Ações Articuladas (PAR). Em Brasília, verifica-se que ocorreu uma prevalência de recursos para a dimensão infraestrutura no montante de R$ 92 milhões. Os dados indicam que se chegou ao gasto governamental de R$ 109 milhões no total incluindo o financiamento dos recursos distritais, isto é, o programa PROINFÂNCIA teve um gasto de 84% do total do investimento nessa política.

Percebe-se o maior volume de recursos públicos investidos e executados pelo governo local na manutenção da educação infantil, o valor chega a R$ 1,7 bilhões até 2016, equivale a mais de 15 vezes o valor empregado nas construções das creches. A distribuição dos recursos públicos para a construção das creches públicas nesse período (2007-2017) ficou concentradas nas regiões administrativas: Plano Piloto, Sobradinho, Planaltina, Ceilândia, Brazlândia, Guará, Samambaia, Santa Maria, Recanto das Emas, Lago Norte, Águas Claras, Riacho Fundo I.

A perspectiva futura para a continuação deste trabalho acadêmico está em verificar a garantia do acesso às crianças na política pública de educação infantil em Brasília por meio da ampliação das matrículas de forma autônoma pelo governo local, isto é, não depender só do financiamento federal e da implantação das políticas públicas em âmbito nacional..

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T; GARCIA, T. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o plano de ações articuladas. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 135, p. 779-796, set. /dez. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742008000300012 >. Acesso em 02 set 2015.

ALBUQUERQUE, Severino Vilar de**. Formação continuada de professores no Estado do Maranhão**: do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) ao Plano de Ações Articuladas (PAR). 2013. 497f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

ALVES, Miriam Fábia; SILVA, Andréia Ferreira da. Análise do PNE e do PDE: continuidades ou rupturas? In: DOURADO, Luiz Fernandes (org.). **Políticas e gestão da educação no Brasil**: novos marcos regulatórios. São Paulo: Xamã, 2009. p. 101-118.

AMORIM, M. D. **A qualidade da educação básica no PDE:** uma análise a partir do Plano de Ações Articuladas. 2011.182f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação. Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2011. Disponível em: <http://www.ufgd.edu.br/faed/mestrado-educacao/ dissertacoes/milenediasamorim>. Acesso em: 13 set. 2015.

ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico**: elaboração de trabalhos de graduação. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

AVRITZER, Leonardo (org.). **Sociedade Civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

BANCO MUNDIAL. **Relatório nº. 22841-BR. Brasil – Desenvolvimento na Primeira Infância**: Foco sobre o Impacto das Pré-Escolas. Departamento de Desenvolvimento Humano - Brasil – Unidade de Gerenciamento do País – Região da América Latina e Caribe – Documento do Banco Mundial. Washington, DC, 2001. Disponível em: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/HOMEPORTUGUESE/EXTPAISES/EXTLACINPOR/BRAZILINPOREXTN/0,,contentMDK:21436434~pagePK:1> Acesso em: 22 mar. 2015

BARDIN, L**. Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70 Ltda, 1979.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal; Edições 70, LDA, 2009.

BARRETO, A. **Por uma política de formação do profissional de educação infantil**. Brasília: MEC, 2002.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. Características da investigação qualitativa. In: **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto, Porto Editora, 1994.

BONAMIGO, C. A et al. **História da educação básica brasileira**: uma avaliação do plano nacional de educação (PNE 2011-2010). 2012. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/436/35> Acesso em: 10 ago. 2015.

BRAMANTE, A. C. Estudo de caso para a formulação de uma política setorial de lazer:avaliação contextual do Distrito Federal. **Conexões**: revista da faculdade de Educação Física da UNICAMP, v. 1, n. 2 p. 121-145, dez. 1999.

BRASIL Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2008-2011**. Brasília: MPOG, 2007.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2012- 2015**. Brasília, DF. MPOG, 2011.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **PPA 2012-2015 prevê R$ 5,4 trilhões até 2015**. Brasília: MP, 2011b. Disponível em: <http://planejamento.gov.br/editoria.asp?p=imprensa&ler=t7573>. Acesso em: 24 jul. 2015.

_____. **Decreto n° 6.094 de 24 de abril de 2007.** Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm> Acesso em: 27 jan. 2016.

_____. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e Programas. Brasília, 2008. (Caderno de divulgação das razões, princípios e programas do PDE).

_____. Ministério da Educação. **Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças.** Brasília: MEC/SEF/DPEF/COEDI,

_____. Ministério da Educação. **Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil.** Brasília: MEC, SEB, 2006. 45 p. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/miolo_infraestr.pdf>. Acesso em: 08 set. 2015.

_____. Ministério da Educação. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para as Instituições de Educação Infantil.** Brasília: MEC, 2006.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico. **Plano Plurianual 2004-2007**. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 5 jul. 2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 1996-1999**. Brasília: Câmara Legislativa, 1996.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2000 - 2003.** Brasília, DF: MPOG, 1999.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2004 -2007**. Brasília, DF: MPOG, 2003.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2012-2015**: mensagem presidencial / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2011b. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/mensagem_presidencial_ppa.pdf>. Acesso em: 24. jul.2015.

_____. **Resolução/CD/FNDE 029.** Estabelecem os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007. Brasília, DF, 2007.

_____.. Secretaria de Planejamento Orçamento e Gestão. **O desafio do planejamento governamental.** Brasília: MP, 2002.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição de 1988. **Revista del Clad**: Reforma y Democracia, n..4, 1995.

CAIDEN, N.; WILDAVISKY, A. **Planning and Budgeting in Developing Countries**. New York: John Wiley. 1980.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. 40 Anos de Consultoria Legislativa: consultores legislativos e consultores de orçamento. Brasília: Edições Câmara, 2011. 200p.

CAMINI, L. **A Gestão Educacional e a relação entre os entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.** 2009. 294f. Tese (Doutorado em Educação) –- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Entrevista sobre a obrigatoriedade do ensino médio e da pré-escola com a Emenda 59/2009. Disponível em: <http://www.campanhaeducacao.org.br/?pg=Entrevistas&id=5>. Acesso em 05 jul. 2015.

CAMPOS, M. M. Educação Infantil: o debate e a pesquisa. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n. 101, p. 113-127, jul. 1997.

CAMPOS, Rosânia. **Educação Infantil e Organismos Internacionais**: uma análise dos projetos em curso na América Latina e suas Repercussões no Contexto Nacional. Florianópolis-SC, 2008. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, 2008.

CAPUTO, Romeu Weliton. O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e o Plano de Ações Articuladas. In: MONTEIRO, Silas Borges; MOREIRA, Cláudia da Consolação. **Plano de Ações Articuladas em Mato Grosso**: vivências e reflexões. Cuiabá: EdUFMT, 2010.

CASTRO, Marcelo L. Ottoni. Brasil e Argentina: estudo comparativo das respectivas leis gerais sobre educação. **Textos para discussão**, v. 32. Brasília, jun. 2007.

CASTTELS, M. **The power of identity.** Oxford: Blackwell, 1997.

CERQUEIRA, C. A.; SAWYER, Diana Oya R T. Tipologia dos estabelecimentos escolares brasileiros. **Revista Brasileira de Estudos da População**, v. 24, p. 53-68, 2004.

COHEN, Michael, MARCH, James e OLSEN, Johan. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterley**, n. 17, p.1-25, 1972.

COSTA, L. C. da. O Estado Brasileiro em discussão: Análise do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – Governo FHC/1996. **História Regional**: revista do Departamento de História da Universidade Estadual de Ponta Grossa, v. 3, n.1, 1998. Disponível em:<https://www.unimep.br/phpg/bibdig/pdfs/docs/27042012_171825_teseempdf.pdf> Acesso em: 28 jul. 2015.

DIAS, A. A. Infância e Direito à Educação In: BITTAR E. C.; TOSI, G. (Orgs). **Democracia e educação em direitos humanos numa época de insegurança**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, 2008.

DIDONET, Vital. **Algumas questões sobre o Mobral e a Revista Criança**. Entrevista. Março, 2006.

DOURADO, L. F. Avaliação do plano nacional de educação 2001-2009: questões

estruturais e conjunturais de uma política. **Educ. Soc.,** Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 30 setembro 2015.

ETZIONI, A. Mixed-Scanning: a third approach to decision-making. **Public Administration Review.** Washington, American Society for Public Administration, v.27, n. 5, p. 385-392, 1967.

EVANS, Peter, RUESCHEMEYER, D. e SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press. 1985.

FAGNANI, E. Tensão entre paradigmas: notas sobre a política social no Brasil (1988-2008). Rio de Janeiro: Fundação Fiocruz, **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, n.3, maio/jun., 2011.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de administração pública**, v. 35, n. 1, p. 119-144, 2001.

FERNANDES, Francisco das C. Perspectiva para o novo Plano Nacional de Educação – PNE (2011-2020). In: SOUSA JUNIOR et al (Org.). **Plano Nacional de Educação: desafios e perspectivas**. Brasília: Liber, 2011. p. 81-94.

FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. O planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais. In: **Revista PERSPECTIVA**: Revista da Universidade Federal de Santa Catarina UFSC. Florianópolis, v29, n.1, jan/jun.2011.

FONSECA, M. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p.153-177, maio/ago. 2009. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 10 de julho de 2015.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a Gestão da educação brasileira. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade de Oliveira. **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. (Org.). 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

FRANCO, Maria Ciavatta. Quando nós somos o outro: questões teóricos metodológicos sobre estudos comparados. **Revista Educação e Sociedade**, ano 21, n. 72, ago, 2000.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, 2009.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação Básica no Brasil na Década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do Mercado. **Educ. Soc**.,

Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-130, abril, 2003. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em: 10 de abr. 2015.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Artigo Especial PPA**: o que não é e o que pode ser. Brasília, 2012.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **PPA**: o que não é e o que pode ser. Brasília: IPEA, 2013. (Artigo Especial). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais>. Acesso em: 30 julho 2015.

GARCIA, Ronaldo. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. IPEA, **Texto para Discussão**, n.776, 2000.

GARNIER, P. A educação infantil e a questão da escola: o caso da França. **Cadernos de Pesquisa**, v.44 n.151 p.62-82 jan./mar. 2014.

GOHN, Maria da Glória. **O protagonismo da sociedade civil**: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

GOMES, J. F. **A educação infantil em Portugal**. Coimbra, 1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Anuário estatístico do Brasil. Rio de Janeiro, 1994.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo Escolar da Educação Básica 2010**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/basica-censo>. Acesso em: 15 ago. 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo escolar**. Disponível em: < http://portal.inep.gov.br/basica-censo> Acesso em: 18 nov. 2016.

JONES, B. D., TRUE, J. L., BAUMGARTNER, F. R. Does Incrementalism Stem From Political Consensus of From Institutional Gridlock**? American Journal of Political Science.** University of Wisconsin, v.41, n. 4, p. 1319-1339, 1997.

KELLY, Rita M.; PALUMBO, Dennis. Theories for Policy Making. In: HAWKESWORTH, Mary; KOCH, Maurice (Orgs). **Encyclopedia of Government and Politics**. London and New York, 1992. v. 2.

KICKERT, W.; KLIJN, E-H.; KOPPENJAN, J. (Eds). Managing complex networks: KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Boston: Little Brown,1984.

KRAMER, A. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e/é fundamental. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, p. 797-818, out. 2006.

KRAWCZYK, N. O PDE: novo modo de regulação estatal? **Propuesta educativa**, n. 31, p. 99-106, jun, 2009.

KRAWCZYK, Nora Rut; VIEIRA, Vera Lucia. **A reforma educacional na América Latina nos anos 1990:** uma perspectiva histórico-sociológica. São Paulo, Xamã, 2008.

KUHLMANN JR., M. Educando a infância brasileira. In: LOPES, E.M.T.; FARIA FILHO, L.M.; VEIGA, C.G. (Orgs.). **500 anos de educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 469-496.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados**, Rio de Janeiro , v. 48, n. 4, p. 737-776, dez. 2005 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582005000400002&lng=en&nrm=iso> Acesso em: 13 abr. 2017.

LINDBLOM, C. E. **O processo de decisão política**. Brasília: Editora UnB, 1981. 124 p.

LINDBLOM, C. E. The Science of Muddling Through. **Public Administration Review. Washington,** American Society for Public Administration, v. 19, p. 79-88, 1959.

LINDBLOM, Charles E. Still Muddling, Not Yet Through. **Public Administation Review**, n.39, p.517-526, 1979.

LOWI, Theodor. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, n. 32, p. 298-310, 1972.

MÃI de família. Rio de Janeiro: [s.e.], 1879-1884.

MAINARDES, J. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. Contrapontos, volume 9 n1-pp4-16- Itajaí, jan/abr 2009.

MANNING, Peter K., Metaphors of the field: varieties of organizational discourse. **Administrative Science Quarterly**, v. 24, n. 4, p. 660-671, 1979.

MARQUEZ, Christine Garrido. **O Banco Mundial e a Educação Infantil no Brasil.**

MENDES, D. C. de Brito; GEMAQUE, R.M.O. O Plano de Ações Articuladas (PAR) e sua implementação no contexto federativo brasileiro. **Roteiro Joaçaba**, v. 36, n.

2, p. 293-308, jul./dez. 2011.

METZ, A. **Organization dês creches dês Salles d'asiles ET dês écoles primaires.**Paris, Imprimeur, 1870.

NEROSKY, Luiz Carlos; ALMEIDA, Antônio Júlio. **Diagnóstico do Processo Orçamentário Federal e Propostas de Medidas de Reforma:** modelos Orçamentários Em Outros Países. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/biblioteca> Acesso em: 01 maio 2017.

OCDE. **OECD Economic Surving**: Portugal. Paris, 2012. Disponível em: < http://www.oecd.org/eco/surveys/PORTUGAL_2012_Overview.pdf> Acesso em: 01 maio 2017.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A educação na nova Constituição: mudar para permanecer. **Revista da Faculdade de Educação**, n.15, v. 1, p. 16-27, 1989.

PADGETT, J. Bounded Rationality in Budgetary Research. **The American Political Science Review.** Washington, American Political Science Association, v. 74, n. 2, p.354-372, 1980.

PADILHA, Paulo Roberto. Planejamento Educacional: a visão do Plano Decenal de Educação para Todos. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 1998.

PARIS, F. **O Ensino Infantil agora é também obrigatório**. 2014. Disponível em: <http://www.omep.org.br/unidade/MS/1/artigos_ver/862/o-ensino-infantil-agora-e-tambem-obrigatorio> Acesso em: 10 nov. 2016.

PEREIRA, E. W.; ROCHA, L. M. Anísio Teixeira e o plano de educação de Brasília. **Reunião da ANPEd**, n.28, n. 2, Caxambú ,2005.

PERES, J.; MORITI NETO; DOMENICI, T. **Proinfância e a dificuldade de construir creches no Brasil.** 2015. Disponível em: http://www.cartaeducacao.com.br/reportagens/o-proinfancia-e-a-dificuldade-de-construir-creches-no-brasil/ Acesso em:12 nov. 2016.

PINTO, Isabela C.M. **Mudanças nas políticas públicas**: a perspectiva do ciclo de política 2008. Revista Políticas Públicas São Luís, v. 12, n. 1, p 27-36, jan/jun. 2008.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da Educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). CEDES, v. 23, n. 80, set. 2002, p. 108-135. Disponível em: < http://www.cedes.unicamp.br > Acesso em: 10 de julho 2015.

PLAISANCE, E. L ' enfant, La maternelle, La societé, Paris, Puf, 1986.

Prefeito Faria Lima, Cepam.O município no século XXI: cenários e perspectivas Rio de Janeiro 35(1):119-44, Jan./Fev. 2001

RESENDE, Lúcia Maria de. FONSECA, Marília. Reflexões sobre o ato de pesquisar. Brasília: Mimeo, 2004.

REZENDE, F., CUNHA, A. **O Orçamento Público e a Transição de Poder.** Rio de Janeiro:FGV editora, 2003. 156 p.

ROSEMBERG, F. Panorama da Educação Infantil brasileira contemporânea. Simpósio Educação Infantil: construindo o presente. **Anais**. Brasília: UNESCO Brasil, 2003.

RUBIN, I. Aaron Wildavsky and the Demise of Incrementalism. **Public Administration Review.** Washington, American Society for Public Administration, v. 49, n. 1, p. 78-81, 1989.

RUBIN, I. Budget Theory and Budget Practice: How Good the Fit? **Public Administration Review.** Washington, American Society for Public Administration, v.50, n. 2, p. 179-189, 1990.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. Symposium on policy change and policy-oriented learning. **Policy Sciences**, v. 21, n. 2-3, p.123-177,1988.

SANTA HELENA, Eber Zoehler. **Competência parlamentar para geração e controle de despesas obrigatórias de caráter continuado e de gastos tributários**. Brasília: Edições Câmara, 2009.

SANT'ANNA, Flavia Maria. **Planejamento de ensino e avaliação**. Porto Alegre: Sagra,1986.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SAVIANI, Dermeval. O plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do MEC. **Educ. Soc.**, v. 28, n. 100 – especial, p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em: 25 jul. 2015.

_____. Transformações do capitalismo, do mundo do trabalho e da educação. Campinas, SP: HISTEDBR, 2002.

_____. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, 1999.

SCHICK, A. Macro-Budgetary Adaptation to Fiscal Stress in Industrialized Democracies. **Public Administration Review**. Washington, American Society for

Public Administration, v. 46, n. 2, p. 124-134, 1986.

SCHULTZ, T. W. **O capital humano**: investimentos em educação e pesquisa. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.

SILVA, Ernesto. **História de Brasília**: um sonho, uma esperança, uma realidade. Brasília: Linha Gráfica Editora, 1999.

SIMON, H. A. **Decision Making and Problem Solving.Interfaces Review**. Washington, National Academy Press, v. 17, n. 5, p. 11-31, 1987.

SOUZA, Antônio Ricardo. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. **Revista do Serviço Público**, ano 55, n. 4, out-dez, 2004.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007. p. 65-86.

TEIXEIRA, Anísio. A Escola Parque da Bahia. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos.** Rio de Janeiro, 47 (106): 246-253, abr./jun. 1967.

_____. Plano de Construções Escolares de Brasília. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Rio de Janeiro, 35 (81): 195:199, jan./mar. 1961. 1995a.

THOENIG, J.C. L´ analyse des politiques publiques, In: LECA (org.) Traité de sciences strategies for the public sector. London: Sagem 1997.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo, Atlas, 1987.

UNESCO. **Planejamento da Educação**: um levantamento mundial de problemas e prospectivas. 2. ed. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1975.

URUGUAY, **Ley nº 18.437, del 2008**. Ley General de Educación. Diário Oficial de la República Oriental del Uruguay. Montevideo, 2008.

VALADÃO, Adriana. **O Plano de Ações Articuladas na gestão educacional**: desafios à implementação das políticas educacionais em municípios de Mato Grosso do Sul. 2015. 192f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação. Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2015.

VASCONCELOS, T. **A educação da infância e a ocupação ética.** Revista Portuguesa de Pedagogia, ano 38, n. 1, p.109-125, 2015.

VICENTE, V. M. B.A análise de políticas públicas na perspectiva do modelo de

coalizões de defesa **R. Pol. Públ.,** São Luís, v. 19, n. 1, p. 77-90, jan./jun. 2015.

VIEIRA, L. M. F. Mal necessário: creches no Departamento Nacional da Criança (1940-1970). **Cad. Pés**, São Paulo, v. 67, n. 3, nov. 1988.

WANAT, J. The Bases of Budgetary Incrementalism. The American Political Science Review. Washington, **American Political Science Association**, v. 68, n. 3, p. 1221-1228, 1974.

WILDAVSKY, A. **Budgeting and Governing**. New Brunswick: Transaction Publishers, 2001. 371 p.

WILDAVSKY, A. **The New Politics of the Budgetary Process**. Boston: Little, Brown, 1992.

WILDAVSKY, Aaron. **The new politics of the budgetary process**. Glenvies, IL/Boston, MA/London: Scott, Foresman and Company, 1988.

WILDAVSKY, Aaron. **The Policy of Budgetary Process**. 2. ed. Boston: Little and Brown, 1992.

APÊNDICE A- Questionário aplicado 1

Categorias (Bardin)
Implantação do programa PROINFÂNCIA
1) Como foi o contexto histórico e político da formulação e implantação do programa federal PROINFÂNCIA pelo MEC?

2) Podemos interpretar que teve argumentos de outros programas fora do Brasil?

3) Quais foram as bases teóricas do programa federal do PROINFÂNCIA?

4) A construção de creches (PROINFÂNCIA) pelos municípios é consistente para a política pública de educação infantil?

Assistência Técnica e Financeira

5) Haviam dificuldades e barreiras pelo MEC para a implantação desse programa?

6) Há identificações específicas do sucesso do programa ou do insucesso?

7) Com relação às estratégias de ação do programa PROINFÂNCIA, poderia informar alguma?

Política Pública(marco regulatório)

8) Se estivesse exercendo a função de gestora do programa no momento, como estaria envolvida com o PROINFÂNCIA?

9) Quais os principais estudos do tipo demográficos ou de demanda populacional encontradas pelo MEC para a implantação do programa? Havia avaliação ou monitoramento do programa pelo MEC/FNDE?

10) As ações do programa PROINFÂNCIA valoriza a política pública de educação infantil?

11) Quais são os obstáculos ou dificuldades que aponta como elementos a serem considerados no programa PROINFÂNCIA?

12) Morou em Brasília?

13) Como enxergava a política pública de educação infantil na Capital?

14) E o programa PROINFÂNCIA como foi implantado em Brasília, saberia informar?

15) Comente algum episódio sobre o PROINFÂNCIA que se recorde em Brasília?

16) O que acha da expansão das matrículas da educação infantil pelo PROINFÂNCIA?

17) Existe outro indicativo, além da construção das creches, que acredita ser importante?

18) De que modo as ações e o programa PROINFÂNCIA implicaram na melhoria da política pública de educação infantil?

19) Quais alterações no PROINFÂNCIA no período que esteve no MEC foram significativas?

Matrículas na educação infantil

20) A meta 1 do PNE pressionou o programa PROINFÂNCIA para obtenção de oferta de mais infraestrutura aos municípios?

21) Vi uma entrevista que abordou o fortalecimento da política pública de educação infantil no Brasil. Nesse sentido, se analisar as metas do PROINFÂNCIA de construção de creches, essa política pública está fortalecida?

APÊNDICE B – Questionário aplicado 2

Categorias (Bardin)
Matrículas na Educação Infantil

1) Como foi receber a creche do Distrito Federal com as instalações físicas prontas?

2) Sabia que a creche foi feita com recursos federais do PROINFÂNCIA?

3) Participou de chamamento público?

Política Pública(marco regulatório)

4) Como está sendo o novo marco regulatório para a Instituição?

5) Haviam dificuldades e barreiras na gestão educacional?

6) Há identificações específicas do sucesso com esse novo marco regulatório?

Matrículas na Educação Infantil

7) Quantos alunos a Instituição tem nesta Creche?

8) E a equipe é de quantos funcionários?

9) Há demanda pela população desta região administrativa por mais vagas nesta creche?

Assistência técnica e financeira

10) Participa de outra gestão de creche no DF?

Implantação do programa PROINFÃNCIA

11) Quais são os obstáculos ou dificuldades que aponta como elementos a serem considerados na gestão da educação infantil?

12) Acredita que a gestão por Instituições sem fins lucrativos é um caminho para a política pública de educação infantil?

13) O que acha da expansão das matrículas da educação infantil pelo PROINFÂNCIA?

APÊNDICE C- Questionário aplicado 3

Categorias (Bardin)
Implantação do programa PROINFÂNCIA
1) Como foi o contexto histórico e político da construção das creches do programa federal PROINFÂNCIA pelo DF?

2) O DF tinha um programa de construção de creches no DF para atender a demanda

Assistência técnica e financeira

3) O distrito federal tinha recursos para manutenção das creches do programa federal do PROINFÂNCIA?

4) Havia dificuldades e barreiras pelo DF para a implantação desse programa?

5) Existem identificações específicas do sucesso do programa ou do insucesso?

6) Com relação às estratégias de ação do programa PROINFÂNCIA, poderia informar alguma?

Matrículas na Educação Infantil

7) Quais os principais estudos do tipo demográficos ou de demanda populacional encontradas pelo DF para a implantação do programa nos locais atuais que se encontram as creches?

8) Houve demanda da classe média pelas matrículas nas novas creches do programa PROINFÂNCIA e com valoriza a política pública de educação infantil?

9) Quais são os obstáculos ou dificuldades que aponta como elementos a serem considerados no programa PROINFÂNCIA?

Política Pública(marco regulatório)

10) Como enxergava a política pública de educação infantil na Capital?

11) E o programa PROINFÂNCIA como foi implantado em Brasília, saberia informar?

12) Comente algum episódio sobre o PROINFÂNCIA que se recorde em Brasília, interessante para mencionar?

13) O que acha da expansão das matrículas da educação infantil pelo PROINFÂNCIA?

14) Existe outro indicativo, além da construção das creches, que acredita ser importante?

15) De que modo as ações e o programa PROINFÂNCIA implicaram na melhoria da política pública de educação infantil?

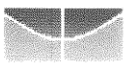
16) Esse novo marco regulatório para as organizações não governamentais assumirem as creches do PROINFÂNCIA é interessante?

17) A meta 1 do PNE pressionou o programa PROINFÂNCIA para obtenção de oferta de mais infraestrutura no DF?

18) Hoje Brasília está mais fortalecida em termos de educação infantil do que antes do programa PROINFÂNCIA?

19) A educação infantil demorou a sair da educação assistencial?

APÊNDICE D – Termo de consentimento livre e esclarecido



Universidade de Brasília - UnB

Faculdade de Educação

Programa de Pós-Graduação em Educação

Pesquisador Responsável: Riezo Silva Almeida
Endereço: Quadra 6 Bloco S casa 4, Cruzeiro - DF
CEP:70.648-195– Brasília – DF
Fone: (61) 99617-9467/2192-9282 E-mail: riezo@unb.br

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

O Senhor Raimundo Nonato está sendo convidado como voluntário a participar da pesquisa "**A implantação do programa federal PROINFÂNCIA no município de Brasília**" que integrará a Tese de Doutorado da Faculdade de Educação na UNB. Neste estudo pretendemos analisar o programa federal PROINFÂNCIA no período de 2007 a 2016.

O motivo que nos leva a estudar a política pública de educação infantil é os aspectos relevantes que essa parcela da sociedade pode desenvolver para o município de Brasília.

Para este estudo adotaremos os seguintes procedimentos METODOLOGIA ; entrevista simples gravada via telefone.

Para participar deste estudo você não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. Você será esclarecida sobre o estudo em qualquer aspecto que desejar e estará livre para participar ou recusar-se a participar. Poderá retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou modificação na forma em que é atendido pelo pesquisador

O pesquisador tratará a sua identidade com padrões profissionais de sigilo.

Os resultados da pesquisa estarão à sua disposição quando finalizada. Seu nome ou o material que indique sua participação não será liberado sem a sua permissão.

A Senhora não será identificada em nenhuma publicação que possa resultar deste estudo.

Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias, sendo que uma cópia será arquivada pelo pesquisador responsável, na UNB e a outra será fornecida a você.

Caso haja danos decorrentes dos riscos previstos, o pesquisador assumirá a responsabilidade pelos mesmos.

Eu, Raimundo Nonato do Centro Comunitário São Lucas fui informado dos objetivos do estudo de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Sei que a qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar minha decisão de participar se assim o desejar.

Declaro que concordo em participar desse estudo. Recebi uma cópia deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada à oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.

Brasília, 25 de AGOSTO de 2017.

Raimundo Nonato

Em caso de dúvidas com respeito aos aspectos éticos deste estudo, você poderá consultar a

Faculdade de Educação da UNB

Diretora: Maria Abádia

Localização: Os três prédios da Faculdade de Educação ficam ao lado do Centro de Excelência em Turismo (CET), próximos à avenida L3.

Telefone: (61) 3107 6151

Site: http://www.fe.unb.br/

Universidade de Brasília - UnB

Faculdade de Educação

Programa de Pós-Graduação em Educação

Pesquisador Responsável: Riezo Silva Almeida
Endereço: Quadra 6 Bloco S casa 4, Cruzeiro - DF
CEP:70.648-195– Brasília – DF
Fone: (61) 99617-9467/2192-9282 E-mail: riezo@unb.br

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

A Senhora Roberta Calhaça está sendo convidada como voluntária a participar da pesquisa "**A implantação do programa federal PROINFÂNCIA no município de Brasília**" que integrará a Tesc de Doutorado da Faculdade de Educação na UNB. Neste estudo pretendemos analisar o programa federal PROINFÂNCIA no período de 2007 a 2016.

O motivo que nos leva a estudar a política pública de educação infantil é os aspectos relevantes que essa parcela da sociedade pode desenvolver para o município de Brasília.

Para este estudo adotaremos os seguintes procedimentos METODOLOGIA ; entrevista simples gravada via telefone.

Para participar deste estudo você não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. Você será esclarecida sobre o estudo em qualquer aspecto que desejar e estará livre para participar ou recusar-se a participar. Poderá retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou modificação na forma em que é atendido pelo pesquisador

O pesquisador tratará a sua identidade com padrões profissionais de sigilo.

Os resultados da pesquisa estarão à sua disposição quando finalizada. Seu nome ou o material que indique sua participação não será liberado sem a sua permissão.

A Senhora não será identificada em nenhuma publicação que possa resultar deste estudo.

Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias, sendo que uma cópia será arquivada pelo pesquisador responsável, na UNB e a outra será fornecida a você.

Caso haja danos decorrentes dos riscos previstos, o pesquisador assumirá a responsabilidade pelos mesmos.

Eu, Roberta Calhaça, da SUPLAV/Secretaria de Educação do DF fui informada dos objetivos do estudo de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Sei que a qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar minha decisão de participar se assim o desejar.

Declaro que concordo em participar desse estudo. Recebi uma cópia deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada à oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.

Brasília, 17 de agosto de 2017.

Roberta Calhaça

Em caso de dúvidas com respeito aos aspectos éticos deste estudo, você poderá consultar a

Faculdade de Educação da UNB

Diretora: Maria Abádia

Localização: Os três prédios da Faculdade de Educação ficam ao lado do Centro de Excelência em Turismo (CET), próximos à avenida L3.

Telefone: (61) 3107 6151

Site: http://www.fe.unb.br/

Universidade de Brasília - UnB

Faculdade de Educação

Programa de Pós-Graduação em Educação

Pesquisador Responsável: Riezo Silva Almeida
Endereço: Quadra 6 Bloco S casa 4, Cruzeiro - DF
CEP:70.648-195– Brasília – DF
Fone: (61) 99617-9467/2192-9282 E-mail: riezo@unb.br

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

A Senhora Rita Coelho está sendo convidada como voluntária a participar da pesquisa "**A implantação do programa federal PROINFÂNCIA no município de Brasília**" que integrará a Tese de Doutorado da Faculdade de Educação na UNB. Neste estudo pretendemos analisar o programa federal PROINFÂNCIA no período de 2007 a 2016.

O motivo que nos leva a estudar a política pública de educação infantil é os aspectos relevantes que essa parcela da sociedade pode desenvolver para o município de Brasília.

Para este estudo adotaremos os seguintes procedimentos METODOLOGIA ; entrevista simples gravada via telefone.

Para participar deste estudo você não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. Você será esclarecida sobre o estudo em qualquer aspecto que desejar e estará livre para participar ou recusar-se a participar. Poderá retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou modificação na forma em que é atendido pelo pesquisador

O pesquisador tratará a sua identidade com padrões profissionais de sigilo.

Os resultados da pesquisa estarão à sua disposição quando finalizada. Seu nome ou o material que indique sua participação não será liberado sem a sua permissão.

A Senhora não será identificada em nenhuma publicação que possa resultar deste estudo.

Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias, sendo que uma cópia será arquivada pelo pesquisador responsável, na UNB e a outra será fornecida a você.

Caso haja danos decorrentes dos riscos previstos, o pesquisador assumirá a responsabilidade pelos mesmos.

Eu, Rita Coelho fui informada dos objetivos do estudo de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Sei que a qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar minha decisão de participar se assim o desejar.

Declaro que concordo em participar desse estudo. Recebi uma cópia deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada à oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.

Brasília, 01 de agosto de 2017.

Rita Coelho

Em caso de dúvidas com respeito aos aspectos éticos deste estudo, você poderá consultar a

Faculdade de Educação da UNB

Diretora: Maria Abádia

Localização: Os três prédios da Faculdade de Educação ficam ao lado do Centro de Excelência em Turismo (CET), próximos à avenida L3.

Telefone: (61) 3107 6151

Site: http://www.fe.unb.br/

Universidade de Brasília - UnB

Faculdade de Educação

Programa de Pós-Graduação em Educação

Pesquisador Responsável: Riezo Silva Almeida
Endereço: Quadra 6 Bloco S casa 4, Cruzeiro - DF
CEP:70.648-195– Brasília – DF
Fone: (61) 99617-9467/2192-9282 E-mail: riezo@unb.br

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

A Senhora Roberta Calhaça está sendo convidada como voluntária a participar da pesquisa "**A implantação do programa federal PROINFÂNCIA no município de Brasília**" que integrará a Tese de Doutorado da Faculdade de Educação na UNB. Neste estudo pretendemos analisar o programa federal PROINFÂNCIA no período de 2007 a 2016.

O motivo que nos leva a estudar a política pública de educação infantil é os aspectos relevantes que essa parcela da sociedade pode desenvolver para o município de Brasília.

Para este estudo adotaremos os seguintes procedimentos METODOLOGIA ; entrevista simples gravada via telefone.

Para participar deste estudo você não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. Você será esclarecida sobre o estudo em qualquer aspecto que desejar e estará livre para participar ou recusar-se a participar. Poderá retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou modificação na forma em que é atendido pelo pesquisador

O pesquisador tratará a sua identidade com padrões profissionais de sigilo.

Os resultados da pesquisa estarão à sua disposição quando finalizada. Seu nome ou o material que indique sua participação não será liberado sem a sua permissão.

A Senhora não será identificada em nenhuma publicação que possa resultar deste estudo.

Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias, sendo que uma cópia será arquivada pelo pesquisador responsável, na UNB e a outra será fornecida a você.